



Met de Top 10
Transitie Tips
om aan het werk
te gaan met
transities

De Transformatieve Overheid

**Hoe kunnen
overheden omgaan
met transities?**

*Uitkomsten van het promotie-
onderzoek van Rik Braams*

*“Het goed organiseren van
maatschappelijke transformatie vraagt om
een overheid met andere vaardigheden”*

**Inleiding van prof. dr. Marko Hekkert,
directeur Planbureau voor de Leefomgeving**

**+ 22 columns over de
Transformatieve Overheid
van spraakmakende denkers
en doeners uit de publieke
en private sector**

De Transformatieve Overheid

Inhoudsopgave

Aanbieding

p.4

Lees dit en win (transitie)tijd

p.5

Voorwoord

Marko Hekkert
Transformatiefalen
p.6

Column

Rik Braams
We hebben een
Transformatieve
Overheid nodig
p.64

Top 10

Transitie Tips
p.65

Verder Lezen

p.66

Dankwoord

p.67

* onderstaande artikelen
zijn verschenen in Publiek
Denken

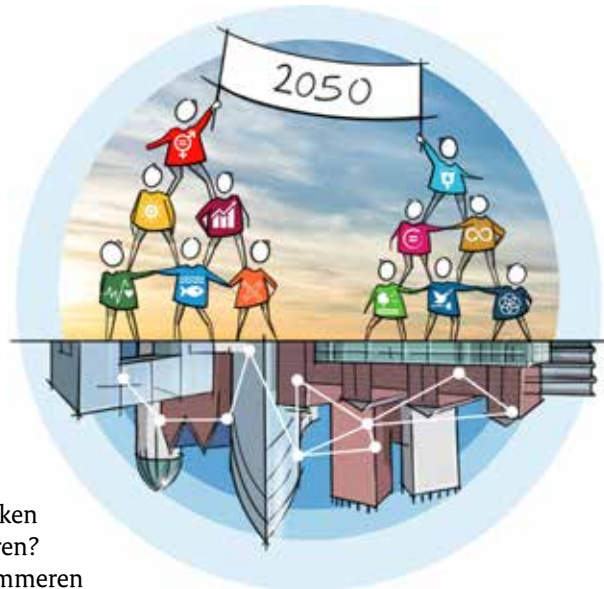
8. Ongemak bij ambtenaren*

8. Waarom leiden transitietaken tot ongemak bij ambtenaren?
12. Bestuurlijke tradities belemmeren ambtenaren bij het doorvoeren van transities
18. Lost in translation: Hoe kunnen transitiewetenschappers en ambtenaren elkaar beter vinden?
23. De ambtenaar als hoeder van maatschappelijke transities

(Gebaseerd op: Braams, R., Wesseling, J., Meijer, A. & M. Hekkert (2021). Legitimizing Transformative Government: Aligning essential government tasks from transition literature with normative arguments about legitimacy from Public Administration traditions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 39: 191-205)

Columns

13. Dr. Maurits in 't Veld (filosoof en geschiedenisleraar)
Waar is het algemeen belang gebleven?
15. Daan Musters en Mariet de Boer (beleidsmedewerkers Raad voor het Openbaar Bestuur)
De ambtenaar als crisismanager?
19. Prof. dr. Albert Meijer (hoogleraar publieke innovatie)
Transformatieve bureaucratie: laveren tussen Scylla en Charybdis
21. Dr. Joeri Wesseling (universitair docent Copernicus Instituut)
Het missiegedreven innovatie-systeem, de motor achter maatschappelijke transformatie
25. Dennis Wasch en Zeger Schavemaker (werken aan een goed leven)
Nieuwe narratieven



28.

Transitie om klimaatdoelen te halen druist juist in tegen rolopvatting van ambtenaren

(Gebaseerd op: Braams, R., Wesseling, J., Meijer, A. & M. Hekkert (2022). Understanding why civil servants are reluctant to carry out transition tasks. *Science and Public Policy*, 49(6), 905-914.)

Columns

29. Gwen Aartsma (duurzaamheidsadviseur Copper8)
Gezocht: ambtelijke ambassadeurs van transities
31. Caroline Maessen (promovendus en docent bij het lectoraat Co-design)
Overmorgen ont-moeten
33. André Schaminée (partner TwynstraGudde)
Het binnenwerk
34. Isabell Eberlein (CEO Velokonzept)
Het transitievacuüm in het Duitse openbaar bestuur
39. Marcel Heskes (transitiemaker Squarewise)
Energietransitie van onderop
40. Maarten Meester (ecosooft en schrijver)
Ambtenaren als koppensnellers



42.

'MaaS zou alles oplossen: wij zouden de wereldvrede brengen'

(Gebaseerd op: Braams, R., Wesseling, J., Meijer, A. & M. Hekkert (2023). Civil Servant Tactics for Realizing Transition Tasks Understanding the Microdynamics of Transformative Government. *Public Administration*, 1-19)

Columns

43. Diederik van Leeuwen (directeur innovatie UBR)
All it takes is a pizza-size team
45. Dr. Gijs Diercks (actie-onderzoeker DRIFT)
De transformatieve overheid: radicaal denken, diplomatiek doen
47. Suzanne Potjer (bestuurskundige en overheidsvernieuwer)
Veranderen als Alinsky
49. Eric Mink (afdelingshoofd Innovatie IenW)
Als je verder wilt komen, moet je samenwerken
50. Henny de Jong (coördinator innovatie-academie IenW)
Afbouwen = opbouwen!

53.

Hoe kan het dan wel?

(Gebaseerd op: Braams, R., Wesseling, J., Meijer, A. & M. Hekkert (Forthcoming). Institutional conditions for governments working on sustainability transitions)

Columns

52. Liselotte Bingen (strategisch adviseur mobiliteit gemeente Utrecht)
De bril van de brede welvaart
55. Mark Frequin (special advisor for public leadership) **Publiek leiderschap is omgaan met de constante van veranderen**
57. Alex Maas (directeur beleid en bedrijfsvoering DGABD)
Het profiel van de publiek leider
59. Prof. dr. Paul Hekkert (hoogleraar vormtheorie en boegbeeld topsector creatieve industrie)
Het ontwerpen van transities
61. Sander van de Wijngaert (transitieonderzoeker)
Monitoring vanuit de cockpit
62. Mirte van Hout (promovendus Copernicus instituut)
Plan je opschalingsroute op weg naar grotere transities



Colofon

De Transformatieve Overheid is een uitgave in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

Niets uit deze opgave mag worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopiëren, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Tekeningen: Okapi studio
Grafische vormgeving: Maters en Hermsen Communicatie en Journalistiek
Eindredactie: Transitietaal
Drukwerk: Xerox

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Rijnstraat 8 | 2515 XP
Den Haag
Postbus 20901 | 2500 EX
Den Haag
T (070) 456 00 00

Copyright Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat |
September 2023

Aanbieding

Voor u ligt de publieksversie van het promotie-onderzoek over de Transformatieve Overheid, dat ik vanuit het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heb uitgevoerd. Als beleids-medewerker innovatie ben ik de afgelopen vierenhalf jaar in de gelegenheid gesteld te onderzoeken waarom transitieprocessen binnen publieke organisaties zo ingewikkeld zijn.

Dit magazine heeft als doel om het ontwikkelde gedachtengoed beschikbaar te maken voor wie er wat aan heeft: u, de ambtenaar. Daarom zijn publieksversies van de wetenschappelijk gepubliceerde versies opgenomen. Daarin leest u:

- Wat een transitie naar een duurzame samenleving nodig heeft van ambtenaren en waarom dit zo lastig is;
- Welke institutionele regels op ministeries de uitvoering van deze taken bemoeilijken;
- Wat voor intern mechanisme er gaat werken wanneer ondernemende ambtenaren transitietaken proberen uit te voeren tegen de stroom in;
- Wat voor vernieuwing er in de instituties nodig is zodat we een Transformatieve Overheid kunnen worden.

Naast de publieksversies van de wetenschappelijke artikelen zijn in dit magazine ook twintig columns te vinden. Deze zijn geschreven door beleidsmedewerkers, leidinggevend, hoogleraren en consultants. Oftewel: door denkers en doeners die concreet handen en voeten geven aan transities en de Transformatieve Overheid. Hun inzichten helpt u om de wetenschappelijke bevindingen nog beter te vertalen naar de dagelijkse praktijk.

Ik hoop dat u er inspiratie, motivatie, handvatten, en - op den duur - legitimiteit aan ontleent.

Rik Braams
Amsterdam, september 2023

Lees dit en win (transitie)tijd

Vanwaar dit tijdschrift? We vragen het aan Rik Braams, de man die erachter zit.

Tekst: Maarten Meester

Rik, waarom moeten de toch al zo drukbezette ambtenaren dit tijdschrift gaan lezen?

“Omdat het voor herkenning en erkenning kan zorgen, en uiteindelijk mijn drukbezette collega’s tijd kan besparen. Het gaat over transities. Je daarvoor als ambtenaar inzetten is ontzettend moeilijk. Je komt al snel in de knel, krijgt het gevoel dat je tegen muren oploopt. Ik wil mensen die dat ervaren laten weten dat zij niet de enigen zijn. ‘Ik ben gaan promoveren op dit onderwerp omdat ik zelf ook tegen grenzen aanloop in mijn werk als Innovation Officer op het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Mijn onderzoek biedt handelingsperspectief: hoe kun jij je transitietaken uitvoeren in de tijd die je hebt, in plaats van als een kip zonder kop rond te rennen? Omdat ik begrijp dat niet iedere ambtenaar zin en/of tijd heeft om mijn proefschrift te lezen, heb ik gekozen voor een toegankelijke vorm. Het voordeel van een tijdschrift is ook dat ik collega’s en andere deskundigen aan het woord kan laten, zodat het niet alleen mijn verhaal is.”

Aan jouw onderzoek en dit tijdschrift te zien ben je geen bang type dat de confrontatie uit de weg gaat. Waarom steek jij zo je nek uit?

“Ik heb een tijdje geleden *Het recht van de snelste* gelezen. Daarin beschrijven planoloog Marco te Brömmelstroet en journaliste Thalia Verkade hoe het getechnocratiseerde mobiliteitssysteem echte keuzes tegengaat. Vrijwel tegelijkertijd las ik *Eichmann in Jeruzalem*. Daarin schrijft de filosofe Hannah Arendt over een Duitse ambtenaar die zich beroept op het Führerbevel als hij na de Tweede Wereldoorlog terechtstaat. Die boeken bevestigden voor mij dat ik geen radertje in het systeem wil zijn dat zijn verantwoordelijkheid uitbesteedt.”



“Ik begrijp de ambtenaren van de gemeente Amsterdam goed, met hun recente brandbrief dat de gemeente meer moet doen om de klimaatcrisis aan te pakken. Ik verwacht dat we veel meer van dit soort acties gaan zien, we hebben immers het recht om niet op te geven. Aan welke restricties wij ambtenaren ook gebonden zijn, wij kunnen als enigen de lijnen voor de lange termijn vasthouden en op een redelijk neutrale en rationele manier publieke belangen afwegen. Noblesse oblige.”

Je analyseert transities vanuit een ronde-model (zie pagina 44), waarbij de ene partij een flinke stoot uitdeelt en de andere daarop reageert. Ben je zelf misschien een bokser?

“Nee, maar ik doe wel aan karate en Braziliaans jiu-jitsu. Die sporten zijn als schaken met je ledematen. Belangrijk daarbij is dat je standhoudt en rustig blijft nadenken terwijl iemand je slaat, schopt of wurgt – niet mijn sterkste kant. Ik zie zeker overeenkomsten met mijn werk aan transities. Ook daarbij moet je onder grote druk strategisch en tactisch blijven nadenken. Verder speelt doorzettingsvermogen er een belangrijke rol: je komt alleen verder als je fouten maakt en daarvan leert. En net als vechtsporten kunnen transities plezier geven. Spelenderwijs vind je nieuwe dingen uit.”

Dit is een bijzonder jaar voor je. Als het goed is promoveer je niet alleen, er is ook iets nóg belangrijkers gebeurd in je leven.

“Ja, ik ben vader geworden. Dat versterkt mijn motivatie alleen maar. De schrijver Henry D. Thoreau zei dat met elke geboorte de wereld opnieuw begint.” ■

Voorwoord

Transitiefalen

Stikstof en klimaat. Dagelijks halen deze twee maatschappelijke problemen de krantenkoppen en houden ze de politieke gemoederen stevig bezig. Deze milieuproblemen worden gezien als urgent: een oplossing is snel geboden. Dat verklaart de duizelingwekkende bedragen die momenteel worden vrijgemaakt: €35 miljard voor de transitie naar een klimaatneutraal Nederland en €24 miljard voor de transitie van het landelijk gebied. Vaak wordt het woord crisis genoemd om de huidige politiek-maatschappelijke houding tegenover deze problemen te duiden.

Opwarming van het klimaat en de achteruitgang van de natuur in Nederland zijn echter geen recente verschijnselen. Het eerste IPCC-rapport over klimaatverandering dateert van 1990 en leidde tot de eerste conferentie van de Verenigde Naties hierover in 1992. Ook is er al tientallen jaren zicht op de schadelijke effecten van dierlijke mest op natuur en milieu. Daar is al veel beleid voor ontwikkeld, maar dat beleid is niet in staat gebleken om de situatie zo wezenlijk te veranderen dat de huidige crises voorkomen konden worden. Blijkbaar was de urgentie in het verleden minder groot dan nu.

Dat de politiek die noodzaak nu wél sterk voelt, komt doordat veel economische activiteiten moeilijk doorgang kunnen vinden. Aanleiding daarvoor is de uitspraak van de Raad van State over stikstofemissies. Bovendien heeft de rechter actiegroep Urgenda in het gelijk gesteld: de Nederlandse overheid schiet tekort in het terugdringen van broeikasgasemissies. Er zijn dus externe corrigerende krachten nodig om de overheid deze problemen serieus te laten nemen.

Dit is natuurlijk heel zorgelijk. Regeren is tenslotte vooruitzien. Je zou mogen verwachten dat de overheid de afgelopen decennia voldoende

zou hebben gedaan om de huidige problemen het hoofd te bieden. Dan hoefde het niet op de rechter aan te komen en hoefde het woord crisis niet zo prominent aanwezig te zijn in het publieke debat.

Waarom is dit niet gelukt? Het antwoord op deze vraag verdient eigenlijk een dik boek met een grondige analyse van het politiek-maatschappelijke krachtenveld dat heeft geleid tot de huidige uitkomsten. In het kader van deze inleiding houd ik het eenvoudig. Doorpakken op de twee maatschappelijke problemen betekent een confrontatie met talloze gevestigde belangen die uitstekend over het voetlicht worden gebracht in media, beleid en politiek.

Deze aanpak leidt tot transitiefalen: wij zijn als samenleving niet in staat om de ontwikkeling van onze economie aan te passen. In plaats daarvan verergeren we de maatschappelijke problemen juist. Terwijl we met innovatie heel



Marko Hekkert is hoogleraar Dynamiek van Innovatiesystemen aan de Universiteit Utrecht en directeur van het Planbureau voor de Leefomgeving

goed van richting kunnen veranderen. Dit vraagt dan wel een visie op de gewenste richting en voldoende tijd om innovaties te ontwikkelen, op te schalen, de bijbehorende regels te ontwerpen en in onmin geraakte technologie en gedragingen af te bouwen.

Transformatie vraagt dus tijd. Veel tijd. Diepgaande veranderingen in onze samenleving zoals de transformatie naar een klimaatneutrale samenleving, een circulaire economie, of een natuurinclusieve landbouwsector, hebben zo 40 jaar nodig. Geen crisis dus, maar decennialang stug doorwerken en volhouden. Te lang pappen en nathouden en vervolgens de benodigde verandering als een crisis aanpakken is een wrede manier van veranderingen managen. Door de snelheid van verandering in tijden van crisis kunnen veel partijen zich niet aanpassen, is er weinig ruimte voor nuance in het debat, en is er geen tijd om een duurzaam toekomstperspectief te ontwerpen. De ultieme consequentie wordt nu zichtbaar in de landbouwtransitie: uitkopen dan wel ont-eigenen van agrarische ondernemingen lijkt onvermijdelijk, met enorme weerstand in de agrarische sector tot gevolg.

Het goed kunnen organiseren van maatschappelijke transformatie vraagt een overheid met andere vaardigheden dan die op dit moment domineren. Niet een overheid die alleen in tijden van crisis in staat is door te pakken op de grote maatschappelijke thema's, maar een overheid die denkt in lange lijnen, problemen op tijd ziet aankomen, deze prioriteit geeft en geduldig maar zeker toewerkt naar een oplossing. Een overheid die hiertoe in staat is, wordt door Rik Braams een 'transformatieve overheid' genoemd.

Met heel veel plezier heb ik Rik, samen met prof. dr. Albert Meijer en dr. Joeri Wesseling, mogen begeleiden in het schrijven van een proefschrift over dit onderwerp. Rik heeft zijn promotie-

Te lang pappen en nathouden en vervolgens de benodigde verandering als een crisis aanpakken is een wrede manier van veranderingen managen

activiteiten aan de Universiteit Utrecht gecombineerd met zijn werk als beleidsmedewerker bij IenW. Het siert het ministerie dat het ruimte heeft geboden aan een van zijn medewerkers om zo vrij een ander perspectief op beleid en overheid te ontwikkelen.

De transformatieve overheid is een wenkend perspectief voor de Nederlandse overheid. Een overheid die niet alleen betrouwbaar en efficiënt is en maatschappelijke initiatieven verbindt, maar die ook richting en sturing kan geven aan de grote veranderingen die nodig zijn in de samenleving om te ontsnappen aan transitiefalen.

In deze bijlage van ABD Blad wordt het begrip transformatieve overheid geïntroduceerd en worden eerste stappen gezet om dit begrip uit te werken.

Ik wens u veel inspiratie en nodig u van harte uit om uw ervaringen of visie te delen.

Waarom leiden transitietaken tot ongemak bij ambtenaren?

We bevinden ons in een tijdperk met grote maatschappelijke verschuivingen. Een van die verschuivingen is de transitie naar een groen en slim mobiliteitssysteem. In mijn promotie-onderzoek onderzoek ik welke rol de overheid moet spelen bij grote transitie. Hieruit blijkt dat de overheid transitietaken niet goed kan uitvoeren door de huidige bestuurlijke tradities. De twee transitietaken die het moeilijkst zijn om uit te voeren diep ik hieronder uit. Deze twee cruciale taken leiden namelijk tot ongemak bij ambtenaren en zorgen ervoor dat transities niet goed van de grond komen. Om welke taken gaat het? En hoe kunnen ambtenaren op legitieme wijze aan de slag met transitietaken?

Transitiewetenschappers laten zien dat de overheid nodig is bij systemische veranderingen. Maar diezelfde overheid heeft zich de afgelopen vijftig jaar steeds verder teruggetrokken. In de tijd van Thatcher was er kritiek op een verkwistende overheid. Er kwam een proces van privatisering op gang onder het motto: run the government like a business. Daarna zagen we dat – onder meer door de technologische vooruitgang – problemen zich steeds vaker over (lands)grenzen heen strekken. Het zwaartepunt van de macht verschoof van de landelijke overheid naar de samenleving als geheel.

