

**drift** for transition

**Nederlandse  
School voor  
Openbaar  
Bestuur**

---

**Rapport**

# **Sturing in transitie**

Een raamwerk voor strategiebepaling

---

**datum**

September 2020

---

**auteurs**

Gijs Diercks  
Derk Loorbach  
Martijn van der Steen  
Jorren Scherpenisse  
Marleen Lodder  
Sophie Buchel  
Igno Notermans  
Nena Bode  
Roel van Raak

## Inhoudsopgave

Samenvatting.....	3
Inleiding.....	9
1. Een raamwerk voor sturing in transitie.....	13
1.1 De X-curve.....	13
1.2 Sturingskwadranten.....	15
1.3 De X-curve en sturingskwadranten gecombineerd: een raamwerk voor transitie.....	17
1.4 Van sturingsraamwerk naar sturingsstrategie.....	27
1.5 Het tijdstip van de sturingsstrategie.....	28
2. Praktische toepassing sturingsraamwerk.....	31
2.1 Mobiliteit.....	33
2.2 Klimaatadaptatie.....	38
2.3 Circulaire economie.....	46
3. Conclusie.....	53
Bronnenlijst.....	58
Voorstudies in het kader van dit rapport.....	58
Overige bronnen.....	58
Bijlage A – sturingsperspectieven per transitiebeweging.....	62
Over DRIFT.....	64
Over NSOB.....	64

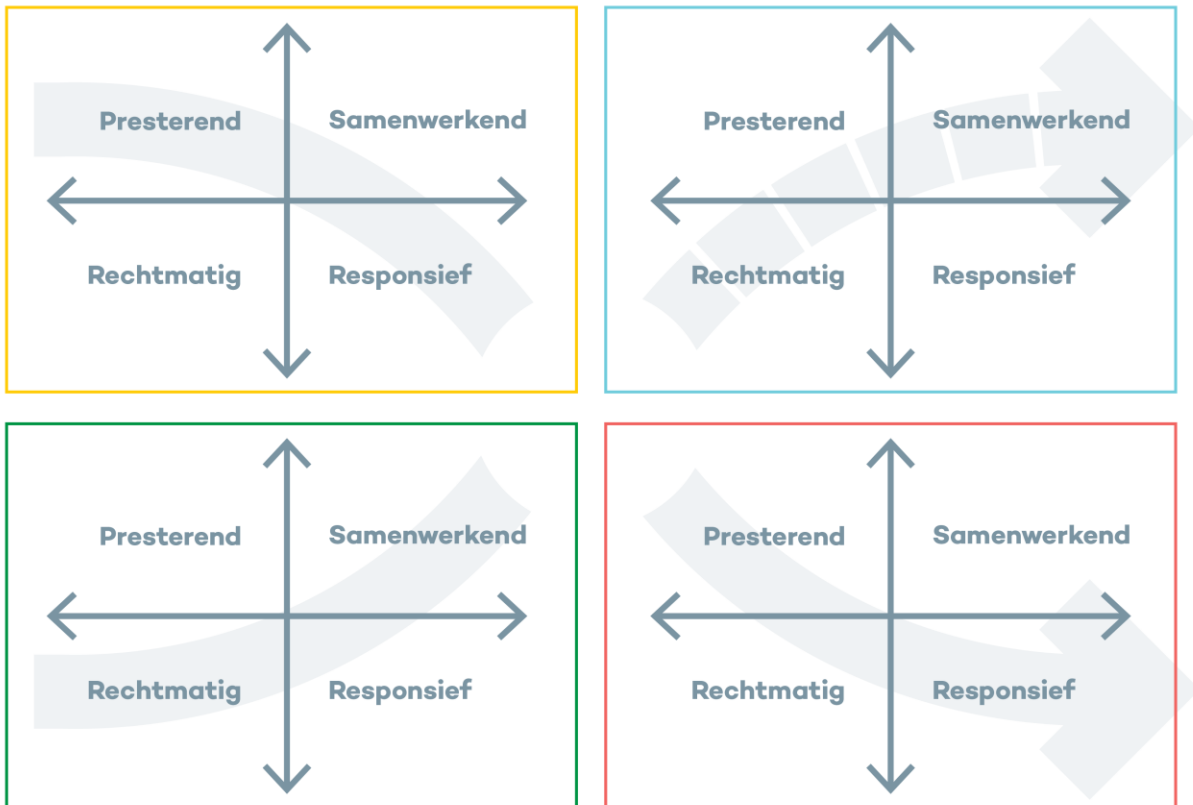
## Samenvatting

Dit rapport presenteert een nieuw sturingsraamwerk gebaseerd op een combinatie van de X-curve, zoals ontwikkeld door DRIFT, en het sturingskwadrant, zoals ontwikkeld door de NSOB. Het komt op een moment van toenemende urgentie en groeiend draagvlak voor transitie, en een roep om stevig transitiebeleid. Tegelijkertijd ontstaat ook een verdiept inzicht in de complexe dynamiek die onder deze grote veranderingsprocessen schuilt. Een terugkerende vraag vanuit de beleidspraktijk is dan ook: hoe dan?! Hierbij lijkt de hoop soms gevestigd op een generiek kader om 'de' transitie te sturen. Maar sturing in transitie, zo blijkt keer op keer, vraagt nieuwe vormen van beïnvloeding die niet de overheid centraal zet maar vooral gericht is op het helpen richting geven en versnellen van maatschappelijke dynamiek.

Het doel van dit rapport is om binnen deze complexe context beleidsmakers een rijk handelingsperspectief mee te geven. We hebben hiervoor de X-curve als perspectief op sturing in transitie gecombineerd met het sturingskwadrant van de NSOB, dat onderscheid maakt tussen verschillende rollen (en instrumenten) van beleid. Gecombineerd geven zij de mogelijkheid om zowel naar de dynamiek van transitie te kijken als naar de verschillende rollen die overheden en beleid spelen in transitie.

- De X-curve helpt bij het duiden van de maatschappelijke dynamiek: op welke transitiedynamiek zet een instrument of maatregel nu in, en welke andere Rijksinterventies zijn nodig, mogelijk of wenselijk voor het afbouwen, ombouwen, opbouwen en voortbouwen van (on)gewenste structuren en praktijken?
- Het NSOB-sturingskwadrant helpt bij het duiden vanuit welk perspectief de Rijksoverheid stuurt in transitie. We kijken dus niet alleen óf de Rijksoverheid hierop stuurt of zou kunnen sturen, maar ook hóe zij dat doet of zou kunnen doen: responsief, samenwerkend, presterend of juist rechtmatig?

Het raamwerk biedt geen blauwdruk voor transitiesturing, maar kan worden ingezet als een praktische tool voor het in beeld brengen van sturing in transitie, reflectie op de wijze waarop die sturing al dan niet bijdraagt aan gewenste transitie en hoe dit te verbeteren. Het geeft concrete handvatten aan een dynamisch proces van het expliciteren van keuzes, accent leggen, bijsturen en (samen) zoeken. Welke nadruk leggen we in de X-curve; welk 'type' sturing nemen we daarbij? Het raamwerk vormt zo een basis voor een discussie over zowel de huidige als de potentiële inzet van de Rijksoverheid: zetten we nu eigenlijk wel voldoende in op zowel opbouw, ombouw, voortbouw als afbouw, en vanuit welk sturingsperspectief doen we dit? Tot in hoeverre is wat we nu doen eenzijdig, eentonig en mede daardoor (bedoeld of onbedoeld) onvolledig?



*De X-curve en sturingskwadranten gecombineerd: een raamwerk voor strategie bepaling in transitie*

Het raamwerk schetst de volle breedte aan mogelijkheden voor sturing in transitie, waarbij we stellen dat het de kunst is om te kiezen: de essentie van een slimme beleidsstrategie is om te expliciteren en doordacht keuzes maken. Kiezen betekent niet dat er exclusief vanuit één perspectief gewerkt wordt. Waar het om gaat is het bewust benoemen van nadruk, vanuit een bewustzijn van eigen perspectief en positie: welke accenten leggen we in het in beweging brengen, behouden en vernieuwen van de transitiedynamiek binnen een bepaald domein?

We hebben dit raamwerk voor strategie bepaling vervolgens toegepast op de voor het ministerie van IenW relevante beleidsdomeinen klimaatadaptatie, mobiliteit en circulaire economie. Deze analyse bouwt voort op een aantal voorstudies die we in het kader van dit project hebben uitgevoerd. Zo publiceerde DRIFT in opdracht van het ministerie van IenW eind 2019 een rapport over de staat van transitie (Bode et al, 2019). We hebben dit beeld vervolgens verbreed door ook een aantal belangrijke sociale dimensies verkennen, en verdiept door ons binnen elk van de drie domeinen te focussen op een concreet vraagstuk of afbakening. Deze voorstudies zijn verschenen in losse publicaties en zijn als een aparte categorie opgenomen in de bronvermelding van dit rapport. Hieronder lichten we de belangrijkste bevindingen uit deze voorstudies kort toe.



## **Verbreding: sociale dimensies**

Nu een aantal deeltransities zichtbaar en tastbaar worden, begint het debat over de sociale aspecten van transitie steeds meer naar de voorgrond te komen. Ook voor het ministerie en haar beleid geldt dat verschillende sociale aspecten nog meer een centrale plek in het beleid moeten krijgen, om al te grote chaos te voorkomen, én om te waarborgen dat we niet *'just a transition'* (zomaar een transitie) krijgen, maar een *'just transition'* (rechtvaardige transitie). Want transities bieden de kans om versneld richting een duurzame en rechtvaardige toekomst te gaan, maar kunnen even goed tot fragmentatie, polarisatie en stagnatie leiden. Onder de oppervlakte ontstaan allerlei spanningen, machtsdynamiek en strijd om investeringen, kosten en baten. Het is dan ook van belang aandacht te hebben voor weerstand, afscheid en loslaten.

DRIFT heeft door de jaren heen veel kennis en inzichten opgedaan over diverse sociale thema's in transitie, en heeft een aantal inhoudelijke experts gevraagd te reflecteren op deze thema's. Met een aantal concrete voorbeelden is de koppeling gelegd tussen theorie en de praktijk van de IenW relevante transitiedomeinen. In vier essays geven we een breder perspectief op de sociale dimensie van transitie, met aandacht voor de thema's draagvlak, inclusie, gedrag, en verschuivende relaties en machtsverhoudingen.

- Eerlijke en inclusieve transitie, zo stellen we, gaan uiteindelijk over de verbeeldingsvraag over welk type dorp, stad, regio of land in de toekomst gewenst is, wie daarover mee mag beslissen en wiens belangen en noden centraal worden gesteld. Want alleen bij een democratisering van transitie zal recht worden gedaan aan het streven naar maatschappelijke transitie die daadwerkelijk duurzamer en rechtvaardiger zijn voor zoveel mogelijk mensen. Dat vraagt van beleid het meer centraal stellen van gemarginaliseerde perspectieven, stemmen en posities die passen bij gewenste toekomst.
- Draagvlak, zo stellen we, zit niet zo zeer in het zoeken naar draagvlak voor beleid, maar vanuit wetenschappelijke urgentie en maatschappelijke wenselijkheid inzetten op het ontwikkelen en vergroten van breder maatschappelijk draagvlak voor verandering op de lange termijn. Dit kan door aan te sluiten op het gedrag van mensen en partijen waarin dat draagvlak voor systeemverandering al tot uiting komt. Zoek dus niet draagvlak voor oplossingen en beleid maar ontwikkel draagvlak door gewenste transitie te versterken vanuit visie en vertrouwen.
- Bij gedrag gaat het erom niet te vertrekken vanuit wat nu dominante routines en gedragspatronen zijn, maar gedragsverandering vorm te geven vanuit een positief toekomstbeeld en het wenselijke gedrag op de lange termijn dat op kleine schaal al zichtbaar is. Dus niet: "hoe krijgen we mensen van vlees af", maar: "hoe creëren we een dominant plantaardig dieet in 2050". Werk hierbij aan het vermogen van mensen om weloverwogen andere gedragsbeslissingen te kunnen maken. Een startpunt hierbij zijn reeds bestaande radicale initiatieven die vormen van geïnstitutionaliseerd gedrag ter discussie stellen.

- Centraal bij sociale innovatie zijn de nieuwe of veranderende relaties tussen overheid, markt en gemeenschap. Dit betekent dat sociale innovatie niet alleen iets is dat in de samenleving plaatsvindt, maar ook bij en in relatie tot de overheid. Deze visie op sociale innovatie betekent dat de overheid ook moet reflecteren op haar eigen rol en de relaties die zij met andere partijen aangaat. Hoeveel speelruimte is er voor nieuwe manieren van doen, denken en organiseren – ook binnen de overheid? Wat zijn de waarden waarop relaties worden gebaseerd? Dragen deze bij aan de visie van een meer duurzame en rechtvaardige samenleving? Idealiter is er ruimte voor het regelmatig reflecteren op de eigen rol en de relaties met andere maatschappelijke actoren.

Deze vier sociale dimensies zijn een cruciale stap in het scherper krijgen van een gezamenlijk beeld over de gewenste transitie, en daarmee het startpunt van elke vorm van transitiesturing.

### **Verdieping: staat van transitie**

Het tweede pakket van voorstudies bracht verdieping aan de eerdere staat van transitie-analyses die DRIFT uitvoerde (Lodder et al, 2017; Bode et al, 2019). Want nu steeds meer voortgang in de praktijk wordt geboekt is er behoefte om vanuit een breed perspectief op de gehele transitie in te zoomen op deelelementen. De reden hiervoor is dat een specifiekere focus van de analyse kan helpen om concretere sturingsvraagstukken te identificeren en mogelijke oplossingen aan te reiken. In afstemming met het ministerie van IenW hebben we voor elk transitiedomein een specifiek onderwerp gekozen om verder uit te diepen. Deze studies zijn los gepubliceerd maar de belangrijkste resultaten worden hieronder kort toegelicht.

#### Mobiliteit

De staat van transitie voor mobiliteit geeft een dubbel beeld: aan de ene kant is een versnelling van alternatieven zichtbaar, en loopt Nederland voorop in een aantal nieuwe ontwikkelingen, zoals het aantal elektrische voertuigen (EV) op de weg en de bijbehorende laadinfrastructuur. Ook neemt de druk op het systeem toe, zowel intern (door congestie op de snelwegen, overvolle treinen en hoge parkeerdruk) als extern (uitstoot van CO<sub>2</sub> en stikstof die aan banden moet worden gelegd). Ook de coronacrisis zorgt voor de plotselinge disruptie van gewoontes, het gemak van thuiswerken en de aantrekkingskracht van schone en stille steden, maar ook het gevaar van terugval naar de eigen auto als dominant vervoermiddel, ten koste van OV en deelmobiliteit. Tot in hoeverre dit beklijft, zullen we de komende tijd ondervinden. Want wie een beetje uitzoomt moet ook vaststellen dat de ontwikkelingen in het afgelopen decennium slechts in beperkte mate hebben gezorgd voor een andere kijk op het mobiliteitssysteem of een andere manier van reizen. De afstanden die we in totaal over land reisden, specifiek die met de auto, zijn tussen 2010 en 2017 vrijwel gelijk gebleven. Nog steeds wordt ongeveer driekwart van de gereisde kilometers gemaakt door autoverkeer. Van een verschuiving van modaliteiten is ook nauwelijks sprake.

Uitzondering lijkt de stad. In onze verdiepende studie hebben we daarom ingezoomd op de mobiliteitstransitie in de grote en middelgrote steden, met specifieke aandacht voor het raakvlak met logistiek en transport. In stedelijke regio's zien we een toename van treingebruik en van

fietsen. En vooral in steden neemt de aandacht voor zaken als deelmobiliteit en smart mobility toe en wordt er geëxperimenteerd met onder andere 'hub'-concepten, als deel van een ruimte-efficiënter, gezonder en duurzamer mobiliteitssysteem. Interessant is dat juist ook in de stedelijke omgeving deze meer fundamentele discussie over logistieke ketens al veel meer gevoerd wordt en hier ook volop mee wordt geëxperimenteerd. Denk aan (elektrische) cargobikes of LEFV's ('light electric freight vehicles'). Het is vooralsnog een wirwar aan nieuwe alternatieven en er zijn nog geen gestandaardiseerde vormen, zoals we die bijvoorbeeld kennen uit het containervervoer. Ook voelt het soms als vechten tegen de bierkaai, gezien de enorme groei van pakketbezorging, die naar verwachting ook zal doorzetten. Van (zicht op) een nieuw normaal is dan ook nog zeker geen sprake.

### *Klimaatadaptatie*

In onze analyse van de staat van transitie stelden we dat de transitie naar een klimaatadaptief Nederland 'verder' is dan de transitie naar de circulaire economie en de mobiliteitstransitie, met bijvoorbeeld meer dynamiek tussen de versnellings- en institutionaliseringsfase. In onze verdiepende studie hebben we gekeken naar sociale innovatie in de vorm van nieuwe samenwerkingsvormen tussen burger, bedrijf en overheid, aangezien hier in het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie (DPRA) en de Nationale Adaptatie Strategie (NAS) veel aandacht voor is. Meer betrokkenheid van de samenleving zoekt de overheid door bijvoorbeeld klimaatadaptatiedialogen te organiseren. En hoewel 'burger' en 'gemeenschap' vaak als belangrijke actor worden genoemd, blijft het lastig de burger goed te betrekken: het zijn met name de bekende partijen vanuit overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen die elkaar goed weten te vinden.

We toonden aan dat er vooral aandacht is voor verschuiving van de macht binnen de overheid, door onder andere een toename van samenwerking tussen nationale en regionale overheden, en via zogeheten 'interdepartementale samenwerkingsstructuren' en 'sectoroverstijgend beleid'. Ook zijn veel maatregelen die in principe sociaal innovatief zijn, nog erg vrijblijvend. Dit is een boodschap met belangrijke sturingsimplicaties, aangezien vrijblijvendheid ertoe kan leiden dat deze maatregelen vooral als aanvulling worden gezien op wat al bestaat, zonder bestaande en ongewenste structuren in het DPRA daadwerkelijk te vervangen of uit te dagen. Om dit te voorkomen is het belangrijk om deze vrijblijvendheid eruit te halen door de lessen die zijn opgedaan in de nieuwe samenwerkingsvormen ook vast te leggen in generieke beleidsmaatregelen die voor iedereen gelden.

### *Circulaire economie*

Onze interpretatie van deze transitiedynamiek is dat deze zich voor het merendeel nog bevindt in het optimaliseren van het bestaande lineaire economische systeem door middel van efficiency door betere recycling. We zitten gevangen in een systeem, waarvan de meeste signalen de verkeerde kant op wijzen. Grondstoffen blijven goedkoop en arbeid duur. De verwijdering van materialen uit onze materialeneconomie door stort en verbranding, een belangrijke indicator van lineaire economie, is al jaren stabiel. Tegelijkertijd is het lastig om in deze algemene termen over

de circulaire economie te praten. Het is een breed beleidsterrein. In onze verdiepende studie zijn we daarom gaan inzoomen op vijf subdomeinen van de circulaire economie zoals benoemd door het ministerie in de verschillende transitieagenda's, te weten bouw, voedsel en biomassa, kunststoffen, maakindustrie en consumentenproducten. Al deze deelsystemen staan onder invloed van dezelfde grote maatschappelijke trends en zijn uiteindelijk onderdeel van dezelfde transitie. Toch is onze observatie dat de transitiedynamieken van de verschillende deelsystemen op dit moment vaak op zichzelf staan. Zo zien we dat wat er in de productiefase (maakindustrie) gebeurt nog redelijk los staat van wat er in de consumptiefase (consumptiegoederen) gebeurt. De voornaamste oorzaak lijkt te zijn dat het, zeker in het huidige systeem, moeilijk is om kringlopen mondiaal te sluiten, dan wel lokaal te organiseren.

Tegelijkertijd stelden we ook vast dat de vijf deelsystemen bij elkaar niet per se het hele systeem dekken, maar een specifiek(er) deelelement uitlichten. Ze dienen eerder als een handzame en pragmatische afbakening die de overheid grip op sturing kan geven. Want wanneer men kiest voor een brede integrale afbakening, leidt dit wellicht tot meer systemisch begrip van deeltransities en daarmee de hele transitie, maar is het risico ook groter dat de analyse abstract blijft en men niet goed de vinger kan leggen op de maatschappelijke dynamiek. Dit rechtvaardigt ons inziens de huidige aanpak van de Rijksoverheid, en kunnen we ons goed voorstellen dat de komende jaren analyses vanuit de overheid (als basis voor sturing) zich op wellicht nog specifiekere deelsystemen zullen moeten richten (bijvoorbeeld kleding of voedsel) om meer grip voor sturing te geven.

### **Tot besluit**

Een belangrijke observatie uit de toepassing van het door ons ontwikkelde sturingsraamwerk is dat de overheid al op veel manieren intervenueert, maar dat lang niet alle sturingsopties evenveel aandacht krijgen. Onze analyses van de beleidsdomeinen mobiliteit, circulaire economie en klimaatadaptatie tonen aan dat de Rijksoverheid vaak teruggrijpt naar de bekende instrumentenmixen. Dit rapport laat zien welke instrumentenmixen vaak terugkomen in de beleidspraktijk en op welke sturingscombinaties deze zijn gebaseerd (bijvoorbeeld: opbouw op basis van een samenwerkende overheid, of afbouw op basis van een rechtmatige overheid. Ten slotte geven we handvatten voor alternatieve instrumentenmixen die juist ondergewaardeerd lijken en een nieuwe beleidsimpuls kunnen geven.

Hierbij geldt dat er geen generiek patroon of ideale instrumentenmix is die leidt tot een "geslaagde transitie", maar wel een instrumentenmix die op dit moment de gewenste dynamiek kan versterken en ongewenste dynamiek kan afremmen. De essentie van strategie en sturingsontwerp is om combinaties te maken die passen bij de zowel aard van het vraagstuk, maar ook bij de stand van 'het moment' – en deze voortdurend aan te passen aan veranderende omstandigheden en inzichten. Het door ons gepresenteerde kader vormt een praktische tool om het gesprek over deze belangrijke beslissingen op een goede manier te voeren.

## Inleiding

In 2017 heeft DRIFT in opdracht van het toenmalige ministerie van IenM de ‘staat van transitie’ geschetst van vijf domeinen. Aan de hand van de ‘X-curve’ duiden wij per domein de transitiedynamiek. Ondertussen is het denken in termen van deze complexe transitiedynamiek goed ingedaald. Zowel binnen als buiten het ministerie wordt de X-curve breed herkend als een bruikbaar denkraam voor een meer gedifferentieerd beeld van de transitiedynamiek, en de verschillende sturingsmogelijkheden die daaruit volgen. Eind 2019 heeft DRIFT daarom in opdracht van het huidige ministerie IenW een actualisatie van de analyse uit 2017 gemaakt, toegespitst op drie transities die onder de verantwoordelijkheid van dit ministerie vallen: mobiliteit, klimaatadaptatie, en circulaire economie.

Tegelijk is ook de constatering dat dit soms nog te weinig concreet handelingsperspectief geeft voor beleidsmakers. In dit rapport combineren we het transitieperspectief daarom met het perspectief op overheidssturing zoals ontwikkeld door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Gecombineerd geven zij de mogelijkheid om zowel naar de dynamiek van transities te kijken als naar de verschillende rollen die overheden en beleid spelen in transities. Beide benaderingen hebben zowel een wetenschappelijk-theoretische basis als dat ze op allerlei plekken in de praktijk worden gebruikt, verbeterd en gevalideerd. De benaderingen zijn in hoge mate complementair: het transitieperspectief geeft vooral inzicht in dynamiek, positie en richting; de perspectieven op overheidsrollen geven vooral inzicht in houding, gedrag en instrumenten. Eerder hebben Derk Loorbach en Martijn van der Steen al een aanzet gegeven voor het verbinden van deze perspectieven (Van der Steen & Loorbach, 2018). In dit rapport willen we die redenering verder verfijnen, en in co-creatie toepassen binnen de beleidspraktijk van het ministerie van IenW.

### **Waarom sturing in transities?**

Er ligt momenteel een stevige basis voor het sturen in transities. Deze basis ligt in het feit dat er een brede wetenschappelijke, maatschappelijke en beleidsmatige consensus bestaat over zowel de noodzaak als de wenselijkheid van grote maatschappelijke veranderingsprocessen op de lange termijn. Vanuit de samenleving, wetenschap en politiek is er dan ook een groeiende roep om, en beweging ingezet tot, transitie naar nieuwe maatschappelijke structuren, instituties, opvattingen en praktijken die leiden tot een stabiele, duurzame en rechtvaardige samenleving.

