

Sturing bij transitie

Douwe Jan Joustra, NIDO/VROM¹

Bij hardnekkige milieuproblemen is gesignaleerd dat het regulier instrumentarium onvoldoende kracht heeft om tot verandering te leiden. Een nieuw perspectief is geschetst door de visies op transities. Daarbij gaat het om veranderingen die een fundamenteel karakter hebben, maatschappelijk effect hebben en bijdragen aan duurzame oplossingen. Er wordt daarmee een beroep gedaan op nieuwe vormen van sturing.

Transities vragen een open oog voor verschillende belangen, het komen tot nieuwe allianties en innovatieve oplossingen, met een langetermijnperspectief. In deze notitie komen enkele dilemma's naar voren en wordt ingegaan op enkele kenmerken van nieuwe vormen van sturing die verbonden zijn aan het transitiedenken.

Rolopvattingen

Transities richten zich op de lange termijn in een complexe omgeving. Die complexiteit ontstaat doordat er vele verschillende betrokkenen zijn, de oplossingsrichtingen veelal nog in de toekomst verborgen zijn, de maatschappelijke veranderingen moeilijk duidbaar zijn, en de interventies van de 'trekker' aan een transitie heel divers van karakter zijn. In die omstandigheden is het moeilijk om tot de juiste selectie van interventies te komen. Allereerst is een herijking van de beoogde rolopvatting nodig. De rollen die de overheid heeft, in de beleidsvoorbereiding en -uitvoering, zijn nogal verschillend:

- | | | |
|----------------------|------------------|--------------------------------------|
| ▪ Van regelaar | naar regisseur | naar initiator & partner |
| ▪ Van onderhandelaar | naar bemiddelaar | naar procesmanager & partner |
| ▪ Van toezichthouder | tot signalering | naar medeverantwoordelijke & partner |
| ▪ Van dienstverlener | tot financier | naar ondernemende overheid |

Overigens heeft is de overheid vaak meerdere van deze rollen op eenzelfde moment.

Contouren²

De overheid beoogt met haar transitiebeleid een krachtige impuls te geven aan duurzame ontwikkeling in Nederland. Daarvoor moet samenwerking ontstaan, samenhang met aanpalende beleidsterreinen en nieuwe manieren van werken en afrekenen. Die bewegingen rond de sturing door de overheid zijn door bestuurskundige Zijdeveld al eens benoemd als 'horizontalisering' en 'ontgrenzing'.

Horizontaler werken betekent uitgaan van gelijkwaardigheid tussen partners en integrale benadering als het gaat om de overheidspartners. Dat geldt eigenlijk ook voor ontgrenzing. De rol van de overheid verandert in transities, er is geen sprake meer van hard afgebakende grenzen en taakstellingen voor de overheid. De grenzen vervagen, de kwaliteit van het netwerk wordt groter en de sturing die de overheid kan geven wordt verfijnder.

¹ Met medewerking van dr. Anne Loeber, Universiteit van Amsterdam/NIDO

² Als bijlage is opgenomen de tabel 'Drie generaties milieubeleid', een samenvatting van enkele belangrijke kenmerken die in de tekst behandeld worden.

De eisen die daarmee aan de overheid worden gesteld, zijn veelomvattend. De transitiegerichte overheid lijkt daarmee te werken aan:

- Open (interactieve) besluitvorming op basis van gelijkwaardigheid;
- Omgaan met de spanning tussen de representatieve democratie en de nieuwe vormen van beleidsvorming (interactief, beleidsarena's e.d.);
- Betrouwbaarheid en doortastendheid;
- Het voorkomen van afwenteling;
- Het kunnen benutten van individuele competenties.

De 4 R'en

De benadering die door het Sociaal en Cultureel Planbureau³ is benoemd als de '4 R'en' geeft goed aan welke afweging de overheid moet maken in het bepalen van haar rol bij transities.

In transitiebeleid moet beter aangesloten worden bij de vraag van de maatschappelijke omgeving van de overheid in het betreffende domein, door burgers, ondernemers en bestuur. Dat vraagt een institutionele vernieuwing. Voor het bereiken van werkelijke trendbreuken is een systeeminnovatieve aanpak noodzaak. Dit impliceert een andere rol voor de overheid bij de aansturing van transities.

