



De energieke overheid

Visies op netwerkend samenwerken voor
een groene en veerkrachtige economie



LEI

WAGENINGEN UR

De energieke overheid

Greet Overbeek¹ en Iriñi Salverda² (red.)

1 LEI Wageningen UR

2 Alterra Wageningen UR

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen UR in opdracht van en gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken, in het kader van het Beleidsondersteunend onderzoeksthema 'Maatschappelijke potenties van groen' (projectnummer BO-11-013-13)

LEI Wageningen UR

Wageningen, december 2013

LEI 13-084

Overbeek, Greet en Irini Salverda, 2013. *De energieke overheid*.
Wageningen, LEI Wageningen UR (University & Research centre),
LEI- 13-084. 110 blz.; 5 fig.; 2 tab.; 60 ref.

© 2013 LEI Wageningen UR
Postbus 29703, 2502 LS Den Haag, T 070 335 83 30,
E informatie.lei@wur.nl, www.wageningenUR/nl/lei. LEI is onderdeel
van Wageningen UR (University & Research centre).



LEI hanteert voor haar rapporten een Creative Commons
Naamsvermelding 3.0 Nederland licentie.

© LEI, onderdeel van Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek,
2013

De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven en
afgeleide werken maken. Materiaal van derden waarvan in het werk
gebruik is gemaakt en waarop intellectuele eigendomsrechten berusten,
mogen niet zonder voorafgaande toestemming van de derde gebruikt
worden. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de
licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de
indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met het werk van de
gebruiker of het gebruik van het werk. De gebruiker mag het werk niet
voor commerciële doeleinden gebruiken.

LEI aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade
voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de
toepassing van de adviezen.

Het LEI is ISO 9001:2008 gecertificeerd.

LEI 13-084

Foto omslag: Shutterstock



Visies op netwerkend samenwerken voor een groene en veerkrachtige economie

Hoe kan de overheid samenwerken met maatschappelijke initiatieven voor een groene en veerkrachtige economie? Hoe kan zij innovatieve niches stimuleren, faciliteren en verbinden zodat ze uitgroeien tot brede toepassing en gebruik? Deze bundel biedt hiervoor inspirerende visies van toonaangevende deskundigen uit de wetenschap, het bedrijfsleven en de rijksoverheid op de mogelijkheden voor de overheid om duurzame innovaties te stimuleren, te verbinden en op te schalen.

Inhoud

Visies op netwerkend samenwerken voor een groene en veerkrachtige economie	3
Voorwoord	7
Inleiding	9
<i>Greet Overbeek en Iriini Salverda</i>	
Aftrap: naar een andere overheid	14
<i>Iriini Salverda en Greet Overbeek</i>	
Verwachtingen van de energieke overheid	25
Netwerksturing vereist gemengd organiseren	26
<i>Prof. Dr. Mark van Twist (Erasmus Universiteit) en Dr. Martijn van der Steen (NSOB)</i>	
Energieke overheid moet meer verantwoordelijkheid nemen	40
<i>Interview met Dien de Boer-Kruyt, door Greet Overbeek en Iriini Salverda</i>	
Durf te experimenteren om te leren	45
<i>Interview met Sonja Kruitwagen (PBL) en Olav-Jan van Gerwen (PBL), door Greet Overbeek</i>	
Energieke overheid bij het innovatieproces naar een duurzame economie	55
Duurzame innovatie vraagt visie tonen en mensen mobiliseren	56
<i>Interview met Prof. Dr. Marko Hekkert (Universiteit Utrecht en Copernicus Instituut), door Greet Overbeek</i>	

Meer experimenteren en meer samenwerken	66
<i>Interview met Meiny Prins, door Greet Overbeek</i>	
Een Community of Practice als instrument voor het versnellen van de transitie naar een duurzame samenleving	74
<i>Dr. Caroline van Leenders, senior procesmanager duurzame transitie, Agentschap NL</i>	
Het nieuwe werken bij de rijksoverheid	85
Met digitale media de interactie met de samenleving verbeteren	86
<i>Interview met Roald Lapperre, door Iri Salverda</i>	
Liever inspireren dan afdwingen	96
<i>Interview met Kitty van der Heijden, door Greet Overbeek</i>	
Nawoord	103
<i>Greet Overbeek en Iri Salverda</i>	

Voorwoord

Voor u ligt een verzameling van ervaringen, kennis en ideeën over een nieuwe rol van de overheid bij het verduurzamen van de economie. Dat het verduurzamen van de economie noodzakelijk is, wordt breed gedeeld, maar hoe deze verduurzaming te realiseren is gaat niet zonder slag of stoot. In de verschillende bijdragen wordt de overheid gevraagd meer verantwoordelijkheid te nemen, meer visie te ontwikkelen, meer te stimuleren, meer samen te werken en meer te experimenteren. Hoe kunnen we alles meer doen als de overheid tegelijkertijd moet krimpen? Netwerksturing lijkt hét antwoord op deze vraag. Toch is het makkelijker gezegd dan gedaan. Het traject *EZ als netwerkpartner* heeft aangetoond dat netwerken meer is dan een vaardigheid die aangeleerd kan worden in een training. Het Kennisprogramma *Duurzaam Door: sociale innovatie voor een groene economie 2013-2016* (EZ, 2013) werkt ook aan verschillende mogelijkheden om samen te werken aan een groene en veerkrachtige economie. Beide programma's geven aan dat de zoektocht naar een nieuwe rol als 'energieke overheid' volop gaande is. In de zoektocht is behoefte aan enerzijds verdieping en anderzijds aan praktijkvoorbeelden. Met deze bundel wordt een bijdrage aan dit zoekproces geleverd op beide aspecten. In acht bijdragen geven tien deskundigen uit de wetenschap, het bedrijfsleven en de rijksoverheid hun visie op netwerkend werken en de nieuwe rol van de overheid bij de transitie naar een groene en veerkrachtige economie. Aan u om er uw voordeel mee te doen!

Annemie Burger
directeur-generaal Natuur en Regio
ministerie van Economische Zaken

Inleiding

Greet Overbeek en Irini Salverda

De afgelopen jaren krijgt de veranderende rol van de overheid in relatie tot de energieke netwerksamenleving volop aandacht. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) stelt dat de overheid te weinig gebruik maakt van de energie, het leervermogen en de creativiteit in de samenleving (Hajer, 2011). De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) pleit voor een overheid die de samenleving meer in staat stelt bij te dragen aan het oplossen van problemen in plaats van zelf te sturen (ROB, 2012). De verschuiving van een hiërarchisch sturende overheid via netwerksturing naar een faciliterende en communicatieve overheid vindt dus al langer weerklank, maar hoe past deze veranderende sturingsfilosofie nu bij het samenwerken aan een groene en veerkrachtige economie?

Onze samenleving staat voor complexe opgaven om schonere energie, efficiënter gebruik van hulpbronnen, minder milieubelasting en gezonder voedsel te realiseren en werkt aan ingrijpende transities, zoals bij duurzaam energie- en eiwitgebruik. Deze transities duren tientallen jaren en gaan verder dan technologische innovaties die relatief weinig veranderingen in de maatschappelijke omgeving vragen. De sleutel tot een groene en veerkrachtige economie ligt in de maatschappij zelf, maar reikt nog lang niet ver genoeg om tot échte systeemveranderingen te leiden. Zowel de complexiteit van de maatschappelijke opgaven als de beperkte wijze waarop bestaande instituties en constructen tot verandering in staat (blijken te) zijn, zijn hier debet aan. Barrières zijn (zie onder andere: Geels, 2005; Van der Vleuten en Raven, 2006):

- Institutioneel door wet- en regelgeving, economische prikkels en culturele waarden;
- Sociaal door regimeactoren - heersende instituties, materiële (infra)structuur en cultuur- en netwerken die oude systemen willen

handhaven ten koste van alternatieven met betere economische, sociale en milieuvriendelijke prestaties;

- Technologisch vanwege belangen om productiesystemen en infrastructuur te handhaven.

Het samenwerken aan een groene en veerkrachtige economie vraagt dus niet alleen technologische innovaties (zoals het ontwikkelen van nieuwe producten, diensten en processen), maar ook sociale en institutionele innovaties door te investeren in de mensen en de manier waarop zij samenwerken.

Sociale innovaties

Sociale innovaties refereren aan nieuwe strategieën, concepten en processen die een oplossing beogen voor maatschappelijke uitdagingen. Op micro- of bedrijfsniveau is dit het ontwikkelen van nieuwe managementvaardigheden, innovatieve organisatievormen, slimmer werken en co-creatie door externe samenwerking. Gesteld wordt dat sociale innovaties 75% van het innovatiesucces van bedrijven verklaren en technologische innovaties slechts 25% (Volberda *et al.*, 2011). Met name het realiseren van externe samenwerking speelt hierbij een belangrijke rol. Op mesoniveau verwijzen sociale innovaties naar netwerkend werken aan maatschappelijke vernieuwing en daarmee naar andere keuzes door overheden, bedrijven en burgers (BEPA, 2010; Murray *et al.*, 2010). Vaak ontstaan sociale innovaties dankzij maatschappelijke organisaties, nichegroepen, nieuwe bedrijven en andere outsiders (Mulgan, 2006). Sociale innovaties refereren dus aan een netwerk-gedreven samenwerkingsproces voor maatschappelijke vernieuwing.

Hoewel sociale innovaties een belangrijke rol innemen, krijgen zij in het Nederlandse innovatiedebat en in het topsectorenoverleg veel minder aandacht dan het stimuleren van technologische innovaties. De opgave is nu om technologische innovaties en sociale innovaties voor een groene en veerkrachtige economie meer met elkaar te verbinden. Dit vraagt het vermogen om in ketens, systemen en op verschillende schaalniveaus creativiteit, processensibiliteit en onverwachte verbindingen productief te maken, allianties te smeden en partijen bij elkaar te brengen. De financiële crisis, een lage economische groei en de

kanteling naar een horizontale netwerksamenleving biedt bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties een grotere rol en meer verantwoordelijkheid in het maatschappelijke domein. Zij dwingen overheden een andere rol te nemen met als belangrijke uitdagingen:

1. *Netwerkend werken: minder initiëren en regisseren en meer faciliteren:* Overheden zijn niet langer de regelaars van het verkeer die via juridische en financiële instrumenten met geld, geboden en verboden kunnen sturen, maar worden steeds meer deelnemer. Centraal staat dan het denken vanuit maatschappelijke initiatieven en het bijdragen aan creatieve coalities tussen bedrijfsleven, burgers, ngo's, kennisinstellingen en de overheid.
2. *Niet alleen aandacht voor regimespelers maar ook voor netwerken van nichespelers:* Overheden overleggen vaak op hiërarchisch niveau met vertegenwoordigende belanghebbenden. Voor een transitie naar een groene en veerkrachtige economie is echter niet alleen overleg met regimespelers nodig, maar ook met nieuwe nichespelers. Een goed voorbeeld zijn de Green Deals van het ministerie van Economische Zaken (EZ) met initiatiefnemers van duurzame projecten en van duurzame ideeën die moeilijk van de grond komen.

Ondanks de goede voorbeelden blijft het voor de rijksoverheid nog een zoekproces hoe zij haar nieuwe rol als energieke overheid vorm moet geven. In het nieuwe Kennisprogramma *Duurzaam Door: sociale innovatie voor een groene economie 2013-2016* (EZ, 2013) zoekt de rijksoverheid naar mogelijkheden om ruimte te scheppen, kaders te geven en processen te faciliteren om partijen in de samenleving te ondersteunen met behulp van netwerken, (minder) regels, kennis en geld. De nadruk ligt hierbij op het gebruik van sociale instrumenten zoals pilots, Community of Practices (CoP's) en internetfora om samen te werken aan een groene en veerkrachtige economie en synergie te creëren tussen partijen die nu afzonderlijk werken.

Inhoud van deze bundel

Met deze bundel willen wij een bijdrage aan dit zoekproces leveren met visies van toonaangevende deskundigen uit de wetenschap, het bedrijfsleven en de rijksoverheid op de mogelijkheden voor de (rijks)-overheid om duurzame innovaties te stimuleren, te verbinden en op te

schalen. De deskundigheid blijkt niet alleen uit de functies die zij bekleden, maar ook uit de maatschappelijke waardering die zij krijgen door gekozen te worden als Zakenvrouw van het jaar (Meiny Prins, 2009), beste Rijksambtenaar-beleid (Caroline van Leenders, 2013) of door zowel gekozen te worden in de top drie van beste Rijksambtenaren en onderscheiden te worden met het Nationale Duurzame Lintje (Kitty van der Heijden, 2013).

Als aftrap schetsen wij de veranderende rolverdeling tussen burgers, bedrijven en overheden in het publieke domein. Daarna gaan hoogleraar bestuurskunde Mark van Twist (Erasmus Universiteit) en directeur Martijn van der Steen (NSOB) in op netwerksturing door de overheid bij transities naar een groene en veerkrachtige economie. Dien de Boer-Kruyt kijkt naar de netwerkende rol van de overheid vanuit haar ervaring als commissaris bij bedrijven. De sectorhoofden Sonja Kruitwagen en Olav-Jan van Gerwen (PBL) gaan in op de mogelijkheden van de Green Deals om duurzame innovaties te versnellen. Op het innovatieproces en de rol van de overheid bij bijvoorbeeld duurzame energie is door hoogleraar Innovatiewetenschappen Marko Hekkert (Universiteit Utrecht en Copernicus Instituut) en directeur Meiny Prins (Priva) gereflecteerd. En procesmanager Caroline van Leenders (Agentschap NL) beschrijft de Community of Practice als instrument voor het versnellen van een duurzame transitie. Ten slotte vertellen de directeuren Roald Laperre (EZ) en Kitty van der Heiden (BUZA) hoe zij het nieuwe werken binnen de rijksoverheid stimuleren. In het nawoord blikken wij terug op de belangrijkste resultaten en kijken wij vooruit hoe de overheid netwerkend werken voor een groene en veerkrachtige economie kan realiseren.

Dank

Het is voor ons als onderzoekers van LEI en Alterra Wageningen UR een leerzame proef geweest om netwerkend samen te werken met deskundigen van buiten Wageningen UR. Bij het zoeken naar geschikte namen hebben we regelmatig overlegd met onze opdrachtgevers Roel van Raaij en Patricia Braaksma (EZ). Verder deden Vera Minten (EZ), Lianne Lankreijer, Caroline van Leenders en Theo Verbruggen (Agentschap NL) ons nuttige tips en suggesties aan de hand. Of de bijdrage nu uiteindelijk in een interview of in een essay heeft geresulteerd, het proces er

naar toe is altijd iteratief en interactief geweest. Bij deze willen wij iedereen bedanken voor zijn of haar bijdrage.

Hoewel de zoektocht naar een energieke overheid nog lang niet is voltooid, hopen wij wel dat deze bijdragen het makkelijker maken de weg er naar toe te vinden.

Referenties

- BEPA, 2010. *Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- EZ, 2013. *Kennisprogramma DuurzaamDoor: sociale innovatie voor een groene economie 2013-2016*. Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.
- Geels, F.W., 2005. *Technological Transitions and System Innovations. A co-evolutionary and socio-technical analysis*. Edward Elgar, Cheltenham/Northampton.
- Hajer, M., 2011. *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. PLB, Den Haag.
- Mulgan, G., 2006. *Social Innovation. What it is, why it matters and how it can be accelerated*, Oxford Said Business school.
- Murray, R., J. Caulier-Grice en G. Mulgan, 2010. *The open book of social innovation. Social innovation series: ways to design, develop and grow social innovation*.
- ROB, 2012. *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*. Raad voor het Openbaar Bestuur, Den Haag.
- Van der Vleuten, E. en R. Raven, 2006. 'Lock-in and change: distributed generation in Denmark in a long-term perspective.' In: *Energy Policy* 34, pp. 3739-3748
- Volberda, H., J. Jansen, M. Tempelaar en K. Heij, 2011. 'Monitoren van sociale innovatie: slimmer werken, dynamisch managen en flexibel organiseren.' In: *Tijdschrift voor HRM* 14, pp. 85-110.

Aftrap: naar een andere overheid

Irini Salverda en Greet Overbeek

Nieuwe rollen van burgers, bedrijven en overheid in publieke domein

Momenteel vindt het pleidooi voor een andere rol van de overheid in het publieke domein en voor burgers die verantwoordelijkheid nemen voor de publieke zaak gretig weerklank. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) verklaart dit in haar advies *Loslaten in vertrouwen* niet alleen uit een sterke beperking van de financiële slagkracht van de overheid. Ook groeit het besef dat veel maatschappelijke vraagstukken te ingewikkeld zijn geworden om ze alleen door de overheid te kunnen laten oplossen (ROB, 2012). Door globalisering en intensieve Europese samenwerking wordt het speelveld complexer. Liberalisering en privatisering leiden tot meer spelers, met wisselende belangen. Bovendien heeft EZ (en voorheen EL&I) door ervaringen geleerd dat een meer hiërarchische aanpak ('de zin doordrukken') lang niet altijd tot de beste resultaten leidt, omdat kennis en energie in het veld onvoldoende worden benut (EI&I, 2012). Dit leidt tot het pleidooi dat politiek en bestuur mensen in staat moeten stellen zelf het heft in handen te nemen, omdat die vaak beter dan de overheid in staat zijn om maatschappelijke problemen op te lossen.

Ook het essay *Burgerkracht* van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (De Boer en Van der Lans, 2011) gaat in op deze nieuwe rolverdeling in het publieke domein en analyseert wat de 'civil society' op eigen kracht kan regelen en waar zorg en ondersteuning van de overheid onontbeerlijk zijn. Deze discussie wordt al langer gevoerd. Nieuw is dat het nu om meer gaat dan een moreel appel op ondernemende burgers om verantwoordelijkheid te nemen; het gaat ook om wenselijk handelen van instituties en overheden. Het probleem is volgens De Boer en Van der Lans namelijk niet zozeer het gebrek aan

kracht en ondernemerschap bij burgers en bedrijven; het is meer dat we de institutionele orde in onze samenleving zo hebben georganiseerd dat deze de krachten van hen eerder hindert dan bevordert. Daarom gaat het debat niet alleen om burgerkracht en ondernemerschap, maar ook om het heruitvinden van institutionele en professionele dienstbaarheid. Het PBL-rapport *De energieke samenleving* (Hajer, 2011) stelt dat de overheidsorganisatie zich nog maar geleidelijk aanpast aan de transformatie naar een energieke samenleving. Het gaat er volgens Hajer dan ook om hoe de overheid de creativiteit, het ondernemerschap en de innovatiekracht van burgers en bedrijven beter kan benutten.

Het WRR-rapport *Vertrouwen in burgers* (2012) houdt ook een pleidooi voor de aanwezige maatschappelijke betrokkenheid en initiatieven van burgers in de netwerksamenleving. Om de kansen en mogelijkheden die daaruit voortkomen ten volle te benutten, moeten beleidsmakers vertrouwen en ruimte bieden aan burgers. Een van de aanbevelingen voor overheden is om te leren denken vanuit het perspectief van burgers en te bouwen aan onderling vertrouwen door het creëren van tegenspel, het versterken van de alledaagse invloed, het stimuleren van maatschappelijk verkeer, en het bouwen van stevige steunpilaren. En de eerdergenoemde Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB, 2012) schrijft dat aan de huidige rolverandering van de overheid zelfs een paradigmaverschuiving ten grondslag ligt. De omslag begint volgens de Raad met de aanname dat wat nodig is, in de eerste plaats groeit in de samenleving en haar gemeenschappen. Daaropvolgend ontstaat vanuit die samenleving mogelijk de behoefte aan ondersteuning vanuit de overheid. Het particuliere initiatief is leidend en daarbij moet worden geëxpliciteerd welke rol de overheid moet of wenst te spelen.

Publieke taken voorheen, nu en in de toekomst

Van traditioneel openbaar bestuur naar netwerksturing

Een paradigmaverschuiving waarbij mogelijk het particulier initiatief (weer) leidend wordt, is niet nieuw. Het denken over de verantwoordelijkheid voor publieke taken of voorzieningen van algemeen belang is in de loop der tijd veranderd (ROB, 2012). Waar er eerder nauwelijks werd gedacht in termen van publiek of privaat, zorgde de ontwikkeling van de

moderne staat voor een scherper onderscheid. De grens was en is echter beweeglijk.

Het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid voor publieke taken is door de jaren heen verschoven. Veel taken die we nu als overheids-taken omschrijven, zijn ooit begonnen als particulier initiatief. In de loop van de twintigste eeuw zijn de taken meer naar de overheid ver-schoven. De eindverantwoordelijkheid kwam via gemeenten steeds meer bij de rijksoverheid te liggen die deze taken samen met verzuilde maatschappelijke organisaties uitvoerde. Maar vanaf de jaren tachtig werd ook weer vaker naar de markt gekeken. Private partijen zouden publieke taken efficiënter kunnen uitvoeren. Bovendien raakte *New Public Management* in zwang waarbij het bedrijfsleven als voorbeeld voor de aansturing van overheidsorganisaties wordt gesteld. De laatste jaren is men (deels) teruggekomen van die nadruk op de markt. Daarvoor in de plaats is een sterkere focus op de samenleving, op individuele burgers en hun verbanden gekomen. Tot op heden is het volgens de Raad echter niet goed gelukt de relatie tussen overheid en burger, met in het verlengde daarvan het particulier initiatief, opnieuw vorm te geven.

Bij het opnieuw vormgeven van deze relatie moet die overheid aan de slag met een ruimere definitie van publieke waarde dan het neoliberale perspectief van rational/public choice-theorieën waarbij zij waarde creëert door voor zo veel mogelijk mensen (klanten) op een effectieve en efficiënte wijze diensten te leveren. Benington (2011) stelt dat de publieke waarde hier eenzijdig is gedefinieerd als wat mensen willen en belangrijk vinden, terwijl die ook oog moet hebben voor wat waarde creëert voor de publieke sfeer voor de huidige en toekomstige bevolking. Benington ziet een verschuiving van een traditioneel openbaar bestuur tijdens de naoorlogse verzorgingsstaat, via de overheid van *New Public Management* aan het einde van de vorige eeuw naar de huidige netwerksturing (Tabel 1).

Tabel 1

Kenmerken van Traditional public administration, New public management en Networked community governance.

	Traditional public administration	New public management	Networked community governance
Context	Stabiel	Competitief	Permanent veranderlijk
Bevolking	Homogeen	Versnipperd	Pluriform
Behoeften/ Problemen	Duidelijk, geformuleerd door professional	Marktvraag	Complex, vluchtig en gevoelig voor risico
Strategie	Overheid & producenten centraal	Markt & consumenten centraal	Gevormd door maatschappelijk middenveld
Sturingsstijl	Hiërarchisch	Vraag & aanbod	Netwerken & samenwerkingscoalities
Coördinatie door	Autoriteit	Keuzevrijheid	Vertrouwen
Actoren	Politiek en ambtenarij	Kopers & aanbieders; Klanten & contractanten	Maatschappelijk leiderschap
Theoretisch uitgangspunt	Publieke goederen	Publieke keuze	Publieke waarden

Bron: ROB (2012), overgenomen uit Benington (2011).

De ontwikkeling naar een netwerkende overheid wordt belangrijker in een veranderende context met complexere problemen en behoeften. Bij netwerksturing denkt de overheid niet meer vanuit de staat maar vanuit de samenleving en verandert haar rol:

'(...) the policy initiative (the definition of goals and priorities, the generation of policy ideas and options, the assessment of alternatives, the design of programmes, the forms of organization and implementation) is increasingly shared with informal networks of users, neighbourhood associations, community groups and minority ethnic organizations, as well as with more formal partners from the public, private and voluntary sectors.'
(Benington, 2011: 36).'

Ook Bourgon (2009) analyseert de ontwikkeling van een netwerkende overheid tegen de achtergrond dat maatschappelijke opgaven minder

voorspelbaar en meer complex worden en de publieke waarde eerder een coproductie van spelers uit de samenleving, markt en overheid wordt. Die overheid laat dan niet alleen uitvoeringstaken los, maar draagt ook de benodigde bevoegdheden en verantwoordelijkheden over aan partijen in de samenleving en de markt. Van Twist en van der Steen gaan in hier in hun bijdrage aan deze bundel nader op in.

Dynamische rollen en instrumenten van de overheid

De dynamiek in taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van overheden komt ook terug in allerlei participatiemodellen. Voorheen was de overheid leidend en begon een participatieladder bij burgers die door de overheid werden geïnformeerd en eindigde deze met zelforganisatie van burgers (Edelenbos, 2000). In het nieuwe discours is het particuliere initiatief leidend en wordt per situatie afgewogen en geëxpliciteerd welke rol de overheid moet of wenst te spelen. De ROB introduceert daarom de 'overheidsparticipatietrapp' (Tabel 2).

Tabel 2

Overheidsparticipatietrapp.

Loslaten	De overheid heeft inhoudelijk noch in het proces enige bemoeienis.
Faciliteren	Als het initiatief van elders komt en de overheid er belang in ziet om dat mogelijk te maken.
Stimuleren	De overheid wil een bepaald beleid of een interventie, maar laat de realisatie daarvan over aan anderen. Ze zoekt slechts naar mogelijkheden om anderen in beweging te krijgen.
Regisseren	Andere partijen hebben een rol, maar de overheid heeft de regie.
Reguleren	Wet- en regelgeving. De overheid kan regels handhaven en overtreding daarvan sanctioneren zoals bij vraagstukken van orde en veiligheid waarbij de overheid altijd in een verticale verhouding tot haar burgers staat.

Bron: ROB (2012).