Tegelijkertijd is het onvermogen om via verbetering en optimalisatie tot structurele veranderingen van on(vol)houdbare praktijken van onze moderne samenleving te komen de afgelopen decennia steeds duidelijker geworden. Ook ontstaan vanuit (technologische) innovatie en marktwerking niet de grote doorbraken die nodig zijn vanuit doelstellingen op bijvoorbeeld het gebied van klimaat, mobiliteit en circulariteit. “Onvolhoudbaarheid” was lange tijd een hypothese. Een toekomstige toestand, die zich pas op de lange termijn in volle hevigheid voor zou doen, en pas dan te zien zou zijn. Althans, dat was de heersende maatschappelijke gedachte. Inmiddels is dat veranderd. Onhoudbaarheid manifesteert zich dagelijks en overal; de vraag is niet meer of maar wanneer en hoe. Extreme droogte, hevige neerslag, extreem weer en sociale onrust zijn voorbeelden van inmiddels ‘verwachte verrassingen’ of zelfs ‘*inevitable surprises*’: schokken, crises en incidenten die

als symptomen van destabilisatie worden gezien. Destabiliserend zijn niet alleen de externaliteiten – ‘het weer’ – maar ook de reacties vanuit het regime daarop. De gasconflicten in Groningen, het emissieschandaal in de auto-industrie, de Urgenda- en recenter de PFAS-uitspraken zijn typische voorbeelden van die dynamiek; net als het onvermogen en in eerste instantie (en misschien nog steeds wel) de onwil van de overheid om er proactief en adequaat de transitie mee te sturen naar een gewenste richting.

Het zijn signalen dat er niet alleen behoefte maar vooral ook noodzaak bestaat om de rol van de overheid structureel anders in te richten. Zo is in onze tijd waarneembaar dat er misschien wel meer dan ooit besef van transitie is; er is besef van onhoudbaarheid en zicht op alternatieven. Het gelijktijdige samenkomen van het besef dat het bestaande niet meer kan én het nieuwe dat zich dwingend aandient maar nog niet krachtig en zeker genoeg is om helderheid te bieden over waar het heen gaat. Dat betekent dat de transitie ontstaat: het ‘oude normaal’ destabiliseert en raakt uit evenwicht. Fricie, spanning, strijd, onzekerheid en wanorde zijn de uitdrukkingen van deze fase van transitie. Elektrische auto’s zijn ‘te groot’ om nog te ontkennen of te ontwijken als dwingend alternatief voor diesel en benzine; maar ze zijn nog niet beschikbaar en toereikend genoeg om de onzekerheden van bezitters van diesel- of benzine-auto’s weg te nemen. We kunnen producten circulair ontwerpen en plastics op veel plekken uitfaseren maar de invoering van statiegeld duurt alleen al jaren.

Mensen voelen dat het niet zo zal blijven, maar weten nog niet wat er gaat komen. Dat is een typerende metafoor voor deze tijd: een breed (breder dan ooit) besef dat het bestaande onvolhoudbaar is, én het besef dat het nieuwe er nog niet is en ook inherent nog onzeker is. Dus hoewel de noodzaak tot transitie helder is, en de beweging weg van onvolhoudbare regimes is ingezet weg van onvolhoudbare regimes, zijn de wegen naar een gewenste toekomst onduidelijk, onzeker en onvoorspelbaar.

In deze context is er sterke behoefte aan een nieuwe leidende rol van de overheid: een die ons helpt te navigeren door een langere periode van structurele maatschappelijke onzekerheden, helpt de barrières en weerstanden vanuit gevestigde regimes (inclusief haar eigen rol en belangen hierin) weg te nemen en samen met transformatieve krachten in de markt en de samenleving helpt om nieuwe regimes te ontwikkelen die de gewenste duurzame en rechtvaardige samenleving institutionaliseren.

### **Wat is sturing in transities?**

Voor de Rijksoverheid vormt het versnellen en richting geven van deze transities een uitdagende beleidsopgave, die afwijkt van het reguliere werk. Transities zijn langdurige maatschappelijke veranderingsprocessen die zich grotendeels buiten de directe invloedssfeer van de ministeries voltrekken. De term ‘transitiesturing’ wekt al gauw de suggestie van overheidscentrisme en sturingswaan. Alsof een maatschappelijke transitie een auto is, met een stuur, een navigatiesysteem en een bestuurder die ‘aan het stuur’ zit. En alsof de overheid de samenleving stuurt en bewust, gericht én nog effectief ook een bepaalde richting op beweegt. Wij gebruiken die woorden weliswaar wel, maar het perspectief is anders.

De overheid speelt een belangrijke rol, maar alle anderen sturen en beslissen op hun eigen manier óók. Maatschappelijke transities – of het gebrek daaraan – zijn een gevolg van al die individuele en soms meer collectieve sturingsbewegingen van alle individuele partijen; waaronder de overheid. Het gaat dus om ‘overheidssturing in een samenleving waarin iedereen stuurt maar niemand echt beslist’. De overheid is daarin één van de sturende partijen, naast vele andere, die waarschijnlijk verschillende richtingen op sturen, en dat op uiteenlopende manieren doen.

Onze focus hier is dus op de sturing door de overheid, maar vanuit het besef dat de overheid daarin naast en tussen vele andere sturende partijen staat. Wij kijken dus naar inspanningen van een deel van het geheel; van de overheid in de samenleving, zonder daarbij te vervallen in de valkuil van het beeld dat de overheid de samenleving stuurt of maakt. Daarom hebben we het in deze tekst over *sturing in transities*. We markeren daarmee dat we kijken naar sturing, van de overheid, in de context van transities; met de kenmerken die daarbij horen (democratie, rechtstaat, overheidsorganisatie, beleid, politiek, et cetera) én met de relativering die daarbij hoort (niet absoluut, beperkt maakbaar, één partij naast vele anderen, et cetera).

Het omgaan met maatschappelijke transities is daarmee een samenspel van overheid en samenleving. “Samenspel” klinkt daarbij heel prettig, warm en verbindend, maar het is hier meer neutraal en beschrijvend bedoeld: het handelen van de ene partij heeft gevolgen voor de mogelijkheden en het handelen van anderen. Partijen moeten zich dus tot elkaar verhouden, maar komen in allerlei verschillende rollen en gedaanten ook zichzelf vaak tegen. Hoewel transities in essentie maatschappelijke bewegingen zijn is er daarom wel altijd een rol voor sturing door de overheid. De overheid is altijd een speler in transities, maar doet dat tegelijk op allerlei verschillende en vaak ook tegenstrijdige manieren. Dat kan een rol langs de zijlijn zijn, zelfs een bewust afzijdige rol, of een heel actieve, 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.

Transities confronteren de overheid dus met haar eigen positie. De overheid is vrijwel altijd óók onderdeel van het bestaande regime en is dus zelf net zo zeer onderwerp van transitie. De overheid is niet de neutrale buitenstaander, de scheidsrechter die de transitie in goede banen leidt; overheden zijn doorgaans net zo goed onderdeel van het te veranderen regime. We zien dan ook dat verschillende overheidsorganisaties tijdens transities onderling conflicterende doelen, waarden en belangen hebben. Zoals een ministerie van IenW dat elektrisch rijden goedkoper wil maken en een ministerie van Financiën dat geen belastinginkomsten wil mislopen, of twee gemeentes die onderling concurreren als het gaat om de aanleg van windmolenparken (of juist het vermijden daarvan). Daarnaast zijn er tijdens transities ook binnen overheidsorganisaties verschillende conflicterende doelen, waarden en belangen – bijvoorbeeld als het gaat om het beschermen van lokale economische belangen in gebieden met een vervuilende industrie versus het bijdragen aan klimaatdoelstellingen.

De rol van de overheid bij transities is daarmee vaak ook omstreden. Overheden ordenen het spel tussen partijen, maar zijn net zo goed onderdeel van het spel. Vaak is de overheid deel van het bestaande regime en dus helemaal niet per se een partij die de transitie aanjaagt of zelfs nastreeft. Bedoeld of onbedoeld is de overheid in transitieprocessen dan niet de neutrale spelleider die een transitie in goede banen leidt, maar een 'thuisfluiters' die met zijn beslissingen en regels helpt het bestaande regime in stand te houden. Wat dan als 'rationeel' of 'normaal' wordt gepresenteerd, is vanuit een transitieperspectief dan primair het in standhouden van bestaande belangen en structuren en daarmee uiterst normatief. Soms is de overheid wel een aanjager van de transitie, die zijn ordenende rol inzet om het nieuwe regime te helpen ontstaan en het bestaande regime 'helpt' of dwingt tot afbouw, ombouw en uiteindelijk mogelijk tot uitfaseren. Zo is de overheid zelden de motor achter transities, maar wél altijd een belangrijke en onmisbare partij om de transitie in de goede richting te leiden en de beweging op gang te houden.

In deze verwarrende omgeving, gevangen tussen complexe maatschappelijke transitiedynamiek en interne tegenstrijdigheden, is het voor overheden 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. Let wel, er gebeurt op het niveau van de Rijksoverheid heel veel aan transitiebeleid. Er zijn talrijke projecten, programma's, regelingen en initiatieven, die er allemaal op gericht zijn om een stukje van de transitie op gang te brengen. Tegelijkertijd is deze projectmatige, vaak geïsoleerde en weinig integrale benadering van transitie deel van het probleem. Binnen deze projectmatige filosofie is de verleiding groot om te richten op de weg van de minste weerstand; op meters maken in plaats van diepe verandering te bewerkstelligen; op opbouw vanuit samenwerking, zonder afbouw en de confrontatie die daar vaak bij komt kijken. Zo zien we veel duurzame innovatieprojecten waar niemand echt tegen kan zijn, maar die tegelijkertijd de noodzakelijke, structurele veranderingen grotendeels ongemoeid laten. Transities serieus nemen als beleidsopdracht betekent dus niet één deel vooruithelpen, maar het systeem als geheel verder brengen. Dat lijkt logisch, maar het is én *ingewikkelder* én *ingrijpender*.

In het volgende hoofdstuk ontwikkelen we daarom een raamwerk voor sturing in transitie dat helpt om vanuit een visie op de gewenste transitie op de lange termijn in beeld te brengen waar beleid hier al op inzet, en waar niet. Het biedt hiermee ook een vertrekpunt om meer samenhang, richting en strategie in te kunnen brengen om gewenste transitiedynamiek te beïnvloeden wat betreft richting en snelheid. Niet als blauwdruk, maar als kader voor beleidsmakers om te komen tot handelingsperspectief in tijden van transitie.

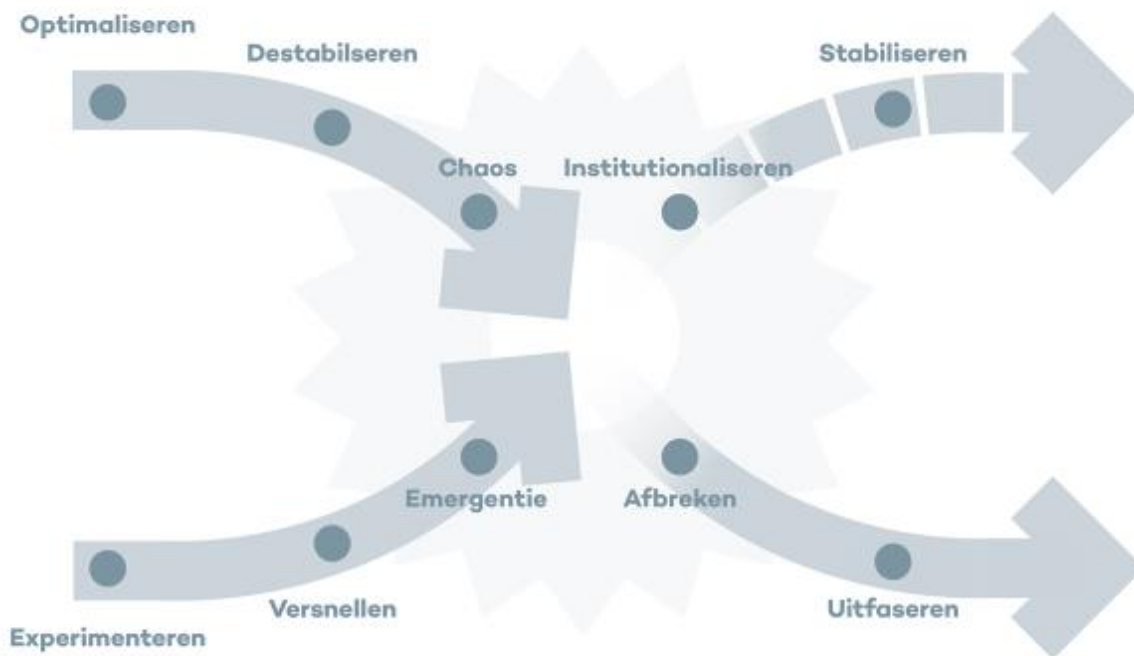


## 1. Een raamwerk voor sturing in transitities

In dit hoofdstuk presenteren we een raamwerk voor sturing in transitities dat eenvoudig en relatief snel toepasbaar is in de beleidspraktijk. We baseren dit raamwerk op twee modellen die los van elkaar al veel in gebruik zijn binnen de overheid, maar die nog weinig in verbinding met elkaar zijn gebracht: de X-curve zoals ontwikkeld door DRIFT en het sturingskwadrant zoals ontwikkeld door de NSOB. Na een korte introductie van deze modellen laten we zien hoe ze complementair aan elkaar zijn en gecombineerd een sturingsraamwerk vormen dat alle mogelijke vormen van transitiesturing in beeld brengt. Vervolgens laten we zien hoe dit raamwerk relatief eenvoudig toegepast kan worden in de praktijk voor de domeinen mobiliteit, klimaatadaptatie en circulaire economie.

### 1.1 De X-curve

In de X-curve van transitities wordt onderscheid gemaakt tussen patronen van opbouw en afbouw die elkaar versterken dan wel tegenwerken (zie figuur 1). Zowel binnen als buiten het ministerie wordt de X-curve breed herkend als een bruikbaar denkraam voor een meer gedifferentieerd beeld van transitiedynamiek, die naast experimenteren, versnellen en institutionaliseren ook bestaat uit bijvoorbeeld optimalisatie, chaos en afbraak.



Figuur 1: de X-curve

De X-curve is allereerst bedoeld om een meer system(at)isch gesprek mogelijk te maken over de aard, oorsprong en richting van transitiedynamiek. Dit is niet alleen voor overheden, maar ook breder maatschappelijk relevant: hoe ontwikkelen we een manier van denken over complexe problemen en de dynamiek van maatschappelijke verandering die niet alleen reactief is maar ook ruimte biedt voor proactieve strategie? De X-curve dient hiervoor als een praktisch kader om een gevoel van dynamiek in de verschillende dimensies te ontwikkelen. Het biedt een manier om met elkaar (onafhankelijk van rol of positie) een maatschappelijk beeld van beweging te krijgen. In eerdere publicaties die DRIFT voor het ministerie van IenW schreef zijn de onderliggende transitiedynamieken verder uitgewerkt en toegepast op de voor het ministerie relevante beleidsdomeinen (Lodder et al, 2017; Bode et al, 2019). We verwijzen dan ook naar deze rapporten voor de lezer die hier meer over wil weten en begrijpen.

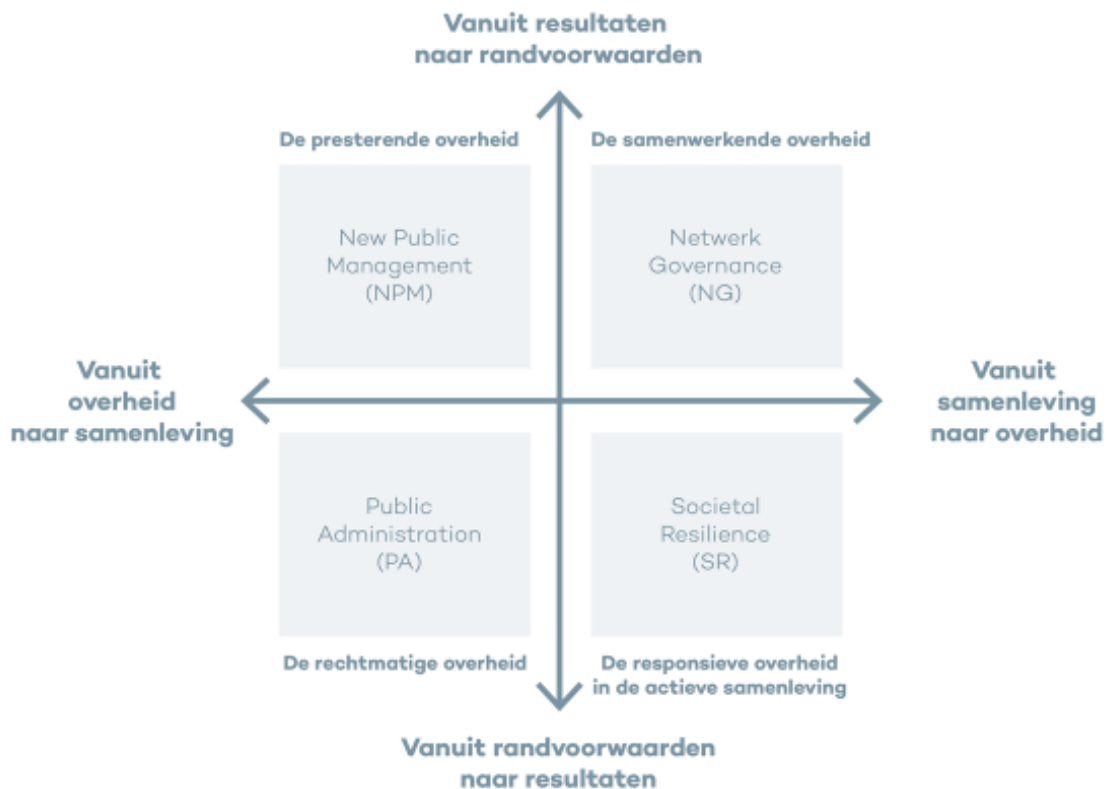
Het doel van dit rapport is om dit gelaagde beeld op transitiedynamieken te vertalen naar concreet perspectief voor overheidshandelen: sturing in transitie. Sturing in transitie gaat om het geleiden van de beweging van links naar rechts in de X-curve. Wij identificeren vier bewegingen, te weten opbouw, ombouw, afbouw en voortbouw. Deze vier bewegingen spelen min of meer gelijktijdig, maar zijn allesbehalve gelijksoortig. Ze zijn voor een geslaagde (werkelijke) transitie ook allemaal nodig. *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; *voortbouw* gaat over institutionalisering en normaliseringsprocessen. Het zijn allemaal bewegingen en typen verandering die voorwaardelijk zijn voor transitie. Maar de aanwezigheid ervan is geen garantie voor transities, laat staan vanuit publieke waarden gewenste transities. Er kan immers spanning bestaan tussen de verschillende bewegingen, maar er kan ook weerstand tegen zijn of ze kunnen elkaar tegenwerken. Transitiesturing vertrekt vanuit de vraag wat de gewenste transitie is en hoe de verschillende bewegingen elkaar moeten versterken en aanvullen om deze te realiseren.



Figuur 2: vier beweging in maatschappelijke transitie

## 1.2 Sturingskwadranten

Met het onderscheid tussen op- om- af- en voortbouw is een eerste stap gemaakt in de vertaling van de gelaagde transitiedynamieken van de X-curve, naar concreet perspectief voor overheidssturing. Tegelijk geeft dit soms nog te weinig concreet handelingsperspectief voor beleidsmakers. Daarom maken we hier ook een verdiepende slag naar het in beeld brengen van de verschillende *perspectieven* van waaruit overheden kunnen inzetten op de verschillende transitieroutes. Hiervoor verbinden we de X-curve aan het 'sturingskwadrant' dat door de NSOB is ontwikkeld.



Figuur 3: perspectieven op overheidssturing volgens de NSOB

Het sturingskwadrant maakt onderscheid tussen vier verschillende sturingsperspectieven die zich vertalen in vier rollen van de overheid. Elk perspectief legt een eigen accent in sturing, en biedt een eigen vertrekpunt voor de inrichting van sturing. De idee van het model is niet dat sturing per se op één bepaalde manier invulling moet krijgen, maar dat per opgave gekozen kan worden uit een bij de opgave passende invulling.

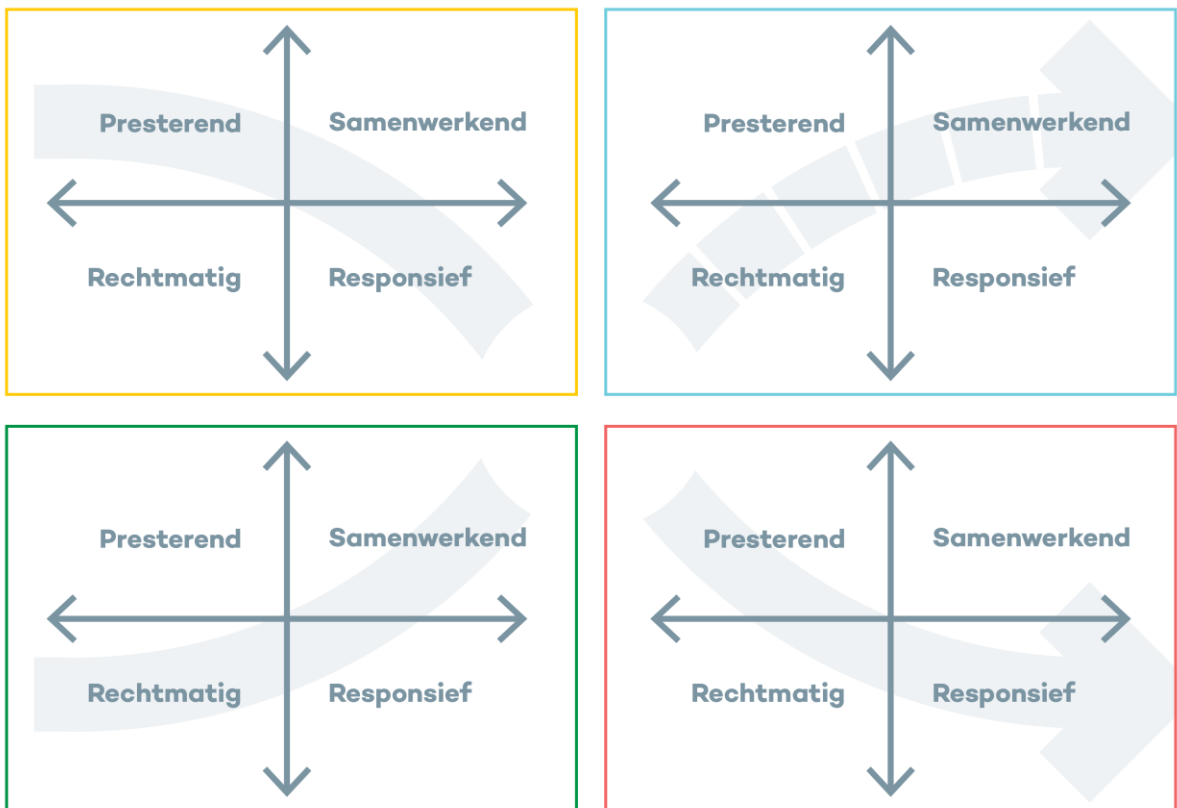
Ook dit model wordt zowel binnen als buiten het ministerie breed herkend als een bruikbaar denkraam voor een meer gedifferentieerd beeld van overheidssturing. Dit is dan ook niet de plek om dit model uitgebreid te bespreken. Hier is al veelvuldig over gepubliceerd en de geïnteresseerde lezer verwijzen we hiervoor naar deze publicaties (van der Steen et al, 2014; 2015; Scherpenisse en van der Steen; 2018).

### 1.3 De X-curve en sturingskwadranten gecombineerd: een raamwerk voor transitiesturing

Wanneer we de X-curve en het sturingskwadrant combineren ontstaat een sturingsraamwerk om alle vormen van sturing in transitie in beeld te brengen. Dit sturingsraamwerk biedt daarmee een basis voor een integrale sturingsstrategie voor een gewenste transitie op de lange termijn.

- De X-curve helpt bij het duiden van de maatschappelijke dynamiek: op welke transitiedynamiek zet dit instrument of deze maatregel nu in, en welke andere Rijksinterventies zijn nodig, mogelijk of wenselijk voor het afbouwen, ombouwen, opbouwen en voortbouwen van (on)gewenste structuren en praktijken?
- Het NSOB-sturingskwadrant helpt bij het duiden vanuit welk perspectief de Rijksoverheid stuurt in transitie. We kijken dus niet alleen óf de Rijksoverheid hierop stuurt of zou kunnen sturen, maar ook h<sub>o</sub>e zij dat doet of zou kunnen doen: responsief, samenwerkend, presterend of juist rechtmatig?

