



RAPPORT

# Democratisch sturen op transities

Casusonderzoek naar de transitie  
vitaal platteland en de transitie  
verduurzaming woningen

*25 april 2024*

RAPPORT

# Democratisch sturen op transities

Casusonderzoek naar de transitie vitaal  
platteland en de transitie verduurzaming  
woningen

Henk Wesseling  
Anne van Heerwaarden  
Imre Teunissen

*25 april 2024*

# Samenvatting

In dit onderzoek is de centrale focus hoe het (democratisch) sturen op transitieopgaven te versterken is en wat dit betekent voor de rolinvulling van het ministerie van BZK. In het onderzoek worden daarvoor twee praktijkcasussen van (duurzaamheids)transities onderzocht: 1) de inrichting van het landelijk gebied en 2) de verduurzaming van woningen. De volgende hoofdvraag en deelvragen staan centraal:

- **Hoofdvraag:** Hoe kan het ministerie van BZK, vanuit zijn verschillende rollen, de democratische sturing op transitieopgaven versterken?
- **Deelvraag 1:** Hoe is democratische sturing op transitieopgaven te conceptualiseren?
- **Deelvraag 2:** Welke algemene lessen kunnen we uit de twee casussen trekken rondom het effectiever formuleren en realiseren van transitieopgaven?
- **Deelvraag 3:** Hoe kan het sturen op transitieopgaven vanuit democratisch oogpunt versterkt worden?

Op basis van documentstudies en gesprekken en groepsbijeenkomsten met personen van het ministerie van BZK, het ministerie van EZK, het ministerie van LNV, de VNG, het IPO, wetenschappers en andere betrokken formuleren we antwoorden op deze vragen.

## Analysekader: democratische sturing op transities

### Definitie van transitie

- Transities zijn complexe, omvattende en langjarige veranderprocessen van maatschappelijke functies die verandering in denken, werken en organiseren vereisen.
- Het voltrekken van een transitie vereist een verandering of ontwikkeling van het dominante paradigma dat bepalend is voor de manier waarop de functie vervuld wordt en het systeem zich organiseert.
- Transities werken door op systeemniveau en spelen zich af op verschillende schaalniveaus van de maatschappij (micro, meso en macro).

- We maken onderscheid naar drie soorten transities. De focus van dit onderzoek richt zich op de derde soort.

Analyse		
Soorten transities		
Een transitie die zich ontvouwt zonder het verloop ook maar enigszins te kunnen voorspellen.	Een emergente transitie waarbij de overheid corrigerend of stimulerend optreedt.	Een transitie waarbij de overheid al een beeld heeft van de richting waarnaartoe te bewegen en waarvoor actieve overheidssturing nodig is.

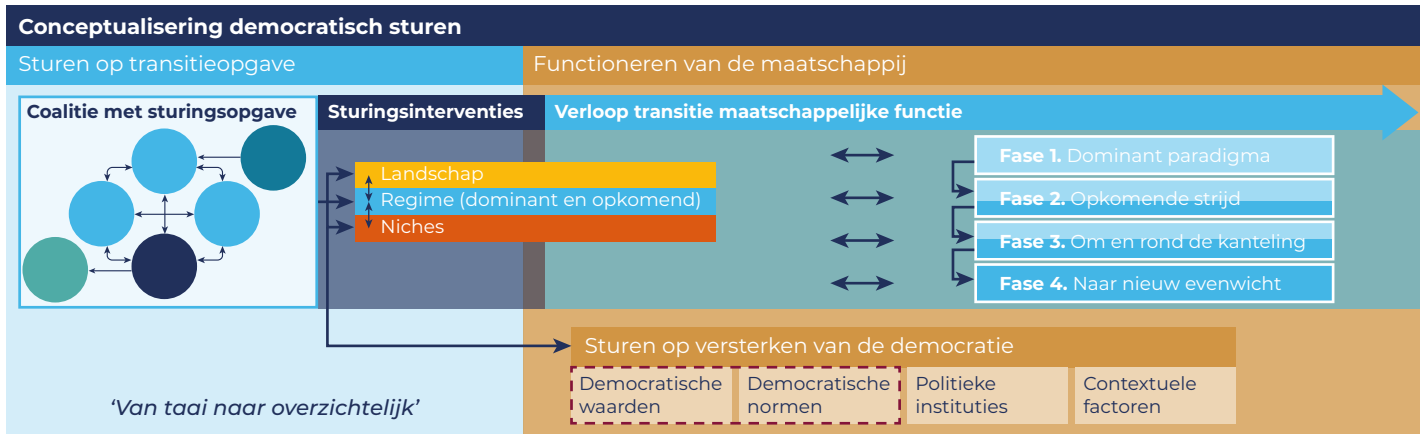
### Rol van het ministerie van BZK bij transities

- De rol van de overheid is niet om een transitie te voltrekken. Dat kan de overheid helemaal niet. Transities zijn een maatschappelijk proces. De overheid kan wel sturen op dat proces, bijvoorbeeld door kaders, richting, en stimulansen.
- Met sturen bedoelen we het doelgericht beïnvloeden van processen, partijen en structuren om de vervulling van de maatschappelijke functie in de samenleving een bepaalde kant op te bewegen.
- Het ministerie van BZK heeft in de sturing op transities drie rollen.

Sturingsposities van BZK		
Rol als hoeder van de democratie	Inhoudelijk sturende rol	Coördinerende rol op transitieopgave
		

### Democratische sturing op transities

In het onderstaande kader hebben we gevisualiseerd hoe we in dit onderzoek democratisch sturen conceptualiseren. We lopen hierna de belangrijkste onderdelen langs.



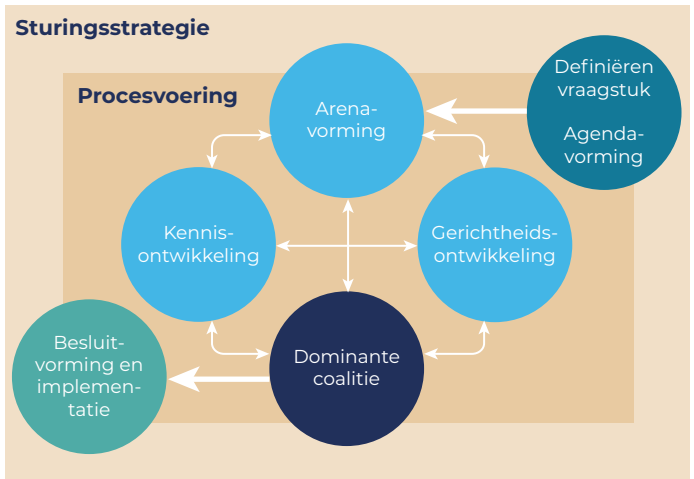
### A. Verloop van transitie

- Hoe een transitie verloopt, is afhankelijk van de spanningen die zich voordoen tijdens het verloop van een transitie op de drie lagen (macro, micro, meso) en de sturing die daarop plaatsvindt.
- Grofweg verloopt de transitie, alhoewel grillig, langs vier fases: 1) dominant paradigma, 2) opkomende strijd, 3) om en rond de kanteling, 4) naar een nieuw evenwicht.
- De wijze waarop een fase verloopt, is van grote invloed op de volgende fases. Er kunnen zich in een fase tal van redenen voordoen waarom een transitie stagneert, zoals fixaties, padafhankelijkheden en lock-ins.
- Sturing van de overheid heeft invloed op het verloop van elk van deze fases en de effecten die daarbinnen optreden.
- Voortgang is niet lineair, gaat in delen en soms weer terug. Er moet dus nooit de illusie zijn dat transitieopgaven daadwerkelijk volledig te vervullen zijn; het blijft worstelen.

### B. Sturen op formuleren en realiseren van de transitieopgave

- Het startpunt van actieve sturing door de overheid is het formuleren van een transitieopgave (het gat tussen de huidige en gewenste situatie en de wijze van overbrugging)
- In beide casussen zien we dat de grilligheid, machtsstrijd, de worsteling van de overheid in de verbinding met belangen en de aansluiting bij waarden en leefwereld van fase 2 zich voortzet in fase 3. De formulering van de opgave in fase 3 geeft echter wel richting. De vraag is dan ook hoe het boven komen en blijven in die worsteling te versterken.

- Deze formulering van de transitieopgave en de interventies die daarbinnen gekozen worden, zijn normatief en politiek. Die transitieopgave is dan niet voor eens en altijd vastgesteld, maar is continu aan verandering onderhevig, bijvoorbeeld doordat kennisposities veranderen of door een nieuwe dynamiek als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen. De overheid is niet de enige sturende actor, maar opereert in een context waarin meerdere actoren op de transitieopgave willen sturen en daaraan bijdragen. Het is de kunst om met een coalitie van actoren tot een voldoende gedeeld beeld van de transitieopgave te komen en te werken aan realisatie van de transitieopgave.
- Er zijn de afgelopen jaren vanuit deze benaderingen diverse sturingsinzichten en handvatten ontwikkeld voor het realiseren van transitieopgaven. Deze inzichten geven handvatten om de verschillende fases van ontwikkeling in een transitie te versterken, afhankelijk van de specifieke context (x-curve, small wins, verbinders, et cetera).
- In de sturing op het formuleren en realiseren van transitieopgaven kunnen zich tal van vraagstukken en knelpunten voordoen, die meer of minder complex zijn. Het doel van sturing is om de complexiteit die zich voordoet zoveel mogelijk te reduceren en hanteerbaar te maken. Deze sturing gaat gepaard met veel (politieke) keuzes.

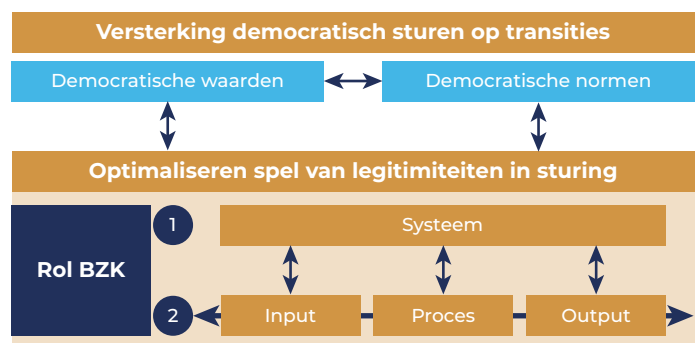


- Vanuit het oogpunt van democratisch sturen op transities leidt dit tot de vraag hoe de overheid tot die keuzes komt. Om dit te analyseren introduceren we het bouwarrangement en het leer-arenamodel, die zicht geven op het vormgeven van sturing en het reduceren van complexiteit daarbinnen.
- Het leer-arenamodel biedt een systematische weergave van de wijze waarop in een bouwarrangement met een doorslaggevende groep stakeholders gewerkt wordt aan consensus over aanpassingen in het dominante paradigma en hoe deze te implementeren: hoe de maatschappelijke functie vervuld moet worden, hoe het bijbehorende maatschappelijk systeem eruit moet zien en hoe tot implementatie van de verandering te komen.
- Centraal in het leer-arenamodel staan agendavorming, arenavorming, gerichtheidsontwikkeling, kennisontwikkeling, coalitievorming en besluitvorming en implementatie. De ontwikkeling naar een nieuw dominant paradigma zal zich meer of minder iteratief in rondes langs deze stappen afspelen.
- Er is sprake van succesvol sturen als door de coalitie (democratische) besluiten worden genomen vanuit een voldoende gedeeld handelingsperspectief, gericht op de ontwikkeling naar een meer overzichtelijk, oplosbaar vraagstuk in een volgende fase. Succesvol betekent dus niet alleen effectief, maar ook met draagvlak en legaal, of anders gezegd democratisch gelegitimeerd.

### C. Versterken van democratische sturing

- Een belangrijk onderdeel van sturing op transities is om tot democratische besluitvorming én implementatie van die besluiten te komen.
- In dit onderzoek hebben we een waarden- en normenkader ontwikkeld waarmee het 'democratisch sturen' gewaardeerd kan worden op basis van input-, proces-, output-, en systeemlegitimiteit. Dit kader maakt het mogelijk te beoordelen in hoeverre er in de praktijkcasussen sprake is van meer of minder democratische sturing. Dit kader is gebaseerd op het verenigen van democratische theorie en transitietheorie (zie tabel 2 op pagina 27).
- Het versterken van democratische sturing op transities is daarin te kenmerken als het optimaliseren van 'een spel van legitimiteiten'. Het gaat om het vinden van de juiste spanning tussen inputlegitimiteit (inclusiviteit), proceslegitimiteit (deugdelijkheid), outputlegitimiteit (doeltreffendheid) en systeemlegitimiteit (veerkrachtigheid en tegenwicht).

- Tussen deze legitimiteiten zijn er spanningen, zoals bijvoorbeeld de spanning tussen hoge inputlegitimiteit en outputlegitimiteit (hoe meer betrokken actoren, hoe lastiger om tot legale besluitvorming te komen).<sup>1</sup> De kunst van versterking van de democratische sturing op transities zal zijn om dit 'spel van legitimiteiten' te optimaliseren.
- We werken in het onderzoek twee centrale invalshoeken uit voor interventies om de democratische sturing te versterken: 1) het versterken van de systeemlegitimiteit per maatschappelijke functie, 2) het versterken van legitimiteit door aandacht voor overgang van de ene fase naar de andere fase.



## Lessen over governance voor democratische sturing op transities op basis van praktijkcasussen

- Op basis van de praktijkcasussen verduurzaming van woningen en transitie vitaal platteland formuleren we lessen voor de sturing op transities.
- De transitie vitaal platteland is de brede noemer van één van de twee transities die we bestuderen. We richten ons op de transitieperiode die zich vanaf de periode 1945/1950 tot nu voltrekt. Het betreft de transitie waarin het paradigma verschuift van een verandering van commerciële en grootschalige landbouw als belangrijk(st)e bepaler van de inrichting van het landelijk gebied naar een evenwichtige inrichting van een vitaal platteland met duurzame landbouw als belangrijk onderdeel.
- De transitie verduurzaming woningen is de noemer van de tweede transitie die we bestuderen. De paradigma-verandering die we bestuderen is gericht op een verandering van grootschalig aardgasverbruik als belangrijkste energiebron voor huishoudens naar een duurzaam en bewust gebruik van (hernieuwbare) energiebronnen en materialen (als onderdeel van de bredere klimaattransitie).

<sup>1</sup> De ervaring leert dat bij brede inclusie ook actoren die de uiteindelijke besluiten niet steunen tot een hogere acceptatie komen van het gevoerde proces en de uiteindelijke besluiten als er sprake is geweest van deugdelijke procesvoering.



- Voor beide transities hebben we het verloop van de transitie en de sturing daarop geanalyseerd aan de hand van het leer-arenamodel, de fases van paradigmawisseling en het kader voor democratisch sturen. Op basis van deze analyse hebben we zeven algemene lessen geformuleerd en een aantal aandachtspunten geïdentificeerd voor de sturing per fase. Deze lessen en aandachtspunten hebben we gevisualiseerd in onderstaande afbeeldingen.

### Lessen voor sturing op transitieopgaven

**Les 1. Zorgen voor inzicht in en respect voor het verloop in eerdere fases.** Een transitie voltrekt zich (meer of minder grillig) langs verschillende fases. Inzicht in en respect voor het verloop van eerdere fases is belangrijk voor het bepalen van effectieve sturingsinterventies.

**Les 2. Sturen op betrokkenheid van variatie van actoren en perspectieven om eenzijdige ontwikkeling tegen te gaan.** Het is van belang dat de arena van actoren niet eenzijdig is samengesteld, maar dat een variatie aan actoren en perspectieven betrokken is bij het agenderen, structureren, leren en realiseren van (deel)opgaven. Daarbij is het belangrijk goed kennis te nemen van de waarden, mensbeelden en leefwerelden van een variatie aan actoren.

**Les 3. Regierol en scherpe procesvoering van centrale overheid belangrijk in agenderen, formuleren, verankeren en realiseren van transitieopgave.** Het actief sturen op een transitie gebeurt vanaf fase drie door formulering en agendering van de transitieopgave. Strijd blijft zich in deze fase doorzetten. De overheid heeft dan een centrale regierol in het opstellen en verankeren van een (eerste) visie en kaders op de transitieopgave als noodzakelijke bouwsteen voor het doorzetten van de kanteling.

**Les 4. Meer verbindende rol van de overheid tussen coalities nodig.** Het tot stand komen van verbindende coalities – die niet eenzijdig zijn – is een belangrijke factor in de voortgang van een transitie. Dat vereist een meer verbindende rol van de overheid.

**Les 5. Tijdig opdelen en verbinden van samenhangende vraagstukken binnen een transitie.** Het opdelen en structureren van transitieopgaven naar deelopgaven en het weer tijdig verbinden, agenderen en oplossen van samenhangende vraagstukken is een belangrijke factor in de voortgang op een transitie. In de praktijk gebeurt dit (te) laat waardoor knelpunten in de voortgang ontstaan.

**Les 6. Inzetten van meervoudig sturingsrepertoire dat stuurt op afbouw en rechtvaardigheid.** Het sturingsrepertoire op transities is het meest effectief als deze meervoudig is en gericht op een rechtvaardige transitie. Cruciaal is niet alleen te stimuleren wat wenselijk is, maar ook sneller te sturen op het afbouwen van wat onwenselijk is. Systematisch inzetten op leren en verbinden van beleid en uitvoering zijn bespoedigende interventies.

**Les 7. Benutten van kansen van Europees speelveld én vertalen van besluitvorming als aandachtspunt in sturing.** In transitieopgaven is er altijd sprake van een multi-level en polycentrische governance, met daarin een meer of minder sturende rol van de Europese Unie. De Rijksoverheid benut de kansen daarbinnen niet altijd en verscherpt sturingsproblematiek door onvoldoende vertaling van Europese besluitvorming naar het nationale niveau.

### Specifieke aandachtspunten per fase



## Toespitsing op specifieke democratische aandachtspunten

- Het goed sturen op transities vereist in elke fase, passend bij de aard van de vraagstukken die zich voordoen, productieve interventies om effectief met knelpunten en vraagstukken binnen de transitie om te gaan. Het is aan elk inhoudelijk of coördinerend verantwoordelijk departement om de mix van sturingsinterventies daarop zo goed mogelijk in te richten.
- Vanuit de rol van hoeder van de democratie kan het ministerie van BZK met al deze sturingslessen er aan bijdragen en borgen dat in de sturing de input-, proces-, outputlegitimiteit zo goed mogelijk worden ingevuld.
- Wij hebben op basis van de lessen uit het onderzoek de volgende sturingslessen toegespitst op de democratische sturing per fase.

### Productieve interventies per fase voor lopende transitie

#### Versterken systeemlegitimiteit

##### Fase 1 tot en met 4:

- Benoemen ijkpunten systeemlegitimiteit (variëteit, kennisfunctie, vertegenwoordiging, politiek bestuurlijke sturing, multilevelsamenwerking)
- Normerende en regulerende rol beperking machtsconcentraties
- Stimuleren systeemlegitimiteit (monitoren ontwikkelen en bevorderen, leerprogramma, aandacht voor Europees niveau)

#### Versterken inputlegitimiteit

##### Fase 1:

- Let bij (de samenstelling van) de arena op de bescherming van kwetsbare belangen en evenwichtige machtsverhoudingen.

##### Fase 2:

- Agendeer aansluiting bij maatschappelijke ontwikkelingen.

##### Fase 3:

- Sluit aan bij niches die verwaarloosd worden; Versterk het leervermogen.

##### Fase 4:

- Faciliteer leren en kennisdeling op verschillende niveaus en tussen verschillende groepen.

#### Versterken proceslegitimiteit

##### Fase 1:

- Zorg dat alternatieve lange termijn beelden onderdeel worden van het proces/gesprek.

##### Fase 2:

- Formuleer essentiële kennisvragen vanuit een (brede) kenniscoalitie. Bevraag huidige ideeën en acties.

##### Fase 3:

- Breng de erfenis van eerdere fases in beeld. Bied perspectief, ook als er geen perspectief is. Zorg dat rijksoverheid regie en coördinatie voert bij gepolariseerde vraagstukken. Benoem een regisseur die ook bij terugval bewaakt.

##### Fase 4:

- Zorg voor een gedeeld beeld van de 'knikpunten' (uitvoering, samenhang) en een proces om daarmee om te gaan. Bed reflectie op de lange termijn in het proces in.

#### Versterken outputlegitimiteit

##### Fase 1:

- Zet in op een breedte van (langjarige) innovatieprocessen.

##### Fase 2:

- Signaleer beleidsmislukking op beleidsmislukking. Stuur op het corrigeren van negatieve externe effecten. Stuur op small wins. De basis voor een 'just transition' kan al in deze fase ontwikkeling krijgen.

##### Fase 3:

- Stuur op formulering van een richtinggevend kader (vraag om een bijna bindend advies als je er niet doorkomt). Stuur op small wins. Stuur op perspectieven; steun zal er alleen zijn bij de ervaring van een 'just transition'.

##### Fase 4:

- Richt een goede brug tussen beleid- en uitvoering in. Stuur erop dat genomen besluiten worden geïmplementeerd.

### Productieve interventies voor komende transitieopgaven

#### Basis voor inputlegitimiteit:

- Komen tot een transitieagenda – gerelateerd aan multilevels van governance .

#### Basis voor proceslegitimiteit:

- Het opbouwen van een gedeeld beeld van en gemeenschappelijke taal rond transities.

#### Basis voor systeemlegitimiteit:

- Inzetten op transitiekeren gericht op versterking van democratische sturing.

## Bouwstenen voor het Ministerie van BZK om de democratische sturing op transitie te versterken

- In het onderzoek hebben we op basis van de lessen en de invalshoeken voor het versterken van democratische sturing een viertal bouwstenen geïdentificeerd. Deze vier bouwstenen kunnen worden benut om de democratische sturing op transitieopgaven te versterken, vanuit de drie rollen die BZK heeft.
- Voor de bouwstenen met de blauwe kleur geldt dat elk departement vanuit de eigen inhoudelijke of coördinerende rol in maatschappelijke functies/transities een eigen verantwoordelijkheid heeft om dit zo goed mogelijk vorm te geven.
- Voor het ministerie van BZK ligt er, vanuit zijn rol als hoeder van de democratie, een specifieke taak om ten opzichte van die drie blauwe bouwstenen (de reguliere sturing op transitieprocessen) bij departementen te borgen, zodat het 'spel van democratische legitimiteiten' zo goed mogelijk vorm krijgt.
- Per bouwsteen hebben we daarom voor het ministerie van BZK handvatten geformuleerd die benut kunnen worden in de invulling van de rol van hoeder van de democratie. Om als ministerie van BZK daadwerkelijk in staat te zijn om in de sturingsprocessen op transitie te monitoren, te signaleren en te interveniëren vanuit het oogpunt om de democratische sturing te versterken, is het nodig dat het ministerie van BZK over een passende structuur en passende vaardigheden beschikt. Het ontwikkelen van de structuur en vaardigheden om te kunnen signaleren, monitoren en interveniëren is daarmee de vierde bouwsteen.
- Deze bouwstenen zijn in onderstaande afbeelding gevisualiseerd.





# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting .....</b>	<b>3</b>	<b>4. Toespitsen van de sturing vanuit democratisch oogpunt .....</b>	<b>55</b>
<b>1. Inleiding en vraagstelling .....</b>	<b>10</b>	4.1 Democratisch sturen: een spel van legitimiteiten.....	56
1.1 Onderzoek naar democratische sturing op transitieopgaven.....	10	4.2 Per maatschappelijke functie: systeemlegitimiteit versterken.....	57
1.2 Focus van het onderzoek: de rol van BZK in het democratisch sturen op transitieopgaven .....	10	4.3 Per fase: versterken van spel van legitimiteiten per fase(overgang).....	59
1.3 Hoofd- en deelvragen van het onderzoek.....	12	<b>5. Conclusies voor het ministerie van BZK .....</b>	<b>62</b>
1.4 Methode.....	12	<b>Bijlagen.....</b>	<b>67</b>
1.5 Leeswijzer.....	12	B1 Tijdelijk transitie vitaal platteland en transitie verduurzaming woningen.....	68
<b>2. Democratisch sturen op transitieopgaven..</b>	<b>13</b>	B2 Bronnenlijst.....	72
2.1 Transities .....	13	B3 Gesprekspartners.....	76
2.2 Het verloop van transities.....	16		
2.3 Sturen op het formuleren en realiseren van transitieopgaven.....	18		
2.4 Model voor sturing en besluitvorming vereist.....	23		
2.5 Verankeren en waarborgen van de democratie .....	25		
<b>3. Lessen over de sturing op transitieopgaven .....</b>	<b>30</b>		
3.1 Verloop van de fases in beide transities .....	30		
3.2 Algemene lessen over de sturing op transitieopgaven.....	33		
3.3 Verloop van de transitie per fase .....	45		

## HOOFDSTUK 1

# Inleiding en vraagstelling

## 1.1 Onderzoek naar democratische sturing op transitieopgaven

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: ministerie van BZK of BZK) voert Berenschot onderzoek uit naar democratische sturing op transitieopgaven. In het onderzoek worden daarvoor twee praktijkcasussen van (duurzaamheids)transities onderzocht: 1) de inrichting van een vitaal platteland en 2) de verduurzaming van woningen.

Doel van het onderzoek is om – vanuit praktijk en theorie – tot reflectie en tot lessen te komen, die BZK kan benutten bij de invulling van zijn rol in de (democratische) sturing op huidige en toekomstige transitieopgaven. Deze lessen zijn gebundeld in dit rapport.

In paragraaf 1.2 bakenen we de inhoudelijke focus van het onderzoek af. In paragraaf 1.3 formuleren we de hoofd- en deelvragen van het onderzoek. In paragraaf 1.4 gaan we in op de gevolgde onderzoeksmethode. In paragraaf 1.5 beschrijven we de verdere opbouw van het rapport.

## 1.2 Focus van het onderzoek: de rol van BZK in het democratisch sturen op transitieopgaven

In dit onderzoek is de centrale focus hoe het (democratisch) sturen op transitieopgaven te versterken is en wat dit betekent voor de rolinvulling van het ministerie van BZK. In het onderzoek bouwen we voort op de recente bestuurskundige publicaties en onderzoeken<sup>2</sup>, die veel waardevolle analyse- en sturingsinzichten op hebben geleverd over wat nodig is om effectief op transitieopgaven te sturen.<sup>3</sup> Met voorliggend onderzoek zetten we niet in op een herhaling van deze inzichten, maar willen we vanuit twee invalshoeken de bestaande inzichten verrijken. Dit doen we als volgt:

- We formuleren aan de hand van praktijkcasuïstiek lessen over sturen op transitieopgaven. In ons onderzoek staan praktijklessen centraal die voortkomen uit casuïstiek onderzoek naar twee duurzaamheidstransities. De praktijklessen zijn gericht op het verbeteren van de sturing op het formuleren en realiseren van (duurzaamheids)transitieopgaven in verschillende fases. Deze lessen worden in hoofdstuk drie behandeld.
- We formuleren handvatten voor hoe het sturen op transitieopgaven vanuit democratisch oogpunt versterkt kan worden. De vraag die in transitieliteratuur vaak onderbelicht is, is hoe sturing in een context van democratische machtsverhoudingen vorm krijgt en hoe het functioneren van de democratie daarin gewaarborgd en versterkt kan worden. In ons onderzoek hebben we nadrukkelijk aandacht voor deze democratische invalshoek. We formuleren handvatten om de sturing op transitieopgaven zodanig in te richten dat deze bij kan dragen aan het versterken van de democratie en de relatie tussen overheid en samenleving. Deze handvatten worden in hoofdstuk vier behandeld.

<sup>2</sup> Er is in de afgelopen jaren een rijke discipline ontstaan met wetenschappelijk en praktijkonderzoek over hoe de overheid het sturingsinstrumentarium op transitieopgaven zo goed mogelijk kan inzetten, onder aanvoering van wetenschappers als Jan Rotmans, Derk Loorbach, Katrien Termeer en anderen.

<sup>3</sup> Zoals bijvoorbeeld de X-curve van DRIFT en het sturen op opbouw, ombouw, afbouw en voortbouw of de publicatie van DRIFT en NSOB over sturing in transitieopgaven, waarin het NSOB-sturingskwadrant verbonden is aan de X-curve van Drift.

De eerste invalshoek gaat over sturing gericht op het vergroten van effectiviteit: wat zijn lessen om effectiever te sturen op transitieopgaven? De tweede invalshoek gaat over sturing gericht op het versterken van de democratische legitimiteit<sup>4</sup> van sturing: wat zijn handvatten om de democratische legitimiteit van de sturing te versterken?

De twee invalshoeken zijn van invloed op elkaar.<sup>5</sup> De overheid is onderdeel van de democratische machtsverhoudingen en stuurt binnen de context van onze democratische rechtstaat en de democratische waarden op transitieopgaven.<sup>6</sup> Dit betekent dat de keuzes die door de overheid gemaakt worden over hoe (effectief) op een transitie gestuurd wordt, gebonden zijn, niet neutraal zijn en worden beïnvloed door dominante (democratische) waarden. De keuzes die de overheid in het sturen op transities maakt en de wijze waarop die keuzes tot stand komen, hebben niet alleen invloed op het verloop van de transitie, maar hebben ook betekenis voor de democratische legitimiteit van die keuzes. We benaderen beide invalhoeken daarom als twee kanten van dezelfde 'sturingsmedaille', onder de noemer van democratisch sturen. In dit praktijkgerichte onderzoek kijken we naar lessen en handvatten waarmee dit democratisch sturen versterkt kan worden.

### 1.2.1 Rollen van het ministerie van BZK

In het onderzoek nemen we de rollen van het ministerie van BZK als vertrekpunt voor het formuleren van lessen (zie box 1). Bij de eerste invalshoek van effectief sturen is de inhoudelijk sturende en coördinerende rol van BZK dominant (eerste en tweede rol). Bij de tweede invalshoek van het versterken van de democratie staat de derde rol als 'hoeder van de democratie' centraal.

#### Box 1. Rollen van het ministerie van BZK bij de sturing op transitieopgaven

We maken onderscheid naar de volgende drie rollen die het ministerie van BZK in kan nemen bij het sturen op transitieopgaven:

- **Inhoudelijk sturende rol op de transitieopgave.** Vanuit deze rol is het ministerie van BZK zelf inhoudelijk sturend op een transitieopgave. Het gaat hier om de bijdrage van het ministerie van BZK in het maken van (gezamenlijke) keuzes over het handelingsperspectief op een transitie en het uitvoeren van de instrumentenmix.
- **Coördinerende rol op de transitieopgave vanuit positie BZK.** Vanuit deze rol is het ministerie van BZK mede-sturend vanuit interventies voortkomend uit (bijvoorbeeld) de coördinerende rol of stelselverantwoordelijkheid. Vaak zijn bij deze soort transitieopgaven een of meerdere vakdepartementen inhoudelijk sturend.
- **Rol als hoeder van de democratie.** Dit omvat de taak van BZK om te zorgen dat in de sturing op transitieopgaven (veelal onder verantwoordelijkheid van andere departementen) het functioneren van de democratie gewaarborgd en versterkt wordt (door voorwaarden en stimulansen) en dat democratie (representatief, participatief, maatschappelijk) een goede plek heeft in de inhoudelijke sturing door departementen.

### 1.2.2 Soorten transities en sturingsposities

In dit onderzoek staat het sturen op transities centraal. Grofweg zijn er drie typen transities en bijbehorende sturingsposities te onderscheiden:

- Een transitie die zich ontvouwt zonder deze goed te kunnen voorspellen, waar de overheid zich min of meer toe te verhouden heeft en treedt vooral reactief op (bijvoorbeeld de overgang naar een dienstensamenleving).
- Een emergente transitie waarbij de overheid corrigerend of stimulerend optreedt (bijvoorbeeld bij digitalisering).
- Een transitie waarbij de overheid al dan niet een beeld ontwikkelt en nodig heeft van de richting waarnaartoe te bewegen en waarbij actieve overheidssturing nodig is (bijvoorbeeld de transities in de landbouw, energiesector en de zorg).

<sup>4</sup> We sluiten hierbij aan bij de benadering van Frank Hendriks in zijn artikel 'Key Values for democratic governance innovation. Two traditions and a synthesis' (Public Administration, 2022;100:803-820). Hij kaart aan dat in de literatuur onderscheid gemaakt wordt naar governance en democratische innovatie, in beide komen democratische elementen voor. Bij governance is het vaak instrumenteel gericht op het vergroten van de effectiviteit van beleidsoplossingen (output gericht), bij democratische innovatie meer fundamenteel gericht op het vergroten van de democratische waarde in relatie tot de samenleving (meer input-throughput). In aansluiting op Hendriks zijn wij voorstander van het zoveel mogelijk kijken naar hoe beide elkaar zoveel mogelijk kunnen versterken.

<sup>5</sup> We zijn ons bewust van het spanningsveld dat in de literatuur wordt aangehaald tussen de effectiviteit van sturing en de democratische betrokkenheid van inwoners. Alhoewel het één het ander niet uitsluit, is het een niet altijd makkelijk gelijktijdig met het andere te realiseren. In ons onderzoek is het uitgangspunt dat we kijken naar hoe beide elkaar zoveel mogelijk kunnen versterken.

<sup>6</sup> In onze analyse richten we ons specifiek op dat de overheid zelf ook onderdeel is van democratische machtsverhoudingen én niet zomaar over haar eigen schaduw heen kan stappen om op de transitie te sturen.

Waar de nadruk in de eerste twee typen transitie ligt op het bijsturen op ontwikkelingen die al optreden, ziet de laatste soort op het actief sturen van de overheid om een maatschappelijke functie in de samenleving een bepaalde kant op te bewegen. In dit traject richten wij ons dan ook voornamelijk op deze laatste actieve sturingspositie van de overheid.<sup>7</sup>

Het gaat er niet alleen om dat bij dit laatste type transitie vaak sprake zal zijn van heel actieve sturing, maar ook om het feit dat sturen op de richting van de transitie als politieke opgave is geformuleerd. Het ministerie van BZK heeft hierin enerzijds rollen in (inhoudelijke) sturing op bepaalde transitie, en anderzijds in het waarborgen van het functioneren van de democratie in transitiesturing.

### 1.3 Hoofd- en deelvragen van het onderzoek

De focus van het onderzoek hebben we vertaald naar een hoofdvraag en een drietal daaruit voortvloeiende deelvragen (zie box 2).

#### Box 2. Hoofd- en deelvragen van het onderzoek

**Hoofdvraag.** Hoe kan het ministerie van BZK, vanuit zijn verschillende rollen, de democratische sturing op transitieopgaven versterken?

**Deelvraag 1.** Hoe is democratische sturing op transitieopgaven te conceptualiseren?

**Deelvraag 2.** Welke algemene lessen kunnen we uit de twee casussen trekken rondom het effectiever formuleren en realiseren van transitieopgaven?

**Deelvraag 3.** Hoe kan het sturen op transitieopgaven vanuit democratisch oogpunt versterkt worden?

Elk van de deelvragen gaat in op relevante aspecten van het democratisch sturen op transitieopgaven en biedt aanknopingspunten, inzichten en lessen voor het ministerie van BZK vanuit de verschillende rollen die het heeft. Bij deelvraag twee is de inhoudelijke en coördinerende rol het meest aan de orde, bij deelvraag drie is de rol van het ministerie van BZK als hoeder van de democratie het meest aan de orde.

## 1.4 Methode

Bij het uitvoeren van het onderzoek hebben we een literatuurstudie uitgevoerd naar relevante literatuur rondom sturing op transitie en het versterken van de democratie. Documenten zijn verkregen uit openbare bronnen (raadsinformatiesysteem, websites, nieuwsmedia), ontvangen van het ministerie van BZK (opdrachtgever) en ontvangen van personen (betrokkenen) die we hebben gesproken. In bijlage 2 is een lijst met gebruikte documenten opgenomen.

Vervolgens hebben we voor de twee casussen gesprekken gevoerd om ervaringen en inzichten van betrokkenen in beeld te brengen. Hiervoor hebben we gesproken met personen vanuit het ministerie van BZK, het ministerie van LNV, het ministerie van EZK, de VNG, het IPO, wetenschappers en andere betrokkenen (zie bijlage 3).

Daarnaast hebben we twee groepsbijeenkomsten georganiseerd met afgevaardigden van de ministeries waarin we reflecteerden op bevindingen uit het casuonderzoek. De lessen die in dit hoofdrapport aan de orde komen, zijn gebaseerd op de twee casuonderzoeken. We toetsten de bevindingen van dit onderzoek in een conceptbespreking.

## 1.5 Leeswijzer

Het onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd:

- **Hoofdstuk 2:** in dit hoofdstuk werken we het conceptuele kader voor het democratisch sturen op transitieopgaven uit. Dit kader is de inhoudelijke lens waarmee we de casussen onderzocht hebben.
- **Hoofdstuk 3:** in hoofdstuk drie formuleren we op basis van de twee praktijkcasussen lessen en handvatten gericht op het versterken van de sturing, in het algemeen en per fase van de transitie. Daarmee beantwoorden we deelvraag twee.
- **Hoofdstuk 4:** in hoofdstuk vier formuleren we lessen en handvatten specifiek gericht op het versterken van de democratische legitimiteit van sturing. Daarmee geven we een antwoord op deelvraag drie.
- **Hoofdstuk 5:** in het slothoofdstuk komen we tot een beantwoording van de hoofdvraag en formuleren we bouwstenen voor het ministerie van BZK om met de geformuleerde lessen aan de slag te gaan.

In de bijlagen zijn een uitgebreide tijdlijn van het verloop van de transitie vitaal platteland en transitie verduurzaming woningen opgenomen (bijlage 1), de lijst met geraadpleegde documenten (bijlage 2) en een lijst met gesprekspartners (bijlage 3).

<sup>7</sup> Zie voor een onderscheid naar de wijze van sturing afhankelijk van de mate van onzekerheid, Van Twist, M.J.W., van der Steen, M. en Chin-A-Fat, N. (2017) Sturen in een verweven dynamiek, Ministerie van Economische Zaken.

## HOOFDSTUK 2

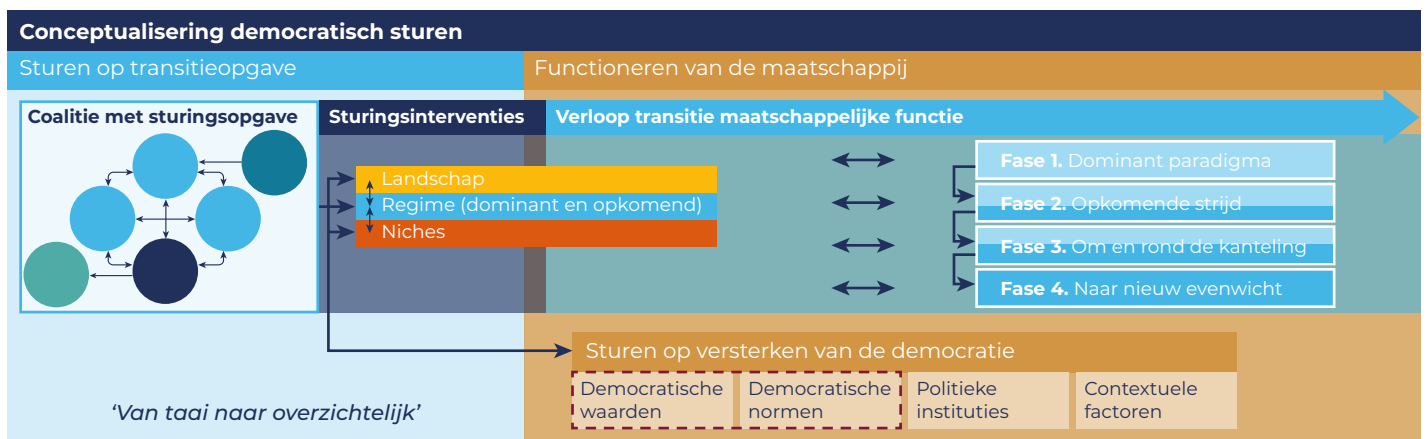
# Democratisch sturen op transitieopgaven

In dit hoofdstuk beantwoorden we de eerste deelvraag: *Hoe is democratische sturing op transitieopgaven te conceptualiseren?*

In onderstaande figuur hebben we deze conceptualisering gevisualiseerd. Daarvoor hebben we verschillende inzichten uit de literatuur benut en in samenhang tot elkaar gebracht in onderstaande visualisatie. In dit hoofdstuk werken we deze verschillende elementen uit.