De overheidsparticipatietrapp is geen blauwdruk voor een bepaalde rol. Per situatie en per onderwerp zullen politiek en bestuur moeten bepalen én expliciteren welke rol zij voor de overheid zien weggelegd en welke instrumenten daarbij passen. Er zullen situaties zijn waarin de overheid terugvalt op haar (oude) rollen, instrumenten en relaties die vanuit een

overheidsgericht perspectief kunnen worden ingevuld, zoals bij een dreiging of in tijden van crisis. Er zijn echter ook problemen die te complex zijn om alleen door de overheid te kunnen worden opgelost. Hier zullen andere rollen en handelingsperspectieven worden gekozen. De sturing van de overheid is dus meervoudig (Peeters *et al.*, 2011). Afhankelijk van de situatie, behoeften en dynamiek wordt een rol of interventie gekozen. Ruimte geven aan de vitaliteit van de samenleving krijgt meer kans als de overheid de overheidsparticipatietrap zo min mogelijk beklimt en zich beperkt tot loslaten en faciliteren. Dit vraagt echter kennis van de maatschappelijke dynamiek en de gewenste rol van de overheid. Sociale instrumenten passen meer bij de lagere treden van de overheidsparticipatietrap van faciliteren en stimuleren, financiële en juridische instrumenten meer bij de hogere treden van regisseren en reguleren. Het pleidooi van de ROB (2012) dat de overheid beter moet anticiperen op de horizontale verhoudingen in de publieke ruimte, betekent dus geenszins dat de Raad de verticale relatie van de overheid met burgers ter discussie stelt. Reguleren via financiële en juridische instrumenten blijft een rol die de overheid veelvuldig zal blijven spelen.

De vraag is wanneer netwerkend werken gewenst is om ruimte te geven aan de vitaliteit van de samenleving. Netwerkend werken van de overheid vraagt ook actief samenwerken van andere spelers. Het onderwerp moet alle betrokken partijen raken. Voor een overheid als EZ is het belangrijk om te zorgen dat ze haar publieke belangen scherp heeft en voldoende weet in te brengen. Om als netwerk te slagen is het van belang dat de netwerkpartners van elkaar afhankelijk zijn; denk aan kennis, geld, menskracht, regelgeving, organiserend vermogen, draagvlak enzovoort. Partijen moeten iets in kunnen brengen wat anderen nodig hebben. Er moet een zekere gelijkwaardigheid zijn en er moet energie in het netwerk zitten (EL&I, 2012).

De vraag is ook op welke wijze sociale instrumenten hierbij kunnen worden ingezet. Sociale instrumenten kunnen groeps- en leerprocessen op gang brengen waarin mensen leren tot (innovatieve) oplossingen te komen voor duurzaamheidsvraagstukken. Arcadis (2011) ziet sociale instrumenten de beleidsuitvoering versterken vanwege hogere inhoudelijke kwaliteit, meer draagvlak en legitimiteit en meer effectiviteit. Zij

kunnen echter ook eerder en meer in de beleidsvorming worden opgenomen in plaats van pas later als een implementatievraagstuk.

Gevolgen voor het functioneren van de overheid

Als netwerksturing door de overheid belangrijker wordt (Tabel 1) en het belang van sociale innovatie toeneemt, dan heeft dit ook gevolgen voor het functioneren van de overheid zelf. De volgende aspecten zijn hierbij in ieder geval van belang (Salverda *et al.*, 2012):

- *Maatschappelijk initiatief erkennen en waarderen*: Als opgaven te complex zijn om door de overheid te worden opgelost, moeten overheden ook het signalerende, agenderende en probleemoplossende vermogen in de samenleving erkennen en waarderen. Overheden moeten burgers niet vragen de overheidsdoelen te implementeren, maar inzien dat burgers op hun eigen manier maatschappelijke doelen en oplossingen formuleren en realiseren.
- *Flexibele rolopvatting van de overheid*: Overheidssturing in de netwerksamenleving is meervoudig. Afhankelijk van de situatie, behoeften en dynamiek wordt een rol of interventie gekozen. Dus niet vanzelfsprekend een regulerende of regisserende rol, maar mogelijk ook een voorwaardenscheppende, faciliterende, stimulerende of een kaderstellende rol. Of soms géén rol. Dit vraagt om permanente verkenning van de maatschappelijke dynamiek en aangehaakt zijn op wat er gebeurt in de samenleving en om een flexibele overheidsorganisatie en -cultuur die kunnen meebewegen met maatschappelijke ontwikkelingen.
- *Meer aandacht voor 'verkennen' en 'verbinden' als competenties*: Een meervoudige sturingsfilosofie met aandacht voor netwerkend werken houdt het vermogen in om de interactie en samenwerking tussen netwerkpartners op verschillende schaalniveaus te verkennen, verbinden of faciliteren. Het bieden van een infrastructuur die ontmoeting, uitwisseling, verbinding en ondersteuning stimuleert is van cruciaal belang (zie ook Hajer, 2011) en vraagt andere competenties van medewerkers. Belangrijk is dat verkenners snel kunnen duiden wat er maatschappelijk aan de hand is en dat verbinders 'grensoverschrijdende' ontmoetingen kunnen stimuleren en nieuwe partnerschappen kunnen helpen smeden. Zij spreken de taal van 'de leefwereld', kunnen die vertalen naar het beleidsniveau en hebben

gevoel voor het kiezen van het juiste schaalniveau en spelen daarmee de rol van 'publieke pioniers' (Huijs, 2013).

- *Balans vinden tussen loslaten en sturen:* Grote uitdaging voor overheden hierbij is het vinden van de balans tussen loslaten en sturen. Dus tussen vertrouwen en ruimte geven aan maatschappelijk initiatief enerzijds en voorwaarden scheppen en kaders stellen anderzijds. Afhankelijk van de maatschappelijke dynamiek en context wordt de balans gekozen. Het is dan belangrijk dat overheden bij co-creatie of samenwerking met andere partijen de eigen doelen, opvattingen over maatschappelijke vraagstukken en definities als dwingende leidraad kunnen loslaten en ruimte en waardering hebben voor andere doelen, waarden en definities.

Netwerkend werken voor een groene en veerkrachtige economie

De vraag is nu wanneer en hoe het ministerie van EZ haar faciliterende en stimulerende rol het beste kan vormgeven door netwerkend samen te werken met innovatieve initiatieven vanuit de samenleving. Met andere woorden, wanneer en hoe kunnen sociale instrumenten worden ingezet om een groene en veerkrachtige economie te stimuleren en te faciliteren, en wanneer zijn juist regisseren en reguleren aan de orde. Kortom, hoe verhoudt bij het samenwerken aan een groene en veerkrachtige economie het gebruik van sociale instrumenten zich tot de financiële en juridische instrumenten?

De afwegingen voor de rol en instrumenten van de overheid voor een groene en veerkrachtige economie hebben mede te maken met de context en de situatie van een bepaalde transitie. Dit vraagt om een beeld waarin een duurzaamheidstransitie zich bevindt en dus een visie op de maatschappelijke dynamiek. Vaak wordt een transitie als een S-curve gezien met de fasen voorontwikkeling, opstijgen, versnelling en stabilisatie (Loorbach, 2007). Tijdens de voorontwikkeling wordt het probleem gedefinieerd, de urgentie gedeeld en gewerkt aan alternatieve oplossingen via experimenten. Tijdens de take-off worden alternatieven reëel en in de volgende fase versneld doorgevoerd, waarna opnieuw een fase van stabilisatie intreedt.

Zo lijkt bij de transitie naar groene en hernieuwbare energie de fase van voorontwikkeling met experimenteren in niches op een kantelpunt

gekomen (Rotmans, 2011). Niches zijn radicale, innovatieve en afwijkende culturen, structuren en werkwijzen die krachtig genoeg zijn om het bestaande regime binnen te dringen. Bekende niches zijn lokale initiatieven voor opwekking van hernieuwbare energie. Om ruimte te creëren voor de maatschappelijke daadkracht zouden institutionele en organisatorische barrières voor de energietransitie moeten worden geruimd, zoals wet- en regelgeving die de ontwikkeling van decentrale, op hernieuwbare bronnen gebaseerde elektriciteitsopwekking belemmert. Wellicht is dan het regisseren en reguleren met financiële en fiscale interventies eerder aan de orde dan sociale instrumenten om de transitie te stimuleren, faciliteren en op te schalen. De overheid moet dus een visie hebben op de transitiefase en op de behoeften, kansen en belemmeringen die de betrokkenen partijen, netwerken en initiatieven ervaren om haar gewenste rol en het bijbehorende instrumentarium te kunnen bepalen. Maar hoe werkt dit in de praktijk en bepaalt de overheid welke rol zij wil spelen bij het opschalen?

Met een systeembril kijken

In het boekje *Tien kansen voor de energieke ambtenaar* kijken (Andringa *et al.* 2012) met een systeembril naar een groene en veerkrachtige economie, als een zichzelf organiserend geheel van op elkaar inwerkende delen met de onderlinge wisselwerking en de feedback- mechanismen. Dan worden de systeemfouten zichtbaar en de perverse koppelingen die slecht uitwerken voor een groene en veerkrachtige economie. Een systeembril helpt te kiezen met welke actoren je wilt samenwerken en bij welke ontwikkelingen je wilt aansluiten. Een systeembenadering toont de patronen, relaties tussen onderdelen en wat de rol van de overheid hierbij zou kunnen zijn. Welke krachten in het systeem bewegen al in de goede richting en hoe kun je die versterken en uitbreiden? Wat zijn trends waar je op in kunt spelen (Van Leenders, 2009)? En als er geen beweging is, waardoor komt dat en hoe kun je alsnog dynamiek creëren (Andringa *et al.*, 2012)?

Bij de transities naar duurzame energie, plantaardige eiwitten, meer biodiversiteit en circulaire economie waarbij de overheid samen met burgers en bedrijven tot maatschappelijke resultaten wil komen, lijken deze opgaven zich in verschillende fases te bevinden. De vraag is dan wanneer sociale instrumenten gewenst en effectief zijn en wat er binnen

overheden, inclusief het ministerie van EZ, moet gebeuren om deze breder, structureler en effectiever in te kunnen zetten.

Referenties

- Andringa, J., L. Lankreijer, C. van Leenders en L. Reyn, 2012. *Tien kansen voor de energieke ambtenaar*. Nieuw Akademia. www.lerenvoorduurzameontwikkeling.nl.
- Arcadis, 2011. *Onderzoek naar effecten van sociale instrumenten*. Arcadis, Rotterdam.
- Benington, J., 2011. 'From Private Choice to Public Value?' In: Benington J. en M.H. Moore 2011, *Public Value. Theory and practice*. London: Palgrave Macmillan. London
- Bourgon, J., 2009. *New Governance and Public Administration: Towards a Dynamic Synthesis*.
- De Boer, N. en J. van der Lans, 2011. *Burgerkracht, de toekomst van sociaal werk in Nederland*. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag.
- Edelenbos, J., 2000. *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Lemma, Utrecht.
- EL&I, 2012. *EL&I als netwerkpartner in beleidsprocessen. Eindrapport fase 1: Verkenning van de ervaringen op de EL&I werkvloer en uit de literatuur*. Bestuursraad. Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.
- Hajer, M., 2011. *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. PLB, Den Haag.
- Huijs, S. (red.), 2013. *Publieke Pioniers*. Den Haag.
- Loorbach, D., 2007. *Transition Management. New mode of governance for sustainable development*. Erasmus University, Rotterdam.
- Peeters, R., M. Schulz, M. van Twist en M. van der Steen, 2011. *Beweging bestendigen. Over de dynamica van overheidssturing in het rizoom*. Essay in opdracht van het Ministerie van Economische & Innovatie, NSOB.
- ROB, 2012. *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*. Raad voor het Openbaar Bestuur, Den Haag.
- Rotmans, J., 2011. *In het oog van de orkaan. Nederland in Transitie*. Aneas, Boxtel.

-
- Salverda, I.E., M. Pleijte en A. Papma, 2012. *Meervoudige overheidssturing in open, dynamische en lerende netwerken. Essay over de nieuwe rol van het ministerie van EZ in de energieke netwerksamenleving*. Alterra Wageningen UR, Wageningen.
- Van der Lans, J., 2012. *Loslaten, vertrouwen, verbinden*. Socires, Amsterdam.
- Van Leenders, C., 2009. *Tien tips voor slimme sturing*. Nieuw Akademia. www.slimmesturing.nl
- WRR, 2012. *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam University Press, Amsterdam.



Verwachtingen van de energieke overheid

Netwerksturing vereist gemengd organiseren

*Prof. Dr. Mark van Twist (Erasmus Universiteit) en Dr. Martijn van der Steen (NSOB)*¹

1. Sturen in de netwerksamenleving

Het is tegenwoordig een gemeenplaats om te spreken over radicale verandering, accelererende vernieuwing in de wereld en over de samenleving als *netwerk*. Partijen gaan onderling koppelingen aan, vermengen, er ontstaan nieuwe verbindingen en er is afwezigheid van centrale regie. Publieke waarde ontstaat deels als gevolg van overheidsproductie, maar is evengoed het product van zelforganisatie van maatschappelijke partijen en marktpartijen (Van der Steen *et al.*, 2013; RMO, 2013; WRR, 2012; ROB, 2012). De overheid verliest daarbij niet aan belang, maar wel aan positie. De overheid wordt één partij naast vele andere. Met bijzondere bevoegdheden en verantwoordelijkheden, maar zonder de mogelijkheid om daarmee anderen eenzijdig te sturen. Sturing wordt interactief en publieke waarde ontstaat uit coproductie.

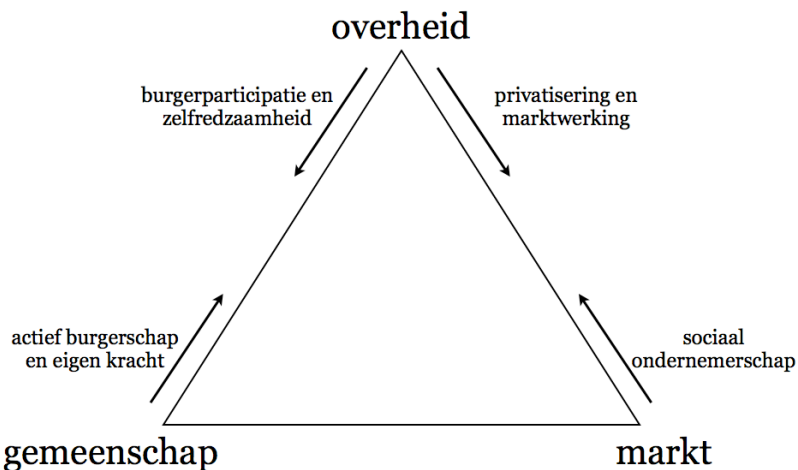
De overgang naar netwerksturing is makkelijk aangekondigd, maar moeilijker gedaan. Het betekent een andere verhouding tussen overheid, burger en marktpartijen. En dat heeft gevolgen voor de werkorganisatie van waaruit sturing vorm krijgt. Het gaat, zo betogen wij in deze bijdrage, niet alleen om andere vormen van sturing, maar ook om anders organiseren. In deze bijdrage verkennen we daarom wat de ontwikkeling naar netwerksturing betekent voor organiseren in een publieke context. We kijken eerst naar hoe de netwerksamenleving zich

¹ Dit essay is een gedeeltelijke bewerking van: Van der Steen, Martijn, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat en Tobias Kwakkelstein, 2013. *Pop-up publieke waarde*. NSOB, Den Haag.

vertaalt in arrangementen van politiek en bestuur, en welke verschillende modellen daartoe voor handen zijn. Vervolgens beschrijven we de volgens ons belangrijkste implicaties van sturen in netwerken voor het inrichten van de eigen organisatie.

2. Beweging op de grens van overheid, markt en gemeenschap

In dit essay beschouwen we publieke waarde breed en open. Bij publieke waarde gaat het om alle zogeheten collectieve goederen, diensten of voorzieningen waar individuen profijt van hebben, maar die zij niet zelf in beheer hebben en niet alleen of zonder consequenties voor anderen kunnen produceren. Bijvoorbeeld de kwaliteit van de publieke ruimte, verzorging, of het lenen van een boek in een bibliotheek. Steeds gaat het om voorzieningen die een publiek nut hebben dat de individuele ontvanger ervan overstijgt. Publieke waarde wordt tot stand gebracht via verschillende 'productiemodellen', meestal benoemd in de drieslag *markt*, *overheid* en *gemeenschap*. Figuur 1 brengt de beweging in de productie van publieke waarde tussen hen in beeld: van bovenaf spelen privatisering en burgerparticipatie, van onderaf actief burgerschap en sociaal ondernemerschap.



Figuur 1 Veranderende verhoudingen tussen overheid, markt en gemeenschap.

Elk tijdvak kent zijn eigen bewegingen in de manier waarop publieke waarde wordt geproduceerd. In de jaren vijftig en zestig werd publieke waarde sterk gecollectiviseerd en verschoof de productie overwegend van de gemeenschap en de markt naar de overheid. Later zagen we grote operaties van marktwerking, liberalisering en privatisering, waarin de productie op allerlei taakgebieden naar de markt werd 'overgebracht'. Tegenwoordig zien we op allerlei terreinen dat de overheid probeert om te sturen op *eigen kracht* en taken over te dragen aan burgers en maatschappelijke verbanden.

Belangrijk bij deze vormen is dat het initiatief voor de beweging van 'boven in' de driehoek komt: de overheid zoekt naar manieren om de productie te verplaatsen naar de markt en de gemeenschap. Privatisering gaat om het overdragen van taken vanuit de overheid naar de markt. Burgerparticipatie, eigen kracht en zelfredzaamheid gaat om het overdragen van overheidstaken aan de gemeenschap, in georganiseerde verbanden of aan individuele burgers. Het is de bedoeling dat zij zelf gaan doen wat voorheen de overheid voor hen deed. En niet omdat ze dat zelf willen of omdat ze erom vragen, maar omdat de overheid de balans wil verkorten of taken niet meer zelf kan doen.

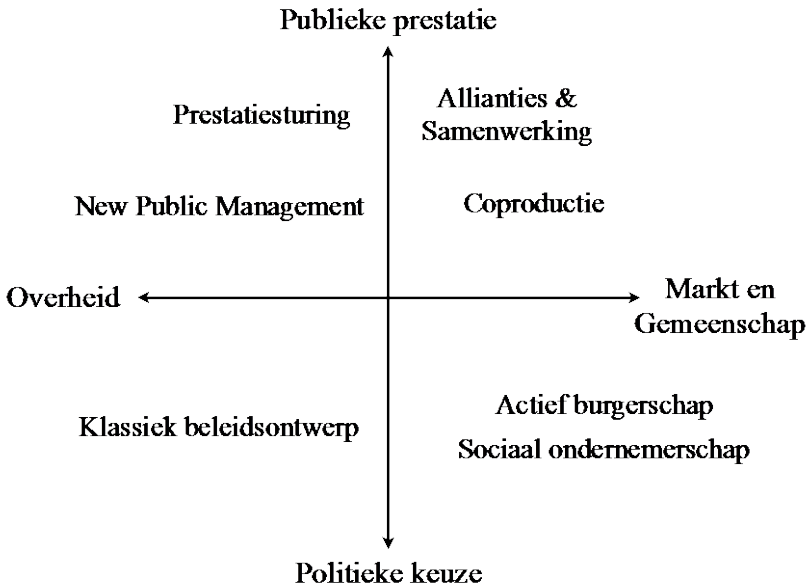
Tegenover deze beweging van bovenaf zijn er talrijke initiatieven die bottom-up ontstaan. Ze produceren publieke waarde, maar uit eigen beweging in plaats van op verzoek. Marktpartijen zoeken elkaar op en komen tot coalities die publieke waarde verzorgen. Burgers nemen zelf verantwoordelijkheid voor de buitenruimte. Sociaal ondernemers bieden eigenstandig zorg voor ouderen aan, waarbij ze én zelf geld verdienen én sociale waarde toevoegen. Het publieke domein raakt zodoende gevuld met allerlei partijen die samen komen tot publieke waarde; niet 'samen' in de zin van in nauw overleg, maar in de betekenis van een optelling. We spreken hier van *vermaatschappelijking*: de productie van publieke waarde komt steeds meer in het onderste deel van de driehoek te liggen, waarbij de overheid de centrale positie in het publieke domein verlaat of deelt met anderen. Dat is waar de netwerksamenleving de kern van de overheid raakt: pogingen om publieke waarde te genereren worden steeds meer een zaak van interactie met een veelheid aan partijen - markt of gemeenschap, individuele burgers en grote bedrijven - die eveneens actief zijn.

De kracht van netwerken om publieke waarde te produceren is het kernidee van de 'energieke samenleving' (Hajer, 2011). De gemeenschap is zelf voldoende energiek en creatief om kwesties aan te pakken. Op het terrein van duurzaamheid, maar evenzeer op allerlei andere vlakken. De rol van de overheid is dan niet om voor burgers de problemen op te lossen, maar burgers, bedrijven en andere betrokkenen beter in staat te stellen om hun eigen kwesties aan te pakken en daar hun creativiteit en leervermogen op los te laten. De netwerksamenleving maakt dat partijen in de gemeenschap en de markt - en vaak in onderlinge combinaties - steeds beter in staat zijn om tot voorheen onwaarschijnlijke productie van waarde te komen. Publieke waarde is dan niet meer zozeer de uitkomst van eigen productie door de overheid, maar het resultaat van slimme arrangementen waarmee de eigen energie van het netwerk wordt benut voor het (mede) realiseren van overheidsdoelen.

3. Dynamiek in overheidssturing en organisatie

De discussie over vermaatschappelijking van publieke waarde en het sturen op de energie in de samenleving past in een langere ontwikkeling in de theorie en praktijk van sturing. Figuur 2 brengt de verschillende opvattingen samen (Van der Steen *et al.*, 2013; mede gebaseerd op Bourgon, 2011). Daarin is de trend te herkennen dat de aandacht in sturingsmodellen zich heeft verlegd naar aandacht voor sturen op meetbare prestaties en op het organiseren van de uitvoering. Dit is de beweging van onder naar boven in het schema. Eerst vooral sterk vanuit de overheid zelf, maar van daaruit steeds meer met pogingen tot steeds meer, dieper en verder betrekken van de buitenwereld bij de uitvoering. Dit is de beweging van links naar rechts in het schema. Netwerksturing voegt hier een belangrijke dimensie aan toe: voorbij het *betrekken* van de samenleving bij overheidsproductie, naar *eigenstandige productie* in de samenleving waarbij de overheid al dan niet betrokken is. Het gaat dan om een beweging van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie. Dit gebeurt rechtsonder in het schema, waar partijen op eigen initiatief publieke waarde produceren. Hier gaat het om zelforganisatie, om burgerinitiatief, om sociale ondernemers of ondernemingen die initiatieven nemen in het publieke domein. Ze bepalen hun eigen doelen, stellen eigen prioriteiten en smeden eigen coalities. De overheid kan daarin participeren, maar is daar niet per se

partij in; vaak staat de overheid aan de zijlijn, zonder betrokkenheid bij de start van het initiatief of de werking ervan. We zullen de assen en velden van de figuur nader toelichten.



Figuur 2 *Dynamiek in overheidssturing en organisatie.*

De verticale as (*politieke keuze versus publieke prestaties*) verwijst naar het accent in de inspanningen; waar ligt bij sturing de nadruk op? Ligt die op het organiseren van politieke keuzes over beleid en het formuleren van de juiste doelen en programma's, of vooral op het daadwerkelijk realiseren en leveren van de voorgenomen publieke prestaties? Dat lijkt een geconstrueerd onderscheid: natuurlijk gaat het er ook bij het formuleren van doelen om dat die ergens gerealiseerd worden. Echter, in de klassieke bestuurskundige literatuur en in de beleidsvoorstellen van decennia geleden was amper aandacht voor de complexe realiteit van uitvoering. Uitvoering en doelbereiking worden verondersteld, zonder expliciete aandacht voor de inspanningen die

daarvoor nodig zijn. Uitvoering wordt opgevat als een apolitiek en technisch vraagstuk, waarbij vaak wordt aangenomen dat wat de bedoeling is ook in uitvoering kan worden omgezet - of waarbij niet wordt gekeken naar andere mogelijkheden dan uitvoering door de overheid. Nog steeds wordt de sturingsbenadering en de opvatting over beleid in beleidsdomeinen sterk gedomineerd door nadruk op de discussie over wat zou moeten, hoe het zou moeten zijn en wat bereikt zou moeten worden. Daarin domineren de waarden en is er weinig aandacht voor hoe doelbereiking in concrete werkpraktijken gerealiseerd zou moeten worden.

De horizontale as (*van overheid naar markt en gemeenschap*) gaat over de betrokkenheid van burgers of andere betrokkenen, maar óók over de manier waarop de overheid zichzelf in die relatie organiseert. Produceert de overheid publieke waarde alleen, of samen met anderen? Gaat het om opgaven waarvoor bekende en beproefde oplossingen bestaan, of zijn de problemen meer 'wicked' en moeten de oplossingen nog bedacht worden, in belangrijke mate met behulp van de inzet en de creativiteit van anderen? Kan de overheid het zelf, of zijn anderen inherent onderdeel van de oplossing, zoals bijvoorbeeld in het streven naar duurzaamheid, innovatie, versterking van de kenniseconomie of in het uitbouwen van de valorisatie van kennis tot economische productie? De overheid kan die doelen zelf benoemen, maar beleidsrealisatie ontstaat pas als anderen het doen. De overheid kan ondersteunen, maar kan het niet zelf doen. Links in het schema vertrouwt de overheid op zichzelf, rechts is er meer ruimte voor anderen en ontstaat meer noodzaak tot samenwerking.