Door deze twee kaders letterlijk over elkaar heen te leggen ontstaat een raamwerk voor transitiesturing dat niet alleen aangeeft waar sturing ingrijpt in transitie (opbouw, ombouw, afbouw, voortbouw), maar ook vanuit welk sturingsperspectief dit wordt gedaan (presterend, rechtmatig, responsief of samenwerkend).



Figuur 4: een gecombineerd raamwerk voor transitiesturing

Dit sturingsraamwerk toont een breed pallet aan vormen van transitiesturing. Theoretisch zijn er 16 combinaties: vier delen van de x-curve, waarbinnen vier verschillende manieren van sturing (kunnen) worden ingezet. Het raamwerk biedt een analytisch kader om die diversiteit in beeld te brengen als basis voor het ontwerp van een transitiesturingsstrategie. Welke nadruk leggen we in de X-curve; welke 'typen' sturing gebruiken we daarbij? Hierbij is basisgedachte dat zo in beeld komt waar bestaande sturing ontbreekt of contraproductief uitpakt. Vanuit die analyse kan dan een gepaste benadering voor transitiesturing worden geformuleerd.

Hierbij geldt wel dat de verschillende perspectieven op overheidssturing een andere betekenis en invulling krijgen, afhankelijk van waar ze op aangrijpen in de transitiedynamiek. Zo is samenwerking in de context van ombouw vooral gericht op een stakeholderbenadering zoals we die kennen uit de polder, maar is samenwerking rond opbouw vooral selectief en gericht op koplopers. Hieronder laten we zien hoe elke transitiebeweging kan worden ingevuld vanuit verschillende sturingsperspectieven. Een samenvatting hiervan hebben we per transitieroute uitgewerkt in een handzaam figuur, die als leidraad kan dienen in het operationaliseren van dit raamwerk in de praktijk. Deze figuren worden hieronder een voor een geïntroduceerd.

### **1.3.1 Opbouw**

Bij opbouw gaat het om vernieuwingen die ontstaan als alternatieven voor het dominante regime. Kernvraag is dus vanuit welke motivaties ze ontstaan en aan welke grotere transformatieve veranderingen in het regime ze (willen) bijdragen. Die 'transformatieve potentie' is altijd ambigu: de belofte kan worden herkend vanuit een idee van gewenste transitie, maar het is nooit de verwezenlijking ervan. Het zijn kleine stapjes die in potentie onderdeel kunnen worden van een groter transitieproces. Daarbij spelen altijd vragen met betrekking tot de impact en ambitie: zijn de alternatieven toch uiteindelijk niet meer van hetzelfde? Of is het uiteindelijk niet schaalbaar, in die zin dat er geen opschaling naar grotere volumes en systeemniveau kan plaatsvinden? En willen de ondernemende ontwikkelaars van alternatieven die zich afzetten tegen het regime wel onderdeel daarvan worden? Bovendien geldt: hoe transformatiever de ambitie of impact, des te groter de weerstand vanuit het bestaande regime zal zijn. Alternatieven worden dan actief geblokkeerd of gerelativeerd.

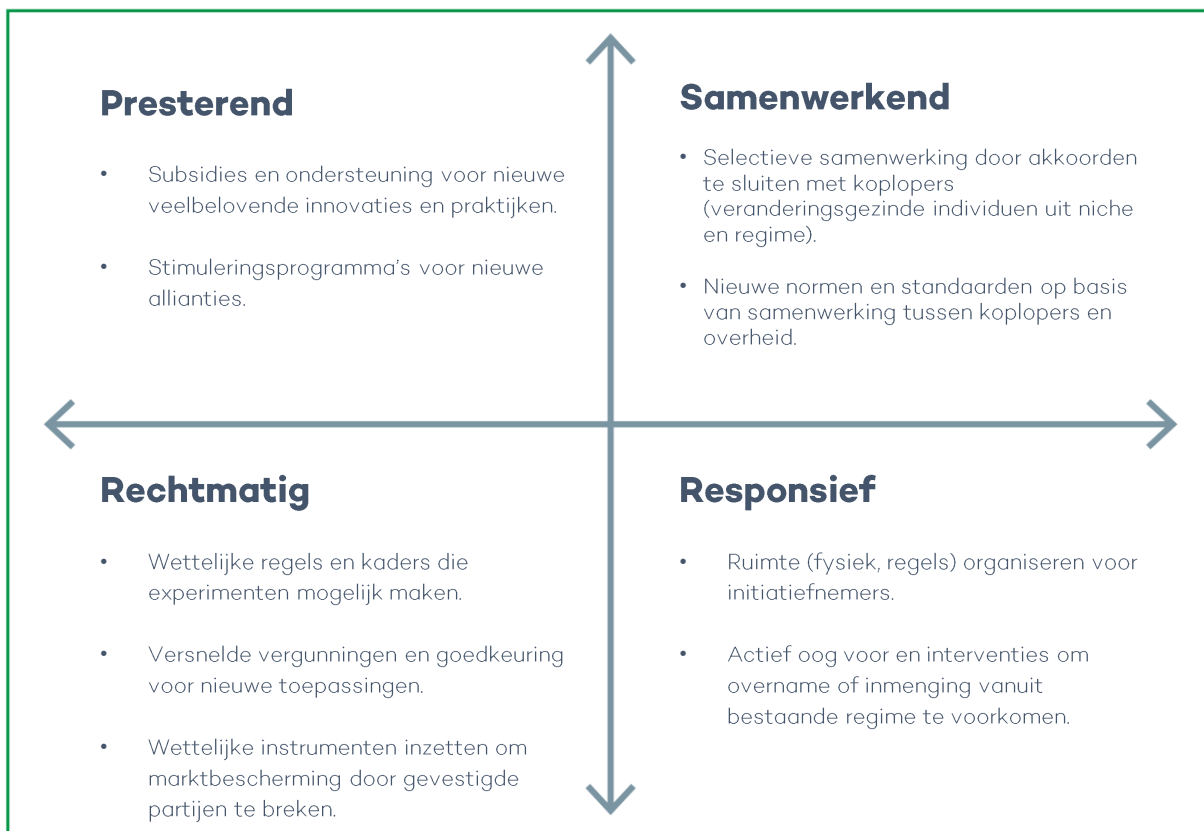
Opbouwdynamiek is belangrijk voor transitie, omdat er behalve afbouw van het bestaande ook altijd iets nieuws nodig is. Maar het kan net zo goed een gevaar voor transitie vormen, bijvoorbeeld als die vernieuwingen vanuit het regime worden ingezet als reden om niet nu te veranderen ('over tien jaar dan komt die innovatie op de markt') of juist in te zetten op tijdelijke innovatie om deze op die manier marginaal te houden en het bestaande regime in positie te kunnen houden. De 'pilot-paradox' is daar een mooie uitdrukking voor: pilots en experimenten suggereren vernieuwing, maar ze vormen juist de legitimatie voor het bestaande systeem om niet zelf te veranderen; 'daar hebben we de pilot voor'. Hetzelfde geldt voor opschaling, als strategie voor opbouw. Wat wordt er precies opgeschaald? Is dat intens genoeg, of vormt het vooral een excuus om fundamentele verandering nog even uit te stellen?

Opbouw volgt het spoor van (sociale en technische) innovatie die van buitenaf gevestigde regime(s) verdringt. Een innovatieve praktijk vestigt zich in het domein, ontwikkelt op eigen vermogen door, en drijft in de ecologie van het systeem langzaam de andere soorten uit. Zoals exoten Nederlandse sloten en wateren overnemen (de Amerikaanse rivierkreeft bijvoorbeeld) nemen deze innovatieve praktijken het regime over. Zulke creatieve destructie kan vanuit nieuwe of 'exotische' partijen komen: zoals bijvoorbeeld Tesla als een nieuwe speler de markt voor auto's verandert, platformbedrijven als Uber en AirBnB economisch sectoren omkeren, of tech-reuzen als Google en Amazon ervoor zorgen dat alle anderen in elk domein waarin ze zich begeven zich moeten aanpassen (en vaak verdwijnen). Transitie vindt hier plaats, in die zin dat er radicale verandering en in dat opzicht ook regimeverandering optreedt. Een minder technologie-gedreven voorbeeld van hetzelfde mechanisme is Buurtzorg: vanuit de oorspronkelijke positie van niche-speler heeft Buurtzorg onder leiding van Jos de Blok gezorgd voor een vernieuwing van de wijkverpleegkundigezorg, en heeft in het verlengde daarvan ook de langdurige-zorgsector in meer algemene zin veranderd. Tegelijk kunnen zulke alternatieven ook hun eigen regime ontwikkelen en lastig in staat zijn echt tot schaal en mainstreaming te komen.

Het sturen op opbouw vereist een aantal specifieke activiteiten. Het ondersteunen van de opkomst van nieuwe innovaties en het zorgen voor of koesteren van voldoende variëteit daarbinnen is een eerste belangrijk element van deze route. Daarnaast gaat het ook om het openen van het speelveld voor dergelijke initiatieven. Dat er initiatief is, is niet voldoende voor opbouw. Het gaat dan ook om het faciliteren van de ruimte en context en het verenigen van alternatieven om massa te maken. Regimepartijen hanteren de mogelijke middelen om die tegen te gaan, zodra ze beseffen dat ze hun positie kunnen verliezen. Innovatie is vaak omgeven van een positief, onschuldig en enthousiasmerend discours, maar dat is onterecht en historisch gezien ook onjuist. Regimepartijen bestaan deels vanwege hun vermogen om krachtige verdienmodellen op te bouwen en de omgeving naar tevredenheid te bedienen. Maar hun continuïteit en dominantie is óók het gevolg van hun vermogen om anderen te blokkeren, uit te schakelen, te marginaliseren of over te nemen en te incorporeren. Dat zijn meestal geen verboden activiteiten maar het zijn voor vernieuwing en vernieuwers vijandige handelingen. Opschaling vindt niet zomaar plaats. Opbouw klinkt goed, "iets creëren, wat er eerst niet was, naast wat er staat, zodat niemand er last van heeft", maar zo is het bij transitie niet. Opbouw staat altijd in het teken van vervanging en gaat dus gepaard met strijd. In het geval van regimepartijen gaat het om strijd om overleving en 'centraliteit': om het verschil tussen een wereld die gebouwd is op en rondom jouzelf, en het zien te overleven in een wereld die gestructureerd wordt volgens de principes van anderen.

Het effectief ondersteunen van opbouwdynamiek kan vanuit verschillende perspectieven op overheidssturing worden ingevuld, elk vanuit een andere overheidsrol. Onderstaande tabel geeft een selectie aan voorbeelden van hoe dit er in de praktijk uit kan zien.

## Opbouw



### 1.3.2 Ombouw

Ombouw is de beweging waarin elementen in het regime worden aangepast aan nieuwe omstandigheden of om nieuwe praktijken of oplossingen te kunnen accommoderen. Met dezelfde regels of (infra)structuren dus iets anders mogelijk maken. Voor de ombouw geldt: hoe ontstaan processen waarin bestaande modellen, structuren, regels, condities worden aangepast en er zonder al te veel verlies en wrijving toch structurele verandering plaatsvindt. De cruciale vraag vanuit transitiesturing is dan of de ombouw ingrijpend genoeg is en of ze inderdaad gewenste transitie helpt realiseren door tegelijk ook opbouw te versterken en afbouw richting te geven. Is het ombouw naar het nieuwe, of toch uiteindelijk vooral het ombouwen als optimalisering of compromis van het bestaande? Vaak betekent ombouw het gedeeltelijk opschonen van een verder onveranderd proces of onderliggend principe. Het verandert vaak ook niet veel aan de machtsposities in een systeem. In die zin is ombouw eigenlijk wat beleid goed kent: incrementele, geleidelijke en gelijkmatige aanpassingen en adaptaties van het bestaande. Maar vanuit het perspectief van gewenste transitie is de vraag of er bij ombouw wel voldoende ruimte is voor de nieuwe toetreders en voor hun ambities, ideeën en principes. Onder wiens voorwaarden vindt de ombouw plaats, in welke 'taal' gebeurt dat, in welke fora wordt het besproken en met wiens regels



en normen krijgt het vorm? Dat zijn belangrijke vragen die ombouw op tafel moeten komen, terwijl een deel van de partijen er een groot belang bij heeft om hier niet te veel bij stil te staan.

Ombouw volgt een in de Nederlandse context populair pad van de 'polder'. De polder is een metafoor voor de van oorsprong corporatistische traditie waarin grote en voor het systeem cruciale partijen samenkomen om de koers voor een bepaald domein uit te zetten en daarover ook commitment aan te gaan. Partijen opereren hierbij vanuit welbegrepen eigen belang en verkiezen een coöperatieve strategie boven de onderlinge strijd. Dat betekent dat ze niet maximaal winnen, maar ook nooit volledig verliezen. Ze krijgen nooit alles wat ze willen, maar wel een belangrijk deel daarvan. En ze kunnen niet bepalen wat er gebeurt, maar ze beslissen wel mee en hebben dus ook invloed. Ombouw heeft vanuit de polder dan ook vaak de connotatie van geleidelijke aanpassing en verbetering: optimalisatie en stabilisatie. Maar het is ook de manier waarop we in Nederland uiteindelijk tot afspraken komen over ander gebruik van energie-infrastructuren, het aanpassen van wettelijke kaders en regelingen, tot het verdelen van economische lasten en lusten.

Transitiesturing in de context van ombouw richt zich weliswaar op coöperatie, deliberatie en geleidelijke aanpassing, maar wel vanuit het vertrekpunt van een gewenste transitie (en dus de onvolhoudbaarheid van het huidige regime op termijn) en in relatie tot de dynamieken van opbouw en afbouw. Dat betekent dus polderen, maar alleen met partijen die gericht zijn op gewenste transitie en hun eigen transitie serieus ingezet hebben. Transformatieve partijen komen vanuit het regime, al dan niet met nieuwe partijen, samen om gezamenlijk de regels van het regime aan te passen en ook afspraken te maken over ombouw en afbouw. Bijvoorbeeld ten aanzien van veranderende economische condities, aanbestedingsregels, inkoopcriteria, voorrangsregels, bouwbesluiten, belastingverschuivingen, samenwerkingsverbanden, functieprofielen, opleidingsstructuren, organisatie-inrichting of investeringen. Het bestaande regime kan zich zo meer geleidelijk vanuit een duidelijke toekomstvisie aanpassen aan de veranderende omgeving en nieuwe elementen integreren – het vindt zichzelf opnieuw uit.

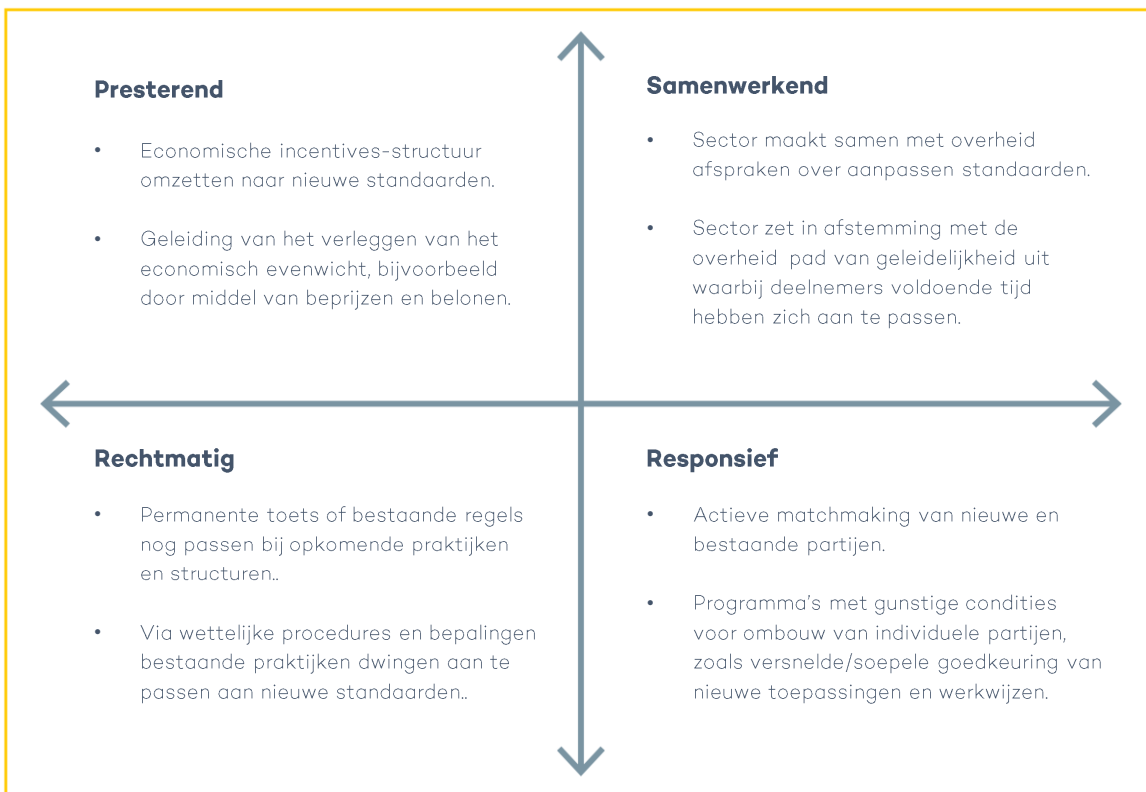
Om een transitiepolder-aanpak te laten slagen is een gestructureerde omgeving voor afstemming cruciaal, omdat ordentelijke ombouw gericht op transitie een collectieve-actieprobleem is. Als alle partijen uit het regime meedoen werkt het, maar lang niet alle partijen zijn in gelijke mate al zelf in transitie en zullen dus ongelijke belangen hebben bij (versnelde) transitie. Partijen kunnen er simpelweg voor kiezen om toch nog een paar jaar door te gaan in het huidige productiemodel om daar nog maximale winst uit te halen. Voor alle individuele partijen is dat een heel batige strategie; als ze hem allemaal toepassen komt er van collectieve ombouw niets terecht. Partijen die 'vroeg bewegen' lopen het risico op een hoog verlies, wat een krachtige disincentive vormt voor vooruitstrevend 'transitiedrag'.

Om collectieve-actieproblemen op te lossen vanuit de polder is er meer nodig dan collectieve afspraken met een zelf-georganiseerd (mild) handhavingsregime, aangezien dit zelden verder komt dan de laagst haalbare kortetermijnstappen. Het moet uitgaan van een collectieve existstrategie waarbij de gewenste transitie als gegeven beschouwd wordt, de maatschappelijke

baten ervan zo goed mogelijk in beeld gebracht worden en deze in relatie gebracht wordt tot de transitiekosten die partijen uit het regime moeten maken. De (Rijks)overheid kan hierin een rol spelen door vooraf een helder en niet onderhandelbaar doel te bepalen, en spelregels te koppelen aan een duidelijk handhavingsregime. Maar vervolgens ook door tijdspaden af te spreken, en versnelde aanscherping van regels en randvoorwaarden op zo'n manier te organiseren dat organisaties hier op tempo hun aanpassingen en veranderingen op af kunnen stemmen. Alleen op deze manier kan een polderaanpak helpen om alle deelnemers uit welbegrepen eigen belang en op basis van een gelijk speelveld in beweging te brengen en te houden.

De ombouwroute kan vanuit verschillende perspectieven op overheidssturing worden ingevuld, elk vanuit een andere overheidsrol. Onderstaande figuur geeft een selectie aan voorbeelden van hoe dit er in de praktijk uit kan zien.

## Ombouw



### 1.3.3 Afbouw

Afbouw brengt met zich mee dat vaak de meest centrale en machtige spelers in het veld hun verlies moeten nemen, bepaalde bedrijfstakken, beroepen of belangen verdwijnen en sterk ingesleten waarden, opvattingen en routines fundamenteel ter discussie komen te staan. Dat betekent voor organisaties of personen concreet het opgeven of veranderen van hun positie, soms tot op het niveau van voortbestaan en identiteit: afbouwen kan 'van veel naar (wat) minder'

betekenen, maar het kan ook daadwerkelijk 'beëindiging' zijn. Dat gaat voorbij een simpele economische calculatie van verlies. Regimes zijn ook cultureel en psychologisch genesteld en zorgen ook op dat niveau voor spanning. Discussies over het 'verliezen van de gehaktbal' zijn tegelijkertijd onzinnig én waar, maar evengoed geldt dat voor beroepsgroepen of bedrijfsmodellen die jarenlang werkten en plots ter discussie komen te staan. Regimes zijn niet alleen economische, technische of natuurlijke systemen, maar gaan vaak gepaard met diepe maatschappelijke, sociale en culturele verbindingen. Afbouw is dan geen vanzelfsprekendheid, net zoals de opbouw van alternatieven lang niet altijd met gejuich wordt onthaald.

In theorie kan afbouw vanuit alle kanten van een domein komen. Consumenten kunnen zich verenigen en bepaalde producten of categorieën weigeren. Consumentenmacht kan afbouw veroorzaken. Bedrijven of organisaties kunnen zelf ook samen afbouw overeenkomen. Ze kunnen besluiten om met bepaalde methoden of producten te stoppen, bijvoorbeeld omdat er nieuw bewijs is voor gezondheidsschade die hun aanpak oplevert. In zekere zin is het mechanisme hier hetzelfde als bij de vijandige strategieën die regimepartijen ten aanzien van nieuwe toetreders kunnen ontplooiën: hier blokkeren ze alleen niet de ander, maar zichzelf. Het argument daarvan is echter uitzonderlijk: een welbegrepen eigenbelang dat de enige manier om 'allen te redden' is om zelf te stoppen. Dat ligt al snel dicht aan tegen ombouw, maar daarin is er toch meer sprake van continuering van tenminste een deel van de activiteiten. Boerenbedrijven die zich massaal melden voor een vrijwillige uitkoop – nog voordat daarvoor een échte regeling is – is daarvan een voorbeeld. Of vegetariërs die zelfstandig stoppen met vlees eten. Mensen die zelf de vaste telefoonlijn opgeven. Of denk aan échte regimes, in de zin van politieke regimes: soms heffen die zichzelf op, om daarmee ruimte te maken voor nieuwe stromingen (waar betrokkenen vaak zelf geen rol meer in kunnen spelen). Ook hier is de afweging meestal letterlijk één van leven of dood: vreedzame overdracht nu, of de guillotine (of equivalent daarvan) korte tijd later. De geschiedenis kent vele voorbeelden van vreedzame overdracht van macht en verandering van regime. Nooit zonder druk, maar wel zonder ultieme en vaak gewelddadige gevolgen.

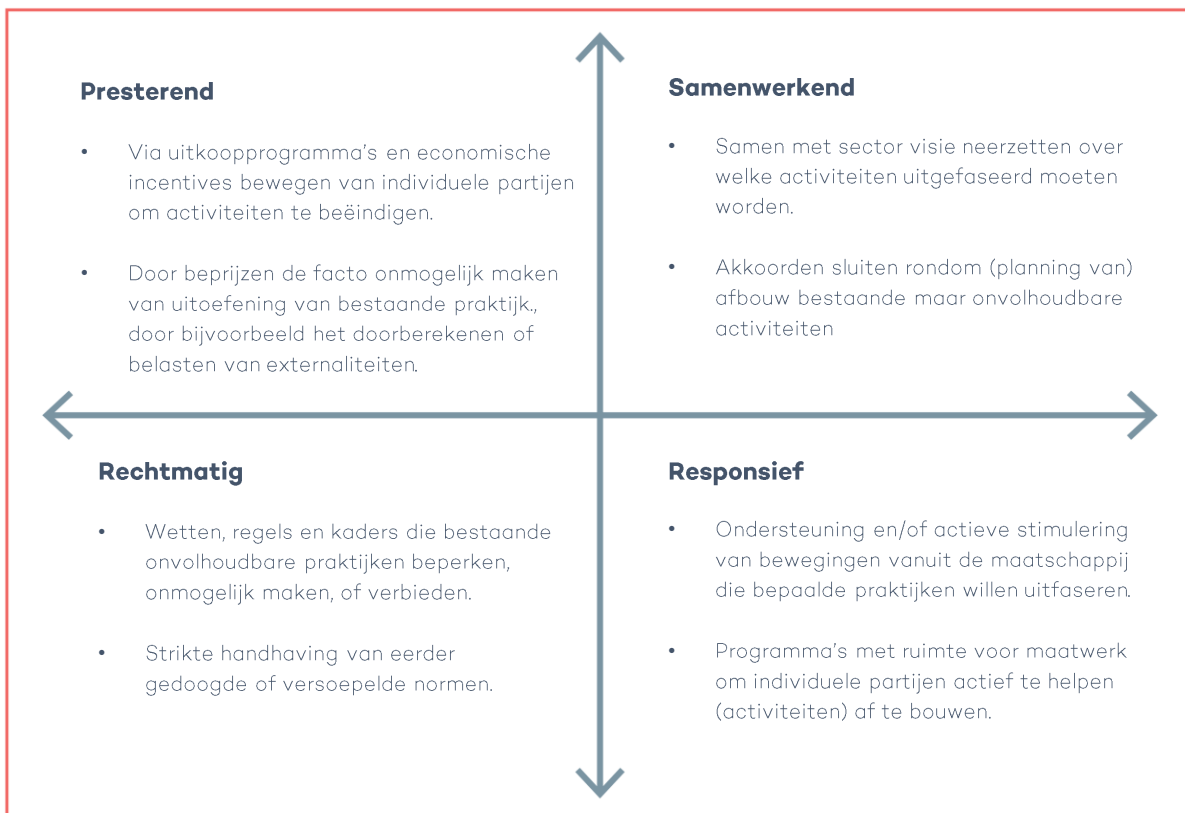
In veel gevallen is er echter bij afbouw een grote rol voor externe partijen en daarmee ook vaak de overheid benodigd. Regimepartijen zien kansen op verlenging, of zien onvoldoende druk om te stoppen. Of ze zijn in het geheel niet overtuigd van een noodzaak tot aanpassing en willen 'gewoon door'. Dan is er vaak een rol van de overheid om op basis van een democratisch besluit, in het belang van het publiek(e), een verandering van regime te forceren. De rol van de overheid is hier om twee redenen van belang. Ten eerste is de overheid bij uitstek de partij die externe druk kan opleggen aan regimepartijen, als vertegenwoordiger van het publieke belang of belangen van andere groepen in de samenleving. Via de overheid kunnen andere belangen en waarden worden opgelegd, die via andere meer maatschappelijke of economische kanalen geen toegang vinden.