In paragraaf 2.1 gaan we in op wat we onder een transitie verstaan. In paragraaf 2.2 werken we het verloop van transities uit. Paragraaf 2.3 gaat over het effectief sturen op transities. In paragraaf 2.4 gaan we in op het vanuit democratisch oogpunt waarderen van de sturing op transities.

Figuur 1. Visualisatie elementen democratisch sturen.



## 2.1 Transities

Transities definiëren we in ons onderzoek als complexe, omvattende en langjarige veranderprocessen van maatschappelijke functies die verandering in denken, werken en organiseren vereisen, wat doorwerkt op systeemniveau en zich afspeelt op verschillende schaalniveaus van de maatschappij.<sup>8</sup> In paragraaf 2.1.2 gaan we specifieker in op wat een transitie anders maakt dan een reguliere opgave.

Onder maatschappelijke functie verstaan wij maatschappelijke activiteiten waarmee een bijdrage aan de samenleving plaatsvindt. Voorbeelden zijn landbouw, mobiliteit en onderwijs. Er zijn meerdere organisaties betrokken bij het realiseren van maatschappelijke functies (overheidsorganisaties, hybride organisaties, bedrijven, et cetera). Het geheel van structuren, verhoudingen, mensen en middelen die werken aan het vervullen van deze maatschappelijke functies noemen we het maatschappelijk systeem.

<sup>8</sup> Met deze definitie sluiten we aan op verschillende definities zoals die door Geels (2002), Loorbach (2017), Rotmans (2021) en anderen worden gehanteerd.



### 2.1.1 Verandering van paradigma van vervulling maatschappelijke functie

Een maatschappelijke functie kan op verschillende manieren worden vervuld. Bij landbouw kan deze functie bijvoorbeeld grootschalig en met hoge productiviteit worden ingevuld of juist duurzaam en circulair. We noemen dat het paradigma van maatschappelijke functievervulling. Dit paradigma definiëren we als de wijze van denken over hoe de maatschappelijke functie vervuld moet worden, vertaald naar een wijze van werken en organiseren door het maatschappelijk systeem.

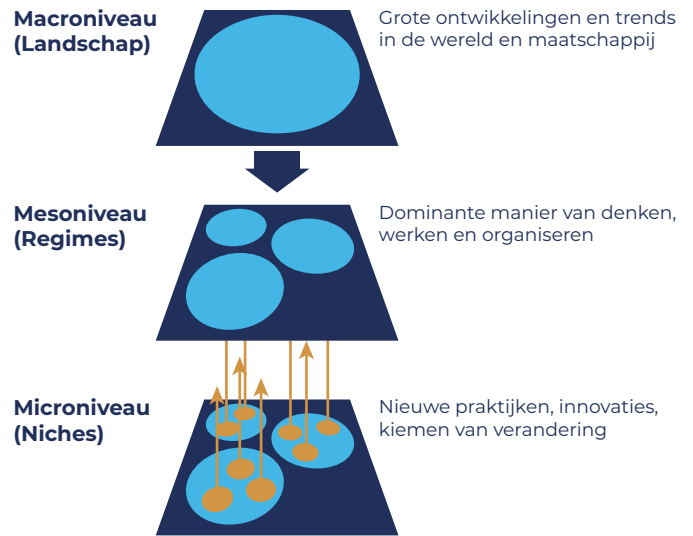
In de samenleving is er veelal één dominant paradigma dat bepalend is voor de manier waarop de functie vervuld wordt en het systeem zich organiseert. Dat paradigma is niet statisch, maar ontwikkelt zich en kan veranderen onder druk van concurrerende paradigma's.

Een transitie vereist in deze conceptualisering een verandering van het dominante paradigma naar een nieuw of vernieuwd paradigma op hoe de maatschappelijke functie vervuld wordt en waarop het maatschappelijk systeem zich organiseert. Een transitie kenmerkt zich door de lange termijn van verandering van een omvangrijke functie, waarbij al vanaf het begin veranderingen optreden. De relatie tussen kortetermijnspanning en langetermijnspanning is kenmerkend voor transitie. Er is ook sprake van diepgaande verandering van de werking van de functie zoals van productie- en consumptiepatronen, maar ook techniek en kennisproductie wijzigen ingrijpend. Dit veranderproces ontwikkelt zich door de vorming van een (nieuwe) maatschappelijke coalitie die nieuwe regimes vestigt. Minder ingrijpende deelveranderingen van een maatschappelijke functie voltrekken zich vaak in het kader van een bestaande coalitie als deel van een gevestigd regime. Dat zijn de meer reguliere opgaven. Als zo'n coalitie/regime wel intact blijft over een lange termijn, dan zal er eerder sprake zijn van optimalisatie van de functiewerking dan van een transitie.

### 2.1.2 Verschillende schaalniveaus binnen een transitie

Zo opgeschreven lijkt een transitie vrij simpel. Alsof het een wisseling van de wacht vereist waarbij de ene wijze van denken, werken en organiseren plaatsmaakt voor de andere. Zo simpel is het echter niet. Het ene paradigma of maatschappelijk systeem is niet zomaar te vervangen door het andere. Er komen nieuwe denkwijzen, werkwijzen en organiseervormen op, terwijl het bestaande paradigma en systeem moet uitfasen.<sup>9</sup>

Figuur 2. Multi-level niveaus van transitie.



Om meer grip te krijgen op transitie kijken we naar de verschillende lagen in de maatschappij waarin een transitie zich afspeelt, die met elkaar samenhangen en interacteren. In de literatuur wordt het multi-level-perspectief<sup>10</sup> gebruikt om transitie vanuit de volgende drie lagen te analyseren:

1. De onderste laag geeft op microniveau de ontwikkeling weer van niches. Niches bestaan uit individuen of groepen met andere, afwijkende en innovatieve denkrichtingen en perspectieven die innovaties en nieuwe praktijken ontwikkelen. Deze niches zijn kiemen van paradigmaverandering en beogen transformatie van maatschappelijke (deel)functies.
2. Het tweede (meso)niveau omvat het (socio-technische) regime. Het regime is het stelsel van (impliciete) regels, routines, actoren, instituties, technologieën, en dergelijke. Deze regimes kennen verschillende dimensies, zoals een sociale (normen en waarden, gedrag, samenwerkingen, regels) en een technische (zoals technologie, waaronder ICT-systemen en kennis).<sup>11</sup> Binnen het regime is er geen centrale actor of controle die de transitie 'regelt', maar zijn er verschillende, soms concurrerende, coalities van partijen met een gedeeld paradigma. Het dominante paradigma, bepalend voor de manier van denken, werken en organiseren in een maatschappelijke functie, wordt gesteund door de heersende coalitie. Deze heersende coalitie heeft voor zover wij overzien altijd een politiek-bestuurlijke kern of deelname.<sup>12</sup> Vanuit deze coalitie van partijen wordt gestuurd op optimalisatie en/of verandering van de maatschappelijke functie en het maatschappelijk systeem dat de functie voortbrengt.

<sup>10</sup> Geels (2002); figuur overgenomen uit Diercks (2020).

<sup>11</sup> Schulz et al. (2024).

<sup>12</sup> Deze interpretatie van een dominant regime dat stuurt op de transitie is onze interpretatie van hoe het regiemeniveau werkt. Regime krijgt dan de betekenis van een coalitie die vanuit een handelingsperspectief stuurt (een agenda heeft, met een politiek bestuurlijke kern). Zie voor de politicologische en bestuurskundige achtergrond van deze opvatting met name Stone (1989) over stedelijke regimes en Sabatier (1988) over het Advocacy Coalition Framework.

3. De derde laag omvat het macroniveau: de ontwikkeling van relevante trends zoals ontwikkeling van waarden en macro-economische ontwikkelingen die het landschap bepalen waarbinnen het maatschappelijk systeem aan maatschappelijke functies werkt.

In onze benadering vereist een transitie dus een ontwikkeling of verandering van het dominante paradigma binnen het regime.<sup>13</sup> De partijen, structuren en regels die dominant zijn, moeten – vanuit een doorslaggevende coalitie – tot een verandering in denken, werken en organiseren komen. Deze verandering wordt gevoed door interactie tussen niche, regime en het landschap.

### 2.1.3 Sturen op een transitie vereist formulering van een transitieopgave

De rol van de overheid is niet om een transitie te voltrekken. Dat kan de overheid helemaal niet. Transitie is een maatschappelijk proces. De overheid kan wel sturen op dat proces (waar het zelf eveneens deel van uitmaakt), bijvoorbeeld door kaders, richting, en stimulansen. Met sturen bedoelen we het doelgericht beïnvloeden van processen, partijen en structuren om de vervulling van de maatschappelijke functie in de samenleving een bepaalde kant op te bewegen.<sup>14</sup>

Kunnen sturen vereist dat de overheid een beeld ontwikkelt of nodig heeft van de richting waarnaartoe bewogen moet worden (en de wijze waarop) en wat er nodig is om daar te komen. Bijvoorbeeld van grootschalige landbouw naar duurzame en circulaire landbouw.

Het startpunt van sturen door de overheid is daarom het formuleren van een transitieopgave: een formulering van wat in de huidige situatie problematisch is in de wijze waarop de maatschappelijke functie wordt vervuld, een formulering van wat een wenselijke situatie is voor de wijze waarop de maatschappelijke functie wordt vervuld en een (eerste) aanpak met interventies voor hoe die afstand overbrugd kan worden.

Deze formulering van de transitieopgave en de interventies die daarbinnen gekozen worden, zijn normatief en politiek. Er liggen waarden, emoties, belangen en kennis van politieke en maatschappelijke actoren aan ten grondslag. De opgaveformulering geeft weer wat de overheid belangrijk vindt en denkt dat de beste oplossing (srichting) is. Over deze opgaveformulering bestaan vaak verschillen van opvatting. Soms inhoudelijk, bijvoorbeeld over welke stappen en interventies de voorkeur verdienen of welke neveneffecten of onzekerheden acceptabel zijn. Maar het gaat ook om verschillen in belangen en gevolgen voor bestaande en nieuwe machtsposities.

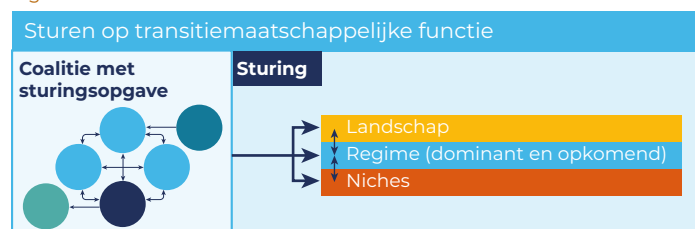
De overheid is niet de enige sturende actor, maar opereert in een context waarin meerdere actoren op de transitieopgave willen sturen en daaraan willen bijdragen. Het is de kunst om met een coalitie van actoren tot een voldoende gedeeld beeld van de transitieopgave te komen. Die transitieopgave is dan niet voor eens en altijd vastgesteld, maar is continu aan verandering onderhevig, bijvoorbeeld doordat kennisposities veranderen of door een nieuwe dynamiek als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen.

In de afbakening van dit onderzoek stellen we vast dat om te kunnen spreken van overheidssturing op een transitie, het nodig is dat de overheid (samen met partners) een transitieopgave een (eerste) transitieopgave formuleert gericht op het veranderen van het paradigma en systeem. Dat betekent overigens niet dat een transitie zich niet kan voltrekken zonder of ongeacht overheidssturing (zie ook paragraaf 1.2.2).<sup>15</sup>

### 2.1.4 Conceptualisering van sturing op transitie tot dusver

In figuur 2 hebben we de verschillende begrippen die in deze paragraaf aan de orde zijn gesteld rondom transitie en het sturen op transitie vanuit de overheid in samenhang gevisualiseerd.

Figuur 3. Visualisatie deel 1 onderzoeksmodel.



<sup>13</sup> In principe is het heersende regime gericht op het in stand houden en verbeteren van het functioneren van het bestaande maatschappelijk arrangement die maatschappelijke functies voortbrengen, in plaats van het structureel te veranderen (Rotmans, 2001).

<sup>14</sup> Uit analyse van Braams (2023) zien transitiewetenschappers vijf hoofdtaken voor de overheid bij het sturen op transitie: 1) richting geven, 2) een governancestructuur creëren, 3) het nieuwe ondersteunen, 4) het dysfunctionele afbreken en 5) interne capaciteiten en structuren ontwikkelen. In onze benadering zijn taken 1 en 2 gericht op het formuleren van transitieopgaven en de taken 3, 4 en 5 gericht op het realiseren van een transitieopgave (voortkomend uit het bouwarrangement). Braams constateert dat het richting geven (taak 1) en het dysfunctionele afbreken (taak 4) bijna niet te doen zijn voor ambtenaren.

<sup>15</sup> Zoals Rotmans in meerdere publicaties terecht aanstipt, ontstaan transitie nooit direct vanuit een breed draagvlak. Transitie ontstaan wel vanuit een smal en diep draagvlak dat geleidelijk kan worden verbreed.

Met deze conceptualisering hebben we in beeld gekregen dat voor een transitie op het niveau van het regime, mede gestuurd vanuit een coalitie van partijen waar de overheid onderdeel van is, overgegaan moet worden tot verandering van het dominante paradigma en maatschappelijk systeem vanuit een formulering van de transitieopgave.

In de hierop volgende paragrafen gaan we achtereenvolgens in op het verloop van transitie (2.2), het effectief sturen op transitie (2.3) en het vanuit democratisch oogpunt waarderen van de sturing op transitie (2.4). Aan de hand hiervan werken we stapsgewijs ons conceptuele kader uit.

## 2.2 Het verloop van transitie

Transities – en de daarvoor benodigde paradigmaverandering – kunnen op verschillende manieren verlopen. Zo kunnen ze geleidelijk verlopen, met horten en stoten of gekenmerkt worden door een radicale doorbraak. Hoe een transitie verloopt, noemen we een transitiepad. Deze transitiepaden kenmerken het specifieke verloop van een transitie.<sup>16</sup> Hoe een transitiepad verloopt, is afhankelijk van de spanningen die zich voordoen tijdens het verloop van een transitie op de drie lagen (macro, micro, meso) en de sturing die daarop plaatsvindt. De afloop van een transitie is veelal pas achteraf vast te stellen.<sup>17</sup> Achteraf kan zelfs blijken dat er geen sprake is geweest van een transitie. Er is ook een veel graduelere ontwikkeling mogelijk. Alhoewel geen enkele transitie hetzelfde is, zijn er wel handvatten en inzichten die ons helpen grip te krijgen op het verloop van een transitie. In paragraaf 2.2.1 gaan we in op de vier fases binnen een transitie en in paragraaf 2.2.2 gaan we in op de effecten die in elk van de fases kunnen optreden en die invloed hebben op hoe een transitie – en een fasewisseling – verloopt.

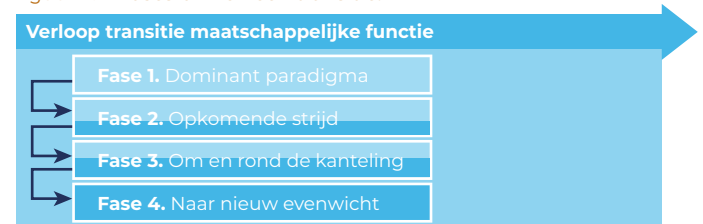
### 2.2.1 Fases van paradigmaverandering

We hebben vastgesteld dat het voltrekken van een transitie een paradigmaverandering vereist: het dominante paradigma<sup>18</sup> moet worden veranderd of ontwikkeld om een verandering van de maatschappelijke functie tot stand te kunnen brengen. Het dominante paradigma is niet in beton gegoten, maar aan verandering onderhevig.

In de literatuur wordt het verloop van deze paradigma-verandering grofweg opgedeeld in vier fases:

- **Fase 1: dominant paradigma.** Dit is de fase van dominantie van één paradigma, ondersteund door het regime. In deze fase is sturing vanuit de heersende coalitie met name gericht op versterking van het dominante paradigma.<sup>19</sup>
- **Fase 2: dominant paradigma met opkomende strijd.** Dit is de fase van dominantie en strijd tussen coalities met een opkomend paradigma. In deze fase wordt sturing veelal ingezet voor optimalisatie van het dominante paradigma, in concurrentie of strijd met andere coalities.
- **Fase 3: om en rond de kanteling.** Dit is de fase waarin de kanteling naar een nieuw dominant paradigma doorzet en leidt tot verandering van of inpassing binnen het regime.
- **Fase 4: nieuwe evenwichten.** Dit is de fase van nieuwe evenwichten met dominantie van een nieuw of vernieuwd paradigma in het regime.

Figuur 4. Fases binnen een transitie.



In de eerste fase is er nog geen sprake van zichtbare verandering van de maatschappelijke functie. Op het niveau van het regime is er een heersende, gesteunde coalitie van partners (met een rol voor de overheid) én er is een dominant paradigma voor hoe de maatschappelijke functie vervuld moet worden. De sturing richt zich zoveel mogelijk op optimalisatie. Wel worden er vaak lokaal kleine experimenten uitgevoerd, waarbij nieuwe, innovatieve ideeën uitgetest en verbeterd kunnen worden (zoals pilots). In de tweede fase, de fase van opkomende strijd tussen verschillende coalities, zijn er allerlei wisselende ontwikkelingen. Het regime blijft intact. Van daaruit wordt ingezet op optimaliseringspogingen van het dominante paradigma. In de derde fase van kanteling lijkt een nieuw paradigma dominant te worden (maar het tij kan altijd weer keren), gesteund door de heersende coalitie. De vierde en laatste fase wordt gekenmerkt door stabilisering van het nieuwe of vernieuwde paradigma en de verandering van systemen en organisatie, richting een nieuw evenwicht. Hiermee is de stap gezet naar een nieuw paradigma voor de vervulling van de maatschappelijke functie en de verandering van het regime.

<sup>16</sup> Geels en Schot (2008), p.407 overgenomen uit Pierick en van Mil (2009).

<sup>17</sup> Geels en Schot (2007), p.407, overgenomen uit Pierick en van Mil (2009).

<sup>18</sup> Een opgaveformulering met een handelingsperspectief op de wijze van denken, werken en organiseren.

<sup>19</sup> Deze fase van een dominant paradigma blijft in veel van de transitieliteratuur vaak buiten beeld.

De vraag is te stellen of niet voor iedere maatschappelijke functie zo'n patroon van transitie geldt en of na fase 4 het gehele patroon van fases zich weer herhaalt. We denken dat voor iedere omvangrijke maatschappelijke functie geldt dat die aan meer of minder ingrijpende verandering onderhevig zal zijn. Iedere maatschappelijke functie zou ook ingericht moeten zijn op zo'n veranderingsproces, of dat nu uiteindelijk meer optimaliseren is of een echte transitie. Er zal dus in zekere zin sprake zijn van herhaling van dit patroon van fases.

### 2.2.2 Invloed van verloop van fase op volgende fase

De wijze waarop een fase verloopt is van grote invloed op de volgende fases. Er kunnen zich in een fase tal van redenen voordoen waarom een transitie stagneert. Op basis van de literatuur maken we (niet uitputtend) onderscheid naar de volgende effecten die per fase kunnen optreden en doorwerken naar de volgende fases:

- **Spanning tussen partijen, mogelijk leidend tot sociale fixatie.** De spanning of zelfs kloven tussen partijen kunnen toe- en afnemen. Wanneer partijen in een vast patroon terechtkomen, waarin veilige contacten zonder enig risico en zonder enige ontwikkeling plaatvinden, is het niet meer mogelijk te reflecteren op de partijen die participeren en op hun onderlinge omgangsregels en is er sprake van sociale fixatie. Sociale fixatie heeft als effect dat variëteit van perspectieven in het proces worden buitengesloten. 'Het heeft geen zin meer om met elkaar te praten omdat er toch niks gebeurt.'<sup>20</sup>
- **Gedeelde gerichtheid van actoren<sup>21</sup>, mogelijk leidend tot cognitieve fixatie** tussen actoren op het vlak van waarden, emoties, kennis en oplossingen voor de transitieopgave. Wanneer deze gerichtheden van groepen zo gedeeld zijn dat ze als vanzelfsprekend worden aangenomen en er niet meer op gereflecteerd kan worden, kan er sprake zijn van cognitieve fixatie. Bij cognitieve fixatie worden gerichtheden als onveranderbaar en niet-onderhandelbaar verklaard en is er geen opening voor andere inhouden.
- **Ontwikkeling van het bestaande kennisfonds.** In elk van de fases kan door interventies worden gewerkt aan het ontwikkelen en opdoen van nieuwe, gedeelde kennis die onderdeel wordt van het kennisfonds en die (oude of nieuwe) denkrichtingen of oplossingen mogelijk maakt of juist verwerpt.

- **(Pad)afhankelijkheden en lock-ins.** In een transitie zijn partijen aan elkaar verbonden door vele afhankelijkheden, ontstaan door eerdere keuzes en krachten in de samenleving. Dan ontstaan er lock-ins en padafhankelijkheden. Keuzes worden gebaseerd op het versterken van het gekozen pad (bijvoorbeeld in financiering, ondersteunende netwerken, wet- en regelgeving en machtsstructuren).<sup>22</sup> Er zijn verschillende belemmeringen<sup>23</sup>, waardoor stakeholders vast komen te zitten in afhankelijkheden die voortvloeien uit oplossingen voor eerdere problemen.<sup>24</sup>
  - **Padafhankelijkheden** zijn volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) te onderscheiden naar materiële (al gedane investeringen), cognitieve (bestaande kennis gericht op huidige verhoudingen), financiële (geen kapitaal voor onzekere investeringen in nieuwe businessmodellen) en regulatieve (makkelijker aansluiten bij bestaand beleid, dan ingrijpende nieuwe regels) padafhankelijkheden.
  - Er kan ook sprake zijn van *lock-ins*. Er worden verschillende soorten lock-ins onderscheiden. **Systeemlock-ins** (diep verankerd in het systeem, zoals het gebruik van fossiele energie), **marktlock-ins** (externe effecten die niet geprijsd zijn), **governancelock-ins** (regelgeving die met elkaar samenhangt en elkaar in de weg zit, andere discourse en belangen, versplintering van regie en coördinatie) en **transitielock-ins** (onvermogen om te veranderen).
- **Spanning tussen korte en lange termijn.** Transitie gaan gepaard met veel onzekerheid en dynamiek. Dat leidt ook tot een spanningsveld in kortetermijnkeuzes en langetermijnkeuzes. Hier kan zich het prisoner-dilemma voordoen. De kern van het prisoner-dilemma is dat het nastreven van het kortetermijn(eigen)belang door partijen leidt tot een evenwicht dat ongunstiger is dan het evenwicht dat ontstaat als het collectieve oflangetermijnbelang wordt nagestreefd.

<sup>20</sup> Termeer (2004).

<sup>21</sup> Gerichtheid is het geheel aan opvattingen, waarden en emoties dat de houding van actoren bepaalt in de aanpak van een opgave en tegenover de opgave. Gerichtheid resulteert in een perspectief op hoe te handelen in een opgave en ten opzichte van opgaven in het algemeen.

<sup>22</sup> Vaak vastgelegd in zelfreferentiële systemen.

<sup>23</sup> Selnes en Tackén (2019).

<sup>24</sup> Bijvoorbeeld de boer die wil vernieuwen, maar vastzit aan al gedane investeringen en schulden aan de bank; of de overheid die minder regels wil, maar verantwoording moet afleggen aan andere delen van de overheid

- **Dynamiek en ‘tipping points’.** Door (veelal externe) invloeden kunnen er kantelpunten of tipping points ontstaan, waardoor de toestand binnen het regime verandert. Dit zijn incidenten of doorbraakgebeurtenissen waarop wordt gereageerd om het regime te veranderen. Bij deze tipping points komt een bestaand regime onder druk te staan en dit regime kan tot op zekere hoogte opengebroken worden, waardoor er ruimte ontstaat voor tegenbewegingen en tegenhang om transitie te versnellen. Een voorbeeld zijn de oprijvende gasprijzen naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne, die een belangrijke impuls hebben gegeven aan de verduurzaming van woningen.

### 2.2.3 Conceptualisering van sturing op verloop van transitie

We hebben in voorgaande paragrafen vastgesteld dat een transitie, alhoewel grillig, grofweg volgens vier fases verloopt waarbinnen interactie tussen landschap, regime en niche tot nieuwe dynamieken leidt. Sturing van de overheid heeft invloed op het verloop van elk van deze fases en de effecten die daarbinnen optreden. Er zijn ook andere actoren die hierop invloed hebben. De fase waarin een transitie zich bevindt en de effecten die optreden in een fase zijn van betekenis als ijkpunt voor sturing in welke interventies effectief zijn om voortgang te kunnen bewerkstelligen. Dit leidt tot onderstaande uitbreiding van onze conceptualisering van sturen op transitie (zie figuur 5).

Figuur 5. Conceptualisering sturing op verloop van transitie.



Relevant is dat in fase 1 en fase 2 de sturingsinterventies van de overheid als coalitiepartner vaak gericht zijn op het optimaliseren van het ‘bestaande’ paradigma. In die twee fases heeft de overheid veelal nog geen of enkel een beginnende transitieopgave geformuleerd voor een verandering van het paradigma voor de maatschappelijke functievulling of begint er druk op de overheid te komen om tot formulering over te gaan. In fase drie en fase vier is explicietere sturing vanuit de overheid op de (her)formulering en het realiseren van de transitieopgave aan de orde, maar is de mate waarin dit gedeeld wordt door een dominante coalitie onder strijd.

In de volgende paragraaf gaan we in op sturingsinzichten voor de overheid in het sturen op het formuleren en realiseren van transitieopgaven die van toepassing zijn op deze fases.

## 2.3 Sturen op het formuleren en realiseren van transitieopgaven

We hebben vastgesteld dat actieve sturing vanuit de overheid gericht is op het formuleren en realiseren van transitieopgaven. In deze paragraaf gaan we in op sturingsinzichten gericht op het effectiever sturen op het formuleren en realiseren van deze transitieopgaven. We werken eerst de inzichten uit rond de aard van de transitieopgave (waarin centraal staat hoe die opgave zich zou moeten ontwikkelen). Daarna gaan we in op sturingsinzichten gericht op het realiseren van de transitieopgaven (waarin de vraag centraal staat hoe we de beste voortgang kunnen boeken). We sluiten af met een sturingsmodel waarin opgaveformulering, procesvoering en opgaverealitatie als een besluitvormingsproces zijn te schetsen dat meer of minder democratisch kan verlopen.

### 2.3.1 Aard van transitieopgaven: van taai tot overzichtelijk

In de sturing op het formuleren van opgaven kunnen zich tal van vraagstukken en knelpunten voordoen die meer of minder complex zijn. Doel van sturing is om de complexiteit die zich voordoet zoveel mogelijk te reduceren en hanteerbaar te maken.



Er is veel bestuurskundig onderzoek waaruit blijkt dat bij verschillende soorten knelpunten verschillende interventies meer en ook minder verstandig zijn. De mate van complexiteit van de vraagstukken heeft betekenis voor hoe effectief op voortgang gestuurd kan worden.<sup>25</sup> Door systematisering ontstaat zicht op hoe die knelpunten aangepakt kunnen worden.<sup>26</sup> De mate van complexiteit van vraagstukken binnen fases van een transitie brengen wij langs een vijftal indicatoren in kaart, gekoppeld aan de hoofdfactoren van het leer-arenamodel.

Tabel 1. Elementen van complexiteit.

Indicator	Toelichting'
1. <b>Mate van gedeelde gerichtheid (doelen, waarden en belangen)</b>	Dit is de mate waarin er overeenstemming is over de doelen en de aanpak/oplossingsrichtingen. Hierin valt eveneens de mate waarin waarden en belangenoriëntaties meer of minder uiteenlopen en de emoties die er rondom elkaar en het vraagstuk zijn.
2. <b>Mate van beschikbare kennis</b>	Dit is de mate waarin er kennis van het vraagstuk is en mogelijke oplossingen zijn. Dit betreft de mate waarin er kans is op een oplossing, er alternatieven zijn van oplossingen en de mate waarin een probleem uniek is en er precedenten en best practices bestaan dan wel ontbreken.
3. <b>Samenstelling van en verhoudingen binnen de arena</b>	Dit is de hoeveelheid actoren in de arena, de gelijkheid van de machtsposities van de actoren, de mate waarin bevoegdheden gefragmenteerd zijn en de mate waarin verantwoordelijkheden helder zijn.
4. <b>Mate van dynamiek en afhankelijkheden</b>	Dit is de mate waarin de opgave voorspelbaar en stabiel is in de tijd of juist veranderlijk is. Dit is de mate waarin er zekerheid is over wat de uitkomsten zijn. Er is doorgrondelijke dynamiek (stabiele en causale relaties, a leidt to b), deels doorgrondelijke dynamiek (gekenmerkt door reflexiviteit en leervermogen, of a tot b leidt is niet met zekerheid te stellen, maar er zijn wel patronen te ontdekken) en ondoorgrondelijke dynamiek (alleen willekeurige dynamiek). Onder afhankelijkheid verstaan we de wijze waarop de doelen en aanpak van (vraagstukken binnen) de transitie zich verhouden tot die van andere transities of opgaven. Deze afhankelijkheden kunnen zich voordoen op maatschappelijk effect, timing, kennis, fysieke ruimte, geld en capaciteit.
5. <b>Mate van urgentie</b>	Dit betreft de mate van urgentie op de korte versus de lange termijn.

In het effectief sturen is het de crux om goed in te spelen op de knelpunten die zich voordoen. Afhankelijk van de mate van complexiteit per element, kunnen we hoofdcategoryën van vraagstukken identificeren die zich binnen fases van transities op diverse onderwerpen kunnen voordoen, waarop ideaaltypische strategieën worden onderscheiden.<sup>27</sup> Het gaat om de volgende vraagstukken:

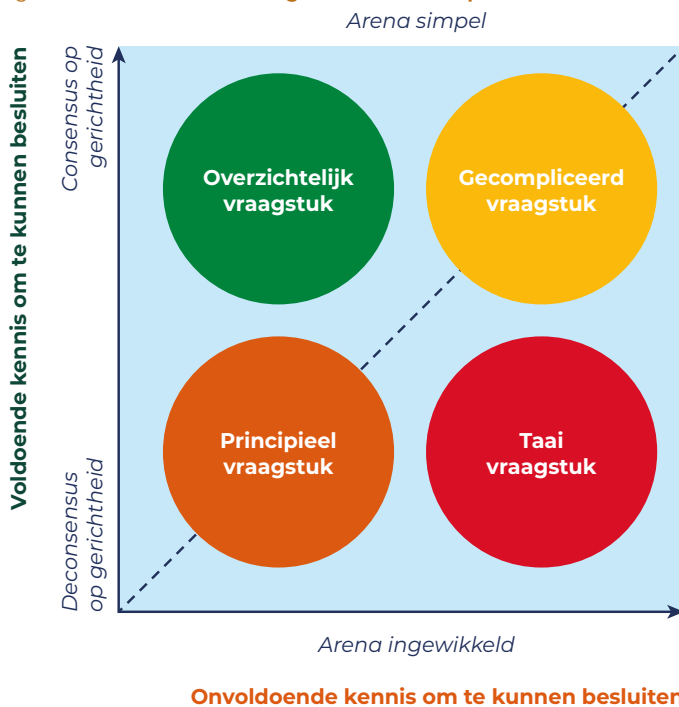
- **Taaie vraagstukken:** deze vraagstukken worden omgeven door onzekerheid. Er is geen gedeelde gerichtheid, er is niet voldoende kennis beschikbaar, de arena is onduidelijk en er zijn veel meningsverschillen. De dynamiek is beperkt doorgrondelijk. Afhankelijkheden zijn nog niet goed in beeld te brengen. Hierbij past een prudent adaptieve strategie gericht op leren over elkaar en de dynamiek omdat de complexiteit nog niet goed te overzien is.
- **Principiële vraagstukken:** normatieve oriëntaties lopen uiteen. Doelen worden betwist (mede door verschillen in belang), kennis is er volop, maar wordt niet gedeeld. Nut en noodzaak worden betwist en de arena is niet makkelijk in te richten. De dynamiek is deels doorgrondelijk, afhankelijkheden zijn in enige mate in beeld. Hierbij past een krachtig adaptieve strategie omdat meestal duidelijk is welke effecten sturing heeft.
- **Gecomplieerde vraagstukken:** stakeholders zijn het eens over het doel, de wens en de urgentie om tot verbetering te komen en zijn het eens over de partijen en rollen in de arena. Het is alleen niet helder welke kennis relevant en beschikbaar is. De afhankelijkheden zijn nog minder goed in beeld, de dynamiek is deels doorgrondelijk. Hierbij past een kennisstrategie: nieuwe kennis introduceren en uitproberen.
- **Overzichtelijke vraagstukken:** er is een gedeelde gerichtheid (overeenstemming op doelen, waarden en belangen), overeenstemming over relevante kennis, overeenstemming op verhoudingen binnen de arena, overeenstemming over de mate van urgentie, de dynamiek is doorgrondelijk en afhankelijkheden zijn in beeld en stuurbaar. Hierbij past een ontwerpstrategie.

25 Naarmate de dynamiek in de omgeving meer op gespannen voet staat met de richting van oplossingen, naarmate waardenverschillen groter zijn, naarmate belangenconflicten optreden, naarmate kennis over vraagstuk en oplossingen ontbreken of omstrede zijn, naarmate meerdere actoren met meer tegenstellingen als (wederzijds) wantrouwen tegenover elkaar staan en naarmate korte- en langetermijnurgentie verschillende eisen stellen, is er sprake van meer complexe onderliggende vraagstukken.

26 De meeste onderzoeken plaatsen knelpunten bij elkaar onder de noemer van een vraagstuk. Dit onderzoek naar welke interventies bij welk soort vraagstukken passen, is vaak gerelateerd aan het leerstuk van 'wicked problems'.

27 Stolk, Wesseling en Baltus (2019).

Figuur 6. Verschillende vraagstukken van complexiteit.



Bij transitieopgaven zien we over het algemeen dat er veel taaie en principiële vraagstukken aan de orde zijn. Transities zijn taaie vraagstukken die zich ook nog eens kenmerken door omvangrijke domeinoverstijgende problematiek en een lange termijn. Het is de kunst om van taaie vraagstukken binnen een opgave tot overzichtelijke vraagstukken te komen die goed oplosbaar zijn. Een groot misverstand daarbij is dat een taaie vraagstuk dus de aanpak van een overzichtelijk vraagstuk moet krijgen, namelijk een lineaire aanpak van probleem tot oplossing, planmatig en met experts.<sup>28</sup> Zo'n aanpak voor een taaie vraagstuk leidt vaak tot complicaties. Om een taaie vraagstuk naar meer oplosbare proporties uit te werken, is juist een zogenaamde 'messy aanpak' nodig, waarbij vanuit verschillende bronnen en met veel betrokken actoren een zoekproces naar dat meer overzichtelijke gaat plaatsvinden.<sup>29</sup>

### 2.3.2 'Just transitions' als complexe opgave

Voor het sturen op een taaie opgave is het dus belangrijk om scherp zicht te hebben op de verschillende (deel)vraagstukken binnen de gehele opgave en te kijken hoe naar meer overzichtelijke deelvraagstukken kan worden toegewerkt en op welk van de meer overzichtelijke vraagstukken wel al voortgang mogelijk is.

Bij transitievraagstukken is zo'n aanpak extra ingewikkeld door brede sectoroverstijgende problematiek die zich over een langere termijn uitstrekt. Een deelvraagstuk vandaag oplossen betekent niet zelden een nieuw probleem op langere termijn. Transities verlopen nooit lineair. Mening en inzichten veranderen, er doen zich nieuwe ontwikkelingen voor en plotsklaps is de consensus van vandaag omgeslagen in polarisatie. De actoren die cruciaal zijn voor de oplossing, bieden vaak ook de meeste weerstand. Vanwege deze specifieke aspecten zijn transities wel benoemd als 'super wicked':

*'We argue that an "applied forward reasoning" approach is better suited for social scientists seeking to address climate change, which we characterize as a "super wicked" problem comprising four key features: time is running out; those who cause the problem also seek to provide a solution; the central authority needed to address it is weak or non-existent; and, partly as a result, policy responses discount the future irrationally. These four features combine to create a policy-making "tragedy" where traditional analytical techniques are ill equipped to identify solutions, even when it is well recognized that actions must take place soon to avoid catastrophic future impacts.'*<sup>30</sup>

Over de typeringen in het citaat is ook weer allerlei debat mogelijk, zoals over de aanwezigheid van een centrale overheid. Wij denken niet dat zozeer een aanduiding van weer een overtreffende trap van 'wickedness' helpt, maar wel dat aanduiding van specifieke factoren die een nadere rol spelen, helpt. Bij transities leiden die specifieke invullingen tot de conclusie dat voortgang in fase 2 heel moeilijk kan zijn, zoals de transitie vitaal platteland wel aantoonde. De voortgang in fase 3, als een nieuw paradigma bestuurlijk ondersteuning krijgt, is altijd onzeker. Het risico van een omkering richting fase 2 is gezien die specifieke kenmerken nog lange tijd aan de orde. Ook dat blijkt wel bij de opgave van transitie naar een vitaal platteland. Bij transities moet dan ook met name sprake zijn van een 'polyrational' aanpak, waarbij benadering van de opgave plaatsvindt vanuit verschillende invalshoeken.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Zo was de stikstofaanpak van het vierde kabinet Rutte met het fameuze 'kaartje' sterk gekenmerkt door zo'n lineaire aanpak, terwijl er sprake was/is van een naar waarden, kennis en oplossingen nog behoorlijk ongestructureerd deelvraagstuk binnen de bredere transitie van het vitale platteland.

<sup>29</sup> Dat zoeken is op vele manieren nader uitgewerkt naar een specifieke aanpak in specifieke situaties. Zie bijvoorbeeld het proefschrift van Cuppen (2010). Zie voor een mooi overzicht van verschillende methoden Steven Ney en Marco Verweij (2015).

<sup>30</sup> Levin, Cashore, Bernstein et al (2012).

<sup>31</sup> Zie voor een aardige illustratie Strauß (2010).

Een bijzonder belangrijk punt bij die verschillende invalshoeken is de aandacht voor 'just transitions'. De ervaring is, ook bij de hier bestudeerde casuïstiek, dat in transitie van duurzaamheid een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten van proces en uitkomsten wezenlijk is voor acceptatie, naast resultaten in termen van natuur, uitstoot, ruimtelijke inpassing en zo meer.<sup>32</sup>

### 2.3.3 Sturen op het realiseren van transitieopgaven

Paragraaf 2.3.1 en 2.3.2 gingen over het formuleren van transitieopgaven en hoe die zich zouden moeten ontwikkelen van meer taai naar meer overzichtelijk. Bij taaiere opgaven als transitie gebeurt dat in zoals hierboven geschetst in fases en per fase vaak in rondes. Voortgang is niet lineair, gaat in delen en soms weer terug. Er moet dus nooit de illusie zijn dat transitieopgaven daadwerkelijk volledig te vervullen zijn; het blijft worstelen. Er is echter veel aan benaderingen en instrumentarium ontwikkeld om transitieopgaven aan te pakken. In deze paragraaf gaat het over sturen op het versnellen of versterken van de transitieopgave in deze overgang van taai naar het realiseren van overzichtelijke.