Dat heeft gevolgen voor de manier waarop de overheid zichzelf organiseert. Waar de overheid samen met anderen produceert is het nodig om de eigen kokers en indeling meer aan te passen aan de buitenwereld. Naarmate overheidssturing meer richting het midden en het rechterdeel van het schema verschuift, wordt het meer nodig om aan te sluiten bij de aard, vorm en 'indeling' van de samenleving. De overheid kan steeds minder zijn eigen vorm opleggen aan de omgeving en moet zichzelf meer vormen naar de contouren van het veld waarin men opereert. De oplossing wordt niet integraal naar de burger gebracht, maar de overheid gaat op zoek naar de manier waarop de

burger het vraagstuk beleeft en past de eigen organisatie daarop aan. Beleid wordt daarmee steeds meer een interactieve inspanning, van de overheid maar *met* anderen (in plaats van *voor* anderen). Beleidsrealisatie is hier afhankelijk van het vermogen van de overheid om verbindingen te maken met andere partijen, ze te committeren aan gedeelde doelen. De nieuwe focus op samenwerking, zorgt er ook voor dat de overheid nieuwe sturingsconcepten ontwikkelt zoals netwerksturing, waarbij minder het strak managen van beleidsvorming en uitvoering centraal staat en meer het managen van interacties tussen partijen (Bueren *et al.*, 2003).

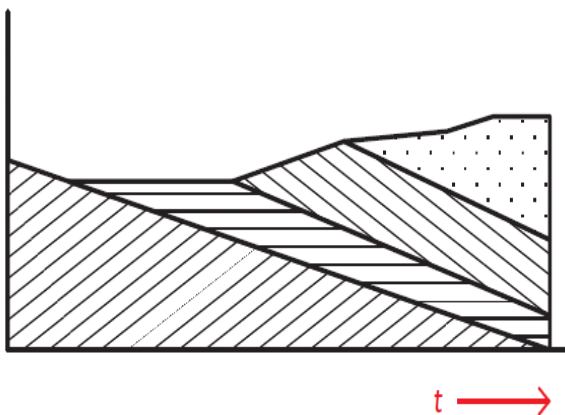
4. Andere verhoudingen, anders organiseren

Overheidssturing heeft in onze tijd - in de context van de netwerksamenleving - steeds meer plaats in de rechterkant van het schema. Rechtsboven, waar de overheid probeert om in allianties en samenwerkingsverbanden met anderen publieke waarde te realiseren. Maar ook rechtsonder, waar anderen op eigen initiatief in beweging komen en zelf publieke waarde realiseren - zonder directe overheidsbetrokkenheid. Daarnaast blijven er uiteraard allerlei taken die meer op de traditionele wijze worden aangepakt. Er zijn talrijke vraagstukken die nog prima volgens de werkwijze aan de linkerkant kunnen worden opgelost, maar de dynamiek en de politieke gevoeligheid bevindt zich vooral rechts. Uitdagingen rond duurzaamheid, innovatie en economische vernieuwing bevinden zich in de rechterzijde van het schema. Dat betekent dat de benodigde oplossingen niet 'gewoon een beetje anders zijn', het is meer *radicaal* dan dat. De netwerksamenleving gaat niet over *meer* partijen die zich in het publieke domein mengen, maar om *andere* verhoudingen tussen partijen; gelijkwaardiger, met een minder centrale rol voor de overheid en met eigen kracht, autonomie, energie en creativiteit van partijen om in het publieke domein waarde te realiseren. Om de nieuwe uitdagingen tegemoet te kunnen treden, moet de overheid leren omgaan met andere verhoudingen. En dat vereist andere vormen van sturen en organiseren.

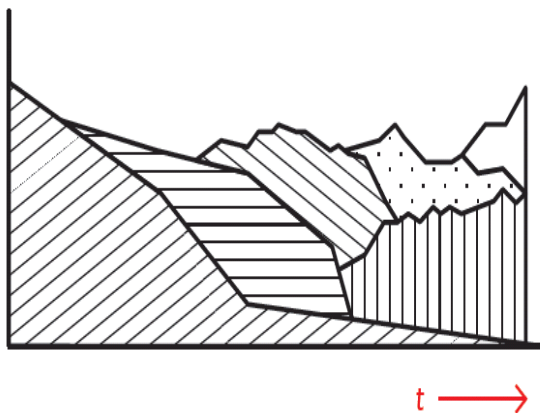
Het gaat echter te ver om te stellen dat de overheid *van* links *naar* rechts beweegt en de bestaande vormen achterlaat. De overheid gaat op *sommige* beleidsterreinen aan de slag met en via het netwerk, of trekt zich zelfs terug, maar op *andere* terreinen wordt publieke waarde

onverminderd door de overheid zelf geproduceerd of stelt de overheid in ieder geval heldere grenzen. Het overzien van de keuzemogelijkheden en het daadwerkelijk kiezen voor een passende rol en een passend instrumentarium wordt daarmee de grootste uitdaging voor de overheid. Netwerksturing is niet het *nieuwe sturingsmodel voor alles*, maar is één van de varianten die wordt ingezet. Soms verloopt sturing via netwerkverbanden, zoals op dit moment via de Green Deals gebeurt, soms gaat het om het bouwen op de activiteiten van anderen (PBL, 2012). De 'volgende fase' zoals vaak aangekondigd in beschouwingen, is er één van een gemengd model: niet van *of...of*, maar *en...en*.

Onderstaande figuren 3 en 4 illustreren deze verandering (zie ook: Van de Brink, 2002). Sturingsvormen volgen elkaar niet op, maar komen als sedimentaire lagen over elkaar te liggen. Figuur 3 laat zien hoe in dat geval een praktijk ontstaat waarin een ministerie tegelijkertijd verschillende soorten repertoire moet kunnen beheersen en hoe maatschappelijke partijen zullen ondervinden dat de overheid op sommige dossiers op de ene manier stuurt en organiseert, terwijl de overheid elders andere wetten en criteria toepast. Tegelijkertijd, en dat laten we zien in Figuur 4, is dat misschien nog iets te eenvoudig gedacht. Sturingsvormen komen niet achter elkaar, maar liggen over elkaar heen en drukken andere vormen weg. Maar ze beïnvloeden elkaar ook, werken op elkaar in en zorgen voor nieuwe varianten. Het zijn dan geen duidelijk te onderscheiden 'plakjes' en 'lagen', zoals een geoloog ze bij onderzoek ophaalt. Zo ontstaan uit de combinatie van vormen en het naast elkaar bestaan van sturingsmodellen weer nieuwe praktijken.



Figuur 3 Sturingsvormen als sedimentaire lagen die over elkaar komen te liggen en gelijktijdig aan de orde zijn.



Figuur 4 Sturingsvormen die over elkaar heen komen te liggen, gelijktijdig aan de orde zijn, maar waarbij uit hun onderlinge interactie ook weer nieuwe vormen ontstaan.

Sturen in netwerken stelt op deze manier nieuwe eisen aan organisaties. Niet in de vorm van de implementatie van een nieuw model, maar in het faciliteren en incorporeren van de *combinatie* van verschillende vormen van sturing. Daarbij is een aantal vragen aan de orde, die we hier zullen behandelen. Niet met het doel om de antwoorden op voorhand te formuleren, maar om de opties en de voorzienbare gevolgen daarvan te benoemen.

In de kern of in de rand?

Een eerste vraag bij het organiseren van netwerksturing in een bestaand ministerie is of de organisatie de omgang met het netwerk wil inrichten in hulpstructuren of deze onderbrengt in de eigen kern. Krijgt netwerksturing een plaats in de staande organisatie, of in de randen of ringen er omheen? Tot nu toe kiezen de meeste publieke organisaties voor hulpstructuren aan de buitenrand. De meeste voorbeelden van netwerksturing die we kennen krijgen vorm via speciale programma's, in projecten, een speciale eenheid, via accountmanagers of intermediaire organisaties. Organisaties creëren speciale vrijplaatsen of verbindingsposten van waaruit de interactie tussen het netwerk en de hiërarchie van de eigen organisatie aan elkaar gekoppeld worden. Dat is een relatief eenvoudige optie, omdat de bestaande organisatieprincipes, procedures en vormen van de overheidsbureaucratie *niet* ingrijpend worden herzien. In plaats daarvan zijn er vertalers die de binnenwereld van de overheidsorganisaties laten interacteren met de buitenwereld van het netwerk. Een tweede voordeel van deze vorm is dat de organisatie de variëteit eenvoudig invulling kan geven: de terreinen van sturing die meer hiërarchisch invulling krijgen kunnen gewoon vanuit de bestaande organisatie worden verzorgd, terwijl het werken via de weg van het netwerk daar niet direct mee interfereert. Het vergt extra organisatie en het zorgt voor extra schakels, maar buiten dat is er niet veel aan de hand.

Inpassing van onvoorspelbaarheid

In het geval van een diepere verandering naar netwerkstructuren komen voor de ambtelijke bureaucratie en ook het politiek bestuur meer ingewikkelde kwesties naar voren. Procedures voor verantwoording en het toedelen van middelen verhouden zich moeizaam tot de manier van werken in het netwerk. Hoe kan de praktijk van het netwerk worden

ingepast in de voor de overheidsbureaucratie en politieke verantwoording cruciale procedures? Hoe is bijvoorbeeld verantwoording zo te organiseren dat het past bij de onzekerheid en de emergentie die netwerken eigen is. Waarbij financiële middelen niet zomaar zonder deugdelijke verantwoording toegedeeld moeten worden, maar het zoeken is naar vormen waarin op meer dan alleen puur objectieve factoren of administratieve zekerheden de kansen van voorstellen worden getoetst. En waarbij niet alleen de afgesproken prestaties achteraf worden beoordeeld, maar ook de verrassende gevolgen ervan worden gewaardeerd. Projecten kunnen slagen, ook als de oorspronkelijke doelen bij lange na niet gehaald zijn. Doelverplaatsing en nevenopbrengsten zijn dan voor de verantwoording niet lastig, maar horen er bij. En vormen misschien wel de kern.

Het publieke domein gedeeld

Een spanning die inherent is voor het sturen in netwerken is dat de overheid het monopolie op doelbepaling in het publieke domein verliest. Andere partijen met hun eigen doelen en belangen gaan steeds meer positie krijgen in de praktijk van realisatie van publieke waarde. In netwerkverbanden bepaalt de overheid weliswaar zijn eigen doelen, maar om partijen in het netwerk in beweging te brengen of houden, moeten die doelen gekoppeld worden aan wat netwerkpartijen zelf willen. Dat betekent soms dat de overheid zijn eigen doelen zal moeten relativeren of buigen, maar ook dat de eigen doelen vaak deel van een pakket vormen van wat marktpartijen willen. En dat kan ook gaan om voor de overheid onwelgevallige doelen. De overheid komt zodoende steeds terecht in wisselende en vaak dynamische coalities van partijen die nodig zijn maar niet doen wat de overheid wil. De kunst voor de overheid is om die inherente spanningen niet te lijf te gaan, maar ze te incorporeren in slimme arrangementen die het beste uit partijen halen. Bijvoorbeeld door financiële prikkels zo in te richten dat partijen tot het einde toe betrokken blijven. Door de arena niet af te sluiten, maar door bewust ruimte te maken voor nieuwe en onverwachte partijen en ideeën. Dat gaat dus om meer dan financieel en juridisch instrumentarium alleen. Het gaat evengoed om communicatieve en sociale instrumenten; het winnen van onderling vertrouwen, door met een open agenda in gesprek te gaan; door problemen of oplossingen anders te benoemen in termen die partijen bij elkaar brengt en in staat stelt om

bestaande belangen te relativeren; of door met gerichte veranderingen in een wet of regel letterlijk de wissels in een systeem om te zetten (vergelijk Hajer, 2011). Sturen in netwerken kan ook betekenen dat de overheid partijen bij elkaar brengt, als een platform dat anderen kunnen benutten om samen tot productie te komen. Steeds geldt dat er allerlei varianten en mogelijkheden zijn om de belangen en doelen van partijen bij elkaar te brengen - om zo beleidsdoelen te realiseren via het netwerk.

Inrichten op leren en presteren

Sturing in netwerken impliceert daarbij ook dat organisaties zich moeten inrichten op maximaal leervermogen. Natuurlijk moet er gepresteerd worden en liefst in één keer goed, maar de praktijk van het netwerk is dat grilligheid, onvoorspelbaarheid en veranderlijkheid er inherent bij horen. Dat betekent onvermijdelijk dat verrassingen optreden en dat het anders uitwerkt dan verwacht. Juist omdat vooraf niet duidelijk is wat het probleem is en wat het passende antwoord zal zijn, gaat het om het experimenteren met mogelijkheden en het zo snel mogelijk leren van het effect er van. Organisaties zijn altijd op zoek naar manieren om te verbeteren, maar in netwerken krijgt het leervermogen een andere vorm. Hier gaat het niet om het achteraf evalueren van het programma, maar om het al doende signaleren van interessante signalen van verbetering of falen. Werken in netwerken impliceert dat de overheid werkende weg ontdekt wat écht werkt en zich daar steeds op aanpast. Goede praktijken krijgen meer ruimte en daar waar het niet goed loopt of de verkeerde kant op gaat, volgt tijdig de afweging of ingrijpen gewenst is. De kern van het inrichten van de organisatie voor het opereren in netwerken is dat de organisatie zich maximaal in staat stelt om de verstoring tijdig te zien, om tot een rijke beoordeling van signalen te komen en van daaruit passende actie te ondernemen. Soms met een kleine actie gericht op één partij, elders juist en snel opschalen naar een verandering voor het hele systeem. In het gunstige geval op geheel objectieve en toetsbare criteria, maar vaak ook op basis van professionele intuïtieve, geborgd in eerdere ervaringen, of subjectieve observaties.

Radicale aanpassing vereist lerend organiseren

Het openbaar bestuur bevindt zich wellicht in een transformatie of transitie, maar die is van een andere orde dan doorgaans met die worden bedoeld: het is geen radicale verandering op zoek naar iets nieuws, maar een radicale aanpassing aan nieuwe praktijken. Het systeem draait niet op zijn kop, maar moet zich opnieuw gaan verhouden tot andersoortige principes. Daarin zal veel bij het oude blijven, terwijl andere delen moeten veranderen. Welke activiteiten, taken en opvattingen tot welke categorie - veranderen of blijven - behoren, zal de tijd uitwijzen. We gaan wellicht een volgende fase in, maar dan vooral één van *vermenging* en een toenemende *variëteit*. Dat vereist niet zozeer het instellen op 'het nieuwe', maar vooral het kunnen omgaan met het meervoudige. Niet het wegleggen van het bestaande, maar het opnieuw op elkaar afstemmen van wat goed is aan de traditionele praktijk en de nieuw ontwikkelende vormen. Het grote programma dat rond de overgang naar sturen in netwerken vaak wordt gesuggereerd, vereist in werkelijkheid een incrementele strategie van kleine stappen, werkende weg leren wat werkt, en tijdig bijsturen als het verkeerd loopt. Geen groots herontwerp, maar experimenten met nieuwe vormen.

Referenties

- Bourgon, J., 2011. *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century (Queen's Policy Studies)*. McGill- Queen's University Press, Montreal.
- Bovens, M., P. 't Hart en M. van Twist, 2012. *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Kluwer, Deventer.
- Bueren, M. van, E.H. Klijn en J.F.M. Koppejan, 2003. 'Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective.' In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 13 (2), pp. 193-212.
- Certo, S. T. en T. Miller, 2008. 'Social entrepreneurship: Key issues and concepts.' In: *Business Horizons* 51 (4), pp. 267-271.
- Hajer, M., 2011. *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. PLB, Den Haag.
- Hoogenboom, M., 2011. 'Particulier initiatief en overheid in historisch perspectief.' In: *Beleid en Maatschappij* 38 (4), pp. 388-401.

-
- Meer, F. *et al.*, 2011. 'Van nachtwakersstaat naar waarborgstaat. Proliferatie en vervlechting van het Nederlands openbaar bestuur in de lange twintigste eeuw.' In: Wagenaar, F., A. Kerckhoff en M. Rutgers, pp. 221-290: *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland. Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat*. Coutinho, Bussum.
- RMO, 2013. *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Advies 54. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag.
- ROB, 2012. *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Raad voor het Openbaar Bestuur, Den Haag.
- Schulz, M., M. van der Steen en M. van Twist, 2013. *De koopman als dominee. Sociaal ondernemerschap in het publieke domein*. Boom Lemma Uitgevers, Den Haag.
- Van den Brink, G., 2002. *Mondiger of moeilijker: een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*. Voorstudies en achtergronden, WRR, Den Haag.
- Van der Steen, M., M. van Twist, N. Chin-A-Fat en T. Kwakkelstein, 2013. *Pop-up publieke waarde*. NSOB, Den Haag.
- WRR, 2012. *Vertrouwen in burgers*: Amsterdam University Press, Amsterdam.

Energieke overheid moet meer verantwoordelijkheid nemen

Interview met Dien de Boer-Kruyt, door Greet Overbeek en Irini Salverda

'Een energieke overheid moet geen hindermacht zijn voor duurzame ontwikkeling, maar haar verantwoordelijkheid in de energieke samenleving nemen. Zij moet daarvoor een visie op duurzaamheid ontwikkelen, die landelijk uitdragen en de samenleving in staat stellen met duurzame oplossingen te komen', aldus Dien de Boer-Kruyt. Dien de Boer-Kruyt is vanaf 2010 voorzitter van Greenpeace en als lid van de Raad van Commissarissen bij veel bedrijven, zoals Douwe Egberts, Allianz, Holland Beton Group, Internatio Muller en Reed Elsevier, betrokken (geweest). Verder was zij voorzitter van de Adviescommissie Internationaal Excelleren van het ministerie van Economische Zaken, die subsidieaanvragen voor projecten in het buitenland beoordeelt.

Kunt u iets vertellen over uw achtergrond en uw huidige werk?

'Mijn vader hoopte dat ik minister wilde worden. Dat zag ik toen al niet zitten. Ik wilde liever secretaris-generaal (SG) worden, want dan stuur je een hele organisatie aan. Dat is het ook niet geworden. Ik heb bij Harvard econometrie gestudeerd en heb daar lesgegeven. Na mijn terugkeer naar Nederland heb ik 25 jaar in het bedrijfsleven gewerkt als commissaris. Ik was een soort beroeps die vanuit de samenleving naar het bedrijf keek. Zoals ik nu bij de verzekeraar Allianz meedenk over zijn bijdrage aan duurzaamheid, bijvoorbeeld door verzekeringen voor kleine ondernemers in ontwikkelingslanden te ontwikkelen. Als zij met hun bedrijf geen inkomen verdienen, hebben zij mogelijk geen geld om eten te kopen en hun kinderen naar school te sturen. Allianz draagt dan financieel bij. Voor mij gaat een groene en duurzame economie om energiebesparing, hernieuwbare energie uit zon, wind en water, minder CO₂-uitstoot, maar ook over eerlijke betaling van arbeid, niet de vuile

productie naar China exporteren en over een betere verdeling van arm en rijk in de wereld.

Momenteel werk ik samen met bedrijven, overheden en universiteiten in China mee aan een groot project over duurzame getijdenenergie. Het is een Nederlands waterbouwkundig concept, waarvoor het ministerie van Economische Zaken eerder een startsubsidie heeft gegeven en dat nu door de overheden in China en Nederland gedragen wordt.'

Herkent u de energieke samenleving?

'De energieke samenleving is voor mij geen nieuwe ontwikkeling. Het is van alle tijden dat bedrijven, particuliere initiatieven en maatschappelijke organisaties samen projecten voor duurzaamheid realiseren. Dit zal nu ook niet tot wezenlijk andere rollen voor burgers, overheden en bedrijfsleven leiden.

Wat wel een grote verandering is, zijn de mogelijkheden die nieuwe ICT-technologieën bieden, zoals mobiel internet, sociale media, apps enzovoort. Goede voorbeelden van maatschappelijke initiatieven voor duurzaamheid zijn Urgenda, Nudge, QuestionMark enzovoort. Zo is QuestionMark van Greenpeace een app over duurzaamheid (www.thequestionmark.org). Hiermee kunnen consumenten die een product scannen in de supermarkt, zien hoe dit scoort op duurzaamheidscriteria zoals gezondheid, milieu, arbeidssituatie en dierenwelzijn.

Verder kan een goede webstructuur mensen helpen bij het oplossen van problemen. Een voorbeeld is het herstel van kapotte waterpompen in ontwikkelingslanden. In het kader van ontwikkelingssamenwerking worden veel waterpompen geïnstalleerd. De vraag is vervolgens hoe het met het onderhoud van de pompen gaat. Door te zorgen voor een webstructuur waarbij gebruikers van de pompen foto's van kapotte pompen op internet kunnen zetten, kunnen professionals reageren. Zo kan men samen naar een oplossing zoeken. De rol van de overheid is om dit mogelijk te maken door te helpen dergelijke structuren op te zetten, zodat er overzicht en verbinding is.

Wat er nu goed gaat is dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties meer ruimte en verantwoordelijkheid nemen en krijgen om aan duurzaamheid te werken. Ze gaan ook meer samenwerken en de overheid behandelt hen niet meer als een last. Wat er volgens mij nu niet goed gaat is dat door de terugtrekkende beweging van de overheid, de overheid zelf in Nederland te weinig verantwoordelijkheid en leiderschap toont.'

Wat moet een energieke overheid dan meer doen?

'Het is nu geen discussie meer om in de bedrijfsvoering rekening te houden met groen en kinderarbeid uit te sluiten. Alleen tellen daar de voordelen vooral op de lange termijn, terwijl voor veel bedrijven en overheden juist de voordelen op de korte termijn belangrijk zijn. Men is bang anders te veel te verliezen. Daar moet de overheid een rol in spelen. Wij hebben een overheid nodig om te zorgen dat dingen lukken die niet vanzelf gaan. Net als bij de schoolstrijd vroeger. Alleen is duurzaamheid nu een veel complexer probleem voor de overheid dan de schoolstrijd vroeger en is de overheid nu voor succes vaker afhankelijk van andere partijen.

Het is belangrijk dat de overheid stelling neemt voor duurzaamheid en het kortetermijndenken beïnvloedt met onder andere subsidies. De overheid vindt nog geen groene weg uit de crisis, zoals nu in Duitsland en in Denemarken gebeurt. Duitsland wil in 2025 door overheidsmaatregelen al 50% van zijn energiegebruik uit duurzame energie laten bestaan, terwijl wij in Nederland in 2020 16% proberen te halen. Het ministerie van EZ draagt de noodzaak van energietransformatie landelijk veel te weinig uit.

De overheid kan voor meer visie en coördinatie zorgen. De transformatie wordt nu te veel ingezet op innovatie via topsectoren. Daarbij worden alleen sommige Nederlandse multinationals ondersteund. Verder moet men rekening houden met verschillen tussen landen. Als ik als bedrijf op groene energie overga en mijn Amerikaanse concurrent niet, dan heb ik een probleem. De rol van de overheid is in feite drieledig om voor de korte termijn zaken beter te regelen. Zij moet zorgen voor 1. overzicht en coördinatie, 2. wetgeving en 3. financiële prikkels (boetes, subsidies, belasting). Daarbij moet een overheid

consistent zijn en dus geen subsidie op energiebesparende maatregelen schrappen en zij moet een langetermijnvisie hebben.'

Wat vindt u positief en negatief aan een energieke overheid vanuit uw functies gezien?

'Positief is dat overheden nu minder dirigeren en meer luisteren, meer de dialoog aangaan, visie ontwikkelen. Uiteindelijk moeten ze echter ook knopen doorhakken. Leidinggevendens zoals ministers, directeur-generaals (DG's) enzovoort zouden daarop meer moeten sturen. Rondetafelgesprekken met verschillende partijen zoals indertijd bij de Commissie Internationaal Excelleren zijn daarvoor een goede mogelijkheid, want een overheid weet ook niet alles.'

Negatief is wat nu te weinig gebeurt: 'De overheid zou meer initiatief en verantwoordelijkheid moeten nemen bij verduurzaming (in de vorm van financieel stimuleren, coördineren en regelgeving). Een energieke overheid moet zich juist inzetten voor het uitdragen van ondertekende VN-verdragen en van klimaattoppen. Dat gebeurt nu niet.'

Hoe ziet u de rol van de overheid bij netwerkend samenwerken met andere partijen?

'Netwerken is inderdaad de kreet van nu, maar we moeten niet op elkaars stoel gaan zitten. De overheid moet haar regulerende, stimulerende en coördinerende rol nemen! Op het gebied van verduurzaming weten we heel veel, maar de overheid stimuleert de marktontwikkeling niet. De overheid trekt zich terug en verschuilt zich achter de economische werkelijkheid, het kortetermijndenken. Wat bij de overheid ontbreekt is een langetermijnvisie en coördinatie. Wij hebben in Nederland veel kennis die we in het buitenland niet vermarkten. Daar is meer coördinatie voor nodig dan nu gebeurt. Bij het project in China zouden we als Nederland veel meer samen moeten optrekken. Nu doet het bedrijfsleven dat ieder voor zich.'

Welk advies heeft u voor het ministerie van EZ en andere overheden?

'Weet wat er aan de hand is en reageer daar adequaat op. Dit hangt wel af van of je voorop wilt lopen, een langetermijnvisie hebt en het ergens in de organisatie kunt ophangen. Je moet dat doen op hoog niveau, zoals bij een DG die vanuit de core-business denkt, de overkoepelende

vragen bepaalt en die het kan uitzetten. Zorg dat duurzaamheid landelijk wordt uitgedragen. Een goed voorbeeld is Zuid-Korea, waar het ministerie van Energie het beleid coördineert en uitzet.

Verbeter in Nederland de coördinatie tussen de ministeries, want die is nu buitengewoon slecht. Een voorbeeld is de bezuiniging op het UNIDO (United Nations Industrial Development Organisation)-programma. Minister Ploumen van Ontwikkelingssamenwerking heeft nu besloten daar 1 miljoen euro op te korten waardoor ze contacten en een spin-off van circa 1 miljard misloopt. UNIDO weet hoe bedrijven en overheden in China werken en kan daar rechtstreeks een vraag stellen. Dit vang je niet op met handelsmissies. Bedrijven gaan dan met een minister mee, omdat die hoog in de boom zit en een land zoals China hiërarchisch denkt. Die missies leveren echter weinig op. Voor dat project in China heb ik veel meer aan de kennis en contacten van UNIDO.

