

Sturingsmogelijkheden van de overheid bij transitieopgaven

Een systematische verkenning en analyse van nationale en internationale publicaties



Sturingsvermogen van de overheid bij transitieopgaven

Een systematische verkenning en analyse van nationale
en internationale publicaties

Rapport

Directie Kennis, Internationaal, Europa & Macro-economie (KIEM) | Cluster
Strategie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Inhoudsopgave

H1 Inleiding: een onderzoek naar sturend vermogen en transities	1
1.1 Oplossend vermogen van de overheid in transitietijd	1
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	1
1.3 Plan van aanpak	2
H2 Bevindingen: Transitie management & de overheid	3
2.1 Inleiding: transitieopgaven en de Nederlandse overheid	3
2.2 Kenmerken en definities van de (huidige) transitieopgaven	3
2.2.3 Fasen in transities	8
2.3 De rol en betekenis van de overheid bij de aanpak van transitieopgaven	8
2.3.3 Sturen op transities: hoe dan wel?	10
2.3.4 Verschillende fasen in transities, verschillende rollen en sturingsmogelijkheden voor de overheid	14
2.3.5 Verschillende transities, verschillende rollen en sturingsmogelijkheden voor de overheid	18
2.3.6 De veranderende verhouding tussen overheid en stakeholders in een transitie	19
2.4 Voorwaarden voor rolinvulling overheid	22
2.5 Hiaten in de bestaande kennis	24
Bijlage 1 Literatuuroverzicht	27
Colofon	41

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

H1 | Inleiding: een onderzoek naar sturend vermogen en transities

Hier treft u de resultaten van het verkennende onderzoek dat BMC heeft uitgevoerd in opdracht van de directie Kennis, Internationaal, Europa & Macro-economie (KIEM), Cluster Strategie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). In dit eerste hoofdstuk delen we de achtergrond, de doelstelling en de geformuleerde onderzoeksvragen. In het tweede hoofdstuk presenteren we de uitkomsten van dit verkennende onderzoek. In de bijlage geven we alle publicaties die zijn opgehaald tijdens dit onderzoek overzichtelijk weer.

1.1 Oplossend vermogen van de overheid in transitietijd

Om goed beleid te maken is kennis nodig. Daarom is het belangrijk dat de medewerkers van het ministerie van BZK gebruik kunnen maken van bestaande kennis en expertise en dat er ruimte is voor het ontwikkelen van nieuwe kennis.¹ Daartoe heeft de centrale afdeling KIEM meerdere taken, zoals zorgen voor coördinatie en verbinding, signaleren van ontwikkelingen, en adviseren van de ambtelijke leiding van het ministerie. Om inhoud te geven aan deze taken kiest KIEM elk jaar een centraal thema voor kennisontwikkeling. Het thema voor 2023 is de aanleiding voor dit verkennende onderzoek.

Het gekozen thema voor 2023 is het *sturingsvermogen van de overheid bij transitieopgaven*. De landbouwtransitie, de klimaattransitie, de woningbouwopgave en de beweging naar een meer participatieve samenleving zijn voorbeelden van maatschappelijke opgaven waar gemeenten, provincies, waterschappen en de nationale overheid zich voor gesteld zien. De overheid is voornemens daarbij een regierol te nemen en de vraag die daarbij gesteld wordt, is of de overheid voldoende geëquipeerd is om effectieve oplossingen te bieden en beleid te voeren voor deze maatschappelijke opgaven. Echter, er is vooralsnog een beperkte blik op de beschikbare literatuur en bestaande kennis op dit thema. Dit onderzoek betreft dan ook een verkenning waar het gaat om de state-of-the-art kennis, literatuur en publicaties op het thema sturingsvermogen van de overheid bij transitieopgaven.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is het in kaart brengen van de huidige stand van kennis waar het gaat om sturingsvermogen van de overheid in transitietijd, en de factoren die daarmee samenhangen. Dit wordt gedaan op basis van nationale en internationale, wetenschappelijke en praktijkgerichte publicaties waarbij ook de huidige hiaten in die beschikbare publicaties verkend worden.

¹

<https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/organisatie/kennismanagement>

In lijn met deze doelstelling zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- Wat is de huidige state-of-the-art kennis waar het gaat om sturend vermogen van de overheid in relatie tot de transitieopgaven?
 - Wat zijn de kenmerken van de huidige transitieopgaven?
 - Wat is er bekend over de rol en betekenis van de overheid bij de aanpak van deze transitieopgaven?
 - Wat is er bekend over de randvoorwaarden (structuur, cultuur en processen) waaronder de overheid haar rol bij transitieopgaven kan vervullen?
- Wat zijn de belangrijkste hiaten en blinde vlekken in de beschikbare nationale en internationale publicaties?

1.3 Plan van aanpak

Om de state-of-the-art kennis te inventariseren is er een combinatie van (elementen van) de volgende methodieken gebruikt:

1. **Methodiek voor systematische literatuurstudie**²: beproefde methode waarbij de volgende stappen gevolgd worden: 1) definiëren zoektocht (criteria voor inclusie, bronnen en database selectie, zoektermen), 2) zoektocht (uitvoeren), 3) selectie literatuur (op basis van criteria zoals bij 1 geformuleerd), 4) analyse en 5) presenteren van bevindingen.
2. **De 'snowballing' methode van literatuurverkenning**: beproefde methode waarbij vanuit de gevonden literatuur (stap 1) gezocht is naar de in die publicaties geciteerde bronnen en literatuur, inclusief een blik op criteria, aantal maal geciteerd door anderen in die publicaties, om op die manier inzicht te krijgen in kernpublicaties.
3. **Systematische scoping literatuur review van praktijk publicaties**: op basis van een selectie van instellingen (overheidsinstellingen, denktank, commerciële onderzoeksorganisaties) en criteria voor Google searches een verkenning van de belangrijkste publicaties op dit thema.
4. **Expertanalyse**: er is actief input gevraagd van BMC-experts op het thema sturingsvermogen van overheden tijdens transitie. Zowel op bovenstaande methodiek als op mogelijk gemiste publicaties.

² Zie bijvoorbeeld: Wolfswinkel, J. F., Furtmueller, E., & Wilderom, C. P. (2013). Using grounded theory as a method for rigorously reviewing literature. *European journal of information systems*, 22(1), 45-55 (<https://link.springer.com/article/10.1057/ejis.2011.51>)

H2 | Bevindingen: Transitie management & de overheid

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van dit verkennende onderzoek gepresenteerd aan de hand van een inleiding, de kenmerken van de huidige transitieopgaven (deelvraag 1.1), de rol en betekenis van de overheid bij de aanpak van, en de voorwaarden (structuur, cultuur en processen) voor en de rolinvulling van de overheid bij transitieopgaven (deelvragen 1.2 en 1.3). Het hoofdstuk wordt afgesloten met het beschrijven van de huidige hiaten in de literatuur (deelvraag 2). Daar waar mogelijk wordt gebruikgemaakt van een specifieke transitie om specifieke eigenschappen/kenmerken te verduidelijken.

2.1 Inleiding: transitieopgaven en de Nederlandse overheid

De Nederlandse overheid staat voor grote uitdagingen. De vraagstukken waarmee de overheid zich geconfronteerd ziet, zijn hardnekkig, complex en slecht op te lossen met bestaand beleid³ waardoor een grondige structurele hertekening van maatschappelijke systemen nodig lijkt te zijn. Ook is de relatie tussen de overheid en samenleving complexer geworden door een beweging naar meer participatie en decentralisatie. De vraag die daarbij opkomt, is welke sturingsmogelijkheden de Nederlandse overheid heeft om te komen tot toekomstbestendig beleid en het faciliteren van de nodige transitie. Dit lijkt op meerdere manieren te kunnen. Maar welke manieren zijn er, en welke voor- en nadelen hebben deze? Om deze vragen te beantwoorden wordt er nu opvolgend eerst een conceptualisering van transitieopgaven gepresenteerd, waarna de verschillende mogelijke rolinvullingen voor de Nederlandse overheid de revue passeren. Tot slot wordt er aangegeven welke (rand)voorwaarden van belang zijn om te komen tot deze rolinvulling.

2.2 Kenmerken en definities van de (huidige) transitieopgaven

Transities worden in toenemende mate beschouwd als antwoord op weerbarstige maatschappelijke vraagstukken (ook wel: 'wicked problems' of 'grand challenges'). Deze maatschappelijke vraagstukken vertonen een aantal kenmerken waardoor ze bijzonder uitdagend zijn. Dit zijn bijvoorbeeld de betrokkenheid van meerdere actoren met conflicterende waarden en doelen, en/of het zijn problemen die regelmatig van gedaante veranderen onder invloed van interventies en een autonome dynamiek vertonen waarbij 'het' nooit klaar is en er altijd ruimte is voor verbetering.⁴ Er kan daarom gesproken worden van 'persistent problems' of aanhoudende problemen. Deze uitdagingen lijken geworteld te zijn in de structuur van het maatschappelijke systeem, om effectief te reageren is er dus fundamentele verandering nodig.⁵

Wicked problems, we argue, are wicked because the factual and normative aspects of the issues are intertwined at actor-level.⁶

³ Van Damme en Pattyn, 2015.

⁴ Head & Alford, 2015.

⁵ Frantzeskaki, Loorbach en Meadowcroft, 2012.

⁶ Bannink & Trommel, 2019.

Maar wat zijn deze transitieopgaven die op dit type uitdaging het antwoord moeten bieden? In de literatuur worden verschillende definities van transitieopgaven gehanteerd die in hoge mate overeenkomen en waaruit verschillende elementen gedistilleerd kunnen worden die (ook de huidige) transitieopgaven kenmerken:⁷

- **Transities zijn fundamentele en grootschalige veranderingen in maatschappelijke (sub)systemen.**

De uitdagingen die geadresseerd moeten worden door middel van transitieopgaven vragen om fundamentele heroverweging en inrichting van meerdere maatschappelijke systemen. Om daar adequaat op te reageren, veranderen transitieopgaven de systemen waarop onze samenleving is gebouwd, zoals het energiesysteem, het mobiliteitssysteem, het voedings- en landbouwsysteem en het zorgsysteem. Het gaat daarbij met name om grootschalige technologische, economische, ecologische, sociaal-culturele en/of institutionele ontwikkelingen die elkaar beïnvloeden en versterken.⁸

- **Transities zijn niet lineair en voltrekken zich over een langere periode.**

De uitdagingen die geadresseerd moeten worden door middel van transitieopgaven spelen over lange periodes van tijd waarbinnen ontwikkelingen niet lineair zijn. Soms sluimeren uitdagingen en problemen gedurende lange periodes om vervolgens heel erg zichtbaar en aanwezig te worden, waarna ze weer naar de achtergrond verdwijnen. Transitieopgaven zijn dan ook langdurige processen die zich veelal voltrekken over meerdere generaties.⁹ Transitieopgaven zijn 'more evolution than revolution'.¹⁰ Hoewel transitieopgaven gekenmerkt worden door een niet-lineair verloop, verloopt het proces doorgaans wel geleidelijk. Uitgangspunt is dat maatschappelijke structuren lange perioden van relatieve stabiliteit en optimalisatie kennen, gevolgd door relatief korte perioden van meer structurele verandering.

- **Transities doen zich voor op verschillende schaalniveaus.**

De uitdagingen die geadresseerd moeten worden door middel van transitieopgaven raken niet alleen meerdere maatschappelijke systemen op een fundamentele manier, ze doen dat ook op verschillende niveaus. En dus, om hier adequaat op te reageren, voltrekken transitieopgaven zich ook op verschillende niveaus. Transitieopgaven kunnen zich op wereldwijde schaal voordoen (bijvoorbeeld klimaatverandering of ongelijke welvaartsverdeling/armoede), maar ook op nationaal en regionaal niveau (bijvoorbeeld maatschappelijke veranderingen die zijn gericht op de landbouw, mobiliteit, gezondheidszorg en energie¹¹). Een transitieopgave is niet alleen het resultaat van het samenkomen van systeeminnovaties op verschillende maatschappelijke domeinen, maar ook van het samenspel tussen ontwikkelingen op macro-, meso- en microniveau. Op macroniveau is sprake van landschapsveranderingen, bijvoorbeeld op het gebied van politiek, cultuur, wereldbeelden en paradigma's. Op mesoniveau is sprake van veranderende regimes, stelsels van dominante praktijken, regels en belangen die worden gedeeld door groepen actoren.