Vanuit Het Groene Brein en Drift is onderscheiden naar vijf perspectieven op transitie.<sup>33</sup>

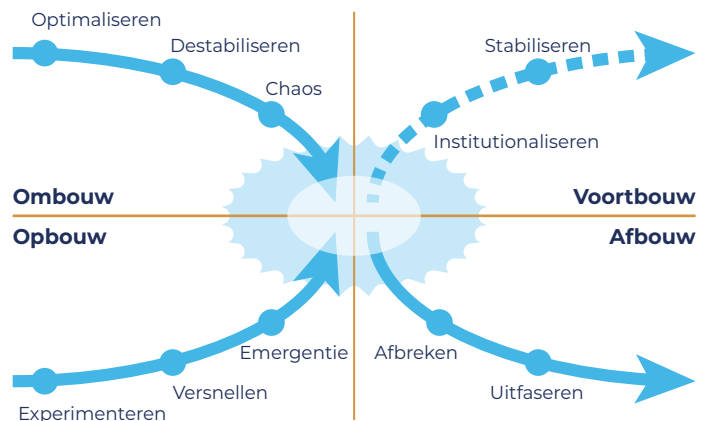
- Focus ligt op verandering van marktgedreven ketens; sturingsaccent op duurzame markttransformatie/transmissie.
- Focus ligt op innovatie en de omgeving waarin die innovatie plaatsvindt; sturingsaccent op innovatiesystemen.
- Een brede benadering die kijkt naar het hele transitieproces; transitie management als sturing.
- Een benadering die kijkt naar de rollen die de overheid kan innemen; levert raamwerk sturing in transitie.
- Focus op wat er al goed gaat en positieve energie creëren bij betrokkenen; bij sturing ligt de nadruk op 'small wins'.

Er zijn de afgelopen jaren vanuit deze benaderingen diverse sturingsinzichten en handvatten ontwikkeld voor het realiseren van transitieopgaven. Deze inzichten geven handvatten om de verschillende fases van ontwikkeling in een transitie te versterken, afhankelijk van de specifieke context.<sup>34</sup>

We geven een aantal van deze inzichten hier beknopt (en niet uitputtend) weer vanuit het soort beoogde interventies:

1. **Inzet van interventies op verschillende niveaus:** sturingsinterventies per fase kunnen meer gericht zijn op het beïnvloeden van de niche (pilots, experimenten), het regime (toezicht, handhaving, aanpassingen in het systeem) en het landschap. In de oorspronkelijke benadering van transitie management lag de nadruk op opbouw door het versterken van niches, opschalen en tegenbewegingen. Later is er ook meer aandacht gekomen voor afbouw.

Figuur 7. X-curve DRIFT.



2. **Inzet van interventies op ombouw, afbouw, opbouw en voortbouw:** De x-curve van Drift maakt inzichtelijk dat interventies zich kunnen richten op het optimaliseren (ombouw) tot en met het uitfaseren (afbouw) van de oude vervulling van de maatschappelijke functie, en van ontwikkeling van experimenten (opbouw) tot en met het stabiliseren (voortbouw) van de vernieuwde vervulling van de maatschappelijke functie. In elke fase van paradigmawisseling is een mix van deze interventies aanwezig.
3. **Inzet van interventies gericht op rechtmatigheid, doelmatigheid, netwerk of responsiviteit:** De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en Drift hebben een scala aan sturingsinstrumenten geïdentificeerd die zich meer of minder kunnen richten op rechtmatigheid, doelmatigheid, netwerk of responsiviteit richting de samenleving. Wat effectief is, is afhankelijk van de situatie van een transitie. Daarbij worden die instrumenten 'geplot' naar de hierboven in de x-curve onderscheiden vier kwadranten.<sup>35</sup>

32 Zie ook Teunissen, Wesseling en Blok (2024).

33 De Boer et al. (2021).

34 Loorbach et al. (2017).

35 Zie bijvoorbeeld Schultz et al. (2024).

4. **Inzet van interventies gericht op het stimuleren en het doorbreken van verlamming in de voortgang:** Door padafhankelijkheden en sociale en cognitieve fixaties kan verlamming optreden in de aanpak en voortgang van een transitie. Termeer beschrijft twee benaderingen voor sturen op transities die stagneren. Het inzetten van verbinders met een meer holistisch perspectief kan fixaties doorbreken. Voor risico op verlamming formuleert Termeer de sturingsbenadering van zogenaamde ‘small wins’. Volgens het small-winsperspectief kan voortgang in een transitie worden geboekt door een opeenstapeling van kleine veranderingen die er echt toe doen. Niet door ‘rijp fruit’ of door grote beloftes, maar door een combinatie van betekenisvolle en incrementele veranderingen.
5. **Inzet van interventies gebaseerd op inzicht van het verloop van transitie en transitiesturing:** In de verschillende benaderingen zijn analysetools ontwikkeld om de aard en het verloop van de transitie te analyseren en daar interventies op af te stemmen. Zie de acht vragen ontwikkeld in genoemde ‘Wegwijzer’<sup>36</sup>; startend met de vraag naar de aard van de opgave, via onder ander de fase waarin de transitie verkeert, met wie samen te werken en het draagvlak naar hoe het transitiepotentieel te maximaliseren.
6. **Inzet op verandering van de positie van de ambtelijke dienst gericht op sturen op transities:** In zijn proefschrift ‘Transformative Government’ benoemt Rik Braams een aantal institutionele voorwaarden waaronder ‘the civil service’ beter in staat is te sturen op transities dan met de huidige inrichting van de ambtelijke dienst, gebaseerd op de klassieke constitutionele traditie, de publicmanagementbenadering en de netwerkbenadering. Denk aan voorzieningen om om te gaan met onzekerheid, vermogen tot reflectie op verschillende zienswijzen, contacten leggen met niet-institutionele actoren en zo meer. Deze voorwaarden helpen om de moeilijkheden bij het sturen op transities te overwinnen, zoals de weerstanden tegen een langetermijnvisie, gebrek aan operationalisatie van sturing en zo meer. In het proefschrift wordt benadrukt dat deze voorwaarden ook een verandering van het democratisch proces vragen om te werken, die in het proefschrift verder niet aan de orde komen.<sup>37</sup>

#### 2.3.4 Veel benoemde sturingsvragen

De door ons gemaakte onderscheiding van het transitieproces naar vier fasen en de rol van de overheid daarin kan terechte vragen oproepen:

- Of het proces wel zo fasegewijs verloopt. Verloop het proces niet veel grilliger?
- Of de sturende rol van de overheid niet teveel benadrukt wordt; is niet veel meer sprake van een incrementeel proces, waar de overheid kansen benut die er af en toe zijn door open windows, terwijl de druk tot verandering veel meer door bovenliggende (‘landscape’) ontwikkelingen gestuurd is?
- Of niet veel meer nadruk moet liggen op de vaak harde, zo niet af en toe gewetenloze strijd die sommige partijen vanuit eigen belang voeren (denk aan de opstelling van de fossiele industrie tegenover klimaat wijziging, tegen de eigen wetenschappelijke kennis in)?
- Of juist niet ook de overheid vaak verbonden is met die partijen en ook zelf meedoet aan dat ongere machtsspel?

Die grillige ontwikkeling, die afhankelijkheid van open windows, die keiharde opstelling, die verbinding van de overheid met belangen komen we in de behandeling van de casus allemaal tegen en benadrukken we van tijd tot tijd. De lijst is ook niet uitputtend, er zijn talloze barrières in het sturen op transities. En uiteindelijk kan dat sturen zelfs mislukken.

Wie zich echter de vraag stelt hoe het (democratisch) sturen op transities vanuit de overheid te verbeteren, zal moeten onderscheiden naar de fase waarin de overheid zich daadwerkelijk een transitieopgave stelt. Daarbij gaat het in het huidige tijdsgewricht om transitie naar een meer duurzaam paradigma (duurzaam in de brede zin van de SDG’s van de VN). Het formuleren van die opgave is een duidelijk breekpunt in de ontwikkeling, waarna fase 3 optreedt. In de voorgaande fase 2 zal hoe dan ook sprake zijn van al die belangenstrijd, van al die grilligheid, van incrementele optimalisering en van die verbinding met gevestigde belangen waar we in het vervolg nadrukkelijk aandacht voor vragen). In fase 3 waarin een politieke bestuurlijk opgave van transitie naar duurzaamheid is geformuleerd zal die grilligheid, belangenstrijd, afhankelijkheid van open windows er ook allemaal nog zijn, maar de overheid heeft dan nadrukkelijk gekozen, vaak inderdaad onder druk van ‘landscape ontwikkelingen’, zoals bijvoorbeeld ontwikkelingen op Europees niveau.

<sup>36</sup> De Boer et al. (2021)

<sup>37</sup> Braams (2023), bijv. p.12, 52, 70, 109.

De weg terug naar fase 2 is er wel, maar die is ook juist door die landscape ontwikkelingen vaak niet zo makkelijk; bijv. door internationale afspraken (zie Trump en het Klimaatverdrag, maar ook daar waren decentrale overheden die hun klimaatinspanningen versterkt voortzetten).

Incrementeel zoals de ontwikkeling in fase 2 is te typeren, is in die fase 3 dan ook niet meer een nauwkeurige aanduiding, omdat er wel richting is geformuleerd. De overheid zal waardeoriëntaties aan de orde stellen, kennisprocessen organiseren, aansluiting zoeken, coalities moeten sluiten vanuit die geformuleerde richting. Dat kost moeite, kan in uiterste gevallen zelfs teruggedraaid worden. Maar als de overheid de eigen geformuleerde opgave serieus neemt, dan heeft die grilligheid, dat inspelen op machtsstrijd, dat zoeken naar open windows een richting gekregen. Dat verschil in sturing tussen fase 2 en fase 3 maken, is volgens ons wezenlijk om zinvol over verbetering van transitiesturing te kunnen spreken.

## 2.4 Model voor sturing en besluitvorming vereist

De sturingsbenaderingen uit de vorige paragraaf geven allerlei aangrijpingspunten voor het sturen op het formuleren en realiseren van de transitieopgave. Ze bieden het kader waarlangs we algemene lessen uit de twee casussen kunnen trekken rondom het goed en effectiever formuleren en realiseren van transitieopgaven.

De zoektocht is nog naar een model dat die sturing kan koppelen aan het democratisch proces. Daarvoor is nodig om sturing en de daarbij behorende perspectievorming en instrumentvorming te schetsen als een proces van besluitvorming dat meer of minder democratisch kan verlopen.

Transities gaan in de verschillende fases gepaard met complexe vraagstukken die (politieke) keuzes vragen in hoe de sturing wordt vormgegeven om voortgang op de transitie te bewerkstelligen. Vanuit het oogpunt van het effectief (en democratisch) sturen op transities leidt dit tot de vraag hoe de overheid tot die (politieke) keuzes komt en de sturing en instrumentenmix mede van daaruit inricht. Dan is het ook mogelijk om de vraag naar hoe die keuzes meer of minder democratisch tot stand komen te beoordelen. Om dit te analyseren introduceren we het bouwarrangement en het leerarena model die zicht geven op het vormgeven van de sturing en het reduceren van complexiteit daarbinnen.<sup>38</sup>

### 2.4.1 Bouwarrangement

We hebben beschreven dat om een transitie te realiseren in hoe we maatschappelijke functies tot stand brengen, verandering of vernieuwing in het dominante paradigma moet optreden<sup>39</sup> op het niveau van het regime. Om tot verandering van het dominante paradigma te komen, is het nodig dat een coalitie zich vormt die een duidelijk perspectief heeft op hoe de maatschappelijke functies vervuld moeten worden en die een sturingsopgave formuleert om dat perspectief te realiseren. Vanuit het regime kan een bouwarrangement worden opgezet, waarmee vanuit een coalitie vormgegeven wordt aan het formuleren van een sturingsopgave, gericht op verandering of optimalisatie van het dominante paradigma.

<sup>38</sup> Ook hier zijn wel andere benaderingen te onderscheiden. Bijvoorbeeld vanuit de NSOB is onderscheiden naar governance als wijze van sturen gekenmerkt door structuur, strategie en cultuur. Bij toepassing van deze analysemethodiek op de sturing op de transitie van circulaire economie is vervolgens een aantal dilemma's onderscheiden waarin keuzes voor omgang te maken zijn. Dit levert veel inzicht over hoe de sturing kan worden verbeterd. De verschillende procesmatige stappen en besluiten krijgen echter minder expliciete formulering. Zie onder meer Oudega, Schulz en van Twist (2023).

<sup>39</sup> Vanuit het dominante paradigma geven we het maatschappelijk systeem vorm dat de reguliere functies zoals landbouw en onderwijs tot stand brengt.

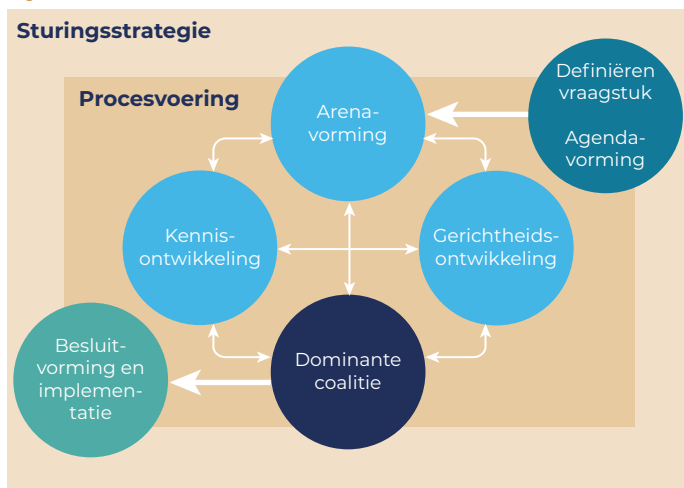


Een bouwarrangement is de omgeving waarin betrokken stakeholders het met elkaar eens (moeten) worden over de opgaveformulering: welke verandering in de vervulling van de maatschappelijke functie is nodig, welke oplossingen zijn verstandig en hoe moet het reguliere maatschappelijk systeem vormgegeven of aangepast worden? Ook wordt bepaald hoe deze verandering te implementeren. Vanuit het bouwarrangement is het doel om verandering te bewerkstelligen in de wijze waarop – vanuit het samenspel tussen niche, regime en landschap – de vervulling van de maatschappelijke functie regulier plaatsvindt. De overheid is daarbij onderdeel van het bouwarrangement, maar ook van het regulier maatschappelijk systeem en de sturing op het gehele stelsel. De processen in het bouwarrangement moeten uiteindelijk leiden tot (democratische) besluitvorming over de formulering van en sturing op de betreffende transitieopgave.

#### 2.4.2 Het leer-arenamodel om te analyseren wat zich afspeelt in het bouwarrangement

Vanuit het leer-arenamodel kunnen we de processen in het bouwarrangement analyseren en van daaruit handvatten voor BZK identificeren om de sturing vanuit het oogpunt van effectiviteit en democratie te versterken.

Figuur 8. Leer-arenamodel.



Het leer-arenamodel<sup>40</sup> biedt een systematische weergave van de wijze waarop in een bouwarrangement met een doorslaggevende groep stakeholders gewerkt wordt aan consensus over aanpassingen in het dominante paradigma en hoe deze te implementeren. Dit gaat om hoe de maatschappelijke functie vervuld moet worden, hoe het bijbehorende maatschappelijk systeem eruit moet zien en hoe tot implementatie van de verandering te komen.

Centraal in het leer-arenamodel staan agendavorming, arenavorming, gerichtheidsontwikkeling, kennisontwikkeling, coalitievorming en besluitvorming en implementatie. De ontwikkeling naar een nieuw dominant paradigma zal zich meer of minder iteratief in rondes langs deze stappen afspelen. Hieronder hebben we deze beknopt weergegeven<sup>41</sup>:

- **Agendavorming:** met agendavorming bedoelen we de wijze waarop de (eerste) agenda tot stand komt. Dit omvat de (eerste) opgaveformulering en de urgentiebeleving van betrokken stakeholders.
- **Arenavorming:** met arenavorming bedoelen we de ontwikkeling van de governance van waaruit gewerkt en gestuurd wordt. Het omvat alle actoren die bij het bouwproces betrokken zijn, de beschikbare middelen, de verhoudingen die tussen hen gelden en de structuren waarbinnen gewerkt en besloten wordt.
- **Kennisontwikkeling:** met kennisontwikkeling bedoelen we de ontwikkeling van beschikbare kennis over de opgave en over de werking van het maatschappelijk systeem en de mogelijkheden om deze kennis te verbeteren. Het omvat alle kennis, informatie en data die beschikbaar zijn om met stakeholders over te spreken. Het gaat dus over kennis die voor iedereen toegankelijk is (niet individuele kennisposities). We spreken daarom ook wel over het kennisfonds ten opzichte van de opgave.
- **Gerichtheidsontwikkeling:** met gerichtheidsontwikkeling bedoelen we het leren door verandering van waarden, belangen, kennis en/of emoties, gericht op de ontwikkeling van een voldoende gezamenlijk handelingsperspectief op de opgave. Stakeholders leren over de opgave, over de beschikbare kennis en over elkaar.
- **Coalitievorming:** een coalitie vormt zich in de arena en bestaat uit mensen die een voldoende gedeeld perspectief hebben op wat er moet gebeuren (dat kan vanuit uiteenlopende achterliggende argumentaties zijn). Een coalitie bestaat pas als deze in staat is om besluiten te nemen over wat moet veranderen en over de wijze waarop die veranderingen geïmplementeerd moeten worden.
- **Besluitvorming en implementatie:** met besluiten bedoelen we bindende keuzes over de vereiste veranderingen en de implementatie daarvan. Dit betreft dus keuzes over wat de te realiseren opgave is, welke doelen en resultaten daarvoor bereikt moeten worden, welke legitimerende omgeving vereist is en hoe het maatschappelijk systeem ingericht en georganiseerd moet worden.
- **Procesvoering:** met procesvoering bedoelen we de wijze waarop in het bouwarrangement gestuurd wordt op de totstandkoming van de agendavorming, het leerproces, de coalitievorming en besluitvorming.

<sup>40</sup> Dit vatten we samen in het weergegeven framework, en lichten we verder toe in de bijlage.

<sup>41</sup> Stolck, Wesseling en van der Beek (2021).

Er is sprake van succesvol sturen op de opgave als door de coalitie (democratische) besluiten worden genomen vanuit een voldoende gedeeld handelingsperspectief, gericht op de ontwikkeling naar een meer overzichtelijk, oplosbaar vraagstuk in een volgende fase. Succesvol betekent dus niet alleen effectief, maar ook met draagvlak en legaal, of anders gezegd democratisch gelegitimeerd. Hoe kan die brug naar meer of minder 'democratisch' worden geslagen?

### *Meerdere coalities*

Een belangrijk inzicht daarbij is dat hierboven sprake is van de vorming in de arena van een dominante coalitie die de agendering, formulering en sturing op de transitieopgave nader invult. Terecht is daar vaak het commentaar op dat er sprake is van meerdere coalities die juist strijd voeren om dominantie in die arena. Hiervoor is al verwezen naar het werk van Sabatier en Jenkins die dit aspect van meerdere coalities benadrukken. Zo'n 'Advocacy Coalition Framework' (ACF) kan dominant zijn, maar kan die dominantie ook verliezen aan een concurrerende ACF. Zo'n strijd tussen verschillende coalities vindt met name in fase 2 van een transitieopgave plaats, maar ook in fase 1 en fase 3 is sprake van verschillende coalities die strijd voeren. Het begrip arena zoals het hierboven is gedefinieerd is dan ook meer te zien als een sturingsarena, mede opgezet door de overheid waarbinnen verschillende partijen vormgeven aan het dominante perspectief. Deze interpretatie leunt meer op het werk van Stone over 'regimepolitics' waar hierboven naar verwezen is. Buiten die sturingsarena, maar voor een deel ook zeker daarbinnen, vindt in de politieke arena strijd tussen die coalities plaats om het bezetten van de plek van de macht. De kunst is echter om in die sturingsarena verschillende partijen te verenigen op een voldoende gedeeld handelingsperspectief en zo een 'dominante ACF' te vormen.

## 2.5 Verankeren en waarborgen van de democratie

In deze paragraaf ontwikkelen we een kader waarmee we de brug kunnen slaan naar het vanuit democratisch oogpunt waarderen van het sturen op transitieopgaven. In dit document is dat sturen geanalyseerd volgens de stappen van het leer-arenamodel. Het hierna ontwikkelde kader voor democratische legitimatie waardeert deze verschillende stappen. In de volgende paragraaf gaan we in op twee benaderingswijzen van democratie die bij het sturen op transitie toegepast worden en de kern van het debat tussen deze twee benaderingswijzen. In paragraaf 2.5.2 schetsen we het door ons ontwikkelde kader om democratische sturing op transitieopgaven te waarderen.

### 2.5.1 Debat over democratie in het sturen op transitieopgaven

Inzichten in transitie management zoals weergegeven in paragraaf 2.3.2 worden wel eens aangemerkt als technocratisch en elitair. Kort gezegd is dit omdat deze benadering sterk de nadruk legt op verandering van maatschappelijke functie door in te zetten op het versterken van niches en het aansluiten bij actoren die de transitieopgave verder kunnen brengen, in plaats van de politieke dialoog binnen het (politiek-bestuurlijke) regime over de gewenste ontwikkeling centraal te zetten. De kritiek vanuit de liberaal-democratische stromingen is dat dit betekent dat er slechts selectief aansluiting is bij bepaalde groepen in plaats van dat gestreefd wordt naar brede betrokkenheid.

Stromingen binnen het transitie management-denken geven echter aan juist bij uitstek democratisch te zijn in hun benadering. Door in te zetten op niches komen maatschappelijke stemmen aan bod die vanuit het heersende regime, en het representatieve stelsel dat daaraan ten grondslag ligt, geen ruimte krijgen.<sup>42</sup> Daarin staat niet een traditionele opvatting van democratie centraal<sup>43</sup>, maar een 'post-foundational'-opvatting over democratie. De post-foundational-benadering richt zich op het ontwikkelen van een gedeeld paradigma naar duurzame functie-uitoefening vanuit de legitimatie dat duurzame ontwikkeling een breed geaccepteerde overkoepelende publieke waarde is.<sup>44</sup>

De veronderstelling van de post-foundational-opvatting is dat de vereiste ingrijpende transitie vanuit het reguliere representatieve stelsel geen vorm krijgt omdat enkel wordt ingezet op optimalisering en dat nicheontwikkeling daardoor niet voldoende kansen krijgt. Door enkel in te zetten op optimalisatie, is ook het huidige regime selectief. De vigerende politieke, economische en sociale logica zorgen er dan voor dat iets anders dan optimaliseren nooit de sturingsinzet van het dominante regime zal zijn. In onze woorden: maatschappelijke belangrijke stemmen wordt het zwijgen opgelegd door de heersende krachtsverhoudingen. Versterking van de veranderingsgezinde krachten is daarmee vanuit deze benadering te zien als versterking van (maatschappelijke) democratie. Dit kan door in te zetten op experimenten, visievorming voorbij de bestaande expertises en de bestaande procedures en het betrekken van nieuwe en buitengesloten actoren. Selectiviteit bestrijden met selectiviteit, zo lijkt het wel.

<sup>42</sup> Jhagroe & Loorbach (2014); Roorda et al. (2015).

<sup>43</sup> Waarbij het principe van één burger, één stem en vrije deliberatie centraal staat, met vrije toegang en gelijke mogelijkheden voor het volk in deliberatie en besluitvorming.

<sup>44</sup> Duurzame ontwikkeling in de brede betekenis, zoals gedefinieerd door de 17 duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de VN (of varianten daarvan).

In een latere publicatie geven Loorbach en Scherpenisse een korte uitwerking waarvan de kern is dat de maatschappelijke vernieuwing er eerder is dan de overheidssturing op de transitie. Draagvlak voor transitie betekent draagvlak voor vernieuwing in plaats van voor beleid. De overheid moet niet proberen op de transitie te sturen en daar op de klassieke wijze draagvlak voor te organiseren. De samenleving geeft zelf richting. De overheid kan helpen. Draagvlak kan toenemen door wetenschappelijke noodzakelijkheid en maatschappelijke wenselijkheid van de transitie tot uitdrukking te brengen.<sup>45</sup>

Er is zeker iets te zeggen voor het tegengaan van selectiviteit die duurzame ontwikkeling belemmert en het selectief bevorderen van verandering die juist duurzame ontwikkeling bevordert. De post-foundational-benadering benadrukt de aanwezigheid van conflict en het belang van pluraliteit. In een specifieke context vindt democratische strijd plaats die geen vooraf gegeven fundamenten heeft.<sup>46</sup> De vraag blijft staan hoe de nagestreefde verandering van het regime verankering krijgt binnen het democratische stelsel en de democratische machtsverhoudingen. Uiteindelijk zullen politieke besluitvorming, wetgeving en andere vormen van sturing moeten plaatsvinden. Dat is des te meer van belang omdat de in de benadering van Loorbach en anderen zo benadrukte bevordering van de ontwikkeling van niches ook vragen stelt ten aanzien van die niches. Dragen die op voorhand bij aan transitie en democratische sturing daarop? Ook in termen van niches zijn vreselijke praktijken denkbaar. 'Onvolhoudbaarheid' als een basis voor het definiëren van transitie en transitieopgaven blijft uiteindelijk ook een sociale constructie. Duurzame ontwikkeling kent vele invullingen, van optimalisatie van de huidige praktijken tot ingrijpende verandering.

Beide democratische benaderingen zijn wat ons betreft relevant in het waarderen van de sturing op transitieopgaven vanuit democratisch oogpunt. De discussie tussen beide benaderingen scherpt ten aanzien van ons onderzoek de vraag aan hoe vanuit verschillende opvattingen over democratie de wijze van sturing op de transitie expliciet kan worden gewaardeerd als democratisch sturen op duurzame ontwikkeling. Er kan volgens ons bij de uitwerking van beide benaderingen geen onoverbrugbare kloof ontstaan. Ook de inzet en resultaten van een meer post-foundational-benadering verdienen uiteindelijk afweging in termen van democratische besluitvorming. In de volgende paragrafen ontwikkelen we hiervoor een waarden- en normenkader.

## 2.5.2 Kader voor waarderen democratisch sturen

De vraag is hoe 'beter democratisch sturen' kan worden geoperationaliseerd. Een eenvoudige vertaling is de vraag hoe de sturing op transitie meer kan voldoen aan democratische waarden en normen. De volgende vraag is dan wat die waarden en normen zijn en hoe te bepalen of sprake is van meer of minder voldoen daaraan. In de literatuur is de vraag naar beter democratisch sturen een synoniem voor de vraag naar meer of minder democratische legitimiteit. Daarbij komen steeds drie aspecten naar voren:

- Legitimiteit als het voldoen aan de wettelijke normen voor de inrichting en uitvoering van sturing (legaliteit);
- Voldoen aan de wensen van de samenleving (algemeen belang of soortgelijk);
- Steun of in ieder geval aanvaarding van de inrichting van sturing (tot en met uitkomsten) vanuit de wettelijke en morele normen.

Deze drie aspecten kennen een woud van dilemma's en daarmee verbonden verschillen in accenten tussen opvattingen over legitimiteit. We gaan op drie punten in:

1. De vraag vanuit het ministerie van BZK is mede ingegeven door zorgen over de steun voor de democratische sturing op transitie (van agendering tot implementatie van besluiten). Volgens sommigen gaat het bij legitimiteit om het erkennen van gezag, om vrijwillige aanvaarding van het systeem en de sturing vanuit een perceptie van algemeen belang gebaseerd op legale en normatieve normen. Steun of vertrouwen zien zij eerder als mede een gevolg van legitimiteit dan als aspect van legitimiteit zelf.<sup>47</sup> Wij denken dat steun een goede indicator van legitimiteit is, maar dat legitimiteit inderdaad een bredere strekking heeft dan concrete steun voor een concreet beleid. Nederhand en Edelenbos drukken het mooi uit: het gaat om een bredere bereidheid om besluiten te accepteren zonder de uitkomst al zeker te weten, vanwege het voldoen aan die legale en inhoudelijke waarden en normen.<sup>48</sup> Verbetering van legitimiteit gaat dus om verbetering van het voldoen aan die waarden en normen.
2. Vaak wordt onderscheid gemaakt tussen legitimatie van het democratische systeem en legitimiteit van een concreet beleid, zoals sturing op een transitie. Wij denken dat legitimatie van sturing ook altijd de achterliggende inrichting van die sturing moet omvatten.

<sup>47</sup> Zie Van Noije (2019). Zie ook Vringer en Carabain (2019).

<sup>48</sup> "The concept of legitimacy amounts to, at a very general level, the quality of being acceptable and accepted. Legitimacy basically has to do with a generalized preparedness to accept, within a certain margin, a decision whose content is not yet known". Nederhand & Edelenbos (2022).

<sup>45</sup> Loorbach en Scherpenisse (2020).

<sup>46</sup> Zie voor fundamenten en uitwerking van deze benadering met name ook het werk van Mouffe (2013).

Er moet voldaan zijn aan de institutionele eisen die democratische sturing stelt. De Raad voor het Openbaar Bestuur (hierna: ROB) stelt dat de kern van democratische legitimiteit bestaat uit drie delen: 1) de eis van algemeen (actief en passief) kiesrecht: burgers moeten invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van vertegenwoordigende lichamen, 2) de eis van democratische sturing: vertegenwoordigende lichamen moeten richting kunnen geven aan het overheidsoptreden en 3) de eis van democratische verantwoording: vertegenwoordigende lichamen moeten in staat zijn om het overheidsoptreden te controleren en betrokkenen te vragen hierover verantwoording af te leggen.<sup>49</sup> Het gaat bij deze definitie in hoge mate ook om systeemlegitimiteit en om eisen van legaliteit. De tweede eis van democratische sturing betekent niet veel als er niet op voldoende wijze voldaan is aan eis 1 en 3. Bij beoordeling van democratische sturing op een transitie zal dus aan de orde zijn of er voldoende voldaan is aan de eisen van institutionele inrichting zoals geformuleerd in de eisen van 1 en 2. We spreken hierna van een basisniveau van democratisch legitieme sturing als in ieder geval voldaan is aan een aantal basiseisen: feitelijk de legale normen. Zie ook hierna de vergelijkbare vijf eisen die Dahl stelt aan een democratie. Zolang die basiseisen in Nederland effectief gelden, stellen we dat er sprake is van democratische besluiten.

3. De ROB werkt deze driedeling verder uit naar input-, proces-, output- en feedbacklegitimiteit, nader geoperationaliseerd in een aantal waarden en normen. We werken deze hieronder nader uit voor democratische sturing op transities. Beter democratisch sturen is dus beter sturen vanuit die waarden, waarbij het basisniveau geldt van voldoen aan de legale normen van ons representatieve systeem. Zakken onder die legale norm betekent aantasting van de democratie, terwijl betere democratisch sturing betekent dat er aan meer moet worden voldaan dan alleen aan dat basisniveau. Verbetering van legitimiteit is dan gericht op inrichting volgens waarden en normen die tot aanvaarding en uiteindelijk tot meer steun en vertrouwen leiden. Daarbij is sprake van allerlei nadere afwegingen en te maken keuzes. Zo wordt vaak een spanning verondersteld tussen effectieve, resultaatgerichte sturing en draagvlak. De vraag is dus hoe bij beter democratisch sturen die combinatie van verschillende waarden en normen te optimaliseren gegeven een legale basis.<sup>50</sup>

### 2.5.3 Uitwerking van waarden en normen van democratische sturing op transities

In het ontwikkelen van ons waarden- en normenkader om democratisch sturen te kunnen waarderen, maken we gebruik van twee kaders die zijn ontwikkeld door Hendriks (2023)<sup>51</sup> en de Geus (2022)<sup>52</sup>. We lichten de kern van de kaders beknopt toe:

- Hendriks (2023) heeft een kader ontwikkeld om verschillende vormen van ‘good governance’ en democratische innovaties<sup>53</sup> die in het proces van sturing ingezet worden (op niveau van input, proces, output en systeem) in verbinding te brengen met een vijftal democratische waarden. Voor elk van de waarden formuleert hij een centrale vraag voor sturing en een aantal normen. Het kader van Hendriks is opgesteld vanuit een liberaal-democratische benadering die breed op overheidssturing toepasbaar is. Ten aanzien van transitiesturing is de vraag te stellen of sommige van die waarden of normen van de specifieke aard van transities meer speciale aandacht vereisen.
- De Geus (2022) benadrukt dat bij het beoordelen van het democratische karakter van transitiesturing de democratische waarden ook een meer post-foundational invulling van de waarden aandacht moet krijgen. De Geus heeft vanuit het oogpunt van democratische legitimiteit (op niveau van input, throughput, output, outcome) een kader ontwikkeld waarin ze vanuit de post-foundational-benadering aanvullende normen formuleert op de normen die voortkomen uit de liberaal-democratische benadering. In deze normen krijgt het ‘buiten-institutionele’ meer nadruk. Daarin zijn bijvoorbeeld ook publieke waarden gericht op toekomstige generaties meer van belang. De aanvullingen zijn naar onze mening niet strijdig met het door Hendriks ontwikkelde kader, maar vormen eerder een accentuering in de uitwerking. Zo past ‘variatie’ bij inputlegitimatie ook heel goed in het door Hendriks ontwikkelde kader.

<sup>51</sup> Hendriks (2023).

<sup>52</sup> De Geus, Wittmayer en Vogelzang (2022).

<sup>53</sup> Deze waarden zijn vertaald naar het Nederlands. Het gaat om inclusiveness, efficaciousness, appropriateness, resilience en counterbalance. Hendriks baseert zich daarbij onder meer op de bekende ‘5 principes’ van Dahl (effectieve participatie, gelijkheid van stemmen, verkrijgen van daadwerkelijk begrip, controle over de agenda en deelname van alle volwassenen) en nadere uitwerkingen daarvan. Hendriks verwijst in dat verband van governance-innovaties naar een onderscheid van Hood naar enerzijds sigmatype-waarden als effectiviteit en efficiency en anderzijds naar theta- en lambda-waarden als respectievelijk proceswaarden (‘to keep it honest and fair’) en systeemwaarden (‘keep it robust and resilient’).

<sup>49</sup> Raad voor Openbaar Bestuur (2015).

<sup>50</sup> Zie bijvoorbeeld Hendriks (2000); Van der Steen et al. (2021).

Hierna hebben we naar eigen inzicht beide kaders met elkaar verenigd en vertaald in achttien normen die gebruikt kunnen worden om te bepalen of de sturing op transities meer of minder democratisch is verlopen.<sup>54</sup> Op deze wijze zijn bijdragen vanuit de democratietheorie en governance vertaald in een integraal kader geschikt voor het beoordelen van democratische sturing van met name transities.

Tabel 2. **Kader voor het waarden van democratisch sturen.**

Waarde	Inclusiviteit	Deugdelijkheid	Doeltreffendheid	Veerkrachtigheid	Tegenwicht
Legitimiteit	Input	Proces	Output	Systeem	Systeem
<b>Centrale vraag voor sturing (op basis van Hendriks, 2023)</b>	Op welke manier en in welke mate is de sturing open (inclusief) en ontvankelijk voor gelijke inbreng van een variatie van groepen en maatschappelijke signalen?	Op welke manier en in welke mate is de sturing ingericht op een deugdelijk proces (transparant, open, integer) gericht op deliberatie en verbeterd begrip?	Op welke manier en in welke mate is de sturing in staat om oplossingen en resultaten effectief, efficiënt, responsief en in coproductie tot stand te brengen?	Op welke manier en in welke mate is de capaciteit en robuustheid van het systeem voor adaptiviteit, zelfregulatie en leren versterkt?	Op welke manier en in welke mate zijn de tegenkrachten en 'checks en balances' van het systeem versterkt?
<b>Normen vanuit democratische governance op basis van liberaal-democratische benadering (op basis van Hendriks, 2023)</b>	Gelijke mogelijkheden voor participatie geboden (inclusie)	Transparant en herleidbaar verloop van proces (transparantie)	Uitkomsten zijn effectief en resultaatgericht tot stand gebracht (effectief)	Zelforganisatie; zelfleren en zelfregulering is versterkt (robuustheid)	'Checks en balances' zijn adequaat ingericht (checks en balances)
	Diverse groep partijen betrokken (diversiteit)	Onbevooroordeeld en integer verloop van procedures (integerheid)	Uitkomsten zijn in cocreatie tot stand gebracht (cocreatie)		
<b>Normen vanuit post-foundational-benadering (op basis van De Geus, 2022)</b>	Alternatieve perspectieven uitgelokt (variatie)	Verschillende alternatieve lange-termijndenkebeelden, op basis van fundamentele veranderingen in normen, waarden en ethiek zijn besproken (langetermijn-perspectieven)	Kortetermijnkeuzes zijn gelinkt aan langetermijndenkebeelden en scenario's en institutionele verandering (guided action)	Een diversiteit aan actoren is betrokken bij het evalueren van prestaties en het inbedden van nieuwe uitkomsten en inzichten in structurele verandering (reflexieve monitoring)	Institutionele regels en praktijken zijn ter discussie gesteld (tegenkracht)
		Ideeën en acties zijn/ worden continu bevraagd en aangepast op nieuwe (maatschappelijke en wetenschappelijke) inzichten (reflexiviteit)	Nieuwe regels, partijen en verhoudingen hebben een plek in het systeem (collectieve empowerment)		

<sup>54</sup> De verschillende onderscheiden aspecten van legitimiteit krijgen overigens her en der wel verschillende invulling, niet zozeer vanuit verschillen in opvatting maar vanuit verschillen in definities. Zo definiëren Vringer en Carabain (2019) inputlegitimatie als steun voor de doelen van het beleid en outputlegitimatie als steun voor de interventies van het beleid.

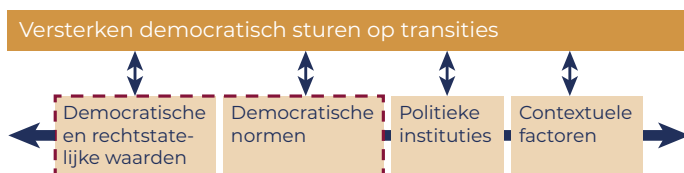


Het beoordelen van het democratisch sturen op de twee transitiecasussen volgens de stappen van het leer-arenamodel kan nu plaatsvinden door bovenstaande waarden en de daarbij behorende normen. Op elk van de normen geldt dat deze meer of minder aan de orde kunnen zijn geweest. Dat biedt aanknopingspunten waarlangs de democratische sturing kan worden versterkt. Daarbij geldt dat alle manieren om de input-, proces- en systeemlegitimiteit te versterken een verondersteld effect hebben op de outputlegitimiteit én een democratische waarde op zichzelf zijn.

Naast de versterking van de democratische normen door vanuit de sturing bij te dragen aan de geschetste waarden en normen, zijn er ook andere elementen van belang, zoals de achterliggende politieke institutionele verhoudingen (verkozen bestuurders, vrije, eerlijke en regelmatige verkiezingen, vrijheid van meningsuiting, vrijheid van informatie, vrijheid van vereniging en vergadering, inclusief burgerschap) en andere voorwaarden zoals controle over leger en politie, een democratische cultuur en zo meer. De politieke instituties en de democratische opvatting zijn voor de invulling van de versterking van de democratische waarden uiteraard mede bepalend. Beide elementen (dus de politieke institutionele voorwaarden en de democratische cultuur) laten we in dit onderzoek vanwege de scope buiten beschouwing maar spelen dus wel degelijk een belangrijke rol.<sup>55</sup>

Hieronder zijn de verschillende onderdelen van het kader om het democratisch sturen op transities te waarderen, gevisualiseerd.