Tot slot zouden ambtenaren in een energieke overheid meer initiatief moeten nemen in plaats van zich terug te trekken en zich te verschuilen achter kortetermijndenken en vaker hun verantwoordelijkheid in de energieke samenleving moeten nemen. Dus duurzame ontwikkelingen niet hinderen, maar een visie ontwikkelen op de rol van Nederland in de wereld bij duurzame en eerlijke economische ontwikkeling en hierin leiderschap gaan tonen. Zij moeten veel meer ondernemend zijn - in de zin van overal contacten en connecties hebben en die onderhouden - en goed moeten weten wat er in de samenleving speelt. Eigenlijk zou elke ambtenaar standaard een uur per dag moeten googlen en in veel netwerken actief moeten zijn.'

Durf te experimenteren om te leren

Interview met Sonja Kruitwagen (PBL) en Olav-Jan van Gerwen (PBL), door Greet Overbeek

In een bundel met bijdragen over de 'energieke overheid' denken Sonja Kruitwagen en Olav-Jan van Gerwen graag mee hoe de overheid in de energieke samenleving (Hajer, 2011) haar rol kan invullen. De overheid heeft in deze energieke samenleving niet alle touwtjes in handen en is vaker niet dan wel de aanjager van nieuwe initiatieven. Maar de energieke overheid is geen partij die passief afwacht en louter meebeweegt met de initiatieven vanuit de samenleving. Het gaat er ook om dat de overheid de wissels goed zet, zodat de samenleving maatschappelijke doelen kan bereiken (Hoogervorst *et al.*, 2013). De overheid beschikt immers over unieke middelen zoals het wetgevingsinstrument, belastinggeld en een maatschappelijk mandaat. De 'spelregels' die hieruit voortvloeien conditioneren het gedrag van burgers en bedrijven.

Er bestaat geen blauwdruk voor de 'energieke overheid'. Van geval tot geval zal nagegaan moeten worden wat werkt en hoe de overheid kan bijdragen aan maatschappelijke doelen. Het vraagt om het opnieuw doordenken van het proces van beleidsvorming. Experimenteren, leren en opschalen zijn daarbij sleutelwoorden.

Wat zien jullie als de nieuwe rol van de overheid?

'Er bestaat geen blauwdruk voor de energieke overheid maar we zien wel op basis van lopende initiatieven en lopend onderzoek een aantal bouwstenen waarmee de overheid invulling kan geven aan haar veranderende rol in een energieke samenleving (Van Gerwen en Kruitwagen, 2013):

1. *Niet altijd zelf willen sturen, maar zorgen voor een bestendige visie die de energieke samenleving richting geeft.* Wees voorspelbaar en

duidelijk wat je als overheid nastreeft en wat je verwacht van burgers en bedrijven. Wees een koersvaste, betrouwbare overheid. Deze duidelijkheid is nodig om initiatieven in de samenleving uit te lokken en om bijbehorende verdienmodellen ('business cases') mogelijk te maken. Zo hebben de salderingsregels - de regels die gelden voor de vrijstelling van energiebelasting voor zelf opgewekte hernieuwbare elektriciteit - grote invloed op de terugverdientijd van de investering in zonnepanelen. Bij aanschaf van zonnepanelen wil je daar als particulier of als bedrijf de nodige zekerheid over hebben en liefst voor een langere tijd.

2. *Meer door de ogen van burgers en bedrijven kijken, luisteren en zien wat hen beweegt.* Benut de energie van burgers en bedrijven en kijk waar mensen die zelf initiatieven nemen in de praktijk tegenaan lopen. Zorg dat je met je benen in de samenleving staat. Kom achter je bureau vandaan en ga nieuwsgierig en dienstbaar die samenleving in. Als je beter inzicht hebt in wat burgers en bedrijven beweegt, kun je effectiever sturen en benutten. Met het Green Deal beleid bijvoorbeeld lokt de overheid initiatiefnemers uit om knelpunten waar ze tegenaan lopen kenbaar te maken. Door het meedenken met die initiatiefnemers en het gericht oplossen van die knelpunten ontstaat meer ruimte voor groene initiatieven.
3. *Sta open voor nieuwe coalities met de samenleving.* Een studie over het energieke platteland (Farjon *et al.*, 2013) laat aan de hand van een breed scala aan voorbeelden zien hoe coalities - al dan niet samen met de overheid - het platteland verder ontwikkelen. Het PBL signaleert waar deze coalities tegenaan lopen en wat ze nodig hebben om beter te kunnen functioneren. Drie aandachtsvelden komen daarbij aan bod: samenwerking, regelgeving en financiering. De overheid kan de coalities met name helpen door een heldere visie neer te leggen en daaraan vast te houden, andere accenten te leggen in wet- en regelgeving, slimmer te sturen met heffingen en vergoedingen, en proactief en faciliterend op te treden.
4. *Experimenteer om innovaties op te schalen.* Juist omdat er geen blauwdruk bestaat, kenmerkt het beleidsproces van de energieke overheid zich door experimenteren en leren. Te meer omdat de maatschappij complexer is geworden en daardoor lastiger te voorspellen is. Accepteer dat experimenten mogen mislukken, ook bij de overheid. Alleen dan kun je antwoord vinden op de vraag:

'Wat werkt, wat niet en onder welke condities?' En koppel aan deze experimenten altijd een evaluatie om te leren. Met die wijsheid in pacht kun je vervolgens gaan opschalen.'

Kunnen jullie een voorbeeld geven van zo'n richtinggevende visie (bouwsteen 1)?

'Groene Groei - de derde pijler in het regeerakkoord van Rutte-2 - is een mooi voorbeeld. Het is een wenkend perspectief, een ontwikkeling waarbij fundamenteel en radicaal efficiënter gebruik wordt gemaakt van de natuurlijke hulpbronnen. Dat is mondiaal gezien hard nodig, want de wereldbevolking groeit naar 9 miljard mensen in 2050 en hoe houden we dat dan leefbaar met elkaar?'

Is er meer nodig voor de ombuiging naar Groene Groei?

'Het uitdragen van een wenkend perspectief alleen is inderdaad niet voldoende. De overheid is ook aan zet om een groene groei daadwerkelijk mogelijk te maken. Dat innovatie daarbij cruciaal is, staat buiten kijf. De uitdaging is te blijven zoeken naar nieuwe mogelijkheden om energie en materialen efficiënter in te zetten in het productieproces en bestaande efficiënte technieken massaal toe te passen. Wie straks over groene technologie beschikt, heeft een kostenvoordeel en daarmee een concurrentievoordeel bij stijgende prijzen voor energie en grondstoffen. Bedrijven zoals Unilever en DSM zetten niet voor niets in op minder inzet van energie, grondstoffen, land en water in producten en op verduurzaming van de productieketen. Maar goede voorbeelden ten spijt, innovaties komen niet vanzelf tot stand. Bedrijven gaan pas investeren in schone, groene technologie als ze verwachten dat die binnen afzienbare tijd financieel rendabel wordt.

Veel innovaties eindigen dan ook in de 'vallei des doods'. De overheid kan hier een belangrijke rol spelen, bijvoorbeeld door periodieke aanscherping van wet- en regelgeving (dynamische regulering), gebaseerd op de karakteristieken van de meest recente technologieën en ter triggering van nieuwe technologische innovaties. Of door het garanderen van een minimumprijs op de lange termijn. Denk aan de CO₂-prijs of heffingen die marktprijzen corrigeren ('milieu in de prijzen').

Het ontbreken van voldoende kapitaal om de 'vallei des doods' te kunnen overleven is in Nederland een belangrijke reden waarom innovaties slechts mondjesmaat opschalen. De Groene Zaak (2011) geeft aan dat dat komt doordat duurzame ondernemers hun projecten vaak niet gefinancierd krijgen of 'duurder geld' moeten lenen omdat banken en andere kredietverschaffers de risico's van groene investeringen hoger schatten. En dat heeft volgens de Groene Zaak veelal te maken met niet-consistent of te veel op korte termijn gericht overheidsbeleid. In geval van financieringsproblemen van groene investeringen, zou de overheid bijvoorbeeld een garantstelling kunnen verlenen. De business case wordt dan minder onzeker en daardoor eenvoudiger financierbaar. Andere denkbare financiële instrumenten zijn leningen en participaties. Welke instrument het meest effectief is, is afhankelijk van de specifieke situatie.

Naast de financiële dimensie kan sprake zijn van belemmerende wet- en regelgeving of een gebrek aan kennis. Ook daar ligt een taak voor de overheid, bijvoorbeeld als het gaat om de kennisinfrastructuur. De overheid kan in specifieke sectoren (bijvoorbeeld energie) gericht organiseren en investeren in de kennisinfrastructuur, met als doel een intensieve samenwerking tussen kennisinstellingen, bedrijven en overheid. De huidige organisatie van de kennisinfrastructuur in het agro-complex kan hierbij als voorbeeld dienen (Hanemaaijer *et al.*, 2012).'

Zien jullie ook voorbeelden waarbij de overheid een andere rol pakt zoals genoemd in bouwsteen 2 en 3?

'De overheid doet dat bijvoorbeeld in de Green Deal-aanpak. Daarin heeft de overheid duidelijk een andere rol, namelijk het 'ruimte bieden' aan nieuwe samenwerkingscoalities om de vergroening van de economie te bevorderen. Deze aanpak sluit aan bij de gedachte dat dynamiek en innovatieve kracht in de samenleving veel beter kunnen worden benut als de overheid knelpunten wegneemt en zodoende ruimte geeft aan bottom-up initiatieven. De maatschappij krijgt dan een grotere verantwoordelijkheid voor het realiseren van vergroening van de economie. De overheid ziet daarbij voor zichzelf een faciliterende rol weggelegd: voorwaarden creëren zodat maatschappelijke initiatieven tot volle wasdom kunnen komen. Bijvoorbeeld knellende regelgeving

wegnemen (juridisch), de juiste mensen (op het juiste tijdstip) bij elkaar brengen, processen coördineren en regisseren (sociaal), en de toegang tot de kapitaalmarkt vergemakkelijken (economisch).

De Green Deals zijn eind 2011 gestart. In de PBL-evaluatie toentertijd konden we vooral iets over de opstart van de initiatieven zeggen, maar nog niet over de resultaten. Voor de faciliterende rol van de overheid geven we in deze ex ante evaluatie de volgende handreikingen (Elzenga en Kruitwagen, 2012):

- Schep duidelijkheid door een visie uit te werken waar je als (lokale) overheid naartoe wilt; bied daarmee (enige) zekerheid voor initiatiefnemers, wees voorspelbaar en maak je beleidsprincipes duidelijk. Een voorbeeld is een structuurvisie 'wind op land', waarin wordt aangegeven waar grootschalige windmolenparken mogen worden gebouwd en waar niet.
- Heroverweeg bestaande (ruimtelijke) wet- en regelgeving die belemmerend kan werken; zoals het verschil in energiebelastingregime voor kleinverbruikers versus coöperatieve verenigingen. Staan de *defaults* goed om ruimte te bieden aan maatschappelijke initiatieven, dan wel ze uit te lokken?
- Investeer in nieuwe samenwerkingsverbanden tussen lokale of regionale marktpartijen en gemeenten die op zoek gaan naar nieuwe oplossingen; het begin van een dergelijke samenwerking vraagt soms een actieve procesrol van het Rijk om een nieuw samenwerkingsverband van de grond te tillen.
- Organiseer kennis daar waar die ontbreekt, bijvoorbeeld over de vraag hoe je woningeigenaren in beweging krijgt. Ondersteun experimenten met verschillende vormen en arrangementen van communicatie, ontzorging (wegnemen bureaucratische rompslomp) en - ook private - financiering.'

Is dit allemaal makkelijk in de praktijk te brengen?

'Bovenstaand lijstje is snel op te schrijven, maar bijvoorbeeld het heroverwegen van bestaande wet- en regelgeving is makkelijker gezegd dan gedaan. Regels komen soms voort uit EU-afspraken, die niet zomaar aan de kant gezet kunnen worden. Of kunnen gewenste aanpassingen om maatschappelijke initiatieven ruim baan te geven leiden tot lastige keuzes voor de overheid. Zo vragen decentrale

kleinschalige initiatieven, zoals energiecoöperaties voor de opwekking van hernieuwbare energie, bijvoorbeeld om ruimhartiger salderingsregels (i.c. vrijstelling van energiebelasting) om rendabel te kunnen zijn. Maar dit kan wel leiden tot lagere belastingopbrengsten voor de overheid. Hoe faciliterend wil je dan als overheid zijn? Ons advies is dan te zorgen voor een stapsgewijze ontwikkeling. Het begint vaak met kleinere stappen, die tot nieuwe inzichten leiden. Uiteindelijk kan dat aanzetten tot verder nadenken over de gevolgen op systeemniveau en de wenselijkheid van die gevolgen. Dit alles vraagt om een lange adem, om geduld. Belangrijk is dat we blijven onderzoeken, experimenteren, leren en faciliteren. Op zoek naar antwoorden op de vraag met welk type interventie de overheid in welke concrete situatie in een energieke samenleving het beste kan sturen en benutten.'

Zien jullie ook voorbeelden van experimenten zoals genoemd in bouwsteen 4?

'Het gaat om experimenteren én leren. Daarbij hoeven we niet van scratch af aan te beginnen. Het bruist al van de initiatieven in de samenleving. Bedrijven hebben vaak zelf een visie hoe zij efficiënter gebruik kunnen maken van grondstoffen en duurzamer kunnen produceren. Netbeheerder Liander experimenteert met decentrale energieopwekking (www.liander.nl) en wil het energiegebruik salderen. En er zijn in Nederland al veel burgerinitiatieven als het gaat om duurzaamheid, zoals de genoemde lokale energiecoöperaties (Texel Energie bijvoorbeeld) en het succesvolle 'Zon zoekt dak' (www.zonzoektdak.nl) voor hernieuwbare energie. De Rijksoverheid stimuleert lokale initiatieven ook, denk bijvoorbeeld aan het Innovatieprogramma Klimaatneutrale Steden. Een evaluatie van dergelijke lokale klimaatprojecten kan de overheid zicht geven op de succes- en faalfactoren. En decentrale overheden denken volop mee hoe de energie bij burgers en bedrijven kan worden benut in het provinciale of gemeentelijke beleid.'

Heeft de overheid altijd een rol in de energieke samenleving?

'Er zijn diverse maatschappelijke initiatieven, zoals Kracht in Nederland (www.krachtinnl.nl) en het platform nudge (www.nudge.nl), die gericht zijn op het breed bekend maken en agenderen van nieuwe initiatieven in de samenleving die uitgaan van eigen kracht, en een podium bieden

waar initiatiefnemers en geïnteresseerden elkaar kunnen vinden. Bij dergelijke initiatieven is niet direct een rol voor de overheid weggelegd. Veel innovaties blijken niet bekend te zijn of mensen zien door de bomen het bos niet. Wij zijn dan ook gecharmeerd van het genoemde nudge-initiatief (letterlijk betekent to nudge een zetje geven), een platform voor duurzame ideeën dat erop is gericht concrete initiatieven voor een duurzame samenleving snel bij elkaar te brengen en te verspreiden. Nudge faciliteert 'de nudgers' bijvoorbeeld door de communicatieve kracht van de sociale media te benutten. Een klein, geïsoleerd idee (bijvoorbeeld: 'hoe plaats ik zonnepanelen op mijn dak' of 'hoe verwarm ik de kerk efficiënt') kan daardoor in een korte tijd honderden of duizenden mensen bereiken die willen meedoen. Maar ook de overheid kan die verbindende rol spelen zoals in de 2-jaarlijkse Innovatie Estafette, waarbij het Rijk innovatief Nederland bij elkaar brengt: 'Een dag om innovatief Nederland te ervaren en om geestverwanten, deskundigen en dwarsdenkers te ontmoeten, met een keur aan innovaties, van prille tot uitgewerkte concepten, van verrassende toepassingen tot ongedachte mogelijkheden (www.innovatie-estafette.nl). En die Innovatie Estafette heeft weer geleid tot het sociale netwerk 'de Club van Maarssen' (www.clubvanmaarssen.nl) dat aansprekende resultaten van duurzame ontwikkeling online uitwisselt.'

Wat betekent dit alles nu voor de ambtenaar?

'De zoektocht naar een nieuwe sturingsfilosofie van de overheid is volop gaande. Er zijn diverse Communities of Practice waar over deze vraag wordt nagedacht en ideeën en ervaringen worden besproken. Pasklare dos en don'ts dienen zich nog niet aan, maar we zien wel enkele veelbelovende kenmerken van een succesvol optredende overheid in een energieke samenleving. Het ministerie van EZ staat al dicht bij boer en bedrijf. Dat moet het blijven doen. EZ heeft onder andere met de Green Deals een stap gezet om invulling te geven aan de Energieke Overheid: de initiatieven uit de samenleving sturen het beleidsproces. Naast het opnieuw doordenken van de vragen over het proces en de vormgeving van het beleid, vraagt de energieke overheid om ambtenaren met lef. Ambtenaren die buiten hun kaders en buiten hun comfortzone durven komen. In het huidige overheidssysteem spelen verkokerde opmerkingen als 'Wij gaan hier niet over' een gevleugelde rol. Samenwerken tussen en binnen overheden blijkt vaak lastig. Ook is

de heersende hiërarchische cultuur vaak een blokkade: waar wordt de faciliterende ambtenaar op afgerekend? 'Je bent nauwelijks zichtbaar in de organisatie' is een 'dodelijke' feedback aan de ambtenaar die zijn uiterste beste doet zich faciliterend en verbindend in de energieke samenleving op te stellen. Bestaande institutionele structuren zijn veelal niet passend voor initiatieven vanuit de energieke samenleving. Dat blokkeert vernieuwing. Wie lef heeft, zich laat leiden door uitdagingen en zich niet te veel laat binden door wat niet mag, krijgt vaak dingen voor elkaar die niet voor mogelijk werden gehouden. De professionaliteit die dat van ambtenaren vergt werd onlangs door emeritus hoogleraar Ringeling (2013) als volgt verwoord:

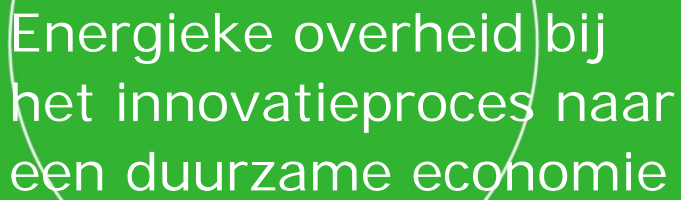
'Goed bestuur is in de eerste plaats inhoudelijke kennis, in de tweede plaats intensieve discussie met de samenleving en dus niet alleen topconferentiepolitiek, in de derde plaats de erkenning van de waarden en de professionaliteit van andere actoren, in de vierde plaats het redelijke debat, in de vijfde plaats de wil om verschillen van inzicht te overbruggen en dan pas komt mogelijk de bedrijfsvoering [van departementen] aan de beurt. De professionaliteit van ambtenaren houdt in dat zij deze volgorde helder op hun netvlies hebben en op basis daarvan opereren.'

Stof tot nadenken dus.

Referenties

- De Groene Zaak, 2011. *Green Deal Energie: Noodzaak tot structurele maatregelen*, www.degroenezaak.com.
- Elzenga, H. en S. Kruitwagen, 2012. *Ex-ante evaluatie van Green Deals Energie*. PLB, Den Haag.
- Farjon, H., et al., 2013. *Leren van het energieke platteland. Lokale en regionale coalities voor duurzame plattelandontwikkeling*. PLB, Den Haag.
- Hajer, M., 2011. *De energieke samenleving. Op zoek naar wat werkt*. PLB, Den Haag.
- Hanemaaijer, A., T. Manders, S. Kruitwagen en F. Dietz, 2012. *Voorwaarden voor vergroening van de economie in Nederland*. PLB, Den Haag.

-
- Hoogervorst, N., M. Hajer, F. Dietz, J. Timmerhuis en S. Kruitwagen, 2013. *Wissels omzetten. Bouwstenen voor een robuust milieubeleid voor de 21e eeuw*. PLB, Den Haag.
- Ringeling, A., 2013. Geluksmachine. *Voordracht uitgesproken bij de slotbijeenkomst van de vierentwintigste uitvoering van de Interdepartementale Management*. Leergang op 27 juni 2013. www.nsob.nl/wp-content/uploads/Geluksmachine-voordracht-Arthur-Ringeling.pdf
- Van Gerwen, O-J. en S. Kruitwagen, 2013. 'Sturen en Benutten.' In: Huis, Simône (red.), *Publieke Pioniers*. www.publiekepioniers.nl.



Energieke overheid bij
het innovatieproces naar
een duurzame economie

Duurzame innovatie vraagt visie tonen en mensen mobiliseren

Interview met Prof. Dr. Marko Hekkert (Universiteit Utrecht en Copernicus Instituut), door Greet Overbeek

Een groene en veerkrachtige economie realiseren vraagt niet alleen een andere sturingsfilosofie, maar ook een visie op de transitie zelf. Dat is de stelling van Marko Hekkert, hoogleraar Innovatiewetenschappen aan de Universiteit Utrecht en onderzoeksdirecteur van het Copernicus Instituut dat onderzoek op het terrein van Innovatie, Milieu en Energie bundelt. Marko Hekkert doet met name onderzoek naar de dynamiek van opkomende technologieën die bijdragen aan een duurzamere samenleving, zoals duurzame energietechnologieën. Samen met Marjan Ossebaard schreef hij *De innovatiemotor* (2010) over waarom het versnellen van baanbrekende innovaties zo moeilijk is.

Vergroening van de economie vraagt vaak baanbrekende systeeminnovaties

Wat is uw beeld over deze transitie?

'Een transitie van de huidige economie naar een duurzame economie is een van de grootste uitdagingen waar we als maatschappij voor staan. Gedurende decennia heeft onze economie zich in een bepaalde richting ontwikkeld. We hebben een enorme welvaart bereikt door industrialisatie, technologische doorbraken, fantastisch werkende infrastructuren, relatief goedkope energie, en een enorme variëteit aan producten en diensten. De complexiteit van de huidige economie is fenomenaal. Productieketens, technologie, regels, cultuur; alles is sterk met elkaar verweven geraakt. Helaas zit er ook een grote schaduwkant aan deze ontwikkeling. We hebben gekozen voor een 'high throughput' economisch model dat gebaseerd is op het goedkoop onttrekken van

grondstoffen en het op grote schaal afdanken van reststoffen met weinig waarde. Dit werkte uitstekend aan het begin van de industriële revolutie, omdat de reële economie klein was vergeleken met de aardse reserves.

Dat model hebben we echter vastgehouden bij een sterk groeiende welvaart met een hogere onttrekking van hulpbronnen en een exploderende wereldbevolking. Het economische systeem dat vroeger uitstekend werkte loopt straks vast door schaarste aan grondstoffen en grootschalige milieuvervuiling. Iedereen kan op zijn vingers natellen dat het niet zo door kan gaan. Toch zijn we met ons allen niet in staat om het systeem te veranderen. Dit komt door die verwevenheid. Het is niet genoeg om een stukje van de economie te veranderen; het hele systeem moet om. In grote lijnen betekent dit het sluiten van grondstofkringlopen en het overschakelen op duurzame energie. Dit is de uitdaging van de 21e eeuw en de vrije markt gaat dit niet oplossen. We hebben overheden nodig om richting te geven aan dit proces.

Deze transitie doet echter pijn. Een anders georganiseerde economie vraagt om afscheid nemen van bestaande processen, producten, productiemethoden, routines, manieren van geld verdienen en consumeren. Het merendeel van de organisaties en burgers beseft misschien wel dat verandering nodig is, maar vindt het niet leuk om daadwerkelijk het eigen gedrag te veranderen. Het korte termijn economisch belang domineert nog steeds alle politieke discussies. Een mooi citaat dat de betrekkelijkheid van deze manier van denken typeert is het volgende:

'When the last tree is cut down, the last fish eaten, and the last stream poisoned, only then, you will realize that you cannot eat money.'

We zullen nu moeten handelen zodat we niet in de situatie van dit citaat terechtkomen. In mijn perspectief staat de overheid voor het bewaken van het algemeen maatschappelijk belang. Zij zal dus het voortouw moeten nemen in dit veranderingsproces. Recentelijk hoor je vaak het geluid dat de echte verandering naar duurzaamheid van bedrijven komt, maar helaas geldt dit voor een klein percentage. Luister naar de

opstelling van VNO-NCV in discussies over duurzaamheid en je weet dat we van hen niets hoeven te verwachten op dit terrein.'

Wat is nodig voor een dergelijk transitieproces?

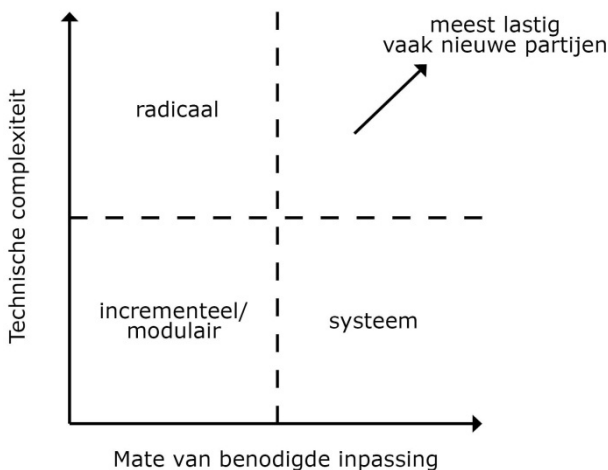
'Dit type maatschappelijke veranderingsprocessen is enorm complex. Het is wellicht makkelijker om een ITER-kernfusiereactor te bouwen en ik begrijp dat dit het meest complexe staaltje technologie op aarde is. Als we het maatschappelijke veranderingsproces simplificeren, dan kunnen we onderscheid maken in het stimuleren van duurzame technologische vernieuwing, in manieren van handelen en in druk zetten op het huidige economische systeem om deze innovaties te incorporeren en afscheid te nemen van oude manieren van werken. Mijn werk richt zich vooral op het begrijpen van het tot stand komen van technologische innovaties. Aan de hand van een simpele karakterisering krijg je al heel snel inzicht in welke innovaties een grotere kans van slagen hebben dan anderen.'