Hierbij staan de vier uitgangspunten van overheidsbeleid centraal. De afweging is dat de balans bij transities vooral komt te liggen op *richting* en *ruimte*:

- **Richting:** bij elk overheidsbeleid geeft de rijksoverheid de kaders aan. Voor transities zoekt de overheid een adequate aanpak van transitiearena's met toereikende kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Aan de betrokken partners, waaronder die in het eigen bestaande beleid, zal de overheid duidelijk moeten aangeven om welke publieke belangen het gaat, onder welke voorwaarden deze versterkt moeten worden, wat de beschikbare middelen zijn, en welke resultaten zij verwacht. Dat vraagt toekomstbeelden en/of scenario's die sturend zijn voor de interventies in de transitie-aanpak;
- **Ruimte:** de overheid moet bij transities ruimte bieden aan de betrokken stakeholders en uitgaan van de eigen verantwoordelijkheden van die betrokkenen. De betrokken actoren hebben ieder competenties om te werken aan de beoogde transities naar duurzaamheid. Het vraagt het vertrouwen van de overheid in de partners. Zij weten op welke wijze de organisatie van partijen benut kan worden voor de transitiedoelen;
- **Rekenschap en Resultaat:** voor de overheid is afrekenbaarheid van beleid (VBTB) veelal sterk sturend voor de kwaliteitsbeoordeling van interventies en uitvoering van beleid. Bij transitie management zal meer uitgaan moeten worden van toetsing van de programmadoelen en de gekozen inzet op lange termijn. Er zal sprake zijn van trendmatige ontwikkelingen, waarbij nagegaan zal moeten worden in hoeverre het transitie management daar invloed op heeft gehad. Zowel voor de overheid als voor het bedrijfsleven en andere maatschappelijke partijen moet helder zijn welke resultaten met de gegenereerde inzet worden bereikt. Instellingen moeten dus meer dan voorheen worden afgerekend op meetbare prestaties. In het openbaar moet rekenschap worden afgelegd. Als de resultaten onder de

³ 'Bedreven en gedreven', bijdrage aan *Verkenningen 2002*, SCP, Den Haag, 2001

maat zijn, mag de overheid niet schromen om in te grijpen, bijvoorbeeld door partners ter verantwoording te roepen. Dat vraagt wel rust voor transitiebeleid: resultaten zullen pas op lange termijn zichtbaar worden. Toetsing koppelen aan concrete resultaten vraagt dus rust (bijvoorbeeld 8 jaar of langer).

Uiteraard zijn deze vier begrippen - **richting, ruimte, rekenschap en resultaat** - sterk met elkaar verbonden. Hoe meer richting de rijksoverheid geeft, hoe minder eigen ruimte de betrokken actoren in de transities overhouden. De richting die de overheid geeft, moet voor andere partijen duidelijk maken welke resultaten van hen verwacht worden. Samen zoeken naar richting én ruimte maakt het werken aan transities bijzonder.

Proces: slimme sturing

Bij het werken aan transities is een sterke mix van instrumenten aan de orde. Gebruiken we de instrumenten die we hebben wel adequaat voor het aanzetten van transities? Over welke instrumenten gaat het dan? Kan de transitie door een slimme keuze van instrumenten verder komen? Is er een gedeeld belang te benoemen met bestaand beleid?

De transitie-manager is een intermediair. De transitie-manager werkt aan het toepassen van nieuwe invalshoeken. De succesfactoren hierbij zijn:

- De *kwaliteit* van relaties met betrokkenen bij de doelgroep;
- De *balans* tussen klantgericht en veranderingsgericht werken;
- De mate waarin activiteiten *aansluiten* bij de leefwereld en behoeften van betrokkenen;
- De transitie-manager weet dat voorlopers niet de opinieleiders hoeven te zijn maar weet én de voorlopers én de goede opinieleiders te binden/betrekken.