Figuur 9. Visualisatie kader voor waarderen democratisch sturen op transities



#### 2.5.4 Versterking van democratische sturing

Het doel van het kader dat we in paragraaf 2.4.2 hebben geschetst, is om aan de hand van de geschetste waarden en de vertaling naar normen handvatten te kunnen identificeren waarlangs de democratische sturing op transities versterkt kan worden.

Het aantal mogelijke effecten op de democratische waarden ten gevolge van sturing op transitieopgaven is heel groot en is ook verbonden aan effectief sturen. Zo kan het sturen op niches (vanuit effectiviteitsoogpunt) bijvoorbeeld leiden tot meer doeltreffendheid en meer inclusiviteit in termen van democratische waarden en bijdragen aan de input- en outputlegitimiteit. Het zorgen voor implementatie van genomen besluiten (door goede procesvoering in het bouwarrangement), zorgt voor een bijdrage aan de democratische waarde van doeltreffend handelen en draagt eveneens bij aan outputlegitimiteit.

In ons onderzoek kunnen we nooit alle democratische effecten van sturing volledig in beeld krijgen. Het zal er dus om gaan om op basis van de casusstudie de belangrijkste mogelijke effecten en mogelijke verbeteringen in beeld te brengen aan de hand van het kader. Dat gaat om allerlei manieren gericht op het versterken van de input, proces- en systeemlegitimiteit en bijbehorende waarden, die een verondersteld effect hebben op de outputlegitimiteit én een waarde op zichzelf hebben. Daarbij kan ook aan de orde gesteld worden of een meer algemene aanscherpingen van de democratische functie (zoals het wetgevingsproces) bijdragen aan een meer democratische sturing op transities.

Vanuit de verschillende rollen van het ministerie van BZK kan het versterken van het democratisch sturen op transities gericht zijn op het volgende:

1. Het zelf meer democratisch vormgeven van de sturing op transities waar het ministerie verantwoordelijk is (*vanuit de inhoudelijk sturende rol van BZK*);
2. Het stimuleren van meer democratische sturing vanuit een coördinerende positie (*vanuit de coördinerende of stelselverantwoordelijke rol van BZK*);<sup>56</sup>
3. Vanuit de wijziging van de algemene democratische functie het democratisch sturen te versterken (*vanuit de rol van BZK als hoeder van de democratie*).

In de volgende twee hoofdstukken werken we de lessen en inzichten uit ten aanzien van het sturen op transitieopgaven.

<sup>55</sup> We hanteren het uitgangspunt dat bij een liberaal-democratisch regime, waar we in ons onderzoek van uitgaan, er voldaan is aan de politiek-institutionele voorwaarden zoals deze door de ROB en Dahl zijn geformuleerd en verwerkt in het kader van Hendriks (2023). Dat betekent dat beslissingen op legale democratische wijze genomen zijn en dat bij besluitvorming gesproken kan worden van outputlegitimiteit.

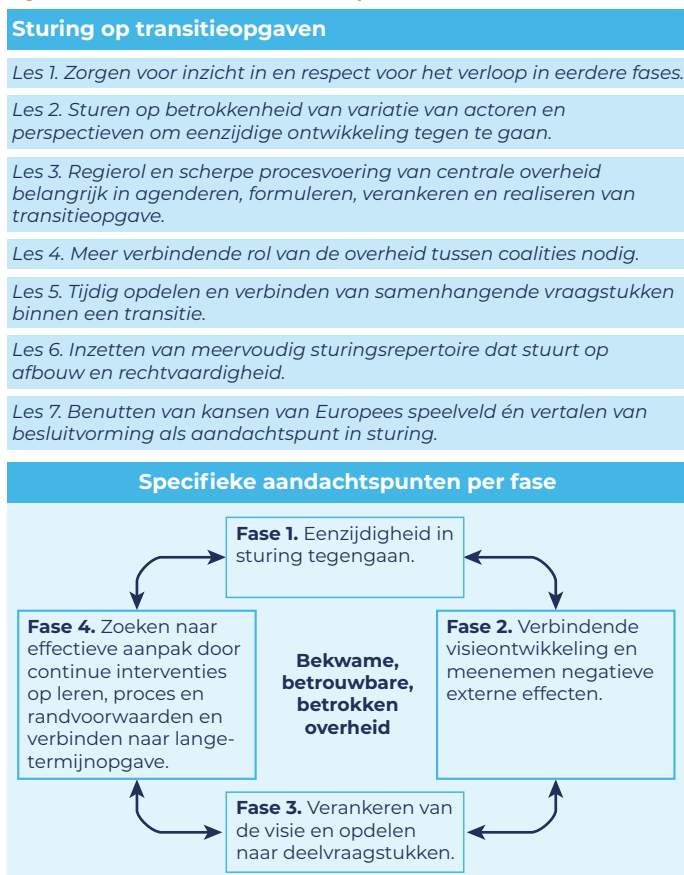
<sup>56</sup> In de praktijk sluit het handelingsperspectief erg aan op wat BZK kan doen vanuit zijn inhoudelijk sturende rol. Het verschil is alleen dat bij de inhoudelijk sturende rol BZK interventies meer kan afdwingen omdat ze er over gaat. Bij een coördinerende rol is dit minder het geval en is daarmee het proces in het bouwarrangement des te relevanter.

## HOOFDSTUK 3

# Lessen over de sturing op transitieopgaven

In dit hoofdstuk schetsen we lessen over de sturing op transitieopgaven die uit de praktijkcasussen naar voren zijn gekomen. We schetsen in paragraaf 3.1 eerst een algemeen beeld van de transitie en het verloop daarvan. In paragraaf 3.2 formuleren we algemene lessen. In paragraaf 3.3 gaan we in op specifieke lessen en handvatten die kenmerkend zijn voor elke fase. Hieronder hebben we alle lessen gevisualiseerd.

Figuur 10. **Lessen rond het sturen op transitie.**



## 3.1 Verloop van de fases in beide transitie

In dit onderzoek bestuderen we de transitie vitaal platteland en de transitie verduurzaming woningen. We duiden elk van de transitie kort:

- **De transitie vitaal platteland** is de brede noemer van één van de twee transitie die we bestuderen. We richten ons op de transitieperiode die zich vanaf de periode 1945/1950 tot nu voltrekt. Het betreft de transitie die bekend staat als ‘van grootschalige internationale commerciële landbouw naar duurzame landbouw’. Die formulering is wat ons betreft wat te nauw, omdat we ons richten op de gehele transitie van het platteland, met landbouw als één van de belangrijke verbonden onderdelen maar ook met andere belangrijke vraagstukken zoals de inrichting van het landelijk gebied. De brede uitdrukking ‘vitaal platteland’ is van een recentere datum, maar dekt wel de lading van de integrale sturing op het platteland. In de eerste decennia na de oorlog stond de ontwikkeling van de landbouw centraal; andere aspecten in die transitie naar een vitaal platteland wonnen langzaam aan kracht maar bleven lange tijd ondergeschikt aan de landbouw. Deze balans is in fase 3 duidelijk verschoven naar een bredere kijk op de transitie van het platteland en een integrale benadering heeft hierin aan kracht gewonnen. In deze fase richten we ons specifiek op de deeltransitie van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), aangezien dat de enige deeltransitie is die na het mislukken van het Landbouwakkoord overeind bleef.

- **De transitie verduurzaming woningen** is de noemer van de tweede transitie die we bestuderen en heeft betrekking op het verduurzamen van bestaande woningen door middel van energie-efficiëntieverbeteringen (zoals isolatiemaatregelen en de efficiëntie van installaties), het gebruik van hernieuwbare energiebronnen (zoals zonnepanelen of windturbines), het gebruik van duurzame materialen (bij renovaties en nieuwbouw), gedragsverandering, slimme technologie die energieverbruik optimaliseert en andere duurzame praktijken. Het uiteindelijke doel van verduurzaming van woningen past (inmiddels) binnen een grotere en meer complexe transitie naar een duurzamere samenleving (de klimaattransitie<sup>57</sup>) en kan gezien worden als een specifieke en belangrijke stap in het bereiken van de doelstellingen van de energietransitie<sup>58</sup> en de warmtetransitie<sup>59</sup>. We richten ons op de periode vanaf het ontdekken van de Groningse aardgasvelden (1959) tot nu, waarbij we zien dat de invalshoek rond deze transitie in de verschillende fases is veranderd. Vanaf fase 3 is het nadrukkelijk geagendeerd als onderdeel van de klimaattransitie.

We hebben de transities vitaal platteland en de verduurzaming van woningen geanalyseerd aan de hand van de fases van paradigmaverandering. In tabel 3 hebben we de beoogde verandering en de verschillende fases beknopt weergegeven.<sup>60</sup>

De transitie naar een duurzame en vitale inrichting van het platteland bevindt zich nu in de derde fase, om en rond de kanteling. In het beleid is er inmiddels sprake van een opgaveformulering van een transitie naar een duurzame en vitale inrichting van het landelijk gebied als gewenste situatie. Over de precieze invulling van de opgave is nog veel strijd en de kanteling heeft zich zeker nog niet voltrokken; het wordt dus spannend. De transitie verduurzaming woningen bevindt zich in de vierde fase, naar nieuwe evenwichten. Bij de transitie verduurzaming woningen is de kanteling inmiddels doorgezet. Het Klimaatakkoord van 2019 is daarin een belangrijke omslag geweest. Over de transitieopgave zelf is geen grote strijd meer, wel liggen er allerlei vraagstukken over wat de beste manier is om de opgave te bereiken, wie daarin welke rol moet spelen en hoe het nieuwe evenwicht te stabiliseren.

Tabel 3. Verloop fases in de transities van het vitaal platteland en de verduurzaming van woningen.

Fase	Transitie vitaal platteland	Transitie verduurzaming woningen
<b>Paradigma-verandering</b>	Een verandering van commerciële en grootschalige landbouw als belangrijk(st)e bepaler van de inrichting van het landelijk gebied naar een evenwichtige inrichting van een vitaal platteland met duurzame landbouw als belangrijk onderdeel.	Een verandering van grootschalig aardgasverbruik als belangrijkste energiebron voor huishoudens naar een duurzaam en bewust gebruik van (hernieuwbare) energiebronnen en materialen (als onderdeel van de bredere klimaattransitie).
<b>Fase 1: dominant paradigma</b>	Landbouw wordt gezien als een sector met een uitzonderlijke positie. Streven naar voedselzekerheid en inkomenszekerheid voor boeren door middel van grootschalige landbouw en prijsgaranties was het dominante politieke paradigma (1945-1960). Zeker na het Verdrag van Rome en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid werd ook internationale concurrentiekracht door innovatie en grootschaligheid een belangrijke doelstelling. De inrichting van het landelijk gebied was onder meer door ruilverkaveling sterk gekoppeld aan dit dominante paradigma van de inrichting van de landbouwsector. Er ontwikkelt zich een hegemoniale coalitie van betrokken partijen en overheden, het zogenaamde Groene Front. De Europese politiek en ambtelijke diensten evenals de Nederlandse politiek (tot en met Tweede Kamercommissies) en ambtelijke dienst zijn actieve deelnemers aan dit Groene Front.	De ontdekking van de Groningse aardgasvelden in 1959 leidt tot een grootschalige omschakeling aangestuurd vanuit de overheid naar aardgas voor verwarming, koken en elektriciteitsopwekking (1959-1972). De agendering van de opgave is niet politiek, het Groningse gas wordt gezien als groot belang voor de economie en de samenleving: aardgas was onderdeel van het frame van modernisering. De verhoudingen in de arena zijn helder met een beperkt aantal actoren (de staat, de Staatsmijnen, de NAM en lokale gasbedrijven), die ook invloed hebben op de uitbouw van gaswinning. Er is een redelijk gesloten coalitie die daadkrachtig optreedt.

57 De klimaattransitie is de (overkoepelende) transitie die verwijst naar een grootschalige verschuiving in beleid, technologie en gedrag en die gericht is op het verminderen van de negatieve impact van klimaatverandering en het bevorderen van een duurzamere toekomst.

58 De huidige energietransitie verwijst naar de overgang van een energiesysteem gebaseerd op fossiele energiebronnen naar een energiesysteem gebaseerd op duurzame, hernieuwbare en CO<sub>2</sub>-neutrale energiebronnen.

59 De warmtetransitie is nauw verbonden met de energietransitie, maar het legt specifiek nadruk op het verminderen van emissies die verband houden met verwarming.

60 In bijlage 1 hebben we een uitgebreidere tijdlijn opgenomen van de ontwikkelingen in de transitie vitaal platteland en de transitie verduurzaming woningen. Deze tijdlijnen zijn niet uitputtend en slechts een weergave van een aantal belangrijke gebeurtenissen en aanpassingen in beleid en wetgeving. Zie voor een uitgebreidere uiteenzetting van het verloop van de transitie vitaal platteland bijvoorbeeld hoofdstuk 4 van het rapport 'Kiezen én delen' (ABDTopconsult, 2021) over het ruimtelijk beleid voor het landelijk gebied voor 2000, na 2000 en vanaf 2020.

Fase	Transitie vitaal platteland	Transitie verduurzaming woningen
<b>Fase 2: dominant paradigma met opkomende strijd</b>	Grootschalige landbouw blijft het dominante paradigma, maar concurrerende paradigma's winnen aan kracht (1960-2018), met name op natuurgebied. De dominante coalitie van na de Tweede Wereldoorlog blijft ondanks verbodkelling van het Groene Front intact en doet voorstellen voor optimalisering van het huidige paradigma. De afname in dominantie van dat paradigma verloopt traag, soms met schokken en in golven. Mede door crises in de landbouwsector zoals de uitbraak van de varkenspest, komt er ook beweging in de sturing op de inrichting van het landelijk gebied ook gericht op natuur- en waterdoelstellingen. Enige integraliteit ontwikkelt zich, maar van de nieuwe beleidsplannen die integraliteit nastreven, zoals de Reconstructiewet, komt weinig terecht. Ook verliest het groeiende belang van de natuur tijdens de liberaliseringsgolf van 2010 tijdelijk aan gewicht. De verantwoordelijkheid voor landinrichting wordt gedecentraliseerd naar provinciebesturen.	Aardgas is de dominante energiebron in de verduurzaming van woningen, maar concurrerende energiebronnen (windturbines, kernenergie, isolatie, alternatieve bronnen, isolatie) als paradigma winnen aan kracht. Dit wordt gevoed door de oliecrisis, de Club van Rome en de 'eindigheid' van het gasverbruik en leidt tot heragendering van de opgave met een Nationaal Isolatieprogramma tot gevolg en een stevige regierol van de overheid. Het klimaatparadigma staat nog niet op de politieke agenda en schone energie heet nog 'alternatieve energie'. Wispelturig overheidsbeleid en lage gasprijzen zorgen ervoor dat de 'monocultuur' in het energiesysteem dominant blijft (1972-1990).
<b>Fase 3: om en rond de kanteling</b>	Er is een kanteling naar een evenwicht van belangen in het landelijk gebied (2018/2019-heden). De praktijk van de landbouw drukt op uiteenlopende sectoren zoals woningbouw, natuur en ondernemers. Vanaf de visie op Kringlooplandbouw van Carola Schouten in 2018 en met name de PAS-uitspraak in 2019 zien we een beginnende kanteling in de transitieopgave richting een grote urgentie en een andere kijk op en invulling van het landelijk gebied. Het evenwicht is nog niet in zicht en er bestaat nog veel discussie over hoe invulling te geven aan het landelijk gebied. In de sturingsarena krijgt het landbouwakkoord uiteindelijk geen vorm en staan de stikstofdoelstellingen van het kabinet ter discussie. Een van de belangrijkste struikelblokken is het perspectief voor boeren, met name ook financieel en in termen van bestaanszekerheid. Of anders gezegd: het NPLG krijgt wel verder vorm, maar is dus niet verbonden met een visie op de landbouw. Ook verwacht het PBL niet dat de doelen van het NPLG met de huidige plannen zullen worden gehaald. Hiervoor zijn meer vergaande maatregelen nodig. <sup>61</sup> In de politieke arena is heftige strijd rond deze overgang naar fase 3 met onder andere de boerenprotesten en de overgang staat met de opkomst van BBB en de uitslag van provinciale en landelijke verkiezingen weer onder druk.	Er vindt sinds 1990 (internationaal) een kanteling plaats naar een meer duurzaam paradigma (in navolging van het IPCC), gekoppeld aan klimaatverandering. In de jaren '90 wordt met de Derde Energienota gericht op het stimuleren van een duurzame huishouding (schoon, betrouwbaar en betaalbaar) en het scheppen van kaders voor marktwerking. De markt komt in deze periode in beweging. Er is sprake van liberalisering van de energiemarkt van gemeentelijke en provinciale energiebedrijven naar private bedrijven (veelal buitenlands van origine) en scheiding met strikt gereguleerde publieke netbeheerders. De overheid stimuleert diverse initiatieven en innovaties, maar is wispelturig in beleid en kaders. Prestaties zakken vanaf +/- 2005 in en komen tot stilstand. De markt stimuleert energiebesparing via het Energieakkoord (2013). De urgentie en druk vanuit klimaatperspectief nemen vanaf 2015 (Verdrag van Parijs, Urgendzaak) steeds meer toe (1990-2019). Steeds dominerender wordt de vraag wat de kosten en baten zijn en hoe die te managen. Het aspect van rechtvaardigheid, van een 'just transition', blijkt steeds meer een belangrijke factor voor de voortgang.
<b>Fase 4: nieuwe evenwichten</b>	Als de kanteling doorzet, volgt de fase waarin de nieuwe evenwichten vorm moeten krijgen. De kanteling is echter nog niet opgetreden. Het is ook goed denkbaar dat de kanteling niet doorzet en daarmee het paradigma van innovatie, grootschaligheid en concurrentiekracht weer aan kracht wint. Als de kanteling niet doorzet doet zich een juridisch probleem voor waarbij niet wordt voldaan aan (internationale) afspraken volgens bijvoorbeeld de Kaderrichtlijn water, de Vogel- en Habitatrichtlijn en het Klimaatakkoord. Bovendien is er grote ecologische urgentie om tot verandering te komen, aangezien er nu al consequenties zijn op het gebied van water- en bodemkwaliteit en beschikbaarheid van water. Een cruciale factor voor het doorzetten van de kanteling zal zijn of boeren voldoende perspectief geboden kan worden, zoals aangeduid in de verschillende modaliteiten uitgewerkt in het SER-rapport 'Naar duurzame perspectieven in de landbouw'. <sup>62</sup>	Met het Klimaatakkoord in 2019 is de kanteling definitief doorgezet en (stapsgewijs) verankerd in beleid- en wetgeving gericht op het paradigma van duurzaam en bewust warmte- en energiegebruik (2019-heden). Alhoewel de kanteling is doorgezet blijven er een aantal grote vraagstukken en dilemma's spelen die (nog) niet zijn beslecht. Dat gaat over rechtvaardigheid in termen van de verdeling van kosten en baten, dat gaat over het vraagstuk rond de energie-infrastructuur en dat gaat over het vraagstuk van de wijkgerichte aanpak (collectief warmtenet, publiek/privaat) versus de individuele aanpak (warmtepomp).

61 Planbureau voor de Leefomgeving (2024).

62 SER-rapport (2021) 'Naar duurzame perspectieven in de landbouw'.

## 3.2 Algemene lessen over de sturing op transitieopgaven

### 3.2.1 Les 1: zorg voor inzicht in en respect voor het verloop in eerdere fases.

Een transitie voltrekt zich (meer of minder grillig) langs verschillende fases. Inzicht in en respect voor het verloop van eerdere fases is belangrijk voor het bepalen van effectieve sturingsinterventies.

Elk van de fases binnen de transitie heeft grote invloed op de volgende fase en de complexiteit die zich daarin voordoet. In zowel de casus verduurzaming als de casus vitaal platteland zien we dat lock-ins, padafhankelijkheden en belemmeringen optreden als gevolg van eerdere keuzes in eerdere fases en eerdere transitieën. Die 'erfenis' van eerdere fases en eerdere transitieën leidt tot aanhoudende complexiteit in volgende fases die moeilijk te doorbreken kan zijn. In de vergelijking van onze praktijkcasussen zien we dat het wel of niet optreden van sociale en cognitieve fixatie een belangrijke factor is in de heftigheid van de 'strijd' die volgt. Bij de transitie vitaal platteland ontwikkelen deze fixaties zich heftig, bij de transitie verduurzaming woningen is dit in veel mindere mate het geval.

Het goed snappen en respecteren van de eerdere fases van de transitie, ook voordat het als transitie werd geagendeerd, is belangrijk om te kunnen bepalen welke stappen gezet moeten en kunnen worden, met wie en op welke wijze. Dat betekent ook dat lock-ins en padafhankelijkheden scherp in beeld moeten zijn zodat ook daar tijdig op kan worden geacteerd. Bij de casus verduurzaming van woningen zien we bijvoorbeeld dat het vraagstuk rond de vooral op fossiele energie gedreven energie-infrastructuur pas is/wordt aangepakt nu we tegen de grenzen van het systeem aanlopen (systeem-lock-in). Met meer aandacht voor de erfenis van eerdere fases (ook in termen van overwinningen en verworvenheden qua comfort, rijkdom en zekerheid) geeft ook meer zicht op de onderliggende waarden en zekerheden waaraan huidige paradigma's appellieren.

Alhoewel het natuurlijk niet helemaal reëel is om te sturen op transitieën zonder bepaalde lock-ins en padafhankelijkheden te creëren of daarmee om te moeten gaan, is het wel reëel om deze 'erfenis' veel scherper in beeld te brengen en mee te nemen in het bepalen van sturingsinterventies.

#### Transitie vitaal platteland

In de transitie naar een vitaal platteland zien we de 'erfenis' van eerdere fases de grootste rol spelen door het ontwikkelen van stevige fixaties. Daardoor verloopt het daadwerkelijk door kunnen zetten van de kanteling nog steeds moeizaam. Het Groene Front als krachtig machtsblok in met name fase 1 en 2 heeft tot gevolg dat er weinig variëteit is in en verbinding met nieuwe, opkomende partijen. Ook in fase 3 zijn de belangen van het voormalige Groene Front nog niet in balans met kwetsbare belangen zoals de natuur. Het afschaffen van het ministerie van Landbouw en Natuur in 2010 (fase 2) leidt er in de praktijk toe dat veel ambtenaren met kennis van zaken op gebied van de natuur vertrekken, waardoor kennis op dit vlak minder gerepresenteerd is en waardoor er een zekere tegenkracht wegvalt. In fase 3 moet deze kennis weer worden opgebouwd. Eerdere fases met eenzijdige ontwikkeling vertonen dus tekenen van cognitieve en sociale fixaties en versterken padafhankelijkheden rond investeringen, kennis, regels en lock-ins rond het niet beprijzen van externe effecten.

#### Transitie verduurzaming woningen

Bij de verduurzaming van woningen is het verloop van de transitie vanaf het begin af aan meer open. Alhoewel in fase 1 een duidelijke focus ligt op het optimaliseren en voortbouwen op aardgasgebruik, zien we dat er in fase 2, onder druk van internationale ontwikkelingen, ruimte komt voor andere oplossingen voor energie-opwek en energiegebruik. In deze periode worden diverse 'niches' gestimuleerd (alhoewel niet allemaal vanuit het klimaatparadigma, meer vanuit een economisch energie-innovatie-paradigma). In deze transitie is geen heftige sociale of cognitieve fixatie opgetreden. Dat lijkt een belangrijke rol te spelen in het minder grillige verloop van de transitie in termen van belangentegenstellingen. Wel treden er, door de dominante focus op het goedkope aardgas, lock-ins en padafhankelijkheden op die in latere fases nog steeds een rol spelen. Voorbeelden hiervan zijn het toenemende energieverbruik door ontwikkeling van nieuwe producten (centrale verwarming, huishoudtoestellen), het energiesysteem dat 'op slot' zit en markt-lock-ins doordat negatieve milieueffecten van fossiele brandstoffen niet beprijd zijn en aardgas goedkoop blijft. Langetermijninvesteringen in duurzame energie zijn daarmee op korte termijn niet aantrekkelijk (geweest).



### 3.2.2 Les 2: sturen op betrokkenheid van variatie van actoren en perspectieven om eenzijdige ontwikkeling tegen te gaan.

In het sturen op een transitie is het van belang dat de arena van actoren niet eenzijdig is samengesteld, maar dat een variatie aan actoren betrokken is bij het agenderen, structureren, leren en realiseren van (deel)opgaven.

In beide praktijkcasussen zien we wat ook in de transitieliteratuur rijk wordt beschreven: de rijksoverheid is onderdeel van het gevestigde regime en systeem en stuurt daarmee op het ontwikkelen van het bestaande.

Een belangrijk kritiekpunt dat naar aanleiding van de analyse van de twee praktijkcasussen naar voren komt, is dat de overheid, zeker bij de transitie vitaal platteland, erg eenzijdig op de ontwikkeling van de maatschappelijke functie heeft gestuurd, wat tot allerlei belemmeringen heeft geleid in het verloop van de transitie. De rijksoverheid is minder in staat (geweest) om los van de gevestigde belangen te opereren, het speelveld open te houden of tijdig interventies te plegen waarmee dat speelveld opengebroken wordt.

Om effectiever en meer democratisch te sturen, is het van groot belang om de ontwikkeling vanuit meer flexibiliteit en variëteit vorm te geven. Dat kan onder meer door meer aandacht voor het stimuleren van niches, het inzetten op het ontwikkelen meerdere toekomstbeelden, het bieden van toegang van partijen buiten de gevestigde orde en het borgen van belangen die een sterke representatie vragen.

We zien de volgende aangrijpingspunten voor het versterken van de (democratische) sturing:

- **Het versterken van inclusie via interventies in de arena.** Zeker in de eerste fases zien we in de beide casussen dat er sprake is van een gesloten coalitie als machtsblok, met weinig concurrentie en weinig ruimte voor de ontwikkeling van andere niches. In alle fases is variëteit in ontwikkeling gewenst, zeker ook vanuit democratisch oogpunt. Het is daarom verstandig om aandacht te hebben voor het doorbreken van machtsblokken, het verbreden van de arena door samenwerking met externe partijen en instituties als kennisinstellingen en het introduceren van alternatieve perspectieven in de arena.
- **Het bevorderen van de ontwikkeling van niches via perspectiefinterventies.** We zien bij de casus van het vitaal platteland duidelijk terug dat de geslotenheid in perspectievorming in de volgende fases kan leiden tot een bijna onneembare vesting in de (democratische) strijd tussen verschillende paradigma's. Het is in elk van de fases verstandig om interventies in te zetten die de ontwikkeling van nadere niches bevorderen en inzetten op het ontwikkelen van alternatieve langetermijnbeelden en -perspectieven.
- **Borg belangen die een sterke representatie vragen.** Het is voor de overheid van belang om goed oog te houden voor belangen die een sterke representatie vragen, ook als vanuit die belangenposities niet zelf voldoende actief om die representatie gevraagd wordt.
- **Het ontwikkelen van meer tegenkracht en aandacht voor achterliggende machtsverhoudingen en informatieposities.** Het bieden van meer tegenkracht is nodig om meer variëteit te krijgen in input, het proces en het leren. Het is verstandig daarin aandacht te hebben voor de achterliggende machtsverhoudingen en informatieposities en de systeemlegitimiteit op deze punten in algemene zin te versterken. Het Europees niveau kan een basis zijn om de systeemlegitimiteit te versterken. Juist op dit grensoverschrijdende niveau kan er ruimte zijn om negatieve effecten en mogelijke alternatieve ontwikkelingen samen onder ogen te zien.



### Transitie vitaal platteland

Bij de transitie naar een vitaal platteland zien we in de eerste fase weinig diversiteit en variatie van belangen en perspectieven. Het nauwe samenwerkingsverband het Groene Front richt zich op het beschermen van de voedselproductie in de landbouw. Er is weinig ruimte voor de perspectieven van andere partijen, die daar overigens weinig belangstelling voor hebben. De overheid richt zich niet op het behartigen van belangen die zwak gerepresenteerd zijn, zoals het belang van de natuur. In fase 2 neemt het aantal actoren met verschillende waarden en kennis toe. Milieuorganisaties staan lijnrecht tegenover landbouworganisaties, maar ook andere sectoren van het bedrijfsleven kijken kritisch naar ruimtebeslag en nadelige effecten van de intensieve landbouw. Deze kritische stemmen slagen er echter niet in de machtsverhoudingen van de agrarische sector te verschuiven. Dit verandert rond 2018 (fase 3) wanneer er meer aandacht komt voor een evenwichtiger representatie van belangen in het landelijk gebied. Ondanks de brede samenstelling van betrokken partijen met invloed is er ook in de derde fase nog onvoldoende aandacht voor een aantal perspectieven. Zo ligt de aandacht nog te veel bij gevestigde en grotere organisaties en onvoldoende bij kleine pioniers. Bovendien wordt de stem van burgers nog gemist. Jongeren hebben een beperkte rol in de maatschappelijke discussie en hetzelfde geldt voor het brede middenveld. Je hoort voornamelijk de burgers die fel voor of fel tegen maatregelen zijn, waardoor veel aandacht gaat naar de 'flanken'.

### Transitie verduurzaming woningen

Bij de verduurzaming van woningen zien we dat in de eerste fase de diversiteit in deelname en variatie in perspectieven beperkt is. De focus ligt op de omslag naar aardgas en er is weinig aandacht voor andere langetermijndenkbelden, -scenario's of externe effecten. In de twee fases daarop verbreedt dit: door nieuwe inzichten (Club van Rome, 1972) en de stijgende lasten (oliecrisis, 1973) wordt duidelijk dat er op de langere termijn voor aardgas een alternatief moet komen. Er wordt een integrale Energienota opgesteld waarin ook vraagstukken rond ruimtelijke ordening en milieu worden meegenomen. Ook wordt een Brede Maatschappelijke Dialoog gestart en er wordt een Algemene Energie Raad ingesteld. Ook in de derde fase zien we dat er in de jaren '90 en begin 2000 veel aandacht is voor innovatie en niche-ontwikkelingen. Het goedkope aardgas en de wisselende prioriteiten en wisselend beleid zorgen ervoor dat deze niet goed beklijven. In deze casus zien we dat ook in de derde fase met het Energieakkoord en het Klimaatakkoord succesvolle interventies zijn gedaan om ook nieuwe partijen in de arena te introduceren en op minder eenzijdige ontwikkeling van de maatschappelijke functie te sturen.

### 3.2.3 Les 3: regierol en scherpe procesvoering van centrale overheid belangrijk in agenderen, formuleren, verankeren en realiseren van transitieopgave.

Het actief sturen op een transitie gebeurt vanaf fase 3 door formulering en agendering van de transitieopgave. Strijd blijft zich in deze fase doorzetten.

In beide casussen zien we dat de grilligheid, machtsstrijd, de worsteling van de overheid in de verbinding met belangen en de aansluiting bij waarden en leefwereld zich voortzet. Het formuleren van de opgave door de overheid geeft echter wel richting en is een noodzakelijke bouwsteen om de kanteling te kunnen doorzetten. De vraag blijft wel hoe het 'boven komen en blijven' in die worsteling versterkt kan worden.

De formulering van de opgave geeft echter wel richting. De vraag is dan ook hoe het boven komen en blijven in die worsteling te versterken. In beide casussen zien we dat de centrale overheid een belangrijke, doorslaggevende rol speelt of kan spelen in het verder brengen van transitieopgaven. Zeker wanneer er sprake is van langdurige fases van agendering, blijvende strijd en het uitblijven van (duidelijke kaders en verankering die nodig zijn voor) voortgang.

Rond agendering zien we dat in beide casussen pas in fase 3 sprake is van agendering en formulering van de transitieopgave door de rijksoverheid. Die komt pas echt in beweging onder druk van diverse micro- en macro-ontwikkelingen in economie, maatschappij, ruimte en natuur. De rijksoverheid is zeker in de eerste twee fases, maar ook daarna nog, gericht op optimalisatie van het bestaande paradigma (optimalisatie van aardgas en commerciële en grootschalige landbouw). Het feit dat transities relatief laat worden geagendeerd en de overheid laat overgaat tot formulering van de transitieopgave, zorgt ervoor dat transities, zoals we nu ook ten dele zien, in een 'crisis'-sfeer terecht kunnen komen, terwijl de 'strijd' ook nog doorwoekert.

Het is de vraag in hoeverre het mogelijk is om de lange agenderingsfase in te korten, gegeven de wijze waarop onze democratie werkt en is ingericht. Vanuit een minder eenzijdige ontwikkeling (les 2) kunnen wellicht eerder aanknopingspunten naar voren worden gebracht die eerdere agendering mogelijk maken.

Aanvullend zien we op basis van de casussen een belangrijke rol voor de centrale overheid om een stevige regierol te pakken. Met name als de situatie gepolariseerd is, zorgt dit ervoor dat het lastig is om effectief te kunnen sturen op de transitie. In beide casussen zien we deze roep stevig naar voren komen: als de centrale overheid verzaakt om een regierol te pakken rond agendering, opgaveformulering en verankering in kaders voor de uitvoering, is het niet reëel te verwachten dat andere bestuurslagen de sturing op de transitieopgave wel adequaat aanpakken, mede gezien de grensoverstijgende aard van transitieopgaven. Juist wanneer de overheid onderdelen van de transitieopgave decentraliseert (zoals zowel in de transitie vitaal platteland als de transitie verduurzaming van woningen het geval is), is het belangrijk om duidelijke kaders en randvoorwaarden neer te zetten waarbinnen ontwikkeling plaats kan vinden.

Op basis van de twee casussen zien we de volgende aangrijpingspunten voor de invulling van de regierol van de centrale overheid, zeker bij meer gepolariseerde situaties:

- **Scherpe procesvoering op ontwikkelen van visie met partners.** In een gepolariseerde situatie waar sprake is van hoge kortetermijnurgentie (vaak kenmerkend in de kantelingsfase), is het komen tot een eerste visievorming met partners en de verankering daarvan de meest aangewezen stap. Een visie is dan noodzakelijk voor het richten van het handelen.

In de tweede fase (rond het Isolatieprogramma) en bij bijvoorbeeld het Klimaatakkoord (fase van kanteling) op verschillende momenten in de transitie redelijk succesvol gedaan is. Tegelijkertijd zijn er ook in deze transitie een aantal vraagstukken nog niet beslecht gericht op het ook daadwerkelijk uitvoeren van die visie.

In de casus vitaal platteland heeft het hieraan ontbroken, waardoor spanningen toenamen. Wanneer visievorming stroef verloopt, is een scherpere procesvoering nodig. Bijvoorbeeld door een onafhankelijk rapport, dat opvolging krijgt met een daadwerkelijk uitgewerkt standpunt van de regering. Het in werking stellen van dit soort vormen van procesvoering werkt toe naar een politiek oordeel dat er sprake is van een ingewikkelde transitieopgave die nadere stappen vereist. Hetzelfde geldt voor ingewikkelde deelvraagstukken die binnen een transitie aan de orde zijn (zoals rechtvaardige verdeling van kosten in klimaatbeleid).

- **De transparantie van het proces vergroten.** Bij transitieopgaven is er sprake van veel onzekerheid in het proces en de uitkomsten daarvan. Op het niveau van uitkomsten hebben we eerder vastgesteld dat een visie op de uitkomst en de weg ernaartoe nodig is. Op het niveau van het proces moet vervolgens continu worden gewerkt op basis van voortschrijdend inzicht en moeten keuzes worden gemaakt (met nooit alle informatie). Om te zorgen dat keuzes minder lang vooruitgeschoven worden én om het proces meer houvast te geven, kan de transparantie bij het maken van keuzes worden vergroot (inclusief de risico's) met daarin de overwegingen om een bepaalde richting in te slaan.
- **Het verankeren van de visie en bijbehorende randvoorwaarden.** In de fase van kanteling (fase 3) ligt de mogelijkheid nog open dat wordt teruggегepen op het bestaande paradigma en verdere optimalisatie daarvan (fase 2). In deze periode is er sprake van veel instabiliteit. Om die instabiliteit op te vangen, is het belangrijk om de verschillende stappen die gezet worden in visieontwikkeling ook te verankeren. Een goed voorbeeld hiervan is de wijze waarop is toegewerkt naar het Klimaatakkoord, waarbij ook gelijktijdig de wijze van omgang met de visie verankerd is door bijvoorbeeld het borgen van PBL als evaluator. Daarnaast is het belangrijk om ook tijdig de gestelde randvoorwaarden in te vullen, zodat vanuit de visie kan worden gehandeld. Bij de verduurzaming van woningen zien we dat bepaalde randvoorwaarden (zoals wetgeving en duidelijkheid op aanpalende vraagstukken) lang op zich (hebben) laten wachten.

### Transitie vitaal platteland

Bij de transitie naar een vitaal platteland zien we een lange agenderingsfase. Sinds begin jaren '60 komen concurrerende paradigma's op de agenda, maar het duurt tot in 2019 tot de overheid daadwerkelijk overgaat tot het formuleren van een sturingsopgave met de visie op kringlooplandbouw ('Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden'). Hier speelt druk door de PAS-uitspraak een belangrijke rol. Voor 2019 is de overheid niet proactief maar juist responsief in de sturing op de agendering, is er een sterk remmende rol van (gevestigde) marktpartijen en blijven burgers meer buiten beeld. Inmiddels is bij de bredere transitie naar een vitaal platteland sprake van een sturingsopgave die door de overheid is geformuleerd naar een duurzame en vitale inrichting van het landelijk gebied. Met het Nationaal Programma Landelijk Gebied is er een redelijk gedeeld beeld over dat er (internationale) doelen te behalen zijn voor water, natuur en klimaat en dat deze vertaald moeten worden naar Nederland en dat er veel samenhang is met de Nationale Omgevingsvisie, sociaaleconomische agenda's en de visie op de landbouw.

Er is op de transitieopgave voor een vitaal platteland nog geen dominante coalitie en handelingsperspectief op hoe de afstand te overbruggen. Het niet sluiten van het Landbouwakkoord of ontwikkelen van een visie hierop is daar een illustratief voorbeeld van. Bij zo'n gepolariseerde situatie als in de transitie vitaal platteland heeft de centrale overheid onontkoombaar een regisserende rol. Als de rijksoverheid deze niet vervult, is het niet reëel te verwachten dat andere bestuurslagen adequaat kunnen sturen op de zeer grensoverstijgende opgave. Dit is terug te zien in het NPLG. Voortgang van het NPLG is afhankelijk van de formulering van een langetermijnvisie. Ook is er bij het invulling geven aan de structurerende keuzes in het NPLG vanuit de provincie een sterke behoefte aan meer regie vanuit het Rijk.

### Transitie verduurzaming woningen

Bij de verduurzaming van woningen zien we dat het lang heeft geduurd voordat de overheid zelf de sturingsopgave naar een meer duurzame warmte- en energie-opwek en verbruik vanuit het klimaatparadigma heeft geformuleerd. Lang heeft de overheid gestuurd op aardgas en is ze vrij remmend en wispelturig geweest in de sturing op meer duurzaamheid. In de jaren '90 heeft de overheid met de Energienota wel ingezet op innovaties voor energiebesparing en hernieuwbare bronnen, maar was er geen duidelijk proces gericht op de lange termijn waarin beleidsinstrumenten lang stand hielden. Wat volgt is een lange stilstand, waarbij Nederland steeds verder achter begint te lopen op het gebied van hernieuwbare energie en energiebesparing. Het Klimaatakkoord in 2019 betekent vanuit de overheid een kanteling waarin de verduurzaming van woningen is opgenomen in een breed pakket aan maatregelen in het kader van de klimaattransitie. De druk hiervoor komt ook hier vanuit buiten. Voorbeelden zijn het Parijsakkoord (2015), de Urgenda-uitspraak, de ontwikkelingen in het aardbevingsgebied in Groningen, en marktpartijen die aan de slag willen met verduurzaming (zoals bijvoorbeeld zichtbaar wordt met het Energieakkoord van 2013).