Ter toelichting, om een baanbrekende innovatie te begrijpen wordt in *De innovatiemotor* (2010) onderscheid gemaakt tussen de technologische dimensie en de inpassingsdimensie.

De technologische dimensie geeft de mate aan waarin kennis en vaardigheden van organisaties moeten worden aangepast om de nieuwe technologie te kunnen produceren of toepassen. In sommige gevallen zal die vereiste inspanning minimaal zijn; we spreken dan van incrementele innovaties. In andere gevallen zal deze aanpassing juist groot moeten zijn; we spreken dan van radicale innovaties. Incrementele innovaties zijn verfijningen van de bestaande technologieën en berusten op kennis en ervaring uit de bestaande productie- en gebruiksmethoden. Daarom zijn ze vrij gemakkelijk door te voeren en komen ze veel voor. Ze zorgen ervoor dat de productieprocessen telkens een beetje worden aangepast om de productiesnelheid te verhogen en de kosten te kunnen verlagen. Daarnaast berusten radicale innovaties op nieuwe wetenschappelijke of technische inzichten. Vaak is het lastig voor bestaande bedrijven om dit te ontwikkelen en doen nieuwe bedrijven dit. Daarentegen proberen grote gevestigde bedrijven deze nieuwe ontwikkelingen vaak ook tegen te houden of te rekken als die niet in hun straatje passen.

Bij de inpassingsdimensie gaat het om de mate waarin aanpassingen nodig zijn in de sociaaleconomische context waarin de nieuwe technologie als het ware ingebed wordt. Als de noodzakelijke aanpassing minimaal is, spreken we van modulaire innovaties. Is deze aanpassing daarentegen groot, dan hebben we te maken met een systeem-innovatie. Het verschil tussen een modulaire innovatie en een systeem-innovatie zit hem vooral in het aantal partijen dat dient te veranderen als de innovatie wordt toegepast. Bij een modulaire innovatie gaat het om slechts enkele partijen; de rest van de samenleving kan onveranderd blijven. Bij een systeeminnovatie vraagt de innovatie veel veranderingen van een groot aantal partijen, meestal ook nog tegelijkertijd. Dit houdt daarom ook sociale en bestuurlijke innovatie in.

De classificatie van innovaties langs deze twee dimensies is terug te vinden in Figuur 1. Dit levert vier kwadranten op. Hoe complexer de technologie en hoe moeilijker de inpassing in de maatschappij is, hoe lastiger de innovatie is om door te voeren. Het moeilijk dóórbreken van baanbrekende innovaties komt mede omdat de bestaande concurrerende technologie veel beter past in onze huidige manier van denken over innoveren en consumeren dan de nieuwe technologie. Veel milieuplossingen zijn radicale systeeminnovaties en zitten rechtsboven, zoals de waterstofauto of tweede generatie biobrandstoffen. Deze zijn vanwege de technische complexiteit en de benodigde (gedrags)-inpassing veel lastiger te implementeren dan een zoveelste versie van een smartphone links onder.



Figuur 1 Typologie van innovaties op basis van twee dimensies.

De transitie naar duurzaamheid is dus per definitie een lastig verhaal?

'In de transitie naar duurzaamheid wordt veelal juist ingezet op radicale systeeminnovaties. Deze kunnen vaak grote sprongen vooruit maken in termen van milieuwinst, maar zijn extreem lastig te realiseren. Het is beter om vaker via incrementele en modulaire innovaties linksonder in Figuur 1 een ontwikkelingspad te bewandelen naar meer radicale en systeem innovaties rechtsboven in Figuur 1. Een voorbeeldje uit de mobiliteitssector: niet meteen naar batterij-, elektrische of waterstof-auto's (rechtsboven), maar eerst hybridiseren zodat mensen wennen aan elektrisch rijden. En als mensen een steeds groter gedeelte van de kilometers elektrisch rijden, dan is de stap naar volledig elektrisch niet meer zo groot.

Energieke samenleving kan meer samen optrekken

Het belang van baanbrekende innovaties wordt dus wel erkend, maar vinden die ook plaats?

'Er ontstaan op dit moment vele nieuwe duurzame technologische velden waarvan de betrokkenen hopen dat ze eens op grote schaal doorbreken. Denk aan duurzame energietechnologieën, biobased

economie, duurzame landbouw, en allerlei zeer efficiënte energietechnologieën.

Wat je nu ziet, is dat er nieuwe technologieën opkomen die ruimte en groeimogelijkheden proberen te creëren binnen het bestaande veld. Dat vraagt ruimte in de markt en ruimte in de regels. Het proces van ruimte creëren is lastig bij radicale systeeminnovaties. Eén persoon kan dit niet alleen doen, want dat is veel te complex. Je moet niet alleen een product maken, maar ook een markt creëren, zorgen voor financieringskapitaal en passende institutionele regels. Dat moet je samen doen en daarbij dus ook kijken naar een goede rolverdeling. Met andere woorden, je kunt de opkomst van systeeminnovaties zien als de opkomst van nieuwe technologische velden met een diversiteit aan partijen die de nieuwe technologie tot een succes proberen te maken. Soms functioneren deze nieuwe velden prima en is de nieuwe technologie in staat om gevestigde structuren aan de kant te drukken en een stuk van de markt te veroveren. Veelal is het echter een lastig proces. Nieuwe technologische velden worden gekarakteriseerd door hoge onzekerheden, een grote behoefte aan middelen, weinig politieke invloed en vaak een lage organisatiegraad. Hier staan zeer goed georganiseerde, machtige netwerken tegenover die belang hebben bij het in stand houden van de status quo. Een ongelijke strijd waar ook weer een overheid bij nodig is.'

Wat kan een overheid doen om baanbrekende innovaties te stimuleren?

'Een goed functionerend opkomend technologisch veld of innovatiesysteem dat leidt tot bruikbare toepassingen vraagt ondernemers die willen experimenteren, kennis ontwikkelen, kennis uitwisselen in netwerken en op die manier richting geven aan het zoekproces. Tegelijkertijd is het bij baanbrekende innovaties ook belangrijk om (niche)markten te creëren met activiteiten die bijdragen aan het scheppen van de marktvraag voor de nieuwe technologie, het mobiliseren van financiële en personele middelen en het tegenspel bieden aan weerstand. Het is een taak van de overheid om de vinger aan de pols te houden met betrekking tot de ontwikkeling van nieuwe technologische velden die belangrijk zijn voor onze duurzame toekomst. De problemen waar ondernemers in deze opkomende innovatiesystemen tegen aanlopen zijn divers en vaak specifiek voor elk innovatiesysteem. Dit

vraagt dus om specifiek beleid. Goed monitoren hoe het veld ervoor staat, wat de problemen zijn en hier met specifiek beleid ondersteuning bieden.'

Wat kunnen duurzame ondernemers doen?

'Partijen denken nu te weinig in 'wij' en te veel in 'ik'. Duurzame koploperbedrijven zijn in dat opzicht net wielrenners die het peloton willen voorblijven. De slechtste strategie voor een wielrenner is eenzaam voor het peloton uitrijden en alle wind alleen trotseren. Een verstandiger strategie is samen met sterke andere wielrenners een kopgroep vormen en elkaar uit de wind houden. Samenwerking, een betere organisatie, het samenvoegen van middelen om gezamenlijk te kunnen lobbyen, en het uitdragen van een gemeenschappelijke visie is de enige manier om het geweld van bestaande belangen te kunnen weerstaan en overwinnen. De Groene Zaak - het platform van innovatieve duurzame ondernemers dat lobbyt voor regelgeving die duurzaamheid maximaal bevordert in plaats van belemmert, voor het beprijzen van vervuiling en grondstoffen en pleit voor duurzame inkoop en aanbestedingstrajecten - probeert dat te verbeteren, maar er valt hier nog veel te winnen.'

Energieke overheid moet meer visie tonen en meer willen realiseren

De overheid is dus belangrijk maar wat moet zij doen?

'De overheid moet zelf met een visie op duurzame ontwikkeling komen in plaats van op de visie uit de samenleving te gaan zitten wachten. Dan krijg je te veel eigen gewin en kortetermijndenken. Daarnaast moet zij actief de kans vergroten dat de nieuwe technologie kan doorbreken. Dat vraagt niet alleen om technologie-specifiek beleid zoals ik net heb betoogd maar ook om generiek beleid. Wij moeten ons dus afvragen of wij werkelijk een duurzame economie willen. Als dat zo is, dan moeten we geen of minder belasting op duurzame energie heffen. We moeten dan bedenken wat we wel gaan belasten opdat een duurzame economie wordt gerealiseerd. Dan moet je namelijk wat slecht is voor het milieu meer belasten. Je kan lokale initiatieven wel omarmen, maar als je niets aan de piketpaaltjes doet krijg je de lokale initiatieven niet van de grond.'

Vindt u de overheid energiek genoeg?

'Ik vind de overheid nu niet visionair en standvastig genoeg om goed met duurzaamheidsinitiatieven om te gaan. Er zijn vaak ook gemakkelijk plausibel lijkende argumenten tegen duurzame innovatie te vinden. De innovatie past niet bij bestaande infrastructuur, of bij bestaande technische standaarden, of opleidingen, of bij bestaande eisen van veiligheid, of draagt niet snel genoeg bij aan winstgevendheid. Daar liggen geldige overwegingen die bij de afweging betrokken moeten worden, maar dan wel kritisch. Ze worden al te gemakkelijk als doodoener gebruikt, terwijl het in feite gaat om bescherming van gevestigde belangen in de vorm van bestaande producten en investeringen.

De overheid die beleid vormt en uitvoert in samenwerking met de grootste bedrijven versterkt de invloed van de gevestigde orde van bedrijven. Dat is begrijpelijk omdat die bedrijven de kennis, mensen, tijd, ervaring en retorische vaardigheden hebben om het overleg te voeren. De kleine bedrijven die bezig zijn met de meer baanbrekende innovaties zijn onbekende buitenstaanders. Zij hebben ook de tijd en middelen niet, en kunnen de ambtelijke beleidstaal vaak niet verstaan. Het is ook relatief duur voor de overheid om die ondernemers te traceren en te benaderen en het is soms ongemakkelijk om met deze 'doeners' te communiceren.'

Welke stappen moet de overheid nemen om wel energiek te zijn?

'Ten eerste moet zij voor eens en voor altijd besluiten dat dit soort duurzame ontwikkelingen belangrijk zijn. Als die urgentie ontbreekt, wordt de weg om duurzame energie te realiseren lastig. Zonder urgentie is er geen drive om wat te doen. Op dit moment is het gebrek aan urgentie een probleem. Andere belangen zijn groter. Met andere woorden, dit vraagt een visionaire overheid.

Ten tweede ben je er niet met het idee van een toekomst aan de hand van een stip op de horizon. Dat is te makkelijk en vrijblijvend. Je moet ook zorgen dat de stip te realiseren is en je realiseren dat dit investeringen vraagt. Op dit moment ontbreekt de urgentie om voor een diepere realisatie te zorgen. Als er geen urgentie voor een diepere realisatie is, blijft het gerommel in de marge. Dan kan je geen

energieke overheid zijn. Dan ontstaan namelijk tegenkrachten en om die te weerstaan kun je niet vrijblijvend zijn.

Ten derde moet je als je deze twee stappen hebt gedaan, opkomende, nieuwe innovatiesystemen of technologische velden helpen. Alle nieuwe systemen of velden zijn uniek, dus je moet je verplaatsen in deze velden. Generiek beleid alleen zal hierbij niet werken. Een voorbeeld van generiek beleid is de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO), die bedrijven stimuleert om onderzoekers in dienst te nemen (waarvoor ze minder belasting hoeven te betalen). Dat is op zich prima generiek beleid, makkelijk uit te voeren, maar het speelt niet in op de problematiek van de opkomende technologische velden (producten, markten, financiering, communicatie, regels enzovoort).

Het is daarom belangrijk om goed te luisteren naar de samenleving, maar je moet als overheid wél een visie hebben waar je naartoe wilt. Dat vraagt een intensieve vorm van beleid maken en om ambtenaren die weten wat er speelt. Ik ben dan ook een sterk voorstander van het oude LNV-model, waar ambtenaren in sectoren waren opgedeeld en daarin kennis opbouwden. Die mensen snappen wat er in een sector gebeurt. Als je sectorspecialisten hebt, ben je ook minder vatbaar voor lobbyisten die vaak met ideeën komen die uiteindelijk weinig diepgaande consequenties voor een sector blijken te hebben; en zorg je voor een krachtiger overheid. Herstructureren om een duurzame economie te realiseren is ingrijpend en vraagt een energieke overheid die zegt waar ze naartoe wil en daar op in wil spelen. Dat vereist dat men goed geïnformeerd is en kennis heeft opgebouwd.

Kortom, een overheid hoort de belangen van de samenleving als geheel te vertegenwoordigen en dus boven de individuele belangen te staan. In Azië doen overheden dat wel, maar dat is in een hiërarchische samenleving ook makkelijker te organiseren. Men toont daar een visie, zorgt dat de techniek wordt ontwikkeld en helpt markten. Dat is hier lastiger, want wij leven in een democratie en polderen vooral. Juist dat vraagt om leiderschap van de overheid. Niet door exact de regels voor te schrijven maar wel heel duidelijk de contouren aan te geven waarbinnen de samenleving zich kan ontwikkelen.'

Referentie

Hekkert, M. en M. Ossebaard, 2010. *De innovatiemotor. Het versnellen van baanbrekende innovaties*. Van Gorcum, Assen.

Meer experimenteren en meer samenwerken

Interview met Meiny Prins, door Greet Overbeek

Meiny Prins, algemeen directeur van Priva en Zakenvrouw van het Jaar 2009, is een ondernemer die graag wil meedenken over een sectorbrede visie voor de tuinbouw en die wil bijdragen aan duurzame ontwikkeling. Priva ontwikkelt wereldwijd producten en diensten voor klimaatbeheersing in de tuinbouw en voor de gebouwde omgeving. Het hoofdkantoor in De Lier was in 2007 één van de eerste CO₂-neutrale gebouwen van Nederland en kan worden hergebruikt als bedrijfsverzamelgebouw en zelfs als appartementencomplex. In 2009 riep het Wereld Natuurfonds Priva uit tot CleanTech Star, omdat het bedrijf met zijn oplossingen voor duurzaamheid als rolmodel dient voor bestaande en nieuwe bedrijven in de schone energiesector. Meiny Prins is bestuurslid van de belangenorganisatie van de Federatie voor Metaal- en Elektrotechnische bedrijven en het publiek-privaat samenwerkingsverband voor internationaal ondernemen Dutch Trade Board. Verder is zij lid van de Raad van Commissarissen van de Triodosbank. Binnen het bedrijvenbeleid waarin de overheid samen met het bedrijfsleven en kennisinstellingen in negen sectoren de onderzoeksagenda's uitwerkt, was ze betrokken bij Topsector Water, is ze nu actief bij de Topsector Energie en betrokken bij de Topsector Tuinbouw en Uitgangsmaterialen.

Gevarieerde Loopbaan

Gestart als schooljuffrouw, hoe kwam dat zo?

'Ik wilde eigenlijk naar de Academie voor Beeldende Kunsten. In die tijd - begin jaren tachtig - was het echter normaal dat vrouwen het onderwijs of de verpleging in gingen. Ik heb toen de Pedagogische Academie (PA) gedaan, voor de klas gestaan, maar ben daarna alsnog naar de Academie voor Beeldende Kunsten gegaan. Pas op mijn 40^e heb ik Bedrijfskunde gestudeerd. Ik heb in het Westland een ontwerp- en

communicatiebureau gehad en de creativiteit van ondernemers in de tuinbouw van dichtbij ervaren. Dat vond ik bijzonder en ik heb die ervaring meegenomen naar Priva. De kennis uit alle opleidingen komt mij nog steeds van pas, zoals het 'vertellen' van de PA, het 'lateraal kunnen denken' van de Academie en 'strategie en management' van de Universiteit.'

En het bedrijf?

'Ons bedrijf fabriceerde van oorsprong heteluchtkachels voor de tuinbouw. In de loop der tijd is dat veranderd naar het ontwikkelen en produceren van procescomputers. Dat doen wij voor zowel de tuinbouwsector als de gebouwde omgeving. Van lieverlee zijn wij ons vooral gaan inleven in het bedrijfsproces en de markt van de klant. Zo zijn wij binnen de tuinbouwsector steeds meer gaan meedenken over hoe onze klanten een zo hoog mogelijke productie kunnen realiseren per m², met zo min mogelijk gebruik van energie en maximaal hergebruik van water. Dat is de basis van duurzaam ondernemen voor zowel Priva als onze klant. Wij zijn bezig met klimaat, water, energie en voedsel. Heel belangrijke thema's waar eigenlijk de hele wereld zich nu mee bezighoudt.'

Te weinig marktontwikkeling van groene technologieën

Het belang van innovatie voor duurzame transitie wordt erkend, maar is die innovatie er ook?

'Je kunt pas echt spreken van innovatie als het in de markt wordt geïmplementeerd. Daar komt het vaak niet van. Bij een innovatie komt eerst technologieontwikkeling en daarna marktontwikkeling. Technologieontwikkeling gebeurt wel, marktontwikkeling niet. In Nederland ontwikkelen we veel nieuwe technologieën, maar investeren we vervolgens niet in een thuismarkt. Het gevolg is dat we al die ontwikkelde kennis 'weggeven' aan het buitenland.

Zo maken andere landen gebruik van onze kennis over warmte- en koudeopslag (WKO) in de bodem, zonne-energie en windmolens en weten zij dat beter in de markt te zetten dan wij dat doen. Er is te veel wisselend overheidsbeleid en men pakt niet door als het gaat om het creëren van de juiste randvoorwaarden of het aanpassen van wet- en

regelgeving, zoals bij de salderingsregeling om het aanschaffen van zonnepanelen eerder rendabel te maken. Het is nog steeds zo dat het aanpassen van onze 'gas'-infrastructuur door de belastingbetaler wordt betaald, terwijl bij het aanleggen van een windmolenpark op zee de kosten van de infrastructuur onder het project zelf vallen. Door deze ongelijke behandeling lijkt windenergie veel duurder. Duitsland en tegenwoordig ook Frankrijk, investeren vooral in Greentech, terwijl wij in Nederland nog vooral in de oude fossiele energie blijven investeren.'

Wat mist de Nederlandse overheid dan?

'In feite mist de overheid visie en biedt ze te weinig randvoorwaarden om de implementatie van duurzame energie mogelijk te maken. Voor innovaties kunnen nieuwe businessmodellen nodig zijn, kunnen praktijkvoorbeelden worden geïnitieerd en kan de overheid ook de juiste randvoorwaarden voor financiering creëren. Dat gebeurt niet en zo blijft het bij plannen maken, zoals bijvoorbeeld voor een groen investeringsfonds. De overheid zou alleen al een voorbeeld kunnen zijn door zelf duurzaam in te kopen. Zo bezit de Nederlandse overheid de helft van alle bestaande kantoorgebouwen in Nederland. Zij kan de implementatie van duurzame energie of energiebesparende oplossingen verhogen door dat voor haar gebouwen verplicht te stellen. Daarnaast moet een overheid vooral consistent in haar beleid zijn en dus op het gebied van duurzame energie beslissingen durven nemen die langer duren dan een regeringsperiode van 4 jaar.'

Speelt dat ook op jullie werkterrein?

'Wij werken intensief met onze klanten samen en denken mee in hun bedrijfsproces en markt. Veel ondernemers zijn zelf innovatief. Om te weten of bepaalde innovaties of bestaande technologieën ook breder kunnen worden ingezet, zoeken wij in een voor ons nieuw gebied - zoals onlangs bij de aardbeientelers in Californië - de lokale voorlopers in een sector op. Die hebben kennis en kunde en gezag bij hun collega's opgebouwd. Het zijn uiteindelijk toch mensen die bepalen of een innovatie slaagt. Bij alles wat nieuw is, zal er tijd moeten worden gestoken in het opbouwen van kennis, zullen teleurstellingen over wat nog niet kan moeten worden geaccepteerd en zal een groot besef aanwezig moeten zijn dat het gaat om een langere termijninvestering.

Dit zit niet in de natuur van ieder mens en dus is het heel belangrijk dat anderen kunnen zien of iets in de praktijk werkt.'

Wordt het belang van duurzame innovatie nu dan wel genoeg erkend?

'Ik vind van niet. We maken ons als samenleving in Nederland voor de volgende generatie drukker over het pensioen dan over het milieu. Dat vind ik een kwalijke zaak. Het lijkt wel of we het verminderen van de schade aan het milieu consequent mogen uitstellen. Milieuschade wordt ook niet doorbelast op het product zelf, en we vergeten dat wij met elkaar uiteindelijk wel voor die rekening opdraaien, maar dan via ons belastinggeld. Het is verder zo dat door het gebrek aan financiering door banken, er nu business ontstaat die minder gericht is op schaalvergroting. Op zich een interessante beweging, maar de overheid moet weten of ze dergelijke nieuwe businessmodellen wil. Daar is vaak lef voor nodig. Zo zal bijvoorbeeld door het salderen van hernieuwbare met fossiele energie, de fossiele energie duurder worden, wat vervolgens weer meer toepassingen en dus innovatie voor energiebesparingen oplevert.

Een voorbeeld van zo'n nieuw businessmodel is de nieuwe duurzame woonwijk Hoogeland (www.leveninhoogeland.nl) die verwarmd wordt door één hectare gesloten kas: *De kas als energiebron*. De warmte uit deze kas wordt opgeslagen in de bodem (WKO). Dit levert een decentraal systeem op voor warmtelevering aan een complete woonwijk met honderden woningen. De warmte uit de lokale bronnen wordt middels warmtepompen opgewerkt tot een lage temperatuur verwarmings-systeem. Dat is heel efficiënt, comfortabel en energiezuinig. De reguliere energiebedrijven lopen niet erg warm voor dergelijke decentrale oplossingen en dat is logisch, want het past niet echt in hun businessmodel. Daarom heeft hier de woningcoöperatie Vestia de installatie en het beheer in eigen hand genomen. Om zoiets te realiseren zullen burgers vaker met een woningbouwcoöperatie en/of een lokale overheid aan de slag moeten gaan dan met een energiebedrijf.'

Netwerken zijn belangrijk voor duurzame innovatie

In hoeverre kunnen sociale innovaties bijdragen aan de transitie?

'Sociale innovatie betekent vooral meer samenwerken. Samenwerken vind ik heel belangrijk, want met een groep heb je meer power. Dat gebeurt nog niet genoeg. Je ziet nu wel dat verschillende brancheverenigingen meer als een groep gaan optrekken, zoals de Duurzame Energie Koepel, het CleanTech deel van de FME (Federatie voor de Metaal- en Elektrotechnische Industrie) en Uneto VNI, de ondernemersorganisatie voor de installatiebranche en de elektrotechnische detailhandel. Zij proberen zo meer invloed uit te kunnen oefenen op de beleidsvorming in Nederland met betrekking tot thema's als duurzame energie. Ook de overheid vindt het fijn als ze één gesprekspartner heeft met een eenduidig standpunt. Echter, we hebben in Nederland nog veel versnipperde groepjes van allerlei bedrijven die veel beter samen op zouden kunnen trekken. Dat moeten wij als bedrijfsleven beter organiseren.'

Hoe kan de overheid het samenwerken stimuleren?

'Sociale innovaties zijn makkelijker te realiseren voor een overheid als je ziet waar het op stukloopt. Een voorbeeld is de eerdergenoemde woonwijk Hoogeland. Daar speelt het leveren van energie een belangrijke rol. Er is een wet die het recht op het krijgen van warmte en energie garandeert voor burgers. Bij de verwarming van een woonwijk door de warmte van een kas, kan het voorkomen dat er een keer een storing ontstaat. Het is aan de bewoners om het risico te durven nemen om een keer even 'zonder' te zitten, maar de wet verplicht dan een levering en heel betaalbaar. Er zijn meerdere gelijksoortige initiatieven geweest, waarbij sprake was van lokale onderlinge warmtelevering. Aangezien de gemeente het risico niet durfde te nemen om als lokale 'nuts' garant te staan, werden er energiebedrijven bij de initiatieven betrokken. Die bouwden zoveel garanties in waardoor het zo duur werd, dat de projecten sneuvelden. Het was voor het bedrijf en de bewoners niet meer interessant om mee te doen.'

Bijdrage van overheden aan het uitrollen van duurzame innovaties

Versnippering helpen tegengaan

'Nederland kan een grote rol spelen in de wereldwijde veranderingen naar een meer duurzame wereld. Maar we zullen moeten beseffen dat de enige innovatie die Nederland vandaag nog écht nodig heeft, bestuurlijke innovatie is. Wij werken nu veel te versnipperd, niet alleen de overheden (Nederland heeft 100 x zoveel 'gekozen' burgers voor overheidsfuncties als de regio New York, die net zoveel bewoners heeft als ons land) maar ook de ondernemers en hun organisaties zelf. De overheden kunnen hier richting aan geven door te stimuleren dat zij zich meer gaan organiseren, door bijvoorbeeld de fondsen voor bepaalde initiatieven of instanties meer te kaderen naar het uiteindelijke doel dat een dergelijke organisatie wil bereiken. Een concreet voorbeeld is dat Greenport Holland wat wil betekenen voor het beter internationaal positioneren van een versnipperde sector, maar ook het andere initiatief Greenport Holland Internationaal dit als doel heeft. Dit laatste initiatief kreeg ook geld van de overheid waarmee dus weer een instantie zichzelf in stand kan houden. Dit komt uiteindelijk de sector niet ten goede.'