⁷ Paredis, 2018; Meadowcroft, 2011; Loorbach, 2018.

⁸ Loorbach, 2007.

⁹ Frantzeskaki, Loorbach en Meadowcroft, 2012; Loorbach, 2007.

¹⁰ Kemp, Van Asselt & Rotmans, 2001.

¹¹ Frantzeskaki, Loorbach en Meadowcroft, 2012.

En op microniveau ontwikkelen zich niches waarbinnen afwijkingen van het bestaande kunnen ontstaan, zoals nieuwe technologieën, nieuwe initiatieven en nieuwe vormen van cultuur en bestuur.¹²

- **Bij transitie spelen tegenstrijdige visies en belangen een rol, er moeten afspraken worden gemaakt over wie welke beslissingen neemt en op basis van welke regels.**

De uitdagingen die geadresseerd moeten worden door middel van transitie laten zich moeilijk vangen door enkel een mogelijke oplossing en aanpak. Transitie komt voort uit de wisselwerking tussen vastlopende regimes die steeds meer concurrentie van alternatieve niches ondervinden waarbij tegenstrijdige belangen een rol spelen.¹³ Deze wisselwerking vindt plaats in een context van (semi-)autonome ontwikkelingen in demografie, klimaat, technologie, economie en (geo)politiek. Deze factoren bieden een analytisch kader om historische veranderingen te begrijpen, de huidige dynamiek te duiden en op mogelijke toekomstige patronen te reflecteren en te anticiperen.¹⁴ Transitievraagstukken zijn sterk politiek geladen, wat impliceert dat de overheid een rol zal (moeten) spelen. In een groot deel van de transitieliteratuur gaat men ervan uit dat overheidsbeleid een grondige vernieuwing zal moeten ondergaan om met de governance en aansturing van transitie te kunnen omgaan.¹⁵

- **Het verloop van transitie is onzeker en grotendeels autonoom en onbestuurbaar.**

De uitdagingen die geadresseerd moeten worden door middel van transitie raken en beïnvloeden elkaar, dat doen ook alle partijen die werken aan oplossingen. Ook mogelijke oplossingsrichtingen ontwikkelen zich continu (denk bijvoorbeeld aan technologische innovatie). De toekomstige ontwikkelingen, de mogelijkheden voor verandering en de mate waarin effectief ingrijpen mogelijk is, zijn daarmee onzeker. Dat maakt dat de mate waarin en de wijze waarop maatschappelijke transitie versterkt of gestimuleerd kunnen worden ook onzeker is.¹⁶ Toch lijkt er ook enige consensus dat sturen kan. De huidige transitie worden gekenmerkt door een veranderdynamiek die een combinatie is van autonome maatschappelijke druk, interne spanningen binnen sectoren en toenemende haalbare, betaalbare en concurrerende alternatieven. Het centrale uitgangspunt is dat de dynamiek van transitie grotendeels autonoom en onbestuurbaar is, maar desondanks wel te beïnvloeden wat betreft richting en snelheid.¹⁷

Transitions are multi-causal, multi-level, multi-domain, multi-actor and multi-phase processes.¹⁸

¹² Rotmans, Kemp en Van Asselt, 2001.

¹³ Bannink en Trommel, 2019.

¹⁴ Loorbach, 2018.

¹⁵ Paredis, 2018.

¹⁶ Frantzeskaki, Loorbach en Meadowcroft, 2012.

¹⁷ Loorbach, 2018.

¹⁸ Loorbach, 2007.

De hier uiteengezette eigenschappen van een transitie komen samen in de volgende definitie: *"Transities zijn complexe, non-lineaire en radicale veranderprocessen die leiden tot systeemverandering. Ze kunnen enkele decennia in beslag nemen en zijn onvoorspelbaar. Transities kunnen van vele actoren in de samenleving soms grote inspanning of verandering vergen, men spreekt dan ook wel over systeemverandering."*^{19 20}

De klimaattransitie

De klimaatuitdaging is een van de belangrijkste en meest bediscussieerde thema's in zowel de literatuur als de politiek en media. Naarmate het bewijs voor onder andere de verwarming van de aarde, het verlies aan biodiversiteit, de uitputting van natuurlijke bronnen, de negatieve effecten daarvan en de rol van de mens hierin zich opstapelt, neemt de urgentie om te handelen toe en lijkt er draagvlak te zijn voor beleid en interventies.²¹ De eigenschappen van de klimaatuitdaging maken dat een maatschappelijke transitie de enige manier lijkt om adequaat te reageren. Maar hoe verhouden de bovenstaande eigenschappen van uitdagingen die geadresseerd moeten worden met een maatschappelijke transitie zich tot de klimaatproblematiek? Om de eigenschappen van zowel dit type uitdaging als de manier waarop daarmee omgegaan moet worden (transities) aan te scherpen volgt hier een (gedeeltelijke) invulling van de eerder beschreven transitie-eigenschappen voor de klimaattransitie.

Transities: fundamentele en grootschalige veranderingen in maatschappelijke systemen

De klimaatuitdaging heeft een significante impact op meerdere maatschappelijke systemen. De aard van de uitdaging, of uitdagingen (emissie, biodiversiteit, et cetera), laat zich niet vangen met oplossingen binnen een enkele sector en/of systeem. Om bijvoorbeeld de emissie van broeikas effecten significant te verminderen, en daarmee de opwarming van de aarde te verlagen, moeten er aanzienlijke veranderingen plaatsvinden waar het gaat om bijvoorbeeld de landbouwsector (sterkere inzet op kringlooplandbouw), de bouwsector (gebruik van alternatieve materialen) en de energiesector (alternatieve bronnen voor energieopwekking). Deze veranderingen zijn grootschalig. Zo vraagt kringlooplandbouw een significant andere inrichting en focus van de landbouwsector. En met langlopende contracten, afspraken en bedrijfsmodellen zal de energiesector aanzienlijke uitdagingen ervaren omtrent bijvoorbeeld het aanbieden maar ook het distribueren van meer duurzame energie waarbij piek- en dalbelasting een van de vele uitdagingen zijn.

Transities: niet lineair en voltrekken zich over een langere periode.

De klimaatuitdaging, en daarmee ook de manier waarop de beoogde transitie vorm krijgt, is niet lineair. Zo wordt er bijvoorbeeld geschreven over exponentiële groei van de uitstoot van broeikas effecten²², of geobserveerde ongebruikelijke (niet lineaire) patronen bij aan klimaat verwante fenomenen, zoals overstromingen of bosbranden.²³

¹⁹ Devoldere, Kerstens, Tjokdrodikromo, en Berkers, 2021.

²⁰ Van der Minne et al. (2021)

²¹ Kees Vringer, Christine Carabain, 2019

²² Pierrehumbert, 2019

²³ Flyvbjerg, 2020

De klimaatuitdagingen spelen ook al een lange tijd, de manier waarop zij zich manifesteren en hoe erop gereageerd wordt veranderen echter continu.

De klimaattransitie laat zich dan ook kenmerken door periodes waarin veel aandacht, draagvlak, interventies en commotie afgewisseld worden met ogenschijnlijk rustigere periodes. De trend lijkt wel te zijn dat er in toenemende mate aandacht is voor de klimaattransitie.

Transities: verschillende schaalniveaus

Verschillende niveaus spelen een belangrijke rol bij de klimaatuitdaging. De opwarming van de aarde is een wereldwijde trend, waarvan continenten, landen en gebieden in sterk variërende mate de effecten ervaren. Binnen landen zijn er wederom verschillende niveaus waar de uitdagingen spelen. Zo is de klimaatcrisis niet alleen een landelijk, provinciaal of stedelijk fenomeen. Ook individuele burgers merken de effecten van de klimaatuitdaging. Een transitie wordt gekenmerkt door op al deze niveaus een rol te spelen. Initiatieven en verschuivingen vinden op macro- (bijvoorbeeld optuigen van juridische kaders en economische stimulans om duurzaam te wonen), meso- (bijvoorbeeld alloceren van locaties voor zonnepanelen en windmolens) en microniveau (bijvoorbeeld installeren van warmtepompen en zonnepanelen door huishoudens) plaats.

Transities: tegenstrijdige visies en belangen

Hoewel er in toenemende mate bewijs lijkt te zijn voor de (impact en oorzaken van de) klimaatcrisis spelen tegenstrijdige belangen een impactvolle rol. Een pakkend voorbeeld zijn de recente ontwikkelingen omtrent de boerenprotesten tegen het beleid van de overheid om de stikstofuitstoot significant te verminderen. De landbouwsector speelt daarbij een belangrijke rol en moet significant anders ingericht worden. Maar daar lijken de meningen en belangen over verdeeld, waarbij onevenredige verdeling van de 'pijn' en de noodzaak van deze hervormingen veel gebruikte tegenargumenten zijn.

Transities: onzeker, autonoom en onbestuurbaar

Gegeven de eerder genoemde niet-lineaire ontwikkelingen, en de vele partijen die initiatieven ontplooiën, is de klimaatuitdaging een onzeker fenomeen. Het is niet zeker wanneer en op welke manier de klimaatuitdaging zich uit. Doordat er allerlei aan elkaar rakende initiatieven op verschillende momenten worden ondernomen, is het ook niet zeker welke handelingsmogelijkheden de verschillende partijen hebben. Een voorbeeld uit de klimaattransitie is de steeds beter beschikbare zonnepaneeltechnologie. Die maakt het nu mogelijk en haalbaar voor een toenemend aantal huishoudens om gebruik te maken van zonnepanelen. Echter, de batterijtechnologie is nog niet zo ver ontwikkeld dat elk huishouden hun door zon gegenereerde energie efficiënt kan opslaan. Het onzekere traject van technologische innovatie kan dus de voortgang en inrichting van een transitie significant beïnvloeden. Op deze manier raken transities elkaar²⁴, de snelheid en kwaliteit van de arbeidsmarkttransitie beïnvloeden bijvoorbeeld de mate waarin Nederland in staat is om de klimaattransitie vorm te geven.²⁵

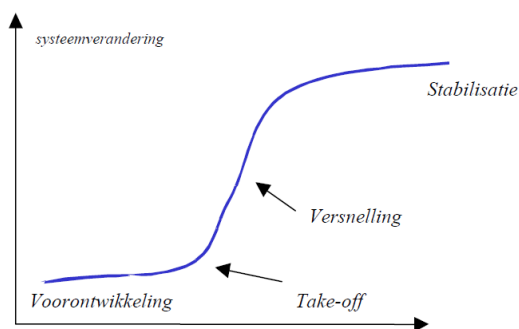
²⁴ Devoldere, Kerstens, Tjokrodikromo, Berkers, 2001.

²⁵ European Commission, transition performance index, 2021.

2.2.3 Fasen in transitie

Volgens Loorbach (2007) kunnen vier fasen worden onderscheiden in transitie. De aard en snelheid van verandering zijn verschillend binnen deze fasen:²⁶

1. In de fase van voorontwikkeling is er weinig zichtbare verandering in de samenleving, er wordt veel geëxperimenteerd.
2. In de startfase (take-off) komt het veranderingsproces op gang en de staat van het systeem begint te verschuiven.
3. In de versnellingsfase vinden structurele veranderingen zichtbaar plaats door een opeenstapeling van sociaal-culturele, economische, ecologische en institutionele veranderingen die op elkaar reageren; tijdens deze fase zijn er collectieve leerprocessen, diffusie- en inbeddingprocessen.
4. In de stabilisatiefase neemt de snelheid van maatschappelijke verandering af en wordt een nieuw dynamisch evenwicht bereikt.



Figuur 1 De verschillende fasen van een transitie (Loorbach, 2007)



Figuur 2 X-curve van transitie (DRIFT, 2020)

Een ander model dat in de literatuur²⁷ wordt gebruikt om de verschillende fasen in transitie te duiden is de zogenaamde X-curve. In de X-curve van transitie wordt onderscheid gemaakt tussen patronen van **opbouw** en **afbouw** die elkaar versterken dan wel tegenwerken. Sturing in transitie gaat om het begeleiden van de beweging van links naar rechts in de X-curve. Maar welke rol kan de overheid daarbij spelen?