Nu liggen er diverse vraagstukken die nog moeten worden opgelost, zoals het energiesysteem, een rechtvaardige verdeling van de verduurzamingskosten en een effectieve aanpak in de praktijk. Niet alleen doet hier zich ook de vraag voor of dit eerder geagendeerd had moeten worden, maar partijen vragen op deze vraagstukken ook om een regierol vanuit het Rijk. Dan wel rond het zorgen voor een samenhangende visie op verbonden vraagstukken, dan wel door duidelijkheid, richting en stabiliteit vanuit richtinggevend kaders en randvoorwaarden voor het decentrale niveau om tot effectieve uitvoering te komen. Dat gaat onder meer over financiële obstakels, capaciteit, mandaat en bevoegdheden, kaders voor taakinfilling en technische mogelijkheden.

Ter illustratie omschrijft hiernavolgende tekstbox de zeer lange agenderingsfase van de transitie naar een vitaal platteland.

### Box 3. Erfenis van eerdere fases: een analyse van het mestbeleid door prof. dr. ir. Katrien Termeer

Als reflectie op de Kamerbrief over het mestbeleid van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer van 8 september 2020, beschrijft professor Termeer de analyse van 25 jaar mestbeleid uit haar proefschrift van 1993, met daarin analyse en aanbevelingen voor de situatie nu.

#### Reflectie op bijna 50 jaar mestbeleid en een 10-puntenplan voor een duurzame Landbouw

*'Inmiddels zijn we alweer ruim 25 jaar verder'... 'Ik ontken niet dat er al veel voortgang is geboekt op milieuterrein ten opzichte van 1993, maar er is nog steeds sprake van een deel van het landbouwnetwerk dat zich afzet tegen de boze buitenwereld; een deel van het milieunetwerk dat de landbouw liever ziet verdwijnen uit Nederland; vele cognitieve fixaties en eenzijdige probleemdefinities; vele sociale fixaties en onproductieve interacties; en veel dynamiek en initiatieven, die nog steeds onvoldoende benut worden.'*

*'Dit alles heeft geleid tot het huidige gedrocht van het mestbeleid, waar niemand blij mee is, maar waar ook niemand echt aan durft te tornen omdat dan het hele kaartenhuis in elkaar stort. Wanneer we doorgaan op dezelfde weg kan ik dit verhaal over 25 jaar weer opschrijven, tenminste als we dan nog een landbouwsector hebben in Nederland. De urgentie van de diverse milieuproblemen en de lastige positie van de boer in de keten is de afgelopen 25 jaar namelijk wel toegenomen.'*

Termeer schetst vervolgens diverse punten om de noodzakelijke transformatie van de landbouw daadwerkelijk in te zetten. Zoals: 1) het vertrekken vanuit een holistisch perspectief dat uitstijgt boven het mestvraagstuk en veehouderij alleen; 2) de koers die is geformuleerd vasthouden en samenhang met de 'grenzen' van de aarde en een goed leven voor mens en dier vasthouden zodat ondernemers weten waar ze aan toe zijn; 3) zorgen voor coherent beleid; 4) nieuwe spelregels, zoals het alleen betrekken van partijen die een bijdrage willen leveren aan gedeelde koers aan tafel zetten; 5) niet alleen 'usual suspects' aan tafel zetten die het gesprek gijzelen; 6) gedetailleerde middelengerichte maatregelen uit de weg halen; 7) zorgen voor een goed verdienmodel voor ondernemers met incentives zodat de marktpositie voor duurzame initiatieven verbetert; 8) synergie zoeken met de Europese farm-to-fork-strategie en 9) burgers actief betrekken in de transformatie richting een duurzaam voedselsysteem.

#### Inzichten voor casusonderzoek

Het verhaal van Termeer leert ons dat paradigma's onvermijdelijk bepalend zijn voor hoe de manier van sturing op een transitieopgave plaatsvindt, maar nader invulling krijgen door invloeden vanuit de vorige fases. Wat het paper haarscherp weergeeft, is dat de algemene koers (publieke opgave) duidelijk is, maar wel een omvattend paradigma vereist dat verbindend is naar andere opgaven. Het doorbreken van de verschillen in gerichtheid, zoals cognitieve fixaties die in het verleden zijn ontstaan en die maar voortduren, is noodzakelijk om verder te komen. Dat geldt ook voor de wijze waarop actoren tegenover elkaar staan. De diepgaande tegenstellingen blijven dwars zitten juist omdat ze zo diepgaand zijn. Deze fixaties zijn te zien als een soort padafhankelijkheid in de zin van gepolariseerde sociale verhoudingen. Belangenposities en machtsverhoudingen zitten daarbij dwars. Het ontbreken van een goed verdienmodel heeft alles te maken met de in hoofdstuk 2 benoemde materiële en financiële padafhankelijkheden door gedane investeringen en onzekere perspectieven. De bestaande (middel) regelgeving zit (doel)regelgeving in de weg. Achter deze padafhankelijkheden gaan machtsverhoudingen en scherpe belangentegenstellingen schuil. Denk aan de positie en invloed van financiële instellingen, aan de verschillende posities in de voedselketen, de verschillende fracties van boerenorganisaties en zo verder.

Te constateren is dat de sturing op de opgave in vorige fases de sturing in de komende fase behoorlijk gecompliceerd heeft, hoewel er ook voortgang is door de visie van circulaire landbouw en op milieuterrein ook wel enige voortgang is. Voldoende is het duidelijk niet. De vraag is dan welke aanpak helpt. Termeer doet daarvoor, zoals hierboven te lezen, aanbevelingen en de vraag is of die in de strijd tussen de verschillende coalities kans van slagen hebben. De aanbevelingen zijn krachtig, zoals de holistische visie, met een coherente koers aansluitend bij de Europese strategie, een verdienmodel, doelregelgeving, initiators en makelaars, het betrekken van partijen die willen bijdragen en het betrekken van burgers. De vraag is vervolgens hoe deze aanbevelingen uiteindelijk leiden tot een dominante coalitie die tot legitieme, breedgedragen democratische besluitvorming kan komen. Interessant is daarbij dat Termeer naast alle kritiek ook met respect spreekt over wat wél eerdere verdiensten zijn geweest van het gevoerde beleid.

### 3.2.4 Les 4: meer verbindende rol van de

**overheid tussen coalities nodig.** Het tot stand komen van verbindende coalities – die niet eenzijdig zijn – is een belangrijke factor in de voortgang van een transitie. Dat vereist een meer verbindende rol van de overheid.

Transitieopgaven blijven vaak vastzitten op sociale (coalitie) en cognitieve (gerichtheid) fixaties, op lock-ins en padafhankelijkheden. Het doorbreken van deze belemmeringen is cruciaal om voortgang te (kunnen) boeken. Uit de praktijkcasussen blijkt dat de (rijks)overheid daarin een belangrijke rol heeft, maar dat dit ook lastig is gegeven het feit dat de overheid ook onderdeel kan zijn van die fixaties. Een factor blijkt de mate waarin de overheid in staat is om de sturing goed te matchen met de (veranderende) complexiteit van de vraagstukken binnen de transitieopgave. We zien met name bij meer taaie en principiële vraagstukken (legio in de transitie vitaal platteland, een rechtvaardige verdeling voor de kosten van verduurzaming/klimaat) dat het lastiger is om voortgang te boeken.

De praktijkcasussen leren ons dat de overheid (in algemene zin) een belangrijke en leidende rol heeft om op sector- en bestuurslaag overstijgende processen verbinding aan te brengen binnen de coalitie en vanuit daar op voortgang te sturen. Als de gerichtheid van partijen en de coalitie goed georganiseerd is, lukt het de overheid aardig om voortgang te boeken. Uiteraard zijn er nog steeds uitdagingen (op arena, kennis, samenhang), maar in principe kan daar passende sturing op ontworpen worden. Het verbinden van de coalitie en het goed 'organiseren' van de gerichtheid is dus een belangrijke doorslaggevende stap (geweest) in de voortgang van de transitie. We zien hiervoor de volgende aangrijpingspunten:

- **Het vormgeven van het (bouw)arrangement dat op de transitie stuurt is vakwerk en eist 'arenabouwers'.** In de fase van kanteling is het zaak zo snel mogelijk tot stabiele bouwarrangementen te komen voor de gehele transitie en/of deeltransities en dit te verankeren. Zet een koers in en zet deze voort, en beperk hierin het aantal koerswijzigingen. Dit vraagt nauwkeurige aandacht voor het bij elkaar brengen van de verschillende actoren met uiteenlopende beelden en belangen. Een belangrijke stap hierin is het maken en sturen vanuit een bouwarrangement, met als eerste stap een goede arena-inrichting. Het vormgeven van coalities, convenanten, het faciliteren van netwerken, het mediëren bij conflicten is vakwerk en zou een specialisme van de verschillende overheidslagen moeten zijn (bijvoorbeeld via een pool programmamanagers die vanuit verschillende overheidslagen aan belangrijke opgave werken).

- De overheid als configuratiemanager bij gepolariseerde vraagstukken. Bij gepolariseerde situaties moet de overheid een andere rol nemen dan partner zijn in een (eenzijdige) dominante coalitie. In het proefschrift van Termeer rond mestbeleid werd het voorstel gedaan om het ministerie als 'configuratiemanager' op te laten treden door makelaars aan te stellen die verbindingen tussen coalities kunnen leggen. Daarmee worden de arenaverhoudingen veranderd en komen er betere checks and balances.

#### Transitie vitaal platteland

Bij de transitie vitaal platteland zien we dat door een onderschatting van de complexiteit van onderliggende vraagstukken en eenzijdigheid in sturing er hiaten zijn opgetreden in de sturing. Dat heeft gezorgd voor een cumulatie van problemen, met als resultaat ineffectieve maatregelen met negatieve (neven)effecten en het verder doorzetten van fixaties. Een voorbeeld hiervan is de invoer van het Mineralen Aangiftesysteem (1998-2006) voor aangifte van onder andere stikstof en fosfaat vanuit landbouw en de invoer van het nieuwe Mestbeleid (2006). Bij beiden ontbrak het aan adequate toezicht en handhaving. Ook bij de reconstructiewet die werd aangenomen naar aanleiding van de uitbraak van de varkenspest in 1997 werd het dwingend instrumentarium nauwelijks ingezet. Slechts weinig bedrijven werden verplaatst naar ontwikkelgebieden en financiële middelen waren ontoereikend voor de bedrijven die hier interesse in hadden.

Een belangrijke les van het NPLG is dat (gegeven de complexe verhoudingen en de erfenis van eerdere fases) alleen de overheid – en in deze het Rijk – in staat was om te zorgen voor een verbindende agenda en de daarbij benodigde coalitieverandering in gang te zetten en dat verbindende/bemiddelende interventies (zoals het aanstellen van Remkes als bemiddelaar en het instellen van de regieorganisatie landelijk gebied) bijdragen aan het meer doorbreken van fixaties.

Alhoewel de kanteling nog niet is doorgezet, zien we dat hier inmiddels met name tussen Rijk en provincies een goede coalitie is gevormd. Of krachtige sturing plaats kan vinden, is afhankelijk van welke interventies (kunnen) worden ingezet in de definitieve gebiedsprogramma's.



### Transitie verduurzaming woningen

Ook bij de verduurzaming van woningen zien we dat de overheid een doorslaggevende actor is geweest door verschillende coalities van partijen én zichzelf te verbinden aan het Klimaatakkoord van 2019. In het vormgeven van de arena en het bouwarrangement rond het Klimaatakkoord is ook goed gelet op de verankering van de afspraken, met de verschillende Klimaattafels/Uitvoeringstafels, de onafhankelijke evaluatie van het PBL en verder. Dat maakt dat de verbindende visie ook opvolging krijgt.

### 3.2.5 Les 5: tijdig opdelen en verbinden van samenhangende vraagstukken binnen een transitie.

Het opdelen en structureren van transitie-opgaven naar deelopgaven en het weer tijdig verbinden, agenderen en oplossen van samenhangende vraagstukken is een belangrijke factor in de voortgang op een transitie. In de praktijk gebeurt dit (te) laat waardoor knelpunten in de voortgang ontstaan.

De praktijk van de beide casussen laat zien dat het opdelen naar deeltransities of deelvraagstukken en het (her)agenderen van samenhang tussen deelvraagstukken een belangrijke factor is om voortgang te boeken. In beide praktijkcasussen zien we dat dit op verschillende momenten succesvol is gebeurd en dat dat tot voortgang heeft geleid.

Voor beide transities geldt dat er voor de komende periode een belangrijke succesfactor schuilt in het goed (in samenhang) heragenderen van verbonden vraagstukken om voortgang te kunnen blijven boeken. Er is sprake van interactie en nauwe verwevenheid. Beleid in het ene deelvraagstuk of sector heeft effect op andere sectoren, er kan concurrentie zijn tussen sectoren of beleidssporen en er zijn overstijgende vraagstukken (bijvoorbeeld netcongestie of een rechtvaardige verdeling van kosten van klimaatbeleid) die in samenhang opgepakt moet worden. Een tweede factor is het (krachtig) doorpakken wanneer er momentum is om door te pakken. Daar zien we dat de overheid er niet altijd voor kiest om door te pakken (zoals bij de PAS-uitspraak doorpakken met een lange termijn visie).

Op basis van de praktijkcasussen hebben we een vijftal criteria geïdentificeerd om te duiden wanneer het verstandig of zinvol is om op te delen naar een deeltransitie of 'win-win' (inclusief aparte opgaveformulering).

Tabel 4. **Criteria voor het opdelen naar een deeltransitie.**

#### Criteria deeltransitie

1. Proces gericht op bereiken nieuw evenwicht. Het realiseren van de deeltransitie of 'win-win' is gericht op het bereiken van nieuw evenwicht. Het vraagt om een kanteling in de manier van werken, denken en organiseren.
2. Organiseren van voortgang. Er kan voortgang op de deeltransitie of 'win-win' worden georganiseerd, ook als er in de bredere transitie blokkades optreden.
3. Afhankelijkheid. Het realiseren van de deeltransitie of 'win-win' heeft veel effect op (en is noodzakelijk voor) de algemene ontwikkeling van de (bredere) transitieopgave.
4. Geen langetermijnblokkades. Het realiseren van de deeltransitie of 'win-win' vereist geen keuzes die de voortgang van de lange termijn van de bredere transitie blokkeren.
5. Urgentie. Er is sprake van kortetermijnurgentie om voortgang te boeken.

#### Transitie vitaal platteland

De duurzame en vitale inrichting van het landelijk gebied valt uiteen in deeltransities en verbonden vraagstukken die in samenhang vorm moeten krijgen. Deeltransities zijn bijvoorbeeld het NPLG, het Landbouwakkoord/Landbouwplan en verantwoorde transitie (de sociaaleconomische gevolgen van de transitie). Het NPLG als deeltransitie lijkt een strategisch belangrijke keuze. De opgaveformulering van het NPLG onttrekt zich door de hele concreet geformuleerde doelstellingen enigszins aan de geschetste taaie complexiteit van de gehele transitie vitaal platteland en samenhangende opgaven en heeft voldoende samenhang om als aparte opgave te definiëren. Tegelijkertijd is het ook duidelijk dat als de transitie van de landbouw blijft stagneren dit tot belangrijke belemmeringen voor het NPLG gaat opleveren. Om de complexiteit van de NPLG-opgave te verminderen, is heragendering vereist van het NPLG bij een nieuw kabinet, in samenhang met een bredere visie op een vitaal platteland, inclusief de landbouw.



### Transitie verduurzaming woningen

De verduurzaming van woningen is nauw verbonden met de klimaattransitie, de energietransitie en de warmtetransitie. Het identificeren van de verduurzaming van woningen als losse deeltransitie of win-win binnen dit bredere kader lijkt een belangrijke succesfactor in het kunnen sturen op (afzonderlijke) voortgang. Ongeacht het precieze verloop van de klimaat-, warmte- en energietransitie is verduurzaming van woningen (met name door isolatie) in alle perspectieven een goede stap en zorgt voor een enigszins afgebakend vraagstuk binnen de bredere transitie. Dat maakte het ook mogelijk om 'tipping points' of 'windows of opportunity' te benutten (zoals de hogere gasprijzen). De samenhang met verbonden vraagstukken en transitie doet zich op een aantal punten wel steeds nadrukkelijker aan de orde, die verdere voortgang en synergie in de weg kunnen staan, waarop tijdige heragendering noodzakelijk is. Voorbeelden zijn het vraagstuk rond eerlijke verdeling van kosten van verduurzaming (klimaattransitie), de capaciteit van het elektriciteitsnet en de energie-infrastructuur (energietransitie) en het natuurvriendelijk isoleren (natuurbeleid en warmtetransitie). Alhoewel het Klimaatakkoord dus succesvol is geweest in het opdelen naar behapbare vraagstukken, is er in de sturing daarna het tijdig agenderen en oplossen van verbonden vraagstukken lastig geweest. Er was sprake van een te sectorale governance.

**3.2.6 Les 6: inzetten van meervoudig sturingsrepertoire dat stuurt op afbouw en rechtvaardigheid.** Het sturingsrepertoire op transities is het meest effectief als deze meervoudig is en gericht is op een rechtvaardige transitie. Cruciaal is niet alleen te stimuleren van wat wenselijk is, maar ook sneller te sturen op het afbouwen van wat onwenselijk is. Systematisch inzetten op leren en verbinden van beleid en uitvoering zijn bespoedigende interventies.

In de mix van sturingsinterventies die is ingezet in de praktijkcasussen valt op dat grof genomen meer wordt ingezet op 'zachte' dan op 'harde' interventies. We zien in de praktijkcasussen dat bij het realiseren van de transitieopgaven er in de sturing een stevige nadruk ligt op het optimaliseren (ombouw) van de bestaande maatschappelijke functie en voor nieuwe ontwikkelingen en experimenten (opbouw).

De overheid is terughoudend in het uitfasen van oud beleid (afbouw) via bijvoorbeeld verbod of toezicht en terughoudend in het institutionaliseren en verankeren (voortbouw) van het nieuwe paradigma binnen het niveau van het regime, waardoor veel onzekerheid en onduidelijkheid voor partners blijft bestaan. Daarnaast is opvallend dat veel gewenste ontwikkelingen en negatieve externe effecten bekend zijn, maar dat de overheid terughoudend is met het stimuleren van wensen en tegelijk het normeren én beprijzen van het ongewenste. Dit wordt onderstreept in het rapport van de WRR 'Goede zaken Naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen'.<sup>63</sup>

Er zijn tal van aanknopingspunten waarlangs de overheid de mix van interventies beter kan inrichten zodat naast ombouw en opbouw ook meer aandacht komt voor voortbouw en afbouw. De specifieke context van de transitie is daarin bepalend. We kunnen daarom geen 'uniforme' aangrijpingspunten die altijd goed zijn, formuleren. Wel zien we op basis van de twee praktijkcasussen die we onderzocht hebben dat in de mix van interventies het van waarde is om meer aandacht te hebben voor het volgende:

- **Het ontwikkelen van een duidelijke visie met dwingende doelstellingen die kaderstellend zijn (centraal), maar ook ruimte én houvast bieden voor diverse oplossingsrichtingen (decentraal).** In sturing zien we dat een langetermijnperspectief nodig is om voor kortetermijninstrumentarium en -processen duidelijkheid en enige mate van zekerheid te bieden. Daarin wordt gehecht aan stabiliteit én tolerantie in hoe doelstellingen in een gebied bereikt kunnen worden en is het invullen van flexibele maar verplichtende monitoring van belang. Doelsturing met houvast in het proces, in plaats van sturing op input en proces wordt vaak bepleit zodat ruimte is voor verschillende invullingen om aan doelen te voldoen.
- **De doelstellingen die kaderstellend zijn, moeten effectief zijn in termen van realiseren van duurzaamheid, maar moeten ook dwingen tot een 'just transition'.** In het sturen op transities is de waarde rechtvaardigheid belangrijk. De volgende aspecten van rechtvaardigheid krijgen daarin nadruk:
  - Het kennen en erkennen van wie belanghebbende is bij een bepaald (lokaal) dossier. Een bekend voorbeeld hiervan is een debat over de vraag: zijn de toekomstige generaties of niet-menselijke entiteiten als de natuur als belanghebbende aan te merken?
  - De procedurele rechtvaardigheid: is de manier waarop in een transitie gestuurd (van agendering tot besluitvorming en implementatie) wordt gepast en rechtmatig?

- De verdeling van de effecten: op wat voor een manier worden de kosten en baten binnen een (deel van de) transitie verdeeld, zowel geografisch, als tussen groepen, als tussen generaties?
- In de tweede plaats ligt de nadruk op het feit dat rechtvaardigheid steeds een heel 'lokale' invulling behoeft. Voor de consument van energie op wijkniveau betekent zo'n proces van transitie iets heel anders dan voor de producent van energie.<sup>64</sup>
- **Het bieden van langjarige kaders voor experimenten, innovatie en kennisontwikkeling en dit borgen in het 'regime'.** In de praktijkcasussen zien we dat de overheid terughoudend is om langjarige kaders te bieden voor innovaties. Partners krijgen te maken met wispelturig beleid en (steeds) veranderende prioriteiten, wat de ontwikkeling van innovatie niet ten goede komt. In verlengde van het voorgaande punt is het belangrijk om meer vastigheid te bieden in hoe niche-ontwikkelingen worden gestimuleerd én in hoe samen kennisvragen worden geformuleerd gericht op het ontwikkelen van effectieve interventies en een gedeelde kennisbasis. Daarnaast is het van belang om de niches en innovaties te borgen op het niveau van het regime.
- **De langetermijngave inbedden in dagelijkse processen.** In het aanpakken van transitieopgaven neemt vaak de politieke waan van de dag de overhand en wordt er gekeken naar kortetermijnresultaten. De verbinding naar de langetermijngave zou veel meer ingebed kunnen worden in het systeem en de beleidsprocessen, zodat ook de systeemlegitimiteit versterkt wordt. Dat vraagt regelmatigere reflectiemomenten en discussies in hoeverre kortetermijninvulling passend is bij de langetermijngave. Daarbij hoort ook het ter discussie stellen van ongeschreven regels: zijn de gangbare manieren van werken wel de juiste? Kan het slimmer en effectiever?
- **Het stimuleren van gewenste ontwikkelingen doornormeren en belijzen van positieve negatieve externe effecten.** Van veel processen zijn de positieve of negatieve effecten bekend. Duidelijk financieel stimuleren of juist belijzen op basis van gestelde normen kan aanzienlijk helpen in het realiseren van doelstellingen. Bij bijvoorbeeld doelsturing zou die belijzing dus plaats moeten vinden op het niveau van nagestreefde doelen als bijvoorbeeld vermindering bepaalde uitstoot.
- **Meer aandacht voor 'afbouw' via verbod, normering, toezicht en handhaving waarbij principes van rechtvaardigheid zijn meegenomen.** In de praktijkcasussen zien we dat er weinig aandacht is voor afbouw via verbod en toezicht en handhaving. Bij de casus verduurzaming woningen begint de aandacht voor dit type instrumentarium inmiddels toe te nemen.
- **Versterk het (zelf) leren om kenniskloven te overbruggen op verschillende niveaus en tussen verschillende (doel)groepen.** Een succesfactor van de aanpak van de verduurzaming van woningen is dat er verschillende interventies zijn gedaan gericht op het ophalen van signalen, het leren en het kennisdelen, waarbij een diverse groep actoren (publiek en privaat) betrokken zijn om kenniskloven te overbruggen. Bij de verduurzaming van woningen heeft het in positie brengen van de Borgingsgroep bij het Energieakkoord eraan bijgedragen dat de partijen zelf leren over wat werkt en niet werkt in relatie tot de doelstellingen. In het NPLG wordt het zelf leren georganiseerd door beoordeling en bespreking van de voorgelegde plannen. Een interessante vraag is hoe het beeld dat resulteert na de beoordeling door de ecologische autoriteit tot inzet van deliberatie gemaakt kan worden, zodanig dat daadwerkelijk publieke waarde de inzet is. Probeer juist op punten van verschil met betrokken partijen tot coalities te komen over hoe de kennisposities met elkaar beter te maken, waardoor ook depolitisering van kennis mogelijk wordt.
- **Het inzetten van nieuwe beleidskoersen vereist een goede brug tussen beleid en uitvoering.** Complexe opgaven gaan vaak gepaard met vernieuwend en complex beleid, en dit vereist dat beleidsvormende en -uitvoerende partijen goed en continu met elkaar in contact staan.
- **Goede implementatie, met name toezicht en handhaving, vergt aandacht voor voldoende expertise en uitvoeringscapaciteit.** Vanuit rechtstatelijk en democratisch oogpunt is het belangrijk dat de uitvoerende macht daadwerkelijk in staat is invulling te geven aan nieuw beleid en wettelijke doelstellingen.

<sup>64</sup> Democratische transitiebesturing p.17 en p.22, waar verwijzing plaats vindt naar de Bruin, A., de Boer, I. J., Faber, N. R., de Jong, G., Termeer, K. J., & de Olde, E. M. (2023). Easier said than defined? Conceptualising justice in food system transitions. *Agriculture and Human Values*, 1-18.

### Transitie vitaal platteland

In de transitie vitaal platteland zien we dat er vanuit het NPLG waar mogelijk (open) kaders zijn meegegeven, maar dat er een grote afhankelijkheid is van de visieontwikkeling in de landbouwtransitie voor de wijze waarop die kaders ingevuld kunnen worden. Dit zorgt nog voor veel beperkingen in de invulling van gebiedsprogramma's.

Bij het landelijk gebied valt ook de mislukking van de gepleegde interventies in de afgelopen decennia op. Wij wijten dat aan een te eenzijdige oriëntatie in de ontwikkeling van 'niches' en een gebrek aan gezamenlijke kennisontwikkeling en leervermogen.

Er is nog weinig dwingend instrumentarium ingezet in de transitie van het landelijk gebied. Het NPLG kent tot nu toe nog geen dwingende interventies. In de bredere transitie van een vitaal platteland is de piekbelastersaanpak een voorbeeld van een hardere interventie. Maar ook hier is uiteindelijk besloten om voorafgaand aan het minnelijk en verplichtende traject een vrijwillige regeling open te zetten. Hierdoor is de regeling duurder en duurt de opbrengst aan stikstofreductie mogelijk langer.

### Transitie verduurzaming woningen

Bij de transitie verduurzaming van woningen zien we dat met de komst van het Klimaatakkoord invulling is gegeven aan de visieontwikkeling die een richtsnoer biedt, waarbinnen nog verschillende wegen mogelijk zijn. Daarmee is gebroken met het gebrek aan een duidelijk proces gericht op de lange termijn. Wel zien we nog vraagstukken rond monitoring en tolerantie in hoe doelstellingen bereikt worden en onbeslechte vraagstukken rond rechtvaardigheid: wat is een rechtvaardige verdeling van de verduurzamingskosten?

In deze transitie zien we ook dat de afgelopen jaren flink is geïnvesteerd in (technische) kennis, innovatie vanuit diverse subsidies en stevig is ingezet op leren (bijvoorbeeld via het programma Aardgasvrije Wijken en het Uitvoeringsoverleg Gebouwde Omgeving). Bij de transitie verduurzaming woningen zien we, nu de kanteling is doorgezet, dat er meer aandacht komt voor meer dwingend instrumentarium en verankering in wet- en regelgeving. Daarmee wordt ook de stap richting voortbouw én afbouw gezet.

### 3.2.7 Les 7: benutten van kansen van Europees speelveld én vertalen van besluitvorming als aandachtspunt in sturing.

In transitieopgaven is er altijd sprake van een multi-level en polycentrische governance, met daarin een meer of minder sturende rol van de Europese Unie. De rijksoverheid benut de kansen daarbinnen niet altijd en verscherpt sturingsproblematiek door onvoldoende vertaling van Europese besluitvorming naar het nationale niveau.

De Europese Unie is een relevant niveau van besluitvorming en sturing die invloed heeft op de wijze waarop Nederland op transities stuurt en kan sturen. De koppeling met het Europese niveau is nodig omdat transities een grensoverschrijdend karakter hebben en grensoverschrijdende collectieve actieproblemen oproepen. Wat er op Europees niveau wordt besloten is impactvol, omdat er bijvoorbeeld voor Nederland bindende wetgeving komt of omdat er financiering beschikbaar wordt gesteld.

In beide casussen zien we dat de ontwikkeling naar een nieuw dominant paradigma op Europees niveau vaak ook eerder vorm krijgt en dat daar diverse kansen mee verbonden zijn. Als de ontwikkeling van en naar het dominante sturingsparadigma nationaal en Europees goed sporen, dan versterken de verschillende besluitvormingsniveaus elkaar. Als in de transitie op Europees niveau afspraken en/of wetgeving tot stand komen die op nationaal niveau vertaling behoeven in de ontwikkeling naar een nieuw dominant paradigma (of vergaande optimalisering van het vigerende paradigma), dan kan de nationale overheid van deze Europese besluitvorming gebruikmaken. Dit kan door besluitvorming op Europees niveau te initiëren die landelijk moeilijker tot stand komt, door het Europese narratief goed uit te dragen en door burgers en organisaties bij de implementatie te betrekken. In de praktijk zien we ook dat Europa wordt aangegrepen als 'boosdoener' waarachter verscholen wordt (het moet nu eenmaal van Europa) of dat vertaling van Europese besluitvorming naar nationale maatregelen en kaders zonder goede implementatie plaatsvindt. Er kunnen dan ernstige sturingsknelpunten ontstaan, zoals ook zichtbaar is bij de transitie vitaal platteland.

De sturing vanuit Europa is vaak ook gespleten. In de casus vitaal platteland zien we dat op Europees niveau belangrijke doelstellingen voor een meer duurzame inrichting van het landelijk gebied geformuleerd zijn. Anderzijds is het gemeenschappelijk landbouwbeleid nooit ingrijpend op die ontwikkeling naar duurzaamheid gericht geweest.

De opstelling van Nederland zelf is zo nodig nog meer gespleten door enerzijds mee te werken aan die doelstellingen voor meer duurzaamheid, zelfs vertaling naar de Nederlandse situatie, maar ook vragen om een uitzonderingspositie op belangrijke punten zoals nitraat en mestbeleid. Een meer consistente opstelling in het Europees beleid en uitvoering in Nederland is hoogst gewenst.<sup>65</sup> De sturing op positieve ontwikkeling in Nederland zelf blijft eveneens cruciaal.

### Transitie vitaal platteland

In fase 1 van de ontwikkeling van de landbouwsector naar grootschaligheid en concurrentiekracht bevorderde de Europese besluitvorming dit dominante paradigma krachtig. Deze was er zelfs sturend in. De ontwikkeling van het Groene Front kon zo krachtig zijn juist ook door Europese steun. De lessen in fase 1 van onvoldoende zicht op mogelijke negatieve ontwikkelingen en aandacht voor alternatieven gelden ook voor Europees niveau. De verschillende besluitvormingsniveaus versterkten de tunnelvisie die ontstond. De omvangrijke steun creëerde ook afhankelijkheden die in latere fases als belemmeringen (soort lock ins) gaan werken.

De sterke sturing vanuit fase 1 heeft ook op Europees niveau invloed in fase 2. Het landbouwbeleid blijkt taai en de lobby op Europees niveau vanuit het dominante paradigma blijkt sterk. Op Europees niveau worden in fase 2 de negatieve externe effecten van het landbouwbeleid op duurzaamheid desondanks wel vertaald in besluiten voor natuurbehoud, milieu en water. Er valt over te twisten of deze maatregelen voldoende waren/zijn. Ook hier geldt weer dat de compensatie voor negatieve externe effecten te wensen overliet. Hoe dan ook, de besluitvorming wordt als 'Natura 2000' en 'de Kaderrichtlijn Water' wel vertaald op nationaal niveau, maar nooit in effectief beleid met implementatie omgezet.

In plaats van het Europese beleid als hefboom te gebruiken, juist vanuit het narratief op Europees niveau over duurzaamheid, vindt een vertaling plaats naar soms redelijk ambitieuze doelstellingen met soms uitblijven maatregelen, soms halfslachtige maatregelen en passieve handhaving, met soms oogluikend toestaan corruptie. Het Europese beleid had een belangrijk aangrijpingspunt kunnen zijn in de overgang naar een meer duurzame landbouw en het meer aansluiten bij niches nationaal aan de orde te stellen.

In en naar fase 3 blijken de Europese besluiten en de vertaling daarvan op nationaal niveau dwingend en een instrument om de overgang naar een nieuw dominant paradigma te bewerkstelligen. Echter in gepolariseerde verhoudingen en door een aantal betrokken partijen zeer omstreden. De halfslachtigheid uit fase 2 wrekt zich hier. Er is geen bindend kader waarin Europees beleid een positieve rol speelt. Europa wordt zo de stok achter de deur, in plaats van de partner die op grensoverschrijdend niveau met andere landen tot oplossing van collectieve problematiek komt. Voor fase 3 leidt dat tot instabiliteit en risico's voor stagnatie van de paradigmawisseling. Gezien het gespleten Europees beleid zelf (zie hiervoor) kan de strakkere opstelling vanuit Europese kaders een eigen nationale sturing op de transitie van de landbouw zeker niet vervangen, maar wel versnellen.

<sup>65</sup> Zie ook het eerder genoemde gesprek met wetenschappers over sturing op democratische transitie (Teunissen, Blok en Wesseling, 2024).

### Transitie verduurzaming woningen

In de casus van de transitie verduurzaming woningen zien we dat het internationale en EU-niveau door de fases heen een steeds belangrijkere rol is gaan spelen.<sup>66</sup> Nederland heeft zich verbonden aan internationale klimaatafspraken zoals het Klimaatprotocol van de VN (1992), het Kyoto-protocol (1997) en het Klimaatakkoord van Parijs (2015).

Alhoewel energie van oudsher gecentraliseerd en een verantwoordelijkheid van de nationale overheid is, verschuift het zwaartepunt van het klimaat- en energiebeleid steeds meer naar Europa. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (2009) is energie een op zichzelf staand beleidsterrein van de EU geworden, waarbij ook beleid rond energie-efficiëntie, energiebesparing en de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energie onderdeel is. Vanuit de Europese Unie worden er dus diverse doelstellingen afgesproken waaraan ook de Nederlandse overheid zich committeert (Kyoto-protocol, Verdrag van Parijs, Klimaatwet, Green Deal, Fit for 55, etc.). Daarnaast zijn er diverse richtlijnen die eisen stellen aan de verduurzaming in de gebouwde omgeving, zoals de Energie Efficiëntie Richtlijn (EED), de richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen (EPBD) en richtlijnen rond energielabels. Deze richtlijnen moeten (met enige speelruimte) worden vertaald naar nationaal niveau. Daarnaast wordt er vanuit de EU ook geld beschikbaar gesteld om deze vertaling mogelijk te maken.

## 3.3 Verloop van de transitie per fase

In de vorige paragraaf hebben we algemene lessen en handvatten geïdentificeerd over de sturing op het verloop van transitie. In deze paragraaf gaan we in op het verloop van de transitie per fase. Per fase staan we stil bij wat voor die fase kenmerkend is en dus om extra aandacht vraagt in het inrichten van de sturing. Aangezien deze fases in een transitie niet lineair verlopen (en dus ook 'terugval' van fase 3 naar fase 2 mogelijk is) zijn de lessen voor elk van de fases relevant.

### 3.3.1 Fase 1: dominant paradigma

**Les fase 1: in de eerste fase van een transitie ligt eenzijdigheid in sturing op de loer. Dit vraagt van de overheid meer inzet en zorg voor openheid en variëteit in de sturing.**

In beide praktijkcasussen zien we dat er in de eerste fase van paradigmaverandering een vrij overzichtelijke situatie is: er is een heldere opgave met weinig belangentegenstellingen en een gesloten arena met de overheid en gevestigde marktpartijen met veel invloed. In deze fase is in beide casussen sprake van een effectieve overheid die doeltreffend stuurt en de gewenste effecten boekt. Bij de transitie vitaal platteland draagt overheidsoptreden bij aan het realiseren van een degelijke voedselvoorziening en sterke concurrentiepositie, die in sterke samenwerking binnen de landbouwsector in brede zin tot stand zijn gebracht. Bij de transitie verduurzaming woningen draagt overheidsoptreden, gericht op de grootschalige omschakeling naar aardgas, bij aan 'modernisering' van huishoudens en economische baten voor de samenleving, in nauwe samenwerking met de gevestigde oliemaatschappijen. In beide casussen is er een helder langetermijnperspectief en weinig variatie door afwijkende nieuwe perspectieven.

In deze fase zien we ook duidelijk terug dat de overheid onderdeel is van het machtsblok dat de eenzijdige ontwikkeling stimuleert. De overheid draagt zelf bij aan de geslotenheid en heeft zich niet voorbereid op een meer overbruggende rol. Met de kennis van nu zien we dat deze eenzijdige ontwikkeling tot (grote) belemmeringen leidt in latere fases. Vanuit oogpunt van democratische sturing kan een bredere blik van de overheid gevraagd worden. In beide praktijkcasussen had de overheid immers kunnen bijdragen aan meer openheid, flexibiliteit en variëteit. Altijd moet de inzet zijn dat de overheid zich niet te veel met de belangen van het vigerende regime van de maatschappelijke functie identificeert.



Tabel 5. Verloop fase 1 van beide praktijkcasussen.