Drie bestuurlijke tradities

Wat betekent dit voor de ambtenarij? Ambtenaren worden historisch gezien benoemd voor het leven. Zij hebben ontslagbescherming, zodat ze onpartijdig en objectief kunnen zijn. De bestuurskunde schrijft voor wat een ambtenaar wel en niet mag doen. Die regels, kaders en verhalen zijn verankerd in publieke organisaties. Volgens de bestuurlijke traditie van de klassieke bureaucratie mogen ambtenaren alleen op aanwijzen van de bewindspersoon taken oppakken als ze heel precies de grondwettelijke processen en procedures volgen. Volgens het latere *neoliberalisme* mag je als ambtenaar handelen als je laat zien dat je effectief en efficiënt bent en niet intervenueert in de

markt. De overheid geeft zelf geen richting. De afgelopen twintig jaar is *netwerkgovernance* de dominante bestuurlijke traditie. Hierbij accepteren we dat de overheid een van de spelers is. De overheid krijgt legitimiteit door alle betrokkenen aan tafel te vragen, ook de partijen die belang hebben bij het oude systeem. Het frustreert dat zij de radicale shift die nodig is bij transitie vaak tegenwerken. Draagvlak vermindert op die manier daadkracht.

Transitietaken die schuren

De rechtmatige, de presterende en de samenwerkende overheid: in het ambtelijke vakmanschap zitten al die bestuurlijke tradities verweven. Maar ze zeggen inhoudelijk niets over innovatie en transitie. Dat is heel lastig: als je het oude systeem blijft optimaliseren, dan maak je de transitie naar het nieuwe systeem steeds moeilijker en duurder. Dat vraagt erom het bestaande systeem zo onder druk te zetten dat het helder wordt dat er betere alternatieven zijn.

Uit mijn analyse van de recente literatuur blijkt dat transitiewetenschappers vijf hoofdtaken zien voor de overheid: richting geven, een governance-structuur creëren, het nieuwe ondersteunen, het dysfunctionele afbreken en interne capaciteiten en structuren ontwikkelen. Al deze taken zijn

nodig om transitie te laten slagen. Voor ambtenaren zijn twee van deze hoofdtaken nauwelijks uit te voeren: richting geven en het dysfunctionele afbreken.

Met richting geven bedoel ik de transitieambitie helder uitspreken naar de markt en de stip op de horizon concreet maken. Hiervoor moeten we 20 jaar vooruitkijken zonder te weten hoe de wereld er dan precies uitziet. Ons niet lam laten slaan door de complexiteit van de opgave, maar stap voor stap werken aan deelopgaven en erop vertrouwen dat oplossingen zich gaan voordoen en aantrekkelijker worden. Bij IenW werken we bijvoorbeeld aan het elektrificeren van het wegtransport als onderdeel van de transitie naar 100% schone mobiliteit.

Met het afbreken van het dysfunctionele gaat het erom dat de overheid oude structuren moet doorbreken om ruimte te creëren voor nieuwe oplossingen. In dit proces spelen vaak grote belangen en zijn er altijd verliezers. Denk bijvoorbeeld aan EU-emissienormen voor diesellootvoertuigen en als reactie daarop het frauduleuze gerommel van de auto-industrie met de uitstootwaarden.

Ambtenaren ervaren bij deze twee taken – richting geven en het dysfunctionele afbreken – te weinig legitimiteit vanuit de bestuurlijke tradities. Ze komen al snel in een politiek steekspel terecht en dat zorgt ervoor dat deze taken niet worden uitgevoerd en belangrijke transitie niet snel genoeg van de grond komen.

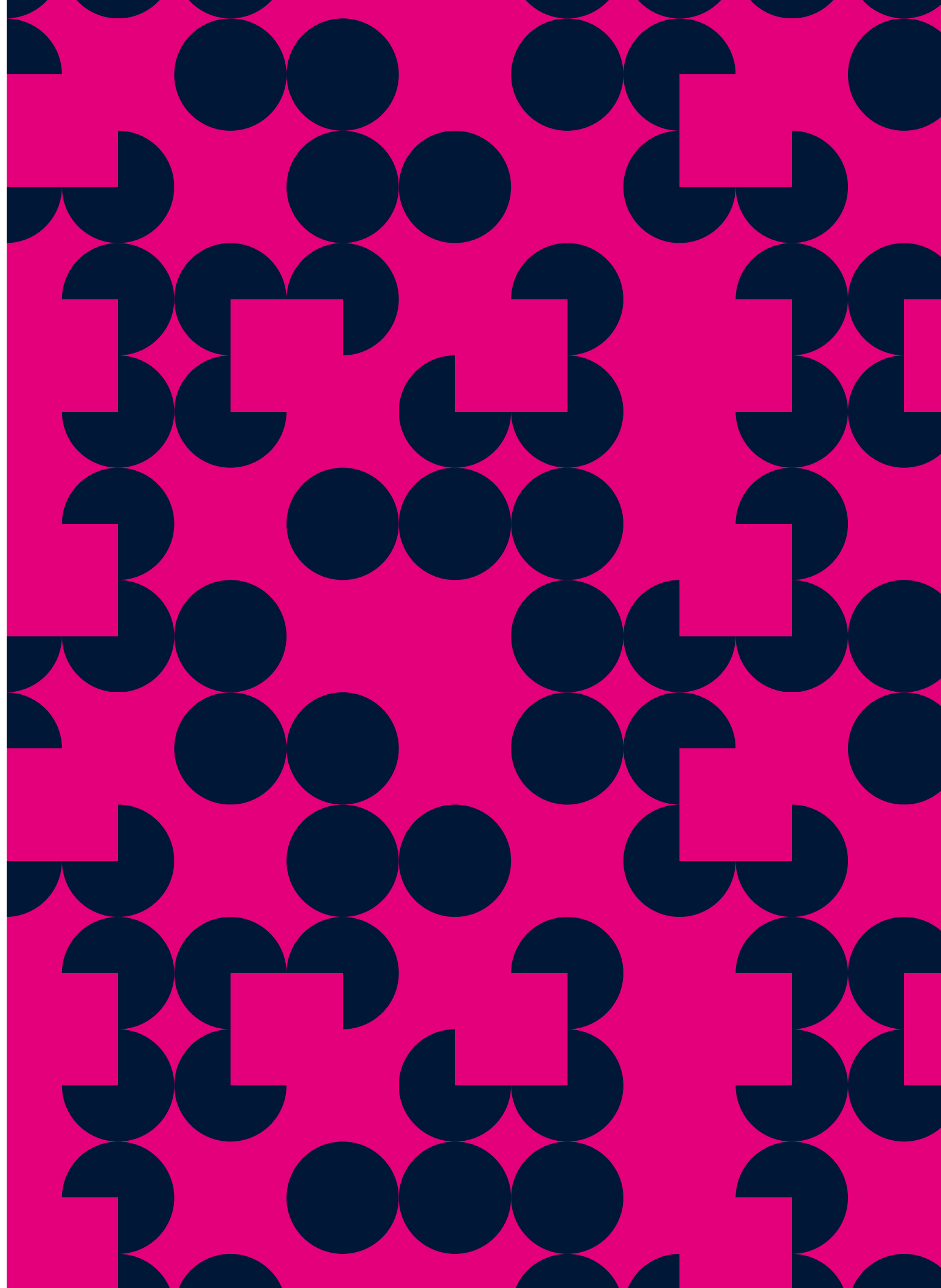
Een nieuwe bestuurlijke traditie

Een urgente transitie moet tijdig en zorgvuldig worden ingezet. Want als je te laat bent, wordt het pompen of verzuipen. Juist omdat ambtenaren zijn aangesteld voor onbepaalde tijd, kunnen zij als geen ander de publieke langetermijndoelen bewaken. Maar de bestaande bestuurlijke tradities bieden weinig houvast voor ambtenaren, blijkt uit mijn analyse. Daarom is een nieuwe bestuurlijke traditie nodig die ik in mijn promotieonderzoek de transformatieve overheid noem. In deze traditie neem ik als uitgangspunt dat de ambtenarij een instituut op zich is met eigen verantwoordelijkheden. Ambtenaren zijn immers degenen die plannen uitwerken, met voorstellen komen, alternatieven aandragen of stimuleren, ideeën doorrekenen en plannen in de tijd zetten.

Ambtenaren ervaren bij deze twee taken – richting geven en het dysfunctionele afbreken – te weinig legitimiteit vanuit bestuurlijke tradities

De transformatieve overheid houdt nadrukkelijk de belangen van de toekomstige generaties in het vizier, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid en klimaat. We moeten alles op alles zetten om de wereld op de langere termijn bewoonbaar te houden. Verschillende afspraken hierover zijn al geratificeerd, zoals het nationale Klimaatakkoord en de Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties. Hier kunnen ambtenaren het verschil maken. Schrijver en activist Layla Saad noemt het opkomen voor de toekomstige generaties *good ancestry*. Je ziet jezelf als voorouder van toekomstige generaties. De verantwoordelijkheid van ambtenaren reikt verder dan de politieke realiteit en de waan van de dag.

De transformatieve overheid kun je zien als een extra laag die we om de huidige bestuurlijke tradities heen bouwen. Deze laag is bedoeld voor maatschappelijke veranderingen die zo belangrijk zijn dat we niet in het oude systeem mogen blijven hangen. We schuiven de andere tradities niet aan de kant, want ook die waarden en argumenten zijn legitiem. Zoals transparantie vanuit de rechtmatige overheid, doelmatigheid vanuit de presterende overheid en verbinding vanuit de samenwerkende overheid. We worden als overheid aangesproken op al die rollen. En steeds meer partijen – denk aan Urgenda – spreken de overheid aan op haar transformatieve kracht en plicht. Maar hoe geven we dit in de praktijk gestalte? Hoe kunnen we als ambtenarij onze rol pakken bij systemische veranderingen? ■



Bestuurlijke tradities belemmeren ambtenaren bij het doorvoeren van transities

De bestuurskunde schrijft voor wat een ambtenaar wel en niet mag doen. Bestuurlijke tradities zijn als regels, kaders en verhalen verankerd in publieke organisaties. Deze tradities zijn de afgelopen honderd jaar geleidelijk ontstaan en bevatten waardevolle ingrediënten, zoals waarden en argumenten. Maar er is één probleem: ze geven geen antwoord op de vraag hoe we als overheid moeten omgaan met transities. Sterker nog, de bestuurlijke tradities belemmeren ambtenaren om belangrijke transities voortvarend op te pakken.

Bestuurlijke tradities geven ambtenaren legitimiteit om te handelen. Richting en invulling geven aan transities vinden veel ambtenaren een lastige taak. Dat komt omdat de bestuurlijke tradities voorschrijven dat een ambtenaar willekeur moet voorkomen (klassieke bureaucratie), de markt haar werk moet laten doen (neoliberalisme) en partijen uit de samenleving om tafel moet brengen om draagvlak te vinden (netwerkgovernance).

De klassieke bureaucratie: dezelfde regels voor iedereen

Begin 1900 ontstaat de klassieke bureaucratie. Bij de overheid zijn patronage en omkoping aan de orde van de dag. Socioloog Max Weber schrijft de basisregels over hoe het anders kan. Hiërarchie en

vaste procedures komen in de plaats van willekeur. Strikte wet- en regelgeving moet ervoor zorgen dat burgers gelijk worden behandeld, ongeacht wie je kent of hoeveel geld je hebt. Die voorspelbaarheid van handelen zorgt ervoor dat burgers meer vertrouwen krijgen in hun overheid. De scheiding tussen politiek en ambtenarij is daarbij cruciaal: de politiek besluit, de ambtenarij voert uit. Om deze klassieke bureaucratie te laten slagen, zijn neutrale, rationele ambtenaren nodig die goed zijn in het secuur uitvoeren van orders.

Innovatie en transities verhouden zich lastig tot de klassieke bureaucratie. Transitiewetenschappers onderscheiden vijf transitietaken voor de overheid. Alle vijf stuiten ze in de praktijk op problemen. Het stimuleren van het nieuwe is zo'n transitietaak. Bij het uitvoeren van deze taak ►



Waar is het algemeen belang gebleven?

Maurits in 't Veld

De legitimatie van *new public management* ligt in de waarde van neutraliteit: een neutrale overheid begeleidt de maatschappelijke krachten die er samen uit moeten komen. Inmiddels zien we duidelijker dat dit een schijnneutraliteit is: het geeft de sterkste krachten de ruimte om de uitkomst te buigen naar hun belang. De zwakkeren mogen zich voegen naar de voldongen feiten. Waar is het algemeen belang gebleven?

Neutraliteit is een afgeleide waarde van rechtvaardigheid. Zodra een neutrale houding leidt tot een onrechtvaardige uitkomst, heeft het middel het doel onzichtbaar gemaakt. Die **onrechtvaardige uitkomst** zie je als de klimaatschade terecht komt bij mensen die het klimaatprobleem niet hebben veroorzaakt, laat staan eraan hebben verdiend. Als de samenleving bezuinigingen voor de kiezen krijgt omdat de overheid banken moest redden die zich riskant durfden te gedragen vanuit het besef systeemrelevant te zijn. Als modaal verdienende burgers geen geschikte woning kunnen vinden omdat grondbezit en woningmarkt een investeringsparadijs zijn geworden. Als graan op de wereldmarkt onbetaalbaar wordt voor arme landen omdat het wordt opgekocht als veevoer.

Een transformatieve overheid streeft rechtvaardige uitkomsten na. Dat vergt een transformatie van de overheid zelf; preciezer: van het ambtelijke denken. Twee gebieden waarop die transformatie dringend

nodig is, zijn de vrije markt en rationaliteit.

De 'vrije' markt stimuleert onvrijheid. Wie vrijheid belangrijk vindt, moet die contradictie tot zich door laten dringen. Een transactie in de vrije markt heeft alleen een rechtvaardige uitkomst als de deelnemers gelijke kennis en gelijke macht hebben. Wanneer ik arbeiders zoek voor mijn fabriek en ik weet dat ze nergens anders werk kunnen vinden, is hun acceptatie van mijn loonbod zonder expliciete dwang maar toch onvrij. De contradictie is op vele manieren te voorkomen. Een transformatieve overheid is benieuwd naar die manieren.

Rationaliteit leidt tot soms domme uitkomsten. Wie rationaliteit belangrijk vindt, moet die paradox tot zich door laten dringen. Rationaliteit werkt vaak met procedures, systemen en modellen. En de ervaring – iets dat nooit geheel in een systeem past – leert ons dat er altijd onvoorziene zaken invloed hebben. “Operatie geslaagd, patiënt overleden”, “We hebben de procedure goed uitgevoerd, dus ons valt niets te verwijten”. Zulke uitspraken getuigen van domheid. We zullen duurzamer vormen van rationaliteit moeten ontwikkelen en een transformatieve overheid doet daar actief aan mee.

Het proefschrift van Rik Braams opent belangrijke perspectieven in dit opzicht. Het laat zien hoe de overheid weer in het algemeen belang kan gaan handelen. ■

Maurits in 't Veld is filosoof en geschiedenisleraar. Hij schreef onlangs een serie artikelen op www.nieuwwij.nl, dossier 'Polarisatie of democratie?'

hebben ambtenaren al snel de schijn tegen dat ze aan voorkeursbehandeling doen. Een andere taak – richting geven aan transities – voelt vaak ook niet legitiem. Want als ambtenaren met uitwerkingsvoorstellen komen of alternatieve oplossingen stimuleren, dan schuurt dit met de belangrijkste norm van de klassieke bureaucratie: gelijke behandeling voor iedereen.

Het neoliberalisme: run the governance like a business

De klassieke bureaucratie blijkt nuttig, ook tijdens de wederopbouw. Maar de decennia erna groeit de overheid flink, rijzen de kosten de pan uit en komt de verzorgingsstaat onder druk te staan. In de jaren '80 ontstaat een tegenreactie, het neoliberalisme, met boegbeelden als Thatcher en Lubbers. De overheid is verspillend, vinden zij, en niet in staat om kwaliteit te leveren tegen een goede prijs. Marktelementen worden ingebouwd in de toolkit van de overheid. Taken worden afgestoten, er wordt gesneden in de kosten en er wordt volop geprivatiseerd. De focus verschuift van het voorkomen van willekeur naar effectief en efficiënt beleid. Conventionele politici, zoals van de PvdA, werpen hun ideologische veren af en gaan mee in dit discours.

Hoe zorgen we voor snelheid en massa zonder onze democratische principes overboord te gooien?

Het neoliberalisme wordt dé standaard voor politici en ambtenaren. Zo adviseert Bill Clinton zijn ambtenaren het boek *Reinventing Government* (1993) te lezen. Dit weinig wetenschappelijke boek staat bol van anekdotisch bewijs van verspilling. Het wordt een bestseller.

Volgens het neoliberalisme mogen ambtenaren innoveren als dat zorgt voor betere processen, maar niet om de markt te sturen. De overheid grijpt alleen in bij marktfalen, bijvoorbeeld als er sprake is van monopolies of oneerlijke concurrentie. Ook het meten van effecten is belangrijk. Met deze bril op zijn veel zaken al snel verkwisting. Want transities laten zich niet dwingen in het keurslijf van een nul- en eenmeting, ze krijgen vorm over meerdere decennia.

Het neoliberalisme moedigt een ondernemende mindset aan vanuit kostenbewustzijn en competitie. Dit verschilt van de momenteel populaire ideeën rondom een *entrepreneurial mindset* die Mariana Muzzacato in haar boek *Entrepreneurial State* promoot. In haar visie moet de overheid zelf richting geven aan innovatie en transities en indien nodig zonder aarzelen kunnen ingrijpen in de markt.

De netwerkgovernance: samenleving om de tafel krijgen

Na jaren van privatisering, deregulering en decentralisaties zien we de keerzijde van het neoliberalisme. Als marktkrachten te veel invloed hebben, ontstaat een democratisch tekort. En mede door digitalisering en Europeanisering wordt de afstand tussen de samenleving en de politiek steeds groter. Rond de eeuwwisseling komt het besef: de overheid kan het niet alleen. Zo ontstaat een derde bestuurlijke traditie, de netwerkgovernance. De focus van deze traditie ligt op samenwerken met burgers en het



De ambtenaar als crisismanager?

Daan Musters en Mariet de Boer

De afgelopen jaren lijkt de overheid steeds vaker in de crisisstand te staan. Of het nou gaat om stikstof, klimaat of asiel – schijnbaar slaagt de overheid onder normale bestuurlijke omstandigheden niet in een adequate aanpak. Sterker nog: in veel crisisdossiers zijn de problemen uit de hand gelopen, juist omdat de overheid de oplossing zo voor zich uit geschoven heeft. Pas als de juridische, ecologische en humanitaire grenzen in zicht komen lijkt de overheid zich te realiseren dat ingrijpen nodig is.

Hoe erg is dat nou, een overheid als crisismanager? Het predicaat 'crisis' legitimeert eindelijk weer eens wat bestuurskracht, hoor je soms. Maar wat blijft er over van waarden als democratie en rechtsstaat, wanneer urgentie je belangrijkste legitimatie is? Crisismanagement leidt vaak tot ingrepen die normaliter niet wenselijk én niet toegestaan zijn. We moeten crises dan ook voorkomen. Daar is dan wel een overheid voor nodig die lastige dossiers op durft te pakken.

De 'transformatieve overheid' zoals Rik Braams die voorstelt, biedt perspectieven. Hij beargumenteert dat ambtenaren meer ruimte moeten krijgen om maatschappelijke transities vorm te geven én te beschermen tegen de kortetermijngrillen van het publieke en politieke debat. De ambtenaar is dan geen crisismanager, maar eerder hoeder van het langetermijnperspectief. Urgentie vormt een belangrijke legitimeringsgrond, maar niet de enige: wetgeving en

internationale verdragen zijn als kader net zo goed van belang.

Braams wijst er op dat ambtenaren deel zijn van de uitvoerende macht en als zodanig gecontroleerd kunnen worden. Formeel is de transformatieve overheid daarmee ook democratisch geborgd. Toch past een kritische noot: bij democratie gaat het niet alleen over de formele kant, maar ook over de mate waarin overheidsbeleid informeel gedragen wordt door de samenleving. Nemen we het stikstofdossier, dan zien we hoe fnuikend het kan zijn als dat niet het geval is.