Denk bijvoorbeeld aan een verbod op roken in de publieke ruimte. Daarmee komt ook meteen de tweede reden voor een belangrijke rol van de overheid op. Partijen, routines of structuren die 'worden afgebouwd' verdienen bescherming vanuit het recht, om te voorkomen dat afbouw een synoniem wordt voor 'afpakken' of plundering van economische en maatschappelijke positie. Afbouw is het gericht toedelen van verlies en leed aan maatschappelijke partijen – personen,

bedrijven, organisaties, belanghebbenden – en dat kan en mag in een rechtstaat alleen gebeuren met de grootst mogelijke zorgvuldigheid. Het geweldsmonopolie ligt in moderne samenlevingen niet voor niets bij de staat, ingebed in een dicht systeem van checks en balances. Die gelden ook voor de afbouw van posities in transitie. Dat is in algemene zin zo, maar helemaal sterk in een specifiek op afbouw gerichte route voor transitie. Dat maakt de overheid hier tot een cruciale speler, die vervolgens ook heel strak ingesnoerd en beperkt is vanuit rechtstatelijke principes en rechtsbescherming voor maatschappelijke partijen. Dat heeft als paradoxaal gevolg dat de overheid hier de meest aangewezen partij is, maar in het handelen juist het zwaarst beperkte is. Dat zorgt ervoor dat afbouw door de overheid nooit 'snel' en zelden 'volledig' is. Niet als teken van traag of zwak optreden van de overheid, maar als uitdrukking van een goedwerkend systeem van rechtsbescherming en checks en balances van overheidsinterventie.

De afbouwroute kan vanuit verschillende perspectieven op overheidssturing worden ingevuld, elk vanuit een andere overheidsrol. Onderstaande figuur geeft een selectie aan voorbeelden van hoe dit er in de praktijk uit kan zien.

## Afbouw



### 1.3.4 Voortbouw

Bij voortbouw kristalliseert een nieuw systeem uit en is er sprake van mainstreaming en normalisering van aanvankelijk marginaal of alternatief gedrag. Institutionaliseren is een belangrijke stap in dat proces. Maar dat roept natuurlijk wel meteen de vraag op wat er nu precies gestold en geïnstitutionaliseerd wordt. Is dat voldoende anders? Waarop bouwen we voort? Op een werkelijk nieuwe richting, in het verlengde van wat in de opbouw is ontwikkeld? Of zijn het toch vooral aangepaste vormen van 'het oude'? Is het voortbouw op het bestaande, of op een gematigde variant daarvan? Of is het voortbouw op het nieuwe, of op een gematigd of gedempte variant daarvan? Voortbouw is net als de andere deelprocessen nooit onschuldig. Het is voor alle betrokken partijen de meest cruciale fase, omdat zij herkennen dat hier de nieuwe standaard wordt gezet. Hier is het dus 'oplekken geblazen'. Het kan voor bestaande regimepartijen een goed moment zijn om alsnog hun oude verdienmodellen en principes te verankeren.

Vernieuwers kunnen alsnog buitenspel komen te staan, diversiteit kan afnemen en de scherpe kantjes eraf geslepen. De vernieuwing moet in deze fase ook voldoende maatschappelijke steun verwerven en behouden, terwijl het brede publiek waarschijnlijk nog vooral moet wennen aan het idee. De term voortbouw suggereert volgtijdelijkheid: het volgt op een eerdere fase en bouwt daarop voort. Maar het kan net zo goed een beginpunt van transitiesturing zijn. Bijvoorbeeld door te beginnen bij het 'nieuwe' en dat te hanteren als maat voor alle afwegingen die nog volgen. 'Demand pull' wordt dat in de innovatietheorie genoemd: beginnen bij de vraag, en het eventueel creëren daarvan, zodat vanuit het nieuwe normaal het bestaande systeem die kant op beweegt. Waarmee – en dat is hier de werkzame paradox – het nieuwe normaal ook daadwerkelijk materialiseert en 'normaal wordt'. Sturen vanuit voortbouw gaat om het 'maken' van self-fulfilling prophecies, door het systeem zo in te richten dat het nieuwe de natuurlijke en voor de hand liggende optie wordt voor actoren die dagelijkse en/of strategische afwegingen maken.

In het geval van aangetrokken transitie ligt de nadruk op voortbouw. Maar dan niet als opvolging op een eerder ingezette beweging, maar als accent in de sturing: als het 'begin' van transitiesturing. Door prikkels, normen en kaders zoveel mogelijk in te richten vanuit 'het nieuwe' ontstaan voorkeuren voor ander gedrag. Het systeem wordt dan naar het nieuwe getrokken, omdat daar de belangrijkste trekkrachten in het systeem aanwezig zijn. Zo ontstaat 'demand-pull' waarin het systeem door het veranderen van systeeminrichting meer vanzelfsprekend 'het nieuwe' boven het bestaande prioriteert.

Om dit doen is nog steeds opbouw, afbouw en ombouw nodig. Het nieuwe is er niet zomaar en het zal het bestaande verdringen. De essentie van deze route voor transitie is dat deze bewegingen volgen vanuit trekkracht, vanuit vraag en dus vanuit de keuzes die het publiek (als kiezer, consument, lid, of participant) maakt. Sturing heeft dan de vorm van het mogelijk en waarschijnlijk maken van deze 'andere keuzes' en van het ondersteunen van een domein om in de nieuwe vraag te voldoen. Juist in transformatieve perioden van crisis en schokken kan het mogelijk zijn om plots zichtbaar geworden gewenst, maar nog alternatief gedrag tot norm te verheffen.

Zo is het 'nieuwe normaal' waar nu in termen van de coronacrisis over wordt gesproken een negatieve aanleiding voor een dergelijke voortbouwstrategie: niet het bestaande staat centraal, maar het nieuwe. De (in dit geval) acute noodzaak om vanuit een nieuw principe al het bestaande anders in te richten. Vanuit die trekkracht krijgt 'alles' een andere betekenis en moeten alle partijen proberen te komen tot andere toepassingen. Dit voorbeeld roept ook meteen de politieke dimensie in transitiesturing op. Welke rol en positie hebben gevestigde partijen? Hoe ontstaat er ruimte voor nieuw partijen en hun initiatieven? Hoe voorkomen we dat het 'nieuwe' een verlengstuk van het bestaande wordt? Of uiteindelijk gewoon hetzelfde blijft. In het geval van de coronacrisis beperkt die politiek zich tot de inrichting en rolverdeling: het doel is 'gegeven', omdat het coronavirus een natuurlijk fenomeen is dat zich niet door framing van politici laat doen 'verdwijnen'. Ingewikkelder ligt dat voor minder acute (maar wel urgente) vraagstukken als klimaatverandering, verduurzaming of sociale kwesties zoals houdbaarheid van sociale en maatschappelijke verdelingen. Aangetrokken transitie stelt nog meer dan de andere routes het normatieve doel als beginpunt van sturing. Dat betekent ook dat veel van de politieke strijd over deze transitie zich meteen aan het begin al bevindt.

Ook de voortbouwroute kan vanuit verschillende perspectieven op overheidssturing worden ingevuld, elk vanuit een andere overheidsrol. Onderstaand figuur geeft een aantal voorbeelden.

## Voortbouw



#### **1.4 Van sturingsraamwerk naar sturingsstrategie**

Het hier gepresenteerde sturingsraamwerk toont de volle breedte aan mogelijke benaderingen van transitiesturing. Het raamwerk biedt hiermee een leidraad voor het gesprek over het ontwerp van sturing. Welke nadruk leggen we in de x-curve; welke 'type' sturing nemen we daarbij? Theoretisch zijn er 16 benaderingen: vier bewegingen binnen een transitie, zoals weergegeven in de X-curve, die ieder kunnen worden bevorderd vanuit de vier sturingsperspectieven zoals weergegeven in het NSOB-kwadrant. Alle 16 opties zijn mogelijk, maar in de praktijk hangt het af van positie, perspectief en vertrekpunt van degene(n) die transitiesturing willen inzetten.

Het uitgangspunt is hierbij dat vanuit een (gewenst) transitieperspectief in beeld komt waar bestaande sturing dominant is of onderbelicht - of zelfs contraproductief uitpakt. Vanuit die analyse kan dan een specifieke benadering voor transitiesturing worden geformuleerd. Alles is dus mogelijk, maar uiteindelijk is het de kunst om te komen tot de best passende en meest kansrijke vorm van sturing voor het vraagstuk in kwestie. Het maken van deze keuzes vereist een open en systematisch gesprek over de accenten die vanuit dit raamwerk kunnen worden gelegd.

Kiezen betekent niet dat er exclusief vanuit één perspectief gewerkt wordt. Waar het om gaat is het benoemen van nadruk, vanuit een bewustzijn van eigen perspectief en positie: welke accenten leggen we bij het in beweging brengen, houden en vernieuwen van de transitiedynamiek binnen een bepaald domein? Waar beginnen we met het ontwerp van sturing en wat betekent dat - van daaruit - voor de andere delen van de op de X-curve benodigde beweging. Strategie betekent in deze context het kiezen voor en, indien nodig, het verleggen van nadruk. Niet alles kan tegelijk. Uiteindelijk is het de kunst om te kiezen waar de nadruk op te leggen en hoe andere elementen daarin ook netjes mee te nemen en te borgen.

Het raamwerk biedt handvatten voor het ontwerp van zo'n sturingsstrategie. Een praktische tool waarmee we de gekozen benadering kunnen expliciteren, om hier vervolgens op te reflecteren. Het hier gepresenteerde raamwerk is dan ook geen 'blauwdruk' of 'roadmap', maar een tool die handvatten moet geven aan een dynamisch proces van interactie, afweging, bijsturing en daarmee ook vanzelfsprekend van (samen) zoeken en aftasten. Het biedt zo een basis voor een discussie over huidige en potentiële inzet van de Rijksoverheid: zetten we nu eigenlijk wel voldoende in op zowel opbouw, ombouw, voortbouw als afbouw, en vanuit welk sturingsperspectief doen we dit? Tot in hoeverre is wat we nu doen eenzijdig, eentonig en mede daardoor (bedoeld of onbedoeld) onvolledig? En hoe kunnen we dit bijsturen? Het raamwerk schetst de volle breedte aan mogelijkheden voor sturing in transitie, waarbij het de kunst is om te kiezen: de essentie van een slimme beleidsstrategie is om te expliciteren en doordachte keuzes maken.

## 1.5 Het tijdigen van de sturingsstrategie

De vraag is nu hoe te komen tot de hierboven beschreven strategische afwegingen. Met dit brede canvas voor transitiesturing voor ons, is het verleidelijk om uitspraken te doen over een ideale instrumentenmix voor sturing in transities. Echter, de essentie van strategie en sturingsontwerp is om combinaties te maken die niet alleen passen bij de aard van het vraagstuk, maar ook bij de stand van 'het moment' – en deze voortdurend aan te passen aan veranderende omstandigheden en inzichten. Er is dus geen generiek patroon dat leidt tot een 'geslaagde transitie', maar wel een handelingsperspectief en instrumentenmix die op dit moment de gewenste dynamiek versterken en ongewenste dynamiek afremmen.

Het 'tijdigen' van sturing is daarmee een cruciaal element van elke strategie. Wat op het ene moment goed werkt, kan op het andere moment weinig te weeg brengen of zelfs averechts uitpakken. Daarom hebben we het niet alleen over het *wat* (in termen van transitieroutes), en het *hoe* (in termen van perspectieven op rollen en gedrag), maar ook het *wanneer* van overheidssturing in transities (in termen van de op dit moment dominante transitiedynamieken). Wat nodig is, is het tijdigen van de analyse en advisering met betrekking tot overheidssturing in transities. Dat tijdigen heeft in termen van transitiesturing drie belangrijke elementen.

**Tijdigen ten opzichte van externe ontwikkelingen:** Ten eerste komt de noodzaak voor het aan de tijd aanpassen van de sturing voort uit interfererende gebeurtenissen of processen, die bijvoorbeeld om uitstel vragen, of juist momentum bieden voor doorbraken door het openen van 'policy windows'. Tijdens een crisis zijn er bijvoorbeeld dreigingen en kansen voor sturing die er normaal niet zijn. Draagvlak voor bepaalde maatregelen kan bijvoorbeeld plots wegvallen of toenemen, als door een plotselinge gebeurtenis de referentiekaders verschuiven. Denk bijvoorbeeld aan een salarisstijging in de zorg, die door de coronacrisis en het referentiekader van 'vitale beroepen' ineens een veel groter politiek draagvlak heeft gekregen. Andersom geldt dat wat een tijdlang een belangrijke basis vormde, plots kan wegvallen. Wat nu aanjagend werkt, kan door externe ontwikkelingen morgen vertragend zijn. Sturing moet daar steeds op worden aangepast en bijgesteld. Deze ontwikkelingen zijn inherent onvoorspelbaar. Denk aan de coronacrisis, die veel bestaande beleidsplannen heeft doorkruist maar ook een window of opportunity vormt voor oplossingen die nu kunnen doorbreken.

In termen van handelingsrepertoire is het dan belangrijk om in te kunnen spelen op de versterkende of dempende werking van deze externe ontwikkelingen. Door de onvoorspelbaarheid hiervan is de omgang hiermee vooraf niet goed te plannen. Het vergt het vermogen om nieuwe ontwikkelingen vroegtijdig te signaleren en vervolgens een zekere lenigheid in de doelstellingen en manieren van sturen. Het gaat hierbij dus niet alleen om scherpheid in plannen en prioriteiten, maar ook om het vermogen tot timing en temporiseren.

**Tijdigen ten opzichte van transitiedynamiek:** Of en hoe sturing werkt hangt ook af van de fase waarin de transitie verkeerd. Is er vooral behoefte aan eerste stappen in de opbouw en het opschudden/destabiliseren van de status quo? Zitten we vlak voor of midden in de chaos, of willen we doorpakken met voortbouwen en afbouwen? Een fase van grote turbulentie zal iets anders



vragen dan een fase van stabilisatie. Het is dan ook verstandig om de sturing steeds aan te passen aan de nieuwste en meest recente inzichten en verwachtingen van hoe het veld zich ontwikkelt. Bijvoorbeeld welke technologie zich lijkt uit te kristalliseren, welke voorkeuren zich bij burgers nestelen en welke nieuwe normen blijken te ontstaan.

In termen van handelingsrepertoire is dan relevant te analyseren wat de transitie nu vraagt, gelet op de voorgeschiedenis en de huidige dynamiek. In termen van handelingsrepertoire is het belangrijk om rekening te houden met het tempo van de ontwikkelingen. Leidt deze sturingsmix tot het juiste tempo om verder te komen in de transitie? In sommige fasen gaat het dan juist om sturing die tijd 'maakt' voor verdieping, in andere gevallen juist om sturing die helpt versnellen en doorbreken. Daarbij doet zich ook het probleem voor van de verschuivende tijdshorizon. De aanpak wordt dan bijvoorbeeld wel steeds ambitieuzer, maar ondertussen neemt ook de omvang van het probleem toe. Zo zien we bijvoorbeeld bij klimaatverandering dat het probleem groeit en dus steeds grotere ingrepen vraagt naarmate de tijd vordert. Hoe langer het duurt voordat stevig genoeg wordt ingegrepen, hoe meer er nodig is om nog transitie mogelijk te maken. Het gevolg is dat een aanpak op het ene moment nog groot verschil kan maken, maar op het andere moment al te laat is of zelfs vertragend werkt. Een voorbeeld van zo'n verschuivende tijdshorizon is te zien bij de groene daken: een paar jaar geleden werden die nog gezien als belangrijk onderdeel van de oplossing. Inmiddels zijn groene daken volgens sommigen meer voorbeelden van optimalisatie van het huidige systeem, en raakt dit niet aan het meer fundamentele transitievraagstuk over waar en hoe we moeten bouwen in een delta geconfronteerd met een stijgende zeespiegel.

**Tijdigen ten opzichte van sturingsperspectieven:** Ook het perspectief op sturing kent een tijdspecifieke werking die in de analyse en duiding meegenomen moet worden. Is er sprake van slijtage van bepaalde type sturing waardoor het de gewenste uitwerking verliest? Dienen zich nieuwe mogelijkheden aan vanuit nieuwe inzichten, nieuwe partijen, nieuwe beleidscycli? Sturingsrollen werken vaak slechts tijdelijk en raken ook weer uitgewerkt of roepen na verloop van tijd onbedoelde gevolgen op. Sturing zorgt namelijk voor reflexiviteit. Door een bepaalde manier van sturen te kiezen en uit te voeren ontstaan daarop reacties in het systeem. Partijen gaan hun eigen strategieën ontplooiën, gericht op de sturing die de overheid kiest. Een daadkrachtige overheid, die via wetgeving en normstelling zelf een prominente positie inneemt lokt ander soort gedrag uit dan de overheid die juist ruimte laat voor maatschappelijk initiatief. Elke keuze voor sturing lokt tegenreactie uit, deels positief (in lijn met wat bedoeld was) en deels negatief ('pervertering' van het ingezette instrument). Zo kan een bepaalde vorm van prestatiesturing één of twee jaar effectief zijn, maar vervolgens omslaan in perverse prikkels en dan vernieuwing nodig hebben. Sturing kan dus uitgewerkt raken, maar bijvoorbeeld ook juist duurzaam gemaakt moeten worden. Denk aan tijdelijke subsidiepotjes die structureel worden gemaakt om te voorkomen dat waardevolle initiatieven weer verdwijnen. Reflexiviteit zorgt ervoor dat wat 'nu' werkt op termijn als vanzelf veroudert, omdat de toevoeging van de sturing aan het systeem de aard en werking van het systeem verandert. De assumpties waarop de sturing was gebaseerd verouderen dus in zekere zin door de sturing zelf. Deze vorm van reflexiviteit treedt per definitie op, in elk complex systeem. Sturing in transitie is daarmee ook altijd een dynamisch proces, waarin sturing continu

moet worden herijkt en herontworpen op basis van de deels zelf veroorzaakte en deels intrinsieke maatschappelijke dynamiek.

In termen van handelingsrepertoire is het dan te gemakkelijk om te zeggen dat transities gebaat zijn bij een daadkrachtige overheid, een faciliterende overheid of juist een netwerkende overheid. Zo zien we dat, nu het werken als netwerkende overheid bijvoorbeeld tot stroperigheid lijkt te leiden, veelal wordt opgeroepen tot meer daadkracht. Die daadkrachtige overheid liep in het verleden echter ook vaak tegen de grenzen van de eigen invloed aan, en moest daarom juist meer de samenwerking in netwerken opzoeken of een meer faciliterende rol ontwikkelen. Dergelijke goedbedoelde adviezen over een ideale sturingsmix zijn dus te vrijblijvend zonder precies te worden over de tijd waarop ze van toepassing zijn.

## 2. Praktische toepassing sturingsraamwerk

Het sturingsraamwerk zoals gepresenteerd in hoofdstuk 1 kan relatief eenvoudig in de praktijk worden toegepast. Voor dit rapport hebben we dit gedaan voor de drie transitiedomeinen die binnen de portefeuille het ministerie van IenW vallen, te weten mobiliteit, klimaatadaptatie en circulaire economie. In onze aanpak zijn wij nadrukkelijk vertrokken vanuit het idee van kennis als co-productie, gericht op interactie tussen verschillende partijen die ieder hun eigen kennis, perspectief en ervaring inbrengen. De deelstudies zijn dus mede tot stand gekomen door middel van het organiseren van werksessies met de ambtenaren die deze kennis uiteindelijk in de praktijk moeten brengen. Wij zijn ervan overtuigd dat dit ons trapport inhoudelijk beter heeft gemaakt, en ook zal leiden tot meer impact. Om het raamwerk toe te passen hebben we de volgende stappen doorlopen:

1. **Het vaststellen van gewenste transitie.** Voordat je de huidige beleidsinzet kunt indelen aan de hand van het door ons gepresenteerde sturingsraamwerk is het van belang een gedeeld eindbeeld te schetsen van waar de verschillende transitieroutes van opbouw, ombouw, afbouw en voortbouw ongeveer naartoe moeten leiden. Uitgangspunt hiervoor zijn de volgende studies die DRIFT in een voortraject van dit rapport al uitvoerde voor het ministerie van IenW, te weten:
  - a. De analyse van de staat van transitie die wij eind 2019 maakte (Bode et al, 2019) en die vanuit een gedeelde visie op een gewenste transitie de huidige transitiedynamiek in kaart bracht.
  - b. Een verdiepende studie begin 2020 die focust op een specifiek onderwerp per transitiedomein
  - c. Een verbreding van de analyse aan de hand van een reflectie op de steeds belangrijker wordende sociale aspecten in de vorm van vier essays.
2. **Identificeren van huidige sturingsinzet.** Vervolgens hebben we beleidsinstrumenten geïdentificeerd die de Rijksoverheid momenteel inzet en gekeken op welke transitieroute (opbouw, ombouw, afbouw of voortbouw) deze instrumenten worden ingezet.
3. **Analyseren van sturingsperspectief.** Na de huidige sturingsinzet te hebben geïdentificeerd hebben we geanalyseerd vanuit welk sturingsperspectief deze instrumenten opereren en op welke overheidsrol (rechtmatig, presterend, samenwerkend, faciliterend) de nadruk ligt.
4. **Formuleren sturingsstrategie.** Vanuit deze analyse hebben we gekeken naar wat ons opviel en aan welke sturingsimpuls nu behoefte is. In andere woorden, welke sturingsinzet en beleidsinstrumenten zijn nu over- of ondervertegenwoordigd en, gezien het langetermijnperspectief op de gewenste transitie, welke impuls is nu nodig om de transitie te versnellen en richting te geven?

Op deze vragen zal uiteraard nooit een eenduidig of volledig objectief antwoord gegeven kunnen worden, maar het is wel degelijk mogelijk om op deze manier met elkaar meer gestructureerd te reflecteren. Dit vormt vervolgens een belangrijke basis om de mogelijkheden voor sturing binnen de verschillende transitieroutes te verkennen en indien mogelijk te operationaliseren. In dit hoofdstuk presenteren we de door ons gemaakte analyses, en onze observaties en aanbevelingen over wat de verschillende transities nu nodig hebben als sturingsimpuls.

## **2.1 Mobiliteit**

In deze paragraaf laten we zien hoe we het in hoofdstuk 1 gepresenteerde sturingsraamwerk hebben toegepast op mobiliteit. Concreet hebben we een analyse gemaakt van de dominante manieren van sturing die de Rijksoverheid momenteel inzet: op welke transitieroute wordt ingezet, en welke vormen van sturing zijn wanneer dominant? En daaraan gekoppeld: welke vormen van sturing zijn ondervertegenwoordigd, ontbreken, en zouden juist nu een welkome impuls vormen om de transitie verder te helpen? Hieronder staan per domein onze observaties en aanbevelingen over wat de transitie nu nodig heeft als sturingsimpuls.