Transitie vitaal platteland	Transitie verduurzaming woningen
<p>Het regime is tot in de jaren zestig stabiel gericht op een constante, intensieve verbouwing in de richting van productiviteit en grootschaligheid en een goed inkomen voor de boer om arbeidskracht in de landbouw te behouden. De opgave is in deze fase een 'technisch' complexe opgave maar verder overzichtelijk als het aankomt op mogelijke oplossingen. De opgave is goed geformuleerd en geprogrammeerd. De agendering van de opgave is niet politiek omstreden en er is een gezamenlijk en eensgezind beeld over de richting waarnaartoe bewogen moet worden, namelijk naar 'nooit meer honger'. Er is sprake van ongelijke machtsverhoudingen in de arena. Daarin zien we een onevenredig grote invloed op (democratische) besluitvorming van de groep partijen verenigd in het Groene Front. Deze coalitie is niet toegankelijk voor andere partijen en belangen, die daar overigens ook weinig belangstelling voor hadden. Hoewel er verzet is vanuit de traditionele agrarische sector, is er mede door de geboden inkomensperspectieven grote steun voor de nagestreefde ontwikkeling van de agrarische sector en de daarmee verbonden inrichting van het landelijk gebied.</p> <p>Deze eerste fase verloopt stabiel en er is geen sprake van verschillende rondes met verschillende waarden of ingrijpend andere oplossingsrichtingen.</p>	<p>Het regime is tot in de jaren zeventig, vanuit de overheid aangestuurd, gericht op grootschalige omschakeling naar aardgas. De opgave is in deze fase vrij overzichtelijk: in korte tijd moet Nederland zo snel mogelijk over op aardgas. De opgave is goed geformuleerd en geprogrammeerd. De agendering van de opgave is niet politiek, het Groningse gas wordt gezien als groot belang voor de economie en de samenleving: aardgas is onderdeel van het frame van modernisering. De verhoudingen in de arena zijn helder met een beperkt aantal actoren (de staat, de Staatsmijnen, de NAM en lokale gasbedrijven), die ook invloed hebben op de uitbouw van gaswinning. Er is een redelijk gesloten coalitie die daadkrachtig optrad.</p> <p>Deze eerste fase verloopt stabiel en er is geen sprake van verschillende rondes met verschillende waarden of ingrijpend andere oplossingsrichtingen.</p>
<p><b>Democratische waardering van de sturing</b></p>	
<p><b>Vanuit democratisch oogpunt is de sturing weliswaar doeltreffend (outputlegitimiteit), maar de inclusiviteit (inputlegitimiteit), deugdelijkheid (proceslegitimiteit) en het tegenwicht (systeemlegitimiteit) is eenzijdig en zwak georganiseerd.</b></p> <p>We zien in beide praktijkcasussen een aantal vergelijkbare sturingspatronen optreden. Kenmerkend is dat de sturing door de overheid bijzonder doeltreffend is. Er is vanuit democratisch oogpunt sprake van veel outputlegitimiteit. De overheid is in staat om te handelen vanuit een heldere formulering en programmering op de opgave en kan rekenen op draagvlak dat effectief, efficiënt, responsief en in coproductie tot stand is gekomen. En zeker in de landbouwcasus is aandacht voor een rechtvaardige output in de vorm van garanties voor de inkomens van de boeren.</p> <p>Er zijn op basis van ons kader voor democratisch sturen ook diverse kanttekeningen te plaatsen. Beide casussen hebben weinig aandacht voor alternatieve perspectieven en gelijke inbreng of participatie door burgers (inputlegitimiteit). Diversiteit in deelname en variatie in perspectieven ontbreekt. De proceslegitimiteit is eenzijdig. De processen krijgen op zichzelf een redelijk deugdelijke vormgeving, maar er is nauwelijks aandacht voor het inbrengen van andere langetermijndenkeelbeelden of scenario's en externe effecten van grootschaligere vervuiling (throughput, output). De ontwikkeling in beide casussen is eenzijdig geweest en tegenkrachten (systeem) zijn zwak georganiseerd. Er is wel aandacht voor robuustheid en leren, maar dat is alleen gericht op het versterken van het dominante paradigma. Checks en balances zijn wezenlijk aangetast door de eenzijdige positionering van de overheid. Er is beperkte toegang van partijen die alternatieve ontwikkelingen kunnen initiëren. Die partijen zijn er in deze fase ook niet zoveel en verwachtingen moeten dus niet te hoog zijn, maar de ontwikkeling/deelname van mogelijke initiatieven in een andere richting ondervindt op geen enkele manier bevordering. Zeker ook voor de landbouw geldt dat er ook vanuit andere partijen niet zoveel belangstelling is voor het landbouwbeleid.</p>	



### 3.3.2 Fase 2: dominantie en opkomende strijd

**Les fase 2: in de fase van opkomende strijd is sturing op de transitie gebaat bij procesvoering op verbindende visieontwikkeling en het meenemen van negatieve externe effecten.**

In de tweede fase is er in beide praktijkcasussen nog steeds (stevige) gebondenheid van de overheid aan het dominante machtsblok en paradigma. Bij de transitie vitaal platteland lukt het de overheid niet om tot een gedragen heragendering van de opgave te komen. De visie van de kant van de overheid blijft heel lang uit (al zijn er wel adviezen). De zwakke regierol van de overheid op dit dossier leidt tot negatieve leerprocessen met verdere polarisatie en blokkades. Bij de transitie verduurzaming van woningen zien we dat de overheid er (voortbouwend op internationale ontwikkelingen) wel in slaagt om de opgave te heragenderen: van modernisering door aardgas naar energie-efficiëntie door isolatie, dat ongeacht wel/geen kernenergie als vervanger van aardgas een noodzakelijke stap is. Deze heragendering vindt plaats met behoud van draagvlak van de gevestigde partijen, maar zet niet de stap naar het aanpakken van de monocultuur in het energiesysteem.

Opvallend in beide casussen is dat negatieve externe effecten van het bestaande paradigma in deze fase buiten beeld blijven en niet of maar deels beprijsd zijn. Financiële prikkels zijn daardoor niet van invloed geweest op het verdienmodel van ondernemers. Nieuwe innovaties voor verduurzaming werden bijvoorbeeld, mede door de lage gasprijzen, nooit lang gestimuleerd en geen serieus onderdeel van het systeem. Het meenemen van de waarde van de natuur, het uitputten van natuurlijke bronnen en het klimaat in de financiële plaatjes is uitgebleven. Dat is verklaarbaar vanuit de sterke invloed van de gevestigde partijen en het sterke machtsblok. Het dominante paradigma is het dominante paradigma, maar er is altijd de verantwoordelijkheid van de overheid om belangen te behartigen die zwak gerepresenteerd zijn of die niet tot uiting komen.

Het is de vraag hoe garanties voor kwetsbare belangen en toekomstige generaties meer dwingend te maken zijn in de verschillende fases van de transitie. Een minimale variant is om negatieve externe effecten onafhankelijk te doen vergaren en het gebruik van die informatie meer dwingend te maken in het beleid. Dat sluit aan bij ontwikkelingen die al zijn ingezet, zoals een overgang van het Bruto Nationaal Product als maatstaf naar de maatstaf van brede welvaart, sterk gebaseerd op de Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties.

Tabel 6. Verloop fase 2 van transities praktijkcasussen.

Transitie vitaal platteland	Transitie verduurzaming woningen
<p>De complexiteit van de transitie vitaal platteland neemt toe. De opgave is nog steeds gericht op (optimalisatie van) grootschaligheid en concurrentiekracht, onder andere door het compenseren van negatieve externe effecten. Echter, nieuwe belangen winnen aan kracht, op het terrein van voedsel, behandeling van dieren, natuur en inspelen op klimaatverandering. Hierdoor ontwikkelen zich heftige waardenverschillen. Het aantal actoren dat betrokken is bij de inrichting van een vitaal landelijk gebied neemt toe door opkomst van bijvoorbeeld milieuorganisaties en verzet vanuit sectoren in het bedrijfsleven die zich verzetten tegen de voorkeurspositie van de agrarische sector. Het machtsblok van het Groene Front blijft echter intact.</p> <p>Er is geen sprake van een gedeeld perspectief voor verandering naar een nieuw paradigma. Deze tweede fase wordt dan ook gekenmerkt door opkomende strijd in waarden en belangen. Er is een brokkelig en grillig bouwproces met verschillende bouwarrangementen, waarin verschillende opgaven aan de orde zijn en van horde naar horde wordt gewerkt. Er worden kleine stappen gezet richting kantelpunten op weg naar een nieuw dominant paradigma of een meer evenwichtige benadering van de problemen die zich voordoen, maar deze worden gedeeltelijk ook weer teruggedraaid. Zo wordt in 1985 de Ruilverkavelingswet vervangen door de Landinrichtingswet om meer ruimte te maken voor integrale afwegingen in het landelijk gebied. Hierna volgen meer hervormingen gericht op een integralere benadering van het landelijk gebied, zoals de Reconstructiewet als reactie op de varkenspest in 1997 gericht op integrale herinrichting van het buitengebied. De Ecologische Hoofdstructuur krijgt een plek in Nederland, wat een belangrijke basis vormt voor het Nederlandse natuurbeleid dat gericht is op het behoud, ontwikkelen en verbinden van natuurgebieden. Enige integraliteit ontwikkelt zich, maar onder het neoliberale beleid van het eerste kabinet Rutte wordt die structuur landelijk niet meer ondersteund. Bovendien komt er van de nieuwe beleidsplannen die integraliteit nastreven weinig terecht. Zo wordt het dwingend instrumentarium van de Reconstructiewet nauwelijks ingezet en gaat de voorkeur uit naar vrijwillig instrumentarium, met weinig resultaat. Ook de aandacht voor andere thema's zoals cultuurhistorie en een goed agrarisch verdienmodel worden in de evaluatie negatief beoordeeld.<sup>67</sup></p> <p>Duidelijk wordt dat ingrijpendere maatregelen nodig zijn om de ontstane spanning en strijd op te lossen, maar agendering van (her)formulering van de opgave verloopt traag. De problemen zijn zodanig dat de overheid wel voor het eerst een ander paradigma formuleert (nota minister Schouten, 2018). Daarover zijn zulke grote tegenstellingen dat de overheid toch niet zelf een kanteling in gang zet, maar de rechter dat uiteindelijk doet (onder andere via de PAS-uitspraak).</p>	<p>Bij de transitie rond de verduurzaming van woningen neemt de complexiteit ook toe, maar niet door botsende waardenverschillen. Heragendering van het energievraagstuk is aan de orde evenals het verkennen van welke oplossingen het beste zijn voor het toekomstige energiesysteem. De gebondenheid aan het goedkope aardgas zorgt naast daadkracht ook voor wispelturigheid.</p> <p>Er is sprake van een gedeeld perspectief dat er een verandering naar een nieuw paradigma nodig is. Niet zozeer vanuit klimaat, maar vanuit het toenemende besef dat er 'grenzen aan de groei' zijn (Club van Rome, 1972), de stijgende lasten (oliecrisis, 1973) en dat er op de langere termijn voor aardgas een alternatief moet komen (waarbij kernenergie één van de belangrijkste richtingen is). Verder is duidelijk dat er ingezet moet worden op een betere energiemix en dat er zuiniger omgegaan moet worden met het beschikbare aardgas. Negatieve externe effecten vanuit oogpunt van klimaat worden daarin niet meegenomen.</p> <p>Er komt voor het eerst een integrale Energienota (1974) waar energiebesparing een belangrijk doel wordt en samenhang wordt aangebracht met ruimtelijke ordening en milieu en de overheid meer sturende rol neemt. Het vraagstuk rond kernenergie is daar een belangrijk speerpunt in, maar de isolatie van woningen is daar los van geagendeerd. Er volgt een voorlopige Algemene Energie Raad, die in 1985 permanent wordt. In 1978 volgt het Nationaal Isolatieprogramma (NIP) vanuit EZ en VROM gericht op isolatie van 2,5 miljoen woningen in tien jaar via een subsidieprogramma. Hierachter zit een coalitie (stuurgroep) met EZ, VROM, de exploitanten van gasbedrijven (VEGIN), de Gasunie en de VNG.</p> <p>Het NIP heeft effect: 1,8 miljoen woningen zijn in 1987 geïsoleerd en er treedt een daling op van gasverbruik, maar de subsidie wordt wel vroegtijdig gestopt en het programma wordt van de agenda geschrapt. Innovaties op kleine schaal op het vlak van zonne- en windenergie worden gestimuleerd, maar door de lage gasprijzen en wispelturig overheidsbeleid worden deze platgeslagen.</p>

67 Boonstra et al. (2007).

### Democratische waardering van de sturing

#### Doeltreffendheid neemt af, toenemende (eezijdige) inclusiviteit en proceslegitimiteit blijven onder druk staan, het systeem faalt in termen van veerkracht en tegenwicht.

De genomen maatregelen voor meer duurzame landbouw zijn vooral optimalisaties van het dominante paradigma en leiden keer op keer tot beleidsmislukkingen (bijvoorbeeld het mestbeleid). Dus niet alleen is er minder brede steun, maar met name ook ineffectief beleid. De doeltreffendheid die de eerste fase kenmerkte, neemt daarmee af. Ook nieuwe perspectieven voor een 'just transition' worden niet geboden. De outputlegitimiteit neemt daarmee af.

Qua inputlegitimiteit zien we dat nieuwe partijen toetreden tot de arena (zoals natuurorganisaties) en dat nieuwe alternatieven zich ontwikkelen. De inclusie blijft gebrekkig door de onevenredige invloed van het vigerende machtsblok. De eezijdige verbintenis van de overheid aan dit machtsblok geeft het meer invloed dan op basis van gelijke invloed van iedere stem is te rechtvaardigen. De proceslegitimiteit neemt toe door de aandacht voor duurzaamheid, maar is toch nog wel eezijdig gericht op het dominante paradigma. Het machtsblok heeft meer toegang en bepaalt nog vergaand de ontwikkeling van het beleid. Deugdelijkheid van het proces staat daarmee voortdurend onder druk. De systeemlegitimiteit staat het meest onder druk. De checks en balances werken beter door een iets minder eezijdige focus, maar de corrigerende werking en veerkracht blijft beperkt. Rond stikstof, water, klimaatdreigingen, natuur en ruimtelijke ordening spelen er spanningen die binnen het huidige paradigma niet meer oplosbaar zijn. Het is uiteindelijk de rechtelijke macht die de overheid corrigeert door deze juridisch aan te spreken op de checks en balances die in de wetten zijn aangebracht. Ook het gebrek aan veerkracht en leervermogen valt op. Ondanks beleidsmislukking op beleidsmislukking wordt er niet geleerd.

#### Doeltreffendheid is aanwezig maar verschuift. Er is toenemende input-, proces- en systeemlegitimiteit, maar dit zet niet door.

De heragering van het vraagstuk rond energie-efficiëntie in relatie tot de verduurzaming van woningen is een succesvolle zet en kan rekenen op draagvlak en cocreatie van de gevestigde partijen. De keuzes die gemaakt worden, zijn gelinkt aan nieuwe langetermijndenkbelden en -scenario's. De outputlegitimiteit blijft daarmee hoog.

Qua inputlegitimiteit zien we dat nieuwe oplossingsrichtingen hun intrede doen (hernieuwbare bronnen zoals kernenergie), maar er niet zozeer veel nieuwe partijen structureel de arena en het systeem betreden. De impact van de Brede Maatschappelijke Dialoog in de jaren '80 is beperkt. Niche-ontwikkelingen beklijven niet en de overheid blijft mede door de lage gasprijzen vasthouden aan het dominante paradigma en de gevestigde partijen.

Het proces verloopt in principe transparant, zeker vanuit de meer liberaal-democratische benadering. Vanuit de post-foundational-benadering zien we dat de langetermijndenkbelden vanuit meer fundamentele veranderingen in normen en waarden (zoals vanuit klimaat) geen nadrukkelijke plek hebben.

Qua veerkracht en tegenwicht zien we dat internationale ontwikkelingen leiden tot adaptiviteit. Rond isolatie wordt er met het NIP fors geëxperimenteerd, toegepast en geleerd en worden ook de belangen van toekomstige generaties meegewogen. De oprichting van de Algemene Energieraad vormt een versterking van het systeem.

### 3.3.3 Fase 3: om en rond de kanteling

#### Les fase 3: verankeren van visie, perspectief en opdelen naar deelvraagstukken.

In de derde fase, wanneer kanteling van het ene paradigma naar het andere paradigma plaatsvindt, gaan beide praktijkcasussen gepaard met een afname van de doeltreffendheid van beleid. Bij de transitie verduurzaming leidt de heragering van de overheid met de Derde Energienota in eerste instantie niet tot de gewenste effecten rond verduurzaming, omdat de markt nog te veel op het bestaande paradigma en de bijbehorende prikkels (goedkoop aardgas versus dure hernieuwbare energiebronnen) leunt én nieuwe innovaties niet beklijven doordat de overheid te wispelturig is en er daarmee geen aantrekkelijk investeringsklimaat ontstaat. De overheid heeft daarin ook zelf belangen, waardoor 'betrouwbaar en betaalbaar' lange tijd prevaleert boven 'schoon'. Bij de transitie vitaal platteland neemt de doeltreffendheid ook (verder) af doordat het niet lukt om tot een verbindende en gedeelde visie te komen richting het nieuwe paradigma waar partijen zich achter scharen.

In beide casussen zien we ook dat er gedurende de kanteling overeenstemming komt over gedeelde doelstellingen op de lange termijn. Bij de verduurzaming van woningen zijn dat de CO<sub>2</sub>-reductie doelen, bij de transitie vitaal platteland de internationale doelstellingen rond klimaat, water en natuur.

Het is een succesvolle zet geweest om, gekoppeld aan deze doelstellingen de opgave op te delen naar een deelvraagstuk of deeltransitie waarop tot op zekere hoogte zelfstandige sturing mogelijk is: een programmering voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving en een programmering voor het bereiken van de doelstellingen in het landelijk gebied. Zorg dat de overheid een onafhankelijke positie bij agenderingsvragen borgt (voor of in de fase van kanteling).

De doelstellingen zijn vaak gelegitimeerde besluiten die de fase van kanteling richting het nieuwe paradigma, middels de deeltransitie of het deelvraagstuk, kunnen ondersteunen. Door agendering als deeltransitie of deelvraagstuk is het mogelijk om de complexiteit van het vraagstuk af te pellen naar (deels) oplosbare componenten. De belangenafweging tussen meningsverschillen over oplossingsrichtingen kan dan ook plaatsvinden binnen de kaders van redelijk duidelijke doelstellingen.

Bij het opdelen is het wel cruciaal om na te denken over de verbinding (de samenhang). Zonder aanvullende inspanningen om tegenstrijdigheden tussen deelvraagstukken en/of deeltransities tijdig te agenderen en te beslechten, loop je in de volgende fase tegen onvermijdelijke knelpunten aan en worden kansen op synergie gemist.

Tabel 7. Verloop fase 3 van praktijkcasussen.

Transitie vitaal platteland	Transitie verduurzaming woningen
<p>In de derde fase om en rond de kanteling blijft de transitieopgave complex door uiteenlopende gerichtheden en arenaverhoudingen die op spanning staan. Er is polarisatie, cumulatie van vraagstukken, veel kennis over mogelijke oplossingen, maar ook veel onenigheid over die oplossingen. Het ontbreekt aan een duidelijke visie vanuit de overheid die het handelen voor de lange termijn belast. De transitie van de agrarische sector loopt vast mede doordat onvoldoende perspectief geboden wordt aan boeren, naast meningsverschillen over hoe een duurzame landbouw eruitziet. Wel zijn er juridisch dwingende uitspraken die een kanteling richting duurzame en vitale inrichting van het landelijk gebied in werking zetten. Langs verschillende lijnen lijkt zich onder het kabinet Rutte IV een politieke meerderheid af te tekenen voor een paradigma gericht op duurzame inrichting van een vitaal platteland, en is het dominante machtsblok uit de vorige fase doorbroken. Dat verloopt niet zonder slag of stoot en de invloed van de vorige fase doet zich zoals gezegd heftig gelden. Het stagneren van de visieontwikkeling op landbouw, de heftige debatten rond stikstofbeleid, de uitslag van de provinciale verkiezingen van 2023, de boerenprotesten en de kabinetscrisis Rutte IV maken dat er nog geenszins sprake is van een meer definitieve kanteling. Het bouwproces verloopt hierdoor chaotisch en of het in het vervolg meer of minder stabiel verloopt, is afhankelijk van al dan niet voldoende steun voor de opgaveformulering. Het introduceren van de deeltransitie van het Nationaal Programma Landelijk Gebied is een strategische stap om naar een meer overzichtelijk vraagstuk te komen, met waardenverschillen maar ook met gemeenschappelijke doelen en oplossingsmogelijkheden. De opgaveformulering van het NPLG onttrekt zich door de heel concreet geformuleerde doelstellingen enigszins aan de taai complexiteit van de gehele transitie vitaal platteland en heeft voldoende samenhang voor het definiëren als aparte opgave. Het verplichtende karakter van de doelstellingen van het NPLG geeft een harde basis om met het programma door te gaan, ondanks alle rumoer, en oogt als een stabiel bouwarrangement. Wel acht het PBL het niet aannemelijk dat de doelen van het NPLG met de huidige plannen zullen worden gehaald. Hiervoor zijn meer vergaande maatregelen nodig.<sup>68</sup> De zorgvuldige aanpak bij de inrichting van de arena, de samenwerking tussen de bestuurslagen, en de procesvoering door bijvoorbeeld de regieorganisatie leidt uiteindelijk tot indiening van plannen door de provincies. Met alle commentaar daarop (over onder andere effectiviteit en kosten) bieden deze een basis om het proces naar beoordeling verder voor te zetten. Wel kan het NPLG stagneren bij verdere polarisatie in de sturing op het vitale platteland. Heragendering van het programma in samenhang met de deeltransitie in de agrarische sector is wezenlijk voor verder succes. De regieorganisatie wordt ervaren als een zeer goede brug tussen beleidsvorming vanuit het departement en de uitvoering van de provincies. Er wordt benadrukt dat er tijd en stabiliteit nodig is voor de uitwerking en uitvoering van de gebiedsprocessen zonder vele wijzigingen op basis van nieuwe inzichten. Wel is er behoefte aan meer regie vanuit de centrale overheid. In het NPLG geeft de centrale overheid de provincies veel ruimte voor invulling van structurerende keuzes via de gebiedsgerichte aanpak. Hierdoor blijft de vraag 'wie communiceert de pijn' momenteel te veel in de lucht hangen.</p>	<p>In de derde fase, om en rond de kanteling, komt klimaatverandering voor het eerst hoog op de politieke agenda te staan. Met de derde Energienota (1996) geeft de overheid duidelijkheid over de toekomst van de Nederlandse energievoorziening: duurzaamheid in de energiehuishouding én scheppen van de kaders voor marktwerking binnen de context van internationalisering. De overheid ruilt coördinatie, zeggenschap en actieve directe sturing in voor marktprikkels, en hoopt dat dit bedrijven en burgers aanzet tot verduurzaming. Een belangrijke push voor de liberalisering van de energiemarkt komt van de (energie-intensieve) Nederlandse industrie en vanuit regelgeving uit Europa. In de jaren na de Derde Energienota wordt gezocht naar de beste manier om hernieuwbare energie te bevorderen en efficiëntere technieken te ontwikkelen, waarbij verschillende beleidsinstrumenten worden ingevoerd en weer afgeschaft. Tussen partijen is er een verschil van gerichtheid in de wijze waarop de transitie naar een meer duurzame energievoorziening gerealiseerd kan worden, ook in relatie tot een betaalbare en betrouwbare energievoorziening. Economische groei en aandacht met milieu komen meer op gespannen voet te staan. Snel opeenvolgende kabinetten formuleren hun eigen prioriteiten en leiden tot wisselend beleid en het ontbreken van een langere investeringshorizon voor investeerders in duurzame energie. Qua prestaties ontstaat er een relatieve stilstand tot 2013 (de CO<sub>2</sub>-uitstoot ten opzichte van 1990 is niet afgenomen). Er wordt steeds meer gewerkt met zacht instrumentarium (subsidies, convenanten, etc.) en beperkt met hardere wetgeving, normen of heffingen. Er wordt niet stevig ingezet op afbouw van het bestaande paradigma en de opbouw van het nieuwe komt beperkt tot stand. Gedurende deze fase zijn er meerdere oproepen vanuit onder andere de SER (1999), de Algemene Energieraad (2004) en de Tweede Kamer om tot maatschappelijk gedragen duurzaam energiebeleid te komen (in het kader van klimaatbeleid). Om een einde te maken aan het instabiele beleid en een inhaalslag te maken rond duurzame energie, wordt in 2013 onder leiding van de SER in een breed veld van partijen het Energieakkoord gesloten. Het akkoord kan rekenen op commitment van overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties met verschillende doelen, onder andere energiebesparing in de gebouwde omgeving. De focus voor verduurzaming van woningen blijft voorlichting, bewustwording, ontzorging en financieringsondersteuning. Het Energieakkoord wordt gezien als stap in de goede richting, maar druk voor verdere (overheids)interventies neemt toe naar aanleiding van het Verdrag van Parijs (2015) en de Urgenda Klimaatrechtszaak om ook de CO<sub>2</sub>-doelstellingen daadwerkelijk te halen. De rijksoverheid zet een stap naar voren en neemt het initiatief tot het sluiten van het Klimaatakkoord. In het Klimaatakkoord (2015-2019) staat één doelstelling centraal (CO<sub>2</sub>-reductie) en wordt de verduurzaming van de gebouwde omgeving nadrukkelijk als deelvraagstuk voor klimaat neergezet waar vanuit de sectortafel (later uitvoeringstafel) wordt gestuurd op de gebouwde omgeving door de overheid in partnerschap met bedrijven en maatschappelijke organisaties. Dit blijkt strategisch een gelukkige keuze. Met het Klimaatakkoord zet de kanteling naar het nieuwe paradigma definitief door.</p>

68 Planbureau voor de Leefomgeving (2024).

### Democratische waardering van de sturing

**De outputlegitimatatie van de transitie vitaal platteland neemt af. Het identificeren van de deeltransitie NPLG leidt wel tot meer doeltreffendheid op dat deelvraagstuk en tot een verbetering van proces- en inputlegitimatatie. De systeemlegitimatatie blijft kwetsbaar.**

Bij de transitie vitaal platteland zien we de outputlegitimatatie negatief ontwikkelen: er is onvrede over het oude paradigma, strijd over het nieuwe paradigma woekert voort en beleidsresultaten blijven daarmee achter. Het ontbreken van een visie voor de gehele transitie en daarmee het bieden van perspectief op een 'just transition' verhindert het ontwikkelen van een gelegitimeerde procesaanpak. Rond de agendering van de deeltransitie NPLG zien we een positievere outputlegitimatatie. Het formuleren, agenderen en werken aan deeltransities in een gepolariseerde situatie van stagnatie met kortetermijnurgentie en het ontbreken van een overkoepelende visie blijkt een mogelijkheid. Over de uiteindelijk te realiseren publieke waarde bestaat geen overeenstemming. Die is ook afhankelijk van de agenda en het verloop van andere deeltransities en de transitie als geheel. Zonder de koppeling met de bredere agendering vanuit een overkoepelende visie zal de outputlegitimatatie dalen. Door de zorgvuldige opzet van het NPLG neemt de inputlegitimatatie toe. De condities voor de spreiding van invloed (inclusie) zijn aanzienlijk verbeterd. Representatie van stakeholders is door de interbestuurlijke opzet redelijk goed geregeld, maar nog altijd is de stem van de natuurorganisaties en organisaties voor duurzame landbouw tamelijk zwak hoorbaar in de directe arena van overleg en besluitvorming. Ook de proceslegitimatatie is bevorderd door de al geschetste zorgvuldige aanpak. Zwaartepunten voor deliberatie en participatie bij de medeoverheden (met name provincies) werken goed. Juist ook omdat er nog veel verschil van mening is over inhoudelijke kwesties, is sterke representatie vanuit belangrijke invalshoeken gewenst om inhoudelijk bij te dragen aan zicht op brede welvaart en het realiseren van draagvlak.

De systeemlegitimatatie in de NPLG-deeltransitie is kwetsbaar, maar er is wel aandacht voor. Het organiseren van het leren moet de systeemlegitimatatie versterken. In het NPLG vindt leren bijvoorbeeld plaats door beoordeling en bespreking van voorgelegde gebiedsplannen. De Ecologische Autoriteit en kennisinstellingen zoals PBL, RIVM en WUR zijn betrokken bij deze beoordeling. De ecologische autoriteit kan met toetsing begaanbare wegen aangeven: het breed uitdragen (van de organisatie) van die leerprocessen kan niet genoeg nadruk krijgen.

**De outputlegitimatatie van de transitie verduurzaming van woningen neemt af. Het sluiten van eerst het Energieakkoord en daarna het Klimaatakkoord leiden tot een impuls van de input-, proces-, output- en systeemlegitimatatie.**

Bij de transitie verduurzaming woningen zien we in deze derde fase dat de outputlegitimatatie zich niet positief ontwikkelt. In de heragendering van het verduurzamingsvraagstuk in relatie tot de klimaatopgave wordt de complexiteit van het vraagstuk onderschat: de belangentegenstellingen en dominantie van prijs in de oplossingsrichting blijken groter dan gedacht. Door wispelturigheid in beleidsoplossingen en kaders voor innovatie komt de beoogde verduurzaming niet vanuit de markt en burger tot stand. Die situatie verandert pas wezenlijk wanneer marktpartijen initiatief nemen tot een gedeelde visie in het Energieakkoord (als tussenstap) en daarna de overheid steviger instapt met het Klimaatakkoord en tot herformulering van de transitieopgave komt. Met deze akkoorden wordt een breed speelveld aan partijen betrokken en wordt het nieuwe beleid in cocreatie vormgegeven, vanuit een deugdelijk proces en met nieuwe regels, partijen en verhoudingen die een plek krijgen in het systeem en waarin het klimaatparadigma steeds centraler komt te staan. Daarmee zijn de daarvoor dominante machtsverhoudingen meer opengebroken en komt er ruimte voor nieuwe oplossingsrichtingen.

We zien in deze fase dat de systeemlegitimatatie rond de sturing redelijk goed op orde is, mede door sturingsinterventies zelf. Vanuit het sluiten van het Energieakkoord en het Klimaatakkoord wordt het zelf organiseren, zelf leren en zelf reguleren versterkt en is een diversiteit aan partijen betrokken bij het evalueren van prestaties en het inbedden van nieuwe uitkomsten en inzichten (bijvoorbeeld via de Borgingstafel en Uitvoeringsoverleg Gebouwde Omgeving). Ook checks en balances, zoals vanuit internationale verdragen, de SER, de AER en de uitspraak rond de Urgendzaak, dragen eraan bij dat de overheid gecommiteerd wordt en blijft aan gemaakte afspraken. Vragen naar een 'just transition' als output blijven dominant in de bepaling van de voortgang.

### 3.3.4 Fase 4: Naar nieuwe evenwichten

**Les fase 4: een effectieve aanpak van de transitieopgave is niet maakbaar, maar vereist continu interventies gericht op het uitwerken en verdiepen van (samenhangende) vraagstukken vanuit de langetermijnvisie, het bieden van duidelijkheid in proces en randvoorwaarden, continue inzet op leren en kennisdeling en het verbinden van beleid en uitvoering.**

Het is na de kanteling niet een kwestie van (enkel) uitvoeren en implementeren. Continu wordt er geleerd en op basis van nieuwe inzichten uit de uitvoeringspraktijk bijgeschakeld. Om de aanpak zo goed mogelijk aan te laten sluiten op wat er nodig is zien we dat een mix aan interventies gericht op onder andere het ophalen van input en signalen uit de uitvoeringspraktijk, het inzetten op het zelfleren vanuit het systeem, het centraal blijven stellen van de langetermijnopgave en het ter discussie stellen van bestaande praktijken belangrijk zijn.



Alhoewel verschillende interventies mogelijk zijn en het afhankelijk is van de specifieke context en situatie, kunnen we vanuit de casus verduurzaming woningen een aantal algemene aanknopingspunten formuleren:

- ***Inzetten op leren en kennisdeling op verschillende niveaus en tussen verschillende (doel)groepen:*** Een succesfactor van de aanpak van de verduurzaming woningen is dat er verschillende interventies zijn gedaan gericht op het ophalen van signalen en het leren en kennisdelen, waarbij een diverse groep actoren (publiek en privaat) betrokken is. Daarin is een goede brug tussen beleid en uitvoering cruciaal. Een aandachtspunt dat uit die casus naar voren komt, is dat het ophalen van signalen, het leren en kennisdelen op doelgroepgerichte wijze de bruikbaarheid van lessen kan vergroten. Dit is dus overeenkomstig met de diversiteit aan doelgroepen zoals verschillende bedrijven, maar ook verschillen tussen inwoners en lokale mogelijkheden.
- ***Zorg voor een gedeeld beeld van de 'knikpunten' (uitvoering, samenhang) en een proces om daarmee om te gaan.*** Verbonden vraagstukken en tegenstrijdige beelden rond oplossingsrichtingen worden soms lang vooruit geschoven. Een gedeeld beeld van de knikpunten en een proces om daarmee om te gaan, zijn belangrijk om niet te stagneren.
- ***De langetermijnopgave inbedden in dagelijkse processen.*** In het aanpakken van transitieopgaven neemt vaak de politieke waan van de dag de overhand en wordt er ook gekeken naar kortetermijnresultaten. De verbinding naar de langetermijnopgave zou veel meer ingebed kunnen worden in het systeem en de beleidsprocessen zodat ook de systeemlegitimiteit versterkt wordt. Dat vraagt regelmatigere reflectiemomenten en discussies in hoeverre de kortetermijninvulling passend is bij de langetermijnopgave. Daarbij hoort ook het ter discussie stellen van ongeschreven regels: zijn de gangbare manieren van werken wel de juiste? Kan het slimmer en effectiever?
- ***Stuur erop dat genomen besluiten worden geïmplementeerd en randvoorwaarden worden ontwikkeld.*** In onzekere transities is het belangrijk om waar mogelijk zoveel mogelijk richting en stabiliteit vanuit richtinggevende kaders en randvoorwaarden te bieden. Dat gaat onder meer over financiële obstakels, capaciteit, mandaat en bevoegdheden, kaders voor taakinfilling en technische mogelijkheden.

Tabel 8. Verloop fase 4 van praktijkcasussen.

**Transitie verduurzaming woningen**

Met het Nationale Klimaatakkoord dat in 2019 is afgesloten, zet de kanteling naar het paradigma van duurzaam en bewust warmte- en energiegebruik definitief door. De verduurzaming van de gebouwde omgeving is één van de deelopgaven van het Klimaatakkoord, waar een aparte sturingslijn op wordt gezet. De overheid spreekt samen met partners af dat in 2050 bijna 7 miljoen woningen en 1 miljoen andere gebouwen aardgasvrij moeten zijn. Tot en met 2030 is de afspraak om 1,5 miljoen woningen en andere gebouwen te verduurzamen.

In het Klimaatakkoord wordt afgesproken dat een groot deel van de uitvoering en concretisering van de doelstellingen op het niveau van gemeenten plaatsvindt. Gemeenten werken daarin nauw samen met (lokale) partijen, bouwverenigingen en bewoners aan de verduurzaming van wijken.<sup>69</sup> Op nationaal niveau is het ministerie van BZK verantwoordelijk voor uitvoering van de afspraken van het Klimaatakkoord. In juni 2022 komt het ministerie met het Beleidsprogramma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving om versnelling aan te brengen in de verduurzaming van de gebouwde omgeving (omdat resultaten achterbleven). Het beleidsprogramma zet als oplossingsrichting voor de versnelling van de verduurzaming in op een combinatie van energiebesparing (isolatie), aansluiting op (hybride) warmtepompen en warmtenetten en een grotere inzet van duurzame bronnen. Het ministerie van EZK beheert de subsidieregelingen (zoals de ISDE) die inwoners kunnen aanvragen voor warmtepompen en isolatie. Voor de meeste instrumenten geldt dat dit vanuit de rijksoverheid beschikbaar komt en dat gemeenten aan zet zijn om dit in hun gemeente door te voeren. Daarmee zijn de agenda en de arena helder.

In de uitvoering van het deelvraagstuk blijft er sprake van complexiteit. In de sturing wordt gewerkt aan het steeds oplosbaarder maken van het vraagstuk. Op basis van de gevoerde gesprekken en recente (evaluatie)rapporten<sup>70</sup> rond de klimaattransitie en de verduurzaming van woningen specifiek, onderscheiden we hierna een aantal succesfactoren en uitdagingen in het sturen op het realiseren van de klimaatdoelstellingen.

**Succesfactoren in de sturing**

Hieronder hebben we een aantal succesfactoren opgenomen in de sturing die positief hebben bijgedragen aan de aanpak van de verduurzaming van woningen:

- **Inzetten op leren en kennisdeling:** op verschillende niveaus wordt ingezet op het opdoen van lessen en inzichten over wat de beste manier is om de verduurzaming van woningen te realiseren. Het programma Aardgasvrije Wijken<sup>71</sup> (2018-2022), het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (sinds 2023), diverse (tussentijdse) evaluaties (zoals uitgevoerd door het PBL), het IBO Klimaat en de Wetenschappelijke Klimaatraad zorgen ervoor dat er veel aandacht is voor het leren en tussentijds bijsturen. (kennis, arena)
- **Inspelen op maatschappelijke dynamiek:** de hoge gasprijzen als gevolg van de oorlog in Oekraïne en de afbouw van gaswinning in Groningen zorgen voor meer urgentie bij bewoners dan voorheen om tot verduurzaming van de woning over te gaan en voor meer urgentie op landelijk niveau om niet afhankelijk te zijn/worden in geopolitieke context. In de sturing wordt op dit momentum aangesloten, bijvoorbeeld met het Beleidsprogramma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving. Daarmee wordt ingespeeld op de 'tipping point' die zich voordoet. (context, gerichtheid)
- **Publiek-private brug tussen beleid en uitvoering:** het Uitvoerend Overleg Gebouwde Omgeving is een positief voorbeeld van samenwerking tussen publieke en private partijen die (op basis van de praktijk) belemmeringen identificeren en gezamenlijk tot oplossingen komen om deze uit de weg te helpen. Overheid en bedrijfsleven trekken daar evenwichtig op. (arena)
- **Divers instrumentarium dat steeds dwingender wordt:** er is een diverse mix van instrumenten ontwikkeld die van invloed zijn op verduurzaming van woningen. Het landelijk beleid behelst hoofdzakelijk drie instrumenten, namelijk communiceren (campagnes, informatie), stimuleren (subsidies) en normeren (wetgeving, eisen, prestatieafspraken). Deze beleidsmix is in de periode voor de kanteling (fase 2 en 3) met name gericht geweest op vrijwillige aanpassingen. In deze fase 4 zien we dat er eerst voorzichtig, maar nu steeds meer wordt ingezet op verplichtend beleid en het reguleren, normeren en bieden van dwingend instrumentarium (bijvoorbeeld met de Wgiw en de WCW, het verplichten van de hybride warmtepomp vanaf 2026). Wel laat het meer dwingende kader vaak lang op zicht wachten, wat zorgt dat partijen niet (sneller) vooruit kunnen. (besluitvorming, implementatie)

<sup>69</sup> Alle gemeenten moesten voor het einde van 2021 een transitievisie warmte vaststellen waarin gemeenten beschrijven welke doelen zij willen realiseren en in welke wijken zij tot en met 2030 aan de slag gaan met de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Deze transitievisies zijn als het ware bedoeld om de opgave per gemeente te specificeren en de aanpak te schetsen.

<sup>70</sup> PBL (2023a), PBL (2023b), PBL en Vrije Universiteit (2023), PBL (2021b), Berenschot (2023).

<sup>71</sup> Het Interbestuurlijke Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) was in 2018 gestart om te leren, via de proeftuinen aardgasvrije wijken, een kennis- en leerprogramma en een beleidsagenda. In drie rondes zijn 64 proeftuinen geselecteerd en is gestart met het aardgasvrij maken van wijken. Het PAW organiseerde bijeenkomsten, leerkringen en webinars en ontwikkelde kennisproducten via het KLP. Het beleidspoor verzamelde signalen uit de proeftuinen en speelde deze door aan de juiste departementen. Per 2023 is het PAW opgegaan in het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie. De evaluatie van PAW laat zien dat het programma slaagde in het opdoen en ontsluiten van leerervaringen en succesvolle aanpakken met een duidelijke impact op kennisontwikkeling en agendering van knelpunten. Tegelijkertijd was het opschalen lastig omdat wijkaanpakken sterk verschillen, er veel maatwerk wordt toegepast, er een gebrek aan capaciteit is bij gemeenten en er diverse (beleids)knelpunten zijn.