Experimenteren in regelvrije ruimtes

'Om duurzame innovaties in de markt te implementeren, moet je kunnen inschatten of iets goed werkt. Dat lukt je het beste door experimenten op te zetten via proefgebieden. Dat vraagt een samenwerking tussen ondernemers en overheden. Een dergelijk experiment kan of mag dus ook mislukken. Daar heb je nu nog steeds ambtenaren voor nodig met behoorlijk veel lef. Je moet namelijk soms burgerlijk ongehoorzaam zijn om te ontdekken of het werkt. Dan heb je ambtenaren nodig om regelvrije ruimtes - mogelijkheden buiten het wettelijk kader - te realiseren. Dat gebeurt nu te weinig. Dat is jammer, want het is veel efficiënter om eerst een nieuwe technologie of innovatie toe te passen en te leren van de barrières waar je tegenaan loopt, dan eerst alles proberen uit te sluiten of er achter te komen dat bepaalde wet- en regelgeving alleen maar tegenwerkt om het te realiseren. Als je de ruimte neemt om samen te leren waar de moeilijkheden zitten, weet je daarna wat er aangepast moet worden om een initiatief succesvol te maken.

Ik pleit daarom al langer voor een 'fonds voor ambtenaren met lef'. Innovatief ondernemerschap - ook voor ambtenaren - betekent namelijk dat je de ruimte krijgt om een nieuw initiatief een kans te geven, het vertrouwen van je collega's krijgt om daarin te acteren en het risico dat iets niet lukt niet alleen op jouw bordje krijgt. Je zal door iets of iemand gedekt moeten worden qua budget en verantwoordelijkheid. Als in mijn onderneming een nieuwe innovatie de kans moet krijgen en ik heb iemand die daarvoor zijn nek wil uitsteken, dan bespreken we samen het plan, maken afspraken over tijd, tijdsduur en resultaat en vervolgens krijgt hij van mij budget en verantwoordelijkheid. Ik sta op dat moment achter hem. Ook als hij tegen barrières of tegenwerking oploopt, help ik persoonlijk om die op te lossen.'

Meer bijdrage van topsectoren

'Het is goed dat wij in Nederland nu eindelijk eens een industriebeleid gaan voeren en daarvoor topsectoren hebben ingesteld waarin een sector samenwerkt met kennisinstellingen. Wat minder goed is, is dat de fundamentele kennis hierin ook is betrokken en de scheiding met toegepaste kennis niet altijd duidelijk is. Het bedrijfsleven heeft namelijk minder interesse om bij te dragen aan fundamentele kennisontwikkeling, waarvan de resultaten nog ongewis zijn. Het bedrijfsleven wil wel, eventueel 'in kind', bijdragen aan het toegepaste onderzoek waarvan het op korte termijn resultaten ziet die voor hem bruikbaar kunnen zijn. Hierin kunnen kennisinstellingen en bedrijfsleven elkaar zeker versterken. Ook als het gaat om de aanwezige kennis bij het bedrijfsleven zelf, wat door kennisinstellingen nogal eens onderschat wordt. Zeker als het gaat om opgebouwde kennis in nichemarkten.

De topsectoren kunnen echter meer dan nu bijdragen aan duurzame innovatie. Het is nu nog vaak 'oude wijn in nieuwe zakken'. In de Topsector Tuinbouw en Uitgangsmaterialen zijn veel oude programma's herschreven en gaat men nog steeds uit van kostenbeheersing en efficiënter produceren, terwijl men zich meer op nieuwe markten, toegevoegde waarde ontwikkeling en nieuwe businessmodellen voor bijvoorbeeld duurzame energieontwikkeling zou moeten richten.'

Economische Zaken kan meer aandacht tonen voor middelgrote bedrijven

'Ik vind EZ een leuk ministerie dat al veel met ondernemers samenwerkt. Ik denk dat er weinig ministeries in de wereld zijn waar men zoveel oog en oor heeft voor ondernemers. Ik heb echter wel een grote tip voor ze als ze duurzame innovaties willen stimuleren. Er wordt nog steeds te veel geluisterd naar de paar grote multinationals die Nederland kent, waarvan de moeder vaak al niet eens meer 'Nederlands' is. Deze hebben veel minder belang bij duurzaam ondernemen en willen liever hun aandeelhouders tevreden houden. Daarnaast zijn er interessante regelingen voor het midden- en kleinbedrijf (mkb). In die regelingen zit echter een hardnekkige misvatting. Middelgrote bedrijven die wel duurzaam willen innoveren, vallen nu buiten de lobby en de subsidies. Mkb staat nog steeds voor maximaal 250 werknemers. Wat als jouw onderneming 251 werknemers telt? Waarom die knip? Is het niet logischer om onderscheid te maken tussen het type onderneming? Adviesbureaus zijn urenbedrijven en dus anders georganiseerd dan zelfstandige technologiebedrijven, die te maken hebben met productontwikkeling en dus andere kapitaalbehoeften kennen. Verder zijn er beursgenoteerde ondernemingen bij wie winst een doel op zich is in verband met het belang van aandeelhouders. Deze zijn meer risicomijdend, minder kapitaalbehoefstig en hebben vaak minder ruimte voor radicale innovaties.'

Nieuwe houding

'Ten slotte moet het ministerie niet alle details van het proces willen weten, zoals hoeveel warmtepompen worden gebruikt voor een bepaald project, of hoeveel kW zo'n pomp heeft, maar afspreken wat het einddoel is. Het gaat er dus om wat we willen bereiken met elkaar en niet hoe. Dat vraagt een andere houding met minder bemoeienis hoe zaken worden gerealiseerd en met meer aandacht voor het feit dat innovaties aan duurzame ontwikkeling moeten bijdragen.'

Een Community of Practice als instrument voor het versnellen van de transitie naar een duurzame samenleving

Dr. Caroline van Leenders, senior procesmanager duurzame transitie, Agentschap NL

Inleiding

'Het grote loslaten is begonnen.(...) Van controleren gaan we naar improviseren. In de toekomst laat ook de overheid hier en daar de controle los en legt de keuze bij de zelforganiserende burger. (...) Naarmate samenlevingen complexer worden, met meer specialisatie en het neusje van de zalm aan fijnregeling, worden ze ook kwetsbaarder voor instorting. Wie oefent op veerkracht (...), wordt minder vatbaar voor faalangst en leert door trial en error hoe het beste om te gaan met de onverwachte gebeurtenissen.' (Trendrede 2014).

Loslaten vraagt om experimenteerruimte en een andere rol van de overheid zoals ook elders in deze bundel is betoogd. Hiervoor ontstaat, naast de bestaande instrumenten zoals wet- en regelgeving en geld, een beleidsaanpak onder de noemer 'sociaal instrumentarium'. Eerder hebben wij een aantal van deze instrumenten belicht (Andringa *et al.*, 2012). In dit essay beschrijf ik de ervaring uiteen die ik heb opgedaan met één van die instrumenten, namelijk een Community of Practice (CoP). Een CoP is een gemeenschap van mensen die van elkaars praktijk willen leren om zelf sneller te innoveren, in dit geval bedrijven die met biodiversiteit experimenteren. Ik zal beschrijven hoe een CoP praktijkkennis genereert voor een grotere groep belangstellenden en beleidsbarrières naar boven kan halen die de reikwijdte van een individueel bedrijf overstijgen.

Ondertekening van de Green Deal CoP B&B

In 2011 nam ik deel aan een bijeenkomst over de vraag 'hoe kunnen bedrijven geld verdienen met een bijdrage aan biodiversiteit'? Op het programma stond de presentatie van een cementbedrijf dat de door hen afgegraven gebieden terugbracht in een staat met veerkrachtiger ecosystemen dan voorheen. Maar hoe moesten ze deze inspanning economisch terugverdienen? Nog boeiender was de borrel na afloop. Het bleek dat meer bedrijven worstelden met het onderwerp biodiversiteit. Zij vonden het complex en niet makkelijk te duiden wat je er als bedrijf mee kunt. De meeste bedrijven werden, zo bleek uit mijn korte rondgang, in hun leerproces bijgestaan door maatschappelijke organisaties of consultants. Echter, zou het niet veel sneller gaan als ze samen zouden optrekken? Enkele jaren ervoor had ik namelijk bij het Nationaal Initiatief Duurzame Ontwikkeling (NIDO) de kracht ondervonden van bedrijven die van elkaar leren. Tijdens de borrel peilde ik de belangstelling voor zo'n opzet bij enkele bedrijven en mensen van organisaties als IUCN-NL, MVO-NL en VNO-NCW. Er was voorzichtige belangstelling.

Terug op kantoor vatte ik mijn idee samen in een voorstel met als titel 'Een Community of Practice Bedrijven en Biodiversiteit (CoP B&B)'. Ik mailde het aan mensen in het biodiversiteitnetwerk dat ik had opgebouwd toen ik bij BuZa was gedetacheerd voor de transitie biodiversiteit. Enkele weken later werd ik gebeld door de toenmalige programmamanager biodiversiteit van het ministerie van EZ, Henk de Jong, met de vraag of ik mijn plan voor een CoP kon omzetten in een zogenaamde Green Deal. Door het inzetten van mijn netwerk lukte het om op 5 oktober 2011 de Green Deal CoP B&B te ondertekenen met vier bedrijven en Agentschap NL. De deal was dat de vier bedrijven zouden deelnemen aan de CoP als de overheid voldoende andere bedrijven zouden vinden.

Aan de slag

Samen met Anne-Marie Bor benaderde ik meerdere bedrijven. Voor het selecteren van deelnemers hanteerden we losjes criteria zoals het experimenteren met het thema biodiversiteit, werkzaam in diverse sectoren en variëteit in de omvang van het bedrijf. Ik maakte een

2.0-versie van mijn oude programmaplan van het NIDO en we gingen bij alle bedrijven langs voor een inventariserend gesprek¹.

Zo werkte Kruidenier, groothandel in levensmiddelen, aan het ontwikkelen van een set certificatiecriteria voor biodiversiteit die als plus moest gaan dienen op de set al bestaande criteria van het SMK Milieukeur. Tegelijkertijd werkte ze met Bionext aan een + voor biodiversiteit op de door Skal gecontroleerde biologische producten. Tapijttegelfabrikant Interface had een contract gesloten met Filipijnse vissers voor het aankopen van oude visnetten op de zeebodem als grondstof voor tapijttegels. Jachthaven 't Anker had last van een exoot in de Loosdrechtse plassen. Heijmans wilde verkennen of ze als bouwbedrijf een bijdrage konden leveren aan het versterken van ecosystemen en AKZO nam deel aan een consortium om de fabriek van de toekomst te bouwen met No Net Loss voor biodiversiteit. Eneco had op meerdere terreinen met ecosystemen te maken - zoals bij biomassa en bij wind op zee - en Heineken wilde de locatie Zoeterwoude deel laten uitmaken van de natuurlijke omgeving. Landgoed Verwolde, het samenwerkingsverband Leven op Daken en de kwekers van zeewier op zeeboerderij Hortimare waren op zoek naar mechanismen om de bijdrage van hun bedrijf aan biodiversiteit in klinkende munt om te zetten. Congrescentrum Antropia zocht naar wegen om hun bijdrage aan ecosystemen te versterken en Tata Steel had te maken met biodiversiteit op hun productielocatie.

Er bleek sprake van een grote diversiteit aan experimenten: van strategische tot operationele zaken en van voorzichtige stapjes tot radiale plannen om aan biodiversiteit te werken. Maar ook van terugkerende thema's en vragen. De voorbereidende gesprekken gebruikten we als een nulmeting van de stand van zaken in de praktijk. We stelden een klankbordgroep² samen voor reflectie en verspreiding van de

¹ Het team rond de CoP B&B bestond uit: Caroline van Leenders (Agentschap NL) en Anne-Marie Bor (Ambor) voor facilitering, Ireen de Nijs (Agentschap NL) voor organisationele ondersteuning en Frederiek van Lienen (Nyenrode en WUR) voor monitoring en kennisontwikkeling.

² Vertegenwoordigd waren IUCN-NL, IVM-VU, MVO-NL, Ministerie van EZ en VNO-NCW.

resultaten en startten een LinkedIn groep³ om de kennis met een grotere groep te kunnen delen. Aan het einde van 2011 konden we van start en was de Green Deal gerealiseerd. Maar het echte werk begon nu pas.

Onderscheid tussen bedrijven en biodiversiteit

Op 16 februari 2012 waren we te gast bij Interface voor de startbijeenkomst. Voor het kennismaken deden we een paar opstellingen: ga op een lijn van groot naar klein bedrijf staan of op een lijn van hoge tot lage biodiversiteitsambitie. Voor het samenstellen van een gezamenlijke agenda koos de groep uit de long list voor de eerste drie bijeenkomsten de volgende vragen:

1. Wat is biodiversiteit?
2. Wat is de waarde van ecosystemen?
3. Hoe meet je impact?

Voor vertrouwen en geheimhouding spraken we af te werken met de Chatham House Rules (www.chathamhouse.org).

Elke zes weken organiseerden we de bijeenkomsten met inspiratie door een externe spreker en bespraken we elkaars praktijk. We stelden een lijst met kennisvragen samen om de thema's voor volgende bijeenkomsten te kunnen kiezen. Verder startten we een (reflexief) monitoringstraject gericht op leren en gemeenschappelijke kenniscreatie.⁴

De derde bijeenkomst ging over de instrumenten voor het bepalen van de negatieve impact van bedrijven op biodiversiteit. In de pauze stond een aantal mannen met een somber gezicht buiten. Hun bedrijven, de jachthaven, het landgoed, het samenwerkingsverband Leven op Daken en de zeeboerderij, probeerden juist de bestaande ecosystemen te versterken. Ze voelden zich niet thuis in een groep waarin het vooral ging over negatieve impact. Maar een CoP over biodiversiteit zou toch

³ Zie: LinkedIn groep CoP Business and Biodiversity NI.

⁴ Zie ook het verslag Reflexieve monitoring in actie in de CoP Bedrijven en Biodiversiteit (2013). Frederiek van Lienen in opdracht van Agentschap NI.

de diversiteit in de groep moeten kunnen hanteren? Zij wilden blijven als de relatie werd omgedraaid en in plaats van het bedrijf het ecosysteem centraal zou komen te staan. 'Breng het in en wij steunen je', zeiden we en wij organiseerden de volgende bijeenkomst onder de titel 'het ecosysteem centraal'.

Ondertussen hadden we ook de klankbordgroep bijeen gehad en schreef Jetske Bouma een paper waarin ze op basis van onze eerste inzichten de diverse relaties tussen de deelnemende bedrijven en ecosystemen onderscheidde in drie categorieën:

1. Bedrijven die een positieve impact hebben op ecosystemen;
2. Bedrijven die afhankelijk zijn van ecosystemen en er een negatieve impact op hebben;
3. Bedrijven die niet direct afhankelijk zijn van ecosystemen en er negatieve impact op hebben.

Deze categorieën presenteerden we aan de CoP. Het bleek veel houvast te geven, want elk soort relatie heeft een andere business case. We hebben de categorieën meerdere malen gebruikt en ze zijn gepubliceerd in twee wetenschappelijk artikelen (Overbeek *et al.*, 2013; Bouma en Van Leenders, 2013).

Werken aan een transitieperspectief

Ondanks interessante inzichten, betrokken deelnemers, de gestage groei van de LinkedIn groep en de betrokkenheid van de klankbordgroep, vond ik het niet goed genoeg. In het programmaplan had ik immers opgeschreven te willen bijdragen aan een systeemverandering. Een transitie naar een economie waarin de waarde van ecosystemen wordt gewaardeerd. En hoe hard we met de CoP ook aan het werk waren, voor een systeemverandering is meer nodig. Bij het NIDO deden we gewoonlijk voor de start van een programma een systeemanalyse. Dat was er nu door tijdsdruk bij ingeschoten. Het ontbreken van een breder perspectief begon zich te wreken. Onder leiding van de transitieprofessionals van Drift, onze deelnemers en sleutelpersonen uit het netwerk van de CoP maakten we samen een systeemschets. Dit leidde tot het eerste transitieperspectief op 'de relatie tussen biodiversiteit en bedrijven' (Bosman *et al.*, 2013). Uit de transitiestudie gebruikten we als procesbegeleiders voor monitoring en procesontwikkeling van de

CoP het onderscheid tussen het micro-, meso- en macroniveau⁵. We plaatsten de praktijk van de deelnemers op microniveau, de ontwikkeling van gezamenlijke CoP-kennis op mesoniveau en de economische context op macroniveau.

We waren begonnen op microniveau met de projecten van de deelnemers en waren op weg met het ontwikkelen van kennis op mesoniveau. Het werd tijd parallel aan de reguliere bijeenkomsten een beweging van meso- naar macroniveau te maken. Want onderdeel van een systeeminnovatie is het veranderen van beperkende wet- en regelgeving. Hiervan hadden we tijdens de bijeenkomsten een lijst bijgehouden. Denk hierbij aan het ontbreken van biodiversiteit als issue bij duurzaam inkopen en aanbesteden, het niet verrekenen van de water-bufferende werking van groene daken aan de eigenaren, of aan de opeenstapeling van wet en regelgeving in het Natura 2000-gebied van de Loosdrechtse plassen. We organiseerden een bijeenkomst 'praktijk ontmoet beleid' waarin CoP'ers in 5 minuten hun beleidsbarrière aan ambtenaren vertelden. Vervolgens werd besproken hoe het beleid zou kunnen worden aangepast om de initiatieven van koplopers te versnellen en het peloton te prikkelen. De resultaten van de middag werden door de DG van EZ in ontvangst genomen en er zijn afspraken voor een vervolg gemaakt.

Ondertussen kwamen we bijeen voor CoP-meetings over nieuwe business modellen, in- en externe communicatie en het ontwikkelen van een gezamenlijke visie. In september 2013 was de 10e en laatste bijeenkomst. Op de agenda stonden de leerervaringen van elke deelnemer en hoe we ontwikkelde kennis zouden kunnen verspreiden. Ondanks dat we soms op uithoeken bijeenkwamen, waren wij elke keer met meer dan 10 deelnemers.

⁵ Zie ook kans 3 in Tien kansen voor de energieke ambtenaar (Andringa et al., 2012).

Inhoudelijke resultaten en verankering

Twee jaar na de start van de CoP B&B komen uit de monitoring de verschillende opbrengsten van de CoP op micro, meso en macroniveau naar voren.

Op *microniveau* hielden de deelnemers ieder een dagboek bij als basis voor hun leerervaringen. Hieruit blijkt dat alle deelnemers versneld zijn in hun eigen praktijk én door de focus op het onderwerp biodiversiteit een breder perspectief hebben gekregen. Zo maakt Heijmans de omslag naar het concept natuur inclusief bouwen. Kruidenier werkt aan de ontwikkeling van keurmerken voor duurzaam inkopen in de categorie 'catering'. In het kader van het samenstellen van korte ketens en regionale landbouw bereidt Kruidenier met Brabant Water een project voor om het boeren rond een waterwingebied te verduurzamen. Antropia heeft alle congrescentra in de regio van het ecosysteem Veluwe Heuvelrug verbonden via de productie van een gezamenlijk honingsnoepje en via een gedeelde tuinderij. Bij Eneco zijn vier biodiversiteitsprojecten benoemd, komen er bijen op het dak van het hoofdkantoor, gaan ze een EPL⁶ doen om voor alle bedrijfsonderdelen de impact te bepalen en wordt biodiversiteit verder opgepakt met partner WNF. Brabant Water heeft via een beeldverhaal zichtbaar gemaakt hoe verschillende onderdelen van het bedrijf raken aan biodiversiteit. Tata Steel ziet nu raakvlakken tussen haar bedrijfsvoering en biodiversiteit op verschillende schaalniveaus en ziet hierdoor aanleiding de dialoog met de omgeving te versterken. Landgoed Verwolde heeft kansen rond biodiversiteit als economisch bestaansrecht ontdekt die nu nog niet worden gezien door landgoederen. Zeeboerderij Hortimare positioneert zeewier nu als 'ecosysteem stabilisator'. Samengevat resulteerde de CoP bij een aantal deelnemers in meer intern draagvlak, andere deelnemers hebben meer inzicht gekregen in de context van hun activiteiten in relatie tot gemeenten, waterzuiveringsbedrijven, afnemers enzovoort. Allen vinden dat het onderwerp biodiversiteit en de transitiestudie hun blik hebben verbreed.

⁶ Environmental Profit and Loss Accounting zoals Puma heeft gedaan. www.about.puma.com/wp-content/themes/aboutPUMA_theme/financial-report/pdf/EPL080212final.pdf

Op *mesoniveau* werpt de eerdergenoemde driedeling een nieuw licht op de relatie tussen bedrijven en biodiversiteit. Daarnaast zijn er praktische en concrete antwoorden gekomen hoe bedrijven met het complexe thema biodiversiteit om kunnen gaan. We maken daarvan een digitale publicatie voor bedrijven die met biodiversiteit aan de slag willen. Geschreven vanuit de praktijk, gericht op concrete implementatie en marktontwikkeling. Want dat blijft de drijfveer voor de deelnemers. De publicatie zullen we met behulp van de klankbordgroep en de 130 leden van de LinkedIn-groep verspreiden.

Op *macroniveau* zijn aanzetten gegeven voor het veranderen van de systeemregels. Zo zijn door bijdragen aan de Natuurtop afspraken gemaakt voor het inpassen van biodiversiteit in de aanbestedingsregels van de overheid. Eenzelfde spoor loopt voor duurzaam inkopen. Verder wordt er gewerkt aan een Green Deal voor het financieel verrekenen van de voordelen van groene daken en aan een TEEB-studie voor Loosdrecht. Namens de deelnemers is een kennisagenda ingediend bij de helpdesk van het Platform Economie en Ecologie. Overgebleven vraagstukken worden overgedragen aan de Leaders for Nature Academy van de IUCN-NL.

De CoP B&B als sociaal instrument

Ik beschouw de wereld als een verzameling processen waar innovatie gaat over het veranderen van relaties (Van Leenders, 2009). Een CoP versterkt verbindingen en verbindt relaties. Relaties worden gevormd door mensen. Het zijn de mensen die de CoP B&B hebben gemaakt. We dachten te selecteren op de koploperpositie van het bedrijf, maar blijken te hebben gezocht naar mensen met positie, netwerk en commitment. De deelnemers vonden de kracht van de CoP dat zij zelf de agenda moesten bepalen. De CoP bood hen een processtructuur in het proces met vrijheid in de inhoud waar ze open en nieuwsgierig in zijn gestapt. We vroegen hen te luisteren, te kijken in elkaars bedrijf en zo te delen. Ze moesten verschillende perspectieven naast elkaar hanteren, in parallelle werelden leven. Op verschillende niveaus, in verschillende sectoren, met een focus op de eigen praktijk en met oog voor het totaal. Ze moesten elkaar en ons vertrouwen en wij hen. Aan de basis lag een positieve intentie en de ruimte voor verandering waarin spanningen naar boven mochten komen en bespreekbaar werden

gemaakt met een lichte energie en attente aanwezigheid. Een CoP werkt als een collectief brein en is een ruimtemaker. In die ruimte kan veranderen op veel manieren verlopen. Van aarzelend en traag tot onstuimig en licht. Al die manieren kwamen langs. Sommige deelnemers aarzelden in het begin om later tot een versnelling te komen, anderen ploeterden door om tot resultaten te komen.

We hebben veel geleerd over hoe een CoP vorm te geven. Zoals door te beginnen met het idee ondergronds te ontwikkelen, de tijd te nemen om de juiste deelnemers te selecteren en door in de bijeenkomsten inspiratie van buiten en verdiepen met elkaar af te wisselen. Verder duurde vertrouwen bouwen in een groep langer dan we dachten. Wat hielp was dat we steeds bij een andere deelnemer bijeen kwamen, met een rondleiding voor- en een borrel achteraf. Ook leerden we dat een derde van de deelnemers actief is en veel heeft bereikt, een derde om persoonlijke redenen afvalt en een derde wel leert maar dat de contouren van concrete resultaten nu pas zichtbaar worden. Daarbij kwamen de volgende fasen langs: drie bijeenkomsten om het thema te verkennen, daarna vijf bijeenkomsten voor het verdiepen van de eigen praktijk en de laatste bijeenkomsten voor het verspreiden van inzichten en verankeren van resultaten in de bredere context van de CoP. Verdere leerpunten zijn dat voor een bredere impact er extra bijeenkomsten moesten worden georganiseerd met maatschappelijke organisaties, wetenschappers, ambtenaren enzovoort. Een leerpunt is ook dat je steeds om je heen moet blijven kijken om aan te haken bij kansen die zich buiten de CoP voordoen.

Voor versnelling en nieuwe uitdaging?

Vijftig jaar na het uitkomen van het Brundtland-rapport (1987) is het tijd voor een versnelling in de transitie naar een duurzame wereld. Vele alternatieve manieren van produceren blijven kleinschalig. Om geïsoleerde activiteiten te verbinden, kan een CoP zorgen voor samenhang en versnelling. Een CoP is een manier om massa te maken, om losse ervaringen te verbinden en om mensen effectiever te maken binnen een groot bedrijf of naar hun externe relaties. Daarnaast ontstaan er nieuwe relaties tussen de deelnemers en met organisaties die in de omgeving van een CoP actief zijn. Dit is effectiviteit op microniveau, maar een CoP kan ook impact hebben op mesoniveau door

met nieuwe kennis anderen in beweging te krijgen. Tenslotte kan een CoP op macroniveau achterhalen welke systeemregels moeten worden aangepast om de transitie te versnellen.