2.3 De rol en betekenis van de overheid bij de aanpak van transitieopgaven

Er bestaat een spanningsveld tussen enerzijds het open en onzekere proces van transitie en anderzijds de ambitie om transitie te sturen vanuit, onder andere, de overheid. Daarbij komt ook dat transitie de inzet van bestaande instituties en domeinen overstijgen waardoor bestaande kaders en categorieën niet meer voldoen.²⁸

²⁶ Loorbach, 2007.

²⁷ DRIFT, 2020.

²⁸ Van der Steen & Scherpenisse, n.d.

Transitions are not uniform, and nor is the transition process deterministic: there are large differences in the scale of change and the period over which it occurs. Transitions involve a range of possible development paths, whose direction, scale and speed government policy can influence, but never entirely control.²⁹

De notie van maakbaarheid van de samenleving, waarbij de overheid een centrale en dwingende rol vervulde, ligt enkele decennia achter ons. De inherent moeilijk stuurbare transitie waar de overheid nu voor staat, zetten de maakbaarheid van de samenleving verder onder druk. De literatuur weerspiegelt de beweging van een centrale dwingende overheid naar alternatieve vormen van governance.

Van top-down sturen naar transitie management

Hiërarchische top-down sturing vanuit de overheid leek de norm in het midden van de vorige eeuw. In de jaren zeventig en tachtig kwam echter het marktdenken op de voorgrond. Vanuit het *New Public Management* ontstond het idee dat marktwerking en een bescheiden rol van de overheid zouden leiden tot optimale uitkomsten. Goede marktwerking vereist echter dat de overheid duidelijke randvoorwaarden stelt. Uit deze realisatie won netwerksturing aan populariteit. Dit omvat het concept dat actoren netwerken vormen omdat ze deels gemeenschappelijke doelen nastreven en dat niet goed zonder elkaar kunnen. Zo ontstond er een meer interactief opererende overheid, die op zoek ging naar nieuwe sturingsmethoden om netwerken te activeren met behulp van gerichte prikkels. Daarbij sturen de overheid en andere partijen in een gezamenlijk proces van wederzijdse beïnvloeding. Aan het begin van de 21e eeuw deed het *New Public Governance* zijn intrede. Hierin ligt de nadruk op (nog) meer netwerken, burgerparticipatie en de overkoepelende publieke waarde die daarmee gegenereerd wordt. Nu is er veel aandacht voor de relatie tussen overheid en burger. De rol van de overheid lijkt zich met name te richten op regulering, op het scheppen van de kaders waarbinnen de verschillende actoren samenwerken. Het risico bestaat wel dat deze nieuwe manieren van sturen onderdeel worden van het probleem in plaats van de oplossing. De meest recente ontwikkeling lijkt, in lijn met dit rapport, *transition management* te zijn.

Om sturing te geven aan transitie lijkt klassieke overheidssturing niet toereikend. Regulier beleid is de uitkomst van een historisch proces van optimalisatie en aanpassen, maar daarmee ook gevangen geraakt in een lock-in. De gevestigde routines, belangen en manieren van denken laten nauwelijks echt andere opties toe en hoewel men rationeel wellicht de noodzaak tot structurele verandering onderkent, zijn er allerlei belangen, onbewust gedrag en mechanismen die hier weerstand aan bieden. Zonder hiermee de enorme diversiteit aan rollen, instrumenten en benaderingen die in zowel wetenschap als praktijk van het openbaar bestuur teniet te willen doen, lijkt toch steeds de kern dat de 'overheid' of het 'beleid' als centrale locus van beïnvloeding van maatschappelijke ontwikkeling wordt geplaatst.³⁰

²⁹ Rotman, Kemp & van Asselt, 2001.

³⁰ Loorbach, 2018.

2.3.3 Sturen op transitie: hoe dan wel?

Maar hoe kan de overheid dan wel effectief omgaan met het sturen op transitie, gegeven de inherente complexiteit van de uitdagingen waar ze voor staan? Wat zijn de mogelijke benaderingen waarvan de overheid gebruik kan maken om te komen tot beleid? In de literatuur worden meerdere perspectieven beschreven waarmee het sturingsvermogen van overheden in transitie geanalyseerd kan worden. TNO somt zes belangrijke perspectieven op in hun literatuuronderzoek, verschenen in 2021.³¹ Het multilevelperspectief, bijvoorbeeld, focust op transitie als gevolg van interactie op verschillende maatschappelijke niveaus. Van belang is daarom om op macro-, meso- en microniveau initiatieven te ontplooiën. Het innovatiesysteem perspectief focust zich op de voorwaarden om te komen tot innovatie en hoe deze vervolgens transitie vormgeven, waar volgens de overheid dus met name innovatiesystemen moeten faciliteren en ondersteunen. En daar waar het small-winsperspectief focust op verregaande veranderingen door het zetten van kleine stapjes in de juiste richting, focust het missiegedreven perspectief zich op het belang van groots denken en het mobiliseren van actoren om grootste doelstellingen te realiseren. Geconstateerd wordt dat deze overeenkomsten vertonen in hun benadering van de maatschappij als een complex systeem, langdurigheid en betrokkenheid van verschillende actoren. De crux van een transitieaanpak in de praktijk zit volgens de onderzoekers in de keuze van systeemgrenzen en diepte van de analyse van systeeminvloeden uit andere transitie.

Wanneer rond 2000 in het Nederlandse milieubeleid en wetenschap voor het eerst over transitie gesproken wordt, duikt dus ook de vraag op welk soort beleidsbenadering nodig is om systeeminnovatie of transitie te realiseren.³²

Met deze verschillende perspectieven blijkt een keuze voor een van de twee klassieke invullingen, een overheid die top-down hiërarchisch stuurt of een overheid die bottom-up veranderingen faciliteert, te simplistisch. Desalniettemin blijft overheidssturing, ook binnen de verschillende perspectieven, een combinatie van hiërarchie, markt en netwerk.³³ Deze drie mechanismen blijven relevant waarbij sturing en beleid gebeuren op basis van macht en eenzijdig overheidsoptreden (hiërarchie), en/of geld, kapitaal en vermogen (markt), en/of het samenwerking tussen stakeholders (netwerk). De combinatie van deze mechanismen en hun inhoudelijke invulling geven vorm aan de rol die de overheid neemt binnen een transitie. Samengevat kan dat de rol van een presterende (focus op zelf initiatief nemen en voortgang), samenwerkende (focus op verbinding tussen stakeholders tot stand brengen), responsieve (focus op faciliteren en ruimte geven aan stakeholders), of rechtmatige (focus op scheppen van heldere kaders) overheid zijn.

Ondanks deze verschillende perspectieven, mechanismen en rolinvulling, lijkt de literatuur ook vijf universele aanknopingspunten te geven voor overheden die willen bijdragen en sturing willen geven aan maatschappelijke transitie.³⁴

³¹ Devoldere, Kerstens, Tjokdrodikromo & Berkers, 2021.

³² Paredes & Block, 2015.

³³ Van Damme & Pattyn, 2015.

³⁴ Braams, Wesseling, Meijer, 2021.

Zo zou de overheid in eerste instantie richting moeten geven aan transitie door duidelijke eisen en een visie te formuleren waarbij ze het beleid initieert dat stakeholders richting de generatie, verspreiding en adoptie van innovaties die de maatschappij nodig heeft, beweegt. Ten tweede zou de overheid het transitieproces en het beleid daaromtrent open moeten stellen voor meerdere stakeholders en collectieve initiatieven, de overheid zou actieve deelname en participatie van deze partijen moeten aanmoedigen. Ten derde zou de overheid nieuwe ontwikkelingen en innovatie moeten opstarten, supporten, financieren en faciliteren, met name die ontwikkelingen die significant bijdragen aan de wensen van de maatschappij gegeven de transitie. Ten vierde zou de overheid ook een rol moeten spelen bij het ontmoedigen en verzwakken van de activiteiten die niet duurzaam zijn gegeven de transitieopgave waar de maatschappij voor staat. En tot slot moet de overheid werken aan haar eigen mogelijkheden en structuur om bij te dragen en vorm te geven aan veranderingen die bijdragen aan de transitie. Een voorbeeld zijn de inhoudelijke technische vaardigheden die nodig zijn om innovaties op waarde te schatten.

Transities en overheden, internationale vergelijking

In hoeverre komen de bovenstaande universele aanknopingspunten terug en hoe wordt daaraan toegevoegd wanneer landen worden vergeleken waar het gaat om hun transitieaanpak en uitkomsten? De Transitions Performance Index (TPI) monitort en rangschikt landen op basis van hun ontwikkeling naar eerlijke en welvarende duurzaamheid. Dit leidt tot een wereldwijde ranglijst van 72 landen op het gebied van vier transitie – economisch, sociaal, klimaat en bestuurlijk – in de periode van 2011 tot 2020. Ook hier wordt opgemerkt dat transitie multidimensionale fenomenen zijn, en dat ze dus in kaart gebracht moeten worden met behulp van verschillende samengestelde indicatoren. In de TPI 2021 wordt eerst geconstateerd dat de COVID-19-pandemie een grote impact heeft gehad op transitie, en dat deze pandemie met name een uitdaging vormde voor het in stand houden of zelfs verbeteren van **sociale cohesie** en **veerkracht**, beide essentiële factoren voor een eerlijke en duurzame transitie.

Uit de TPI 2021 blijkt dat Denemarken en Ierland transitieleaders zijn, gevolgd door Nederland als een sterke uitvoerder van transitie ('transition performer'). Op basis van de TPI zijn een aantal factoren te benoemen die maken dat landen leaders of sterke uitvoerders van transitie zijn. Allereerst **de staat van de democratie**: *'from respect for human rights, the rule of law, social justice and solidarity to transparency and accountability in public affairs, through the independence of the judiciary, freedom of the press and the firm rejection of "cronyism", corruption and business crime.'* Ook **innovatie** heeft een positieve invloed op transitie, bijvoorbeeld in de vorm van digitalisering. Daarnaast moeten transitie, voor een hoge ranking in de TPI, samengaan met het **terugdringen van genderongelijkheid en armoede** en zijn, vanzelfsprekend, landen met een relatief **hoog bruto binnenlands product** en **laag schuldenniveau** beter in staat om te **investeren in transitie**.

Naast deze algemene aanknopingspunten, enigszins in lijn met de laatste, is de trend in de literatuur ook dat sturen op transitie fundamentele verandering vraagt van de overheid. Overkoepelend gaat het dan met name om een overgang van het huidige reguliere beleid naar **adaptief transitiebeleid**. Adaptief transitiebeleid omvat een aantal belangrijke kenmerken/principes vanuit waar specifieke beleidsinstrumenten ingericht en ingezet kunnen worden. Deze principes hebben sterke overlap met de eerder beschreven vijf aanknopingspunten en zijn onder meer: op lange termijn denken, vanuit een systeemperspectief redeneren, bouwen op netwerken van veranderingsgezinde actoren, experimenten durven stimuleren, met onzekerheid kunnen omgaan en leerprocessen stimuleren.³⁵ In onderstaande tabel worden de verschillen tussen regulier beleid en adaptief transitiebeleid uiteengezet.

Tabel 1 De verschillen tussen huidig beleid en adaptief transitiebeleid³⁶

Huidig beleid		Adaptief transitiebeleid
Korte termijn (vijf tot tien jaar)	Tijdshorizon	Lange termijn (25 tot 50 jaar)
Gericht op kleine verbeteringen	Doel	Gericht op innovatie en duurzaamheid
Onderdelen	Object	Systeem
Reactief	Logica	Proactief
Faciliteren, regisseren	Rollen	Selectief faciliteren, sturen
Gefragmenteerde aanpak <ul style="list-style-type: none"> • Beperkt aantal actoren • Eén schaalniveau • Eén beleidsdomein 	Object	Geïntegreerde aanpak <ul style="list-style-type: none"> • Multi-actor • Multi-level • Multi-domein
Bestaande sturingsvormen	Sturingsperspectief	Nieuwe sturingsvormen
Implementeren en evalueren	Uitvoering	Experimenteren en institutionaliseren
Vertrekken vanuit zekerheid	Vertrekpunt	Vertrekken vanuit onzekerheid
Lineaire kennisontwikkeling en -verspreiding	Kennisontwikkeling	Al-lerende-doen, al-doende-leren, al-lerende-leren
Politieke arena	Arena	Transitiearena en politieke arena

³⁵ Paredis, 2018.