### Uitdagingen in de sturing

Er worden in de evaluaties diverse uitdagingen in de beleidsinzet en governance van het Nederlandse klimaatbeleid gesignaleerd, die ook voor de specifieke inzet op de verduurzaming van woningen aan de orde zijn. Hieronder geven we een aantal van de meest uitdagende punten weer:

- **Een heldere visie op oplossingsrichtingen en samenhangende systeemveranderingen van bredere klimaattransitie ontbreken. Dat zorgt voor een gebrek aan samenhang in de aanpak waardoor verbonden vraagstukken niet tijdig of optimaal kunnen worden opgelost.** Het PBL stipt aan dat alhoewel het einddoel helder is (emissiereductie), een heldere visie op (de noodzaak voor) de oplossingsrichtingen (aardgasvrij) en de verbonden systeemveranderingen die nodig zijn, ontbreken. Dat zorgt voor de deelopgave van de verduurzaming van woningen tot diverse knelpunten. Veel ontwikkelingen die op het eerste gezicht los van elkaar worden gezien (onder andere elektriciteitsnet, arbeidsmarktsituatie, rechtvaardige verdeling van kosten van het klimaatbeleid), zijn met elkaar verwerven en moeten afgestemd worden om de uiteindelijke doelstellingen te bereiken. De aanpak is echter eenzijdig en sectoraal uitgewerkt. Dat zorgt ervoor dat beleidsprogramma's op afzonderlijke ontwikkelingen sturen (subsidiering warmtepompen, verzoeken netcapaciteit, onderwijs installateurs), maar de volgorde en afhankelijkheid niet goed in acht worden genomen. Dat kan leiden tot diverse lock-ins. (agenda, arena)
- **Verschillende perspectieven op de oplossingsrichtingen die nog niet beslecht zijn.** Ook zijn er uiteenlopende en soms tegenstrijdige beelden bij de oplossingsrichtingen (bijvoorbeeld rond de hybride warmtepomp) waaraan geen heldere richting wordt gegeven. Dat leidt volgens evaluatierapporten tot verwarring onderling, onduidelijkheid naar de markt en onduidelijkheid in de aanpak en het uitdragen naar de samenleving. De verbonden vraagstukken en tegenstrijdige beelden rond oplossingsrichtingen worden onvoldoende (tijdig) aangekaart en opgelost (keuzes worden uitgesteld). Het zorgt er ook voor dat er geen duidelijk gezamenlijk verhaal ligt rondom het waarom van aardgasvrij en hoe daar op welke manier te komen.
- **Flexibiliteit in sturing versus richting, stabiliteit en duidelijkheid voor de arena.** De opgave om te verduurzamen is voortdurend in beweging door nieuwe inzichten en ontwikkelingen. Daar is flexibiliteit en adaptiviteit gewenst in hoe doelstellingen bereikt moeten worden. Met relatief vormvrije transitievisies warmte en het openhouden van verschillende sporen (individueel versus collectief) zijn de kaders relatief open en voor veel van de gesprekspartners te open, waardoor het te lang duurt om voortgang te boeken of het onduidelijk blijft welke voortgang geboekt gaat worden. Tegelijkertijd vragen gemeenten, marktpartijen en inwoners om duidelijkheid, richting en stabiliteit vanuit richtinggevend kaders en randvoorwaarden. Dat gaat onder meer over financiële obstakels, capaciteit, mandaat en bevoegdheden, kaders voor taakinvulling en technische mogelijkheden. Die kaders en randvoorwaarden laten volgens betrokkenen lang op zich wachten waardoor het niet goed mogelijk is voortgang te boeken. (arena, procesvoering)
- **Complexiteit in wijkaanpak.** De uitvoering van de lokale aanpak is op verschillende aspecten complex. Dat komt onder andere omdat er veel diversiteit is en dat (technologische) ontwikkelingen zich opvolgen. Het gaat om diversiteit in omvang en capaciteit van gemeenten, diversiteit tussen wijken, buurten, gebouwen, eigenaren en bewoners en diversiteit in het aantal stakeholders dat betrokken is. De ervaring (mede op basis van de proeftuinen) laat zien dat de wijkaanpak daarmee om nog meer gedetailleerd en kleinschaliger maatwerk vraagt dan op voorhand werd gedacht en de oorspronkelijke benadering niet goed was uitgewerkt op wat er nodig is in de praktijk. Inmiddels wordt ingezet op een meer doelgroepspecifieke benadering waarbij Rijk en gemeenten meer in dialoog met lokale samenleving en bedrijfsleven kijken waarom het niet lukt om voortgang te boeken. (implementatie)

### Democratische waardering van de sturing

**In de vierde fase ligt de focus op het zoeken naar een effectieve aanpak om de outputlegitimiteit te vergroten; het daadwerkelijk boeken van de gewenste en geplande resultaten blijft nog achter.** Doordat de kanteling (Klimaatakkoord) gefocust was op het 'wat' en niet snel gepaard ging met een heldere visie en uitwerking van het 'hoe' (benodigde systeemverandering samenhangende vraagstukken, randvoorwaarden, doelgroepgerichte benadering, rechtvaardige uitkomst), ligt de focus aan het begin van deze fase op deze aanpak(ken) ontwikkelen terwijl er wel druk is om te presteren. Dat leidt er ook toe dat kortetermijnkeuzes niet altijd gelinkt worden aan de langetermijnopgave. Diverse interventies gericht op het versterken van het systeem stellen in staat om te leren en bij te sturen en zorgen voor beter inzicht in knelpunten. Er worden diverse systeeminterventies gedaan die ervoor zorgen dat de veerkracht van het systeem toeneemt. Voorbeelden zijn het programma Aardgasvrije Wijken, het NPLW, de lerende evaluatie van het Klimaatbeleid (door PBL/VU) en het Uitvoeringsoverleg Gebouwde Omgeving. Prestaties worden geëvalueerd en nieuwe inzichten worden zoveel mogelijk ingebed. De inputlegitimiteit bouwt voort op de vorige fase, maar kan meer gericht op de samenleving en innovatieve groepen worden ingericht. Na het Klimaatakkoord heeft de focus gelegen op verbinding met de bestaande partijen. Er is pas net begonnen met het actiever uitlokken van alternatieve perspectieven op hoe de verduurzaming van woningen vorm te geven of hoe beter aan te sluiten op verschillende doelgroepen. De proceslegitimiteit is in de basis vormgegeven, maar kan versterkt worden door expliciet draagvlak op te halen ten aanzien van de risicoafwegingen en keuzes die gemaakt worden rond de oplossingsrichtingen en aanpak. Het in beeld brengen van risico's en (de tijdspanne van) bepaalde beleidsrichtingen evenals het verwerven van de (politieke) steun hiervoor om die richting in te slaan, is daarin een belangrijk aandachtspunt.

## HOOFDSTUK 4

# Toespitsen van de sturing vanuit democratisch oogpunt

In het vorige hoofdstuk hebben we op basis van de praktijk-casussen lessen getrokken over hoe de sturing op de transities is verlopen en langs welke aangrijpingspunten deze sturing verbeterd kan worden. In dit hoofdstuk focussen we ons op het beantwoorden van de derde deelvraag: *Hoe kan het sturen op transitieopgaven vanuit democratisch oogpunt versterkt worden?*

De in het vorige hoofdstuk geformuleerde lessen kunnen allen dienen ter versterking van de onderscheiden vormen van legitimiteit. Hierna zullen we niet al die lessen vertalen naar democratisch sturen, maar toespitsen op een aantal algemene lessen en lessen per fase die ons het belangrijkste lijken en die goed illustreren hoe democratische sturing te versterken.

Het is belangrijk om aan te merken dat het in de beantwoording van deze deelvraag gaat om de waardering van democratisch sturen. Het gaat daarmee niet om interventies gericht op het realiseren van de beste gewenste uitkomst van transitiesturing. Het gaat om interventies die de democratische besluitvorming rond het verloop en de uitkomst van een transitieopgave kunnen versterken of verzwakken. Democratie kan namelijk een andere uitkomst mogelijk maken dan u of wij, de wetenschap, of ambtenaren die sturen op de transitie verstandig vinden.

Zo zijn er voorstanders voor een energietransitie naar kernenergie en CO<sub>2</sub>-opslag, die vanuit enige kennisonderbouwing rekenen op technologische mogelijkheden om CO<sub>2</sub> uit de atmosfeer te halen. De energietransitie zal anders lopen dan nu gepland, als dit het dominante paradigma wordt, gesteund door een dominante coalitie. In de beoordeling van het verloop en die uitkomst gaat het er dan om of een democratisch proces heeft plaatsgevonden, gemeten aan de democratische normen en waarden. En of er betere democratische sturing mogelijk was geweest met wellicht ook een andere uitkomst.

In paragraaf 4.1 staan we stil bij het spel van legitimiteiten dat democratisch sturen kenmerkt. We formuleren twee invalshoeken vanuit waar dit spel van legitimiteiten te versterken is, om de democratische legitimiteit van sturing te versterken. In paragraaf 4.2 gaan we daarvoor in op het versterken van de systeemlegitimiteit. In paragraaf 4.3 gaan we in op het versterken van de input-, proces- en outputlegitimiteit per fase. In beide paragrafen formuleren we handvatten gericht op de derde rol van BZK: hoeder van de democratie. In de volgende figuur vatten we deze handvatten samen.

Productieve interventies per fase voor **lopende transitie****Versterken systeemlegitimitet****Fase 1 tot en met 4:**

- Benoemen ijkpunten systeemlegitimitet (variëteit, kennisfunctie, vertegenwoordiging, politiek bestuurlijke sturing, multilevelsamenwerking)
- Normerende en regulerende rol beperking machtsconcentraties
- Stimuleren systeemlegitimitet (monitoren ontwikkelen en bevorderen, leerprogramma, aandacht voor Europees niveau)

**Versterken inputlegitimitet****Fase 1:**

- Let bij (de samenstelling van) de arena op de bescherming van kwetsbare belangen en evenwichtige machtsverhoudingen.

**Fase 2:**

- Agendeer aansluiting bij maatschappelijke ontwikkelingen.

**Fase 3:**

- Sluit aan bij niches die verwaarloosd worden; Versterk het leervermogen.

**Fase 4:**

- Faciliteer leren en kennisdeling op verschillende niveaus en tussen verschillende groepen.

**Versterken proceslegitimitet****Fase 1:**

- Zorg dat alternatieve lange termijn beelden onderdeel worden van het proces/gesprek.

**Fase 2:**

- Formuleer essentiële kennisvragen vanuit een (brede) kenniscoalitie. Bevraag huidige ideeën en acties.

**Fase 3:**

- Breng de erfenis van eerdere fases in beeld. Bied perspectief, ook als er geen perspectief is. Zorg dat rijksoverheid regie en coördinatie voert bij gepolariseerde vraagstukken. Benoem een regisseur die ook bij terugval bewaakt.

**Fase 4:**

- Zorg voor een gedeeld beeld van de 'knikpunten' (uitvoering, samenhang) en een proces om daarmee om te gaan. Bed reflectie op de lange termijn in het proces in.

**Versterken outputlegitimitet****Fase 1:**

- Zet in op een breedte van (langjarige) innovatieprocessen.

**Fase 2:**

- Signaleer beleidsmislukking op beleidsmislukking. Stuur op het corrigeren van negatieve externe effecten. Stuur op small wins. De basis voor een 'just transition' kan al in deze fase ontwikkeling krijgen.

**Fase 3:**

- Stuur op formulering van een richtinggevend kader (vraag om een bijna bindend advies als je er niet doorkomt). Stuur op small wins. Stuur op perspectieven; steun zal er alleen zijn bij de ervaring van een 'just transition'.

**Fase 4:**

- Richt een goede brug tussen beleid- en uitvoering in. Stuur erop dat genomen besluiten worden geïmplementeerd.

Productieve interventies voor **komende transitieopgaven****Basis voor inputlegitimitet:**

- Komen tot een transitieagenda – gerelateerd aan multilevels van governance .

**Basis voor proceslegitimitet:**

- Het opbouwen van een gedeeld beeld van en gemeenschappelijke taal rond transitie.

**Basis voor systeemlegitimitet:**

- Inzetten op transitie gericht op versterking van democratische sturing.

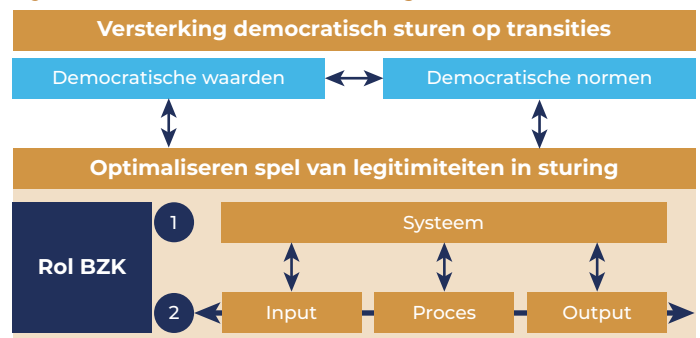
## 4.1 Democratisch sturen: een spel van legitimiteiten

Een belangrijk onderdeel van sturing op transitie is om tot democratische besluitvorming én implementatie van die besluiten te komen. We spreken van democratische sturing als er minimaal sprake is van outputlegitimitet die door reguliere besluitvorming tot stand is gekomen binnen de kaders van onze parlementaire democratie. Er is dan sprake van gesteunde resultaten vanuit legale democratische besluitvorming, ook wel publieke waarde.<sup>72</sup>

Het versterken van de democratische sturing kan versterkt worden door de outputlegitimitet doeltreffender te maken (effectiever, meer steun) en door input-, proces-, en systeemlegitimitet te versterken. Een veronderstelling is dat het versterken van deze drie laatstgenoemde vormen van legitimiteit een waarde op zich is, maar ook kan leiden tot het versterken van outputlegitimitet en mogelijkheden kan geven tot versterking van elkaar.

Het versterken van democratische sturing op transitie is daarin te kenmerken als het optimaliseren van 'een spel van legitimiteiten'. Het gaat om het vinden van de juiste spanning tussen inputlegitimitet (inclusiviteit), proceslegitimitet (deugdelijkheid), outputlegitimitet (doeltreffendheid) en systeemlegitimitet (veerkrachtigheid en tegenwicht). Tussen deze legitimiteiten zijn er spanningen, zoals de spanning tussen hoge inputlegitimitet en outputlegitimitet (hoe meer betrokken actoren, hoe lastiger het is om tot legale besluitvorming te komen).<sup>73</sup> De kunst voor het versterken van de democratische sturing op transitie zal zijn om dit spel van legitimiteiten te optimaliseren.

Figuur 11. Invalshoeken voor versterking van democratisch sturen.



<sup>72</sup> Het uitgangspunt van dit spel is dat de institutionele structuur van Nederland een solide basis geeft aan een volwaardige democratie. Daarbinnen zijn de checks and balances redelijk op orde met instituties zoals de rechterlijke macht, planbureaus, de Algemene Rekenkamer en de Raad van State. Ook de verhouding tussen de democratische bestuurslagen (meer algemeen de bestuurlijke organisatie) draagt bij aan adequate checks and balances.

<sup>73</sup> De ervaring leert dat bij brede inclusie ook actoren die de uiteindelijke besluiten niet steunen tot een hogere acceptatie komen van het gevoerde proces en de uiteindelijke besluiten als er sprake is geweest van deugdelijke procesvoering.



We kijken daarom naar aanknopingspunten voor mogelijke interventies om dit spel tussen de legitimiteiten zo goed mogelijk vorm te geven. Dat is voor het ministerie van BZK van belang vanuit haar rol als hoeder van de democratie, maar ook voor het bevorderen van het verloop van de transitieprocessen (zeker wanneer in fase 1 en fase 2 nog geen eensgezindheid is dat er sprake is van een transitieopgave). We werken twee centrale invalshoeken voor interventies uit:

1. Het versterken van de systeemlegitimiteit per maatschappelijke functie (paragraaf 4.2);
2. Het versterken van legitimiteit door aandacht voor de overgang van de ene fase naar de andere fase (paragraaf 4.3).

## 4.2 Per maatschappelijke functie: systeemlegitimiteit versterken

Elke maatschappelijke functie en elk beleidsterrein is cyclisch in ontwikkeling. Dat betekent dat je er altijd op ingesteld moet zijn dat er ingrijpende transities (kunnen) optreden of nodig (kunnen) blijken. Elk ministerie heeft daarin een eigen rol en taak rond transities waar het (deel)verantwoordelijk voor is. Om hier beter op ingesteld te zijn, is het belangrijk dat het leren rond een functie, het borgen van veerkracht en checks en balances zo zijn ingericht dat er geen sprake is van eenzijdige ontwikkeling. Dat vereist dat de systeemlegitimiteit van de maatschappelijke functie op orde moet zijn.

Zeker bij de landbouwcasus leidt eenzijdige machtsvorming in fase 1, met de overheid als deelnemer aan het dominante machtsblok en eenzijdige concentratie op het paradigma van grootschaligheid en concurrentiekracht, tot padafhankelijkheden en belemmeringen die effectieve en gesteunde ontwikkeling naar een meer duurzame landbouw belemmerden in fase twee. In die fase twee ontwikkelden zich diepgaande waardenverschillen, wantrouwen, belangentegenstellingen, omstreden kennis en omstreden en gebrekkige oplossingen. Ook bij de verduurzaming van woningen zien we dat de eenzijdige ontwikkeling in fase 1 zijn sporen achterlaat, hetzij minder polariserend omdat de noodzaak tot alternatieve (meer duurzame) energiebronnen meer gedeeld wordt en er gedurende de ontwikkeling van de transitie meer wordt ingezet op een variëteit aan perspectieven en oplossingsrichtingen, het ontwikkelen van het leervermogen en in zekere mate het doorbreken van de machtsverhoudingen.

Op basis van de praktijkcasussen zien we dan de volgende knelpunten optreden:

1. **Het leervermogen om lessen te trekken en daarop voort te bouwen is eenzijdig en gebrekkig.** Door eenzijdige ontwikkeling ontbreekt het leervermogen om tot andere paden te komen als zich (onoverkomelijke) problematiek gaat voordoen. Dus of er nu wel of geen transitie is, bij iedere maatschappelijke functie is het van belang om met het oog op mogelijke toekomstige problematiek aandacht te hebben voor het leervermogen in politiek-bestuurlijke sturing. Bij de casus verduurzaming woningen zien we dat dit beter georganiseerd is dan bij de casus vitaal platteland. Met het oog op het versterken van de democratische functie leren deze casussen ons dat in iedere maatschappelijke functie aandacht moet zijn voor het risico van 'monocultuur' en de noodzaak van variëteit in praktijken van functievervulling als basis van het leren. Hierbij gaat het om vragen als: is er kennis? Wordt deze ontwikkeld? Zijn er experimenten? Is er leerverankering in kennisinstituten? Is er verankering in belangenorganisaties? Met name in de eerste fase van een transitie, als alles 'crescendo gaat', is die aandacht voor veelzijdig leren buitengewoon lastig en dat zal zich vaak niet vanzelf ontwikkelen in een sector.
2. **De systeemlegitimiteit staat onder druk door eenzijdige ontwikkeling.** Door te sterke padafhankelijkheid als gevolg van eenzijdige functieontwikkeling neemt veerkracht af. Veerkracht is het vermogen om bij ernstige problematiek te herstellen en effectieve oplossingen te vinden. Een sector kan zich voorbereiden op het onverwachte. Juist als zich zoals bij transities onoverkomelijke problematiek voordoet, rijst de vraag naar veerkracht. Is er reservecapaciteit, zijn er alternatieven? Ook hier geldt weer: in iedere maatschappelijke functie zijn die vragen aan de orde.
3. **Eenzijdige machtsverhoudingen belemmeren de werking van checks en balances.** Wanneer eenzijdige machtsblokken ontstaan met de overheid als belangrijke speler daarbinnen, tast dat de tegenkracht van het systeem aan. De overheid kan dan de rol als bemiddelaar tussen verschillende benaderingen niet goed spelen door de eigen gebondenheid. De overheid moet voor sterkere democratische sturing hoe dan ook een aantal interventiemogelijkheden waarborgen die in bepaalde opzichten onafhankelijkheid ten opzichte van dat machtsblok vereisen.
4. **De verschillende lagen in de multi-levelgovernance versterken elkaar in eenzijdigheid.** De sturing op omvangrijke maatschappelijke functies kenmerkt zich door verschillende lagen van besluitvorming (van Europees tot lokaal) die elkaar kunnen versterken in eenzijdigheid in coalitievorming, besluitvorming en implementatie.

#### 4.2.1 De agenda van BZK: versterken van systeemlegitimiteit

Welke interventiemogelijkheden zijn er dan voor BZK die de systeemlegitimiteit per maatschappelijke functie te versterken? Het ministerie van BZK is vanuit deze rol bij uitstek het departement dat de algemene kaders van systeemlegitimiteit per maatschappelijke functie kan schetsen, dat die kaders kan reguleren en dat het functioneren van die kaders kan bevorderen. Daarbij geldt dat de hoofdverantwoordelijkheid van een vakdepartement is om te sturen op een maatschappelijke functie. De agenda voor het ministerie van BZK voor het versterken van de systeemlegitimiteit kan als volgt zijn:

##### 1. *Schetsen van de kaders: ijkpunten van systeemlegitimiteit van een maatschappelijke functie*

Het ministerie van BZK kan hoofdkaders schetsen voor goed werkende systeemlegitimiteit, die per maatschappelijke functie en/of transitieopgave nader invulling kan krijgen. Dat kan bijvoorbeeld gaan om de volgende ijkpunten (tabel 9).

Tabel 9. **Ijkpunten voor versterken systeemlegitimiteit.**

Ijkpunt voor systeemlegitimiteit	Criteria
<b>Variëteit maatschappelijke functie- invulling</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er wordt een variëteit aan praktijken van maatschappelijke functieinvulling gestimuleerd.</li> <li>• Er is inzet op een breedte van innovatieprocessen.</li> <li>• Er is inzet op het versterken van het leervermogen.</li> </ul>
<b>Kennisfuncties</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er zijn onafhankelijke advies- en kennisorganisaties.</li> <li>• In de kennisfuncties is het ontwikkelen van alternatieve langetermijndenkbelden, monitoring, reflectie en tegendenken geborgd.</li> <li>• Er zijn ambtelijke vrijplaatsen in departementen.</li> <li>• Er zijn leerprogramma's gericht op het verbeteren van de vaardigheden en competenties van ambtenaren (omgaan met onzekerheid en polarisatie, coalitievorming, etc.)</li> </ul>
<b>Vertegenwoordiging</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is een breedte in de betrokkenheid van belangengroepen en burgers.</li> <li>• Nieuwe partijen en verhoudingen krijgen een plek in het systeem.</li> </ul>
<b>Politiek-bestuurlijke sturing</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er zijn normen voor de onafhankelijkheid van de ambtelijke organisatie.</li> <li>• Er zijn daadwerkelijke stimulansen voor systeemlegitimiteit (variëteit, scenario's, etc.)</li> <li>• De verhouding tussen overheidslagen is functioneel (zie kader van Elzinga).</li> <li>• Er is sprake van functioneren van openbaarheid, transparantie, feedback en leren.</li> </ul>
<b>Multi-levelversterking</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De verschillende lagen van besluitvorming kunnen elkaar versterken om eenzijdigheid te voorkomen. Met name ook het Europese niveau leent zich voor impulsen voor aandacht voor negatieve externe effecten, risico's en alternatieve niches.</li> <li>• Er zijn goede mechanismes voor coördinatie tussen overheidslagen en organisaties.</li> </ul>

##### 2. *Normerende en regulerende rol: machtsconcentraties beperken door onafhankelijke uitvoerende macht*

Het ministerie van BZK kan een rol vervullen in het beperken van de mogelijkheden voor grote machtsconcentraties vanuit regelgeving. De uitvoerende macht zou afstand moeten bewaren tot de maatschappelijke functie en garanties moeten bieden voor een meervoudige rolinvulling van belangenbehartiging, stimuleren en bemiddeling tot afdwingen. Zo'n onafhankelijke opstelling is wezenlijk voor het behoud van checks and balances. Die macht zou daardoor ook in staat moeten zijn garanties te bieden voor het in stand houden van het lerend vermogen en de veerkracht, of daar in ieder geval aandacht voor te vragen.

Er zou normatiek geformuleerd kunnen worden waarop handhaving plaatsvindt, zoals regels voor lobbytoegang, voor spreiding van bevoegdheden, voor overlegvormen. Deels zijn die er al, maar vanuit de vraagstelling 'hoe had het Groene Front voorkomen kunnen worden' is aanvullende normatiek te formuleren gericht op een onafhankelijke positie van de uitvoerende macht.<sup>74</sup> Bijvoorbeeld gericht op de inrichting van de ambtelijke organisatie, waar een scenario-, innovatie- en adviesfunctie geborgd zouden moeten zijn.

##### 3. *Nader stimuleren: systeemlegitimiteit versterken door kennisverwerving en dialoog*

Voor de systeemlegitimiteit van belangrijke maatschappelijke functies zou BZK systematische kennisverwerving en dialoog kunnen faciliteren. In tabel 10 onderscheiden we hiervoor een aantal mogelijkheden.

Tabel 10. **Elementen voor versterken systeemlegitimiteit vanuit kennisverwerving en dialoog.**

##### **Kennis en dialoog gericht op het versterken van systeemlegitimiteit bij maatschappelijke functies**

**Monitor systeemlegitimiteit:** op basis van de 'ijkpunten' voor systeemlegitimiteit een periodieke monitor per maatschappelijke functie.

**Bevorderen monitoren systeemlegitimiteit:** interdepartementale afspraken over monitoring van de systeemlegitimiteit van maatschappelijke functies.

**Leerprogramma systeemlegitimiteit:** een (interdepartementaal) leerprogramma gericht op het verbeteren van de systeemlegitimiteit.

**Europees niveau:** aandacht voor veerkracht in de verschillende maatschappelijke functies.

<sup>74</sup> Ons vermoeden is dat in departementen gericht op sturing op publieke sectoren die onafhankelijkheid beter functioneert dan in departementen die sturen op markt sectoren. Maar dat is slechts een hele voorlopige hypothese.

### 4.3 Per fase: versterken van spel van legitimiteiten per fase(overgang)

In de lessen die we uit de praktijkcasussen hebben gehaald, komt naar voren dat er zich afhankelijk van de fase andere spanningen tussen de legitimiteiten voordoen en dat daar specifieke aandachtspunten uit voortkomen in relatie tot input-, proces- en outputlegitimiteit. In de eerste fase gaat het vooral om het tegengaan van eenzijdige input- en proceslegitimiteit. In de tweede fase gaat het om het versterken van outputlegitimiteit door aan te sluiten op maatschappelijke ontwikkelingen. In de derde en vierde fase gaat het om zeer zorgvuldig verder werken aan het verhogen van outputlegitimiteit van het nieuwe paradigma. Daartoe zijn per fase allerlei sturingslessen geformuleerd, die vragen om concrete interventies in opgaveformulering, arena, coalitievorming, besluitvorming en implementatie. De vraag is of het ministerie van BZK zich naast het meer algemeen versterken van de systeemlegitimiteit ook meer specifiek kan richten op het versterken van input-, proces- en outputlegitimiteit met productieve interventies.

Voor het optimaliseren van het spel van legitimiteiten ligt ook een mogelijkheid bij de overgang van de ene fase naar de andere fase. De versterking van de systeemlegitimiteit, zoals in paragraaf 4.2 weergegeven, geeft een basis voor specifieke acties om de overgang naar van fase 1 naar fase 2 en van daaruit fase 2 als overgangsfase naar de kanteling van fase 3 korter te maken. In die fase 3 is er uiteindelijk sprake van 'onoverkomelijke problematiek', wat aanleiding is voor agendering van een transitieopgave. Die constatering is voorafgegaan door een periode met erkenning van falen binnen het heersende paradigma en van pogingen tot optimalisering daarvan. Dat zie je bijvoorbeeld terug bij de verduurzaming van woningen, waar de transitieopgave pas echt werd geformuleerd met het Klimaatakkoord, nadat eerdere pogingen vanuit het heersende paradigma niet succesvol bleken (van fase 3 naar fase 4).

#### 4.3.1 De agenda van BZK: het versterken van legitimiteit per fase en in de overgang van fases

Welke interventiemogelijkheden zijn er voor BZK om de legitimiteit per fase en in de overgang van fases te versterken? Die interventiemogelijkheden zijn er zoals gezegd per fase. Daar is het de kunst om vanuit de rol en positie die BZK heeft productief te interveniëren. Daarnaast ligt er de meer algemene mogelijkheid om in te zetten op het versnellen van overgangsmomenten tussen fases. Beide mogelijkheden niet enkel door speciale bevoegdheden uiteraard, maar door agendering, monitoring, dialoog en leren. Hieronder formuleren we handvatten die BZK in zijn agenda kan benutten.

##### 1. *Inzetten van productieve interventies per fase per lopende transitie*

Voor het ministerie van BZK geldt dat er – afhankelijk van de rol die het ten aanzien van een transitieopgave heeft – verschillende interventies zijn die het ministerie kan doen. Het is de kunst om te zorgen dat dit productieve interventies zijn, die niet alleen maar gericht zijn op meer visie- en/of kennisontwikkeling, maar interventies die knelpunten kunnen voorkomen of helpen doorbreken. Hieronder hebben we op basis van de lessen en handvatten uit ons onderzoek een overzicht gemaakt met suggesties voor productieve interventies per fase, die een bijdrage leveren aan de input-, proces- en outputlegitimiteit. De interventies zijn gekoppeld aan de fases waarin deze extra aandacht nodig hebben. Dat betekent niet dat de interventies niet ook in andere fases van waarde zijn of ingezet moeten of kunnen worden. Welke interventie wanneer nuttig is, hangt immers ook af van de specifieke context waar een transitieopgave zich in bevindt.

Tabel 11. Handvatten voor productieve interventies per fase.

Algemeen				
Soort interventie	Fase 1: voorkomen van vereenzelving met de sector	Fase 2: optreden bij afnemende doeltreffendheid	Fase 3: richtinggevend kader ontwikkelen	Fase 4: faciliteren, implementeren, leren en bijstellen
Input	<ul style="list-style-type: none"> <li>Let bij (de samenstelling van) de arena op de bescherming van kwetsbare belangen en evenwichtige machtsverhoudingen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agendeer aansluiting bij maatschappelijke ontwikkelingen.</li> <li>Sluit aan bij niches die verwaarloosd worden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sluit aan bij niches die verwaarloosd worden.</li> <li>Versterk het leervermogen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Faciliteer leren en kennisdeling op verschillende niveaus en tussen verschillende groepen.</li> </ul>
Proces	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zorg dat alternatieve langetermijn-beelden onderdeel worden van het proces/gesprek.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formuleer essentiële kennisvragen vanuit een (brede) kenniscoalitie.</li> <li>Bevraag huidige ideeën en acties.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Breng de erfenis van eerdere fases in beeld.</li> <li>Bied perspectief.</li> <li>Zorg dat de rijksoverheid regie en coördinatie voert bij gepolariseerde vraagstukken.</li> <li>Stel een transitie-manager aan die ook bij terugval de voortgang bewaakt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zorg voor een gedeeld beeld van de 'knikpunten' (uitvoering, samenhang) en een proces om daarmee om te gaan.</li> <li>Bed reflectie op de lange termijn in het proces in.</li> </ul>
Outputlegitimiteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zet in op een breedte van (langjarige) innovatieprocessen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Signaleer beleidsmislukking op beleidsmislukking</li> <li>Stuur op het corrigeren van negatieve externe effecten.</li> <li>Stuur op small wins.</li> <li>De basis voor een 'just transition' kan al in deze fase ontwikkeling krijgen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stuur op formulering van een richtinggevend kader (vraag om een bijna bindend advies als je er niet doorkomt).</li> <li>Stuur op small wins.</li> <li>Stuur op perspectieven; steun zal er alleen zijn bij de ervaring van een 'just transition'.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Richt een goede brug tussen beleid en uitvoering in.</li> <li>Stuur erop dat genomen besluiten worden geïmplementeerd.</li> </ul>

## 2. Basis voor inputlegitimiteit voor komende transitieopgaven: komen tot een transitieagenda – gerelateerd aan multi-levels van governance

Bij het ontbreken van een formulering van transitieopgaven zijn er politiek-bestuurlijk geen transitieopgaven, terwijl we weten dat er wel (tal van) transities zijn. Een agenda van transitieopgaven kan een nuttig instrument zijn om een gedeeld beeld tussen de departementen te hebben van de transities die spelen en om het gesprek (tijdig) te voeren over wat er nodig is om effectief en democratisch op de transitie te sturen.

Het komen tot een agenda van transitieopgaven zou bij elke kabinetsformatie (en tussentijds) een door het ministerie van BZK aan te leveren agendapunt kunnen zijn, voorbereid in overleg met planbureaus en adviesorganen. Daarin zou de transitieagenda steeds gerelateerd moeten zijn aan de multi-levels van governance, met name ook op Europees niveau.

## 3. Basis voor proceslegitimiteit voor komende transitieopgaven: het opbouwen van een gedeeld beeld van en gemeenschappelijke taal rond transitie

Om gezamenlijk met andere departementen tot goede interventies te komen in de sturing op transitie, is een gemeenschappelijk beeld van belang rond wat er aan de orde is. Zodat samen gesproken kan worden over de fase waarin een transitie (of maatschappelijke functie) zich bevindt en welke interventies daarom van belang zijn. Dat vergroot ook de legitimiteit van de interventies waar het ministerie van BZK op inzet.

Het ministerie van BZK zou in het verlengde van het jaarthema daar actie op kunnen ondernemen. Het resultaat moet een geaccepteerd taalgebruik over het aanduiden van transitie en transitieopgaven zijn.<sup>75</sup> Een brief van de minister aan de Tweede Kamer over transitie en de transitieaanpak is een mogelijkheid of een speciale bijeenkomst hierover van het (komende) kabinet.

<sup>75</sup> Overigens zijn de grote opgaven van deze tijd niet weg, ook niet als de term transitie weer minder populair wordt. Dus terminologische flexibiliteit kan in zo'n traject tot andere taal leiden, als die maar gemeenschappelijk is.

4. *Basis voor systeemlegitimititeit voor komende transitieopgaven: inzetten op transitie leren gericht op versterking van democratische sturing*

Het hoort bij de rol van het ministerie van BZK om bij de democratische sturing op transities in te zetten op daadwerkelijk leren. Het ontwikkelen van een leerprogramma voor verschillende doelgroepen met een nadruk op democratisch sturen, kan helpen. Hieronder noemen we een aantal van de lessen (die ook voortvloeien uit hoofdstuk 3).

Tabel 12. **Elementen voor het versterken van transitie leren.**

Soort legitimiteit	Les
<b>Outputlegitimiteit</b>	• Corrigeren voor systeem- en marktfalen door gebreken in het functioneren van markt en middenveld. Wanneer deze correctie uitblijft en een richtinggevende visie ontbreekt, kan transitiefalen optreden.
	• Optimaliseren is niet te verbieden. Wel is het nodig om deugdelijkheid van het beleid te borgen en genomen besluiten daadwerkelijk te implementeren.
	• Aansluiten bij en stimuleren wat zich ontwikkelt, zoals niches en small wins. Leren inzetten op afbouw.
	• Aandacht voor perspectieven van anderen; een 'just transition' is wezenlijk voor voortgang.
	• Richting geven aan een transitieopgave door visieontwikkeling, bieden van duidelijke, stabiele en open kaders, het 'herconfigureren' van de markt en het ontwikkelen van strategieën om doelen te bereiken.
<b>Input- en proceslegitimiteit</b>	• De arena versterken met vertegenwoordigers van andere belangen, waarin gelijke toegang is tot goede informatie, toegang tot de deliberatie en het gezamenlijk ontwikkelen van kennis.
	• Bescherming van kwetsbare belangen. Democratie mag geen dictatuur van de meerderheid worden en er moet aandacht zijn voor kwetsbare maatschappelijke groepen en rechtstatelijke beginselen. Deze basis van rechtvaardigheid moet geborgd worden.
	• Productief maken van het conflict. Bij transities zijn altijd grote verschillen in belangen. Dat verschil moet vruchtbaar worden gemaakt voor voortgang en voldoende steun. Dat vraagt het versterken van vaardigheden voor strategisch handelen in coalities en netwerken.
	• Optreden als grenswerkers of configuratiemanagers die op de grens van verandering en stabiliteit werken en zorgen voor het zoveel mogelijk op één lijn brengen van netwerkpartners.



## HOOFDSTUK 5

# Conclusies voor het ministerie van BZK

In dit onderzoek hebben we aan de hand van twee casussen van transitie onderzocht hoe het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, vanuit de verschillende rollen die het heeft, de democratische sturing op transitieopgaven kan versterken. In de voorgaande hoofdstukken hebben we een conceptualisering van democratisch sturen op transitie uitgewerkt, algemene sturingslessen opgehaald uit de beide casussen en handvatten voor het ministerie van BZK geformuleerd om de sturing te versterken.

In dit slothoofdstuk formuleren we, vanuit al deze lessen en handvatten, een antwoord op onze hoofdvraag:

**Hoofdvraag:** *Hoe kan het ministerie van BZK, vanuit zijn verschillende rollen, de democratische sturing op transitieopgaven versterken?*

Zoals eerdere hoofdstukken laten zien, zijn er tal van manieren waarop het ministerie van BZK een bijdrage kan leveren aan het versterken van de democratische sturing op transitieopgaven. Deze lessen en handvatten gaan we in dit hoofdstuk niet herhalen. Wat we in dit hoofdstuk wel doen, is samenvattend de centrale bouwstenen formuleren waarlangs de democratische sturing op transitieopgaven versterkt kan worden. We formuleren de volgende vier bouwstenen:

1. Versterken van de systeemlegitimiteit per maatschappelijke functie;
2. Versterken algemene voorwaarden van legitimiteit sturen (toekomstige) transitie;
3. Intervenieren (in de verschillende fases) van een lopende transitie vanuit een mix van interventies die governance en democratische sturing van lopende transitie versterken;
4. Organiseren van structuur en vaardigheden van het ministerie van BZK vanuit waar kan worden geïntervenieerd in sturingsprocessen op transitie.

Deze bouwstenen moeten op elkaar worden gestapeld.

- Om de bouwstenen 2 en 3 goed uit te kunnen voeren, heeft ons onderzoek laten zien dat het van belang is dat bouwsteen 1 van de systeemlegitimiteit goed op orde is. Onder meer het doorbreken van eenzijdige machtsverhoudingen is nodig om een goede basis te leggen voor het vaststellen van transitieopgaven.
- Vervolgens is het voor democratische gelegitimeerde sturing op (toekomstige) transitie heel behulpzaam als aan een aantal voorwaarden voldaan is. Met name het vaststellen en agenderen van transitieopgaven is nodig om over te gaan tot actieve sturing op de transitie. Daarbij helpt gezamenlijk leren over transitie en daarin met elkaar ontwikkelen van gemeenschappelijke taal.
- Vervolgens is het van belang om in verschillende fases van een lopende transitie zo productief mogelijk te intervenieren vanuit een brede mix aan interventies. Elk inhoudelijk en coördinerend departement heeft een eigen rol en taak om aan deze bouwstenen zo goed mogelijk invulling te geven. Daarmee kunnen departementen de democratische sturing op transitie versterken.
- Voor het ministerie van BZK ligt er, vanuit zijn rol als hoeder van de democratie, een specifieke taak om ten opzichte van deze eerste drie bouwstenen (de reguliere sturing op transitieprocessen) bij departementen te borgen dat het 'spel van democratische legitimiteiten' zo goed mogelijk vorm krijgt. Per bouwsteen hebben we daarom voor het ministerie van BZK handvatten geformuleerd die kunnen worden benut in de invulling van de rol van hoeder van de democratie. Deze handvatten zijn in hoofdstuk drie en vier nader uitgewerkt.

- Om als ministerie van BZK daadwerkelijk in staat te zijn om in de sturingsprocessen op transities te monitoren, te signaleren en te interveniëren vanuit het oogpunt van versterking van de democratische sturing, is het nodig dat het ministerie van BZK over een passende structuur en passende vaardigheden beschikt. Het ontwikkelen van de structuur en vaardigheden om te kunnen signaleren, monitoren en interveniëren is daarmee de vierde bouwsteen.

In onderstaande visualisatie hebben we per bouwsteen de concrete handvatten voor het ministerie van BZK weergegeven. Elk van de bouwstenen lichten we samenvattend toe en per bouwsteen verwijzen we naar de specifieke handvatten die in hoofdstuk vier nader zijn uitgewerkt. Deze bouwstenen en handvatten samen stellen het ministerie van BZK en zijn collega-departementen in staat om de democratische sturing op transitieopgaven te kunnen versterken.