Maar wat doet een transitie-manager hiermee? De kern voor de transitie-manager is: *durf ongedachte instrumenten in te zetten en durf veranderingsgericht werken ondergeschikt te maken aan het aansluiten bij de vraag/behoefte van betrokkenen.*

Meetbaarheid

Meetbaarheid blijft een aandachtspunt. “*De tijd waarin intangibles⁴ onmeetbaar leken, ligt achter ons*”, zo constateert W.J. de Ridder in zijn SMO-publicatie ‘Ondernemen zonder macht’. Het gaat om percepties, het beoordelen van de betekenis van de transities door experts en bestuur. Het gaat om het maatschappelijk gezag van de onderneming. De transitieteams zijn in die zin als onderneming te zien. Het succes van dergelijke ‘transitie-ondernemingen’ is dan af te leiden van:

- **Waardetoevoeging:** de verscheidenheid aan kennis en de capaciteit tot ontsluiting ervan, en de aanwezige vaardigheden die waarden toe te voegen aan de omgeving (in geval van transities: de relevante stakeholders);
- **Well connectedness:** het bereik op verschillende schaalniveaus, het schakelend vermogen en de kwaliteit van de netwerkverbindingen (in geval van transities: meerwaarde voor betrokkenen door ontsluiting en koppeling);
- **Initiatief en leervermogen:** zodra er gebruik gemaakt gaat worden van ontwikkelde kennis, inzichten en dienstverlening door concurrenten, is er sprake van succes. Een lerende organisatie

⁴ Intangibles: van oorsprong met name R&D-achtige activiteiten. Nu ook maatschappelijke verantwoording, stakeholdersanalyses, e.d.

heeft hier geen last van: de kopiist is de volger (het transitieteam wil zorgen voor navolging en neemt zijn positie in als onafhankelijke, lerende organisatie als opstap naar succesvolle versterking van *sprongen* naar duurzaamheid).

Op deze drie elementen kunnen de transitieteams worden beoordeeld.

Tijd: Kleine stappen, toch vooruit

Vaak wordt de metafoor van de 'hink-stap-sprong' gehanteerd als het gaat om een relativering van de langetermijnperspectieven van transitie. In de praktijk gaat het veel vaker om een veranderingsproces waarbij 'stap voor stap' gewerkt moet worden. Tijd en ambitie zijn relatief gesproken subjectieve eenheden. Voor jonge burgers is een maand al heel erg lang, terwijl voor een maatschappelijke verandering in generaties wordt gesproken. Verder verschillen ambities van betrokkenen nogal en dat is ook sterk afhankelijk van hun specifieke context.

De kern voor de transitie-manager is: *uitgaan van de positie van partners*.

Kwaliteit: bijdehante partners of bij-de-hand-nemen

De transitie-manager heeft al gauw te maken met de voorlopers en de zogenaamde 'early adaptors'. Die zijn al redelijk bijdehand als het gaat om het denken over duurzame ontwikkeling. Tegelijkertijd zijn ze waarschijnlijk ook erg bijdehand met betrekking tot het benoemen van vernieuwende, maar niet al te fundamenteel ingrijpende of realistische, projecten.

Voor de transitie-manager betekent het dat hij/zij, wellicht vaker dan gewenst, de betrokken partners bij de hand neemt om de stap vooruit te realiseren - zelf een project vormgeven, drempels slechten door een gerichte interventie, e.d. Een vertrouwensrelatie met betrokkenen is dan wel een voorwaarde; men moet op de transitie-manager kunnen en willen vertrouwen. Van de partners wordt gevraagd om zich min of meer kwetsbaar op te stellen door buiten de gebaande paden te treden. De transitie-manager moet dan de zekerheid kunnen geven dat informatie vertrouwelijk wordt behandeld, een financieel probleem wordt opgelost, een samenwerkingsvraag serieus wordt genomen, e.d.

De kern voor de transitie-manager is: *wees niet terughoudend in meewerken (neem bij de hand)*.

Dilemma's

Als facilitator heeft de transitie-manager binnen ieder departement een beperkt aantal instrumenten ter beschikking. Daarbij is geen sprake van macht, maar wel van veel sociale instrumenten: dialoog, partnerschap, interactie, e.d. Financieringsregelingen komen, gelukkig, ook tot ontwikkeling en een enkele keer is het mogelijk om bestaande regelingen te stroomlijnen of aan te passen. Daarbij kunnen enkele dilemma's naar boven komen, die hieronder worden beschreven.