De ASN bank heeft zich het hele proces een beetje een buitenbeentje gevoeld. Ze paste in geen van de drie categorieën. Ze had behoefte aan uitwisseling met andere spelers uit de financiële sector en vond een CoP daarvoor een effectief instrument. Daarom heeft de ASN samen met de VBDO aan het ministerie van EZ gevraagd of we een CoP voor de financiële sector zouden willen verkennen. Het is lastiger om een CoP in een specifieke sector te organiseren en de benodigde diversiteit voor leren te krijgen. Het is binnen zo'n CoP ook uitdagender vertrouwen op te bouwen. De eerste gesprekken bevestigen en ontkennen deze vermoedens. De praktijkprojecten van de banken, verzekeraars en pensioenfondsen lijken divers genoeg voor leren, maar de concurrentieverhoudingen en onderlinge financiële relaties maken dat de potentiële deelnemers voorzichtiger zijn zich te committeren. Het zal ook nu weer van het lef van mensen afhangen of de CoP Financiële instellingen en Natuurlijk Kapitaal net zo veel inzicht geeft en verandering brengt als de CoP B&B.

Nabranders

Tijdens de Innovatie-estafette in november jongstleden heeft de CoP B&B een van de drie Green Deal Runner Up Awards gewonnen. Deze aanmoedingsprijs is voor Green Deals met de meest veelbelovende resultaten en 'Groen-en-groeipotentieel' en een bijzondere prestatie op het gebied van samenwerking, durf en vernieuwing.

Referenties

- Andringa, J., L. Lankreijer, C. van Leenders en L. Reyn, 2012. *Tien kansen voor de energieke ambtenaar*. Nieuw Akademia. www.lerenvoorduurzameontwikkeling.nl.
- Bosman, R., D. Loorbach, R. van Raak, K. Wijsman samen met A. Bor en C. van Leenders, 2013. *Bedrijven en Biodiversiteit: Transitieperspectief vanuit de Community of Practice Bedrijven en Biodiversiteit*. Dutch Research Institute For Transitions (DRIFT), Rotterdam.

-
- Bouma, J. en C. van Leenders, 2013. 'Bedrijven en Biodiversiteit: mogelijkheden voor private sector biodiversiteitsbeleid.' In: *Tijdschrift Milieu* 19 (8).
- Brundlandt, 1987. *Our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development*. United Nations. www.conspect.nl/pdf/Our_Common_Future-Brundtland_Report_1987.pdf
- Overbeek, G, B. Harms en S. van den Burg, 2013. Biodiversity and the Corporate Social Responsibility Agenda. In: *Journal of Sustainable Development* 6 (9), pp. 1-11.
- Trendrede, 2014, 2013. www.trendrede.nl.
- Van Leenders, C., 2009. *Tien tips voor slimme sturing*. Nieuw Akademia. www.slimmesturing.nl.



Het nieuwe werken bij
de rijksoverheid

Met digitale media de interactie met de samenleving verbeteren

Interview met Roald Lapperre, door Irini Salverda

Roald Lapperre is plaatsvervangend directeur-generaal Agro en directeur Europees Landbouwbeleid en Voedselzekerheid bij het ministerie van Economische Zaken. Hij is binnen het ministerie ook ambassadeur van Het Nieuwe Werken (HNW).

Het Nieuwe Werken

Het Nieuwe Werken (HNW) heeft vele facetten. Roald Lapperre vat dit samen in de volgende drie pijlers:

- Als overheid werken vanuit netwerksturing (de hoe-kant);
- Het actief gebruiken van sociale media en participeren in virtuele netwerken (de wat-kant);
- Het zichtbaar en aanspreekbaar zijn als ambtenaren in het beleidsdebat.

Een voorbeeld van HNW is volgens Roald Lapperre de maatschappelijke dialoog over de herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), waarin het leveren van maatschappelijke prestaties door boeren een belangrijker betalingscriterium wordt. De maatschappelijke dialoog dient om richting te geven aan de Nederlandse inbreng in Europese onderhandelingen en om helder te krijgen welke nationale keuzes Nederland binnen de vastgestelde Europese kaders zou moeten maken. Hiervoor is onder meer de interactieve website Toekomst GLB (www.toekomstglb.nl) geïnitieerd, die volgens Roald Lapperre het virtuele centrum is geworden van het beleidsdebat over de (nationale invulling van de) nieuwe koers van het (vergroenen van het) Europese landbouwbeleid.

'Beleid wordt beter door jouw doelgroep en belanghebbenden actief te betrekken, omdat je als het ware gebruikers betreft bij het ontwerpen en leveren van diensten. Bij het GLB-dossier was dat lastig, omdat binnen het complexe Europese krachtenveld maar beperkte speelruimte zat. Een lastig dossier dus, maar ook een kansrijk domein. De vernieuwingsgezindheid in de sector is groot en de maatschappelijke betrokkenheid is enorm. Dat is een grotendeels onbenut potentieel voor beter beleid. De uitdaging is vooral om als overheid niet langer zelf complexe problemen op te willen lossen, maar dat potentieel aan te boren en daar hoogkwalitatieve dienstverlening tegenover te stellen.'

Hoe is de website tot stand gekomen?

'In 2008/2009 begonnen we vanuit het Europees Landbouwbeleid een consultatieronde over de vraag welke maatschappelijke prestaties van boeren op het gebied van natuur en landschap vanuit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid beloond zouden moeten worden. We wilden dit niet vanuit ons bureau in Den Haag gaan bedenken, maar het proces laten voeden door ideeën en visies van burgers die belasting betalen, de boeren zelf, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen enzovoort. Dit zijn we gaan vormgeven met behulp van allerlei werk- en communicatievormen, zowel traditionele als nieuwe. Bijvoorbeeld via internetenquêtes, maar ook door het organiseren van bijeenkomsten en seminars, keukentafelgesprekken en het opzetten van een LinkedIn-discussiegroep. Bij dit laatste zagen we veel aandacht en energie op het onderwerp ontstaan, er waren uiteindelijk zo'n 700-800 leden van deze online discussiegroep.

In 2010 heeft het Netwerk Platteland het idee van deze LinkedIn-groep verder uitgebouwd tot de website Toekomst GLB. Deze website heeft zo'n 5.000 bezoekers per maand. Hier worden veel discussies gestart, bijvoorbeeld over de certificering van boerencollectieven, en kunnen mensen via het forum ook zelf discussies starten. Via de website wordt veel informatie en nieuws over allerlei onderwerpen gedeeld. Met Twitter kunnen mensen dat weer verder delen in hun eigen netwerken. Verder zijn er gastbloggers en schrijven ambtenaren informatieve bijdragen over onderwerpen in hun werkveld. Ambtenaren reageren ook op vragen over de onderhandelingen voor het GLB-akkoord.'

Wat is de rol van het ministerie hierin?

'Wij regisseren dit platform niet, maar wij hebben het helpen initiëren en hebben een financiële bijdrage geleverd. Daarnaast leveren wij dus input en nemen wij deel aan de discussies. Doordat het platform door anderen (Netwerk Platteland) is ontwikkeld en wordt beheerd, is het laagdrempelig geworden. Zelf kunnen wij zo'n website alleen met onze eigen huisstijl maken. Dat zou veel meer remming en standaardstellingen en discussies opleveren omdat het dan direct naar ons als rijksoverheid gericht is. Nu is een andere partij beheerder, moderator en waar nodig scheidsrechter.'

Opbrengst van Het Nieuwe Werken

Breder bereik

'We hebben via deze website veel meer en een veel breder bereik: niet alleen meer mensen en meer verschillende groepen nemen nu deel aan de discussie, maar ik vind de discussie ook breder qua inhoud. Eerder spraken wij minder met consumenten, kleinere meer informele organisaties, en jongerenorganisaties zoals de Youth Food Movement (YFM) en het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK). Ook horen wij vaker de visie van goedgeïnformeerde burgers.'

Maatschappelijke discussie wordt interactiever en genuanceerder

'Voorheen brachten vertegenwoordigers van belangenorganisaties afzonderlijk bij de staatssecretaris hun mening naar voren, nu gaan deze partijen eerder met elkaar in gesprek. We horen nu niet alleen meer die meningen die op ons zijn gericht, maar ook de meningen die men met elkaar wil delen. De discussie is veel interactiever en breder en men verdiept zich meer in elkaars belangen en interesses en in die van het ministerie. Nu worden eerder meer dimensies meegenomen en daarmee wordt de discussie ook genuanceerder. Bijvoorbeeld: Jonge boeren (NAJK) spreken jonge 'foodies' (YFM), organisaties voor ontwikkelingssamenwerking spreken die van boeren, en natuurorganisaties spreken met consumenten.

Dergelijke maatschappelijke discussies nemen wij bloedserieus. Zo'n platform biedt ons ogen en oren in de samenleving. We kunnen zo beter aanvoelen wat er leeft bij groepen mensen. Je merkt ook dat, omdat wij

ons meer openen richting de samenleving, mensen en groepen ook ons meer open benaderen en met meer begrip. Eerder was de discussie rondom het Europees landbouwbeleid sterk gepolariseerd, nu vind ik de meningen en visies veel genuanceerder. Dat vind ik ook een groot voordeel van de online maatschappelijke dialogen, waar wij als overheid iets mee kunnen.'

Extra werk proberen te beheersen

'Natuurlijk moet je ook kijken naar de dilemma's die gepaard gaan met Het Nieuwe Werken. Een belangrijk aspect daarvan is de huidige werkdruk. We bevinden ons nu in een transitiefase, op zoek naar een nieuwe balans tussen een professionele invulling van onze traditionele overheidstaken en onze nieuwe rol als netwerkpartner. Dit brengt tijdelijk een extra belasting met zich mee. Maar hoe meer zicht je als overheid hebt op wat er om je heen gebeurt, hoe makkelijker het is om te bepalen wat onze prioriteiten zouden moeten zijn. Wat dat betreft kan je inmiddels niet om social media heen. Punt is dat je die moet leren beheersen en inrichten - als filter - zodat het niet leidt tot een informatie-overload. Lastiger is de toenemende behoefte aan interdisciplinaire kennis en inzicht. Alleen inhoudelijke beleidsexpertise is niet langer genoeg. Technologie, de drijvende kracht achter verandering in dit digitale tijdperk, dringt in alle beleidsdomeinen door en dus zal je als beleidsmedewerker moeten inzien wat de impact daarvan is voor jouw beleidsdomein en er ook zelf mee uit de voeten kunnen.'

Het Nieuwe Werken leidt tot nieuwe samenwerkingen en werkwijzen

Overheid laat zaken aan anderen over

'De app www.GLBcheck.nl is een samenwerking tussen onder meer EZ, Ordina, FLYNTH, LTO, Arvalis en LEI. Gezamenlijk hebben zij deze app ontwikkeld. Dat was best even wennen omdat de overheid bepaalde informatie en gegevens open moest gooien, ter beschikking moest stellen aan andere partijen om er iets mee te kunnen doen. Het grappige is dat eerder de eerste reflex van de overheid zou zijn geweest om het allemaal zelf te doen, maar nu hebben we het dus heel bewust aan anderen overgelaten om de app te bouwen.'

Meer inzicht en feedback

'Met deze GLB-check kunnen boeren veel makkelijker zien wat de financiële consequenties voor hun bedrijf zijn als ze bepaalde keuzes maken. Eerder zouden we in zaaltjes een algemeen verhaal presenteren over wat nu de betekenis van het nieuwe GLB voor boeren is. Met deze app kunnen boeren zelf veel meer en makkelijker inzicht krijgen in wat het nu voor hun eigen bedrijf betekent en kunnen ze zien wat de gevolgen zijn als ze andere keuzes zouden maken. Daarnaast kunnen gebruikers (boeren) feedback geven. Bij de GLB-check konden we bijvoorbeeld opmerkingen van boeren en door hen geconstateerde fouten meenemen in onze onderhandelingen in Brussel.'

Verdiept contact

'Met onze online activiteiten wilden we vooral proberen om het contact structureler te maken, om te voorkomen dat je elkaar één keer per jaar treft en dan vooral bezig bent opnieuw kennis te maken. Dat is dan ook eigenlijk de grote kracht gebleken van de online activiteiten: online concurreert niet met offline, maar verdiept het contact juist! Maar het beheren van een platform kost ook veel tijd en het platform levert niet vanzelf bezoekers. Het is een constante zoektocht, hoe voegen we voor de bezoekers van de site echt waarde toe en maken wij de omslag van aanbod- naar vraaggerichte informatieverstrekking? De GLB-check vormt in die zin een interface: door middel van analyse van gebruikersinformatie ontstaat een extra mogelijkheid om signalen uit de praktijk op te vangen en daar onze communicatie-inspanningen op te richten.'

Sneller leren

'Als de wereld voortdurend verandert, dan is de snelheid waarmee je kunt leren inderdaad van essentieel belang. Interessante werkwijze daarbij is dat je ook als overheid niet langer wacht tot iets definitief is, maar dat je al in een veel eerder stadium naar buiten treedt met ideeën. Op die manier kan je eerder en sneller relevante kennis en expertise aanboren, en daar iteratief mee aan de slag gaan als 'agile' overheid. Deze werkwijze ligt ook ten grondslag aan de GLB-check, waarmee we al voor de definitieve besluitvorming, de boer op zijn gegaan.

We leven in een netwerksamenleving. Burgers en partijen organiseren zich in netwerken en gemeenschappen, die hen in staat stellen om snel informatie te delen en zichzelf te organiseren in krachtige belangengroepen. Dat zie je ook op dit beleidsterrein terug: de relatie verschuift van Brussel tot boer naar allerlei type partnerschappen, zoals de collectieven, de publiek-private samenwerking achter de GLB-check en HetEetcafé.EU.'

Heeft u naast voorbeelden van interactie bij besluitvorming ook voorbeelden bij beleidsvorming?

'Neem bijvoorbeeld de vier pilots met boerencollectieven in Laag Holland, Noardlike Fryske Wâlden, Oost-Groningen en in Winterswijk. We zijn al een tijd bezig met de rol van agrarische natuurverenigingen in het GLB. Hoe kunnen we het agrarisch natuurbeheer effectiever vormgeven, met betere resultaten en met minder administratieve lasten en uitvoeringslasten. Eerder zaten we eigenlijk niet aan tafel met de koepelorganisaties van de boeren die aan agrarisch natuurbeheer doen. Door een proces van jaren intensief overleg met elkaar en door die pilots in de regio's, waarbij we samen met boerencollectieven experimenteerden met collectief agrarisch natuurbeheer, is er nu een nieuwe aanpak ontwikkeld voor agrarisch natuurbeheer. Nu heeft de staatssecretaris voorgesteld dat boeren alleen nog maar gezamenlijk aanvragen kunnen doen voor vergoedingen voor natuurbeheer en ook alleen nog maar op bepaalde plekken. Wat veel meer effect heeft, maar ook veel minder lasten en controles oplevert. Dit nieuwe beleid is dus langzaam ontstaan, en is het resultaat van jarenlange interactie, discussie en experimenteren met betrokkenen uit de praktijk.'

Via Het Nieuwe Werken aanhaken bij de energieke samenleving

'Zo'n nieuwe werkvorm vindt plaats in combinatie met andere meer klassieke werkvormen. Niet iedereen bedient zich van dezelfde werkvorm en door te combineren krijg je een groter bereik. Deze werkvormen lopen de hele tijd door elkaar heen en kunnen elkaar heel goed versterken. Soms kun je bijvoorbeeld iemand op een fysieke bijeenkomst ontmoeten en zeggen dat je hem of haar mist in het debat dat online plaatsvindt. Grappig is dat de interacties op de sociale media ook een andere dimensie kunnen geven aan de fysieke ontmoetingen. Je kunt dan soms veel makkelijker en dieper inhoudelijk een gesprek

insteken en op elkaar reageren, omdat je een bepaalde tweet of blog kunt aanhalen. Terwijl je elkaar nooit fysiek ontmoet hebt, is er toch een soort gevoel van dat je elkaar op een bepaald vlak kent. Je weet namelijk welke positie iemand in het debat inneemt, welke vraag of behoefte iemand heeft, enzovoort.'

Staat Het Nieuwe Werken voor u gelijk aan de energieke overheid?

'Eigenlijk wel. De energieke overheid staat voor mij voor het feit dat de overheid in beleidstrajecten energie moet steken in haar relaties en interacties met partijen in de samenleving. Het primaire doel daarvan is een zo goed mogelijk beleidsresultaat. Dat doe je door alles zo goed mogelijk door te praten en het verhaal erachter echt te snappen. Het secundaire doel is dat je begrip voor elkaar ontwikkelt, waardoor er voor beleid veel meer draagvlak ontstaat.

Een ander aspect is dat de overheid energiek moet zijn in de zin van wendbaar en flexibel. Zoals ik zei zijn er allerlei goede werkvormen, klassieke en meer nieuwe vormen zoals e-participatie, die gecombineerd of afgewisseld kunnen worden. De energieke overheid heeft een meervoudige rol en meervoudige sturingsvormen en instrumenten. Per situatie moeten we een andere (mix van) instrumenten uit de koffer kunnen halen. Soms is een verbod of gebod via wetgeving het beste. Maar bij het vergoeden van maatschappelijke prestaties door boeren is het een heel ander verhaal: hier gaan we samen met betrokkenen een proces in en ontwikkelen we door allerlei werkvormen (zoals e-participatie, keukentafelgesprekken, pilots enzovoort) een visie op de opgave en op de benodigde kaders.'

Het Nieuwe Werken op het ministerie van Economische Zaken

'Deze manier van werken is ondertussen veel gangbaarder geworden. Veel meer ambtenaren zijn actief op sociale media. Via deze nieuwe media delen ze in hun netwerk waar ze mee bezig zijn en volgen ze wat er in hun en in andere netwerken speelt. Het leuke is dat je ook berichten via via uit andere, onverwachte netwerken kunt opvangen en dan getriggerd wordt om daar meer te gaan volgen en participeren. Daardoor wordt het vizier en het palet van een ambtenaar veel breder.

Eigenlijk is elke professionele ambtenaar aan zichzelf verplicht om op deze manier de geluiden uit relevante netwerken op te vangen en een plek te geven in zijn dagelijkse werk. Het is gewoon professioneel om bijvoorbeeld de staatssecretaris te laten weten wat er in het krachtenveld rondom een bepaald onderwerp gezegd en gedeeld wordt én om daar adequaat op te reageren. En tegenwoordig horen daar de nieuwe digitale media gewoon bij. Weten wat er op jouw beleidsterrein gebeurt op sociale media hoort nu gewoon bij het ambtelijke vakmanschap.

Ik heb zelf ruim 2000 volgers op Twitter en ben zeker niet de enige EZ'er met een flinke volgersschare. Maar het is zeker zo belangrijk zelf ook de relevante spelers en partijen te volgen. Wellicht waren we voorlopers maar het is echt steeds meer gemeengoed geworden. In die paar jaar tijd is het niet meer weg te denken uit onze manier van werken. Ook de samenleving zelf heeft in een paar jaar tijd een grote vlucht gemaakt op de sociale media. En mensen hebben ontdekt dat je via deze media best veel invloed kunt hebben op de maatschappelijke opinievorming, maar dat je ook heel gericht bepaalde personen kunt bereiken. Bijvoorbeeld met een tweet direct naar de secretaris-generaal of een directeur-generaal. Koplopers van duurzame innovatie spreken hen nu bijvoorbeeld rechtstreeks aan. Communicatie via sociale media gaat dan dwars door de hiërarchische structuren heen.'

Gaat deze horizontale manier van werken wel samen met een hiërarchische organisatie?

'Dat gaat eigenlijk best goed samen. Mensen snappen dat je tijdens een onderhandelingsproces niet inhoudelijk kunt tweeten. Je kunt wel melden dat je er middenin zit, maar niet wat precies de stand van zaken is. Ook snapt iedereen dat er soms intern moet worden overlegd of een interdepartementale afstemming moet plaatsvinden. Je ziet ook dat mensen door de open en interactieve communicatie beter begrijpen hoe wij tot beslissingen komen en er meer waardering en begrip is voor onze standpunten. Ze snappen in welk onderhandelingsproces we zitten. En het is duidelijk dat het primaat van de politiek overeind blijft. De staatssecretaris en de Tweede Kamer nemen uiteindelijk de besluiten.'

Zijn ambtenaren toegerust op deze steeds wisselende werkvormen?

'Het is van belang dat iedere ambtenaar bepaalde vaardigheden ontwikkelt of onderhoudt. Zoals digitale vaardigheden, maar ook de gewone netwerkvaardigheden. Dat betekent dat ambtenaren nieuwsgierig moeten zijn en blijven, dat ze open staan voor nieuwe ideeën en ontwikkelingen en dat ze snel reageren. Ambtenaren moeten ook de mores kennen van social media als informatie- en communicatiekanaal.

Wat ook anders is, is dat ambtenaren zich persoonlijk verbinden aan hun dossier, dat ze dus zelf zichtbaar zijn. Dat is wel even wennen. Eerder hing er aan een dossier geen naam of gezicht van een ambtenaar, dan kwam alleen de persvoorlichter of iemand van de communicatieafdeling er aan te pas. Toch zie je dat mensen dit zich eigen maken. Maar de ambtenaren die al goed waren in het traditionele netwerken, weten wel makkelijker de sociale media te vinden en participeren makkelijker in de virtuele netwerken.'

En leidinggevend?

'Leidinggevend binnen het ministerie moeten zich er bewust van zijn dat de mensen aan de 'buitenkant' van de organisatie veel contacten hebben met de praktijk, met (netwerken van) boeren, ondernemers en burgers en met maatschappelijke organisaties enzovoort. Zij moeten zorgen dat zij die informatie terugkrijgen en ambtenaren stimuleren om die contacten te onderhouden en om de vergaarde informatie, data en kennis te delen. Uitgangspunt hierbij is de erkenning van en waardering voor het opvangen en benutten van signalen uit de buitenwereld, en om als overheidsorganisatie actief te participeren in de offline én online netwerken in de samenleving.

We staan voor de uitdaging om vanuit de hiërarchische organisatie een sturingsfilosofie te ontwikkelen die aansluit op de netwerksamenleving. Zowel voor onze interactie met buiten, als voor onze interne sturing. Want om écht goed aan te kunnen sluiten bij de netwerksamenleving, moet je binnenshuis een vergelijkbare cultuur, regels en codes hebben. Als horizontale organisatie kan je beter omgaan met diversiteit en dynamiek. De randen van de organisatie, waar mensen en systemen direct in contact staan met de samenleving, zijn enorm belangrijk om de verscheidenheid om ons heen tegemoet te treden.

Strategie komt op steeds meer verschillende niveaus tot stand. Van belang is vervolgens om ruimte te creëren. Leidinggevendens staan daarbij mijns inziens aan de lat voor de brede visie, die intern voor voldoende duidelijkheid, vertrouwen en een gemeenschappelijk doel zorgt, zodat medewerkers weten waar we als organisatie voor staan en wat anderen van ons kunnen verwachten. Dat is meer dan 'dos en don'ts' of strakke procedures. Bovendien is bij deze cultuuromslag de houding van het management heel bepalend: 'teach by example' en 'practice what you preach!'

Liever inspireren dan afdwingen

Interview met Kitty van der Heijden, door Greet Overbeek

Kitty van der Heijden is directeur Milieu, Water, Klimaat en Energie (DME) bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (BUZA). Zij is binnen het ministerie tevens ambassadeur voor duurzame ontwikkeling. In die rol was zij ook verantwoordelijk voor de Nederlandse voorbereidingen voor Rio+20, zowel interdepartementaal als via maatschappelijke consultaties met het Nationaal Platform Rio+20 en de wereldwijde bedrijfslevenconsultatie door de VN. Daarnaast was zij verantwoordelijk voor de organisatie van de Wereld Water Dagen.

Waarom is een ambassadeur voor duurzame ontwikkeling nodig?

'De ambassadeur voor duurzame ontwikkeling (AMDO) is ingesteld voor de uitvoering van de Nederlandse internationale strategie voor duurzame ontwikkeling. AMDO bekleedt het voorzitterschap van interdepartementaal overleg over duurzaamheid en vertegenwoordigt de politieke en ambtelijke top bij nationale en internationale bijeenkomsten waar duurzame ontwikkeling centraal staat. Daarin gaat het steeds minder om specifieke problemen voor bepaalde landen, maar in een globaliserende wereldorde veel meer over wat de werkelijke problemen zijn waar duurzaam gebruik van milieu, water, klimaat en energie een rol in spelen en waar iedereen op zijn of haar manier een bijdrage aan kan leveren. De thema's van mijn directie DME spelen namelijk niet alleen in ontwikkelingslanden. Schone lucht, voldoende en veilig drinkwater zijn als 'Global Public Goods' ook van belang voor de welvaart en het welzijn van mensen in Nederland en de OESO-landen. Ook het westen krijgt te maken met de effecten van grensoverschrijdende milieuvervuiling, verzuring van de oceanen en ontbossing. Deze worden in toenemende mate niet langer alleen als een sectoraal milieu- of een ontwikkelingsprobleem gezien - maar ook als een geopolitieke uitdaging waar de VN Veiligheidsraad en de NAVO aandacht

aan besteden. Het probleem is bijvoorbeeld dat zoet water wereldwijd steeds schaarser wordt. Zo krijgt in 2025 twee derde van de wereldbevolking te maken met waterschaarste, en betekent het voor ruwweg 2 miljard mensen dat hun sociaaleconomische ontwikkeling er door te niet gedaan wordt. Ook klimaatregulering wordt steeds belangrijker omdat zowel een stabiel klimaat als water nodig zijn om voedselzekerheid te realiseren. Het wel of niet toegang krijgen tot water vormt ook vaker een bron van conflict. Het gebruik van zoet water komt daarom steeds vaker aan de orde in analyses van de veiligheidsdiensten wereldwijd.