Figuur 12. **Bouwstenen en handvatten voor het versterken van democratische sturing op transities.**



## Bouwsteen 1: versterken van de systeemlegitimiteit per maatschappelijke functie

Beide casussen leren ons dat om als overheid effectief en democratisch te sturen, het belangrijk is dat de systeemlegitimiteit op orde is. Dat geldt in het algemeen voor elke maatschappelijke functie en dat geldt in het bijzonder wanneer blijkt dat er sprake is van een transitieopgave. Zoals eerder gezegd heeft elk departement een eigen (deel) verantwoordelijkheid om te zorgen dat de systeemlegitimiteit op orde is voor de maatschappelijke functie en/of transitieopgave waar het departement voor aan de lat staat.

Speciale aandacht besteden vergt het doorbreken van eenzijdige machtsverhoudingen als voorwaarde voor de werking van systeemlegitimiteit. Uit ons onderzoek komt naar voren dat om überhaupt goed en democratisch te kunnen sturen op transities, het een belangrijk eerste handvat is om te allen tijde (bij elke maatschappelijke functie, in elke fase) in te zetten op een gevarieerde ontwikkeling van de maatschappelijke functie en om eenzijdige machtsverhoudingen te doorbreken. Wanneer de machtsverhoudingen in de coalitie eenzijdig zijn naar bepaalde belangen, wordt een eenzijdige ontwikkeling van de maatschappelijke functie gestimuleerd.

Het doorbreken van eenzijdige machtsverhoudingen draagt niet alleen bij aan de effectiviteit van de sturing op een transitie omdat blokkades zich minder gefixeerd ontwikkelen, maar ook aan de vergroting van (andere) democratische waarden zoals inclusiviteit, veerkrachtigheid, tegenwicht en deugdelijkheid. Andersom is het zo dat wanneer eenzijdige machtsverhoudingen niet doorbroken worden, dit vanuit democratisch oogpunt schadelijk is. En dat heeft allerlei blokkades en fixaties tot gevolg die in een later stadium moeilijk(er) te doorbreken zijn. Bij elk departement dat inhoudelijk of coördinerend verantwoordelijk is voor een transitie ligt een belangrijke taak om deze eenzijdige machtsverhoudingen te doorbreken. Dat kan (onder meer) door de governance te creëren waarvan verschillende actoren en perspectieven onderdeel zijn. Daarnaast is het belangrijk dat de uitvoerende macht voldoende onafhankelijk kan opereren van het dominante paradigma en regime.<sup>76</sup> De uitvoerende macht moet los van de institutionele gewoontes en beperkingen kunnen opereren, bijvoorbeeld vanuit een goede borging van de scenario-, innovatie- en adviesfunctie. Hier ligt voor elk inhoudelijk en coördinerend ministerie een eigen taak en verantwoordelijkheid.

Het ministerie van BZK kan vanuit de rol van hoeder van de democratie een rol op zich nemen in het agenderen en signaleren van machtsconcentraties én in het formuleren van normen om machtsconcentraties te beperken en de onafhankelijkheid van de uitvoerende macht te borgen. Dat kan onderdeel zijn van het versterken van de systeemlegitimiteit op een transitie of maatschappelijke functie. Hiervoor formuleren we het volgende handvat:

**Handvat 1a:**

BZK formuleert normen en organiseert regulering voor het beperken van machtsconcentraties en zorgt voor een onafhankelijke uitvoerende macht.

Het ministerie van BZK is vanuit de rol van hoeder van de democratie bij uitstek het departement dat de algemene kaders van systeemlegitimiteit per maatschappelijke functie of transitieopgave kan schetsen, dat die kaders kan reguleren en dat het functioneren van die kaders kan bevorderen door in te zetten op kennisdeling en leren.

Wij hebben hier de volgende twee handvatten voor uitgewerkt:

**Handvat 1b:**

BZK schetst kaders met ijkpunten voor systeemlegitimiteit op maatschappelijke functies.

**Handvat 1c:**

BZK zet in op systematische kennisverwerving en dialoog rond het versterken van systeemlegitimiteit in transitieopgaven.

## Bouwsteen 2: Algemene voorwaarden voor democratisch sturen op (toekomstige) transities

Het beter kunnen sturen op toekomstige transitieopgaven vereist dat de overheid transitieopgaven vaststelt. Anders is er politiek-bestuurlijk geen sprake van een transitieopgave waarop sturing plaatsvindt. Vanuit het vaststellen van een transitieopgave is het mogelijk om samen met partners te werken aan het articuleren van de richting waarnaartoe wordt gewerkt, de ambities en doelen die worden gesteld, de visie voor de toekomst, raamwerken en kaders waarbinnen markt en samenleving vorm en richting kunnen geven aan de transitie en zo verder.

In het democratisch vaststellen en formuleren van transitieopgaven is het belangrijk dat:

- de transitieopgaven op de politiek-bestuurlijke agenda worden geplaatst;
- er een analyse wordt gemaakt van de erfenis van eerdere fases en van de institutionele belemmeringen, padafhankelijkheden, fixaties en lock-ins;
- er inzicht wordt verkregen in de (mogelijke) weerstand van andere departementen en partijen op basis van hun waarden, kennis en emoties en met elkaar geleerd wordt hoe met transities om te gaan.

Voor alle departementen geldt dat zij vanuit hun inhoudelijke en/of coördinerende rol een belangrijke taak hebben om (tijdig) transitieopgaven vast te stellen en in te zetten op het formuleren en realiseren van de transitieopgave. In hoofdstuk 3 hebben we op basis van de casussen gezien dat het vaststellen en formuleren van een transitieopgave een belangrijke stap is.

<sup>76</sup> Dit sluit aan bij twee van de dimensies die Braams (2023) in zijn proefschrift over de transformatieve overheid onderscheidt, namelijk 1) de dimensie waarin de ambtelijke organisatie los van institutionele gewoontes en beperkingen de ruimte moet hebben en nemen om tot formulering van de opgave te komen (wat is het probleem, wat is de wenselijke situatie en hoe gaan we dat overbruggen?) en 2) de dimensie waarin de overheid in staat moet zijn om externe 'shocks' te gebruiken om los te komen van het bestaande systeem. Dat is zowel van belang in opgaven voor optimalisatie van het bestaande, als bij het formuleren van transitieopgaven.

Vanuit de rol van hoeder van democratie kan het ministerie van BZK een stimulerende rol spelen in het (tijdiger) vaststellen van transitieopgaven. Bijvoorbeeld door bij de formatie van kabinetten (als hoeder van de democratie) een transitieagenda voor te stellen of bij de begroting en de verantwoording daarvan transitievoorstellen te doen. Een gemeenschappelijke taal, mede te creëren door een leerprogramma voor de omgang van transitie kan helpen tot zo'n opgaveformulering en agendering te komen. We hebben hiervoor in hoofdstuk 4 de volgende drie handvatten uitgewerkt.

**Handvat 2a:**

BZK voert regie op het formuleren van een transitieagenda.

**Handvat 2b:**

BZK stuurt op het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal rond transitie.

**Handvat 2c:**

BZK ontwikkelt een leerprogramma voor (democratisch) sturen op transitieopgaven.

Vanuit de rol van hoeder van de democratie kan het ministerie van BZK met al deze sturingslessen er aan bijdragen en borgen dat in de sturing de input-, proces-, outputlegitimiteit zo goed mogelijk worden ingevuld. In hoofdstuk vier hebben we die lessen dan ook (niet uitputtend) toegespitst op de democratische sturing per fase. Wij hebben daarmee in hoofdstuk 3 en 4 de volgende drie handvatten uitgewerkt:

**Handvat 3a:**

BZK doet productieve interventies in de sturing op transitieprocessen volgens de zeven geformuleerde algemene lessen.

**Handvat 3b:**

BZK doet productieve interventies in de sturing op transitie volgens de geformuleerde lessen per fase.

**Handvat 3c:**

BZK doet productieve interventies in de sturing op transitieprocessen volgens de specifiek geformuleerde lessen per fase met het oog op het per fase versterken van samenspel tussen de input-, proces- en output legitimiteit.

### Bouwsteen 3: productief interveniëren in (de verschillende fases van) een transitie

Het goed sturen op transitie vereist in elke fase, passend bij de aard van de vraagstukken die zich voordoen, productieve interventies om effectief met knelpunten en vraagstukken binnen de transitie om te gaan. Vanuit de bekende sturingsbenaderingen uit de literatuur (die zijn genoemd in paragraaf 2.3) zijn er al veel bestaande inzichten over wat relevante interventies zijn voor een transitie. In hoofdstuk 3 hebben we zeven lessen geformuleerd over wat productieve interventies zijn en welke van die interventies in specifieke situaties van belang zijn. Het is aan elk van de inhoudelijk of coördinerend verantwoordelijke departementen om de mix van sturingsinterventies zo goed mogelijk in te richten, passend bij de specifieke context, knelpunten en complexiteit van een transitie. In hoofdstuk 3 hebben we vervolgens ook sturingslessen per fase geformuleerd.

### Bouwsteen 4: organiseren van een structuur en vaardigheden van ministerie van BZK vanuit waar het ministerie kan interveniëren in sturingsprocessen op transitie.

Elk inhoudelijk en coördinerend verantwoordelijk departement heeft een eigen rol en verantwoordelijkheid om de eerste vier bouwstenen zo goed mogelijk vorm te geven ten aanzien van de maatschappelijke functies en/of transitieopgaven waar het departement bij betrokken is.

Het ministerie van BZK kan vanuit zijn rol als hoeder van de democratie de verantwoordelijkheid op zich nemen om te signaleren, te monitoren, te agenderen en waar nodig te interveniëren. Het goed kunnen vervullen van deze rol vereist dat de structuur en de bekwaamheid van de BZK-ambtenaren adequaat zijn om te kunnen interveniëren in de eigen sturingsprocessen en die van andere departementen. Het vraagt het vermogen, de kennis en het inschattingvermogen om vanuit de interventies die BZK doet meerwaarde te creëren.

Wij denken dat hiervoor in ieder geval de volgende onderdelen georganiseerd en verankerd moeten worden in de organisatiestructuur:

- **Het ontwikkelen van instrumenten, zoals een helpdesk, monitoringinstrumenten, signaleerinstrumenten en stimuleringsinstrumenten bij democratische sturing op transitie.** Dit kunnen allerlei soorten instrumenten zijn. Het doel van deze instrumenten moet zijn dat het andere departementen en betrokkenen helpt om meer democratisch te sturen op transitie. Voorbeelden zijn:
  - Instrumenten gericht op kennis: het opstellen van sturingskaders (hoe ga je om met het destabiliseren van het onvolhoudbare?), een helpdesk om te helpen bij het vormgeven van het bouwarrangement of een leerprogramma gericht op coalitievorming.
  - Instrumenten gericht op stimulering: het stimuleren van sturingsexperimenten, het aanjagen van dialogen met bestuurlijke partners en het stimuleren van competentievorming.
- **Bevoegdheden of afspraken om daadwerkelijk te kunnen agenderen, signaleren en monitoren.** Dit is nodig om de positie in te nemen waarin kan worden geïntervenieerd in bouwsteen 1 tot en met 4. Een voorbeeld is de afspraak dat het ministerie van BZK bij kabinetsformaties een agenderingsfunctie heeft rond transitie of het geven van 'second opinions' over de inrichting van sturing zelf.
- **Het ontwikkelen en versterken van de bekwaamheden van betreffende BZK-ambtenaren om gezaghebbend en productief te interveniëren.** Het meest ingewikkeld is om in de verschillende fases de vaardigheden te hebben om goed te kunnen zien wat er aan de hand is en met zinvolle, productieve interventies te komen om de transitieopgaven verder te brengen.

Wij hebben hiervoor de volgende handvatten uitgewerkt:

**Handvat 4a:**

Het ontwikkelen van instrumenten, zoals een helpdesk, monitoringinstrumenten, signaleerinstrumenten en stimuleringsinstrumenten.

**Handvat 4b:**

Bevoegdheden of afspraken maken om daadwerkelijk te kunnen agenderen, signaleren en monitoren.

**Handvat 4c:**

Het ontwikkelen en versterken van de bekwaamheden van betreffende BZK-ambtenaren om gezaghebbend en productief te interveniëren.



# Bijlagen

## BIJLAGE 1

# Tijdslijn transitie vitaal platteland en transitie verduurzaming woningen

Hiernavolgende tijdslijnen zijn een weergave van de ontwikkelingen in de transitie naar een vitaal platteland en de transitie verduurzaming woningen. De tijdslijnen zijn niet uitputtend en slechts een weergave van een aantal belangrijke gebeurtenissen en aanpassingen in beleid en wetgeving.

Zie voor een uitgebreidere uiteenzetting van het verloop van de transitie naar een vitaal platteland bijvoorbeeld H4 van het rapport 'Kiezen én delen' (ABDTopconsult, 2021) over het ruimtelijk beleid voor het landelijk gebied voor 2000, na 2000 en vanaf 2020.

**Van grootschalig aardgasverbruik als belangrijkste energiebron voor huishoudens naar een duurzaam en bewust gebruik van (hernieuwbare) energiebronnen en materialen (als onderdeel van de bredere klimaattransitie).**

<b>Fase 1:</b> Grootschalige omschakeling naar aardgas voor verwarming, koken en elektriciteitsopwekking (1959 - 1972)	<b>1959</b>	Het ontdekken van de Groningse aardgasvelden	
	<b>1963</b>	Oprichting Gasunie, begin aanleg gasleidingen in Nederland	
	<b>1965</b>	Sluiting Nederlandse mijnen	
<b>Fase 2:</b> Aardgas dominante energiebron, maar concurrerende energiebronnen als paradigma winnen aan kracht (1972 – 1990)	<b>1972</b>	Het rapport 'grenzen aan de groei' van de Club van Rome bewerkstelligde omslag in klimaatdenken	
	<b>1973</b>	De oliecrisis leidt tot stijgende lasten	
	<b>1974</b>	Eerste Energienota. Energiebesparing en diversificatie van energiebronnen.	
	<b>1978</b>	Nationaal Isolatieprogramma	
	<b>1979</b>	Tweede Energienota	
	<b>1981 - 1983</b>	Brede Maatschappelijke Discussie over het energiebeleid, met grote aandacht voor kernenergie	
	<b>1985</b>	Instelling van de Algemene Energieraad (AER) met als taak de Eerste en Tweede kamer te adviseren over het te voeren energiebeleid.	
	<b>1986</b>	Kernramp van Tsjernobyl	
	<b>1987</b>	VN Rapport 'Our Common Future'	
	<b>1989</b>	Nationaal Milieu Beleidsplan (NMPI) met stand van zaken Nederlands milieubeleid	
	<b>Fase 3:</b> kanteling naar meer duurzaam paradigma, gekoppeld aan klimaatverandering (1990-2019)	<b>1991</b>	Nota Klimaatverandering
		<b>1991</b>	Intergouvernementeel Panel Klimaatverandering (IPCC) wordt opgericht.
<b>1992</b>		Klimaatverdrag van de Verenigde Naties (treedt in 1994 in werking)	
<b>1996</b>		Derde Energienota met aandacht voor ruimtelijke ordening, milieu en innovaties en liberalisering van energiemarkt	
<b>1997</b>		Kyotoprotocol voor het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen (treedt in 2005 in werking)	
<b>1999</b>		SER Advies Uitvoeringsnota Klimaatbeleid	
<b>2001</b>		Vierde Nationaal Milieubeleidsplan met energiehuishouding als één van vier thema's.	
<b>2004</b>		Advies AER en VROM-Raad: Energietransitie: klimaat voor nieuwe kansen	
<b>2006</b>		SER Advies Naar een kansrijk en duurzaam energiebeleid. Advies over het toekomstig energiebeleid.	
<b>2006</b>		Taskforce Energietransitie en transitieactieplan Meer met Energie; Kansen voor Nederland	
<b>2007</b>		Werkprogramma Schoon en Zuinig	
<b>2009</b>		Verdrag van Lissabon;	
<b>2009</b>		Europese richtlijn hernieuwbare energie	
<b>2012</b>		Europese Energie Efficiencyrichtlijn (EED)	
<b>2013</b>		Energieakkoord met afspraken over duurzame energie en energiebesparing	
<b>2015</b>		Klimaatakkoord van Parijs, met afspraken over beperking van stijging van de gemiddelde wereldtemperatuur (treedt in 2016 in werking)	
<b>2018</b>		Besluit van kabinet-Rutte 3 om de aardgaswinning in Groningen af te bouwen	
<b>2018</b>		Start programma Aardgasvrije Wijken	
<b>2018-2019</b>		Klimaatberaad als coördinerend orgaan om tot het nationale Klimaatakkoord te komen, met onder andere een sectortafel Gebouwde omgeving	
<b>2019</b>		Urgenda-uitspraak bevestigd door de Hoge Raad	
<b>2019</b>	De Europese Green Deal met als doel de EU klimaatneutraal te maken voor 2050		
<b>2019</b>	Klimaatakkoord met afspraken met vijf sectoren over maatregelen om CO2 te reduceren.		
<b>2019</b>	Nationaal Programma Regionale Energie Strategie (NPRES)		
<b>2019</b>	Klimaatwet		

---

<b>Fase 4:</b> kanteling doorgezet naar paradigma van duurzaam en bewust warmte- en energiegebruik (2020– heden)	<b>2021</b>	'Fit for 55' van de Europese Commissie met nieuwe en herziene wetgeving om de EU-doelstellingen te behalen
	<b>2022</b>	Russische invasie van Oekraïne. Stijgende gasprijzen als gevolg.
	<b>2022</b>	Beleidsprogramma Verduurzaming Gebouwde Omgeving
	<b>2022</b>	Nationaal Isolatieprogramma, gericht op het isoleren van 2,5 miljoen woningen tot en met 2030
	<b>2023</b>	Overgang van Programma Aardgasvrije Wijken naar Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW)
	<b>2023</b>	Diverse onderzoeken PBL i.k.v. lerende evaluatie klimaatbeleid
	<b>2023</b>	De gaskraan gaat dicht: per 1 oktober wordt er geen gas meer gewonnen in Groningen
	<b>2024</b>	Wetsvoorstellen Wet Collectieve Warmte (Wcw) en Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw)

---

## Van grootschalig internationaal commerciële landbouw naar duurzame Europese landbouw (1945 – 20 ...)

<p><b>Fase 1:</b> Dominant paradigma grootschalige landbouw (1945-1960)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>1945</b> – Naoorlogs herstel commerciële landbouw</li> <li>• <b>1950</b> – Ontwikkeling naar grootschalige internationaal georiënteerde landbouw</li> <li>• <b>1957</b> – Verdrag van Rome, legde basis voor Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, waar onder andere het versterken van de concurrentiekracht van Europese landbouwproducten op de internationale markt een belangrijk doeleinde werd, naast voedselzekerheid en voldoende inkomen voor boeren.</li> </ul>
<p><b>Fase 2:</b> Opkomende concurrerende paradigma's (1960-2018)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>1962</b> – eerste boek over nadelige consequenties van pesticiden 'Silent Spring'. In hetzelfde jaar invoer van bestrijdingsmiddelenwet</li> <li>• <b>1968</b> – eerste NL rapport over schadelijke milieugevolgen van overtollig mestgebruik</li> <li>• <b>1968</b> – Inwerkingtreding Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), die uiteindelijk tot grote overschotten leidden zoals de boterberg en melkplas</li> <li>• <b>1954 tot 1995</b> – 'Groene Front'/'IJzeren driehoek': landbouworganisaties, landbouwwoordvoerders in TK en ministerie van Landbouw verenigd in het 'Landbouwschap'</li> <li>• <b>1972</b> – Het rapport 'grenzen aan de groei' van de Club van Rome bewerkstelligde omslag in klimaatdenken</li> <li>• <b>1975</b> – Eerste beleidsnota Intensieve Veehouderij (gebaseerd op onderzoeksrapporten eind jaren '60 gepubliceerd door landbouwinstututen)</li> <li>• <b>Jaren 80</b> – Groene front onder druk, vaker milieu gerelateerde 'issues' op de agenda</li> <li>• <b>1983</b> – Ministerie van Landbouw en Visserij uitgebreid met Natuurbeheer + Ministerie VROM intensiever betrokken bij milieuproblematiek van landbouw → stammenstrijd, bijv. oplossen Mestvraagstuk.</li> <li>• <b>1988</b> – Vierde Nota Ruimtelijke Ordening</li> <li>• <b>1984 tot 2015</b> – Melkquotum</li> <li>• <b>1985</b> – Inwerkingtreding Landinrichtingswet ter vervanging van Ruilverkavelingswet, meer aandacht voor integraliteit en ruimtelijke ordening</li> <li>• <b>1995</b> – Fragmentatie landbouworganisaties (NVV, LTO, later Agractie en Farmers Defense Force). Invloed op beleidsplannen blijft bestaan.</li> <li>• <b>1995</b> – Ontwerp van de Ecologische Hoofdstructuur voor versterking natuurgebieden, verankerd in het Structuurschema Groene Ruimte</li> <li>• <b>1997</b> – Uitbraak van de varkenspest</li> <li>• <b>1998 tot 2006</b> - Mineralen Aangiftesysteem in werking (MINAS) voor aangifte o.a. stikstof en fosfaat vanuit landbouw</li> <li>• <b>2002 tot 2014</b> – Reconstructiewet voor inrichting van het buitengebied (landbouw, natuur, recreatie, water en leefbaarheid)</li> <li>• <b>2003</b> – Hervorming GLB, meer nadruk op plattelandontwikkeling (milieu, infrastructuur) en afschaffing van productiegebonden steun aan boeren</li> <li>• <b>2004</b> – Nota Ruimte met als strekking 'decentraal wat kan, centraal wat moet'</li> <li>• <b>2006</b> – Invoer nieuw Mestbeleid</li> <li>• <b>2006, 2010, 2014, 2018</b> – Derogatie Nitraatrichtlijn</li> <li>• <b>2007</b> – Inwerkingtreding Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) ter vervanging van Landinrichtingswet, waarin verantwoordelijkheid voor landinrichting werd gedecentraliseerd naar provinciebesturen</li> <li>• <b>Vanaf 2010</b> – Bezuiniging en decentralisatie o.b.v. NPM-filosofie</li> <li>• <b>2010</b> – Uitkleding Ecologische Hoofdstructuur door staatssecretaris Henk Bleker</li> <li>• <b>2010 tot 2017</b> – Tijdelijke afschaffing ministerie LNV door fusie met Economische Zaken</li> <li>• <b>2013</b> – Decentralisatie natuurbeleid, overgedragen aan provincies</li> <li>• <b>2014</b> – Opheffing 11 aan landbouw gerelateerde productschappen: einde samenwerkingsmodel tussen ministerie en landbouwbedrijfsleven</li> <li>• <b>2014</b> – Rapport WRR over geïntegreerd voedselbeleid (landbouw, ecologie, volksgezondheid)</li> <li>• <b>2014</b> – Hervorming GLB, meer nadruk op innovatie, agrarisch natuurbeheer en wateropgaven</li> <li>• <b>2015</b> – Dienst Landelijk Gebied opgeheven</li> </ul>
<p><b>Fase 3:</b> Kanteling richting evenwicht in belangen (2018/2019 – heden)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>2018</b> – Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland, met als doel interbestuurlijke samenwerking in een samenhangende aanpak voor voedselproductie, waterveiligheid, energietransitie en sociaaleconomische aspecten</li> <li>• <b>2018</b> – Invoer fosfaatrechtenstelsel*</li> <li>• <b>2018</b> – Versterkte handhavingsstrategie Mest</li> <li>• <b>2018</b> – Visie Waardevol en Verbonden met als doel toewerken naar kringlooplandbouw van het ministerie van LNV</li> <li>• <b>2019</b> – PAS uitspraak RvS: NL voldoet niet aan EU normen om natuurgebieden te beschermen</li> <li>• <b>2020</b> – Nationale Omgevingsvisie als richtinggevend kader voor de ruimtelijke ordening van Nederland met meer regie vanuit de rijksoverheid</li> <li>• <b>2022</b> - Streep door bouwrijstelling &gt; NL op slot</li> <li>• <b>2022</b> – Opstart Nationaal Programma Landelijk Gebied – bundeling stikstof, bodem/water, klimaat</li> <li>• <b>2023</b> – Openstelling piekbelastersregeling</li> </ul>



## BIJLAGE 2

# Bronnenlijst

## Bronnen algemeen

### Onderzoeken transitie

- Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie (2020). Versterk de rol van wetenschap, technologie en innovatie in maatschappelijke transitie.
- BMC (2023). Sturingsmogelijkheden van de overheid bij transitieopgaven. Een systematische verkenning en analyse van nationale en internationale publicaties.
- Braams, R. (2023). De transformatieve overheid. Universiteit Utrecht
- Cuppen, E. (2010). Putting perspectives into participation : constructive conflict methodology for problem structuring in stakeholder dialogues. Vrije Universiteit Amsterdam.
- De Boer, M., Heideveld, A., Diercks, G., van de Lindt, M. (2021). Wegwijzer voor het werken aan transitie. Een leidraad voor professionals vanuit decentrale overheden die werken aan de transitie naar een circulaire economie. Het Groene Brein en Drift.
- Diercks, G. (april, 2020). Transitieagenda Bodem & Ondergrond. Acties voor de korte en lange termijn.
- Diercks, G. et al. (2000). Sturing in transitie - een raamwerk voor strategiebeoordeling. Drift en NSOB.
- Geels, F. (2002). Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study. Research Policy.
- Geels, F. (2005). Technological transitions and system innovations. A co-evolutionary and socio-technical analysis. Edward Elgar Publishing.
- Geels, F., & Schot, J. (2007). Typology of sociotechnical transition pathways. Research Policy.
- Levin, K., Cashore, B., Bernstein, S. et al (2012). Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change. Policy Sciences.
- Loorbach, D., Frantzeskaki, N., & Avelino, F. (2017). Sustainability Transitions Research: Transforming Science and Practice for Societal Change. Annual Review of Environment and Resources.
- Loorbach, D. en Scherpenisse, J. (2020). Draagvlak in transitie. Drift.
- Ney, S. en Verweij, M. (2015). Messy institutions for wicked problems: How to generate clumsy solutions? Government and Policy.
- Oudega, J., Schulz, M. en van Twist, M. (2023). Governance voor transitie. NSOB.
- Paredis, E. (2009). Socio-technische systeeminnovaties en transitie: van theoretische inzichten naar beleidsvertaling. Centrum voor Duurzame Ontwikkeling – Universiteit Gent.
- Pierick, E. t., & van Mil, E. (2009). Multi-level perspective nader beschouwd: aangrijpingspunten voor transitie richting biobased economy. Wageningen University & Research.
- Rotmans, J. (2021). Omarm de Chaos. Singel Uitgeverijen.
- Rotmans, J., Kemp, R., & van Asselt, M. (2001). More evolution than revolution: transition management in public policy. Foresight.
- Schot, J., & Geels, F. (2008). Strategic niche management and sustainable innovation journeys: theory, findings, research agenda, and policy. Technology analysis & strategic management.
- Schulz, M., Huiting, M., van der Steen, M., & Hill, R. (2024). What got u here, won't get us there. Versnellen van de transitie naar Circulair Zuid-Holland. NSOB.
- Selnes, T., & Tacken, G. (2019). Voedselbeleid in transitie. Inzicht in belemmeringen voor kringlooplandbouw. Wageningen Economic Research.
- Strauß, C. (2010). Polyrationale strategieën voor duurzame energetische ontwikkeling van ruimte – het voorbeeld van Leipzig.
- Termeer, et al. (2019). A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems. Policy and Society.
- Termeer, K., et al. (2004). Duurzame transitie. Een beknopte methodologie voor trajectmanagement. Lemma.
- van Raak, R., de Geus, T., van der Lindt, M., de Pater, M., & van der Have, C. (2022). X-curve monitoring transitie naar een circulaire economie. Drift

- van Steenbergen, F. (2020). Zonder marge geen centrum. Een pleidooi voor rechtvaardige transitie. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Vringer, K. en Carabain, C. (2019). Maatschappelijk draagvlak voor transitiebeleid. Planbureau voor de Leefomgeving.

#### Onderzoeken democratie en publieke waarde

- Dahl, R. (1989). Democracy and its critics. Yale University Press.
- De Geus, Wittmayer en Vogelzang (2022). Biting the bullet: Addressing the democratic legitimacy of transition management. Environmental Innovation and Societal Transitions.
- Hendriks, F. (2000). Vitale democratie. Amsterdam University Press.
- Hendriks, F. (2023). Rethinking democratic innovation. Oxford University Press.
- Jhagroe, S., & Loorbach, D. (2014). See no evil, hear no evil: The democratic potential of transition management. Environmental Innovation and Societal Transitions.
- Moore, M. (1995). Creating public value: strategic management in government. Harvard University Press.
- Mouffe, C. (2013). Agonistics, Thinking the world politically. Verso.
- Nederhand, J., & Edelenbos, J. (2022). Legitimate public participation: A Q methodology on the views of politicians. Public Administration Review.
- Raad voor Openbaar Bestuur (2015). Briefadvies ROB Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden.
- Roorda, C., Verhagen, M., Loorbach, D., & van Steenbergen, F. (2015). Doe-democratie: niche, visie of hype? Drift.
- Sabatier, P. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein.
- Stolk, R., Wesseling, H., & Baltus, R. (2019). Verstandig handelen in lastige (transitie)opgaven. Berenschot.
- Stolk, R., Wesseling, H., & van der Beek (2021). De jacht op publieke waarde. Hoe overheden opgaven formuleren en realiseren. Berenschot.
- Stone, C. N. (1989). Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988. University Press of Kansas.
- Teunissen, Wesseling en Blok (2024). Democratische transitiebestuur. Een gesprek met wetenschappers. Berenschot.
- Van der Steen, M. Boogaard, G., Jansen, P., Westerweel, J., Koopmans, B. (2021). Legitimiteit gezocht 2021.
- Van Noije (2019). Overheidslegitimiteit in SCP-onderzoek, een conceptuele verkenning.

## Bronnen transitie vitaal platteland

### Kamerstukken

- Kabinetsstandpunt over het advies van de staatscommissie parlementair stelsel (26 juni 2019)
- Kamerbrief met hoofdlijnen gecombineerde aanpak natuur, water en klimaat in landelijk gebied en van bredere stikstofbeleid (1 april 2022)
- Kamerbrief bij aanbidding startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied (10 juni 2022)
- Kamerbrief Voortgang Nationaal Programma Landelijk Gebied en het Ontwikkeldocument NPLG (25 november 2022)
- Kamerbrief Versterking decentrale volksvertegenwoordigingen en besturen (4 september 2023)
- Kamerbrief Voortgang integrale aanpak landelijk gebied, waaronder NPLG (10 februari 2023)

### Beleidsdocumenten NPLG, NOVI en gebiedsgericht werken

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020). Nationale Omgevingsvisie. Toelichting.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). Programma NOVEX.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). Provinciaal startpakket fysieke leefomgeving.
- Ministerie van Landbouw, Natuur, Voedselkwaliteit (2022). Overlegstructuur vanuit LG&S: interdepartementaal en interbestuurlijk.
- Rijksoverheid (2020). Nationale Omgevingsvisie. Hoofddocument. Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving.
- Rijksoverheid (2022). Ontwikkeldocument NPLG.
- Rijksoverheid (2022). Spelregels meerjarenprogramma transitie landelijk gebied.
- Rijksoverheid (2022). Startnotitie NPLG.
- Rijksoverheid (2022). Vaststellingsdocument. Instelling Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied.
- Rijksoverheid (2023). Handreiking voor de gebiedsprogramma's NPLG.
- Unie van Waterschappen, Interprovinciaal Overleg, VNG (2022). Handreiking gebiedsgericht werken. Regie en samenhang in ruimtelijke keuzes.

## Onderzoeken, adviesrapporten en position papers landelijk gebied

- ABDTOPConsult (2021). Kiezen en delen. Advies van de Studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied.
- Adviescollege Stikstofproblematiek (2010). Niet alles kan. Eerste advies van het adviescollege stikstofproblematiek.
- Adviescollege Stikstofproblematiek (2020). Niet alles kan overall. Eindadvies over structurele aanpak adviescollege stikstofproblematiek.
- Boonstra, Kuindersma, Bleumink, de Boer en Groot (2007). Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling. Evaluatie van de reconstructie zandgebieden. Alterra.
- BouwendNederland, LTO Nederland, Natuurmonumenten, Natuur&Milieu, VNO-NCW, MKBNederland, (2021). Een duurzaam evenwicht. Versnellingsakkoord stikstofemissiereductie 2021-2030.
- Europese Commissie (2020) Farm to Fork Strategy. For a fair, healthy and environmentally friendly food system.
- Gies, E. et al (2023). Scenariostudie naar doelen en doelrealisatie in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Wageningen University & Research.
- J. Bieleman (2000). De cultuurtechnische verbouwing van Nederland: Van ruilverkavelen naar landinrichting. In: Techniek in Nederland in de twintigste eeuw. Deel 3. Landbouw, voeding. Walburg Pers.
- Ministerie van Landbouw, Natuur, Voedselkwaliteit (2019). Realisatieplan Visie LNV. Op weg met een nieuw perspectief.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2018). Balans van de leefomgeving. Nederland duurzaam vernieuwen.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2024). Ex ante analyse nationaal programma landelijk gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen.
- Remkes, J. (2022). Wat wel kan. Uit de impasse en een aanzet voor perspectief.
- Samen voor biodiversiteit (2022). Aanvalsplan landschap. Realisatie van 10% groenblauwe dooradering.
- Sociaal Economische Raad (2021). Naar duurzame toekomstperspectieven voor de Landbouw.
- Termeer, K. (1993). Dynamiek en inertie rondom mestbeleid: een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk.
- Termeer, K. (2004). Duurzame transitie. Een beknopte methodologie voor trajectmanagement. Lemma.
- Termeer, K. (2020). Dynamiek en inertie rondom mestbeleid. Expert paper mestbeleid.
- Termeer, K. Breeman, G. en van Lieshout, M. (2010) Zorgvuldig vertrouwen!
- Termeer, K. en Candel, J. (2023). De hobbelige weg

naar een duurzame landbouw. In: Maatschappelijke Bestuurskunde.

- Termeer, K., van Lieshout, M. en DeWulf, A. (2010) Schaken met Schalen!
- Topsectoren (2023). Missies thema Landbouw, Water, Voedsel.
- Interdepartementaal beleidsonderzoek ruimtelijke ordening (2021). Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening.

## Bronnen transitie verduurzaming woningen

### Kamerstukken

- Brief van de ministers van economische zaken en volkshuisvesting en ruimtelijke ordening. Nationaal Isolatieprogramma (7 februari 1978)
- Kamerbrief versnelling aanpak energiearmoede gebouwde omgeving (17 maart 2023).
- Kamerbrief ontwikkelingen verduurzaming gebouwde omgeving (14 juli 2023)
- Kamerbrief over onderzoeken verduurzaming gebouwde omgeving (26 februari 2024).

### Beleidsdocumenten

- Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's (2019). De Europese Green Deal.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). Nationale prestatieafspraken.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). Beleidsprogramma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving.
- Rijksoverheid (2019). Klimaatakkoord.
- Rijksoverheid (2019). Klimaatwet.
- Sociaal Economische Raad (2013). Energieakkoord voor Duurzame Groei.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1995). De Derde Energienota.

## Onderzoeken en adviesrapporten

- Berenschot (2023). Achtergrondanalyses Lerende Evaluatie Klimaatbeleid.
- Clingendael (2005). Dertig Jaar Energiebeleid.
- KWINK (2016). Evaluatie Energieakkoord voor duurzame groei. Onderzoek naar de werking van de aanpak van het Energieakkoord voor duurzame groei.
- Nijpels, E. (2022). Eindverslag voorzitter Voortgangsoverleg Klimaatakkoord.
- Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (2023) Monitor proeftuinen aardgasvrije wijken. Voortgang & leerervaringen proeftuinen 2022.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2010). Reflexieve monitoring in actie. Handvatten voor de monitoring van systeeminnovatieprojecten.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2014). Energie besparen gaat niet vanzelf.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2021a). Nederland fit for 55? Mogelijke gevolgen van het voorgestelde EU-klimaatbeleid.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2021b). Warmtetransitie in de praktijk: leren van ervaringen bij het aardgasvrij maken van wijken.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2022a). Evaluatie programma aardgasvrije wijken.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2022b). Tussen uitvoering en beleid in de warmtetransitie: over de omgang met knelpunten in de gemeentelijke uitvoering van het Programma Aardgasvrije Wijken.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2023a). De transformatieopgave in de gebouwde omgeving.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2023b). Eerste bevindingen uit de lerende evaluatie klimaatbeleid.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2023c). Overzicht transitievisies warmte. Signalen, obstakels en potentieel.
- Planbureau voor de Leefomgeving, Vrije Universiteit (2023). Hoofdboodschappen uit de casus lokale warmtetransitie. De lerende evaluatie van het klimaatbeleid in de praktijk.
- Rathenau Instituut (2011). Energie in 2030. Maatschappelijke keuzes van nu.
- Rathenau Instituut (2016). Elf lessen voor een goede Energiedialoog.
- Rathenau Instituut (2020). De belofte van opgavegericht innovatiebeleid. Een analyse van Europees innovatiebeleid voor de Green Deal en kunstmatige intelligentie.
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2022). Monitor verduurzaming gebouwde omgeving.
- Ringelberg, S. (2021). De Nederlandse Aardgastransitie. Lessen voor de energietransitie van de 21ste eeuw.
- SEO (2013). Energiebeleid in onbalans.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1997). Economie, Energie en Milieu. Economisch Statistische Berichten.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2021). Woningverduurzaming: willen en kunnen betekent nog niet doen. Drijfveren en ervaren barrières bij woningeigenaren.
- TNO (2022). Trendrapport over verduurzamingsoplossingen voor de gebouwde omgeving.
- Uitvoeringsoverleg Klimaatbeleid Gebouwde Omgeving (2023). Goed Geregeld.
- Van der Steen et al (2022). De stroom zoeken. De energietransitie bezien vanuit ecosysteemperspectief. NSOB
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2023). Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten.

## BIJLAGE 3

# Gesprekspartners

## Gesprekspartners transitie vitaal platteland

- Aicha Lubbinge – Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Bart van Bussel – Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Coen Zoon – Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Corine de Zeeuw – Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Jouke Gardien – Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Maarten Labots – Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Margo Mulder – Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Paul Pestman – Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Rudi Buis – Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Sander Band – Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Stijn van Wely – IPO
- Tessa Wapstra – Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

## Gesprekspartners transitie verduurzaming woningen

- Anneke van Kempen – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Ferdi Licher – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Jurgen de Jong – Regionaal Energieloket
- Leonie Jansen – Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
- Lot van Hooijdonk – wethouder Gemeente Utrecht
- Marcel Aanen – Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
- Martin Bottema – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Maureen van Eijk – Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW)
- Peter Schuthof – Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW)
- Reint-Jan Renes – Hogeschool van Amsterdam
- Ronald Schillemans – Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- Sven Ringelberg – auteur de Nederlandse aardgastransitie
- Teun Bokhoven – Voortgangsoverleg-Klimaatakkoord
- Frank Achterberg – Vereniging Warmtepompen

## Gesprekspartners reflectiecasus

- Anne Blanksma – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Coen Bernoster - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Enno Strating – Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Febe Otten - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Han Peter Voerman - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Hanna Kaars – Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Hella van de Velde - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Lorenzo Goudsmits – VNG
- Maarten Hoogstad – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Mitch Hendriks - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Sanne Riezebos – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Suzanne Plugge – Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

## Gesprekspartners wetenschappers

- Frank Hendriks – Tilburg University
- Katrien Termeer – Wageningen University & Research





## **‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’**

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

### **Berenschot Groep B.V.**

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)