³⁶ Paredis, 2018; Loorbach, 2018.

Middels adaptief transitiebeleid dragen overheden bij aan transities die vorm krijgen in netwerkachtige verbanden waarbij er sprake is van meervoudige afhankelijkheden. Binnen deze transities krijgen maatschappelijke partijen een meer prominente plaats en ook meer verantwoordelijkheden. Het multidomein-, multilevel-, multifase- en langetermijnkarakter van transities betekenen dat daarbij een groot en toenemend aantal maatschappelijke partijen gedurende lange tijd betrokken zijn, en dat zij moeten leren omgaan met een grote mate van complexiteit en met een beperkte stuurbaarheid van de transitie als geheel. Dat impliceert een groot aantal onzekerheden, dilemma's en institutionele barrières, ook politiek-bestuurlijke.³⁷ Hier moeten zowel de overheid als de andere partijen zich bewust van zijn en naar handelen.

Although the goals of a transition are ultimately chosen by society, governments can play a role in bringing about structural change in a stepwise manner.³⁸

Sturing op transitie vanuit de overheid vraagt ook om nieuwe vormen van beïnvloeding die zich richten op het helpen richting geven.³⁹ Transities vragen ook om het uitproberen van verschillende oplossingsrichtingen, waar verschillende partijen worden betrokken bij de beleidspraktijk, waar experimenteren en leren centraal staan, waar succesvolle strategieën kunnen worden versterkt en uitgewerkt en veelbelovende ideeën adequaat worden geborgd. Het vraagt van beleidsmakers het vermogen om continu in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden en nieuwe inzichten. Dit impliceert de erkenning van de noodzaak van grootschalige structurele verandering in één of meer maatschappelijke subsystemen - verandering die uiteindelijk meerdere generaties kan duren om voor te bereiden en te realiseren. Er moeten gezamenlijke praktijken worden ontwikkeld, gericht op visualiseren, onderhandelen, experimenteren en leren om transities, bijvoorbeeld naar duurzaamheid, doelbewust te versnellen en te oriënteren.⁴⁰

De literatuur illustreert aan de ene kant verschillende perspectieven, mechanismen en rollen die van belang zijn voor overheden in transities, maar aan de andere kant ook universele uitgangspunten die overheden kunnen omarmen en een trend naar adaptief overheidsbeleid. De universele uitgangspunten zijn breed gedragen in de literatuur. Samenvattend lijken de verschillende perspectieven met name te gaan over (1) een **transformatieve aanpak** of een aanpak van **incrementele vooruitgang** en (2) een overheid die een **regierol** op zich neemt of een overheid die **netwerken faciliteert**. Er zijn auteurs die aangeven dat het type uitdagingen waar transities voor nodig zijn vragen om transformatieve veranderingen in plaats van een incrementeel veranderingsproces.⁴¹ Het argument is dat een incrementele aanpak te weinig fundamentele veranderingen tot stand brengt. Incrementele verandering lijkt daarbij geassocieerd te worden met relatief kleine verbeteringen van bestaande systemen, en in die hoedanigheid lijkt een incrementele aanpak per definitie niet wat nodig is voor transities.⁴²

³⁷ Dirven, Rotmans & Verkaik, 2002.

³⁸ Rotmans et al., 2001.

³⁹ DRIFT, 2020.

⁴⁰ Frantzeskaki, Loorbach & Meadowcroft, 2012.

⁴¹ Kemp & van den Bosch, 2006.

⁴² Termeer, 2019.

Er zijn echter ook auteurs die dit weerleggen en aangeven dat juist door kleine incrementele veranderingen binnen bestaande systemen diezelfde systemen veranderd kunnen worden. Een bijkomend voordeel van een incrementele aanpak is dat deze veranderingen, ten opzichte van grootschalige veranderingen, sneller gerealiseerd kunnen worden doordat ze minder (politieke) weerstand oproepen. De meer recente en ook meeste literatuur lijkt te neigen naar een overheid die middels incrementele veranderingen systemen ombuigt en op deze manier transities verwezenlijkt. Daarnaast wordt er in de literatuur ook een onderscheid gemaakt tussen een overheid die een regierol op zich neemt of een overheid die anderen (netwerken, organisaties, burgers) faciliteert bij het realiseren van veranderingen. Wanneer de overheid kiest voor regisseren, dan betekent dat ook andere partijen een significante rol hebben, maar dat de overheid er belang aan hecht de regie te hebben. De overheid kiest een faciliterende rol als het initiatief van elders komt en zij er het belang van inziet om dat mogelijk te maken. Behoeften van initiatiefnemers worden inzichtelijk gemaakt en de overheid speelt hier binnen de gestelde kaders op in. De ROB spreekt in dit verband van de overheidsparticipatietrap, waarbij regisseren duidelijk een meer sturend karakter heeft dan faciliteren.⁴³

Hierna zal duidelijk worden dat de invulling van bovenstaande met name afhankelijk lijkt van de fase waarin een transitie zich bevindt. Deze fasen hebben allemaal specifieke eigenschappen die vragen om nuances waar het gaat om de invulling van de overheidsaanpak. Zodoende volgt nu een uiteenzetting van de mogelijke aanpak binnen de verschillende fasen.

2.3.4 Verschillende fasen in transities, verschillende rollen en sturingsmogelijkheden voor de overheid

De invulling van de bovenstaande overkoepelende principes naar concreet beleid lijkt met name afhankelijk van de fase waarin een transitie zich bevindt. In die verschillende fasen doet de overheid er goed aan om verschillende (nuances in) rollen aan te nemen. Die verschillende rollen beïnvloeden vervolgens weer de keuze en inzet van het sturingsinstrumentarium. Zo blijkt uit een recent onderzoek van het CPB naar groen innovatiebeleid hoe de rol van en het ingrijpen door de overheid verschilt per fase, afhankelijk van (technologische) onzekerheden en de kans op marktfalen in de betreffende fase.⁴⁴ De overheid is daarbij altijd een speler in transities, maar doet dat tegelijk op allerlei verschillende en mogelijk ook tegenstrijdige manieren. Dat kan een rol langs de zijlijn zijn, zelfs een bewust afzijdige rol, of een heel actieve rol, of misschien allemaal tegelijk. Dat zal per transitie en/of per periode verschillen. Maar uiteindelijk is de overheid altijd zowel één van de partijen in de transitie, als de partij die in zekere mate het maatschappelijk verkeer tussen partijen (waaronder diezelfde overheid) kan ordenen. De rol van de overheid bij transities is daarmee ook vaak omstreden; overheden ordenen het spel tussen partijen, maar zijn ook onderdeel van het spel. Zo werd er lange tijd, en met regelmaat nog steeds, gesproken over het belang van de rol van de overheid als visionair bij de klimaattransitie.

⁴³ ROB, 2012.

⁴⁴ CPB, 2022.

Dit lijkt met name van belang bij de beginperiode van een transitie, maar vanuit die rol is het ook belangrijk om vast te houden aan de visie wanneer ontwikkeling verder is en de consequenties van die visie zichtbaar worden in de praktijk.⁴⁵ Naarmate de klimaattransitie vordert, kan er ondanks het vasthouden aan een visie wel een verschuiving plaatsvinden van bijvoorbeeld overheidsfinanciering en stimulering naar marktwerking. Een voorbeeld daarvan zijn de veranderende regelingen en middelen omtrent zonnepanelen.

Transities serieus nemen als beleidsopgave betekent dus niet één deel vooruithelpen, maar het systeem als geheel verder brengen. Dat lijkt logisch, maar het is én ingewikkelder én ingrijpender.⁴⁶

In deze context is het voor de overheid lastig om te komen tot stevig en integraal transitiebeleid dat verder gaat dan de projectmatige en op deelaspecten gerichte aanpak die nu vaak wordt toegepast. Literatuur veronderstelt dat de verschillende fasen waarin transities zich voltrekken als uitgangspunt kunnen worden genomen, de rol van de overheid ziet er per fase anders uit. Wanneer de fasen (voorontwikkeling, take off, versnelling en stabilisatie) uit het model van Loorbach (2007, zie figuur 1) als uitgangspunt worden genomen, is de rolinvulling van de overheid als volgt: in de voorontwikkelingsfase zal de overheid twee rollen op zich moeten nemen. Ten eerste moet de overheid de condities scheppen voor het inrichten en creëren van ruimte voor het functioneren van de transitiearena. Het gaat daarbij om het opheffen van bestaande barrières, bijvoorbeeld bestaande institutionele kaders en regelgeving. Op deze manier bevordert de overheid de juiste omstandigheden waarin het vernieuwingsnetwerk optimaal kan gedijen. Ten tweede moet de overheid ook zelf actief deelnemen in het vernieuwingsnetwerk. Bij het actief deelnemen is het van belang dat de overheid duidelijk maakt welke inhoudelijke visie en agenda zij heeft, en dat ze een creatieve en innovatieve deelnemer is in het gezamenlijke zoek- en leerproces. De overheid heeft in de voorontwikkelingsfase dus een rol als vormgever en is onderdeel van het netwerk, er zal dus zowel op proces als op inhoud gestuurd moeten worden. In de fasen erna (take off-, versnellings- en stabilisatiefase) zal de overheid zich terugtrekken in een faciliterende rol. De positie van de overheid in transitieprocessen moet daarbij op waarde worden geschat: de sturende invloed van andere maatschappelijke actoren neemt toe naarmate de fasen vorderen en alle partijen hebben sturend vermogen.⁴⁷ De rol van de overheid is met name het kunnen identificeren en analyseren van de relevante transities, om vervolgens samen met maatschappelijke partners een strategie te ontwikkelen en te faciliteren. Dit kan bijvoorbeeld met behulp van de cyclus van transitie management:

1. Probleemstructurering, inrichting en organisatie van de transitiearena en visievorming.
2. Het ontwikkelen van een transitieagenda, een visie op duurzame ontwikkeling en transitiepaden.
3. Het opzetten en uitvoeren van transitie-experimenten en het mobiliseren van de resulterende transitienetwerken.
4. Monitoren, evalueren en lessen trekken uit de transitie-experimenten en op basis daarvan bijsturen van visie, agenda en coalities.

⁴⁵ Termeer, 2019.

⁴⁶ DRIFT, 2020, p.12.

⁴⁷ Loorbach, 2007; Dirven, Rotmans & Verkaik, 2002.

The role of government in transition management is thus a plural one: facilitator-stimulator-controller-director, depending on the stage of the transition.⁴⁸

Wanneer de fasen in het DRIFT-model (2020) als leidend worden genomen ontstaat er een soortgelijk beeld. Binnen dit model (zie figuur 3) worden vier fasen en daarbij behorende bewegingen onderscheiden; **opbouw**, **ombouw**, **voortbouw** en **afbouw** waarbij fasen ook tegelijk kunnen plaatsvinden (dit maakt het uiteraard weer uitdagender om de 'juiste' overheidsaanpak te kiezen). Voor een daadwerkelijke transitie zijn alle vier noodzakelijk.



Figuur 3 Bewegingen in transities (DRIFT, 2020)

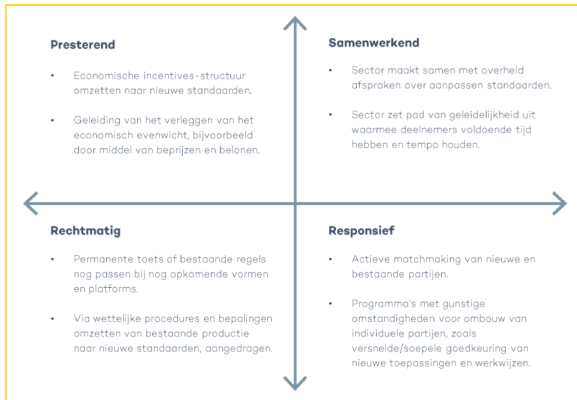
Opbouw gaat om het opkomen van nieuwe manieren van denken, werken en organiseren, **afbouw** gaat om manieren van denken, werken en organiseren die verdwijnen en uitgefaseerd worden, **ombouw** gaat over bestaande elementen die nieuwe toepassingen krijgen of aangepast worden aan een veranderende context en **voortbouw** gaat over institutionalisering en normaliseringsprocessen. Er kan spanning bestaan tussen de verschillende bewegingen. De centrale vraag is wat de gewenste transitie is en hoe de verschillende bewegingen elkaar moeten versterken of aanvullen om deze te realiseren.⁴⁹ De NSOB heeft voor deze fase verder inkleuring gegeven met een nadruk op de rol van de overheid. Het model is door de betreffende auteurs toegepast op een drietal transitie en de rol van het Ministerie van I&W daarin: mobiliteit, circulaire economie en klimaatadaptatie. De verschillende sturingsperspectieven per transitiebeweging zijn als volgt beschreven:⁵⁰

⁴⁸ Rotmans et al., 2001.