In zijn Gezag herwinnen heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur erop gewezen hoe belangrijk het is dat de macht van de overheid vrijwillig aanvaard wordt. **De overheid zou niet moeten streven naar meer macht, maar naar gezag.** Daarvoor moet zij niet alleen bekwaam en betrouwbaar, maar ook betrokken zijn. De Raad stelt onder andere voor om werk te maken van de vertegenwoordiging van ondervertegenwoordigde groepen.

De vraag is hoe de transformatieve overheid meer ruimte biedt voor die betrokkenheid. In een tijd waarin burgers mondiger en geïnformeerder zijn dan ooit, is besturen van bovenaf geen optie meer. Anders zullen nieuwe crises – en met name draagvlakcrises – zich aandienen. Als we de huidige uitdagingen aan willen gaan, moeten we een balans vinden tussen bestuurskracht, rechtsstatelijkheid en democratie in formele en informele zin. ■

Daan Musters en Mariet de Boer zijn adviseur bij de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Ze werkten aan het onlangs verschenen signalement van de Raad Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur.

verdelen van macht over de samenleving. Hoe geven we de minder zichtbare mensen een stem? Hoe maken we lokale community's onderdeel van het politieke en beleidsproces? Kennis en creativiteit zijn in de samenleving aanwezig: het is aan de overheid om die op tafel te krijgen.

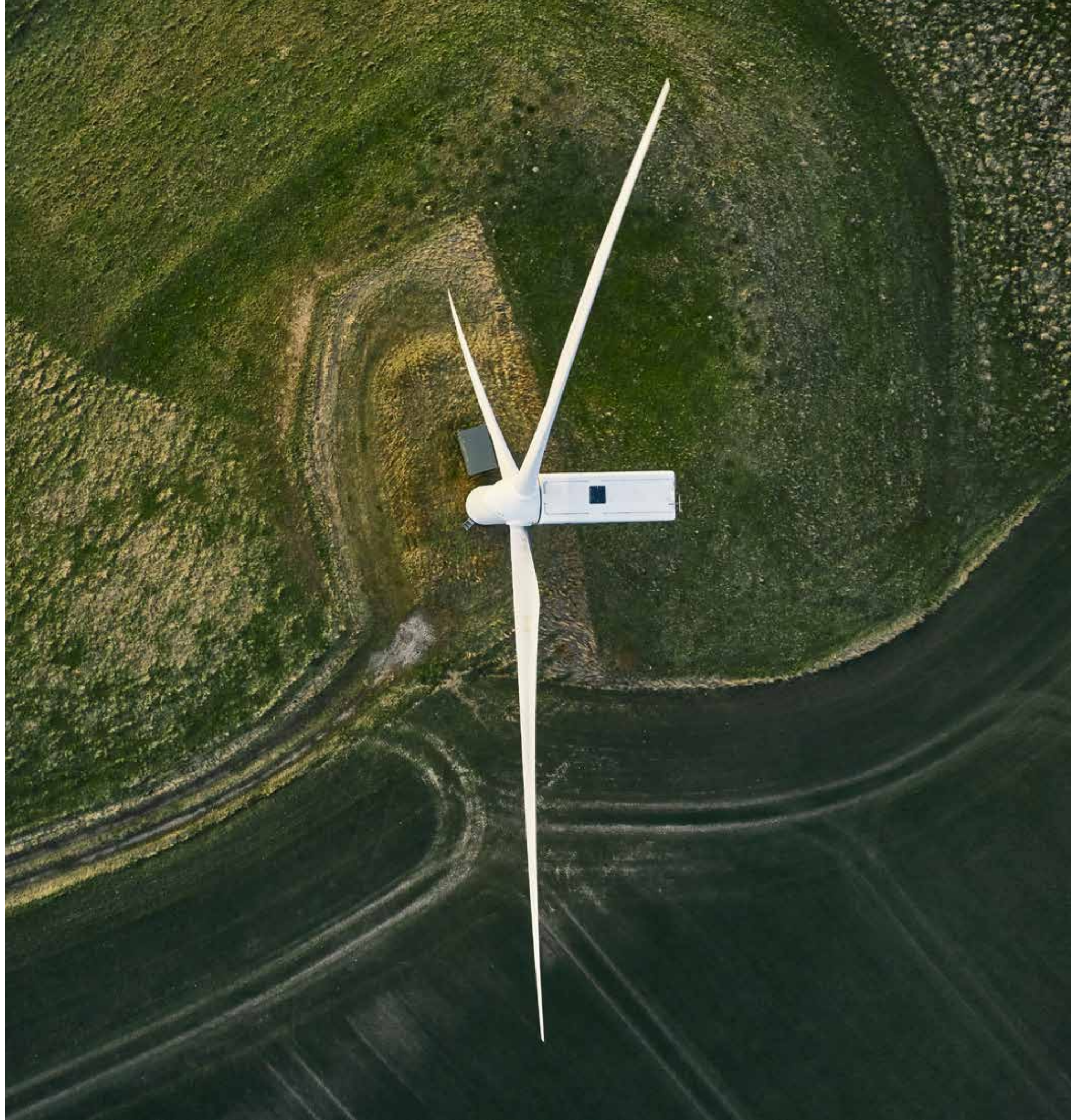
Het creëren van een goede governancestructuur is een van de vijf transitietaken van de overheid, vinden transitiewetenschappers. De bestuurlijke traditie netwerkgovernance is gestoeld op deze taak, met veel aandacht voor het aanmoedigen en bijeenbrengen van partijen. Het ondersteunen van vernieuwingen die aansluiten bij de transitie is een andere transitietaak die prima past. Want deze traditie wil alle mensen een kans geven, mits het klein en overzichtelijk blijft. Zodra er wordt opgeschaald, ontstaan problemen. Want ook de gevestigde belangen uit het oude regime zitten aan tafel. Zij maken het gezamenlijk doorvoeren van vernieuwingen die tegen hun belangen ingaan vaak lastig.

Netwerkgovernance gaat uit van het principe dat iedereen gehoord moet worden. Het is heel waardevol om verschillende belangen zorgvuldig af te wegen. Maar het zorgt er ook voor dat belangrijke transities niet op gang komen en dat het op cruciale vraagstukken, zoals het klimaat, ontbreekt aan snelheid en doortastendheid.

De transformatieve overheid: voor urgente maatschappelijke veranderingen

Bestuurlijke tradities kun je zien als lagen over elkaar, zoals bij Russische Matroesjka's. Sommige maatschappelijke vraagstukken vragen om een rechtmatige overheid, andere om een presterende of samenwerkende overheid. Elke traditie heeft waarde. Maar ze geven ambtenaren niet de legitimiteit om transitietaken uit te voeren. Daarom is een nieuwe bestuurlijke traditie nodig die ik in mijn promotieonderzoek de *transformatieve overheid* noem. Deze laag is bedoeld voor maatschappelijke veranderingen die zo belangrijk zijn dat we niet in het oude systeem mogen blijven hangen. Als democratisch besloten is dat een transitie nodig is, dan kunnen ambtenaren zich bij het oppakken van transitietaken beroepen op deze nieuwe traditie.

Maar hoe zetten we een nieuwe traditie in gang? Hoe zorgen we voor massa en snelheid zonder onze democratische principes overboord te gooien? Een transformatieve overheid moet een helder antwoord paraat hebben op deze vragen. ■



Lost in translation:

Hoe kunnen transitiewetenschappers en ambtenaren elkaar beter vinden?

Transitiewetenschappers weten precies hoe systemische veranderingen werken en benadrukken dat de overheid onmisbaar is om maatschappelijke transities te laten slagen. Veel ambtenaren realiseren zich dat ook, maar worstelen in de praktijk met hun transitietaken. Hoe komt dat en hoe komen we uit deze impasse?

De transitieliteratuur is relatief jong: ze is rond het jaar 2000 ontstaan en kent vijf theoretische stromingen, waaronder *Transitiemanagement* (Jan Rotmans en Derk Looibach) en *Mission Oriented Innovation Policy* (Mariane Muzzacato). Elke theorie legt andere accenten op hoe we met transities zouden moeten omgaan. In mijn promotieonderzoek analyseerde ik honderd wetenschappelijke artikelen over de rol van de overheid bij transities. Uit de vijf theoretische stromingen koos ik tien richtinggevende artikelen van gerenommeerde auteurs en tien recente artikelen met een grotere focus op toepasbare inzichten. In deze honderd wetenschappelijke artikelen vond ik maar liefst 88 verschillende taken die de transitiewetenschap de overheid toeschuijt.

Wat mij opviel in deze exercitie is dat veel transitiewetenschappers - weliswaar begrijpelijk - weinig focus hebben op de overheid en haar processen. Veel artikelen gaan volledig voorbij aan de politiek-ambtelijke verhoudingen: soms bleek het al lastig om politiek en ambtenarij uit elkaar te houden. Met een brij aan verschillende

termen – *state, government, policy makers, the administration* – verwijzen wetenschappelijke artikelen naar de landelijke overheid. Zo ontstaat een mismatch: ambtenaren begrijpen dat transities belangrijk zijn, maar ze hebben geen idee *wie* in het politiek-bestuurlijke veld *wat* moet doen, of ze het volgens de bestuurlijke tradities ook *mogen* doen en al helemaal niet *hoe* ze het moeten doen.

Transitietaken van de overheid

De tachtig taken uit de transitieliteratuur heb ik geclusterd in vijf hoofdtaken voor de overheid: richting geven, een governancestructuur creëren, het nieuwe ondersteunen, het oude afbreken en interne capaciteiten en structuren ontwikkelen. Al deze taken zijn nodig om transities te laten slagen, overal in de wereld, ongeacht de staatsinrichting.

Uit mijn analyse blijkt dat de focus van de theorieën uiteenlopen: *Transitiemanagement* besteedt relatief veel aandacht aan richting geven, terwijl bij *Mission Oriented Innovation Policy* de meeste aandacht uitgaat naar het creëren van een goede governancestructuur. Denk aan de taak van de overheid om partijen bijeen te brengen in



Transformatieve bureaucratie: laveren tussen Scylla en Charybdis

Albert Meijer

Als bestuurskundige houd ik me bezig met een concept dat oud en stoffig klinkt: bureaucratie. Ondanks de stoffigheid van de term, moet het belang ervan voor onze samenleving niet worden onderschat. Dat belang schuilt zowel in de instrumentele waarde van de bureaucratie – bijvoorbeeld ervoor zorgen dat honderdduizenden studenten op tijd studiefinanciering ontvangen – als in de normatieve waarde: de gelijke, correcte en onpartijdige behandeling van burgers. De bureaucratie is de organisatorische basis van de democratische rechtstaat die wij zeer hoog achten.

Toch staat de **bureaucratie onder druk**. En daarbij gaat het niet alleen om het frequent falen ervan, zoals bij de toeslagenaffaire, maar ook fundamenteeler. Heeft de nadruk die de bureaucratie legt op stabiliteit niet tot gevolg dat de overheid de duurzaamheidstransformatie tegenhoudt? Moeten we niet af van een organisatievorm die ontwikkeld is in de 19e eeuw en volstrekt niet meer past bij het snelle informatietijdperk en, vooral, bij de noodzaak om de transformatie vorm te geven?

Nu is voor mij de grote uitdaging van de transfor-

matieve overheid niet zozeer de verandering zelf – alles op een andere manier doen om tot een duurzame samenleving te komen. Maar vooral deze andere manier een plek geven binnen de bureaucratie. Uiteindelijk willen we de duurzaamheidstransitie realiseren binnen en niet buiten de democratische rechtstaat. En dus moeten we een manier vinden om **schijnbaar tegenstrijdige** krachten van stabiliteit en verandering te verenigen. Om het met een klassieke metafoor te zeggen: het gaat om het laveren tussen Scylla en Charybdis.

Scylla en Charybdis waren in de Griekse mythologie twee monsters aan verschillende kanten van een zeestraat. De taak voor zeelieden was hier tussendoor te bewegen. Bij de transformatie staan we voor de taak om niet te verzanden in bureaucratische procedures, maar ook niet af te drijven van het functioneren van de organisatie – we willen de democratische rechtstaat immers behouden. En dat moeten we zo weten te doen dat we vaart blijven maken want er is haast. Omgaan met deze institutionele veranderingsdynamiek vereist stuurmanskunst en lef. En het vermogen om andere zeelieden mee te nemen op deze missie: het vormgeven van de transformatieve bureaucratie. ■

Albert Meijer is hoogleraar publieke innovatie aan de Universiteit Utrecht. Met zijn veelvormige onderzoek draagt hij bij aan kennis over goed en duurzaam bestuur in de 21e eeuw.

netwerken om gezamenlijk tot collectieve actie te komen. De meest genoemde hoofdtaak van de overheid bij transitie is het ondersteunen van het nieuwe. Dat is wellicht te verklaren vanuit het feit dat de transitiewetenschap is ontstaan vanuit de innovatiewetenschap.

Twee lastige taken

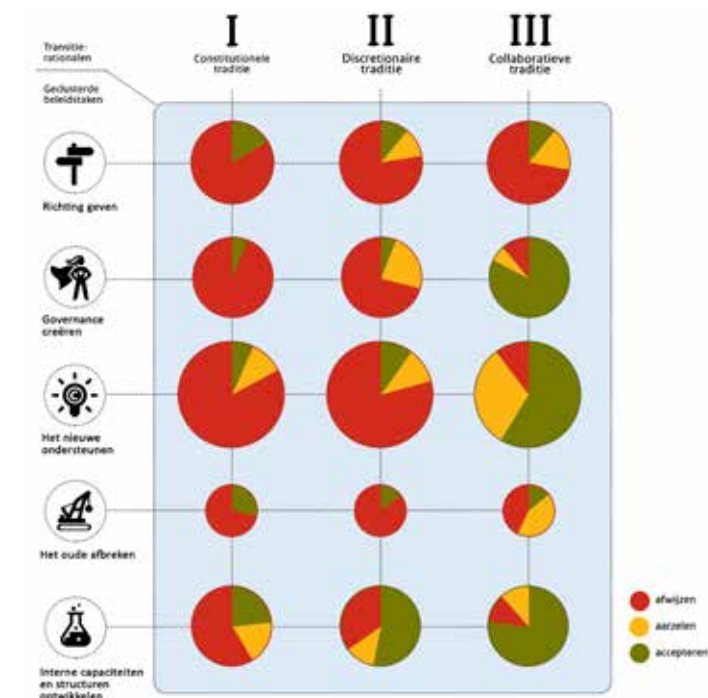
Richting geven is een hoofdtaak waar veel ambtenaren mee worstelen. Met richting geven bedoel ik de transitieambitie helder uitspreken naar de markt en de stip op de horizon concreet maken. We willen een klimaatneutrale samenleving in 2050; daarvoor moeten we nu in actie komen en de doelen operationaliseren. Hiervoor heb je ambitie en draagvlak nodig, maar die verhouden zich lastig tot elkaar. Als je de stip op de horizon ambitieus stelt, boet je in op draagvlak. En wil je iedereen aan tafel houden, dan komt de ambitie onder druk te staan. Een lastige spagaat, want voor succesvolle transitie heb je beide nodig.

Mission Oriented Innovation Policy gaat als theoretische stroming nog een stap verder. Deze theorie stelt dat de overheid veel ondernemender moet worden, zelf moet innoveren met een portfolio en risico's moet nemen om missies waar te maken. Denk bijvoorbeeld aan het plasticvrij maken van onze oceanen.

Bij het afbreken van het oude gaat het erom dat de overheid dysfunctionele structuren uit het oude regime moet doorbreken om ruimte te creëren voor nieuwe oplossingen. Hoe je dat doet, blijft in de wetenschappelijke artikelen veelal onderbelicht. Afbreken sluit als term niet goed aan bij de Nederlandse bestuurlijke tradities. Het oude afbreken betekent mogelijk ook dat je de potentiële verliezers compenseert omdat de samenleving een andere draai maakt. Zo kan de overheid de Nederlandse luchtvaart bijvoorbeeld helpen de transitie naar duurzame luchtvaart te maken door scherpe voorwaarden te stellen aan de corona-staatssteun.

Hoe komen we uit de impasse?

Om transitietaken te kunnen uitvoeren heb je als overheid nieuwe vaardigheden en structuren nodig. Je moet als ambtenaar bijvoorbeeld van alles weten over investeren, experimenteren en innovatieportfolio's. Ook moet je verschillende doelen slim met elkaar combineren en reflectief zijn op je eigen rol. Maar hoe leer je dat? In Nederland hebben we het geluk dat de transitie-



wetenschap hier is ontstaan. Twee toonaangevende instituten zijn in ons land gevestigd: het Copernicus Instituut voor Duurzame Ontwikkeling van de Universiteit Utrecht en DRIFT van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hoogwaardige kennis is dus relatief dichtbij te halen.

Lastig is dat wetenschappelijke artikelen moeten voldoen aan allerlei vereisten die niet bijdragen aan de praktische bruikbaarheid. Ze kennen een maximumaantal woorden en moeten veel aandacht besteden aan de methodologische verantwoording. Zo blijft er weinig ruimte over voor beleidsaanbevelingen. Voor de vertaling naar de beleidsomgeving zijn kennisinstituten als het Rathenau Instituut, AWTI en TNO cruciaal. Ook ligt hier een opgave voor de transitiewetenschap zelf. Met mijn promotieonderzoek wil ik een brug slaan tussen die werelden: mijn missie is om de transitiewetenschap en de bestuurskunde beter met elkaar te verbinden. Want alleen als iedereen zijn rol pakt, zorgen we ervoor dat belangrijke maatschappelijke transitie slagen. ■



Het missiegedreven innovatiesysteem, de motor achter maatschappelijke transformatie

Joeri Wesseling

Missies zijn een kapstok waaraan de transformatieve overheid haar beleidsinstrumenten kan hangen. Missiegedreven innovatiebeleid kan problemen aanpakken die radicale maatschappelijke verandering vragen, zoals klimaatverandering. De transformatieve overheid heeft echter tools nodig om dergelijk beleid te ontwikkelen en evalueren. Het nieuwe Missiegedreven Innovatiesysteem (MIS) biedt hier een oplossing. Ik zal het toelichten.

Allereerst: wat is een systeem? Een systeem is een afgebakende verzameling componenten die interacteren om een functie te vervullen. Denk aan een motor die bewegingsenergie genereert voor allerlei processen. Wanneer onderdelen van de motor ontbreken of niet goed op elkaar aansluiten, functioneert het geheel niet goed en moet er een **reparateur** aan te pas komen.