Het is niet eenvoudig een volledige weergave te geven van al het beleid van de Rijksoverheid dat betrekking heeft op mobiliteit. Dit zou al een onderzoek op zichzelf zijn, valt buiten de scope en doel van dit project, en hebben we dan ook niet gedaan. Onze analyse is gemaakt op basis van de maatregelen die gepubliceerd zijn op de overzichtswaarsite van Rijkswaterstaat. We zijn van mening dat dit een goede weergave geeft van alle maatregelen die op dit moment representatief zijn voor het dominante beleidsdiscours rondom mobiliteit. Deze analyse is aangevuld met input en duiding vanuit interviews met experts en twee werksessies met rijksambtenaren. Dit diende ter kritische reflectie, en gaf inzicht op recente, nog niet geformaliseerde ontwikkelingen.

De maatregelen die we hebben opgenomen in deze analyse zijn dan ook niet een alomvattende weergave van het mobiliteitsbeleid van de Rijksoverheid, maar zijn gekozen omdat ze goed illustreren dat beleidsmaatregelen zich richten op verschillende transitieroutes en vanuit verschillende sturingsperspectieven worden ingestoken. Onderstaande analyse moet dan ook niet gezien worden als een volledige beleidsevaluatie. Wel illustreert dit rapport hoe het raamwerk ook in de praktijk is toe te passen om te reflecteren op huidige beleidsinzet, en een discussie kan faciliteren over welke sturingsimpulsen nu nodig en opportuun zijn om gewenste transities richting te geven en te versnellen. De aanbevelingen die uit onze analyse zijn voortgekomen zijn nadrukkelijk observaties vanuit DRIFT.

### **2.1.1 Analyse huidige sturingsinzet**

#### **Opbouw**

De Rijksoverheid probeert veel en vaak coalities te sluiten waarin gezamenlijke doelen worden geformuleerd. De (Rijks)overheid is hierin één van de partijen in een netwerk waarin doel- en procesafspraken worden gemaakt door middel van overleg en onderhandelingen via de bekende akkoorden, convenanten en green deals. Ten eerste is er natuurlijk het **klimaatakkoord**, met een aparte mobiliteitstafel, waar samen met de sector verschillende doelen zijn geformuleerd. In de uitwerking van het klimaatakkoord voor mobiliteit is ook expliciet een bottom-up aanpak gekozen, waarin regionale mobiliteitsprogramma's worden gemaakt. De invulling van zowel de regio's als de programma's is geheel aan de lokale overheden.

Daarnaast zijn er diverse **Green Deals**, zoals de Green Deal Autodelen (doel: 100.000 deelauto's en 700.000 autodelers in 2021), de Green Deal Duurzame Logistiek in de Bouw (doel: in 2020 volgt

50% van de markt de samen opgestelde principes van deze green deal), en de Green Deal Elektrisch Vervoer (doel: in 2025 is 50% van de nieuw verkochte auto's voorzien van een elektrische aandrijflijn en stekker én is minimaal 30% daarvan - oftewel 15% - volledig elektrisch). De lijst gaat door, met voorbeelden zoals het **Convenant Duurzame Waterstof** (2017 tot 2020), en de **City Deal Elektrische Deelmobiliteit** in stedelijke gebiedsontwikkeling.

Hiernaast is de overheid ook duidelijk actief in het aansluiten bij de dynamiek in de samenleving en wil ze deze faciliteren, stimuleren en aanjagen. Een voorbeeld van dit responsieve sturingsperspectief is de zogeheten **werkgeversaankpak**, waarin de rol van deze groep actoren als cruciaal wordt gezien voor het succes van programma's rondom mobiliteit. Zo is in het klimaatakkoord 2019 de ambitie opgenomen om in 2030 zakelijk gereden (auto)kilometers te verminderen met 8 miljard, ongeacht het type voertuig (benzine, elektrisch, etc). Hiernaast probeert de Rijksoverheid werkgevers te ondersteunen en te stimuleren om hun mobiliteitsbeleid te veranderen, werkgevers in te zetten om deelnemers te werven voor stimuleringsmaatregelen, en door werkgevers met elkaar en de overheid te verbinden om van elkaar te leren en beter samen te gaan werken.

### **Voortbouw**

In het rapport Staat van Transitie (Bode et al, 2019) lieten we al zien dat de mobiliteitstransitie in volle gang is. Het is dan ook niet verassend dat ook de Rijksoverheid verschillende activiteiten ontplooit om het nieuwe normaal te bestendigen, en ook hier voornamelijk actief is binnen een samenwerkend sturingsperspectief. Een mooi voorbeeld is de **Nationale Fietsagenda** van Tour de Force: een samenwerkingsverband van verschillende overheidslagen én vrijwel alle organisaties die verantwoordelijk zijn voor en betrokken bij het fietsbeleid in Nederland. De fiets is natuurlijk al niet meer weg te denken uit het straatbeeld in Nederland, en deze agenda is dus een voorbeeld van een dominantere positie ontwikkelen voor een bestaand element binnen het eindbeeld van de transitie. Met de nationale fietsagenda moet een extra schaa sprong worden gerealiseerd, waarin anders denken, financieren en ruimte geven moet leiden tot 20% meer fietskilometers in 2027 ten opzichte van 2017.

Hiernaast moet ook duurzame (stads)logistiek het nieuwe normaal worden, en ook dit wordt aangejaagd vanuit een samenwerkend sturingsperspectief: de **Green Deal Zero Emission Stadslogistiek**, met als doel om in 2025 de stadskernen emissievrij te beleveren. Ook op gebied van openbaar vervoer zijn voorbeelden van de netwerkende overheid te vinden, zoals het **Platform Duurzaam OV en Spoor**, met als ambities een volledige CO<sub>2</sub>-neutrale voetafdruk van de spoorsector (emissie energie, materialen) in 2050.

Maar we zien ook voorbeelden van maatregelen waarbij de overheid het nieuwe normaal wil bestendigen vanuit een meer presterend sturingsperspectief – denk aan het bestuursakkoord **Zero Emissie Bus**, dat stelt dat het regionaal busvervoer volledig emissievrij bij de uitlaat is in 2030, waarbij regionale concessies worden ingezet. Ook **Rijkswaterstaat** neemt een presterend perspectief wanneer zij bij de formulering Rijksambitie stellen dat de fiets (nog meer) een vanzelfsprekende plek inneemt in de ruimte, en dat daarvoor in de eerste plaats het eigen netwerk

op orde moet worden gemaakt. Ook is Rijkswaterstaat een belangrijke speler in institutionalisering door uitgifte van vergunningen voor laadpalen, waarbij de overheid duidelijk de rol van rechtmatige speler op zich pakt.

### **Ombouw**

Ons valt op dat op het gebied van mobiliteit nog veel beleid gericht is op optimalisatie van het bestaande systeem. Dit roept de vraag op of er van echte ombouw wel sprake is. Denk aan het **Partnership Talking Traffic**, waarbij het ministerie een nieuwe generatie verkeerslichten (iVRI's) ontwikkelt. Dit zijn intelligente verkeersregelinstallaties die zich aanpassen aan de verkeersstromen. Vrachtverkeer hoeft daardoor minder onnodig te stoppen en dat geeft minder uitstoot. Ook via het programma **Blauwe Golf Verbindend** worden real-time gegevens ontsloten waarmee schippers en weggebruikers hun reis en aankomst beter kunnen plannen, met minder hinder en ergernis en zonder onnodig brandstofverbruik en uitstoot van uitlaatgassen.

Daarnaast zijn er tal van kleinere beleidsprogramma's die ook gericht zijn op optimalisatie, en dit doen vanuit de diverse sturingsperspectieven. Een mooi voorbeeld van een responsief perspectief is het **programma Kies de Beste Band**: met publiekscampagnes, bandenspanningsacties in het veld en de digitale informatieborden boven de snelwegen wil het bewustzijn creëren voor de rol van banden bij o.a. lawaai, ongelukken en brandstofverspilling. Een ander voorbeeld is het **lenW programma Beter Benutten**, dat beoogt de reistijd op de belangrijkste knelpunten in de spits met 10% te verbeteren door dagelijks 100.000 mensen de spits te laten mijden, onder andere door communicatie via websites als [wegwijs.nl](http://wegwijs.nl).

Dat maatregelen zich niet alleen op optimalisatie maar ook op echte ombouw kunnen richten laat het voorstel voor een vrachtwagenheffing goed zien. De vrachtwagenheffing is de heffing per gereden kilometer die betaald gaat worden door Nederlandse en buitenlandse vrachtwagens voor het gebruik van de Nederlandse wegen. Hier wordt vanuit een rechtmatig sturingsperspectief druk uitgeoefend op het nu dominante wegvervoer. Al zijn de directe effecten op een modal shift nog onzeker, laat de maatregel zien dat er wordt ingezet op ombouw naar een toekomstbestendige Nederlandse vervoersector waar alle modaliteiten een meer evenwichtige plek hebben.

### **Afbouw**

Zoals we eerder lieten zien in Staat van Transitie zijn de eerste tekenen van afbouw en afscheid zichtbaar aan het worden in de mobiliteitstransitie, maar beleid van de Rijksoverheid worstelt hoe hiermee om te gaan. Zo valt vaak te lezen dat in het Klimaatakkoord zou staan dat het kabinet een verkoopverbod op nieuwe benzine- en dieselauto's wil per 2030. Dit beleid is echter nog zeer voorzichtig geformuleerd, en betreft het **streven naar 100% emissieloze nieuwverkoop** van personenauto's in 2030. Ook staan veel **verworven rechten** van het huidige mobiliteitssysteem, zoals relatief goedkoop privékilometers kunnen maken in een auto van de zaak, nog maar beperkt ter discussie of wordt er zelfs actief bestendigend beleid op gemaakt. Ook de andere initiatieven gericht op uitfasering, zoals de **milieuzones in binnensteden**, kwamen uit de beleidskoker van lokale overheden, alvorens de Rijksoverheid zich hiermee ging bemoeien (responsief perspectief).

Kort gezegd is de Rijksoverheid nog zoekende welke rol te vervullen in afbouwbeleid, en vanuit welk sturingsperspectief dit aan te vliegen.

### 2.1.2 Waar zet de Rijksoverheid nu op in?

Mobiliteit is een breed beleidsterrein waarbinnen de overheid op tal van manieren intervenueert. Er zijn instrumenten die zich richten op opbouw, voortbouw, ombouw en afbouw. In de meeste gevallen doet de Rijksoverheid dit ook al vanuit verschillende sturingsperspectieven: faciliterend, samenwerkend, presterend en rechtmatig.

Toch zijn er duidelijke accenten te identificeren. Wat opvalt is dat de overheid nog sterk inzet op optimaliseren. Erg veel geld ligt nog vast in het aanleggen van nieuwe wegen: tot 2028 trekt de overheid bijvoorbeeld zo'n € 25 miljard uit voor de aanleg van nieuwe wegen – dat is ca. 1% van de totale uitgaven van het Rijk per jaar (begroting 2020). Hiernaast valt op dat er ook vanuit elk van de vier sturingsperspectieven op deze optimalisatie van het huidige systeem wordt gestuurd. Een mooi voorbeeld zijn de diverse kleinere beleidsprogramma's die optimaliseren vanuit een responsief perspectief, zoals het programma Kies de Beste Band.

Optimalisatie is niet per definitie slecht – we hebben veel te danken aan onze hoogwaardige infrastructuur en er zijn goede redenen deze te behouden of te verbeteren. De nadruk op optimalisatie is echter zo dominant dat van echte ombouw, oftewel kijken wat nodig is om bepaalde elementen van het huidige systeem een plek te geven in het nieuwe systeem, nauwelijks sprake is. Op meta-niveau zien we dat het huidige mobiliteitssysteem weinig ter discussie staat, het beeld dat mobiliteit goed is voor de economie is bijvoorbeeld nog altijd leidend.

De Rijksoverheid zet ook veel in op opbouw en doet dit met name vanuit de samenwerking, verleiden en vrijwilligheid: denk hierbij aan alle green deals, akkoorden en convenanten. Natuurlijk zitten hier veel mooie initiatieven tussen, maar deze tellen nog onvoldoende op. Zoals we hebben aangegeven in hoofdstuk 2 is er een risico om voor het opbouwpad de nadruk te leggen op samenwerking. Opbouw klinkt positief, maar de keerzijde is dat het vroeg of laat ook tot creatieve destructie zal leiden. Regimepartijen voelen dit aan en zullen met samenwerking, bewust of onbewust, ook een rem zetten op het proces van opbouw door 'mee te stribbelen'. Radicale verandering krijgt hierdoor te weinig ruimte.

Afbouwbeleid is nauwelijks tot niet aan de orde. Vanuit de Rijksoverheid is dit beleid nog zeer voorzichtig geformuleerd, zoals dat er *gestreefd wordt naar* 100% emissieloze nieuwverkoop van personenauto's in 2030. Ook staan veel verworven rechten van het huidige mobiliteitssysteem, zoals relatief goedkoop privékilometers kunnen maken in een auto van de zaak, nog maar beperkt ter discussie.

Tot slot is het treffend dat ook op gebied van sturing de steden vooroplopen. Lokale overheden nemen regelmatig het voortouw, zoals bij parkeerbeleid en de milieuzones in binnensteden. Dit heeft geleid tot allerlei verschillende lokale regelingen en een groeiend gat tussen koplopers en twijfelende steden met koudwatervrees. Dit daagt het Rijk uit om een rol te pakken – maar ook die lijkt koudwatervrees te hebben en houdt nog vaak af.



### 2.1.3 Aan welke sturingsimpuls is nu behoefte?

De mobiliteitstransitie zit in een interessante fase. Aan de ene kant is de dynamiek van vernieuwing zichtbaar, en wordt deze veel ondersteund – ook vanuit de Rijksoverheid. Tegelijkertijd is het bestaande systeem weerbarstig, en is onze observatie dat veel beleid ook gericht blijft op optimalisatie van dit systeem, in plaats van daadwerkelijke transformatie. Vanuit deze analyse maken wij twee aanbevelingen voor een sturingsimpuls:

- **Opbouw met nadruk op presterend sturingsperspectief.** Bij opbouwbeleid lijkt de tijd rijp om de aandacht te verschuiven van een samenwerkend naar presterend perspectief. De afgelopen jaren zijn er tal van concepten doorontwikkeld die volwassen zijn voor verdere opschaling. Denk aan MaaS en deelmobiliteit, OV&fiets-combinaties ook buiten de stad, en de belangrijke rol van mobiliteitshubs. Samenwerking gericht op verleiden en vrijwilligheid is hier onvoldoende, en biedt weinig mogelijkheden voor het stevig borgen van publieke waarden zoals toegankelijkheid, inclusie en duurzaamheid. Dit vraagt om een rol van de Rijksoverheid die duidelijke doelen stelt, voortgang rapporteert en verantwoording aflegt. Oftewel, een Rijksoverheid die stuurt vanuit een presterend perspectief.
- **Afbouw met nadruk op samenwerkend perspectief.** Daarnaast is de tijd rijp voor assertief afbouwbeleid. Hier ligt een samenwerkend perspectief voor de hand. Zo kan de Rijksoverheid bijvoorbeeld veel meer aansluiten bij koplopersteden en -regio's die nu het voortouw nemen, en de lessen, principes en nieuwe modellen vervolgens helpen verspreiden naar overige steden en/of regio's. Denk aan steden en gemeentes die vooruitstrevend beleid (willen) maken op gebied van milieuzones, maximumsnelheden, fossiele verkoop, parkeernormen en autoluwe gebiedsontwikkeling, etc. Volg deze transitiebeweging ingezet vanuit gemeentes en ga deze regiokracht meer ondersteunen, faciliteren, ervan leren en verbinden.

Om beide sporen serieus in te zetten is een fundamentele discussie nodig over de rol en belangen van de Rijksoverheid zelf in het huidige mobiliteitssysteem. De inkomsten uit accijnzen, de verbindingen met de sector, de economisch afhankelijkheid en betekenis maar ook de al gecommitteerde investeringen via het infrastructuurfonds: op vele vlakken is het rijksbeleid en haar financiën onderdeel van optimalisatie. Transitiesturing moet ook dit ter discussie durven stellen en verkennen hoe te komen tot het beëindigen van uitbreiding van het wegennet, of hoe het infrastructuurfonds open te breken om de middelen richting deelmobiliteit, OV en fietsen te sturen. Het Rijk is zoekende naar de rol en het bijbehorende sturingsperspectief, mede door de eerdergenoemde afhankelijkheden en onbekendheid van hoe het precies afgebouwd dient te worden. Het samenwerkende perspectief lijkt dan voor de hand liggend: aansluiten bij de bestaande beweging (zero-emissie, delen, etc.), daarbij partnerschappen zoeken maar wel expliciet met de beweging weg van huidige onwenselijke praktijken (fossiel, ongezond, auto-gedomineerd verkeer, etc.). Hierbij kan het helpen koplopersteden en -regio's die al bezig zijn met afbraakbeleid te stimuleren en ervan te leren, en ze te gebruiken als externe prikkel om ook als Rijksoverheid de discussie over vergelijkbaar afbraakbeleid te voeren.

## **2.2 Klimaatadaptatie**

In deze paragraaf laten we zien hoe we het in hoofdstuk 1 gepresenteerde sturingsraamwerk hebben toegepast op klimaatadaptatie. Concreet hebben we een analyse gemaakt van de dominante manieren van sturing die de Rijksoverheid momenteel inzet: op welke transitieroute wordt ingezet, en welke vormen van sturing zijn wanneer dominant? En daaraan gekoppeld: welke vormen van sturing zijn ondervertegenwoordigd, ontbreken, en zouden juist nu een welkome impuls vormen om de transitie verder te helpen? In tegenstelling tot de andere deelstudies in dit rapport (over mobiliteit en circulair), kijken we bij klimaatadaptatie niet alleen naar de sturing vanuit de Rijksoverheid maar naar alle overheden die samenwerken in het Deltaprogramma. Dus ook de provincie, gemeentes en waterschappen. Hieronder staan per domein onze observaties en aanbevelingen over wat de transitie nu nodig heeft als sturingsimpuls.

Onze analyse is gemaakt op basis van een aantal belangrijke de beleidsdocumenten en programma's in dit domein: het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie (DPRA) en de Nationale Adaptatie Strategie (NAS). Deze analyse is aangevuld met input en duiding vanuit twee werksessies met de ruimtelijke-adaptatiewerkgroep (bestaande uit rijksambtenaren en representanten uit de provincies, gemeentes en waterschappen) en interviews met drie experts die aan dit thema werken. Dit diende ter kritische reflectie op aannames voor deze verdieping, en gaf inzicht op recente, nog niet geformaliseerde ontwikkelingen.

Niet alle maatregelen uit de DPRA en de NAS zijn meegenomen in de analyse – dat lag buiten de scope en het doel van dit project. We hebben ons gericht op een aantal illustratieve voorbeelden op basis van literatuurstudie, interviews, werksessies en eigen observaties en inzicht. Onderstaande analyse moet dan ook niet gezien worden als een uitgebreide beleidsevaluatie. Wel illustreert het hoe dit raamwerk ook in de praktijk is toe te passen om te reflecteren op huidige beleidsinzet, en een discussie kan faciliteren over welke sturingsimpulsen nu nodig en opportuun zijn om gewenste transities richting te geven en te versnellen. De aanbevelingen die uit onze analyse zijn voortgekomen zijn nadrukkelijk observaties vanuit DRIFT.

### 2.2.1 Analyse huidige sturingsinzet

#### **Opbouw**

Verschillende programma's uit de DPRA en de NAS zijn gericht op opbouw en we zien, niet geheel onverwacht, een zeer actieve overheid bij het stimuleren en faciliteren van allerlei alternatieven in opkomst. Wat opvalt is dat deze programma's nadrukkelijk op zoek gaan naar samenwerking met de samenleving en heel duidelijk van buiten naar binnen werken, oftewel ze sluiten aan bij de dynamiek in de samenleving en willen deze faciliteren, stimuleren en aanjagen.

In sommige gevallen gebeurt dit nadrukkelijk vanuit het idee van de responsieve overheid in de actieve samenleving, zoals we zien bij allerlei programma's die proberen aan te sluiten bij bestaande dynamiek in buurten, om deze klimaatadaptatiever te maken. Zo komen er steeds meer klimaatadaptatieve buurtinitiatieven die in co-creatie onderwerpen meenemen in het

herontwikkelen van de buurt, zoals wateroverlast, droogte, hitte, gezondheid, energietransitie, groen-zelfbeheer, versterken van sociale bindingen. Deze initiatieven laten zien dat het ook anders kan dan top-down plannen. Maar deze benadering is zeer afhankelijk van lokale context zoals ligging ten opzichte van water, soort bebouwing, en sociaal demografische context (leeftijd, cultuur, economisch welzijn, eigenaarschap).

Deze aanpak werkt vooral in buurten met actieve bewoners die de ervaring en tijd hebben om dit soort processen te begeleiden. Om dit een meer gedragen aanpak te maken zet de Rijksoverheid in op diversifiëring waarin verschillende manieren buurten gemobiliseerd worden om zich klimaatadaptief in te richten. Een voorbeeld van een programma is Verduurzaming Corporatiewoningen van Platform 31 dat erop gericht is de maatregelen voor sociale huurwoningen in kaart te brengen. Dit type samenwerking staat nog echt aan het begin, maar het heeft het potentieel om uit te groeien tot een lerend netwerk.

Ook zien we veel voorbeelden van een overheid die vanuit een meer samenwerkend sturingsperspectief het nieuwe normaal probeert te stimuleren. Dit betekent dus een overheid die veel meer vanuit concrete doelen stuurt, actief stakeholders benoemt, deze partijen opzoekt en samenwerkingsovereenkomsten met ze afsluit. Zo zien we dat vanuit de DPRA via verschillende kanalen en fora wordt gewerkt aan het stimuleren en faciliteren van klimaatadaptieve oplossingen in de ruimtelijke omgeving, zoals zijn het platform Samen Klimaatbestendig waarin een kernteam van communitymanagers en netwerkers vraag en aanbod in verschillende regio's, sectoren en bestaande netwerken actief bij elkaar brengen. Zij werken actief aan het betrekken van partijen die relatief onbekend zijn in het klimaatadaptatienetwerk, zoals verenigingen van verzekeraars, huizenbezitters en tuincentra.

Een ander voorbeeld is de City Deal Klimaatadaptatie als onderdeel van de Agenda Stad. Deze deal omvat de samenwerking van het Rijk, steden, provincies en maatschappelijke partners die is gericht op het versterken van de groei, innovatie en leefbaarheid van de Nederlandse steden. City Deal is een samenwerkingsovereenkomst tussen inmiddels zeventien publieke partners en zeventien (semi)private samenwerkingspartners en de Rijksoverheid.

We zien met name op lokaal bestuursniveau dat er veel van buiten naar binnen wordt gestuurd. Veelgenoemde voorbeelden zijn Operatie Steenbreek en Amsterdam Rainproof. De Rijksoverheid onderschrijft het belang van deze aanpak in de DPRA en de NAS. Amsterdam Rainproof is een initiatief opgezet vanuit het waterbedrijf, het waterschap en de gemeente Amsterdam, maar opereert als zelfstandig netwerk. Amsterdam Rainproof zet actief in op het creëren van een markt voor klimaatadaptieve maatregelen. Door contact te zoeken met de lokale tuincentra en de vereniging van tuincentra is het thema klimaatadaptatie op de agenda gebracht en hebben de tuincentra hun rol in de transitie vormgegeven. Zo hebben zij de inrichting van de winkels aangepast door regentonnen en vergroeningsopties te combineren. Ook zijn in samenwerking met de tuincentra bewustwordingscampagnes georganiseerd. Dit bleek een succesvolle manier om een nieuwe markt te creëren voor hoveniers die klimaatadaptatie in hun werk betrekken en zo eigenaarschap bij de bewoner krijgen. Deze manier van werken herkennen wij niet alleen bij

Stichting Steenbreek, de samenwerking tussen Amsterdam Rainproof met de brancheverenigingen voor tuincentra en hoveniers, maar ook bij andere lokale overheden, het door DPRA ondersteunde platform Samen Klimaatbestendig, Ons Water (communicatie en bewustwordingsprogramma van Rijk en decentrale overheden) en vele anderen.