⁴⁹ DRIFT, 2020.

⁵⁰ DRIFT, 2020.

Ombouw



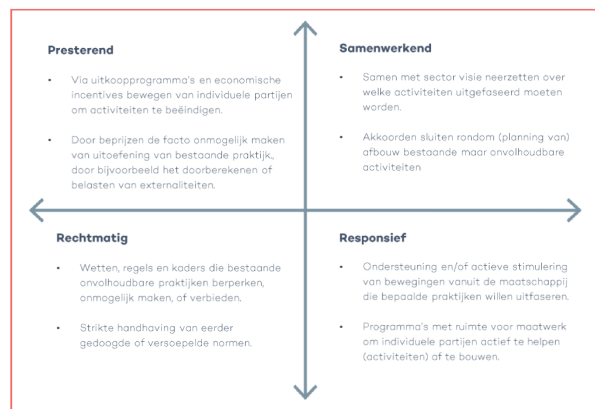
Voortbouw



Opbouw



Afbouw



Figuur 4 Sturingsperspectieven per transitiebeweging

Naast de fase van een transitie is het ook van belang voor overheden om zich te realiseren dat transities zich op verschillende overheidsniveaus afspelen. Een literatuurstudie van TNO⁵¹ richt zich op ontwikkelingen rond de klimaat- en energietransitie, klimaatadaptatie en circulaire economie. De lokale/regionale schaal wordt hierbij gezien als een ideale schaal voor de aansturing en opvolging (governance) van transities, omdat daar de verschillende systemische invloeden concreet en zichtbaar bij bedrijven en organisaties samenkomen. De verwachting is dat dit het sociale bewustzijn zal vergroten en er lokale oplossingen voor specifieke vraagstukken zullen ontstaan. Hoewel klimaatadaptatie en ontwikkelingen voor een circulaire economie vaak kunnen plaatsvinden op decentrale schaal, zijn ze sterk afhankelijk van onder andere nationale wet- en regelgeving, en oplossingen op basis van inzichten uit de bedrijfswereld en van kennispartijen. Regionaal beleid is daarbij cruciaal.

⁵¹ Devoldere, Kerstens, Tjokdrodikromo, en Berkens, 2021.

Zo zitten partijen in de regio bijvoorbeeld dicht op energieverbruik en de grondstof- en materiaalstromen door de specifieke regionale industrieën, en hebben ze onderling nauwe contacten waardoor de voor duurzame initiatieven en innovaties benodigde netwerken of ketens relatief eenvoudig tot stand zijn te brengen. Digitale innovatiehubs en fieldlabs worden als concrete voorbeelden genoemd om een groot aantal bedrijven op lokale/regionale schaal te betrekken bij transitieopgaven.

Samenvattend schetst de bovenstaande literatuur een beeld van universele uitgangspunten die overheden kunnen gebruiken om transities vorm te geven, waarbij wel een keuze gemaakt kan worden tussen fundamentele en incrementele verandering, en het oppakken van een regie- of faciliterende rol. De inhoudelijke invulling en uitwerking van die universele uitgangspunten, en ook de keuze voor het type aanpak en rol zijn echter afhankelijk van de fase waarbinnen een transitie zich bevindt. Daarbij is het van belang om niet alleen op nationaal maar ook op regionaal niveau te acteren. Er wordt echter nog een factor toegevoegd aan de lijst van factoren die de keuzes en mogelijkheden waar overheden voor staan in tijden van transities beïnvloeden. Verscheidene auteurs geven namelijk aan dat er significante verschillen zijn in de (mogelijke) aanpak van de overheid bij de verschillende transities en hun specifieke eigenschappen.

2.3.5 Verschillende transities, verschillende rollen en sturingsmogelijkheden voor de overheid

De ideale sturingsmix voor overheden in transities bestaat niet.⁵² Vanuit de verschillende eerder beschreven besturingsopties en invulling van de universele uitgangspunten moeten combinaties worden gemaakt die passen bij de aard van het vraagstuk en de stand van het moment. De rol die de overheid aanneemt, is daarmee niet alleen afhankelijk van de fase waarin een transitie zich bevindt, maar kan verschillen per type transitie.⁵³ Er is bijvoorbeeld een duidelijk verschil tussen de digitale transitie en de klimaattransitie. De digitale transitie is de afgelopen twintig jaar grotendeels vanuit de samenleving op gang gekomen. Om deze ontwikkeling in goede banen te kunnen leiden, zijn er kaders nodig en moet de overheid bezien hoe de transitie verder ondersteund kan worden. De klimaattransitie komt daarentegen niet vanzelf op gang. Die kost de samenleving namelijk inspanning en kapitaal (daar waar digitalisering juist winstgevendende verdienmodellen oplevert). Beide transities maken veel los in de samenleving: niet alleen innovatie, initiatieven en nieuwe bedrijfsmodellen, maar ook bezorgdheid en weerstand. Met name wanneer er zich negatieve gevolgen voordoen en er pijnlijke keuzes nodig zijn, wordt er om regie van de overheid gevraagd. Regie door de overheid is maatwerk en betekent bij de klimaattransitie iets anders dan bij de digitale transitie. Regie nemen betekent richting geven wanneer de huidige koers niet maatschappelijk wenselijk is. Bij de klimaattransitie kan de overheid door te normeren en te beprijsen een stapje terugdoen en de kracht van de markt benutten door bedrijven, ondernemers en consumenten de beste oplossingen te laten kiezen. Ook kan soms centrale regie en coördinatie nodig zijn, bijvoorbeeld wanneer een woonwijk in zijn totaliteit moet overstappen op een alternatieve energiebron. De uitdaging is om de regelgeving die nu ontwikkeld wordt, doeltreffend en doelgericht in te zetten.

⁵² DRIFT, 2020.

⁵³ Ongering, 2022.

Regie nemen betekent de regelgeving richten op de problemen die zich voordoen, en daarbij tegelijkertijd ruimte laten om de voordelen van bijvoorbeeld de digitalisering te blijven benutten. Ook leiden transitie tot nieuwe winnaars en verliezers, waarmee er een belangrijke overheidstaak ligt in het herverdelen van de welvaart.

Government can and should assume a leading role in transition management. Not by acting as the great commander, enforcing change, but by inspiring a collective learning process and encouraging other actors to think along and participate.⁵⁴

2.3.6 De veranderende verhouding tussen overheid en stakeholders in een transitie

Uit een eerdere literatuurstudie⁵⁵ kwam naar voren dat bedrijven transities benaderen in het licht van hun bedrijfsmodel en invloeden daarop, terwijl (decentrale) overheden transities meer thematisch benaderen, vanuit overheidsrollen en via denken in systeemverandering. Zo moeten transities en maatschappelijke opgaven voor bedrijven minder complex worden gemaakt en geformuleerd worden in begrijpelijke doelen die relevant zijn binnen het perspectief van het bedrijfsmodel. De traditionele benadering van overheden bij transities is dat er vanuit visievorming en maatschappelijke doelstellingen een gedragsverandering bij bedrijven en de burger wordt beoogd. De context, instrumenten en het analysekader worden bepaald vanuit het doel van de overheid. Bedrijven hebben behoefte aan ondersteuning op het verkennen, begrijpen en implementeren van de veranderingen die nodig zijn in hun bedrijfsmodel in de context van de transities en opgaven. Belemmerende wet- en regelgeving wordt vaak genoemd als knelpunt in de transities. Het institutionele raamwerk is soms gebrekkig. Dat komt enerzijds door bestaande eisen (aan de staande praktijk) en onvoldoende regelgeving (voor het nieuwe systeem) en anderzijds door botsende prikkels en weinig bewustzijn of prioriteit. Er lijkt daarmee sterke noodzaak voor een herijking van het juridisch kader. De noodzaak van transities is echter niet voor iedereen automatisch duidelijk en passende innovaties blijken niet altijd snel winstgevend te zijn. Een belangrijke rol die wordt gezien voor de overheid is het wegnemen van de financiële druk (en het risico) die wordt gevoeld door bedrijven. Door middel van subsidies of andere financiële dan wel fiscale prikkels kan de overheid een klimaat creëren waarin de transities gestimuleerd worden. Het rapport warmtetransitie in de praktijk schetst een voorbeeld van hoe het juridisch kader verschuift om de klimaattransitie te ondersteunen. Er wordt hier aangehaald dat bijvoorbeeld de gasaansluitingplicht voor nieuwbouwwoningen afgeschaft is, dat de Warmtewet 2 ter consultatie voorgelegd is, en dat de nieuwe Omgevingswet ook meer ruimte geeft voor de klimaattransitie. De auteurs geven ook aan dat meer wijzigingen zullen volgen in de transitie naar een duurzaam gebouwde omgeving, maar dat deze ook omgeven zijn met onzekerheid en onduidelijkheid over de richting. Deze onzekerheid werkt dan vervolgens weer tegen verandering, met als voorbeeld wederom de Warmtewet 2 waarbij de eigendomsverhoudingen rondom warmtenetten geregeld zullen moeten worden.⁵⁶

Zoals ook duidelijk zal zijn geworden staat de overheid niet alleen in het realiseren van transities. Bedrijven zijn een belangrijke partner maar ook speelt de samenleving als geheel een belangrijke, zo niet cruciale rol.

⁵⁴ Rotmans et al., 2001.

⁵⁵ Devoldere, Kerstens, Tjokdrodikromo, en Berkens, 2021.

⁵⁶ Dignum et al., 2021.

Transities kunnen in principe alleen worden gerealiseerd indien de burger zijn rol als medeverantwoordelijke draagt, als coproductent van het publieke belang.⁵⁷

De overheid kan de burger inzetten, maar burgers kunnen ook het mandaat van de overheid intrekken of op eigen initiatief taken van de overheid overnemen. Ook gebeurt het dat de overheid zelf het mandaat teruggeeft, omdat zij er bijvoorbeeld rond de zorg niet langer in slaagt om voorzieningen op peil te houden. De overheid werkt met andere woorden actief mee aan het overgeven van taken aan de burger. De burger blijft soms in verwarring achter, of neemt het stokje adequaat over, met regelmaat op eigen initiatief.⁵⁸ Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen processen van coproductie en processen van cocreatie: waar coproductie betrekking heeft op het organiseren en leveren van min of meer vooraf gedefinieerde publieke diensten, heeft cocreatie betrekking op het bedenken van innovatieve oplossingen als reactie op nieuwe en uitdagende omstandigheden en weerbarstige problemen.⁵⁹

Uit de literatuur blijkt dat de huidige verwachtingen van wat burgers kunnen de werkelijkheid vaak overtreffen. Zo wordt (te) veel van burgers verwacht bij het leveren van zorg en welzijn nu grote bezuinigingen deze sectoren treffen.⁶⁰ Het SCP constateert dat er verschillende grote maatschappelijke opgaven spelen, maar dat er vaker aanwijsbaar en structureel iets mis lijkt te gaan in de wijze waarop de overheid omgaat met het burgerperspectief. De manier waarop de overheid burgers aanspreekt, moet expliciet worden benoemd. Ook moeten de gevolgen van de manier waarop burgers worden aangesproken doordacht worden. Er liggen gedragsveronderstellingen besloten in de verschillende visies op burgers die tot problemen kunnen leiden, bijvoorbeeld als ze in de praktijk tegengestelde, onrealistische eisen aan mensen stellen. Daarnaast is de overheid selectief met het daadwerkelijk betrekken van mensen bij het beleid. Burgerparticipatie wordt met woorden beleden, maar de praktijk leert dat er een neiging is om burgers vooral bij de uitvoering van beleid te willen betrekken, en niet bij de keuzes die in het beleid worden gemaakt.