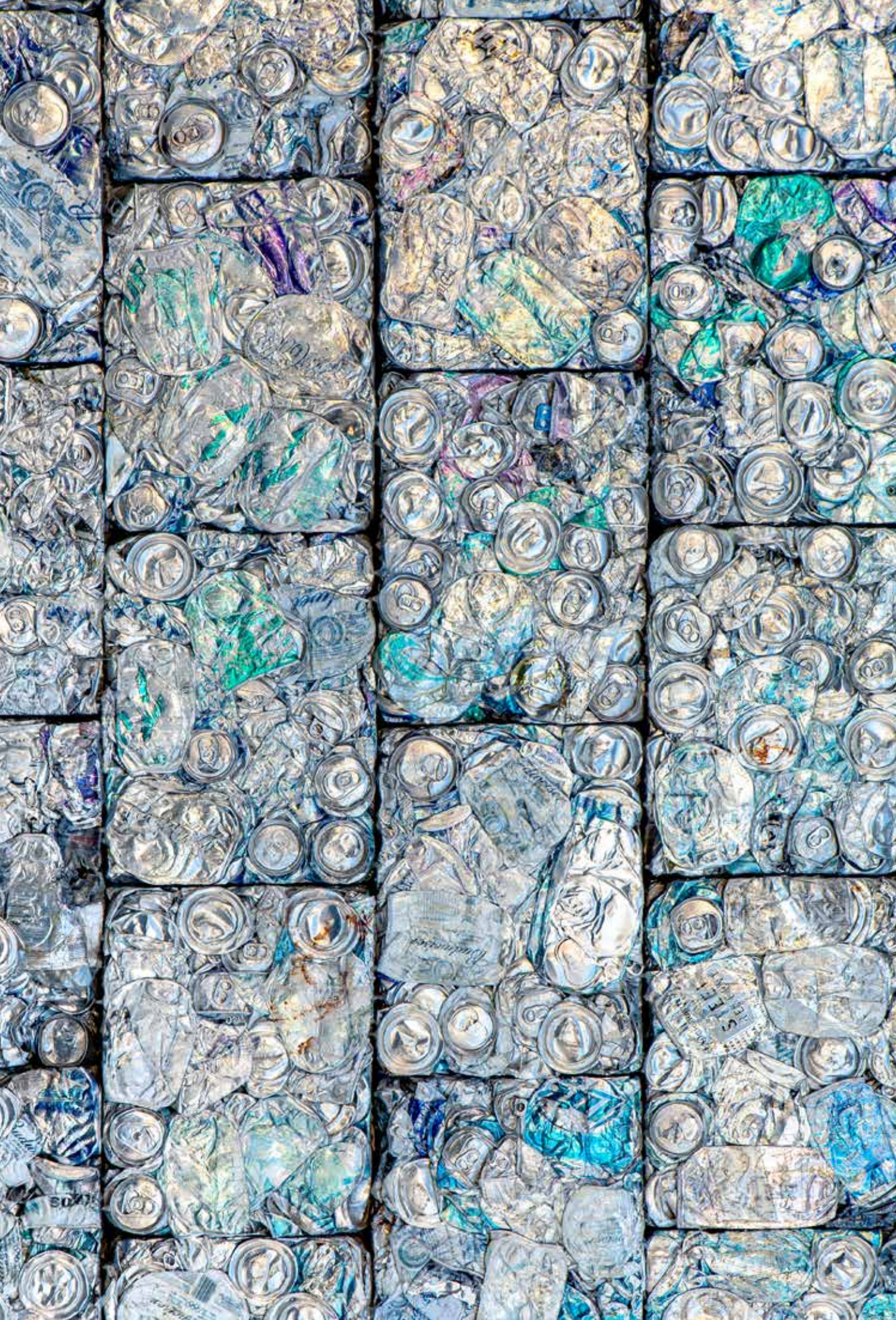
Net als een motor, bestaat een MIS uit verschillende componenten (bedrijven, consumenten, overheden, kennisinstellingen) die interacteren (samenwerken en concurreren) om **de innovatiekracht te genereren** die de maatschappij nodig heeft om te bewegen naar het missiedoel. Centraal in het MIS staat een groep organisaties die samen het missiedoel hebben bepaald en zich hieraan committeren. Deze groep noemen we de 'missie-arena', omdat het stellen van een transformatief doel een politiek gevoelig proces

is tussen voor- en tegenstanders van snelle maatschappelijke transitie. Voorbeelden zijn de Klimaattafels, de Verkeersveiligheidscoalitie, en de organisaties die de Nederlandse Green Deals ondertekenden.

Partijen in deze arena zetten zich in om andere organisaties (denk aan bedrijven en consumenten die niet aan tafel zaten) te mobiliseren en hun innovatiepotentieel aan te spreken. Zij tuigen dus een Missiegedreven Innovatiesysteem op. Een MIS is echter zo'n complex systeem, dat tal van onderdelen en interacties slecht kunnen functioneren. Dit noemen we **systeemproblemen**. Voorbeelden zijn een mismatch in vraag en aanbod van opgeleid personeel, regulering die innovaties blokkeert, en gebrek aan risicokapitaal. Innovatiestudies leren ons dat de effectiefste manier om transformatieve innovatiekracht op te starten, ligt in het wegnemen van deze systeemspecifieke problemen.

De kracht van het analytische MIS ligt in het holistisch identificeren van systeemproblemen en het verkennen van de mate waarin bestaand missiebeleid deze problemen aanpakt. Dergelijke verkenningen leveren belangrijke input voor de 'reparateurs' – veelal de transformatieve overheid, maar het kunnen ook andere partijen zijn. Door de problemen te verhelpen, kunnen zij hun innovatiemotor op gang brengen, en maatschappelijke transformatie verwezenlijken. ■

Joeri Wesseling is universitair docent bij het Copernicus Instituut voor Duurzame Ontwikkeling, Universiteit Utrecht. Hij onderzoekt duurzaamheidstransities vanuit systeem- en beleidsperspectief.



De ambtenaar als hoeder van maatschappelijke transitie

Als we in 2050 in een klimaatneutrale samenleving willen leven, dan is een ingrijpende transitie nodig die zich uitstrekt over vele domeinen in onze samenleving. Denk aan fundamentele veranderingen in ons energie-, voedsel- en mobiliteitssysteem. Transitiewetenschappers benadrukken dat de overheid onmisbaar is om maatschappelijke transitie te laten slagen. Maar veel ambtenaren worstelen met transitietaken. Daarom hebben we een nieuwe bestuurlijke traditie nodig: de transformatieve overheid.

Bestuurlijke tradities geven ambtenaren legitimiteit te handelen. Uit mijn promotieonderzoek blijkt dat het vormgeven van transitie een onmogelijke opgave is binnen de huidige bestuurlijke tradities.

Bijvoorbeeld omdat deze tradities voorschrijven dat een ambtenaar gebonden is aan strikte regels en procedures (vanuit de klassieke bureaucratie), altijd efficiënte oplossingen moet kiezen (vanuit neoliberalisme) en er een breed draagvlak moet zijn voor overheidsingrijpen (vanuit de netwerk-governance). Dat helpt allemaal niet om

voortvarend met transitie aan de slag te gaan. Daarom is een nieuwe bestuurlijke traditie nodig die ik de 'transformatieve overheid' noem.

De transformatieve overheid: cruciale rol voor ambtenaren

Een klimaatneutrale samenleving in 2050: als politiek is besloten dat we ons naar zo'n urgent doel bewegen, hebben ambtenaren een bestuurlijke traditie nodig die dit faciliteert. Argumenten, procedures en instituties die ervoor zorgen dat ambtenaren de transitietaken die transitiewetenschappers aan de overheid toeschrijven, goed



Politici hebben hun handtekening gezet onder internationale akkoorden

kunnen uitvoeren. Ambtenaren zijn immers degenen die met voorstellen komen, publieke plannen uitwerken, alternatieven aandragen of stimuleren, ideeën doorrekenen en programmeren.

Ambtenaren zijn een institutie op zich. Ze worden benoemd voor het leven, dus kunnen als geen ander tegenwicht (zie het net verschenen boek van Erik Pool over tegenmacht *Macht en Moet*) bieden aan de grilligheid van de politiek en de waan van de dag. Want transities vergen per definitie een lange adem. Als de politiek besluit dat de transitie er moet komen, als er doelen zijn en een roadmap, dan kunnen we de begeleiding van die transitie langdurig onderbrengen bij de ambtenarij. Ambtenaren worden daarmee de hoeders van transities en de publieke waarden die daaronder schuilen. Dit is een van de uitgangspunten van de transformatieve overheid.

De belangen van de toekomstige generaties

Dat het legitiem is dat ambtenaren met transities bezig zijn, staat buiten kijf. Politici hebben hun handtekening gezet onder internationale akkoorden, zoals het Klimaatakkoord en de Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties. Die langetermijnsafspraken zijn bindend. De transformatieve overheid betreft daarbij nadrukkelijk de belangen van de toekomstige generaties. Veel politici die nu opa of oma worden, gaan zich steeds meer bekommeren om het lot van hun kleinkinderen, onafhankelijk van hun politieke voorkeur. Ook politici die voorheen vooral gefocust waren op de economie. De toekomstige generaties ondervinden de gevolgen van onze collectieve besluiten nu, terwijl ze niet aan tafel zitten om mee te beslissen. Dit geldt ook voor natuurlijke entiteiten, zoals dieren of de natuur. In Nieuw-Zeeland hebben ze het daarom anders aangepakt met de Whanganui-rivier. Deze rivier is

belangrijk voor de leden van de Maori-stam, omdat ze geloven dat hun voorouders voortleven in de rivier. De rivier is aangemerkt als een levende entiteit en kan dus geen bezit worden van iemand. De rivier heeft wettelijke rechten gekregen: ze kan aanklagen en aangeklaagd worden. Bedrijven kunnen hier niet zomaar meer hun afval dumpen.

Deze denktrant is minder vreemd dan het wellicht lijkt. Een bedrijf is als BV ook een rechtsgeldige entiteit. We vinden het niet gek dat een abstracte, economische constructie rechten heeft. Waarom dan wel voor een ecosysteem waar mensen, planten en dieren afhankelijk van zijn? Door de natuur rechten te geven, kunnen waardevolle plekken in de wereld worden beschermd, zoals al is gebeurd bij natuurparken in de VS, de heilige rivier de Ganges in India en de regenwouden in Zuid-Amerika. Ook in Rotterdam bereidt een team juristen een zaak voor die de (nieuwe) Maas een eigen rechtspersoonlijkheid moet geven en zo de rivier kan vrijwaren van inbreuken op haar ecosysteem en schendingen van haar oevers.

Wettelijke verankering geeft ambtenaren de legitimiteit om vast te houden aan transities, ook als er economisch andere belangen spelen. Indien nodig kunnen toekomstige generaties en natuurlijke entiteiten bij de rechter afdwingen dat er wordt vastgehouden aan een ingezette transitie. Anders zullen de kortetermijnbelangen van de huidige, machtige partijen blijven prevaleren.

De uitdagingen van de transformatieve overheid

Als we een transitie willen laten slagen, kunnen we ambtenaren de transitie langdurig laten begeleiden en beschermen. Een fundamenteel probleem is dat ambtenaren niet democratisch gekozen zijn. Het doel van de transitie staat vast, maar over het 'hoe' moet altijd te praten zijn. Want een transitie is nooit af; het vraagt voortdurend om nieuwe afwegingen. Waarom mogen ambtenaren hierover besluiten als de politiek de wil van het volk vertegenwoordigt? Hoe we dit inrichten, moeten we dus goed uitdenken.

Ik denk dat er innovaties in de democratie nodig zijn en aanpassingen in de verhouding tussen de politiek en de ambtenarij. Het moet een politiek besluit zijn om de ambtenarij het mandaat, de legitimiteit en de invloed te geven om transities



Nieuwe narratieven

Dennis Wasch en Zeger Schavemaker

We verkeren in een existentiële crisis. Onze huidige levensstijl is onhoudbaar. De groeiende ecologische crisis is verstrengeld met steeds grotere sociale problemen. Er is niet alleen sprake van mondiale verhitting en zeespiegelstijging, maar ook van voedseltekorten, polarisatie en afbrekende democratieën. Met enkel de huidige transities komen we daar niet uit. De grootste opgave waar de mensheid voor staat, is het herstel van de relatie tussen mens en natuur. Wat ons gevangen houdt, is ons denken. **Er zijn fundamentele veranderingen nodig in ons denken over de mens en de wereld. We zijn toe aan een diepgaande reflectie over wat we denken dat een goed leven is.**

We kunnen de existentiële crisis niet oplossen met hetzelfde denken als wat deze heeft veroorzaakt. Transformeren kan alleen als we onze diepgewortelde overtuigingen loslaten. We zijn gaan geloven in oneindige groei, het belang van bezit, het 'ik', en dat succes een keuze is. Deze vooronderstellingen stellen we nauwelijks meer ter discussie. We bouwen er onze steden en samenleving op. Grote instituties houden nog te vaak oude vooronderstellingen in stand. Hierdoor blijven we onhoudbare systemen optimaliseren, zoals mobiliteit en energie.

Willen we collectief de existentiële crisis aangaan, dan hebben we individuele, diepe zelfreflectie

nodig. Vanuit welke waarden wil ik leven? Je vooronderstellingen, en daarmee je identiteit, in twijfel trekken is een oncomfortabel proces, maar onze morele plicht. We moeten beseffen dat al ons handelen in het nu gevolgen heeft voor miljarden mensen en medeorganismen na ons.

In Amsterdam voeren wij deze diepgaande analyses uit, over onszelf als mens en als ambtenaar, over onze organisatie en onze cultuur. Als we de huidige denkbeelden loslaten, welke komen er dan voor in de plaats? Een bewustzijn van de verbondenheid, van mensen met elkaar en met de natuur. Daarbij past verandering van concepten. Bijvoorbeeld van huidige supermarkten naar gezond voedsel met gevoel voor de natuur in de productie; van ziekenhuizen naar preventie en zorg voor elkaar.

Wij werken aan gewenste toekomst, vanuit persoonlijke transities, collectieve wijsheid en nieuwe narratieven. Dit doen we met labs, dialogen en persoonlijke gesprekken. Samen schrijven we een nieuw narratief over een houdbare en waardenvolle levensstijl. Voor ons is de transformatieve overheid meer dan een nieuwe bestuurlijke traditie. Het is een diepgaande reflectie op onszelf. Doe je daar niet aan mee? Dan ben je medeplichtig aan het instandhouden van de onhoudbare systemen met alle gevolgen van dien. We roepen mensen op mee te werken aan de narratieven over de gewenste toekomst. ■

Dennis Wasch en Zeger Schavemaker werken aan een goed leven. Ze verbinden graag met mensen om samen te werken aan een radicaal ander narratief en een transformatieve overheid.

Ik ben ervan overtuigd dat we zowel transitiewetenschappen als bestuurskunde nodig hebben om te komen tot een nieuwe bestuurlijke traditie

te begeleiden. Dit is ingrijpend, want de politiek geeft voor lange periode een deel van haar macht af aan een groep mensen die niet is gekozen. Ambtenaren hebben bescherming en ondersteuning nodig bij hun transitietaken, maar moeten óók gecontroleerd kunnen worden.

Wat betekent de transformatieve overheid voor de vaardigheden van ambtenaren? Om met transitietaken aan de slag te kunnen gaan, moet je als ambtenaar toekomstgericht zijn en als een systeemarchitect begrijpen aan welke knoppen je kunt draaien. Transitie gaat over domeinen heen, terwijl de Rijksoverheid verkokerd georganiseerd is. Dat vraagt om specifieke competenties en een andere manier van kijken, holistisch en abductief: terugredenerend vanuit de stip op de horizon. Je moet daarbij duurzaamheids- en sociale doelen slim aan elkaar weten te verbinden, want transitie heeft ook verliezers.

Het vervolg

Het concept van de transformatieve overheid staat nog in de kinderschoenen. De bestuurskunde en de transitiewetenschappen zijn niet vaak zo dicht bij elkaar gebracht. Ik ben ervan overtuigd dat we beide nodig hebben om te komen tot een nieuwe bestuurlijke traditie waarmee ambtenaren voortvarend aan de slag kunnen. ■

Dit artikel is gebaseerd op *Legitimizing Transformative Government: Aligning essential government tasks from transition literature with normative arguments about legitimacy from Public Administration traditions. Environmental Innovation and Societal Transitions*, 39: 191-205.



Transitie om klimaatdoelen te halen druist in tegen rolopvatting van ambtenaren

Zoals zoveel departementen staat ook het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat voor een enorme transitie-opgave. De gestelde klimaatdoelen zijn bijzonder ambitieus. Een weinig gestelde vraag is of de opvatting van ambtenaren over de eigen rol wel strookt met de opgave de noodzakelijke transities in goede banen te leiden. Uit een rondgang op het ministerie blijkt dat ambtenaren nogal verschillen van mening over wat een overheid kan en mag doen. De transitie is er in elk geval niet mee geholpen.

Ik denk dat het deel van het ministerie dat verantwoordelijk is voor duurzaamheid niet gewend is om zwaar in te grijpen”, is een opmerkelijke opvatting van een ambtenaar van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Veelzeggend. Het ministerie staat voor de taak de mobiliteit van mens en goederen in 2050 mogelijk te maken zonder enige uitstoot. Dat valt niet samen met oude beleid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Daar ging het er lange tijd om de economische ontwikkeling te ondersteunen door zo veel mogelijk wegen, spoorlijnen en vaarwegen aan te leggen. Nu nemen juist zaken als leefbaarheid, gezondheid en duurzaamheid een belangrijke plaats in. Klimaatverandering betekent voor het ministerie ook: anticiperen op de gevolgen van de zeespiegelstijging en veranderende weersomstandigheden. Dan gaat het zowel om overstromingen zoals in Valkenburg in 2021, als om de verdroging van de bodem die al

een paar jaar manifest is. Vanwege die gevolgen is ander waterbeheer nodig. Waar het ministerie naartoe werkt is dus duidelijk. Er is geen discussie over de juistheid van de doelen; en ook niet over het gegeven dat de transitie ingrijpend is. Op meerdere plekken wordt gewerkt aan transities. Grote overeenkomst is dat het niet om geïsoleerde problemen gaat, maar om sterk samenhangende ontwikkelingen. Daarbij kan een oplossing voor één aspect gemakkelijk een al bestaand probleem elders vergroten. Het oplossen van deze maatschappelijke problemen vereist dus niet alleen een ander beleid, maar ook andere, integralere oplossingen.

Flinke botsing

Binnen de kring van transitiespecialisten is heel wat geschreven over de cruciale rol die aan overheden is toebedeeld bij transities. Op basis van een analyse van zo’n honderd wetenschappe- ►



Gezocht: ambtelijke ambassadeurs van transities

Gwen Aartsma

In mijn werk spreek ik met bedrijven uit allerlei sectoren over verduurzaming. En één ding is duidelijk: steeds meer bedrijven snappen dat verandering nodig is. Binnen hun eigen bedrijf, maar ook in het systeem als geheel. Wetgeving die verduurzaming aanmoedigt, wordt daarom vaak toegejuicht. Een gelijk speelveld waarbij niet-duurzame bedrijven niet langer voordeel genieten is immers hard nodig.

Maar zoals zo vaak gaat het in de praktijk anders dan in de theorie. Bedrijven klagen dat de wetgeving te complex is, dat integraliteit ontbreekt, dat ze door de administratieve lasten te weinig tijd hebben om te werken aan duurzaamheidsoplossingen. Enkelens zeggen zelfs dat ze Nederland zullen verlaten vanwege deze extra lasten, wat mij vooral als **chantageachtige vertragingstactiek** in de oren klinkt.

Toch begrijp ik de frustratie van bedrijven. Vooral als zij vastlopen op de regels zodra ze duurzame oplossingen aandragen, zoals nieuwe producten en productiemethoden. De wet- en regelgeving is gebouwd op het huidige systeem, terwijl voorlopers al bezig zijn met het nieuwe systeem. Door verouderde of complexe wetgeving worden deze oplossingen soms juist tegengewerkt.

De markt schreeuwt om een overheid die met bedrijven meedenkt en snel kan handelen. Hierbij gaat het niet alleen om politieke leiders,

maar vooral om ambtenaren die bereid zijn om samen te werken en zich in te zetten voor transformaties. De overheid en haar ambtenaren moeten niet alleen richting geven, maar ook het nieuwe ondersteunen én het oude afbreken en destabiliseren. Er wordt om een **partnerschap tussen bedrijven en de overheid** gevraagd, waarin beide partijen een actieve rol spelen om verduurzaming en andere maatschappelijke doelen te verwezenlijken.

Het geeft hoop om verhalen te horen van bedrijven die zeggen proactieve ambtenaren tegen te zijn gekomen. Ambtenaren die transities versnellen en buiten de huidige kaders kijken. We zouden meer van deze ambtelijke transitieambassadeurs kunnen gebruiken. Tegelijkertijd is het begrijpelijk dat ambtenaren geen vertragingstactiek van bedrijven willen volgen. De **spagaat** waar ambtenaren in terecht kunnen komen, is voorstelbaar.