Met name gemeentes kunnen nu veel zelf regelen en vastleggen over klimaatbestendig bouwen en inrichten. Omdat dit nog weinig gebeurt is op initiatief van BZK en DPRA een werkgroep<sup>1</sup> gestart om onderzoek te doen naar knelpunten en advies te geven over oplossingsrichtingen. Daaruit kwam de 'Handreiking decentrale regelgeving klimaatadaptief bouwen en inrichten'. De handreiking is een communicatief instrumentarium om vanuit een responsieve rol te werken aan klimaatadaptatie. Het doel ervan is om gemeentes, waterschappen en provincies beter inzicht te geven waar decentrale regelgeving nuttig is (juridisch borgen in huidig wettelijk stelsel), of wanneer het kan via stimuleringsmaatregelen of afspraken in een convenant. In de handreiking zelf wordt dus verwezen naar verschillende instrumenten. Veel instrumenten die genoemd zijn passen bij een presterende of rechtmatige overheid: de (de)centrale overheid is in meer of mindere mate kaderstellend en marktpartijen – zoals ontwerpers, projectontwikkelaars en bouwers – leveren binnen deze kaders optimaal resultaat t.a.v. klimaatbestendigheid. Ook wordt er verwezen naar andere sturingsinstrumenten, zoals inhoudelijke advisering en overleg, prestatieafspraken met woningcorporaties, het faciliteren van maatschappelijke initiatieven, en het vormen van stimuleringsmaatregelen en financiële prikkels (o.a. subsidies, groene korting op leges bij omgevingsvergunningen, differentiatie in het tariefsysteem van de rioolheffing).

### **Voortbouw**

Van een nieuw normaal is in de praktijk nog geen sprake. Wel is er een duidelijker beeld ontstaan van wat onhoudbaar en wat wenselijk is. Dit wensbeeld gaat met name over integrale samenwerking als standaard, klimaatadaptatie integreren in bouwregelgeving en toekomstvisies, en het vaststellen van basisnormen. Vanuit een overwegend samenwerkende rol probeert de overheid dit wensbeeld te bestendigen.

Vanuit het proces van de totstandkoming van de NAS is duidelijk op een samenwerkend perspectief op overheidssturing ingestoken. Dit heeft bijgedragen om integraal werken binnen de Rijksoverheid normaler te maken. De opstelling als netwerkende overheid in dit programma heeft ervoor gezorgd dat verschillende ministeries – IenW, BZK, LNV en VWS – hun verantwoordelijkheid nemen rondom het thema ruimtelijke adaptatie. Ook heeft het geleid tot het verbreden naar andere sectoren waaronder natuur, landbouw en gebouwde omgeving. Vanuit het proces van het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie is vooral ingezet op samenwerking met de decentrale overheden. Het is nog niet duidelijk hoe de werkwijzen van de NAS en Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie exact worden voortgezet, en of een eventuele verbindende of coördinerende rol van IenW voldoende is om de aanpak te ondervangen.

---

<sup>1</sup> Deze werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de UvW, de VNG, IPO/PNH, AGV/Waternet Amsterdam, Staf Deltacommissaris, IenW en BZK.

Naast dit samenwerkende sturingsperspectief is er ook de wens om als presterende en rechtmatige overheid op te treden. Dit is bijvoorbeeld af te lezen aan één van de 7 ambities van de DPRA: 'Reguleren en Borgen'. Dit gaat om het gebruik van wetten, visies, plannen en standaarden, juridische instrumenten, en het goed gebruik daarvan om klimaatadaptief handelen in de praktijk te ondersteunen. Voorbeelden zijn kaders voor klimaatbestendige inrichting, zoals de omgevingswet en de bouwregelgeving. Binnen de DPRA en NAS wordt bevestigd welke (bouw)regelgeving klimaatbestendig inrichten bevordert, en hoe er voldoende ruimte blijft voor maatwerk voor regionale verschillen en specifieke omstandigheden.

Bij het ontwikkelen van nieuwe richtlijnen, normen en standaarden zijn verschillende actoren betrokken, waarbij de overheid een samenwerkende rol neemt. Een goed voorbeeld hiervan is het Overleg Standaarden Klimaatadaptatie (OSKA). Dit is een netwerk van marktpartijen, kennisinstellingen en organisaties die zich bezighouden met de ontwikkeling van standaarden, waaronder het CROW, ISSO en NEN. Het initiatief hiervoor werd genomen door de stuurgroep van de DPRA en het directeurenoverleg van de NAS met als doel 'het nieuwe normaal' concreet te maken. Ook hier zien we dat integraal samenwerken meer normaal is geworden. Samen onderzoeken partijen lopende praktijkvoorbeelden, identificeren knelpunten, waarna actieteams concrete afspraken maken over de ontwikkeling of aanpassing van standaarden. Zo gingen bijvoorbeeld vertegenwoordigers van RIVM, IenW, NEN, adviseurs, Klimaatverbond Nederland en woningcorporaties onlangs in verkennend gesprek over het hittebestendig maken van bestaande woningen. Er werd gesignaleerd dat bij het aanpakken van hittestress ook omgeving en gedrag moeten worden meegenomen, in plaats van techniek op techniek te stapelen.

Er zijn ook voorbeelden waar marktpartijen sturen op standaardisering. Omdat klimaatadaptieve nieuwbouw en herstructurering zo moeizaam op gang komt, pleit adviesbureau Sweco voor een landelijke ontwerprichtlijn en het vaststellen van een landelijk minimaal adaptatieniveau. Daarvoor ontwikkelden zij een tool voor het berekenen van kosteneffectieve maatregelen gebaseerd op lokale scenario's. Dit geeft inzicht op *no-regret* maatregelen die onder alle scenario's kosteneffectief zijn en voorkomt dat er grote verschillen ontstaan voor burgers en bedrijven. Ook worden er door de Bond van Verzekeraars targets voor klimaatadaptatie ontwikkeld, waar aangesloten verzekeraars zich aan dienen te houden.

Vooralsnog kunnen gemeentes en andere overheden nu veel zelf regelen en vastleggen over klimaatbestendig bouwen en inrichten<sup>2</sup>. Een voorbeeld daarvan is de Puccini-methode in Amsterdam, een projectmanagementhandreiking die wordt gebruikt voor het inrichten van de openbare ruimte. Rainproof en hittebestendig inrichten zijn hierbij belangrijke speerpunten, en er wordt uitgelegd met welke assets, partners en adviseurs (zoals een wateradviseur van Rainproof) dat bereikt kan worden. Ook zijn er voorbeelden van nieuwbouwwijken, waaronder in Den Haag, waar kopers in het koopcontract tekenen om ten minste 50% van hun tuin tegelvrij in te richten.

### **Ombouw**

De oude werkwijze, die niet gericht is op het klimaatadaptief inrichten van de ruimte, wordt

---

<sup>2</sup> Zoals beschreven in de Handreiking decentrale regelgeving klimaatadaptief bouwen en inrichten.

langzamerhand meer ter discussie gesteld. Bij de bouwsector, bestemmingsplannen, en vastgoed zien we nieuwe normen, mogelijkheden en technieken beschikbaar komen. In deze context wordt dit vaak door samenwerkingen tot stand gebracht.

De stresstest is een goed voorbeeld van een ombouwmaatregel. Stresstesten brengen de zwakke plekken van de huidige situatie in kaart, daar waar de ruimtelijke omgeving nog niet in staat is de gevolgen van klimaatverandering op te vangen. De stresstesten hebben hiermee een duidelijk destabiliserend effect. Zo waren ze voor veel gemeentes ook aanleiding een risicodialoog te starten over de benodigde integratie tussen de verschillende gemeentelijke departementen die aan het thema raken. Hierbij werd de huidige manier van werken, organiseren en denken van de ambtenaren ter discussie gesteld. Zo zijn stresstesten ook een instrument voor het voeren van een fundamentele discussie over de mogelijkheid van Nederland om de negatieve effecten van klimaatverandering te kunnen opvangen

De stresstesten werden in 2014 vanuit het nationale (delta)programma opgesteld in de handreiking voor uitvoeren van stresstesten en het voeren van adaptatiedialogen. Vanuit een samenwerkend sturingsperspectief werd door verschillende partijen via de iteratieve aanpak in 2019 gewerkt aan het opnemen in het DPRA als gestandaardiseerde stresstesten (bijsluiterstresstest), het voeren van risicodialogen (handreiking) en het opstellen van een uitvoeringsprogramma. In de bestuursovereenkomst klimaatadaptatie zijn afspraken gemaakt over het doorlopen van deze drie stappen. Die bestuurlijke afspraken binden de partners in het DPRA, al betreft het geen wettelijke verplichting. Op deze manier is de gestandaardiseerde stresstest ontwikkeld en draagvlak georganiseerd. Inmiddels is de stresstest in het DPRA opgenomen als onderdeel van de aanpak voor alle Nederlandse gemeentes. Dit zien we terug in hoe het DPRA in samenwerking met een groot aantal partijen een bijsluiter voor een gestandaardiseerde stresstest heeft ontwikkeld. Hoewel de stresstest niet wettelijk verplicht is, steunen alle koepelorganisaties in het DPRA het voornemen om deze uit te voeren. Zo was het een morele verplichting dat alle gemeentes een stresstest moesten uitvoeren voor eind 2019. Hoewel de stresstest dus lijkt op een instrument van een presterend sturingsperspectief, is de uitvoering georganiseerd vanuit een samenwerkend sturingsperspectief.

Ook de klimaatadaptatiedialogen en risicodialogen zijn vanuit een samenwerkend sturingsperspectief vormgegeven. Deze klimaatadaptatiedialogen worden in de NAS beschreven als belangrijke randvoorwaarden om samen met de samenleving te komen tot passende maatregelen rondom urgente klimaatrisico's. De risicodialogen zijn in de handreiking risicodialogen omschreven als "een proces dat bestaat uit meerdere gesprekken met allerlei partijen. Daarin komen de kwetsbaarheden aan bod voor wateroverlast, hittestress, droogte en overstromingsrisico's. Je maakt afgewogen keuzes en komt tot ambities die je kunt beschrijven in een klimaatadaptatiestrategie. Elke overheid in Nederland moet in het kader van het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie risicodialogen voeren".<sup>3</sup> Het doel is dat eind 2020 voor elk van de 42 DPRA werkregio's de risicodialogen zijn gevoerd.

---

<sup>3</sup> <https://ruimtelijkeadaptatie.nl/risicodialoog/routekaart/algemene-informatie/>

De dialoog wordt gevoerd tussen publieke en private partijen en deze kan gericht zijn op een sector, thema of keten. Dit type dialogen wordt vaker op landelijk of provinciaal niveau gevoerd. Rekening houdend met ieders verantwoordelijkheid en taakopvatting, wordt een actieplan rondom het thema geformuleerd. Thema's zijn: gebouwde omgeving, landbouw, natuur, infrastructuur en hittestress. Afhankelijk van het thema werken verschillende ministeries en overheidsinstanties samen om de dialogen te voeren. In veel gevallen zijn deze samenwerkingsverbanden nodig om onderzoek te doen.

### **Afbouw**

Er zijn binnen de NAS en de DPRA geen expliciete programma's of activiteiten genoemd die zich richten op het afbouwen van niet-klimaatadaptieve onderdelen in de ruimtelijke omgeving. Tijdens de werksessie van dit onderzoek kwam wel naar voren dat ook hierover wordt nagedacht, en dan met name vanuit een rechtmatig sturingsperspectief. Een aantal concrete ideeën die genoemd werden tijdens de werksessies gingen over het opnemen van bindende hardere eisen voor het uitfaseren van niet-klimaatadaptieve maatregelen in de omgevingswet, of juist het vastleggen van eisen aan vergroenen waarmee je de verplichting impliceert om minder te verharderen of bestaande verharding te verwijderen. Vooralsnog zijn deze niet geconcretiseerd op het niveau van de Rijksoverheid, en wordt er met de 'Handreiking decentrale regelgeving klimaatadaptief bouwen' verwezen naar al bestaande maatregelen (zie ook 'opbouw').

Er zijn wel voorbeelden van afbouwbeleid op lokale schaal zoals de gemeentelijke afkoppelplannen waarin bij nieuwe wijken de hemelwaterafvoer niet meer op het riool wordt aangesloten maar geïnfiltreerd. Ook wordt met differentiatie van de rioolheffing getracht bewoners te stimuleren om regenwater van extreme buien op het eigen terrein langer vast te houden. Dit wordt vastgelegd in het omgevingsplan via een algemene plaatselijke verordening (APV). Ook zien we dat met acties als Operatie Steenbreek van onderaf acties rondom het wegnemen van bestrating worden opgezet. Op lokale en kleine schaal zien we dus wel degelijk dat dit al gebeurt op vrijwillige basis. In het Deltaprogramma wordt dus vooral vanuit een responsief of netwerkend sturingsperspectief ingezet op afbraakbeleid.

### **2.2.3 Waar zet de overheid nu op in?**

Van oudsher is klimaatadaptatie – en dan met name waterveiligheid – een onderwerp met een duidelijke taak voor de Rijksoverheid, en waarbij de nadruk lag op een presterend en rechtmatig sturingsperspectief. Deze vorm van overheidssturing leek in de praktijk niet goed te passen bij de ruimtelijke klimaatadaptatie opgave, die veelal invulling moet krijgen in de gebouwde omgeving. Hier krijgt de Rijksoverheid te maken met een complex speelveld met veelvoud aan verschillende partners. Sinds de jaren '90 is de Rijksoverheid dan ook op zoek gegaan naar een meer samenwerkende rol, zoals eerst vormgegeven via het programma Ruimte voor de Rivier, en nu bijvoorbeeld te zien bij de uitvoering van risicodialogen en stresstesten, en het werken naar standaardisering door de Overleg Standaarden Klimaatadaptatie (OSKA).

De NAS en het DPRA zijn beide opgesteld om deze ingezette beweging rondom samenwerking te versterken, te stimuleren en te faciliteren: zowel tussen ministeries en decentrale overheden, als

ook overige niet-overheidspartijen. Denk bij deze laatste categorie bijvoorbeeld aan het aanmoedigen van initiatieven vanuit de gemeenschap, en het werken met strategische intermediairs (zoals tuincentra). Er is dus zicht op een verschuiving in denken, werken en organiseren op systeemniveau: een klimaatadaptief Nederland vraagt een structureel ander type oplossingen, waar maatwerk, sociale innovatie, en integrale ruimtelijke oplossingen in regionale netwerken tot stand moeten komen.

### 2.2.3 Aan welke sturingsimpuls is nu behoefte?

In deze context is zowel de urgentie als de richting eigenlijk grotendeels helder en gedragen. Onze leefomgeving dient veerkrachtig, flexibel en zo natuurlijk mogelijk aangepast te zijn aan veranderende klimaatomstandigheden en mogelijke ecologische schokken. Een transitiesturingsstrategie kan dus vertrekken vanuit voortbouw: leidende visie en nieuwe praktijken institutionaliseren. Alhoewel de nadruk al langere tijd verschuift naar een meer samenwerkende overheid, is hier vanuit transitieperspectief nog een belangrijke slag te maken. Zo liet onze verdiepende studie klimaatadaptatie (Bode en Lodder, 2020) zien dat samenwerking wel leidt tot nieuwe relaties, maar dat met name de staat- en marktlogica dominant blijven. De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) adviseert dan ook samenwerking te (blijven) zoeken met een breder palet aan actoren in de samenleving. Vanuit transitieperspectief is het vooral zaak deze nieuwe manieren van samenwerking en organisatie als kracht serieuzer te mobiliseren en in te brengen in de huidige krachtendynamiek.

Dit vergt een kijk op samenwerking die selectiever (met koplopers) en minder vrijblijvend is, aangezien de maatregelen dan vooral een aanvulling blijven, zonder bestaande en ongewenste structuren daadwerkelijk te vervangen of uit te dagen. In de voorschriften rondom materialisatie van bestrating en beplanting zien we bijvoorbeeld dat de adaptieve maatregelen nog vooral als voorbeelden genoemd worden maar niet als de standaard zijn opgenomen in de voorschriften. Transitiesturing is dus nodig om vanuit deze visie op klimaatadaptatie lokaal experimenteren de ruimte en steun te geven, hier vervolgens systematisch van te leren, en die lessen te institutionaliseren in kaders, regels en structuren.

Een ander voorbeeld is de doelstellingen voor klimaatadaptief bouwen, waarbij de Rijksoverheid nu een handreiking biedt. Dit is een goede stap, maar hoe voorkom je dat niet alleen de koplopende gemeentes hier voortvarend mee aan de slag gaan, en dat het peloton en achterblijvers de kat uit de boom blijven kijken? Hoe maak je, in andere woorden, de stap naar een algehele bestending van klimaatadaptief bouwen voor heel Nederland? Uiteindelijk moet een dergelijke handreiking verder gaan dan de verkenning van de vraag of aanvullende (bouw)regelgeving handig en nuttig kan zijn en het geven van voorbeelden die laten zien dat je klimaatadaptief kunt inrichten.

Vooralsnog lijkt het DPRA veel ruimte te willen geven aan decentrale overheden die maatwerk kunnen leveren voor de diversiteit in lokale contexten. Maar hierdoor ontstaat ook een kloof tussen koplopergemeentes en achterblijvers met koudwatervrees. De realiteit is dat je als DPRA niet van alle gemeentes koplopers kunt maken. Een zinvolle strategie lijkt om de nieuwe ideeën en praktijken uit deze gemeentes te gebruiken, en deze te vertalen naar een meer generieke



maatregel of standaard die overal kan worden uitgerold – de stresstesten en risicodialogen zijn hier een goed voorbeeld van. Maar tegelijk ook veel duidelijker inzetten op het afscheid nemen van praktijken en routines die echt contraproductief zijn: verharding, monofunctionaliteit, onderwaardering van ecologische functies en andere vormen van bouwen en gebiedsontwikkeling die alle inzet op adaptiviteit tenietdoet. Deze volgende stap in de transitie – naar het afscheid nemen van oude praktijken en het institutionaliseren en bestendigen van de nieuwe normaal – vraagt daarom om een additionele nadruk op een presterend en rechtmatig sturingsperspectief.

- **Voortbouw vanuit zowel samenwerkend als rechtmatig perspectief:** Vanuit deze observaties stellen wij dat de sturingsstrategie voor gewenste transitie zich veel meer op voortbouw richt en van daaruit inzet op zowel de **samenwerkende en rechtmatige** rol. De Rijksoverheid volgt vanuit samenwerking de transitiekracht van koplopende gemeentes en regio's, om deze vervolgens vanuit een rechtmatig perspectief te bestendigen voor het peloton. Dit dwingt de Rijksoverheid om haar ingezette koers van meer samenwerking minder vrijblijvend te maken. De richting is hierbij duidelijk: er moet alleen nog maar klimaatbestendig gebouwd worden. De inzet zou zich dan ook kunnen uitspreken over welke (lokale) praktijken wenselijk zijn – en welke niet.

## **2.3 Circulaire economie**

In deze paragraaf laten we zien hoe we het in hoofdstuk 1 gepresenteerde sturingsraamwerk hebben toegepast op circulaire economie. Concreet hebben we een analyse gemaakt van de dominante manieren van sturing die de Rijksoverheid momenteel inzet: op welke transitieroute wordt ingezet, en welke vormen van sturing zijn wanneer dominant? En daaraan gekoppeld: welke vormen van sturing zijn ondervertegenwoordigd, ontbreken, en zouden juist nu een welkome impuls vormen om de transitie verder te helpen?

Zoals we hebben vastgesteld is 'de circulaire economie' een enorm dossier en moeilijk af te bakenen, zelfs na een verdere onderverdeling in vijf subdomeinen. Het is dus niet eenvoudig om op basis hiervan 'het beleid' van de overheid volledig in kaart te brengen. Dit is iets waar het ministerie zichzelf ook van bewust is. Naast de vijf deeldomeinen heeft het ministerie ook verschillende dwarsdoorsnijdende thema's geïdentificeerd, zoals producentenverantwoordelijkheid, wet- en regelgeving, circulair ontwerp, circulair inkopen, marktprikkels, financieringsinstrumenten, monitoring kennis en innovatie, gedrag en communicatie, onderwijs, arbeidsmarkt en internationale inzet. Hierbij wordt ook telkens verbinding gelegd met activiteiten van andere ministeries of Rijkskennisinstellingen zoals PBL of RIVM.

Het is dan ook vrijwel onmogelijk een goede weergave te geven van al 'het Rijksbeleid ter bevordering van de transitie naar een circulaire economie'. Dit hebben we dan ook niet gedaan. Uitgangspunt voor onze analyse zijn alle maatregelen genoemd in de vijf transitieagenda's en het uitvoeringsprogramma, aangevuld met extra input en duiding vanuit een werksessie met Rijksambtenaren en de interviews met de voorzitters van de transitieagenda's. De maatregelen die we hebben opgenomen in deze analyse zijn dan ook niet een alomvattende weergave van het Rijksbeleid op circulaire economie. Ze zijn gekozen omdat ze illustreren dat beleidsmaatregelen zich kunnen richten op verschillende transitiedynamieken en vanuit verschillende sturingsperspectieven kunnen worden ingestoken. Onderstaande analyse moet dan ook niet gezien worden als een volledige beleidsevaluatie. Wel illustreert de analyse hoe dit raamwerk ook in de praktijk is toe te passen om te reflecteren op de huidige beleidsinzet, en een discussie kan faciliteren over welke sturingsimpulsen nu nodig en opportuun zijn om gewenste transities richting te geven en te versnellen. De aanbevelingen die uit onze analyse zijn voortgekomen zijn nadrukkelijk observaties vanuit DRIFT.

### **2.3.1 Analyse huidige sturingsinzet**

#### **Opbouw**

Niet geheel onverwacht zien we een zeer actieve overheid bij het stimuleren en faciliteren van allerlei alternatieven in opkomst, oftewel het stimuleren van het nieuwe normaal. Over het algemeen geldt dat de overheid hier heel duidelijk van buiten naar binnen werkt, oftewel ze sluit aan bij de dynamiek in de samenleving en wil deze faciliteren, stimuleren en aanjagen.

In sommige gevallen gebeurt dit nadrukkelijk vanuit het idee van de responsieve overheid in de actieve samenleving. Exemplarische voorbeeld hiervan zijn de diverse 'icoonprojecten' die zijn benoemd. Het doel van icoonprojecten is het delen van goede voorbeelden die de transitie naar een circulaire economie illustreren, om bewustwording te creëren, scepsis weg te nemen bij burgers en bedrijven en mensen te inspireren om zich aan te sluiten. Oftewel, de Rijksoverheid wil de transitie faciliteren door wat nu al goed gaat zichtbaar te maken en partijen die er al zijn te ondersteunen. Ook Cirkelstad, een platform voor (koplopers in) de circulaire bouwsector om kennis en ervaring te delen, toe te passen en op te schalen, is een voorbeeld van een responsieve overheid. Het is een platform vanuit de samenleving, waar de overheid wel bij is aangesloten. Bij Cirkelstad gaat het om een responsieve overheid die bestaande maatschappelijke dynamiek faciliteert, bij de icoonprojecten om een responsieve overheid die nieuwe dynamiek opwekt.

De verschillende Topconsortia voor Kennis & Innovatie (TKIs) zijn dan weer een duidelijk voorbeeld van de samenwerkende overheid, waar de overheid veel meer vanuit doelen stuurt door actief stakeholders te benoemen, deze partijen op te zoeken en samenwerkingsovereenkomsten af te sluiten. Na aansluiting bij een TKI kunnen bedrijven en onderzoeksinstituten, onder door de overheid gestelde voorwaarden, gebruik maken van de PPS-projecttoeslag (voor samenwerkingsverbanden) en de MIT-regeling (MKB-Innovatiestimulering regio en Topsectoren), kennisvouchers, innovatiemakelaars en netwerkactiviteiten.

Een interessant en dominant cluster aan instrumenten zijn alle akkoorden, ketenafspraken, actieplannen en actielijnen waar de diverse transitieagenda's en uitvoeringsplannen vol mee staan. Het zijn allemaal voorbeelden van initiatieven die nadrukkelijk met de sector tot stand zijn gekomen, waarin vaak ook wederzijdse inspannings-, investerings- en resultaatverplichtingen worden opgenomen. Dit cluster aan activiteiten vertegenwoordigt daarmee vooral de rol van de samenwerkende overheid.

Alhoewel de nadruk duidelijk op de 'rechterkant' van het sturingskwadrant zit, dus aansluitend op de dynamiek in de samenleving, zijn er ook instrumenten die het nieuwe normaal stimuleren vanuit een overheid die zelf het initiatief neemt, doelen stelt en beleidsprogramma's ontwikkelt. Denk hierbij aan het Nationaal Programma Landbouwbodems, met onder andere een uitgebreide uitvoeringsagenda voor verbetering bodembeheer en plantgezondheid die ertoe moet leiden dat alle landbouwbodems in Nederland (1,8 miljoen hectare) in 2030 duurzaam worden beheerd. Onderdeel hiervan zijn onder andere praktische instrumenten om de bodemkwaliteit te meten en duurzaam bodembeheer te monitoren.