De conclusie is dat de overheid te weinig zicht heeft op hoe er vanuit burgerperspectief geredeneerd kan worden in beleid, en dat dit systemisch is. Dat is een ongemakkelijke waarheid in het licht van de grote uitdagingen waar we gezamenlijk voor staan, als we een toekomst wensen die meer inclusief en duurzaam is.⁶¹

De ROB constateert daarbij dat de politiek-bestuurlijke praktijk de afgelopen decennia steeds meer in het teken is komen te staan van de waan van de dag en gericht is op de korte termijn; sluimerende problemen worden pas aangepakt wanneer we als samenleving door de sociale, humanitaire of ecologische ondergrens zijn gezakt, en de politiek zich met recht gedwongen voelt te spreken van een 'crisis'. De crisismentaliteit en de harde ingrepen die daarbij horen, brengen echter grote maatschappelijke, democratische en rechtsstatelijke kosten met zich mee.

⁵⁷ Van Damme & Pattyn, 2015.

⁵⁸ Van der Heijden, 2013.

⁵⁹ Ansell & Torfing, 2022.

⁶⁰ Van der Heijden, 2013.

⁶¹ SCP, 2022.

Volgens de ROB is het de plicht voor de overheid om de oplossingen voor deze grote problemen vorm te geven binnen de kaders die de democratische rechtsstaat daarvoor biedt. Het stimuleren en waarborgen van langetermijndenken binnen het openbaar bestuur is daarbij een zeer belangrijk middel. De overheid moet daarvoor voldoende deskundig zijn en het is van belang dat burgers en overheid maar ook burgers onderling een gedeeld beeld van de werkelijkheid hebben. De ROB constateert dat de overheid de afgelopen decennia haar sturende en ordenende rol bewust heeft losgelaten.

Voor beleid dat transities, zoals de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie, wil bevorderen, is draagvlak in de samenleving essentieel. Draagvlak voor zowel de transitie als de daarvoor benodigde gedragsveranderingen.⁶² Daar komt bij dat een belangrijke kanttekening bij (het vormgeven van) transities en transitiedenken vanuit de overheid gaat over de mate waarin rekening wordt gehouden met democratische legitimiteit, en deze ook waarborgt.⁶³ Daartoe zal de overheid niet alleen actief samen moeten werken met initiatiefnemers, maar ook een aanpak moeten omarmen waarbij (1) democratische legitimiteit een standaardonderdeel is van de vormgegeven plannen, (2) de kaders waarbinnen transitieactiviteiten worden ingericht, en waar wel of juist geen ruimte voor discussie en debat is, expliciet gemaakt is naar alle stakeholders, en (3) aansprakelijkheid voor uitkomsten en activiteiten vastgelegd is. In het verlengde van de democratische legitimiteit is het ook van belang dat overheden zich realiseren dat transities niet automatisch goed uitpakken voor iedereen. Het gevaar van (nieuwe) winnaars en verliezers en daarmee ook (toegenomen) ongelijkheid speelt.

Een beslissing die goed is voor een duurzamer Nederland in het algemeen, kan leiden tot maatschappelijke ongelijkheid op nationaal, regionaal, lokaal of individueel niveau.⁶⁴

Bij het ontstaan van nieuwe winnaars en/of verliezers door het vormgeven van transities, en mogelijk toegenomen ongelijkheid, zijn er drie vormen van rechtvaardigheid waar rekening mee gehouden moet worden: procedurele, distributieve en erkenning rechtvaardigheid. Bij procedurele rechtvaardigheid gaat het om de mate waarin verschillende groepen in de samenleving inspraak hebben, bij distributieve rechtvaardigheid gaat het om de daadwerkelijke verdeling van de opbrengsten en/of kosten, bij erkenning gaat het met name om de mate waarin instellingen, zoals de overheid, erkennen dat er groepen zijn die benadeeld worden en daar vervolgens ook naar handelen. In het TNO-rapport winnaars en verliezers van de energietransitie worden de volgende manieren om te werken aan rechtvaardigheid opgesomd:

1. Herverdeel de lusten en lasten die uit een besluit voortkomen.
2. Biedt erkenning aan de niet-erkende groepen in de samenleving.
3. Mobiliseer lokale kennis en verduidelijk wat voor effecten een beslissing kan hebben op de lokale gemeenschap.
4. Werk aan betere institutionele vertegenwoordiging van alle maatschappelijke groepen.

⁶² Vringer & Carabain, 2019.

⁶³ De Geus, Witmyer, Vogelzang, 2022

⁶⁴ Straver et al., 2017

2.4 Voorwaarden voor rolinvulling overheid

De veranderende rol bij transities vraagt om andere capaciteiten van de overheid en haar ambtenaren. De overheid loopt steeds vaker vast in uitvoeringscapaciteit en slagkracht daar waar de uitdagingen in complexiteit lijken toe te nemen. De mate waarin de overheid het hoofd kan bieden aan de uitdagingen die ontstaan uit de eerder genoemde transities is sterk afhankelijk van het oplossend (ook wel: lerend) vermogen van de organisaties en haar professionals. De literatuur lijkt met name duiding te geven omtrent benodigde eigenschappen als het kunnen accepteren van onzekerheden, het besef dat er veel praktijken en ideeën zijn die kunnen helpen bij het realiseren van de gewenste transities, en het doorbreken van bestaande structuren en creëren van nieuwe verbindingen.

De literatuur voorziet in een breed scala aan abstracte en soms concrete voorwaarden of adviezen die de overheid kan omarmen bij het vormgeven van transities. Er volgen nu een aantal voorbeelden.

Aandachtspunten die vanuit de WRR en KNAW worden meegegeven op basis van hun onderzoek naar het verloop van de COVID-19-pandemie zijn: anticipeer op verschillende scenario's, heb aandacht voor de verbondenheid van de verschillende langetermijn-beleidsopgaven, zet in op brede maatschappelijke schokbestendigheid en bouw voldoende waarborging in voor democratische processen en maatschappelijke waarden.⁶⁵ Zoals eerder toegelicht, geldt bij transities de uitdaging om **regelgeving** toekomstbestendig te maken. Innovaties volgen elkaar snel op, waardoor het beleid al gauw achterloopt. Daarom is enige flexibiliteit in de regelgeving nodig, zonder dat dit opportuniste, ambiguïteit of misbruik in de hand werkt. Daarbij moet de overheid zelf genoeg kennis in huis hebben over de impact van nieuwe (digitale) technieken om op veranderingen in te kunnen spelen. Bij transities horen echter ook pijnlijke keuzes. Tijdige en eerlijke communicatie is daarbij cruciaal. Zo kan de samenleving op de veranderingen anticiperen. Bij transities zullen onvermijdelijk ook bestaande activiteiten moeten worden afgebouwd of omgebouwd. De aandacht gaat vaak uit naar de nieuwe activiteiten, maar juist de breuk met de bestaande activiteiten, structuren en gewoontes leidt tot verliezers. Vaak hebben oude en nieuwe beleidsinstrumenten een tegengestelde werking, of worden er nog onwenselijke technieken gestimuleerd. Voor de transities is er een consistent en samenhangend beleid nodig. Wanneer de overheid duidelijkheid geeft over keuzes en richting, kan ze ook weer een stapje terug doen. Verder kan een dynamische en wendbare arbeidsmarkt de transities ondersteunen. Als mensen niet doorstromen naar 'krapte sectoren', worden de transities onhaalbaar.⁶⁶ Een overheid met oplossend vermogen zou, naar analogie van Faber en Idenburg, een actieve en verantwoordelijke overheid zijn met het vermogen tot maatwerk en betrokkenheid. KIEM is voornemens om alle elementen die samenhangen met het oplossend vermogen van de overheid te bekijken en daar kennis op te ontwikkelen. Het categoriseren van deze voorwaarden blijkt een uitdaging, en ook is het niveau van abstractie gevarieerd. Toch zijn er ook auteurs die een poging doen om structuur aan te brengen.

⁶⁵ WRR en KNAW, 2021.

⁶⁶ Ongering, 2022.

Zo omschrijft Termeer, hoogleraar bestuurskunde, in haar notitie voor de Tweede Kamer (*het bewerkstelligen van een transitie naar kringlooplandbouw*), dat er duidelijke eisen zijn waar het gaat om **leiderschap, eigenaarschap en regie**. Succesvolle transities vragen om visionair, samenbindend en realiserend leiderschap. Visionair leiderschap betekent niet alleen het neerzetten van een inspirerende visie, maar zoals eerder vermeld ook het daaraan vasthouden op momenten dat de consequenties in de praktijk zichtbaar worden en tot spanningen leiden. Veel partijen dragen bij aan de transitie of worden erdoor beïnvloed. Dit vergt samenbindend vermogen en vertrouwen. Tot slot moet er voortgang worden geboekt en knopen worden doorgehakt. Dat vergt realiserend vermogen en lef. Daarnaast vragen transities om breed eigenaarschap; niet alleen de 'coalition of the willing', maar ook de 'unusual suspects' moeten worden betrokken. Aangezien transities minimaal tien jaar duren en er dus vaak een generatie overheen gaat, is het van belang ontwikkelingen te borgen. Dat kan niet alleen door nu de vaart erin te houden en resultaten zichtbaar te maken, maar ook door het hebben van meerdere boegbeelden, een breder eigenaarschap, een akkoord of mainstreaming in beleid van andere overheden kan bijdragen aan de borging, aldus Termeer. Strakke planning en control wordt als weinig zinvol verondersteld; de regie zou kunnen liggen bij een klein team dat al het noodzakelijke 'spin in het web'-werk verzet, de vaart erin houdt en rapporteert.⁶⁷

Waar het gaat om de structuur van de overheidsorganisatie, wordt in de literatuur beschreven dat helder afgebakende taken en verantwoordelijkheden meer naar de achtergrond moeten verdwijnen wanneer transities vormgegeven moeten worden. Deze traditionele vorm van werken past uitstekend in een technocratische managementstructuur en past goed bij veel overheidsverantwoordelijkheden, maar voor het bewerkstelligen van transities is dat niet het geval. Vaak is niet duidelijk welke taken er uitgevoerd moeten worden en wie daartoe het best is uitgerust. De benodigde mate van diffusie tussen organisaties, afdelingen en takenpakketten is geen teken van inefficiëntie, maar van een effectieve wijze van informatie-uitwisseling.⁶⁸

Tot slot heeft het bewerkstelligen van transities ook betekenis voor de competenties en vaardigheden (**skills**) van de betrokken ambtenaren. Ambtenaren hebben een cruciale rol in het uitvoeren van transitietaken, niet alleen omdat zij beleid voorbereiden, uitvoeren en implementeren, maar ook omdat zij, meer dan politici, de stabiliteit van beleid voor de lange termijn kunnen borgen. In een recente publicatie van de OECD worden de uitdagingen voor de publieke sector erkend waar het gaat om de vaardigheden van medewerkers. Een overheid die is voorbereid op de toekomst kijkt vooruit naar de veranderingen die gaan plaatsvinden in het werk en denkt na over en speelt in op wat dat betekent voor de vaardigheden van haar medewerkers. De OECD onderscheidt verschillende sets van benodigde vaardigheden, zoals vaardigheden ten aanzien van:

- Beleidsadvisering en -analyse: het gebruik van voorspellende technieken, experimenteel beleidsontwerp, datagedreven beleidsontwikkeling en systeemdenken.
- Dienstverlening en burgerbetrokkenheid: nudging, social media management, crowdsourcing, digitale dienstverlening en user analytics.
- Contractering: agile productontwikkeling en social impact bonds.

⁶⁷ Termeer, 2019.

⁶⁸ Faber & Idenburg, 2015

- Het aansturen van netwerken: het stimuleren van sociale innovatie, het inzetten van de overheid als platform, het creëren van samenwerking rond open overheidsdata, systeembenadering van maatschappelijke problemen.

Ook vragen de uitdagingen waar de publieke sector voor staat om (meer) digitale vaardigheden. Daarnaast zijn in een snel veranderende en meer diverse (werk)omgeving ook andersoortige cognitieve, sociale en emotionele vaardigheden nodig, een belangrijke uitdaging voor de toekomst van de publieke sector volgens de OECD, en dan met name met betrekking tot het leiderschap binnen deze sector.