De onderzoeken van Rik Braams geven mij, en hiermee de bedrijven waarmee ik werk, inzicht in de transitietaken van de overheid en wat ambtenaren ervan kan weerhouden om die uit te voeren. En ik hoop dat ook ambtenaren hierdoor leren en zich gesterkt voelen in hun rol, want hoe meer ambtenaren deze rol aan durven (en weten) te nemen en hoe sterker de transformatieve overheid, hoe groter de kans dat wij samen het systeem duurzaam kunnen veranderen. ■

Gwen Aartsma is duurzaamheidsadviseur bij Copper8 en was dat voorheen bij Berenschot. Ze is gedreven om onze planeet leefbaar te houden en gaat samen met organisaties en overheden de uitdaging aan om de transities waar we voor staan te versnellen.

Tegenover al het 'zou moeten' van de transitiewetenschappers staat dat de ambtelijke wereld is ingericht om de maatschappelijke stabiliteit te waarborgen

lijke artikelen over transities valt de rol van de overheid samen te vatten in vijf transitietaken. Deze zijn: geeft richting, creëer een governance structuur, support het nieuwe, destabiliseer het onduurzame, en creëer nieuwe, interne structuren en capaciteiten.

Ten eerste wordt van de overheid verwacht dat ze de structurele verandering leidt, dat ze bij de uitvoering van de transitie de juiste partijen betreft en daarbij de noodzakelijke alternatieve ontwikkelingen ondersteunt. Ze moet niet alleen nieuwe ontwikkelingen omarmen, maar ook het niet-duurzame durven stoppen. Om transities tot een goed einde te brengen moet de overheid bovendien naar zichzelf kijken en op transities gerichte capaciteit opbouwen. Deze taken zouden uitgevoerd moeten worden door ambtenaren. Hoe gedegen de wetenschappelijke onderzoeken naar de rol van overheden bij transities ook mogen zijn: het blijft een veronderstelling, en bij de wetenschappers een blinde vlek, dat ambtenaren aanbevelingen uit onderzoek eenvoudig zullen overnemen. Dat blijkt eens te meer uit de 34 vraaggesprekken met beleidsambtenaren binnen IenW. Want tegenover al het 'zou moeten' van de transitiewetenschappers staat dat de ambtelijke wereld is ingericht om de maatschappelijke stabiliteit te waarborgen. Dat houdt gangbare praktijken, processen en procedures in stand waarbij legitimiteit een belangrijk terugkerend element is. Wat legitiem is, is niet alleen voor ambtenaren volstrekt logisch, maar ook onmisbaar voor een democratie. Het gaat immers om overeenstemming en helderheid over welke bevoegdheden zijn toegewezen aan een ambtenaar of ambtelijke instelling en over hoe verantwoording wordt afgelegd over het gebruik van die bevoegdheden. Legitimiteit betekent in

dit verband gerechtvaardigd of gegrond optreden dat te controleren is. De bestaande logica van legitiem optreden botst echter flink met de verwachtingen die transitiewetenschappers hebben van de overheid.

Moet de overheid innovatie sturen? Een ruime meerderheid van de ondervraagde ambtenaren ziet daar geen probleem in. Dat het ministerie klimaatbestendigheid moet stimuleren wordt als een transitie onderkend. Een ambtenaar verwoordt het doeltreffend: "We zeggen: 'klimaatbestendigheid gaat over zware regenval of extreme droogte en de daaruit voortvloeiende schade mag niet groter zijn dan de schade in 1990'." Een dergelijke concrete doelstelling wordt echter niet opgeschreven, omdat het te grote aanpassingen vraagt om haalbaar te zijn. Het strijdt daarmee met het ambtelijke gebruik te streven naar een breed draagvlak dat uiteindelijk die maatschappelijke stabiliteit biedt. Vage ambities zijn soms handiger bij het bouwen van maatschappelijke coalities en het creëren van vertrouwen tussen partijen die met elkaar moeten gaan samenwerken. De vaagheid heeft dus als functie om binnen ►

Methodologische verantwoording

De data van de publieksversie van het artikel *Understanding why civil servants are reluctant to carry out transition tasks* (gepubliceerd in *Science and Public Policy*) komen van 34 interviews met ambtenaren van het ministerie van IenW: 16 uit het mobiliteitsdomein, 11 uit het domein van de circulaire economie en 7 uit het waterdomein. Hun werd voorgelegd of ze bepaalde transitietaken als opdracht vanuit hun managementteam zouden kunnen krijgen. De kernvraag hierachter was: welke normatieve argumenten gebruiken ambtenaren om te bepalen of ze transitietaken kunnen uitvoeren? Van de antwoorden van deze selecte steekproef is inductief een thematische analyse gedaan. De thema's die aanduiden dat transitietaken moeilijk uitvoeren zijn, laten – soms latente – institutionele regels zien. Deze regels, hoewel soms confronterend, worden breed herkend, en erkennen dat het niet aan personen ligt, maar aan onderliggende structuren.



Overmorgen ont-moeten

Caroline Maessen

Transformatief bestuur vraagt om bewustzijn van dwingende patronen die de status quo in stand houden in plaats van ruimte maken voor drastische veranderingen. Hoe Nederland de toekomst vormgeeft hangt niet alleen af van hoe goed de overheid belangen van mens en niet-mens wikt en weegt, maar ook van hoe capabel ambtenaren zijn om te 'ont-moeten'. Kunnen ze eigen veronderstellingen en vooroordelen onder ogen zien en de huidige praktijken en routines ter discussie stellen? Gedeelde verbeeldingen van overmorgen zijn daarom onontbeerlijk.

Het maakt verschil of je overmorgen ziet als potentiële toekomst die zich manifesteren door jouw keuzes in het heden, of als een eendimensionaal verlengstuk van het verleden en heden. Het laatste levert weinig verrassende toekomst op, terwijl het eerste je helpt om onverwachte mogelijkheden te verkennen.

Het maakt ook uit of je de toekomst ziet als **ver weg of nabij**. Verre toekomst baseer je op verbeelding en ze beïnvloeden hoe je denkt te handelen op basis van waarden. Nabije toekomst baseer je op kennis en ervaring uit het verleden en ze beïnvloeden hoe je doorgaans daadwerkelijk handelt op basis van afwegingen over de haalbaarheid.

In dat verschil zit 'm nou net de crux. De wil om het anders te doen is er wel, maar het blijkt verlamdend moeilijk te breken met ingesleten patronen en overtuigingen van kortstondig gewin. Er zijn tijdelijke steigers nodig die mensen ondersteunen om iets nieuws te bouwen en geleidelijk het oude los te laten. **Scaffolding, zeggen de Engelsen**. Het mooie daarvan is dat het tegelijk duidt op het 'bouwwerk' als op het 'bouwen' zelf.

Beelden van mogelijke verre toekomst kunnen verleiden, maar ook confronteren. Allebei waardevol. Zeker als je ondanks je ongemak niet wegstapt, maar je met die beelden probeert te verbinden door persoonlijke verhalen van jezelf en anderen. Funest is wanneer je die beelden als waarheid tegemoet treedt, met een planbaar, gecontroleerd pad ernaartoe.

Als je samen met anderen atypische toekomst concreter maakt, bevraagt en betwist, kun je **verhalen oogsten**. Over analogieën met het verleden en nieuwe identiteiten in de toekomst. De verhalen zelf kunnen weer dienen als steigers voor anderen om los te komen van huidige paradigma's, hun ongemak te verdragen en vooruit te bouwen. In die zin is het verwezenlijken van een duurzame toekomst niet anders dan stoppen met roken of beginnen met fitness. Visualiseren van overmorgen en starten met *ont-moeten*. ■

Caroline Maessen promoveert aan de Radboud Universiteit Nijmegen op de toekomst als kompas. Bij het lectoraat Co-design van Hogeschool Utrecht maakt ze ontwikkelde kennis toepasbaar in tools voor systemisch ontwerpvermogen.

‘Werken ambtenaren voor de samenleving of staan ze ten dienste van de minister?’

brede netwerken te komen tot algemeen geformuleerde afspraken die elkaar in subtiel evenwicht houden. Het gevolg is dat doelen mogelijk niet concreet zijn, want dat zou het vertrouwen en evenwicht tussen de partijen maar verstoren. Vage doelen maken vervolgens de uitvoering veel lastiger. Zo botst de noodzakelijke transitie op de weerbaarheid van de in maatschappelijke stabiliteit ontwikkelde ambtelijke werkwijze.

Zachte beleidsinstrumenten

Voor het implementeren van nieuw beleid worden ook vrijwillige overeenkomsten en convenanten met het bedrijfsleven gebruikt. De geïnterviewden geven daar vaak de voorkeur aan, als er in de samenleving nog geen breed draagvlak voor verandering is. “Er zijn veel afspraken en convenanten en meer van dat soort zachte beleidsinstrumenten. Convenanten met de industrie zijn voor ons creatieve middelen om vooruitgang te boeken op een milieuagenda”, zegt een ambtenaar. Maar de geïnterviewde ambtenaren weten als geen ander dat op vrijwilligheid gebaseerde afspraken, ook wel bekend als ‘inspanningsverplichtingen’, beter werken bij kwesties die niet of nauwelijks politiek geladen zijn of geen grote maatschappelijke tegenstellingen behelzen. Vrijwillige afspraken met marktpartijen zijn op den duur effectiever, merken ze op, wanneer politiek duidelijk wordt dat er op een gegeven moment dwingende regels komen. De tijd die een dergelijk proces in beslag neemt overschrijdt echter al snel de zittingsduur van een kabinet. Vrijwillige afspraken omzetten naar regels is zeer gevoelig voor politieke machtsverschuivingen in het parlement en vooral speerpunt voor politieke beïnvloeding door partijen die geen regels wensen. Denk aan de

lobby van een bedrijfstak. Daarnaast, zo stelt een doorgewinterde ambtenaar vast, zijn de ambities bij de zachtere beleidsinstrumenten nogal aan verandering onderhevig door de veranderende politieke prioriteiten. Om transities goed te kunnen doorvoeren is een consistent beleid nodig dat verder reikt dan de vier jaar van een kabinetsperiode.

Perspectief verbreden

Partijen vanuit verschillende perspectieven bij een transitie betrekken is “bijna te voor de hand liggend” en “zeer nuttig om uit je tunnelvisie te komen”, geven geïnterviewde ambtenaren aan. De noodzaak van dat betrekken, en ook bepalen welke partijen even op de tweede ring moeten blijven zitten, is de tweede transitietask die transitiewetenschappers hebben van de overheid. “Het betrekken van het hele ecosysteem is essentieel, zeker in de oriënterende fase. Anders wordt de politieke arena in een latere fase onbeheersbaar”, zo zegt een ambtenaar. Als ambtenaren controle verliezen over welke oplossingen worden voorgesteld, kan dat in de ogen van geïnterviewden namelijk gemakkelijk leiden tot ongewenste dynamiek, of tot weerstand in de samenleving. Zo voert een ambtenaar aan dat een proces om anderen bij de uitvoering te betrekken soms doelbewust wordt vermeden wanneer de minister geen officieel standpunt heeft geformuleerd. Balanceren tussen samenwerking met anderen en opvolging van de opdrachten van hun minister is delicaat. Het kan ambtenaren in een lastige positie brengen, omdat ze als neutraal worden gezien en in het belang van de samenleving werken, waardoor “een situatie ontstaat waarin iedereen met je wil praten”. Aan de andere kant kan de balans bewegen naar strategisch handelen, zoals selectieve argumenten en formuleringen, omdat alleen het parlement moet worden overtuigd. Feitelijk gaat het hier om verschillende opvattingen over je rol als ambtenaar. De ene opvatting is dat ambtenaren binnen een instituut voor de samenleving werken. De andere is dat ze altijd ten dienste staan van de minister. Dat deze twee opvattingen naast elkaar voorkomen leidt al snel tot een patstelling; het bewerkstelligen van een transitie is er in elk geval niet mee geholpen. De noodzaak om (innovatieve) alternatieven voor onduurzame aspecten in het huidige systeem te ontwikkelen geeft, volgens de transitiewetenschappers, de overheid de taak nieuwe bedrijven of instellingen bij ontwikkelingen te betrekken ►



Het binnenwerk

André Schaminée

In het even poëtische als geestige werk *Real Time* van Maarten Baas zien we allerlei klokken in vertrouwde vormen. Wie beter kijkt, ziet dat aan het verstrijken van de tijd geen mechaniek ten grondslag ligt maar menselijk handelen. Wijzers worden voortgeduwd, digitale cijfers worden uitgewist en weer zichtbaar gemaakt. Het laat je fantaseren over wat gebeurt als deze werkers een ander perspectief op tijd zouden ontwikkelen. Rik Braams deelt deze fascinatie voor het binnenwerk van de machine. Maar waar Baas een menselijke factor introduceert, licht Braams de menselijke factor uit die er altijd al was, maar gemakkelijk over het hoofd wordt gezien.

Organisaties kun je zien als **zeer nauw afgestelde probleemoplosmachines**, waarbinnen gewerkt wordt volgens duidelijke structuren en procedures. Alles loopt gesmeerd, totdat die structuren en procedures ineens onderdeel van het probleem blijken te zijn. Dat is precies waar we bij transitievraagstukken getuige van zijn. Werken aan verandering van systemen betekent dan ook: veranderen van je eigen organisatie. Meer in jargon gesteld: er is geen transitie zonder transformatie.

Lekker dan. Heb je als ambtenaar een duidelijke rol en taak, moet het ineens anders. Maar hoe,

dat vertellen ze er niet bij. Het zijn de **grenswerkers van een organisatie** die hier als eerste mee te maken krijgen; de medewerkers die binnen en buiten met elkaar verbinden. Zij zien dat werkwijzen moeten veranderen, maar merken al snel dat de machine onverminderd doordraait. Pogingen tot aanpassingen verlopen moeizaam of worden zelfs actief tegengewerkt. Zo houdt de eigen organisatie het probleem in stand dat het geacht wordt te helpen oplossen.

Om doortastend te werken aan een transitie, moet ruimte worden gemaakt voor de transformatie van de organisatie. Dat vraagt niet zozeer nieuwe kennis, maar veel meer een nieuwe benadering. Ga maar na: veranderingen gaan gepaard met onzekerheid. En organisaties zijn nu eenmaal ingesteld op controle en grip. **Dat knelt**. Want onzekerheden laten zich, anders dan risico's, niet managen. Ze vragen een cultuur van exploratie en leren.

Er is nog te weinig aandacht voor de vraag hoe publieke organisaties moeten veranderen als onderdeel van transities. Wie staat ervoor aan de lat? Daarom verlopen transities stroever dan we zouden willen. Het promotieonderzoek van Rik Braams biedt aanknopingspunten om hier verandering in te brengen. Hoogste tijd. ■

André Schaminée is partner en hoofd social design bij TwynstraGudde. Begin 2023 verscheen zijn essay ‘Werken aan transities – tien vuistregels voor een effectieve aanpak’, te downloaden via [twynstragudde.nl](https://www.twynstragudde.nl).



Het transitievacuüm in het Duitse openbaar bestuur

Isabell Eberlein

Ook Duitsland staat aan de vooravond van een grote transitie in de mobiliteitssector. Die transitie wil tot nu toe niet erg vlotten; de CO₂-emissies zijn sinds 1990 licht gestegen, terwijl die volgens de Duitse klimaatdoelen met 40% verminderd hadden moeten zijn. Waarom het Duitse ministerie voor Digitaal en Verkeer (*Ministerium für Digitales und Verkehr*, BMDV), en in het bijzonder de ambtenaren die daar werkzaam zijn, het zo moeilijk vinden om het politieke doel te verwezenlijken? Ik zie dat de Duitse ambtenarij in de praktijk **vastzit in de constitutionele traditie** van openbaar bestuur. Dat maakt het erg moeilijk, misschien zelfs moeilijker dan voor de Nederlandse ambtenarij, om de bekende vijf transitietaken uit te oefenen. En dat maakt de noodzaak voor een transformatieve overheid des te groter.

Voor iedere transitietaak is er in het Duitse openbaar bestuur sprake van een transitievacuüm. Allereerst bestaat er geen toereikend klimaatplan voor de emissiereductie in de mobiliteitssector (transitietaken: richting geven). Het BMDV heeft wel experts en stakeholders uitgenodigd voor een adviesraad. Echter, dit zijn voornamelijk actoren uit het bestaande systeem. Een evenwichtige representatie van de verschillende vervoermiddelen ontbreekt. Zo vond er onlangs een mobiliteits-top plaats,

georganiseerd door de Bondskanselarij en het BMDV, met alleen partijen uit de auto-industrie. Partijen die zich richten op het openbaar vervoer of de fiets, ontbraken volledig (transitietaken: governance creëren). Logischerwijs blijft de ruimte voor vernieuwing daardoor momenteel altijd **binnen de kaders van het bestaande** – en dus oude – systeem. Systeeminnovaties vinden niet of nauwelijks doorgang (transitietaken: het nieuwe stimuleren). Als gevolg hiervan worden geen stappen gezet om de fossiele mobiliteitsvormen actief te verminderen (transitietaken: het onduurzame destabiliseren). Tot slot heeft de ambtenarij van het BMDV momenteel niet de kennis en kunde in huis om haar transitietaken te identificeren (transitietaken: nieuwe structuren en capaciteiten creëren).

Juist dat laatste punt is de eerste stap die gezet moet worden om uit dit transitievacuüm te komen. Want pas na die interne veranderingen kan de ambtenarij de andere transitietaken op zich nemen. Voor de situatie in Duitsland betekent dit dat op federaal niveau een **top-downproces** ingezet zou moeten worden. De top moet de wens uitspreken dat de rollen van de ambtenaren veranderen; zij moeten zich bekwalen in de vaardigheden die nodig zijn om een transitie voort te duwen. Zo werken we aan een transformatieve overheid, die de eigen klimaatdoelen wél waar kan maken. ■

Politicooloog Isabell Eberlein is CEO van Velokonzept, een organisatie die zich inzet voor het bevorderen van het fietsgebruik in Duitsland. Zij ziet de fiets als meer dan een vervoermiddel; voor haar is het een vehikel om de samenleving ten positieve te veranderen – zowel ecologisch als sociaal.

‘Een veelbelovende innovatie is er een die precies past in het bestaande systeem’

en hen daarbij te ondersteunen. Bijvoorbeeld door innovatiefondsen in te stellen en tijdelijke vrijstelling te geven van knellende regels die de transitie in de weg zitten. Voor de meeste geïnterviewde ambtenaren is die rol bepaald geen uitgemaakte zaak. Zij uiten hun zorgen over het gelijke speelveld, de willekeur, ministeriële verantwoordelijkheid en het onrechtmatig ingrijpen in de markt. Veelbetekenend is de uitspraak “we werken voor de samenleving als geheel.” Cru gezegd, uit goed ambtenaarschap ontstaat een tegenzin om voor de transitie noodzakelijke innovatieve krachten optimaal hun werk te laten doen. Enkele respondenten zijn beducht om met nieuwe partijen samen te werken als dit gevestigde partijen uitsluit of frustrereert. “Het tast mijn integriteit aan,” zegt een van hen, om gevestigde partijen uit sluiten, “want ik denk dat we voor iedereen werken. Je kijkt dus naar de maatschappelijke belangen en denkt strategisch na met wie je allemaal kan samenwerken en hoe je ieders bijdrage oprecht kunt gebruiken en beoordelen.” De voorkeur geven aan nieuwkomers is soms nodig om systeemverandering te sturen, maar voor sommige ambtenaren wordt het al snel een integriteitsprobleem. Ook hier rijst de vraag: welke opvatting bestaat er over de rol van de ambtenaar?