De verschillende agenda's bevatten geen uitgesproken voorbeelden van een rechtmatige overheid, die bijvoorbeeld een duidelijke wet of richtlijn aanneemt of procedure voorschrijft die de nieuwe normaal moet stimuleren - bijvoorbeeld een eis dat alle plastic tasjes biologisch afbreekbaar moeten zijn in 2025. In de huidige communicatie vanuit de transitieagenda's en uitvoeringsagenda's voor de circulaire economie komt dit sturingsperspectief nauwelijks naar voren.

## **Voortbouw**

Ten aanzien van voortbouw valt allereerst op dat in de praktijk het begrip circulaire economie weliswaar is ingeburgerd maar tegelijk nog vooral recycling lijkt te betreffen (PBL, 2019). Er lijkt nog te weinig convergentie en diepte in de visie te zitten: wat betekent de economie in CE bijvoorbeeld? Wellicht mede hierdoor zien we een ander beeld ontstaan en is er relatief veel aandacht voor het idee van de presterende dan wel de rechtmatige overheid – dus aan de linkerkant van het sturingskwadrant. Voorbeelden van de presterende overheid zijn wet- en regelgeving bedoeld om bepaalde prestatiecriteria te introduceren, zoals het introduceren van circulaire principes bij de Milieu Prestatie Gebouwen (MPG) en Nationale Milieu Database (NMD).

Voorbeelden van de rechtmatige overheid is (de ontwikkeling van)<sup>4</sup> het materialenpaspoort. Om circulair te kunnen ontwerpen, bouwen en hergebruiken is informatie nodig over bijvoorbeeld de wijze waarop materialen en producten zijn gebruikt en bevestigd, maar ook over de grondstoffen die zijn gebruikt in de producten en materialen. Een paspoort voor de bouw documenteert waar een object uit bestaat, hoe het is gerealiseerd en waar het zich bevindt. Het documenteert het eigenaarschap van het geheel en/of de delen. Een paspoort van een object is daarmee in feite een digitale representatie van het fysieke object. Dit ondersteunt eigenaren bij onderhoud en reparatie, en geeft aan het einde van de levensduur aan welke materialen vrijkomen voor hergebruik. Op basis van de informatie in het paspoort kan de restwaarde van materialen worden bepaald. De overheid kan voorschrijven welke (typen van) informatie geleverd beschikbaar moet zijn. Marktpartijen kunnen vervolgens een (digitaal) registratiesysteem ontwikkelen: het paspoort. Het is een voorbeeld waar de overheid een protocol ontwerpt en voorschrijft, om vervolgens te (kunnen) handhaven op de zorgvuldige en rechtmatige uitvoering hiervan.

De Rijksoverheid probeert ook het nieuwe normaal te bestendigen door aan te haken bij de dynamiek in de samenleving, dus vanuit het perspectief van de netwerkende of faciliterende overheid. Dit doet ze bijvoorbeeld via de Green Deal Circulair Inkopen, waarin de overheid 'samen leren en doen' faciliteert in een netwerk. Het idee is dat er nog veel te leren is over circulaire inkooppraktijken en dat in deze green deal publieke en private partijen samen optrekken om met hun inkoopbeleid de circulaire economie aan te jagen en te institutionaliseren tot dominante praktijk.

Een voorbeeld van de faciliterende overheid is het programma Ruimte in Regels. Dit programma moet bijdragen aan het wegnemen van belemmeringen in (interpretaties van) wet- en regelgeving die hoogwaardige afvalverwerking in de weg staat, en deze praktijk te institutionaliseren tot het nieuwe normaal. Hiermee is het programma een voorbeeld van wet- en regelgeving die wordt ingezet voor het maken van uitzonderingen voor experimenten of nieuwe praktijken die in de samenleving tot stand worden gebracht.

## **Ombouw**

Ook rond CE komen bestaande patronen, structuren en opvattingen onder druk te staan. Denk

---

<sup>4</sup> Momenteel richt de overheid zich op het verkrijgen van inzicht in randvoorwaarden voor materialenpaspoort; inventarisatie belemmeringen en kansen. Uiteindelijk (2020) kabinetsbesluit al dan niet wettelijke verplichting

aan Rijksinterventies die de bestaande lineaire economie ter discussie stellen, bijvoorbeeld doordat de interventie leidt tot een fundamentele discussie en/of herstructurering van de specifieke grondstofstroom, zoals discussies over afvalverbranding, restwarmte of statiegeld, of de invoer van biomassa of soja en de discussies over stikstof en fosfaatemissies.

Ook in deze fase van de X-curve zien we veel voorbeelden van een overheid die aansluit bij de dynamiek in de samenleving en deze wil faciliteren, stimuleren en aanjagen. Exemplarisch is het VANG-convenant (Van Afval Naar Grondstof). VANG is een groot programma waar verschillende sturingselementen inzitten, maar de dominante logica is die van de netwerkende overheid, aangezien het zich richt op het stimuleren, motiveren en faciliteren van alle ketenpartijen in het huishoudelijk afval. Het werkt dus 'van buiten naar binnen'. Tegelijkertijd is VANG ook een mooi voorbeeld van hoe verschillende sturingsperspectieven kunnen worden gecombineerd. Zo zijn er duidelijk elementen van een presterende en rechtmatige overheid, waarin transparante doelen vanuit de Rijksoverheid worden gesteld met verplichte prestatiecriteria, zoals betere scheiding van huishoudelijk afval (75% in 2020) en de vermindering van de hoeveelheid huishoudelijk restafval (100 kg per inwoner in 2020).

Een voorbeeld van een responsieve overheid in de actieve samenleving is de bijdrage (materieel en immaterieel) van de Rijksoverheid aan diverse opruimacties. Opruimacties brengen de transitie naar een ander, circulair economisch systeem niet dichterbij, maar zetten wel in op een bijdrage aan de bewustwording van burgers. Het is dus een mooi voorbeeld van de responsieve overheid die stuurt op druk opvoeren op de gevestigde orde en haar zichtbare uitingen, zoals zwerfafval.

Toch zijn er ook voorbeelden van de overheid die zich een presterend of rechtmatig sturingsperspectief aanmeet om druk op de gevestigde orde te verhogen. Voorbeelden van een presterend sturingsperspectief zijn de uitvoering van de Nationale Agenda Samen tegen Voedselverspilling en de Monitor Voedselverspilling, waar de nadruk ligt op resultaten meten, voortgang rapporteren en verantwoording afleggen.

Een mooi voorbeeld van een rechtmatige sturingsperspectief is het exportverbod van kunststofmaterialen buiten de EU wanneer niet overtuigend kan worden aangetoond dat in het exportland het kunststof goed wordt gerecycled. De overheid probeert hier met een wettelijk verbod de huidige praktijk ter discussie te stellen en destabiliseert hiermee de dominante manieren van organiseren.

### **Afbouw**

Er is een aantal voorbeelden te vinden waarbij de Rijksoverheid actief een rol speelt. Iconische voorbeelden waarin de Rijksoverheid initiatief neemt zijn de belasting op (plastic) tasjes en de voorbereidingen en lobby richting het verbod van single-use plastics. Over de gehele breedte van de circulaire economie stellen ze wellicht nog weinig voor, maar het geeft een sterk signaal van een overheid die ook actief kan optreden bij de afbraak van de gevestigde orde. Beide voorbeelden gaan ook uit van een rechtmatige overheid, in de vorm van een wettelijk verbod dan wel duidelijke belasting op vervuiling.

Een mooi voorbeeld van de netwerkende overheid zijn de inspanningen om bewust toegevoegde microplastics in producten op EU-niveau uit te faseren en te verbieden. Het is een voorbeeld van een netwerkende overheid aangezien de overheid expliciet verbinding zoekt met externe partners – in dit geval andere lidstaten van de EU. Ook in het Plastic Pact, een convenant tussen overheid en industrie, staan doelstellingen om plasticverpakking uit te faseren waar mogelijk.

Ook vanuit het perspectief van de faciliterende overheid in de actieve samenleving is plastic een domein waarin zich nu een aantal kansen voordoen waar de overheid op probeert in te spelen, denk aan de ondersteuning van allerlei initiatieven om plastic verpakking uit te faseren – zoals ondersteuning van de Plastic Soup Foundation of het Ocean Clean-up Project.

### **2.3.2 Waar zet de Rijksoverheid nu op in?**

De circulaire economie is een breed beleidsterrein waarbinnen de overheid ook nu al op tal van manieren intervenueert. Er zijn instrumenten die zich richten op het versterken en bestendigen van het nieuwe normaal, en instrumenten die zich richten op het destabiliseren en afbouwen van het oude normaal. In de meeste gevallen doet de Rijksoverheid dit ook al vanuit verschillende sturingsperspectieven: faciliterend, netwerkend, presterend en rechtmatig.

Toch zijn er, door de oogbaten gezien, duidelijke accenten te identificeren. Een dominant cluster van maatregelen zien we bij het stimuleren van opbouw vanuit het sturingsperspectief van de samenwerkende overheid. Dit zijn de bekende convenanten, pacts, en green deals waarmee de overheid met de samenleving onderhandelt en vanuit de dialoog en samenwerking de transitie wil versnellen. Bij voortbouw verschuift de balans en is er meer aandacht voor de presterende overheid gericht op bijvoorbeeld het meten van resultaten, monitoring ontwikkelen, voortgang rapporteren en planning bewaken. Bij ombouw en afbouw, de neergaande lijn in de X-curve, zien we meer aandacht voor het perspectief van de rechtmatige overheid, maar lijken andere sturingsperspectieven weer ondervertegenwoordigd. Ook kan gesteld worden dat er überhaupt nog minder beleid op deze afbouwende transitiedynamiek gericht is

### **2.3.3 Aan welke sturingsimpuls is nu behoefte?**

De transitie naar een circulaire economie staat nog aan het begin, dus een focus op opbouw is logisch. Maar de focus op samenwerken vanuit dialoog en onderhandeling, waar de Rijksoverheid met al haar green deals, convenanten en pacts voornamelijk op inzet, is dat niet per se. Opbouw volgt immers het spoor van (sociale en technische) innovatie dat van buitenaf gevestigde regime(s) verdringt. Opbouw is vaak omgeven van een positief, onschuldig en enthousiasmerend discours, maar dat is onterecht en historisch gezien ook onjuist. Opschaling vindt niet zomaar plaats en opbouw vanuit het idee van brede samenwerking is dan ook niet voldoende, of soms zelfs contraproductief. In de praktijk lijkt er maatschappelijk nog te weinig echte transitiedynamiek, richting en externe druk om dit te doen omslaan, en daarmee blijft de overheid vaak de trekkende partij.

Juist daarom is het te overwegen in te zetten op een sturingsstrategie die zich richt op wat er *niet* in een circulaire economie past, wat op termijn zal (moeten) verdwijnen: het feit dat de transitie

naar de circulaire economie nog niet vergevorderd is wil niet zeggen dat er nog geen behoefte is aan afbouwbeleid. Het afbreken van bestaande patronen kan immers ook het beginpunt zijn. ‘Snoeien om te groeien’, om het in termen van tuinieren te duiden. Daarom komen we tot de volgende twee suggesties voor een nieuwe sturingsimpuls:

- **Afbouw vanuit een rechtmatig perspectief:** Zeker bij de circulaire economie, waar zoveel dynamiek nog zit in optimalisatie, is een nadruk op destabilisatie en afbraak welkom. Bij afbouw gaat het niet alleen over het afbreken van dominante economische structuren en praktijken, waar nog geen duidelijke alternatieven voorhanden zijn – denk aan de discussies rondom vuilverbrandingscentrales. Natuurlijk moeten ook hier visies voor worden ontwikkeld en plannen voor worden gemaakt, maar dat laat onverlet dat er over de gehele breedte van de circulaire economie diverse interventies denkbaar en mogelijk zijn die werken vanuit afbouw. Slechts recentelijk lijkt er meer aandacht voor dit type afbouw, waarbij het opvalt dat, ondanks dat dit vaak nog kleine ingrepen zijn, sturing vanuit een rechtmatig perspectief effectief lijkt. Denk bijvoorbeeld aan het verbod op gratis plastic tassen in 2016. Het lijkt zinnig om ook op grotere schaal na te denken aan het uitfasen van bijvoorbeeld afvalverbranding, grootschalige import zonder circulariteit, uitfasen van belastingvrijstellingen en afbouwen van overheidsinvesteringen of bedrijfstakken die primair op lineaire grondstofketens draaien.
- **Opbouw vanuit een responsieve en rechtmatige sturingsperspectief:** Naast afbouw is natuurlijk ook aandacht nodig voor opbouw. Onze analyse liet zien dat hier een sterke nadruk ligt op een samenwerkend sturingsperspectief. Maar opbouw kan op veel meer manieren worden gestimuleerd. Bijvoorbeeld vanuit een responsief sturingsperspectief, waarbij de Rijksoverheid niet kiest voor brede samenwerking maar op zoek gaat naar echte vernieuwers/koplopers en op basis van *selectieve ondersteuning* de opkomst van nieuwe innovaties faciliteert (met aandacht voor voldoende variëteit daarbinnen). Daarnaast is juist in deze fase ook behoefte aan een rechtmatig perspectief om het speelveld voor dergelijke initiatieven te openen en gelijk te trekken ten opzichte van gevestigde partijen. Kortom, echte transformatieve opbouw komt niet alleen tot stand vanuit een samenwerkend sturingsperspectief die zo genesteld is in de Nederlandse beleidscultuur – we polderen ons niet door de transitie heen. Meer variëteit in opbouwbeleid, met meer nadruk voor responsieve en ook rechtmatige perspectieven, is welkom.

Tot slot hebben we ons in dit hoofdstuk voornamelijk gericht op wat de overheid intentioneel doet aan sturing in transitie. Maar er zijn diverse voorbeelden van staande overheidsinzet die juist de transitie afremmen. Zo is de overheid actief rondom voortbouw, maar houdt ondertussen met bepaalde wetgeving ook veel initiatieven tegen – denk aan het belastingstelsel dat lastig de omslag weet te maken naar een verschuiving van belasting op arbeid naar een belasting op grondstoffen. Ook zien we dat de overheid wellicht incidenteel het ‘oude normaal’ probeert af te breken, maar zelf ook onderdeel is van diverse bestaande structuren, zoals in de afvalverwerking, en daarmee dus tegelijkertijd belangrijke structuren van dat oude normaal in stand houdt. Deze schijnbare tegenstellingen, of transitieparadoxen in het overheidsbeleid, zullen naar gelang de

transitie zich verder ontwikkeld steeds meer aan het licht komen. Transitiesturing moet ook dit ter discussie durven stellen.



### 3. Conclusie

In dit rapport ontwikkelden we een nieuw raamwerk voor sturing in transitie, gebaseerd op twee modellen die los van elkaar al veel in gebruik zijn binnen de overheid, maar die nog weinig in verbinding met elkaar zijn gebracht: de X-curve zoals ontwikkeld door DRIFT en het sturingskwadrant zoals ontwikkeld door de NSOB. De X-curve maakt zichtbaar dat de Rijksoverheid naast het stimuleren van opbouw moet inzetten op het stimuleren van ombouw, afbouw en voortbouw. Het NSOB-kwadrant voegt daaraan toe dat de Rijksoverheid vervolgens elke route kan benaderen vanuit verschillende sturingsperspectieven: niet alleen samenwerkend, maar ook responsief, presterend of rechtmatig.

Wanneer we de X-curve en het sturingskwadrant combineren ontstaat een sturingsraamwerk dat alle mogelijke vormen van sturing in transitie in beeld brengt. Dit sturingsraamwerk probeert hiermee een integraal sturingsperspectief neer te zetten door vanuit een gewenste transitie op de lange termijn in beeld te brengen waar beleid al op inzet. Het biedt hiermee ook een vertrekpunt om meer samenhang, richting en strategie in te kunnen brengen om gewenste transitiedynamiek te beïnvloeden wat betreft richting en snelheid.

- De X-curve helpt bij het duiden van de maatschappelijke dynamiek: op welke transitiedynamiek zet dit instrument of deze maatregel nu in, en welke andere Rijksinterventies zijn nodig, mogelijk of wenselijk voor het afbouwen, ombouwen, opbouwen en voortbouwen van (on)gewenste structuren en praktijken?
- Het NSOB-sturingskwadrant helpt bij het duiden vanuit welk perspectief de Rijksoverheid stuurt in transitie. We kijken dus niet alleen óf de Rijksoverheid hierop stuurt of zou kunnen sturen, maar ook hóe zij dat doet of zou kunnen doen: responsief, samenwerkend, presterend of juist rechtmatig?

Door deze twee kaders letterlijk over elkaar heen te leggen ontstaat een raamwerk voor transitiesturing dat niet alleen aangeeft op welk transitieproces wordt gestuurd (opbouw, ombouw, afbouw, doorbouw), maar ook vanuit welk sturingsperspectief dit wordt gedaan (presterend, rechtmatig, responsief of samenwerkend). Een belangrijke observatie hierbij is dat elk sturingsperspectief wel een andere betekenis en invulling krijgt, afhankelijk van welke transitieroute wordt gekozen. Zo is samenwerking vanuit ombouw vooral gericht op een stakeholderbenadering zoals we die kennen uit de polder, maar is samenwerking vanuit opbouw selectief en gericht op koplopers. We hebben dit per transitieroute uitgewerkt in vier figuren, die als handzame leidraad kunnen dienen in het operationaliseren van dit raamwerk in de praktijk. Deze figuren zijn terug te vinden in bijlage A van dit rapport.

#### Van sturingsraamwerk naar sturingsstrategieën

Het raamwerk biedt geen blauwdruk voor transitiesturing, maar kan worden ingezet als een praktische tool voor het ontwerp van sturing. Het geeft handvatten aan een dynamisch proces van het expliciteren van keuzes, accent leggen, bijsturen en (samen) zoeken. Welke nadruk leggen we in de x-curve; welke 'type' sturing nemen we daarbij; en hoe zorgen we dat ook de

andere perspectieven op sturing vervolgens goede invulling krijgen. Theoretisch zijn er 16 benaderingen: vier bewegingen binnen een transitie, zoals weergegeven in de X-curve, die ieder kunnen worden bevorderd vanuit de vier sturingsperspectieven zoals weergegeven in het NSOB-kwadrant.

Alle 16 opties zijn mogelijk, maar dit is het theoretische perspectief. Want transitiesturing is geen invuloefening, en in de praktijk hangt het af van positie, perspectief en vertrekpunt van degene(n) die transitiesturing willen inzetten. Het gaat erom vanuit een eigen idee van gewenste transitie de 16 opties in beeld te hebben en dan voor gerichte interventies te kiezen die de gewenste transitie helpen versnellen en richting geven.

Het raamwerk vormt zo een basis voor een discussie over zowel de huidige als de potentiele inzet van de Rijksoverheid: zetten we nu eigenlijk wel voldoende in op zowel opbouw, ombouw, voortbouw als afbouw, en vanuit welk sturingsperspectief doen we dit? Tot in hoeverre is wat we nu doen eenzijdig, eentonig en mede daardoor (bedoeld of onbedoeld) onvolledig?

Het raamwerk schetst de volle breedte aan mogelijkheden voor sturing in transitie, waarbij we stellen dat het de kunst is om te kiezen: de essentie van een slimme beleidsstrategie is om te expliciteren en doordacht keuzes te maken. Kiezen betekent niet dat er exclusief vanuit één perspectief gewerkt wordt. Waar het om gaat is het bewust benoemen van nadruk, vanuit een bewustzijn van eigen perspectief en positie: welke accenten leggen we in het in beweging brengen, houden en vernieuwen van de transitiedynamiek binnen een bepaald domein?

### Transitiesturing in de praktijk

In dit rapport hebben we het gecombineerde raamwerk voor transitiesturing toegepast op de transitiedomeinen die vallen binnen de verantwoordelijkheid van het ministerie van IenW: mobiliteit, circulaire economie en klimaatadaptatie. Op basis van literatuuronderzoek, interviews en werksessies met ambtenaren van het ministerie hebben we in kaart gebracht op welke transitiedynamiek voornamelijk wordt ingezet en vanuit welk sturingsperspectief dit gebeurt. Deze analyse moet niet gezien worden als een uitgebreide beleidsevaluatie – dat lag buiten de scope en het doel van dit project. Wel illustreert het hoe dit raamwerk ook in de praktijk is toe te passen om te reflecteren op huidige beleidsinzet, en zo een discussie kan faciliteren over welke sturingsimpuls nu nodig en opportuun zijn om gewenste transities richting te geven en te versnellen. De aanbevelingen die uit onze analyse zijn voortgekomen zijn nadrukkelijk observaties vanuit DRIFT. De aanbevelingen eindigen allemaal met een aantal concrete suggesties voor een sturingsimpuls: welke beweging (op-, om-, af-, of voortbouw) vraagt nu om meer ondersteuning, en vanuit welk sturingsperspectief kan dit nu het beste worden benaderd? Deze domeinspecifieke aanbevelingen zijn te lezen in de respectievelijke hoofdstukken. In deze conclusie richten we ons op de meer algemene observaties met betrekking tot een aantal dominante en juist ondergewaardeerde instrumentenmixen zoals ze nu door de Rijksoverheid worden ingezet.

## Dominante en ondergewaardeerde instrumentenmixen

We zien dat lang niet alle sturingsopties evenveel aandacht krijgen, of überhaupt (serieus) worden overwogen. Onze analyses van de beleidsdomeinen mobiliteit, circulaire economie en klimaatadaptatie tonen aan dat de Rijksoverheid te vaak vertrouwd op de bekende weg en teruggrijpt naar soms sleets aandoende instrumentenmixen, waardoor beleid te naïef en te beperkt inzet op transitiedynamiek. Hieronder benoemen we de sturingscombinaties die vaak terugkomen, en geven we handvatten voor alternatieve instrumentenmixen die juist ondergewaardeerd lijken en een nieuwe beleidsimpuls kunnen geven

- Bij opbouw zien we een reflex tot responsief denken en handelen: geef vernieuwers de ruimte, stimuleer zelforganisatie en innovatie, etc. Een discours dat erg dominant is binnen de circulaire economie, waar de overheid tal van transformatieve alternatieven in de spotlights zet en soms ook financieel ondersteunt. Gemakkelijk wordt dat dan een soort vrijblijvende vernieuwing terwijl het regime in stand blijft. Vanuit de gewenste transitie is opbouw niet lief: het is breekijzer voor regimeverandering. Bij opbouw zouden we daarom juist veel meer aan de rechtmatige overheid moeten denken: wettelijke regels en kaders die experimenten mogelijk maken, versnelde vergunningen en goedkeuring voor nieuwe toepassingen, wettelijke instrumenten om marktbescherming door gevestigde partijen te breken.
- In de ombouwdynamiek zien we de Rijksoverheid vaak terugvallen op samenwerking, door vanuit convenanten en akkoorden tot transitie te willen komen – maar dit voelt soms alsof je de kalkoen uitnodigt voor kerst. Vooral mobiliteit grossiert in het aantal green deals dat bestaande sectoren vanuit akkoorden en convenanten moet gaan vergroenen. Vanuit gewenste transitie kan transitiesturing hierin beter vanuit presterend perspectief redeneren: doelen zetten, monitoren, handhaven. Samenwerking richt zich vervolgens uitsluitend op transitiegezinde partijen uit regime en niche die zich committeren aan het realiseren van de vooraf gestelde doelen.
- Bij voortbouw denken we te veel aan presterend perspectief ('meters maken, tonnenjacht, opschalen'). Dit zien we bijvoorbeeld bij klimaatadaptatie, waar veel aandacht is voor landelijke standaardisatie van no-regret maatregelen. Maar hier is het juist de responsieve kant die voor overheid goed kan werken: leren wat er lokaal werkt, en dat veel breder gaan faciliteren, mogelijk maken, aanjagen, verspreiden, verbinden. Dit zorgt vervolgens voor flexibiliteit, aanpassingsvermogen en reflexiviteit, om nieuwe en ongewenste lock-in te voorkomen.
- Bij afbouw denken we meteen aan rechtmatige overheid die dingen verbiedt, zoals we bijvoorbeeld zagen met de eerste kleine stappen binnen de CE, zoals een verbod op gratis plastic tasjes. Natuurlijk is dit deel van het verhaal, maar afbouw is ook maatschappelijke dynamiek. Juist afbouw kan ook vanuit samenwerking ontstaan, bijvoorbeeld wanneer ook de sector zelf onderschrijft dat ze niet meer volhoudbaar is en bereid is om aan tafel te komen en afspraken te maken over dwingend doch realistische uitfasering.