In de praktijk blijken ambtenaren echter terughoudend te zijn om taken in het kader van transitie uit te voeren, zo blijkt uit recent onderzoek onder ambtenaren van het ministerie van Infrastructuur & Waterstaat.⁶⁹ Die terughoudendheid wordt verklaard door wat wordt aangeduid als verschillende geïstitutionaliseerde regels, in het bijzonder:

- De neiging om het formuleren van concrete ambities te vermijden.
- De moeilijkheid om lange termijn ambities stabiel te houden.
- Weerstand tegen de mogelijke chaos die ontstaat wanneer (alle) stakeholders worden toegelaten tot het besluitvormingsproces.
- Weerstand tegen het afstand doen van gevestigde belangen.
- Een voorkeur voor het omarmen van het nieuwe boven het afkeuren van het onhoudbare.
- Weerstand tegen het overschrijden van hun mandaat.
- Vooringenomenheid richting processpecialisten ten opzichte van inhoudelijk specialisten.

Gegeven deze context lijkt ook met name de rol van de overheidsmanager van belang. Deze sturen ambtenaren immers aan en hebben daarmee significante invloed op hun gedrag en prestaties. Om dit te kunnen doen zijn vijf eigenschappen van belang: ten eerste moet een manager strategisch kunnen handelen, ten tweede moet een manager ondernemend zijn om transitie samen met diens ambtenaren vorm te geven, ten derde is het vermogen om samen te werken met een grote verscheidenheid aan partners van belang, ten vierde moet een manager proactief kunnen anticiperen, en tot slot moet een manager ook zelf nooit stoppen met leren.⁷⁰ Om transitietaken uit te voeren moet verduidelijkt worden dat transitiedoelen gelijk zijn aan publieke waarden, is het van belang om transitieprojecten op bepaalde momenten buiten de politieke arena te houden en moet de rol van ambtenaren geherdefinieerd worden, aldus de onderzoekers.

2.5 Hiaten in de bestaande kennis

Bovenstaande is een uiteenzetting van de huidige stand van de literatuur omtrent overheid in transitie. Ter afsluiting van dit verkennende onderzoek worden hier een aantal belangrijke hiaten en blinde vlekken in de beschikbare nationale en internationale publicaties gepresenteerd waar KIEM mogelijk zelf invulling aan kan geven.

⁶⁹ Braams, Wesseling, Meijer & Hekkert, 2022.

⁷⁰ Van der Wal, 2016.

- **'De' overheid bestaat niet.**

De bestaande literatuur geeft slechts in geringe mate inzicht in de wijze waarop de verschillende overheidslagen (Europa, Nederland, provincie, regionale samenwerkingsverbanden, gemeenten) zich tot elkaar verhouden waar het gaat om transitie. Er wordt overwegend gesproken over de rolinvulling van 'de' overheid, of er wordt in de literatuur wel verwezen naar deze werkelijkheid van verschillende niveaus, maar er wordt geen uitwerking gedaan van de verschillende rollen voor deze verschillende niveaus van de overheid. Dit kan een oorzaak zijn van de hier gebruikte zoektermen en methodiek, een additionele zoektocht zou kunnen resulteren in meer detail. In de algemene literatuur omtrent overheden in transitie is dit echter weinig gespecificeerd en daardoor is het onduidelijk in hoeverre verschillende overheidslagen verschillende rollen in de verschillende fasen van transitie (moeten) aannemen.

At the European level this development has led to multi-level, participatory decision-making structures in which regions are dealing directly with EU-offices, in which NGOs and businesses are involved in the development of policies, and in which top-down decisions are limited to the politically most controversial issues.

- **Verscheidenheid in actoren.**

De literatuur geeft nog onvoldoende inzicht in wie in welke rol betrokken zou moeten zijn in de verschillende fasen van transitie. Daarnaast roept dit de vraag op hoe daarbij omgegaan zou moeten worden met de verschillen in macht en hulpbronnen die er bestaan tussen de verschillende actoren. De literatuur erkent een grote verscheidenheid aan actoren en ook de sturingskracht van deze actoren. Wie dat precies zijn, blijft vaak onduidelijk. Een aantal publicaties presenteert casestudies waarbinnen wel degelijk specifieke actoren worden beschreven, maar de mate waarin de verschillende casestudies worden geabstraheerd lijkt beperkt.

- **Transities en subdisciplines van organiseren.**

Hoewel het aannemelijk is dat transitie veel vragen van de overheid als geheel, moeten de voorgestelde veranderingen in aanpak doorgevoerd worden binnen de verschillende afdelingen en disciplines. Daarbij lijkt het alsof er in de huidige literatuur weinig specifieke aandacht is voor wat er gedaan kan worden of moet gebeuren om bijvoorbeeld het personeelsbeleid 'transitieproof' te maken. Ook hier kunnen de gebruikte zoektermen een rol spelen en is er wellicht literatuur beschikbaar uit individuele disciplines die dit wel inzichtelijk maakt. Dat er echter slechts in zeer beperkte mate wordt verwezen naar deze disciplines is een gemis in de huidige literatuur.

- **Transities, een kwestie van specificering en toepassingen.**

In de literatuur wordt een breed scala aan algemene abstracte uitgangspunten voor overheden in transitie uitgewerkt en worden er meerdere factoren voorgelegd (fase, type transitie, et cetera) waar overheden rekening mee moeten houden bij hun rolinvulling bij het vormgeven van transitie. De algemene uitgangspunten geven overheden niet altijd concrete handvatten. De factoren op basis waarvan keuzes moeten worden gemaakt leggen de keuzes bloot, maar voorzien ook niet altijd in concrete stappen die overheden kunnen volgen.

Het lijkt daardoor dat de rolinvulling van de overheid erg contextspecifiek is, en daardoor lijken principes die aan de ene kant gelden voor meerdere transitie's maar toch praktisch toepasbaar zijn moeilijk te formuleren. Geïnspireerd door de algemene uitgangspunten aan de ene kant, en de praktische transitie specifieke handvatten aan de andere kant, zal de Nederlandse overheid zelf vorm moeten geven aan beleid en instrumenten. Het documenteren van keuzes en overwegingen lijkt daarbij erg belangrijk.

Bijlage 1 | Literatuuroverzicht

Nr.	Auteurs	Titel	Publicatie	Jaar
1	Van Damme, Jan; Pattyn, VE	Overheid in transitie(s)? Beleidsrollen en -instrumenten in een transitiecontext	Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement	2015
2	Paredis, Erik; Block, Thomas	Transitiepraktijk van de Vlaamse overheid: meer dan een schijnbeweging?	Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement	2015
3	Termeer, CJAM	Het bewerkstelligen van een transitie naar kringlooplandbouw	WASSPublic Administration and Policy	2019
4	Overbeek, Margretha Martina Maria; Salverda, IE	De energieke overheid: visies op netwerkend samenwerken voor een groene en veerkrachtige economie	LEI Wageningen UR (University & Research Centre)	2013
5	Kuiper, E	De kracht van de overheid: de rol van een manager in een compatibele transitie naar opgaven gestuurd werken met zelfsturende teams bij publieke organisaties	Master Thesis universiteit Twente	2022
6	Bruggink, JJC	Op weg naar de duurzame energievoorziening: De toekomst van het transitiebeleid voor energie en milieu	Rede bij aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Energietransities en duurzame ontwikkeling bij de Vrije Universiteit Amsterdam	2006
7	Bertolini, L	Overheid moet anders werken voor duurzame bereikbaarheid	Rooilijn	2014

8	De Rynck, Filip	Naschrift bij het themanummer Overheid in Transitie	Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement	2015
9	Dittrich, Koen	Transitie naar een duurzame economie	Gijsbertse, DP, Van Klink, HA, Machielse, C., & Timmermans, JH (Red.).(2020). Hoger beroepsonderwijs in 2030: Toekomstverkenningen en scenario's vanuit Hogeschool Rotterdam	2020
10	Paredis, Erik	Governance van transities	Handboek overheidsmanagement: samen werken aan een overheid in beweging	2018
11	van Steenberghe, Frank	Het lokale als strijdtoneel voor politieke transities	Christen Democratische Verkenningen	2020
12	Vroom, LR	De transitie naar een schonere energiemix in Rotterdam Hoe in de relatie tussen Rotterdam en hogere overheden kansen te benutten en belemmeringen weg te nemen op een alternatieve bottom-up manier		2016
13	Heijden, J	Burgerinitiatief als instrument van de overheid: voor het allereerst een nieuw bestuurlijk instrument	Bestuurskundige Berichten	2013
14	Wildschut, MG	De evolutie van adaptief bestuur	Adaptief Bestuur	2018
15	Van der Steen, MA	Adaptief bestuur: organiseren voor een voorspelbaar verrassende toekomst	Adaptief Bestuur	2018

16	Hospers, G.J.	Regiodynamica: adaptief bestuur en regionale ontwikkeling	Adaptief Bestuur	2018
17	Buuren, A van; Driessen, P; Teisman, G	Klimaatbestendigheid: tussen ordening en adaptiviteit. Een kritische slotbeschouwing over de legitimiteit van klimaatadaptatie	Beleid en Maatschappij	2010
18	Rauws, Ward; Zuidema, Christian; de Roo, Gert	Adaptieve planning in perspectief: Over adaptieve sturingsbenaderingen voor het borgen en versterken van de kwaliteit van de leefomgeving in een veranderlijke wereld	Urban and Regional Studies Institute	2019
19	Loorbach, DA	Adaptief sturen in transitie	Adaptief Bestuur	2018
20	Bussemaker, M; Kraaijeveld, B; Pas, S	Leren van de crisis: adaptief bestuur geeft sociaal domein meer ruimte	Journal of Social Intervention: Theory and Practice	2021
21	Houtgraaf, G	Het belang van bestuurlijke adaptiviteit als organische dynamiek	Adaptief Bestuur	2018
22	Faber, Albert; Idenburg, Annemarth	Sturen op transitie: van utopie naar stapsgewijze voortgang	Ministerie van Economische Zaken (red.), Sturen in een verweven dynamiek, EZ, Den Haag	2017
23	Wolters, Tobias	Van lineair naar circulair met netwerken. Het sturen van een transitie	Maser thesis universiteit Nijmegen	2018
24	voor het Regeringsbeleid, Wetenschappelijke Raad	Lerende overheid: een pleidooi voor probleemgerichte politiek	Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid	2006

25	Loorbach, Derk; Rotmans, Jan	Managing transitions for sustainable development	Understanding industrial transformation	2006
26	Shove, Elizabeth; Walker, Gordon	CAUTION! Transitions ahead: politics, practice, and sustainable transition management	Environment and planning A	2007
27	Kern, Florian; Smith, Adrian	Restructuring energy systems for sustainability? Energy transition policy in the Netherlands	Energy policy	2008
28	Loorbach, Derk	Transition management	New mode of governance for sustainable development. Utrecht: International Books	2007
29	Bulkeley, Harriet; Castán Broto, Vanesa;	Government by experiment? Global cities and the governing of climate change	Transactions of the institute of British geographers	2013
30	Bingham, Lisa Blomgren; Nabatchi, Tina; O'Leary, Rosemary	The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government	Public administration review	2005
31	Rose, Nikolas; Miller, Peter	Political power beyond the State: problematics of government	The British journal of sociology	2010
32	Foxon, Timothy J; Hammond, Geoffrey P; Pearson, Peter JG	Developing transition pathways for a low carbon electricity system in the UK	Technological Forecasting and Social Change	2010
33	Kemp, René; Loorbach, Derk	Transition management: a reflexive governance approach	Reflexive governance for sustainable development	2006
34	Janssen, Marijn; Van Der Voort, Haiko	Adaptive governance: Towards a stable, accountable and responsive government	Government Information Quarterly	2016

35	Biesbroek, G Robbert; Swart, Rob J; Carter, Timothy R; Cowan, Caroline; Henrichs, Thomas; Mela, Hanna; Morecroft, Michael D; Rey, Daniela	Europe adapts to climate change: comparing national adaptation strategies	Global environmental change	2010
36	Osborne, Stephen P	The new public governance?	Public manangement review	2006
37	Koppenjan, Joop; Koliba, Christopher	Transformations towards new public governance: Can the new paradigm handle complexity?	International Review of Public Administration	2013
38	Bryson, John M; Crosby, Barbara C; Bloomberg, Laura	Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management	Public administration review	2014
39	Carlsson, Lars; Sandström, Annica	Network governance of the commons	International Journal of the Commons	2008
40	Scarlett, Lynn; McKinney, Matthew	Connecting people and places: the emerging role of network governance in large landscape conservation	Frontiers in Ecology and the Environment	2016
41	Wachhaus, T Aaron	Anarchy as a model for network governance	Public Administration Review	2012
42	Head, Brian W; Alford, John	Wicked problems: Implications for public policy and management	Administration & society	2015
43	McConnell, Allan	Rethinking wicked problems as political problems and policy problems	Policy & Politics	2018
44	Daviter, Falk	Coping, taming or solving: Alternative approaches to the governance of wicked problems	Policy Studies	2017