Innovaties, leuk dat ze er zijn

Lijnrecht tegenover het omarmen van nieuwe ontwikkelingen staat in de ogen van transitiewetenschappers dat de overheid de taak heeft om het oude, niet-duurzame af te bouwen. Dit vereist het vertragen of zelfs helemaal stoppen van ontwikkelingen en activiteiten die transitie hinderen. Dat roept bij sommige geïnterviewde ambtenaren instemming en bij andere huiver op. Een deel van de ambtenaren verwerpt dit onomwonden. Zij noemen de visie van de minister als essentiële voorwaarde voor ambtenaren om deze taak uit te voeren. Bovendien, stellen zij, zijn marktmechanismen veel efficiënter om beleidsdoelen te halen. Overheden zouden zich niet moeten bemoeien met dit inherente marktproces. De markt breekt het ongewenste volgens hen vanzelf af, en als dat niet het geval is, was er in de eerste plaats geen probleem. Flink wat ambtenaren stellen zich aarzelend op tegenover nieuwe, innovatieve spelers en menen dat die vaak proberen nieuwe monopolies te vestigen door te pleiten voor een nieuw beleid dat gunstig uitpakt voor hun projecten. Ze voeren daarbij aan dat nieuwe oplossingen niet hanteer-

baar zijn voor gevestigde partijen, terwijl die wel essentiële aspecten van de sector draaiende houden. Het adagium lijkt hier: een veelbelovende innovatie is er een die precies past in het bestaande systeem, met eventueel wat minimale aanpassingen aan dat systeem. Innovaties kunnen daarom door sommigen vooral worden gezien als ‘leuk dat ze er zijn’. Ze worden pas aantrekkelijk als ze eenvoudig zijn te implementeren. Omdat het vaak pilots betreft, is het niet de moeite waard er het hele systeem voor te veranderen. Het ligt vaak politiek gevoelig om onduurzaam beleid te ontregelen. Geïnterviewden voelen zich niet geroepen om dergelijke gedachten in discussies te verwoorden. Een ambtenaar illustreert het zo: “Het wordt niet op prijs gesteld in formele discussies [voor ambtenaren] om te stellen dat het onverstandig is nieuwe huizen te bouwen in het westen van het land vanwege de voorspellingen dat de zeespiegel zal stijgen”. Dergelijke uitspraken zouden de bouwambitie van het huidige kabinet bekritisseren. In discussies buiten de besloten ambtelijke kring tonen veel ambtenaren zich helemaal huiverig deze zaken hardop te zeggen. Deze houding komt voort uit de institutionele regel dat de minister politiek verantwoordelijk is voor de ambtelijke uitspraken. Dit weerhoudt de ambtenaar er in feite van om in het openbaar afkeurende verklaringen af te leggen over onduurzaam beleid. Dat is zeer begrijpelijk, maar het gevolg is wel dat de aandacht liever uitgaat naar nieuwe ontwikkelingen; die worden als ‘sexy’ en niet-bedreigend beschouwd. Zoals een ambtenaar het stelt: “We vinden het makkelijker om een podium te geven aan dingen die goed gaan. We kunnen hier selectief mee zijn omdat het niemand pijn doet. Iemand krijgt gewoon een extra schouderklopje.” Die voorkeur betekent dat ambtenaren hun aandacht wel richten op ‘het ondersteunen van

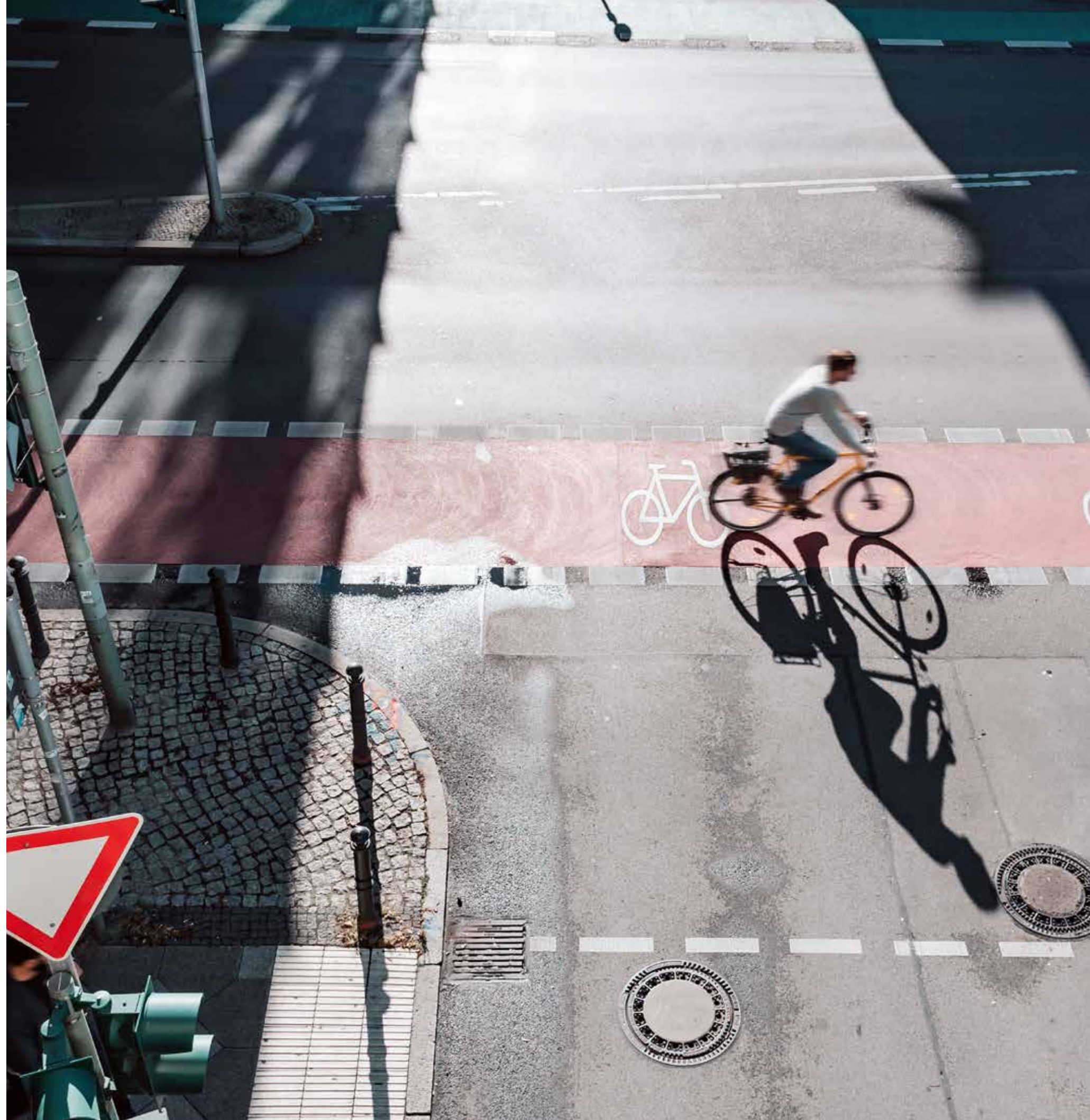
het nieuwe' dat binnen het huidige systeem past en 'het ontregelen van het onhoudbare' liever laten liggen.

Liever niet

Ambtenaren geven aan dat ze zelfs op hun hoede zijn om niet-duurzame effecten van bestaande praktijken te erkennen. Het vraagt immers een 'enorme, systematische verandering' om deze duurzaamheidsproblemen te overwinnen en daarvoor is het ministerie niet toegerust, zoals een van hen zegt. De oorzaak ligt bij de jarenlange bezuinigingen op ministeries, inclusief het terugbrengen van het aantal ambtenaren, wat heeft geleid tot te veel werk en een gebrek aan ruimte voor extra taken. Dus in plaats van integraal naar maatschappelijke problemen te kijken, houden ambtenaren zich liever bij de verantwoordelijkheid voor één aspect. Dat kost doorgaans al inspanning genoeg. Of zoals een ambtenaar het formuleert: "We zijn er voor de uitvoering van politieke besluiten. We zijn niet een organisatie die van de wereld een betere plek wil maken."

Om transities tot een goed einde te brengen moet de overheid ook naar zichzelf kijken, is de verwachting van transitiewetenschappers. Het is belangrijk dat verandering wordt verankerd in interne structuren en processen en dat capaciteit wordt opgebouwd die voor transities nodig is. Het overheidsapparaat moet in staat zijn te leren van experimenten en kritisch de eigen rol en regelgeving kunnen evalueren en herzien. Een groot deel van de ambtenaren leunt echter op de bestaande ideeën over het ontwikkelen van vaardigheden. Ze baseren zich op de overtuiging ervoor te moeten waken dat overheidsgeld wordt uitgegeven aan potentiële mislukkingen terwijl er nog volop politieke discussie is over een aanpak. ►

'We zijn er voor de uitvoering van politieke besluiten. We zijn niet een organisatie die van de wereld een betere plek wil maken'



Ambtenaren met procesmanagementvaardigheden hebben de laatste jaren meer waardering gekregen ten opzichte van die met inhoudelijke kennis. “Het is belangrijker om goede verhalen voor het parlement te hebben dan een inhoudelijk stuk met een accurate inhoud”, zegt een ambtenaar.

Het is al vaker geconstateerd dat in de afgelopen decennia veel procesmatige kennis is opgebouwd om beleid door een ambtelijk apparaat uitgevoerd te krijgen. Gevolg daarvan is dat er nog maar een beperkt aantal echt inhoudelijke deskundigen rondloopt. Respondenten onderschrijven dat in de ambtenarij is gezocht naar generalisten die snel kunnen schakelen tussen onderwerpen. Ze moeten vooral goed zijn in het begrijpen van politiek en het vertalen van inhoud naar politieke narratieven en omgekeerd. “Voor transitie heb je echter andere competenties nodig. En ik denk dat we er nog niet helemaal zijn”, zegt een ambtenaar. Dat zit een transitie in de weg.

Transitiedoelen als publieke waarden

Uit onderzoek blijkt dat er zeker ambtenaren zijn die proberen transities in goede banen te leiden, in weerwil van de bestaande ambtelijke tradities. Dat blijven echter uitzonderingen. Wanneer dit collectief en samenhangend zou gebeuren en ook politieke steun zou krijgen, kan een nieuw perspectief op een transformatieve overheid ontstaan. Daarvoor is het belangrijk dat allereerst transitiedoelen als publieke waarden worden aangemerkt. Publieke waarden zijn te zien als de principes waarover algemene overeenstemming bestaat en waar alle burgers recht op hebben; denk aan drinkwater, veiligheid, elektriciteit, het ophalen van je huisvuil. Als transitie tot publieke waarde wordt bestempeld, legitimeert dat voor ambtenaren de uitvoering van transitietaken. Het is immers een dringende en noodzakelijke systeemverandering in de richting van duurzaamheid.

Wat ook zou kunnen helpen is transitieprojecten in de uitvoeringsfase op bepaalde momenten buiten de politieke arena houden, nadat een duidelijk politiek besluit is genomen over wat er moet gebeuren. Deze werkwijze is niet uitzonderlijk. Het zeer omvangrijke en verstrekkende Deltaprogramma wordt op deze manier uitgevoerd. Een officiële onafhankelijke commissie is verantwoordelijk voor de bescherming tegen overstromingen en weersextremen. Het onafhankelijke mandaat zorgt ervoor dat het programma handen en voeten krijgt, dat prioriteiten worden

‘Het is belangrijker om goede verhalen voor het parlement te hebben dan een inhoudelijk stuk met een accurate inhoud’

gesteld en dat nationale en regionale overheden eraan samenwerken. Of, zoals een ambtenaar het verwoordt, “het is heel belangrijk om niet telkens van de politieke discussies afhankelijk te zijn bij het voorzien in basisbehoeften zoals droge voeten en betrouwbaar drinkwater”.

Enkele respondenten zijn ervan overtuigd dat het gunstig kan zijn voor de uitvoering van transitietaken om opnieuw hun rol als ambtenaren vast te leggen. Dat is niet het enige. Het moet samen gaan met het ontwikkelen van inhoudelijke kennis in een vroeg stadium van een transitie. In zo’n beginstadium komt veel bij elkaar: innovatieve oplossingen en ondernemersactiviteit, wetenschappelijke kennis, beleidsproblemen en politieke doelen. Zo kunnen ambtenaren de transitie begeleiden en helpen rijpen.

Als duidelijk is welke hindernissen ambtenaren moeten nemen om transities tot een goed einde te brengen, kan het denken beginnen over hoe het wel moet. In samenspraak met oplossingen komen is een schone taak voor transitiewetenschappers, politicologen, bestuurskundigen, natuurlijk ambtenaren zelf en niet in de laatste plaats de politiek. Robuuste transitiedoelen stellen zonder dat de gebruikelijke ambtelijke werkwijze verandert, brengt aanzienlijke risico’s met zich mee – zoveel is zeker. ■

Dit artikel is gebaseerd op *Understanding why civil servants are reluctant to carry out transition tasks. A case study of the Dutch Ministry of Infrastructure and Water Management*, gepubliceerd in *Science and Public Policy*, 49(6): 905-914.



Energietransitie van onderop

Marcel Heskes

Levert marktwerking in de energiesector nog iets op? Wat mij betreft niet. Er is grote maatschappelijke behoefte aan oplossingen voor de torenhoge energieprijzen. Impliceert dit dat energie in handen moet zijn van de overheid? Nee, ik pleit voor een ander antwoord: organiseer de energietransitie van onderop. Met betrokken burgers, met een transformatieve **overheid als hoeder**, en met geneutraliseerd eigendom van grond en kapitaal als randvoorwaarde.

De bestaande energiemarkt is ingericht volgens een model dat primair op winst is gericht en niet op het maatschappelijke belang. Een veelgehoorde logica is dat marktwerking innovatie en efficiency stuwt. Maar marktpartijen die eendimensionaal streven naar winst, hebben helemaal geen belang bij de transitie naar schone, goedkope energie. Met alle schadelijke gevolgen van dien. Willen we echt een systeem waarin we pas voor de natuur én maatschappij gaan zorgen als dat geld oplevert?

Het antwoord op de energie- en klimaatproblematiek is het energiesysteem uit de markt te nemen. Het lijkt voor de hand te liggen om de regie over zo’n nutsvoorziening weer helemaal over te dragen aan de overheid. Er is echter nog een andere, en volgens mij betere route, namelijk het organiseren van het nieuwe energiesysteem vanuit de burgers. Een voorbeeld hiervan is het *Traais Energie Collectief*. Hierin is de energievoorziening eigendom van een **lokale gemeenschap**, waardoor deze aan de traditionele marktwerking wordt onttrokken en leden verzekerd zijn van een min of meer vaste energieprijs.

Maar daarmee is het eigendom nog niet geneutraliseerd – zeg maar ‘van zichzelf’ of ‘onverkoopbaar’ – en daarmee blijven er ‘haves’ en ‘have-nots’.

Ik pleit daarom voor **drievoudig eigenaarschap** (zoals uiteengezet door Damaris Mathijssen in *Vrij, Gelijk & Samenleven*):

- de ‘ondernemer’: zelfsturende/platte organisatie die de energievoorziening regelt;
- de (energie)gemeenschap: een vaste groep directe afnemers met medezeggenschap en lokale betrokkenheid bij het land;
- een ‘onafhankelijke stem’: noem het een ‘kluis’ waarin het eigendom ligt en die borgt dat er geen financieel belang is. Dat kan de overheid zijn of een stichting.

Als je energie niet langer kunt inzetten voor eigen gewin, krijgt het collectieve belang meer ruimte en ontstaat de mogelijkheid tot heling en rechtvaardigheid. Uiteraard staat de hier geschetste energietransitie voor stevige uitdagingen. Het is daarom van belang om snel meer voorbeelden te tonen, bijvoorbeeld via ‘local4local’-initiatieven van EnergieSamen. Doorbraakprojecten zoals van Izzy Projects laten zien dat lokale energievoorzieningen financieel-economisch haalbaar zijn.

Tot slot hebben we leiderschap nodig: een transformatieve overheid die niet alleen investeert in duurzame innovatie, maar ook een inclusief en rechtvaardig speelveld voor duurzame energie faciliteert en ongewenste praktijken ontmoedigt en afbreekt. Er liggen veel kansen in het verschieft als we energie als onderdeel zien van onze gemeenschap. ■

Marcel Heskes is een impact-ondernemer en (mede-)initiatiefnemer van Squarewise, Creative City Lab en Woningwaard. De geleerde lessen van het ‘van zichzelf’ maken van Squarewise brengt hij nu in praktijk in de energietransitie.



Ambtenaren als koppensnellers

Maarten Meester

De overheid moet de klimaatcrisis oplossen, roepen veel mensen – terwijl zij zelf te veel spullen kopen, vlees eten, vliegen, autorijden en in te grote huizen wonen. In mijn ogen zijn zij als de toerist die op het San Marcoplein boos roept dat het toerisme Venetië verwoest.

Daarom ben ik ongelooflijk blij met het onderzoek van Rik Braams. Hij stelt de vraag: [kan de overheid de ecologische crises wel oplossen?](#)

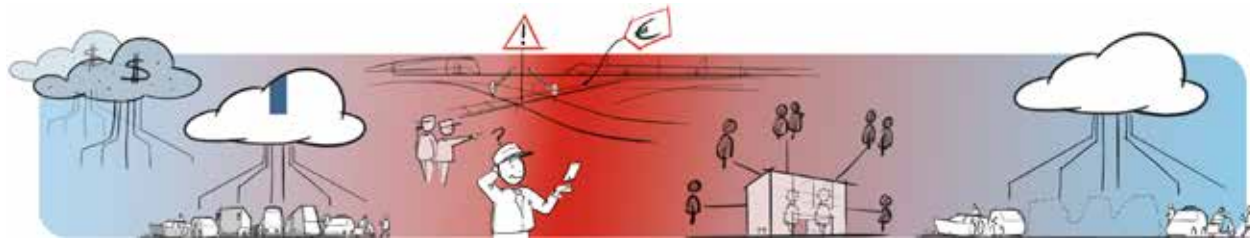
Om die vraag te beantwoorden heeft hij ambtenaren bestudeerd zoals een cultureel antropoloog koppensnellers onderzoekt. Daarmee is Braams – misschien zonder het zelf te weten – in de voetsporen getreden van Bruno Latour (1947-2022). Die Franse filosoof waakte ervoor vanachter zijn bureau het bestaande te reduceren tot abstracties als ‘de mensen’, ‘de dieren’ of ‘de dingen’. Ga naar buiten, zei hij. Kijk hoe de wereld echt in elkaar steekt.

Latour kwam tot de conclusie dat alles wat bestaat een actor is binnen een netwerk van mensen en niet-mensen. Concreet: een koppensneller kan koppen snellen dankzij zijn slachtoffer en het stamhoofd dat hem aanmoedigt (mensen), maar ook dankzij zijn mes en de boom waarachter hij zich verschuilt om zijn slachtoffer te kunnen bespringen (niet-mensen).

Braams heeft het netwerk in kaart gebracht waarbinnen ambtenaren acteren. In plaats van over een stamhoofd heeft hij het over de minister en het parlement. In plaats van over een mes spreekt hij over databases en wegen. De ecologie lijkt het slachtoffer te zijn. Want vanuit het netwerk als geheel gezien stemmen de conclusies somber. [Dat beschermt te veel de gevestigde belangen](#), vermijdt noodzakelijke maar impopulaire keuzes, gaat innovatie tegen.

Maar je kunt Braams’ onderzoek ook anders lezen. Doordat iedere ambtenaar acteert binnen een groter geheel, reikt haar invloed veel verder dan zij zelf denkt. Dat blijkt uit de succesverhalen die óók in het onderzoek staan. Een beter milieu kan nergens beginnen, of overal. ■

Leven zonder reflectie is geen leven. Maarten Meester zegt het Socrates na. Hij studeerde algemene literatuurwetenschap, journalistiek en filosofie (cum laude). Hij publiceert in kranten en tijdschriften, waaronder Filosofie Magazine. Hij schrijft boeken, zoals De Meester Methode. De makkelijkste manier om te stoppen met milieuvuilen. Ook doceert Maarten en geeft hij lezingen. En hij blijft studeren, milieu-natuurwetenschappen deze keer.