Ondanks dat er geen generiek patroon of ideale instrumentenmix die leidt tot “geslaagde transitie”, geeft bovenstaande opsomming wel een handelingsperspectief voor welke instrumentenmix *op dit moment* de gewenste dynamiek versterkt– en welke instrumentenmix daarin wellicht te beperkt is. Dit is geen beleidsadvies in hapklare blokken, maar geeft wel inzicht in een aantal fundamentele strategische keuzes waar de Rijksoverheid nu voor staat.

### Tijdigen van sturing in de onderzochte transitiedomeinen

Tot slot nog een belangrijke relativering met betrekking tot de sturingsuggesties die wij hierboven hebben gedaan: een ideale sturingsmix voor transities bestaat niet, want die zal altijd context- en tijdgebonden zijn. De essentie van strategie en sturingsontwerp is namelijk om vanuit alle mogelijke sturingsopties combinaties te maken die passen bij de aard van het vraagstuk, maar ook bij de stand van ‘het moment’ – en deze voortdurend aan te passen aan veranderende omstandigheden en inzichten.

Het ‘tijdigen’ van sturing is daarmee een cruciaal element van elke strategie. Wat op het ene moment goed werkt, kan op het andere moment weinig te weeg brengen of zelfs averechts uitpakken. Met betrekking tot sturing in transities stelden we dat er drie belangrijke elementen zijn die continu vragen om *tijdigen*, en daarmee een aanleiding kunnen vormen voor een nieuwe sturingsimpuls:

- **Tijdigen ten opzichte van externe ontwikkelingen:** is er sprake van interfererende gebeurtenissen/processen die bijvoorbeeld om uitstel vragen, of juist momentum bieden voor doorbraken door het openen van *policy windows*?
- **Tijdigen ten opzichte van transitiedynamiek:** is er vooral behoefte aan eerste stappen in de opbouw en opschudden/destabiliseren van de status quo? Zitten we vlak voor of midden in de chaos, of willen we doorpakken met voortbouwen en afbouwen?
- **Tijdigen ten opzichte van sturingsperspectieven:** is er sprake van slijtage van bepaalde type sturing waardoor het de gewenste uitwerking verliest? Dienen zich nieuwe mogelijkheden aan vanuit nieuwe inzichten, nieuwe partijen, nieuwe beleidscycli, etc.

### Tijdigen ten tijde van corona

Dit rapport is tot stand gekomen voor en tijdens de coronacrisis, die ook de door ons bestudeerde beleidsdomeinen flink heeft opgeschud. Toch hebben we ervoor gekozen in onze analyse hier enigszins distantie van te houden. Dit heeft twee redenen. De eerste is een praktische: de analyse van de transitiedomeinen is grotendeels uitgevoerd voordat het coronavirus zich ontwikkelde tot een pandemie. De tweede reden is fundamentele: we zijn van mening dat dit sturingsraamwerk ook een tijdloos (of in ieder geval minder tijdsgebonden) karakter kent, die te veel ondergesneeuwd zou raken door een eenzijdige focus op de situatie in het nu. Ook zijn de transitieopgaven en -dilemma’s die uit de analyses komen niet minder relevant geworden: ze komen vooral (tijdelijk of permanent) in een ander licht te staan.

Vanuit dit perspectief is het natuurlijk wel interessant en relevant om te kijken hoe dit raamwerk ook in de context van de coronacrisis van waarde kan zijn. Want het moge duidelijk zijn dat de coronacrisis bij uitstek een voorbeeld is van de eerste categorie van tijdigen die we hierboven benoemden: tijdigen ten opzichte van externe ontwikkelingen. De transitiegedachte is er bij uitstek een waarin het anticiperen en inspelen op grote en kleinen schokken onderdeel is van de sturingsfilosofie: als iets onvolhoudbaar is dan zullen die schokken vroeg of laat optreden, zo laat de geschiedenis keer op keer zien. Dat motiveert heel veel mensen, binnen en buiten de overheid, om op zoek te gaan naar alternatieven. Zodra schokken optreden kunnen deze een *transition window* bieden en tot versnelling in op-, om-, af-, of voortbouw leiden.

Het werken aan transitiesturing is in die zin ook een strategisch noodzakelijke vorm van maatschappelijk risicobeleid: we weten dat er fundamentele en schoksgewijze, disruptieve veranderingen zullen gaan optreden en je wilt hier serieus op voorbereid zijn zodat je er met elkaar beter, veerkrachtiger en duurzamer uit komt. Met andere woorden: dat er perspectief is om in deze chaotische situaties 'vooruit te struikelen'. Dat de keuzes, oplossingen en ontwikkelingen waarover al lang werd nagedacht en gepraat, en waarvan duidelijk was dat ze ooit moesten gebeuren, versneld doorgezet kunnen worden.

Er is de afgelopen maanden vanuit dit perspectief al veel gezegd over de impact van corona, ook op de door ons bestudeerde domeinen. Hieruit wordt duidelijk dat er geen sprake is van één transitie of eenduidige richting: de coronacrisis versnelt transitiedynamiek alle kanten op. In gewenste, ongewenste of juist stabiliserende richting. Bij mobiliteit zien we de plotselinge disruptie van gewoontes, het gemak van thuiswerken en de aantrekkingskracht van schone en stille steden, maar ook het gevaar van terugval naar de eigen auto als dominant vervoermiddel, ten koste van OV en deelmobiliteit. Bij circulair zien we een roep om meer lokale ketens en productie, maar tegelijkertijd ook een terugval op wegwerpplastics uit monde van hygiëne. Bij klimaatadaptatie zien we de (her)waardering voor groen in de stad, maar ook het risico dat bepaalde beleidsprogramma's die net in gang waren gezet, tijdens de coronacrisis en geen prioriteit zullen hebben.

Wat duidelijk is, is dat de rol van de overheid enorm aan belang heeft gewonnen, maar ook dat deze invloed niet automatisch tot gewenste transitie zal leiden. In eerste instantie krijgt het dempen van de economische schok, en het overeind houden van maatschappelijke structuren voorrang. Tegelijk is de roep om verduurzaming en het aanwenden van herstellfinanciering gekoppeld aan strengere duurzaamheidseisen enorm en de bereidheid hiertoe bij politiek en bedrijfsleven groot. De Rijksoverheid zal de komende tijd beslissingen nemen die buiten het bestaande beleidsrepertoire vallen en soms onder druk en met haast tot stand komen. Het sturingsperspectief zoals gepresenteerd in dit rapport biedt de kans om ook nu tot de nodige distantie en reflectie te komen op de dynamiek in de samenleving en de eigen rol hierin. Dit helpt het blikveld te verruimen en het *transition window* strategisch te benutten door in te zetten vanuit nieuwe en onverwachte combinaties van rollen en instrumenten die tot voor kort niet voor mogelijk werden geacht.

## Bronnenlijst

### Voorstudies in het kader van dit rapport

- Bode, N. & Lodder, M., 2020, Sociale innovatie in klimaatadaptatie, Rotterdam: DRIFT.
- Buchel, S. & Notermans I., 2020, Transitiedynamiek stedelijke personenmobiliteit & Logistiek, Rotterdam: DRIFT.
- Loorbach, D. & Scherpenisse, J., 2020, Draagvlak in Transitie. Rotterdam: DRIFT.
- Notermans, I. & Schouwenaar, M., Gedrag in transitie, Rotterdam: DRIFT.
- Van Raak, R., & Diercks, G., Circulaire thema's vanuit transitieperspectief, Rotterdam: DRIFT.
- Van Steenberghe, F., & Schipper, K., 2020, In- en uitsluiting in transitie. Rotterdam: DRIFT.
- Wittmayer, J. & Oxenaar, S., 2020, Sociale innovatie – verschuivende relaties en machtsverhoudingen in transitie, Rotterdam: DRIFT.

### Overige bronnen

- ABN AMRO, 2018, Zero emissie stadsverdeling is toch van ons allemaal?!, ABN AMRO Insights,
- Avelino, F., & Wittmayer, J. M. (2019). The Transformative Potential of Plural Social Enterprise. Theory of Social Enterprise and Pluralism, 193–221.
- Avelino, F., & Wittmayer, J. M. (2016). Shifting power relations in sustainability transitions: A multi-actor perspective. Journal of Environmental Policy and Planning, 18(5), 628–649.
- Bode, N. et al., 2019, Staat van Transitie: dynamiek in mobiliteit, klimaatadaptatie en circulaire economie. Rotterdam: DRIFT.
- CE Delft, 2019, een nieuwe kijk op bereikbaarheid: duurzaam, persoonlijk en multimodaal.
- CE Delft, 2020, Routekaart Amsterdam Klimaatneutraal: effect van voorgenomen beleid op CO2-uitstoot
- City Deal Klimaatadaptatie. <https://ruimtelijkeadaptatie.nl/overheden/city-deal/>
- CROW, 2019, Auto of OV+fiets? Op weg naar een toekomstbestendig mobiliteitssysteem.
- CROW, 2019, micro mobiliteit, disruptie in de mobiliteitsmarkt met grote gevolgen?
- Gemeente Amsterdam, 2020, Amsterdam maakt ruimte: Agenda Amsterdam Autoluw
- Gemeente Den Bosch, 2020, actieplan duurzame mobiliteit.
- Gemeente Den Haag, 2019, hoofdlijnenbrief mobiliteitstransitie.
- Green Deals Mobiliteit, 2020, [https://www.greendeals.nl/greendeals?f%5B0%5D=thema\\_s\\_taxonomy\\_term\\_name%3AMobiliteit](https://www.greendeals.nl/greendeals?f%5B0%5D=thema_s_taxonomy_term_name%3AMobiliteit)

Grondstoffenakkoord, 2017, Intentieovereenkomst om te komen tot transitieagenda's voor de Circulaire Economie

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2017, stedelijke bevoorrading.

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2019, Mobiliteit in Stedelijk Nederland.

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2020, Modal shift in het goederenvervoer: een overzicht van ontwikkelingen en beleidsinstrumenten.

KIDV, 2020, duurzaam door(ver)pakken, <https://kidv.nl/duurzaamdoorverpakken>

Klimaatakkoord, 2019, Hoofdstuk C2, mobiliteit.

Leusink, E. (2020) Naar een kosteneffectieve aanpak van klimaatadaptatie in Nederland. Sweco.

Levendige discussies bij klimaatadaptatiedialoog nieuwbouwlocaties. 2 July 2019.  
<https://ruimtelijkeadaptatie.nl/overheden/nas/nas-nieuws/2019/dialoog-nieuwbouw/>

Lodder, M., et al., 2016, Circulaire economie – Wordt de transitie versneld of vertraagd?, DRIFT-essay, Erasmus Universiteit Rotterdam

Mees, H. L. P., Uittenbroek, C. J., Hegger, D. L. T., & Driessen, P. P. J. (2019). From citizen participation to government participation: An exploration of the roles of local governments in community initiatives for climate change adaptation in the Netherlands. *Environmental Policy and Governance*, 29(3), 198–208.

Metabolic en DRIFT, 2018, Zuid-Holland Circulair – verkenning van grondstoffenstromen en handelingsopties voor de provincie.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2018, kamerbrief Grondstoffenakkoord.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2016). Aanpassen met ambitie: Nationale klimaatadaptatiestrategie 2016 (NAS).

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2018, Uitvoeren met ambitie: Uitvoeringsplan 2018-2019 Nationale klimaatadaptatiestrategie (NAS).

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2018), handreiking verduurzaming MIRT.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2018, Deltaprogramma 2018: Doorwerken aan een duurzame en veilige delta. 147. <https://deltaprogramma2018.deltacommissaris.nl/>

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2018, Bestuursakkoord Klimaatadaptatie.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2019, Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2019), Schets Mobiliteit naar 2040: veilig, robuust en duurzaam.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2019), Goederenvervoeragenda.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2020, MIRT Overzicht 2020, meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport.

Ministerie van IenW + LNV + BZK, 2019, Doorwerken aan de delta: Nederland tijdig aanpassen aan klimaatverandering. In Deltaprogramma 2019.

Ministerie van IenW + LNV + BZK, 2019, Deltaprogramma 2020: Doorwerken aan de delta: nuchter, alert en voorbereid.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Handreiking decentrale regelgeving klimaatadaptatie bouwen en inrichten', 20 april 2020.

Monitoring en evaluatie van Deltaplan Ruimtelijke adaptatie:  
<https://ruimtelijkeadaptatie.nl/overheden/monitoring-evaluatie/>

Natuur&Milieu, 2020, De toekomst van elektrisch vrachtvervoer in de stad.

OKSA: Overleg Standaarden Klimaatadaptatie.  
<https://ruimtelijkeadaptatie.nl/overheden/deltaplan-ra/reguleren-borgen/borgen/standaarden/oska/>

PBL, 2020 Op weg naar een robuuste monitoring van de circulaire economie

PBL, 2019, Circulaire economie in kaart. Den Haag: planbureau voor de leefomgeving.

Programmteam NAS. (2020). Nationaal Perspectief klimaatadaptatie. Groeiende opgave in een snel veranderende omgeving. Rapportage NAS 2017-2019.

Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 2018, van B naar Anders: Investeren in mobiliteit voor de toekomst.

Rijksbrede programma Circulaire Economie 'Nederland circulair in 2050'

Rijkswaterstaat (2020), overzichtspagina duurzame mobiliteit. <https://rwsduurzamemobiliteit.nl/>

RIVM, 2018, Circulaire economie: wat we willen weten en kunnen meten. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.

RIVM, 2020, Effect meten van circulair inkopen: Definities, methode en test voor de nationale CE Rapportage

Roemers et al., 2018, Circulaire Indicatoren – een verkenning voor de provincie Zuid-Holland. Metabolic.

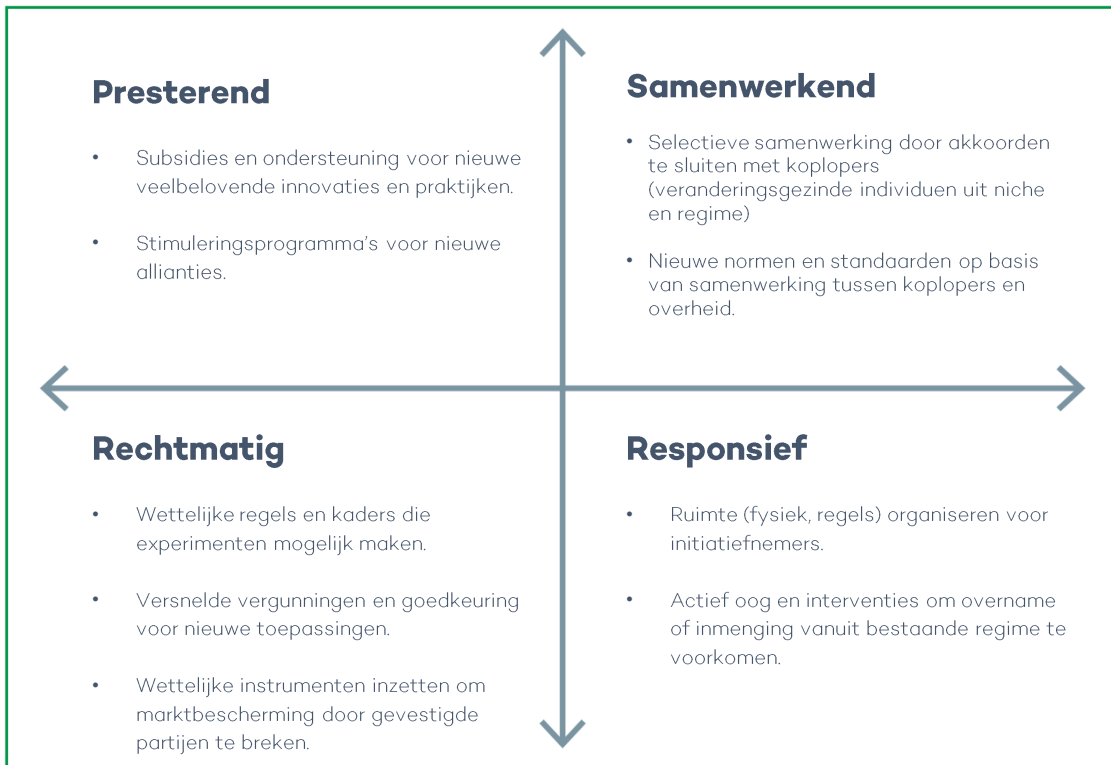
Rotmans, J. (2018). De omgevingswet als transitieopgave Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie. (2019). Verslag werkmiddag ruimtelijke adaptatie.



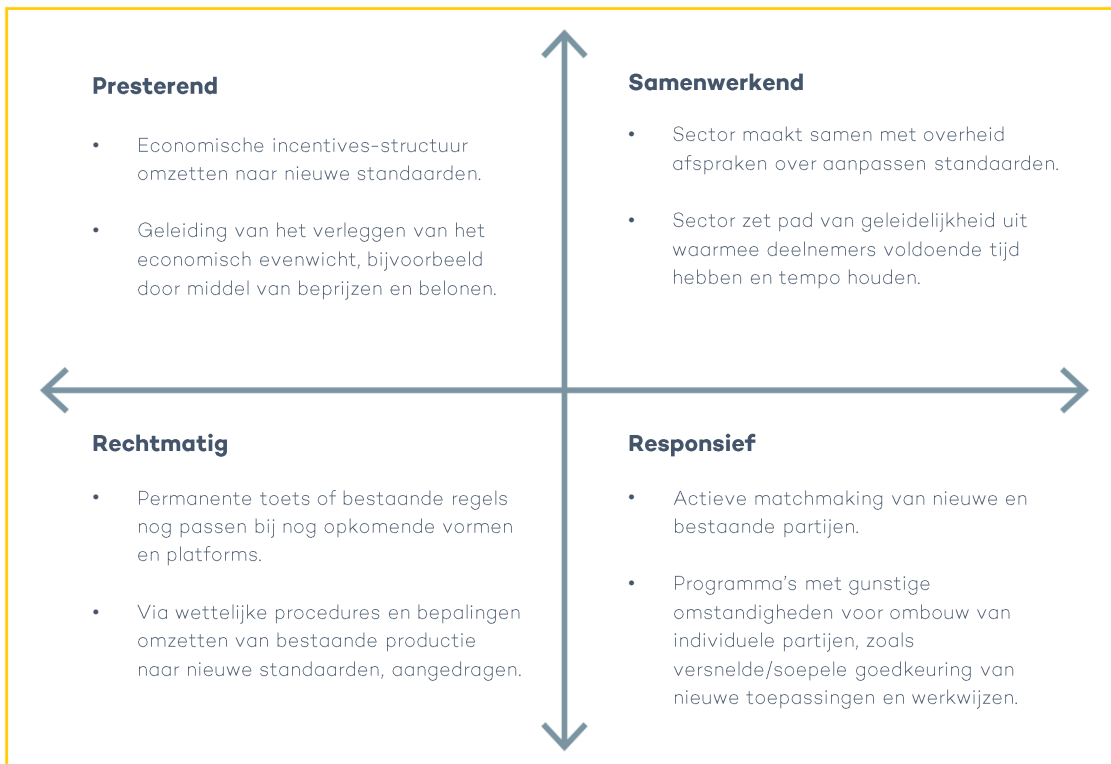
- Reguleren en borgen: klimaatbestendig handelen in de praktijk.  
<https://ruimtelijkeadaptatie.nl/overheden/deltaplan-ra/reguleren-borgen/borgen/>
- Scherpenisse, J. & van der Steen, M., 2018, Gepast geregeld – tijdig financieren in netwerken. Den Haag: NSOB.
- SER, 2016, Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen.
- SER, 2018, Financiële instrumenten voor een circulaire economie.
- Streng, M. et al., 2018, Circulaire macro-economische scenario's voor de provincie Zuig-Holland. UPT, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Termeer et al., 2018, Verdiepende analyse small wins aanpak voor het transitie management door het Ministerie van IenW. Wageningen Universiteit & Research.
- Transitie-Agenda's Circulaire Economie, 2018, aanbiedingsbrief aan de opstellende partners van het Grondstoffenakkoord.
- Transitie-Agenda's Circulaire Economie, 2018, consumptiegoederen.
- Transitie-Agenda's Circulaire Economie, 2018, kunststoffen.
- Transitie-Agenda's Circulaire Economie, 2018, biomassa en voedsel.
- Transitie-Agenda's Circulaire Economie, 2018, maakindustrie.
- Transitie-Agenda's Circulaire Economie, 2018, bouw.
- Tukker, A., et al., 2016, Towards a Circular Products Initiative in the EU, Leiden-Delft-Erasmus Centre for Sustainability.
- Van der Steen, & M., Scherpenisse, J., 2014, Leren door doen – overheidsparticipatie in een energie samenleving. Den Haag. NSOB.
- Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & van Twist, m., 2015, Sedimentatie in sturing, systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren, Den Haag: NSOB.
- Van Raak, R., et al., 2014, Van Afval Af, DRIFT-report, Erasmus Universiteit Rotterdam.

## Bijlage A – sturingsperspectieven per transitiebeweging

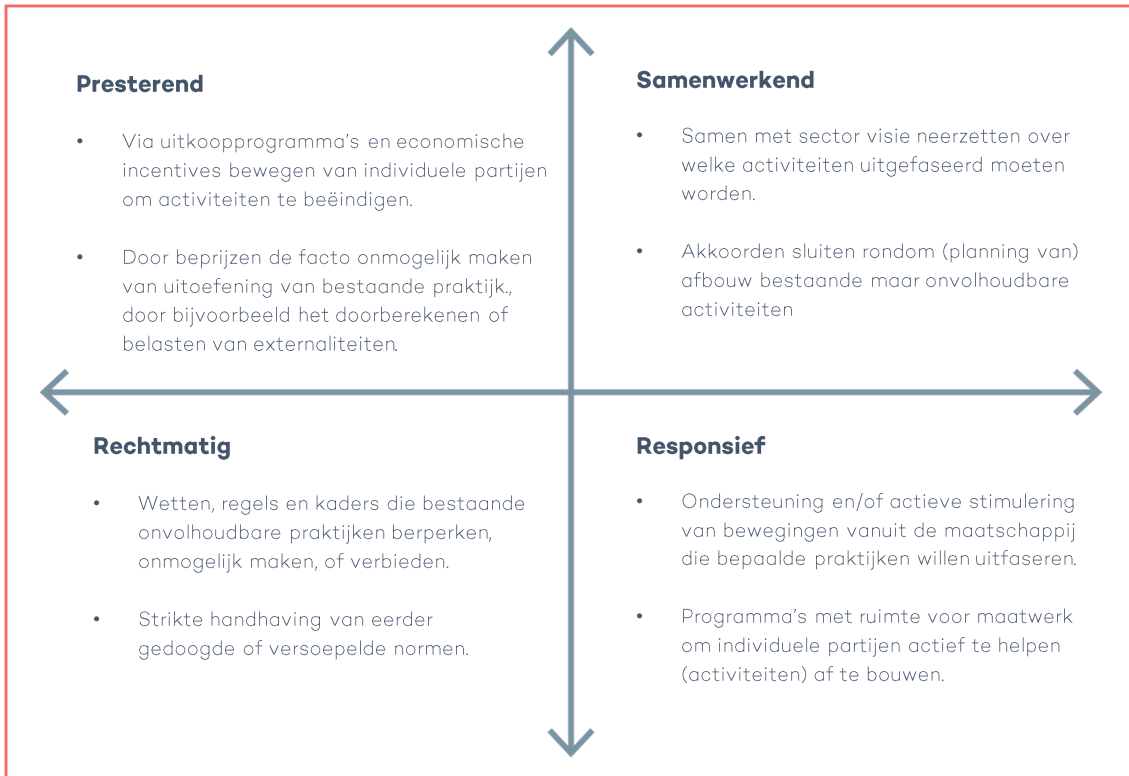
### Opbouw



### Ombouw



## Afbouw



## Voortbouw



---

## **Over DRIFT**

*Het Dutch Research Institute For Transitions (DRIFT) is een instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam dat onderzoek en advies verricht op het gebied van maatschappelijke transitie naar duurzaamheid; in energie, mobiliteit, zorg, voedsel en waterbeheer, maar ook in wijken, regio's en gebieden. DRIFT doet enerzijds wetenschappelijk onderzoek naar fundamentele maatschappelijke verandering en ondersteunt anderzijds overheden, bedrijven, burgers en andere organisaties in hun zoektocht naar het beïnvloeden en versnellen van de omslag naar een duurzame samenleving.*

---

## **Over NSOB**

*De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB is uitgerust met een gerenommeerde staf van wetenschappers die kritisch, maar altijd toepasbaar reflecteren op bestuurlijke praktijken. De NSOB stelt zich tot taak het ontwikkelen en verspreiden van inzichten en vaardigheden op het terrein van management in de publieke sector, door het verzorgen van opleidingsprogramma's, het organiseren van platformbijeenkomsten, het verrichten van toegepast onderzoek en het bijdragen aan en participeren in veranderingstrajecten.*