45	Head, Brian; Alford, John	Wicked problems: Implications for policy and management	Refereed paper delivered to the Australasian Political Studies Association Conference	2008
46	Lagreid, Per; Rykkja, Lise H	Organizing for “wicked problems”–analyzing coordination arrangements in two policy areas: Internal security and the welfare administration	International journal of public sector management	2015
47	Termeer, CJAM; Dewulf, A; Breeman, Gerard; Stiller, Sabina J.	Governance capabilities for dealing wisely with wicked problems	Administration & Society	2015
48	Termeer, CJAM; Dewulf, A; Biesbroek, GR	Transformational change: governance interventions for climate change adaptation from a continuous change perspective	Journal of Environmental Planning and Management	2017
49	van Kersbergen, K; Vis, B	Digitalization as a policy response to social acceleration: Comparing democratic problem solving in Denmark and the Netherlands	Government information Quarterly	2022
50	Gerritsen, M; Kooij, HJ; Groenleer, M; van der Krabben, E	To See, or Not to See, That Is the Question: Studying Dutch Experimentalist Energy Transition Governance through an Evolutionary Lens	Political Science	2022
51	Soyocak Ozalp, S	Meta-Governance: The Effective and Democratic Administration in the Face of Complexity	Participatory governance in multi-level context	2021
52	Taylor, E; Schwartz, R; Trowbridge, J; Di Ruggiero, E; Sullivan, T;	Strategy design for New Public Governance and horizontal initiatives	Canadian Public Administration	2021

	Marchildon, G; Dobrow, M; Finegood, D; Price, A			
53	Kirschke, S; Kosow, H	Designing policy mixes for emerging wicked problems. The case of pharmaceutical residues in freshwaters	Journal of environmental policy & planning	2022
54	Vinni, R	The Potential of Design Thinking and Total Quality Management in Creating Public Value	Journal of public administration and policy	2021
55	Cashore, B; Knudsen, JS; Moon, J; van der Ven, H	Private authority and public policy interactions in global context: Governance spheres for problem solving	Regulation & governance	2021
56	Amsler, LB; Vieilledent, T	Collaborative Governance in Local Government: How State Law Shapes Community Problem-Solving through Intrastate Preemption	Perspectives on public management and governance	2021
57	Ansell, C; Torfing, J	Co-creation: the new kid on the block in public governance	Policy and politics	2020
58	Janssen, M; van der Voort, H	Agile and adaptive governance in crisis response: Lessons from the COVID-19 pandemic	International journal of information management	2020
59	Triantafillou, P	Trapped in the Complexity Bowl? Public Governance and the Liberal Art of Governing	International journal of public administration	2020
60	Meijer, A; De Jong, J	Managing Value Conflicts in Public Innovation: Ostrich, Chameleon, and Dolphin Strategies	International journal of public administration	2020

61	McGann, M; Wells, T; Blomkamp, E	Innovation labs and co-production in public problem solving	Public management review	2019
62	Maggetti, M; Trein, P	Multilevel governance and problem-solving: Towards a dynamic theory of multilevel policy-making?	Public Administration	2019
63	Bannink, D; Trommel, W	Intelligent modes of imperfect governance	Policy and Society	2018
64	Kang, V; Groetelaers, DA	Regional governance and public accountability in planning for new housing: A new approach in South Holland, the Netherlands	Environment and planning	2018
65	McCourt, W	Towards cognitively complex problem-solving: Six models of public service reform	Development Policy Review	2018
66	Klaster, E; Wilderom, C; Muntslag, D	Beyond the Network Border: The Emergence of Regional Meta-Networks and Their Effects on Dutch Public-Policy Projects	Project management journal	2018
67	Haynes, P	Understanding the influence of values in complex systems-based approaches to public policy and management	Public management review	2018
68	Falkner, G	The EU's problem-solving capacity and legitimacy in a crisis context: a virtuous or vicious circle?	West european politics	2017
69	Faul, MV	Networks and Power: Why Networks are Hierarchical Not Flat and What Can Be Done About It	Global policy	2016

70	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid;	Een Nederlandse en Europese klimaatstrategie	Climate Strategy: Between Ambition and Realism	2006
71	Kemp, R.; Rotmans, J.;	Transitioning policy: co-production of a new strategic framework for energy innovation policy in the Netherlands	Policy Sciences	2009
72	Bergema, R.; Frinking, E.; Jans, K.; Sinning, P.; Sweijs, T.; Van de Bovenkamp, A.;	Grote bewegingen, grote impact: Eerste verkennende studie naar belangrijke trends en maatschappelijke vraagstukken voor de politie.	Hague Centre for Strategic Studies	2017
73	Atteridge, A.; Strambo, C.;	How can socio-economic transitions be better managed?: Lessons from four historical cases of industrial transition	Stockholm Environment Institute.	2021
74	Moss, R. H.; Lane, M.A.;	Decisionmaking, Transitions, and Resilient Futures	Issues in Science and Technology	2012
75	Meadowcroft, J.;	What about the Politics? Sustainable Development, Transition Management, and Long Term Energy Transitions	Policy Sciences	2009
76	Meadowcroft, J.;	Let's Get This Transition Moving!	Canadian Public Policy / Analyse de Politiques,	2016
77	Hendriks, C. M.;	Policy design without democracy? Making democratic sense of transition management	Policy Sciences	2009
78	Kern, F., & Howlett, M.;	Implementing transition management as policy reforms: a	Policy Sciences	2009

		case study of the Dutch energy sector		
79	Heiskanen, E.; Kivisaari, S.; Lovio, R.; Mickwitz, P.;	Designed to travel? Transition management encounters environmental and innovation policy histories in Finland	Policy Sciences	2009
80	Voß, J.-P., Smith, A., & Grin, J.	Designing long-term policy: rethinking transition management	Policy Sciences	2009
81	Nabatchi, T.; Goerdel, H.T.; Peffer, S.;	Public Administration in Dark Times: Some Questions for the Future of the Field	Journal of Public Administration Research and Theory	2011
82	Armitage, D.;	Governance and the commons in a multi-level world	International Journal of the Commons	2008
83	Brunner, R. D.;	Adaptive governance as a reform strategy	Policy Sciences	2010
84	Howlett, Michael;	From the "old" to the "new" policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance	Policy Sciences	2014
85	Weber, E. P.; Khademian, A. M.;	Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings	Public Administration Review	2008
86	Herranz, J.	Network performance and coordination: A Theoretical Review and Framework	Public Performance & Management Review	2010
87	Hill, C. J.; Lynn, L. E.;	Is Hierarchical Governance in Decline? Evidence from Empirical Research	Journal of Public Administration Research and Theory	2005

88	Levin, K.; Cashore, B.; Bernstein, S.; Auld, G.;	Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change	Policy Sciences	2012
89	Bryson, J. M.; Crosby, B.C.; Stone, M. M.;	Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging	Public Administration Review	2015
90	Feldman, M.S.;	Managing the Organization of the Future	Public Administration Review	2010
91	Alexandra Rusu, Esther Mot en Arjan Trinks	Groen innovatiebeleid: een literatuur- en beleidsoverzicht	Cultureel planbureau	2022
92	WRR & KNAW	Gezamenlijk WRR- en KNAW-advies: Navigeren en anticiperen in onzekere tijden	Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid	2021
93	WRR, RR & ROB	Verwerven, waarderen en wegen. De inzet van kennis bij beleidsadvisering in crisistijd	Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid	2021
94	WRR	Beleidsthema's voor de lange termijn. Memo aan de programmacommissies	Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid	2019
95	WRR	Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek	Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid	2006
96	Kees Vringer (PBL) en Christine Carabain (SCP)	Maatschappelijk draagvlak voor transitiebeleid	Planbureau voor de leefomgeving	2019
97	Mourik	Searching for order: learning from chaos: A qualitative research on leadership and learning of	Vrije Universiteit Amsterdam	2022

		municipal managers dealing with wicked problems		
98	Zijlstra Center	Transitie Sociaal Domein: wie neemt nu de leiding?	Het Zijlstra Center for Public Control, Governance and Leadership	-
99	Ongering	Overheidsregie in een wereld die verandert	ESB	2022
100	Pattyn & van Damme	Overheid in transitie(s) ? Beleidsrollen en –instrumenten in een transitiecontext	Vlaams tijdschrift voor overheidsmanagement	2015
101	van Twist & van de Steen	Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur	NSOB	2010
102	Overheid van nu	Als één overheid slagvaardig de toekomst tegemoet!	Eindrapport studiegroep IFV	2020
103	Overheid van nu	Discussierapport 'Nederland heeft één overheid nodig'	Overheid van nu	2020
104	Sociaal en Cultureel Planbureau,	De menselijke staat, burgerperspectief als voorwaarde voor een toekomstbestendig sociaal contract	Sociaal en Cultureel Planbureau,	2022
105	Raad voor het Openbaar bestuur	Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur,november	Signalement van de Raad voor het Openbaar bestuur, Den Haag,	2022
106	Boudewijn Steur en E. van Doorne	Renaissance van de overheid.	De behartiging van publieke belangen, Den Haag,	2018
107	Boudewijn Steur	Visie op het openbaar bestuur	Essay ter gelegenheid van het afscheid van Richard van Zwol, Den Haag,	2017

108	BZK	Studiegroep Openbaar Bestuur, Maak verschil!	BZK	2016
109	Boudewijn Steur en Parie-Joosen, L. (red.),	Openbaar besturen in beeld	Achtergronddocument Studiegroep Openbaar Bestuur, Den Haag, 2016.	2016
110	Boudewijn Steur en Parie-Joosen, L.,	Openbaar bestuur en economie	Achtergronddocument Studiegroep Openbaar Bestuur, Den Haag, 2016.	2016
111	Raad openbaar bestuur	Rol nemen, ruimte geven	Raad openbaar bestuur	2021
112	Raad voor het openbaar bestuur,	Slagvaardig bestuur. Advies over integraliteit en vertrouwen in het openbaar bestuur	Raad openbaar bestuur	2009
113	BZK	Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur	BZK	2009
114	BZK	Nota Vernieuwing Rijksdienst	BZK	2007
115	BZK	De verkokering voorbij	BZK	2007
116	Raad voor het Openbaar Bestuur	In ontwikkeling: Wegingskader goed openbaar bestuur	Raad voor het Openbaar Bestuur	2008
117	Openbaar Bestuur	Essaybundel adaptief bestuur	Raad voor het Openbaar Bestuur	2018
118	Joint Research Centre	Twinning the green and digital transitions in the new geopolitical context	Europese Commissie	
119	Lodder, Rooorda, Loorbach, Spook	Staat van transitie: patronen van opbouw en afbraak in vijf domeinen	Drift	2017

120	Head	Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies	Policy and Society	2019
121	Van den Bisch	Transitie- experimenten	Knowledge Centre for Sustainable System Innovations and Transitions	2006
122	Head	Wicked problems in public policy	Public policy	2008
123	van der Steen; Scherpenisse	Grenzeloos samenwerken: van A naar B via B	NSOB	2020
124	Hage, S.;	Honger naar verandering	Master thesis universiteit Rotterdam	2017
125	Frantzeskaki, N.; Loorbach, D.; Meadowcroft, J.	Governing societal transitions to sustainability	International Journal of Sustainable Development	2012
126	Kemp, R.; van Asselt, M.; Rotmans, J.;	More evolution than revolution: transition management in public policy	Foresight	2001
127	Kuitert	The balancing act: How public construction clients safeguard public values in a changing construction industry	Dissertation Delft	2021
128	ROB	Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving		2012

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91 ABNA 0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

Colofon

April 2023

Classificatie : Vertrouwelijk
Namen adviseurs : dr. Luuk Collou
dr. Marsha de Vries CPC
Correspondentienummer : PO032159-1909

Kijk voor meer info op onze website: bmc.nl