Reportage aan de hand van Civil Servant
Tactics for Realizing Transition

‘MaaS zou alles oplossen: wij zouden de wereldvrede brengen’

Waar lopen ambtenaren tegenaan als ze transitie willen uitvoeren? Rik Braams onderzocht een poging om reizigers met een app te ontzorgen en daarbij data te verzamelen. Afdelingshoofd Innovatie Eric Mink vertelt wat hij van die analyse heeft geleerd.

Tekst: Maarten Meester.

“Deze problematiek heb ik de afgelopen jaren geleefd”, zegt Eric Mink. Vanaf de vijfde verdieping



decentrale overheden een dappere poging gedaan om de reiziger te ontzorgen. Hij blikt terug aan de hand van het ronde-model waarmee Rik Braams de casus Mobility as a Service (MaaS) heeft geanalyseerd.

van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat kijkt hij neer op het naastgelegen Den Haag Centraal. Daarvandaan vertrekken tegenwoordig naast treinen, trams en taxi's ook deelfietsen, deelscooters en deelauto's. Wie als reiziger van het ene vervoermiddel op het andere wil overstappen, moet vaak een odyssee maken langs verschillende apps en verschillende betaalmethoden. Had het ministerie niet allang orde kunnen scheppen in deze chaos?

Nou nee, luidt het antwoord. Met het programma MaaS heeft Mink al jaren geleden met veel

Ronde 1: Uber en Google voorblijven

Mink wijst naar het station. “Vijf jaar geleden zag je de veelvoud aan mobiliteit nog niet zo terug op straat. We verwachtten wel dat er meer partijen zouden komen. We gaan van bezit naar gebruik, zei iedereen. Niemand hoeft meer een eigen fiets of auto te hebben. Daar moeten we iets mee, vonden wij als ministerie. Ook veel regio's vonden dat. Anders zouden Google of Uber straks bepalen hoe wij reizen. Vrij dataverkeer via een ecosysteem en begrijpen hoe de data van reizen



All it takes is a pizza-size team

Diederik van Leeuwen

W elgeteld dertig huurwoningen op een website. We schrijven 1995. En dit is voorpaginanieuws bij De Telegraaf. Ik was projectleider van Huurnet.nl. Een ambitieus project van woningcorporaties dat de woningmarkt voorgoed zou veranderen. Dat was het plan. Huurnet bestaat niet meer, maar toen er tien jaar later 200.000 woningen online te huur en te koop stonden, heb ik wel teruggedacht aan dat prille begin. Wisten wij dat we aan een enorme transitie waren begonnen waarin de transacties in de woningmarkt van papier volledig digitaal zouden worden? Welnee. Een partner van Huurnet nam zelfs voor veel geld nog gewoon een fotografennetwerk en drukkerij over, gespecialiseerd in de woningmarkt. Maar ook die gingen mee in de transitie: de fotografen legden zich toe op 360-graden-foto's en huizenvideo's, en de drukkerij schoonde zich om tot websitebouwer voor makelaars.

Wat ik in het begin van mijn werkzame leven al oppikte en in andere banen steeds heb teruggezien, is dat **een transitie ontstaat in een kleine groep betrokken collega's**. Of dat nou een grote of kleine organisatie is: all it takes is a pizza-size team. Een team van zes collega's die plezier hebben met elkaar en elkaar vertrouwen. En wie bestelt dan die pizza? Juist ja, de leiding. Daar komt geen geheim recept of toverformule aan te

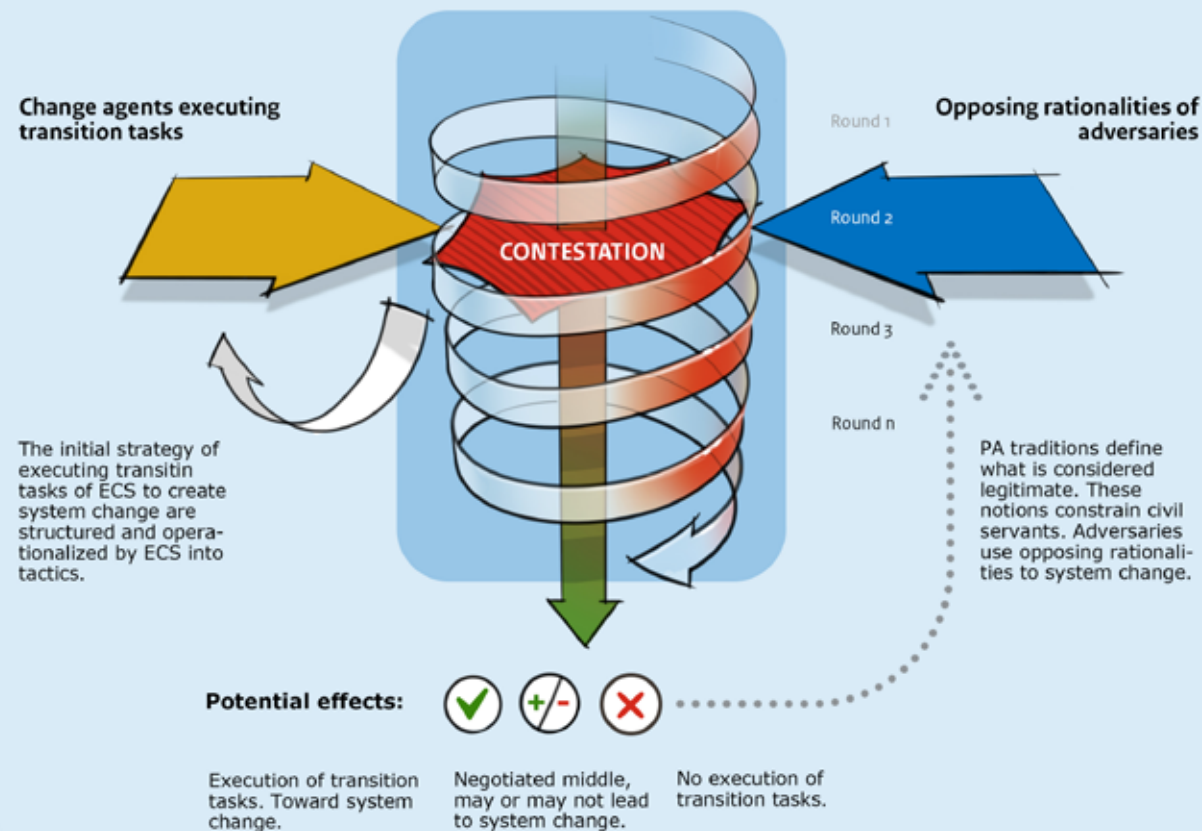
pas. Nee, rechttoe rechtaan leiderschap dat stimuleert, faciliteert en onzekerheid accepteert. Enige jaren geleden ben ik in de Rijksoverheid beland als interim-directeur. Een van mijn rollen is dat ik overheidsprofessionals opleid in innovatiemanagement. Iemand die mij nog kent uit die start-up-tijd of uit het bedrijfsleven zou dat nooit verwacht hebben. Ikzelf eerlijk gezegd ook niet. Maar mijn kennismaking met de Rijksoverheid, eerst als directeur van de digitale bibliotheek voor OCW en later bij I-Interim Rijk, heeft mij ook veranderd. Wat een mogelijkheden biedt deze omgeving om bij te dragen aan maatschappelijk relevante transitie. En daarnaast: er is nog veel gewoonweg op te starten binnen de Rijksoverheid.

Zo zijn we met een pizza-sized team de Rijks Innovatie Community gestart. Inmiddels ondersteund door alle departementen en duizenden actieve deelnemers in werkgroepen, op events en congressen. Er gebeurt enorm veel op het gebied van innovatie binnen het Rijk. Een opleiding voor innovatiemanagement was er alleen nog niet. Nu gaan we het derde jaar in en hebben we straks meer dan zestig opgeleide innovatiemanagers en -adviseurs in huis. Samen gaan we veel teams bedienen. Niet met een standaardmenu, maar met passende oplossingen die in onze keuken bedacht zijn. Om die grote beweging in gang te zetten.

All it takes is a pizza-size team. ■

Diederik van Leeuwen is werkzaam als interim-directeur bij I-Interim Rijk en mede-initiatiefnemer van diverse innovatieorganisaties en -programma's. Eerder was hij directeur in het bedrijfsleven en het culturele veld.

Contestation, feedback loops, adjusting tactics and rounds



kunnen leiden tot een geoptimaliseerd mobiliteitssysteem, was ons toekomstbeeld.” Het afdelingshoofd Innovatie kijkt naar de lege kamers om hem heen. “Het is nu, op woensdagochtend, niet alleen op het ministerie rustig. Dat geldt voor heel Nederland, op kantoor, de weg, het spoor. Terwijl op sommige andere dagen alles uitpuilt. We wilden mensen aanmoedigen buiten de spits te reizen of op andere dagen of thuis te werken. Er heerste techno-optimisme bij ons; we graptten weleens dat MaaS uiteindelijk de wereldvrede zou brengen. Misschien konden we zelfs het hele systeem beter inrichten op bereikbaarheid, gezondheid, duurzaamheid en inkomensverdeling.”

“Daarvoor moesten we als overheid wél de juiste informatie hebben. Het idee was dat partijen anonieme data met TNO gingen delen. Daarna zou TNO ons vertellen wat wij als beleidsministerie met die gegevens konden doen. Daarbij moesten we rekening houden met de privacy-wetgeving.”

“Na overleg met de minister zijn we met gemeentes en de vervoersregio’s zeven pilots gestart. Met elke pilot probeerden we een net iets andere doelgroep te bereiken en daar een net iets andere les uit te trekken. De ene focuste meer op de werkgevers, de andere meer op duurzaamheid, weer een andere op minder-valide reizigers enzovoorts.”

“Maar om het monster in de bek te kijken: als overheidsorganisatie zijn wij sterk voor het behoud van het bestaande. Dat komt mede door contracten en regelgeving. Het ministerie werkt volgens bestaande structuren en marktordeningsprincipes. Daarbij komt het woord ‘data’ nauwelijks voor in de wetgeving. ‘Deelmobiliteit’ en ‘digitale services’ bestaan in wet- en regelgeving überhaupt niet. Net als bijvoorbeeld ‘inchecken via je telefoon’.”

“Dus veel mensen dachten: waar is die club mee bezig? We hebben zelf nog nooit op een deelfiets of deelscooter gereden. Dat is alleen leuk in Amsterdam. We maken ons pas druk als het echt ▶



De transformatieve overheid: radicaal denken, diplomatiek doen

Gijs Diercks

Bij DRIFT heb ik een bijzondere rol in het adviseren van overheden op tal van transitievraagstukken; regelmatig zit ik midden in een beladen dossier. Mijn ervaring is dat die rol begint bij de manier waarop we bij opdrachtgevers binnenkomen: een dossier zit muurvast, fundamentele verandering lijkt schier onmogelijk. **Bevlogen en ambitieuze ambtenaren halen ons binnen als breekijzer voor transitie.**

Vervolgens botsen we regelmatig tegen bestaande bestuurstradities. “Dit is willekeur”, bepleit de rechtmatige ambtenaar. “Is deze impact wel smart te maken?”, werpt de adept van new public management ons toe. De aanhangers van netwerksturing zijn ook sceptisch: “Is hier wel draagvlak voor?”

In mijn gesprekken met Rik Braams hebben we het gehad over de juiste strategie om hiermee om te gaan: moeten we bestaande bestuurstradities ombouwen, of is het tijd voor iets nieuws? Ik pleit voor de eerste route (zie ook het rapport *Sturing in transitie*, dat ik met collega’s van DRIFT en de NSOB publiceerde). Immers:

- Het Parijsakkoord, de universele verklaring van de rechten van de mens, en talloze nationale afspraken geven meer dan voldoende mandaat om vanuit rechtmatig perspectief radicaal beleid te voeren.

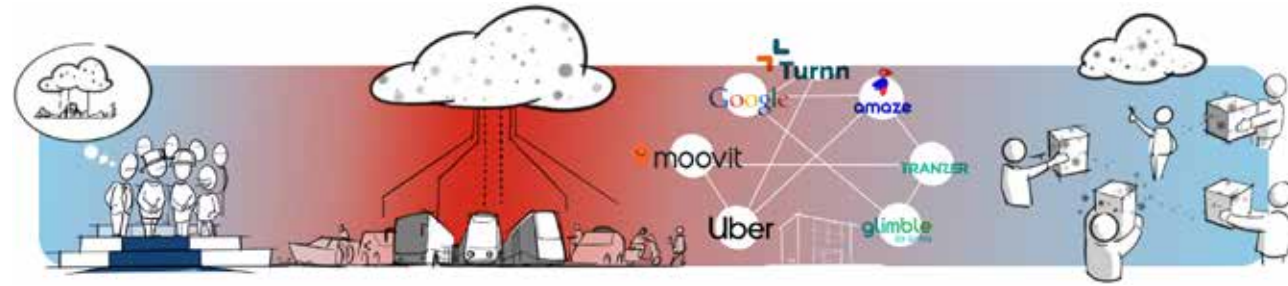
- Wie het presterende perspectief van new public management serieus neemt, pleit voor een ambitieuze, ondernemende en missiegedreven overheid.
- Netwerksturing hoeft niet via de polder. Ga gericht op zoek naar transitiegerichte coalities.

In mijn adviespraktijk merk ik dat deze duiding comfort geeft. Vanuit herkenbare taal is het nu wel legitiem om tot transformatief beleid te komen. Rik is pessimistischer: “Je wint misschien de slag, maar je verliest de oorlog”, wierp hij mij ooit toe. “Zolang de geesten van Weber, Thatcher en Blair boven ons hoofd blijven hangen, komt van de transformatieve overheid niets terecht. We moeten werken aan een nieuwe bestuurscultuur”.

Ik denk dat je gelijk hebt, Rik, en sluit me graag aan bij je strijd. Ik ben blij te zien hoe jouw ambitieuze en brutale verhaal aanslaat bij zoveel mensen en hoop dat de transformatieve overheid net zo gemeengoed gaat zijn als netwerksturing of new public management.

Is een gewonnen oorlog niets meer dan de optelsom van een heleboel succesvolle slagen? Vooralsnog zal ik in mijn praktijk selectief blijven shoppen uit de mogelijkheden die bestaande bestuursculturen nu al bieden om tot transformatief beleid te komen. Radicaal denken, diplomatiek doen. ■

Gijs Diercks is senior onderzoeker en adviseur bij DRIFT. Hij is gespecialiseerd in het vertalen van inzichten uit transitiewetenschappen naar de (beleids)praktijk.



*‘We hebben de tegenslag –
de weerstand tegen de
strooifiets – dankzij
veel koffiedrinken en
overleggen kunnen
omzetten in iets moois’*

impact heeft. Dat noem ik de eerst-zien-dan-geloven-mentaliteit. Veel ambtenaren zouden het liefst elke innovatie vooraf in wet- en regelgeving vastleggen, terwijl je dan de creativiteit beknot. Maar te laat acteren is ook lastig.”

Ronde 2: strooifietzen en apies

“We hadden ter voorbereiding op de aanbesteding van de pilots voor een informatiebijeenkomst een zaaltje voor 100 man gereserveerd, op Schiphol, omdat we ook internationale aanbieders verwachtten. Maar we hadden 250 inschrijvingen. Omdat Schiphol niet van die grote zalen had, hebben we de Stadsgehoorzaal in Leiden gehuurd. Een mooi theater, hartstikke leuk om daar op het podium te staan.”

“Toen bleek dat MaaS alleen kon werken als marktpartijen gingen samenwerken. In de eerste plaats ging het natuurlijk om alle mobiliteitspartijen in geïntegreerde apps (OV, deelmobiliteit, taxi et cetera), maar ook ICT-partijen. De ene had namelijk een goed planningsalgoritme, de andere een goede app en een derde contact met de klant. Van de 41 partijen die zich inschreven hebben we er 24 gekwalificeerd. Die mochten zich inschrijven voor de 7 pilots.”

“Maar opeens begonnen Amsterdammers te klagen over de deelfietsen die overal rondslingerden, de ‘strooifietzen’. Er waren containers met fietsen vanuit China naar Nederland gekomen en Amsterdammers gooiden ze in de gracht. De privacy leek ook niet altijd op orde te zijn. Gebruikers betaalden met hun creditcard voor de deelfietsen. De verhuurders konden hen door heel Amsterdam volgen, ook als ze niet op de fiets zaten.”

“Vervolgens gebeurde er iets bijzonders. Amsterdam zei: jullie gaan allemaal de stad uit, tenzij wij informatie krijgen. De insteek was dat deelfiets-aanbieders elkaars fietsen konden aanbieden in

hun apps en ook op afstand openen, om de deelfietscapaciteit in de stad te optimaliseren.”

Mink wijst naar een vergaderruimte iets verderop: “Voor ik het wist zaten we daar met verschillende deelfietsaanbieders. Die zeiden: wij komen er niet uit. Kun jij een secretaris leveren die de onderlinge data-uitwisseling begeleidt? Dat was een kans. Die informatie had waarde voor Amsterdam, dat deelnam aan MaaS, maar ook voor de andere partijen.”

“In de gesprekken ging het steeds over de ‘deelfiets-apie’. Apie? Dat bleek een nog te ontwikkelen API te zijn, in goed Nederlands een koppelstuk dat verschillende datasystemen met elkaar laat praten. Toen de deelfietsaanbieders eenmaal deze deelfiets-API ontwikkelden, wilden de deelauto-aanbieders dat ook. Daarna wilde het openbaar vervoer ook meedoen. Min of meer per ongeluk hebben wij bijgedragen aan een nu wereldwijd gebruikte methode voor de uitwisseling van data tussen deelmobiliteitspartijen en vervoerders. *Transport Operator to Mobility Provider*, TOMP, heet die tegenwoordig. Dus we hebben de tegenslag – de weerstand tegen de strooifiets – dankzij veel koffiedrinken en overleggen kunnen omzetten in iets moois.”



Veranderen als Alinsky

Suzanne Potjer

Tijdens mijn studie las ik ooit het boek *Rules for Radicals* uit 1971 van Saul Alinsky. Ik had nog nooit van de man gehoord, maar was meteen onder de indruk. Alinsky was in het naoorlogse Amerika een zowel beroemde als beruchte community organizer. Een ‘radicaal’ die streed tegen onrecht en in het bijzonder de penibele situatie van mensen in de meest achtergestelde buurten van Chicago.

Nu denk je misschien: Alinsky’s boek is dus vast een activistisch pamflet. Niets is minder waar. *Rules for Radicals* is eerder een pragmatisch handboek, vol actiegerichte wijsheden en tips over hoe je werkelijk iets kunt veranderen. In de introductie licht Alinsky die invulling toe. Hij stelt (geparafraseerd): ‘Als we de wereld willen veranderen naar een bepaald wensbeeld, moeten we beginnen bij de wereld zoals die is. We moeten werken in het systeem.’

Daarmee maakt Alinsky een belangrijk punt, óók voor het aansprekende idee van de transformatieve overheid. Want ja, de overheid staat voor een aantal ingrijpende transitieopgaven. En inderdaad, daar effectief naar handelen vraagt om een vernieuwing van het eigen repertoire. Maar de wens maakt nog niet de realiteit. We moeten ergens beginnen. Dat begin is het overheidssysteem zoals het hier en nu bestaat.

Hoe kunnen we ons laten inspireren door Alinsky in het creëren van een betere overheid? Als eerste door zijn pragmatische mindset. Een veranderaar à la Alinsky laat zich niet frustreren door beperkingen, maar is continu op zoek naar kansen en aanknopingspunten voor verandering. En is bovendien sensitief voor ‘wat werkt’. Bijvoorbeeld in termen van communicatie, timing en het in beweging krijgen van mensen.