Dilemma 1: beperkte tijd versus langetermijnambities

Iedere transitie werkt aan sprongen naar duurzame ontwikkeling. Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Het vraagt veranderingen in de samenleving op meerdere niveaus. Wat betekent dit voor herkenbaarheid, initiërend vermogen en effectieve inzet van mensen en middelen? Er is sprake van verschillende tijdseenheden: de transitie werkt aan veranderingen van generaties op termijn, de bestuurder heeft een vierjarenkalender, en projectleiders hebben een jaarkalender waarin resultaat en afrekening moet plaatsvinden. Transitie-initiatieven of transitiepaden kennen de langetermijnambities en de opbouw aan de hand van projecten.

Dilemma 2: kwaliteit zonder profileringsdrang

Werken aan transitie management kenmerkt zich door zorgvuldige procesvoering, het recht doen aan kwaliteit van partners, en het creëren van nieuwe samenwerkingsverbanden. De transitie manager heeft belang bij kwaliteit, gericht op verandering in het domein waar deze partners werken. De eigen profilering is van ondergeschikt belang. Dat kan het werken aan transitie moeilijker maken; de kwaliteit groeit, het profiel stagneert.

De transitie manager zal zich moeten afvragen of het niet slimmer is om heel hard te werken aan profilering. Daarmee kan invloed worden opgebouwd, daarmee kan actieve betrokkenheid bij maatschappelijke processen ontstaan: *it could make a difference*.

Dilemma 3: fundamenteel proces versus afrekening op product/resultaat

Veranderen (transitie) kost tijd, inzet en doorzettingsvermogen. Het coachen van organisaties in hun veranderingen is als het werken met de 'stille trom' ("We komen zachtjes door de voordeur en verdwijnen vaak stilletjes door de achterdeur als we niet meer nodig zijn", aldus een transitietrekker). Wie kan hierbij met welke eer gaan strijken? Op welke gronden vindt beoordeling van resultaat plaats? De huidige bestuurscultuur is ingericht op afrekenbaarheid. Bij het investeren in vernieuwingen zoals die door de transitieteams worden aangezet, is vertrouwen in de gekozen 'weg' belangrijk. Er is dan ruimte om om te gaan met onzekerheden en vertrouwen in kwaliteit van de procesbegeleiding.

Bijlage: drie generaties milieubeleid

	eerste generatie milieubeleid	tweede generatie milieubeleid	derde generatie milieubeleid
Basis-document	Urgentienota Milieuhygiëne 1972	Nationaal Milieubeleidsplan 1 1989	Nationaal Milieubeleidsplan 4 2002
Probleem	milieuverontreiniging is gevaar voor de volksgezondheid	<ol style="list-style-type: none"> 1. probleem is hardnekkiger dan gedacht 2. milieubeheer is voorwaarde voor duurzame ontwikkeling 3. milieubewustzijn van individuen en organisaties is nodig 	<ol style="list-style-type: none"> 1. probleem is hardnekkiger dan gedacht 2. duurzame ontwikkeling vergt ontkoppeling 3. systeemverandering is nodig
Paradigma	de zorgende overheid	integraal ketenbeheer	systeeminnovatie
Focus	effect- en compartimentgericht	bron- en gebiedsgericht	systeemgericht
Termijn	10 jaar	één generatie	twee generaties
Effect mechanisme	regulering van gedragalternatieven	verinnerlijking	op gang brengen van wederzijds versterkende praktijken die 'zich niet aan de bestaande structuur houden'
Sturingsfilosofie	Regulering	zelfsturing binnen kaders	gedeelde toekomst- beelden, gericht op kritische ontwerpproblematieken + gericht incrementalisme
Instrumenten	directe en financiële regulering	sociale regulering	interactieve regulering en verbinden van structuur en handelen

Tabel: Drie generaties milieubeleid. Samenvatting van enkele belangrijke kenmerken die in de tekst behandeld worden

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