Ik stel het belang van duurzame ontwikkeling in de wereldvraagstukken niet alleen binnen het ministerie aan de orde, maar ook binnen de Europese Unie. Dit gebeurt bij de voorbereiding voor de Raad Buitenlandse Zaken met de ministers van buitenlandse zaken, defensie en/of ontwikkelingssamenwerking van de lidstaten van de EU. Ik houd hierover ook lezingen op universiteiten en binnen de VN, geef masterclasses, en houd presentaties op TED-x. Verder was ik betrokken bij RIO+20, waar we de Millennium Development Goals (MDG) meer met mondiale duurzaamheidsvraagstukken hebben willen verbinden.'

Water, energie en voedsel (WEF-nexus)

'De kern van ons systeem is de relatie tussen het natuurlijk kapitaal en de productiesystemen, in de vorm van het beschikbare water, energie en voedsel (WEF-nexus). Als er niet voldoende water is, is er ook onvoldoende energie. Voor bijna alle vormen van energieopwekking zijn (grote) hoeveelheden water nodig. Landbouw gebruikt 70% van het zoetwater, zonder water zal er een voedseltekort ontstaan. Ontbossing zorgt - vaak in combinatie met toenemende extreme weersomstandigheden als overstromingen en droogte - voor voortschrijdende bodemdegradatie. Zeker voor kwetsbare groepen in ontwikkelingslanden is de uitputting van natuurlijke hulpbronnen een enorme dreiging.

Maar de Duurzame Ontwikkelingsdoelen moeten ook universeel zijn. Van de MDG doelen - die eerder vooral ontwikkelingsdoelen betroffen - gaan we over naar een mondiale agenda waarin de noordelijke landen en zuidelijke landen samen verantwoordelijk zijn voor een duurzame toekomst. Ook de bevolking in de noordelijke landen zal haar productie

en consumptie moeten bijstellen. Wij moeten duurzamer gaan produceren en consumeren. Zie bijvoorbeeld het VN-rapport van het High-level Panel over Duurzame Ontwikkeling (2012).

Het verlies van biodiversiteit, problemen met klimaatregulering en broeikasgassen komen in belangrijke mate door de OESO-landen, dus die moeten daar zelf mee aan de slag gaan. Echter, ook andere landen, zoals de 'opkomende economieën', gaan daar meer aan 'bijdragen' en we moeten daar dus samen een oplossing voor zien te vinden. Zo is bij de uitstoot van CO₂ het verschil in verhouding tussen de OESO en de opkomende BRIC-economieën al niet zo groot meer, en zullen ook zij ambitieuze CO₂-reductiedoelen moeten stellen om onder de afgesproken 2 graden temperatuurstijging te blijven. Dit zal echter nog wel flink wat discussie geven hoe dit moet worden gerealiseerd.'

Is er een transitie naar duurzame ontwikkeling gaande?

'Ik zie de transitie naar duurzame ontwikkeling wel, maar er zijn nog geen kwantificeerbare doelen vastgesteld. Dus die ontwikkeling is moeilijk meetbaar te maken. Er gebeuren echter wel dingen.

Voorheen ging het bij de MDG-doelen vooral om sociale doelen en was er maar een (aparte) doelstelling over milieu, MDG 7. De aandacht voor milieu is sinds het vaststellen van de MDG-doelen in 2000 fors toegenomen. Nu staat de relatie mens - economie - ecosysteem meer centraal. Duurzaamheidsvraagstukken worden meer geïntegreerd benaderd. Zo is er nu een MDG-doel in de maak over voedselzekerheid voor alle mensen, in plaats van het halveren van honger. Honger gaat over de toegang tot voldoende calorieën. Voedselzekerheid impliceert dat je de productie van en de toegang tot voedsel zo organiseert, dat je het natuurlijk kapitaal geen schade toebrengt. Het gaat dan niet alleen om het voorkomen van ontbossing ten behoeve van de voedselproductie en het voedseltransport, deskundig gebruik van kunstmest en chemicaliën, efficiënt watergebruik, en de introductie van droogte resistente gewassen. Het gaat dan ook over de noodzaak om overconsumptie en voedselverspilling in het westen tegen te gaan. Duurzaamheid wordt daardoor dus een geïntegreerd thema, maar dat maakt het wel complexer.

In tegenstelling tot vroeger gaan nu meer partijen zich er druk over maken. Dat is hard nodig. Vooral de private sector is een belangrijke steun in de rug van het denken in duurzaamheid geworden. Zo agendeert de Dutch Sustainable Growth Coalition (DSGC) duurzaamheid in mondiale ketens en op de politieke agenda in Nederland, en wereldwijd via onder meer het World Economic Forum (WEF) en het Global Compact. Bedrijven erkennen steeds meer dat duurzaamheid de enige weg is om voort te gaan: op de korte termijn is het economisch rationeel (besparingen op water, energie, chemicaliën etc) en op middellange termijn zullen consumenten niets anders willen. Zo wordt duurzaamheid een onderdeel van markt pre-positioning. Nederland heeft bijvoorbeeld meerdere multinationale bedrijven die wereldwijd koploper in duurzaamheid zijn, zoals AKZO, DSM, KLM en Unilever. Business as usual is voor hen geen optie meer. Als je naar de relatie tussen overheden en bedrijven kijkt, had de overheid vroeger de rol om bedrijven te normeren en te reguleren om het milieu te beschermen. Dat is nu omgekeerd. Nu heb je eerder bedrijven nodig om het milieu te beschermen en zijn de koplopers in het bedrijfsleven in ambitie de overheid ver vooruit. Qua klimaatprestatie scoort Nederland binnen Europa helaas slecht met slechts 4% hernieuwbare energiebronnen. In de Climate Change Performance Index (Burck et al., 2013) staat Nederland als laagste Europese land genoteerd. Ook is onze ecologische voetafdruk groot door de inname van dierlijke eiwitten en is de transitie naar duurzame eiwitten moeilijk te agenderen.'

Belang van de energieke samenleving erkennen en op in spelen

'Wij hebben in 2012 bij het Nationaal Platform Rio+20 de voorbereiding van onze nationale inbreng bij Rio+20 bewust breed georganiseerd. Zowel bedrijven, kennisinstellingen, jongeren als de non-gouvernementele organisaties (ngo's) deden hier aan mee. Natuurlijk levert dat spanningen en discussies op, maar uit het engels vertaald: 'Daar waar het wrijft, gaat het ook glanzen.' Ik heb het grote gelijk ook niet, we hebben allemaal een deel van de puzzel en dus de oplossing in handen. Daarom is het belangrijk om een 'open mind' en open oor te hebben, en bredere lagen van de bevolking bij het maatschappelijke debat over duurzaamheid te betrekken. Het is echter heel moeilijk om van de weg van de usual suspects af te gaan.

Uiteindelijk gaat het mij bij het (h)erkennen van de energieke samenleving om drie dingen: je moet de maatschappelijke mobiliteit vergroten, de mondiale solidariteit vergroten en de bijdrage van BUZA hieraan veranderen. Zie bijvoorbeeld het rapport van Doctors van Leeuwen (2013) over de *Modernisering van de Diplomatie*. Daarin doemt het beeld op dat BUZA in essentie denkt en werkt als een netwerkorganisatie, dat wil zeggen open en flexibel, georganiseerd in kringen van wisselende samenstelling, grensoverstijgend gegroepeerd rond regio's en thema's of belangen. Daarnaast kan het ministerie dan om gaan met de hybriditeit van de verhoudingen van de 21e eeuw en is ze in staat niet alleen klassieke diplomatie, maar ook netwerkdiplomatie te bedrijven en de verbinding tussen deze twee te leggen.

Modernisering van de Diplomatie is een goed rapport, maar wij passen die filosofie binnen onze directie DME al lang toe. Het imago van BUZA matcht al lang niet meer met de realiteit. In mijn directie wordt keihard gewerkt: met energie en enthousiasme, met kennis van zaken en hart voor de zaak. Door personele kortingen is er steeds minder tijd om dat zichtbaar te maken in de samenleving en voor spreken buitenshuis krijg je nu eenmaal weinig brownie-punten¹. Dat gold ook voor de voorbereiding op Rio+ 20, waarin de bijdrage van DME heel belangrijk was maar minder zichtbaar. Onze stakeholders zitten echter niet in dit huis of bij de minister. Die moet je elders gaan opzoeken, want duurzaamheid doe je nooit alleen. Duurzaamheid vraagt om samenwerking tussen verschillende disciplines, tussen ministeries, met maatschappelijke partijen inclusief de private sector, binnen de eigen organisatie en met mijn eigen team. Dat is wat ik heb geprobeerd te organiseren.'

¹ Browniepunten zijn hypothetische sociale valuta, die worden verkregen door goede daden te doen in de ogen van een ander, vaak een superieur (www.wikipedia.com).

Wat is dan jouw beeld bij een energieke overheid?

Koppelen waar meerwaarde zit voor de individuele partijen

'Je ziet dat problemen complexer worden en niet door één partij zijn op te lossen. Een bedrijf kan wel waterpompen leveren, maar hoe zorg je dat die pompen onderhouden worden en schoon drinkwater blijven leveren. Daar heb je niet alleen bedrijven voor nodig, maar ook overheden, ngo's en organisatie van maatschappelijke groepen zoals 'water user groups'.

Als energieke overheid hoef je niet alles zelf te doen om schoon drinkwater te realiseren, maar moet je kunnen koppelen waar meerwaarde zit voor de afzonderlijke partijen. De vaardigheid om te kunnen koppelen vraagt dus veel minder verkokering dan nu het geval is. Ik vraag ook mijn mensen hier of ze in een pitch van vier minuten aan de minister kunnen vertellen wat ze de afgelopen twee jaar hebben gerealiseerd. In zo'n korte tijd heb je geen kans om in jouw eigen jargon uit te gaan wijden.

Minder technische/specialistische expertise en meer coöperatieve expertise

Een energieke overheid gaat er toe leiden dat wij hier binnen het ministerie veel minder specifieke deskundigheid nodig hebben over bijvoorbeeld tropische bosbouw en sanitatie. Dit gebeurt ook omdat we daar als organisatie te klein voor worden. Wij moeten veel meer inzetten op communicatieve vaardigheden om partijen bij elkaar te brengen. Daarnaast moeten we leren veel meer risico's te nemen. Ik vraag zelf doorgaans ook niet om toestemming, want grote organisaties zijn van nature nogal risico-avers. Ik vraag liever om vergiffenis als het achteraf fout blijkt te zijn gegaan. En dat was overigens bijna nooit nodig.

Meer naar buiten treden ...

Als BUZA zijn wij een bijzonder apparaat, want iedereen wisselt om de vier jaar van plaats. Dat heeft als voordeel dat iedereen multidisciplinair is ingesteld en geen techneut of specialist is. Daarnaast is diplomatie ook een belangrijke vaardigheid om goed naar buiten te kunnen treden. De impact van ons optreden naar buiten zal steeds belangrijker worden.

In plaats van communiceren per memo gaat het om communiceren met de maatschappij. Natuurlijk met de politieke leiding voorop, maar ondersteund door een actieve en communicatieve ambtelijke 'buitenboordmotor'. Dat vergt in veel ministeries wel een omslag in werkwijze, waar BUZA in principe alles voor in huis heeft. Overigens hangt het wel van de politieke leiding af of je een energieke overheid kunt zijn. Er zijn bewindspersonen geweest die liever niet zagen dat de ambtenaren zichtbaar naar buiten traden en het maatschappelijke debat aangingen.'

... en minder hiërarchisch denken

'Ik werk in een hiërarchische organisatie, maar ik heb zelf niet zoveel met hiërarchie. Mijn deur staat, ook letterlijk, altijd open voor mijn medewerkers en ik voel mij onderdeel van een gezamenlijk proces. Ik hecht er ook meer aan dat ik een inhoudelijke bijdrage kan leveren dan dat ik een handtekening kan zetten. Een dergelijke opstelling als medespeler en het geven van positieve feedback maakt mensen creatief en dat geeft hen energie. Inspireren vind ik belangrijker dan afdwingen. Je kunt als manager wel allerlei afspraken op papier willen zetten, maar het blijft papier en dat slaat de energie dood. Wij moeten als energieke overheid veel meer toe naar het mobiliseren van mensen dan het verplichten van mensen.'

Referenties

- Burck, J., L. Hermwille and L. Krings, 2013. *The Climate Change Performance Index Results 2013*. GermanWatch/Climate Action Network Europe. www.germanwatch.org/en/ccpi
- Groep van Wijzen, 2013. *Modernisering van de diplomatie. Tussenrapport van de Groep van Wijzen*.
- VN High-level Panel on Global Sustainability, 2012. *Resilient People, Resilient Planet: A Future Worth Choosing*.

Nawoord

Greet Overbeek en Irini Salverda

Zoals wij in de Inleiding aangaven, is er veel aandacht voor de veranderende rollen van overheden, burgers en bedrijven in het publieke domein en voor de noodzaak om samen te werken aan een groene en veerkrachtige economie. Die nieuwe rollen en wijze van samenwerken zijn echter nog lang niet uitgekristalliseerd zo blijkt uit de bijdragen in deze bundel. Het is nog een zoekproces hoe de overheid samen met anderen het speelveld wil invullen. Hoe de overheid zo'n veranderende samenleving kan organiseren, door te faciliteren, te stimuleren en te regisseren. Hoewel het adagium 'Van zorgen voor naar zorgen dat' al langer rondzingt, is het pas van korte tijd dat de overheid publiekelijk nadenkt over haar actieve bijdrage aan de transitie naar *De Doe-Democratie*. Het kabinetsstandpunt hierover (BIZA, 2013) met een versnellingsagenda om burgers hiervoor in positie te brengen en het aansluitingsvermogen van het kabinet te vergroten, is in dat opzicht een prima stap voorwaarts om een energieke overheid te realiseren.

De overheid zal namelijk de eigen organisatie moeten aanpassen aan de manier waarop burgers en bedrijven het vraagstuk beleven, in plaats van deze integraal de opgave en oplossing voor te schotelen. Beleidsrealisatie zal vaker het vermogen vragen om verbindingen te maken met andere partijen en ze te committeren aan gedeelde doelen. In het kabinetsstandpunt wil men het aansluitingsvermogen van de overheid daarom versterken door meer gebruik te maken van sociale beleidsinstrumenten om het leervermogen van het decentraal bestuur te vergroten, kennisontwikkeling en -deling te bevorderen, gebiedsontwikkeling 3.0 te stimuleren, een beleidstoets vitale samenleving in te voeren en door de overheid responsief te maken.

Naast de bijdrage aan het realiseren van een energieke overheid biedt het kabinetsstandpunt dus ook een mooie bijvangst door het gebruik van sociale beleidsinstrumenten hoger op de agenda te zetten. Dit in tegenstelling tot voorheen, toen het als een bijwagen van de economische en juridische beleidsinstrumenten werd gezien. Meer aandacht voor sociale beleidsinstrumenten lijkt logisch, omdat burgers en bedrijven minder gevraagd zullen worden de door de overheid gestelde doelen te realiseren. Echter, het is nieuw dat het kabinet ook het strategische belang van sociale beleidsinstrumenten ziet door samen doelen te formuleren en te realiseren.

Kortom, het kabinetsstandpunt biedt voldoende aanknopingspunten op weg naar een energieke overheid die meer gebruik kan maken van het sociale beleidsinstrumentarium. De bijdragen van de deskundigen in deze bundel bouwen hier op voort en komen tot een aantal thema's waar de ministeries meer mee zouden kunnen doen in hun bijdrage aan de transitie naar een groene en veerkrachtige economie. Deze thema's komen in de volgende paragraaf aan de orde.

Belangrijke issues voor een energieke overheid in zes thema's samengevat

Nu wij de balans opmaken van de resultaten uit deze bundel zien wij zes thema's opdoemen die om nuancering, verdieping of versterking van de energieke overheid vragen.

Ten eerste is vaak aangehaald dat, hoewel de transitie naar netwerkend werken in het nieuwe jasje van de energieke overheid wordt gecommuniceerd, dit in de praktijk *minder nieuw is dan gedacht*. Netwerken is van alle tijden. In het verleden waren er ook periodes met minder overheidsbemoediging zoals onder andere Dien de Boer-Kruyt aangeeft. Dat is mooi, zal de lezer wellicht denken. Er wordt echter wel een betere positionering verwacht. Het zal namelijk van de vraagstukken afhangen waar netwerksturing en meer initiatief van burgers en bedrijven is gewenst en waar hiërarchische sturing nodig is en de overheid zelf het initiatief moet houden. Om met Mark van Twist en Martijn van der Steen te spreken:

'Veel zal bij het oude blijven, terwijl andere delen moeten veranderen. Dat vereist niet zozeer het instellen op het nieuwe, maar vooral het kunnen omgaan met het meervoudige.'

Het tweede thema dat veelvuldig is aangestipt, is het gemis aan visie over de richting waar de overheid naar toe wil om een groene en veerkrachtige economie te bereiken. Samengevat: *Geen stippen aan de horizon, maar routes er naar toe*. Van een overheid wordt verwacht dat zij haar bijdrage aan routes en keuzes om gezamenlijk verduurzaming te realiseren duidelijk maakt en het voorbeeld geeft. Blijkbaar is het idee van commitment met de samenleving delen wel goed, maar rijst de vraag tot hoever dit moet zijn gedeeld om een groene en veerkrachtige economie te realiseren. Marko Hekkert en Meiny Prins geven in hun interviews aan dat name bij het realiseren van meer duurzame energie de overheid meer visie kan tonen op de gewenste activiteiten. Gezien de stand van zaken die in deze transitie richting de fase van take-off gaat, kan de overheid sterker bevorderen dat kennisontwikkeling ook tot marktontwikkeling van nieuwe producten en diensten voor duurzame energie leidt. En dan bij voorkeur in Nederland, want zij zien onze kennisontwikkeling nu vooral in het buitenland tot marktrijpe producten en diensten leiden. In hun visie ontstaat deze situatie ook doordat de overheid te veel luistert naar de regimespelers, voor wie de nieuwe producten en diensten een bedreiging kunnen vormen, en minder naar de innoverende kleinere middenbedrijven die in een niche actief zijn. Tegelijkertijd steken zij de hand in eigen boezem door aan te geven dat de innoverende bedrijven en hun organisaties zich zelf ook wel beter mogen organiseren als overlegpartner, in plaats van als eenlingen voor het peloton uit te rijden. De energieke samenleving is hen op dit punt te dartel.

Het derde thema sluit aan op het voorgaande en betreft het belang van sociale innovatie ten opzichte van technologische innovatie bij het uitwerken van routes naar een groene en veerkrachtige economie. *Er zijn namelijk meerdere routes naar verduurzaming mogelijk*. Sociale innovatie wordt vaak tegenover technologische innovatie gesteld, waarbij de overheid nu vaak wel veel aandacht voor het laatste heeft, maar minder voor het eerste. Sociale innovatie gaat over het toepassen van nieuwe concepten, business modellen, strategieën en coalities

tussen organisaties, instituties, consumenten en producenten bij een transitie naar een groene en veerkrachtige economie. Sociale innovatie gebeurt vaak bottom-up. Dit in tegenstelling tot technologische innovaties die vaak top-down zijn georganiseerd en waarbij radicale systeeminnovaties weliswaar grote milieuwinst kunnen opleveren, maar lastig zijn te realiseren. In de bundel wordt echter ook naar de integratie van beide typen innovaties gezocht. Daarbij kunnen in de transitie naar duurzaamheid vanuit kleine stappen grotere resultaten worden geboekt. Marko Hekkert koestert daarom de incrementele en modulaire innovaties zoals hybride auto's en ziet deze als een opstap naar meer radicale en systemische innovaties zoals waterstof auto's. Soortgelijke opstaproutes zijn ook denkbaar bij de duurzame eiwit-transitie. Hoewel er nu veel (media)aandacht is voor kweekvlees, is er vanuit het gebruik van hybride vlees en flexitariërgedrag gemakkelijker een route naar een groene en veerkrachtige economie te realiseren (Overbeek en Dagevos, 2013).

Het vierde thema betreft de rol van de overheid bij het versterken en opschalen van duurzame innovaties die zich nog in een verkennende transitie fase bevinden. Dan is het belangrijk dat geïnteresseerde betrokkenen of gebruikers *handvatten krijgen* wat ze met een issue kunnen doen in hun (bedrijfs)organisatie en hun omgeving. Hoewel biodiversiteit en ecosystemen wel redelijk vaak onder beleidsmakers en wetenschappers worden bediscussieerd, is het nog geenszins duidelijk voor producenten en consumenten hoe zij hier mee aan de slag kunnen. Een sociaal instrument als een Community of Practice (CoP) kan dan behulpzaam zijn om dit met bedrijven gezamenlijk op te pakken, zo maakt Caroline van Leenders in haar bijdrage duidelijk. Daarbij heeft zij de CoP ook strategisch ingezet om de initiatieven op te schalen, door niet alleen op microniveau aandacht voor het individuele bedrijf van de CoP-deelnemers te hebben, maar ook voor hoe op mesoniveau de ontwikkelde kennis door andere belangstellenden dan de CoP-deelnemers kan worden gebruikt. Bovendien zijn op macroniveau de spelregels aan de orde geweest en is de overheid gewezen op het verbeteren van de aanbestedingsregels die nog weinig aandacht aan biodiversiteit schonken.

Naast deze aandacht voor de routes naar verduurzaming spelen er ook thema's die zich vooral richten op de rol van de overheid bij het omgaan met steeds complexer wordende maatschappelijke vraagstukken. **Een vijfde thema** dat veelvuldig in de titels en in de bijdragen terugkomt is de roep om te *zorgen voor meer experimenteer ruimte*. De eerder genoemde CoP is een voorbeeld van een Green Deal, maar de overheid wil via meer Green Deals maatschappelijke initiatieven ondersteunen. Sonja Kruitwagen en Olav-Jan van Gerwen geven in hun voorlopige evaluatie hierbij aan dat het belangrijk is dat een overheid bij haar faciliterende rol zorgt voor duidelijkheid over de route die zij wenst, belemmerende wet- en regelgeving wegneemt, investeert in nieuwe samenwerkingsverbanden die op zoek zijn naar oplossingen en ontbrekende kennis organiseert. Daarnaast bestaat de experimenteer ruimte niet alleen uit het organiseren van nieuwe projecten, maar ook uit het belonen van ambtenaren met lef. Meiny Prins wil er een prijs voor uitloven, maar Kitty van der Heijden vindt dat het meer tot de habitus van de ambtenaren moet horen en dat risico's op het maken van fouten structureel (in de managementcultuur) moeten worden geaccepteerd.

Als zesde en laatste thema kan de *externe gerichtheid en maatschappelijke verbinding worden verbeterd*. Dien de Boer-Kruyt merkt in haar overleggen met EZ dat veel ambtenaren de potentie van maatschappelijke initiatieven onvoldoende kunnen inschatten en noemt het belang van beter gebruik van internet om meer 'streetwise' te worden, zodat bijvoorbeeld evaluaties van de indieners van projecten beter kunnen worden beoordeeld. Roald Lapperre is als ambassadeur van Het Nieuwe Werken op EZ gestart met het inzetten van sociale media om maatschappelijke actoren eerder bij de beleidsvorming rond de herziening van het GLB te betrekken. Dat heeft veel betere en beter gedragen voorstellen naar Brussel opgeleverd. Kitty van der Heijden ziet haar ambtenaren op BUZA al veel en vroegtijdig met externe partijen overleggen, maar vindt dat dit binnen de ministeriele organisatie meer waardering (browniepunten) op moet leveren.

Concluderend vragen veel aanbevelingen geen schoksgewijze investering, maar eerder het besef hoe een overheid nu aan publieke waarde werkt en hoe zij die werkwijze kan verbeteren door meer met

de samenleving doelen te bepalen en samen te realiseren. Dit zal niet altijd mogelijk zijn, want soms kan de samenleving zelf al haar problemen oplossen of zijn de opgaven te groot en kan de overheid beter zelf zorgen dat de oplossing wordt gerealiseerd. Wanneer een beter gebruik van de energieke samenleving echter wel past, kan de overheid met minder energie (geld) meer resultaat boeken. De bijdragen in de bundel vragen hierbij geen schokkende veranderingen van ambtenaren, maar wel een andere houding. Dit betreft meer routes aangeven, technologische innovaties met sociale innovaties weten te combineren, meer experimenteren, meer risico's durven nemen en vooral met meer antennes naar buiten gericht zijn. Kortom, bijdragen die eerder reëel dan revolutionair te noemen zijn. Zal dit ook lukken?

Referenties

BIZA, 2013. *De Doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.

Overbeek, G. en H. Dagevos, 2013. 'Slimme routes naar verduurzaming voedselconsumptie.' In: *Tijdschrift Milieu* 19 (5), pp. 34-35.



LEI Wageningen UR verricht sociaal-economisch onderzoek en is de strategische partner voor overheden en bedrijfsleven op het gebied van duurzame- en economische ontwikkeling binnen het domein van voeding en leefomgeving. Het LEI maakt deel uit van Wageningen UR (University & Research centre). Daarbinnen vormt het samen met het Departement Maatschappijwetenschappen van Wageningen University en het Wageningen UR Centre for Development Innovation van de Social Sciences Group.

De missie van Wageningen UR (University & Research centre) is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.500 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

LEI Wageningen UR
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
T +31 (0)70 335 83 30
E publicatie.lei@wur.nl
www.wageningenUR.nl/lei

LEI 13-084



LEI Wageningen UR verricht sociaal-economisch onderzoek en is de strategische partner voor overheden en bedrijfsleven op het gebied van duurzame- en economische ontwikkeling binnen het domein van voeding en leefomgeving. Het LEI maakt deel uit van Wageningen UR (University & Research centre). Daarbinnen vormt het samen met het Departement Maatschappijwetenschappen van Wageningen University en het Wageningen UR Centre for Development Innovation van de Social Sciences Group.

De missie van Wageningen UR (University & Research centre) is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.500 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

LEI Wageningen UR
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
T +31 (0)70 335 83 30
E publicatie.lei@wur.nl
www.wageningenUR.nl/lei

LEI 13-084