Dan het radicale. Het moet natuurlijk wel ergens toe leiden. Wie handelt in de geest van Alinsky streeft naar betekenisvolle stappen vooruit. Bijvoorbeeld ruimte maken voor een vernieuwend experiment; uitbouwen van een transitiegerichte samenwerking; **institutionaliseren van een nieuwe werkwijze**. Iedere stap is kwetsbaar, maar óók een kans voor een volgende stap en een volgende – wie weet ooit resulterend in grotere veranderingen of doorbraken.

Niet dat dergelijke processen lineair of planmatig verlopen trouwens. Persoonlijk zie ik het vernieuwen van de overheid dan ook niet als organisatievraagstuk. Het is eerder een sociale beweging waarin we elkaar eindeloos aansteken met nieuwe ideeën, opvattingen en mogelijkheden om dingen anders te doen. Als Chief Exploration Officer zet ik me in om die beweging aan te jagen. En de slimme tips van Alinsky, die neem ik graag met me mee. ■

Suzanne Potjer is bestuurskundige en overheidsvernieuwer. Ze werkt in opdracht van Agenda Stad van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als Chief Exploration Officer (CXO). Zie ook chiefexplorationofficer.nl.



Ronde 3: nieuwe partijen en gevestigde belangen

MaaS-aanbieders waren vaak creatieve start-ups die de weg in Den Haag niet zo goed kenden, vertelt Mink. “We moedigden hen aan zelf de contacten met het ministerie aan te halen. Dat was wel lastig voor hen, want zij hebben niet de reguliere contacten met het ministerie, zoals meer traditionele partijen die wel hebben. Toen die ook MaaS-producten wilden maken gaf dat onrust. Iedereen kwam bij ons klagen dat anderen zo slecht samenwerkten, maar men sprak nauwelijks met elkaar. Uiteindelijk zijn we erin geslaagd om partijen als OV, deelmobiliteit, MaaS en overheden mét elkaar in plaats van óver elkaar te laten praten.”

Ronde 4: Covid en privacy

“We hadden de pech dat we midden in Covid zaten toen de apps live gingen. Opeens werd opgeroepen minder te reizen en trok bijvoorbeeld het openbaar vervoer veel minder reizigers. De overheid moest financieel bijspringen. Maar ook de MaaS-aanbieders en regio's voelden de tegenslag: een grote publiekscampagne was strijdig met de oproep om beperkt te reizen. We hebben dus minder reizigers tot MaaS verleid dan we verwacht hadden.”

“Ook bleek dat data delen vanuit bedrijfsbelang ingewikkelder was dan voorzien. Aan de andere kant vroegen de privacy-experts van het ministerie zich af of ons systeem wel waterdicht was.

Uiteindelijk hebben we die data niet gekregen. Dat is erg jammer, om het zacht uit te drukken.”

Iedereen is nodig

“Wat heb ik me soms onmogelijk opgesteld!”, denk ik nu als ik de analyse lees die Rik Braams heeft gemaakt van het MaaS-programma. We focusten ons op de zaken die het hardst nodig leken: de apps, dat er zo veel mogelijk verschillende vervoersmiddelen in zaten, dat de prijzen redelijk waren. En daarbij hebben we de acceptatie door onze eigen organisatie veronachtzaamd.” “De les voor mij, dankzij Riks analyse, is: je hebt in alle onderdelen van zo'n programma iedereen nodig. Ook mensen die denken: dat wordt voor ons pas over vijf jaar relevant – zorg toch dat je ze vanaf het begin betreft. De ene groep leeft te veel in de toekomst, de andere te veel in het hier en nu. Als we allemaal iets meer in overmorgen gaan leven, innoveren we met z'n allen.” ■

Dit artikel is gebaseerd op *Civil Servant Tactics for Realizing Transition Tasks Understanding the Microdynamics of Transformative Government. Public Administration*, 1-19.



Als je verder wilt komen, moet je samenwerken

Eric Mink

Beleid maken is vooruitzien. Ogen en oren goed openhouden, nieuwsgierig zijn naar nieuwe ideeën, in gesprek gaan met unusual suspects, en denken in kansen. In de waan van de dag valt dit nog niet mee. Beleidsomgevingen zijn immers ingericht rond wat we al kennen. Dat resulteert in samenwerkingsvormen, kaders en wet- en regelgeving rond bestaande belangen. In het geval van mobiliteit zijn dat automobilititeit, openbaar vervoer, luchtvaart en vervoer over water.

We willen in de mobiliteitssector nog weleens vergeten dat dominante mobiliteitsvormen elkaar steeds sneller opvolgen. We begonnen met lopen, en zijn via paarden, postkoetsen, trekschuiten, stoomboten, fietsen en treinen overgestapt op de auto en het vliegtuig. De opvolger zou er statistisch gezien al aan moeten komen. We dromen immers al meer dan een eeuw van vliegende auto's, hyperloops, avatars of zelfs teleportatie.

Maar misschien ligt de disruptie wel veel dichterbij huis. Gaat het in de toekomst juist eerder over anders omgaan met reizen dan over andere vormen van reizen. Bijvoorbeeld mogelijk gemaakt door digitalisering of de neiging tot onthaasten of verduurzamen. Denk aan de opkomst van apps, de groei van actieve mobiliteit (lopen en fietsen), de verschuiving van bezit naar gebruik (deelmobiliteit), thuiswerken en digitaal vergaderen.

Bij vernieuwing gebeurt er echter iets interessants. We zijn als overheden vooral gericht op het verbeteren van het huidige systeem, met de dagelijkse rituele dans van stakeholders, politiek en media. Nieuwe onderwerpen en start-ups leiden dan maar af. Behoud van het oude is een ingebouwde reflex. Onzekerheid wordt verward met risico. **Maar wat als de relatie tussen economische groei en verkeersgroei niet langer lineair is?** Zoals we zagen in de coronatijd zorgt dat voor minder CO₂ en fijnstof.

Het duurt vast nog even voordat teleportatie of zelfs de hyperloop zijn ingeburgerd. Tot die tijd ligt er een grote opgave om mobiliteit te verduurzamen. Elektrificering van logistiek, auto's, fietsen en scooters is mooi. Maar net als fossiele brandstof is ook duurzame 'brandstof' schaars. Dat geldt voor wind- en zonne-energie, maar ook voor waterstof en batterijcomponenten zoals lithium. We zullen toe moeten naar een nieuw, duurzamer mobiliteitssysteem.

Daar is een ander gesprek voor nodig. Een gesprek over integralere vraagstukken dan verkeersgroei alleen. Niet zonder de huidige partners, maar ook met nieuwe partners. En af en toe ook over keuzes om met zaken te stoppen. Dat kunnen we alleen samen doen. Naar Nelson Mandela: “If you want to go fast, go alone. If you want to go far, go together.” ■

Eric Mink is afdelingshoofd Innovatie bij twee directoraten-generaal van het ministerie van IenW: Luchtvaart en Maritieme Zaken, en Mobiliteit. Hij houdt van pionieren en deed dat eerder voor bijvoorbeeld de introductie van de euro en digitaliseringsprogramma's zoals Mobility as a Service. Zijn afdeling stimuleert onder meer een opener houding tegenover nieuwe oplossingen.



Afbouwen = opbouwen!

Henny de Jong

Waarom hebben we toch zo'n moeite met het woord afbouwen? Vanwege de negatieve connotatie? Valt loslaten ons psychologisch gezien zwaar? Denken we dat we het (economisch) verlies niet kunnen dragen? Hell we can!

We zitten vaak onszelf in de weg. Eigen patronen, ongeschreven regels, groepsdynamiek, interne structuren of afspraken die ons nu niet meer dienen... Waarom zouden we die niet heroverwegen? Afbouwen biedt ons de mogelijkheid om weer op te bouwen. Zoals planten of bomen zich ontdoen van takken om verder te kunnen leven.

We vechten tegen een natuurlijk fenomeen. Juist **het ongemak dat bij afbouwen komt kijken**, stelt ons in staat intuïtief te handelen. Emotie is net zo van belang als ratio. Je kunt iets tot drie cijfers achter de komma uitrekenen, maar als het niet goed voelt, wordt het niet geaccepteerd.

Afbouwen heeft als synoniem zowel voltooien als afbreken. Afbreken is niet het ongenueanceerd kapot maken van wat in bloei staat. Maar stoppen van wat niet langer wenselijk is. Bewust na blijven denken over what's next. Net als bij voltooien. Daarna kunnen we iets nieuws creëren. Want alles groeit door.

Creëren vind ik een schitterend woord. Ons creatief vermogen maakt het onmogelijke mogelijk. Dat kan alleen als we om ons heen blijven kijken. Co-creëren werd niet voor niets een buzzwoord. We rennen alweer naar het volgende buzzwoord, maar wat als we er nu echt eens samen voor gaan zitten? Ik heb het over regeneratief luisteren. Niet reageren vanuit ons ego of onze belangen, maar vanuit verlangen.

Ga jij 'aan' van innovatiekansen? Realiseer je dan dat de afbouwagenda van de ene transitie de opbouwagenda van de andere transitie is. Als we minder automobilititeit in de stad genereren en parkeerplaatsen opgeven voor groen, zijn we beter in staat de hitte op te vangen. Als we mobiliteit combineren met de transitie naar circulaire economie, verandert je blik op grondstoffen. Ook komt circulaire mobiliteit om de hoek kijken die de recyclingindustrie een boost geeft. Ik heb geleerd dat mooie innovatievragen opkomen als we maatschappelijke opgaven aan elkaar koppelen.

Afbreken kan door normeren, afspraken maken, innovatie vragen en het juiste financieren. En vooral door te doorgronden waarom we doen wat we doen. Dan kun je de helft al wegstrepen. Velen van ons zijn echter geprogrammeerd op méér. We zijn opgegroeid met groei. Maar afbouwen moet, om perspectief te krijgen op een waardegedreven samenleving. En misschien laat degrowth ons nog wel verder groeien? ■

Henny de Jong zet zich met open hart, vol verlangen en vernieuwingskracht, in om de wereld schoner en mooier te maken. Dit doet ze vanuit de directie Innovatie en Strategie voor Mobiliteit van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.



De bril van de brede welvaart

Liselotte Bingen

Afgelopen week noemde een collega mij in een een-op-een-overlegje 'activistisch'. Door mijn verbaasde blik kwam er nog snel achteraan: 'bevlogen vanuit de inhoud'. Het zette mij aan het denken, want ik associeer 'activisten' tegenwoordig vooral met mensen die zichzelf vastlijmen aan talkshowtafels. Dat zul je mij niet snel zien doen. Vastbijten in de inhoud vanuit een drive om een maatschappelijke bijdrage te leveren daarentegen wel.

Binnen het ministerie van IenW houd ik mij onder andere bezig met het concept van 'brede welvaart' voor mobiliteit. Heel simpel gezegd gaat het dan om: sturen op bredere doelen dan alleen economische zaken zoals kortere reistijden. En om aandacht voor de effecten van beleid op verschillende groepen mensen. Bij uitstek op de mensen die minder mobiel zijn en die dus vaak nog niet in datasets voorkomen. Maar ook op toekomstige generaties. Hoe zorgen we ervoor dat de rekening niet vooral bij hen komt te liggen?

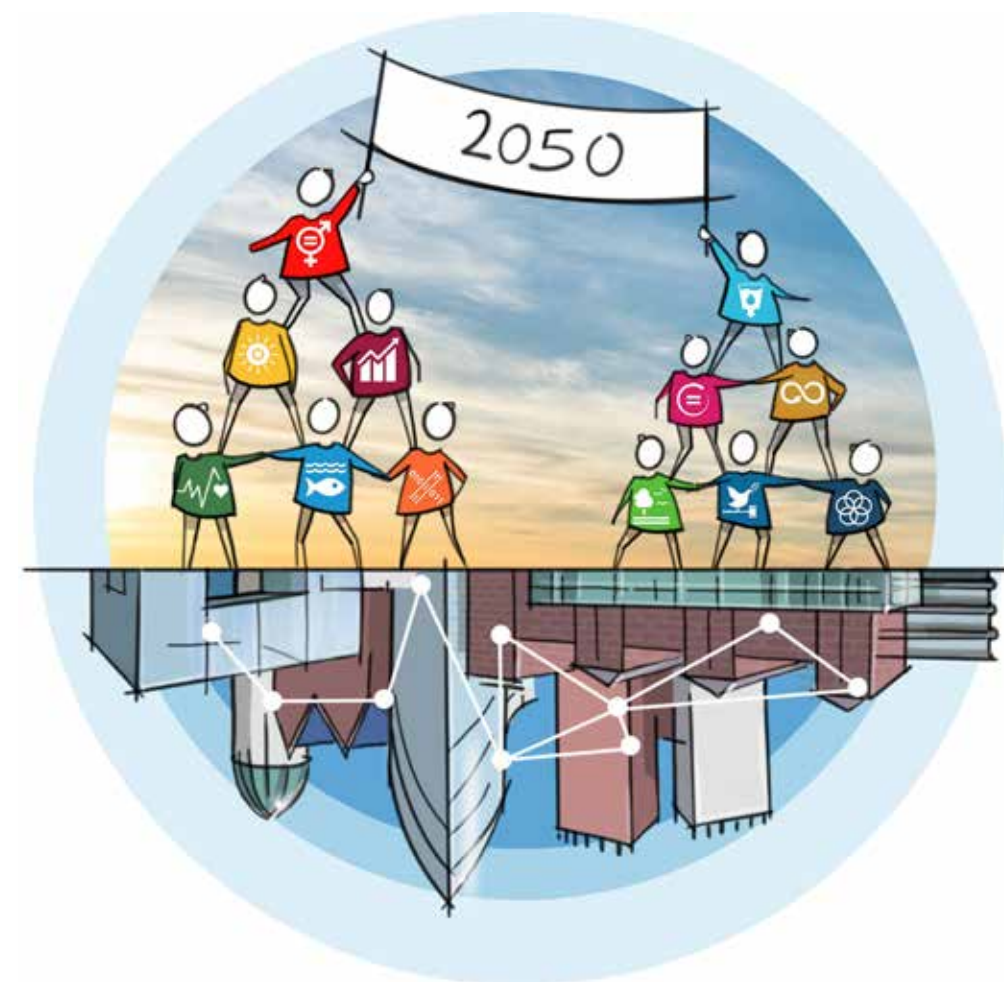
Als we ons beleid bekijken door de bril van brede welvaart, dan mag het dus inclusiever en toekomstbestendiger. Wie kan daar nu tegen zijn? Zeker in een tijd waarin 'het huidige systeem'

steeds meer begint te knellen. Toch wordt er vanuit allerlei hoeken teruggeduwd, want "kijk je breed, gebeurt er geen reet", zoals een van de ambtelijke bazen het onlangs uitdrukte. Of ze vinden het niet bij IenW passen: "Gezondheid ligt bij het ministerie van VWS." Terwijl de relatie tussen 'actieve mobiliteit' (fietsen en lopen) en gezondheid keihard is en overgewicht een steeds groter probleem wordt.

Er is blijkbaar een sterke neiging om ons domein veilig af te bakenen, klein te maken, overzichtelijk. Zodat je ook niet afgerekend kunt worden op onderwerpen 'waar je niet over gaat'. Maar waarom gaan we hier niet over? Praten we dat onszelf niet aan? Of houden we er vooral onze bewindspersonen mee uit de wind? **Als ambtenaren zijn we er wat mij betreft echt voor de publieke zaak.** Die zaak vraagt erom verder te kijken dan één kabinetsperiode en signalen vanuit de maatschappij tijdig op te pikken. Dat is wat anders dan wachten totdat iets politiek wordt.

Oké, misschien vergt dat dus toch wat activisme, ook al werk je binnen de overheid. Ik hoorde laatst iemand het woord 'maatschappelijk activisme' gebruiken. Ik denk dat ik dat maar ga omarmen. ■

Liselotte Bingen was voorheen beleidsadviseur voor brede welvaart en datagedreven mobiliteitsbeleid bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Ze is nu strategisch adviseur mobiliteit bij de gemeente Utrecht.



Hoe kan het dan wel?

Hoe ziet de transformatieve overheid eruit, de overheid die de transitie wél kan maken? Rik Braams heeft ambtenaren onder begeleiding van een ervaren mediator laten brainstormen over de blokkades waartegen zij aanlopen en over mogelijke alternatieven. Hij gebruikte daarbij de methode Research bij Design. Vier deelnemers reageren op prikkelende uitspraken uit hun groep (waarbij de quotes niet per se uit hun eigen mond komen).

‘Onze grootste angst is dat een innovatie voor een calamiteit zorgt. Niet alleen zou dat op zichzelf al ernstig zijn, de maatschappelijke en politieke steun voor de transitie kan er ook door afnemen’

Arjan van Vliet

“We zouden in theorie morgen kunnen beginnen met bovenleidingen aanleggen die vrachtwagens elektrisch laten rijden én extra opladen. Diverse nationale en internationale studies zijn positief over de kansen voor het klimaat en de luchtkwaliteit van dit systeem, in aanvulling op stationair laden. Verder draagt dit ‘dynamische laden’ bij aan de stabiliteit van het elektriciteitsnetwerk. Zo kun je bijvoorbeeld overdag op zonnestroom rijden. Dat maakt het voor de transporteur ook aantrekkelijk: in de nacht hoeft die minder bij te laden met dure stroom. Zo’n laadnetwerk aanleggen is echter een enorm kostbaar en ingewikkeld project met risico’s. De Nederlandse overheid moet daarom goed in de gaten houden wat bijvoorbeeld Duitsland doet. We gaan heel voorzichtig te werk. Soms denk ik wel ‘schiet op’, want 2030 is al heel snel.

De persluchtmotor is een ander voorbeeld waarvan ik vind dat wij als overheid wel meer tempo mogen maken. In een cilinder wordt met behulp van een compressor (op groene stroom) lucht geblazen. Deze lucht kan een motor aandrijven. Een prachtig idee, dat wel eerst op veiligheid getoetst moet worden. Helaas duurt de behandeling van dit soort aanvragen lang. En dat terwijl de prijzen van brandstof hoog zijn en – nogmaals – 2030 snel nabij komt. Uiteraard moet de Nederlandse overheid voorspelbaar en rechtmatig handelen. Ook moeten we mensen niet onnodig in gevaar brengen door een nieuw gevaarlijk voertuig toe te laten. Daarom zijn er



zorgvuldige toelatingsprocedures. Maar die zijn, denk ik, soms wel een beetje te zorgvuldig. Nu we met vervuilende voertuigen blijven rijden, overlijden ook mensen door luchtverontreiniging.

Het zou waarschijnlijk enorm helpen als we meer juristen hadden. Dan kunnen we die aanvragen vlotter behandelen en meedenken over hoe dingen wel kunnen. Ook zie ik dat andere departementen of uitvoeringsinstanties niet altijd aan hetzelfde doel lijken te werken. Laten we proberen om het gezamenlijke belang voor ogen te houden. Denk aan de verzwarende van het elektriciteitsnetwerk voor hoog- en middenspanning. Die verzwarende moet er nu komen omdat er meer elektrische vrachtwagens en bestelbussen zijn. Maar hoeveel druk kunnen wij als ministerie zetten op de netwerkbeheerders? Dat ligt weer bij een ander ministerie. Hoeveel ruimte geeft de wetgeving ons? Stel, een metaalbedrijf gebruikt tussen acht en vier uur overdag veel elektriciteit. Nu kun je na vier uur die stroom niet gebruiken voor het transportbedrijf dat ernaast zit, terwijl die daarmee mooi de elektrische vrachtwagens zou kunnen laden.

Er zijn gelukkig ook succesverhalen. Ik werk op het ministerie aan rekeningrijden voor zware voertuigen die gebruikmaken van het hoofdwegenet. Transporteurs gaan vanaf 2026 betalen voor het aantal gereden kilometers. Schone voertuigen krijgen een korting. Wij verwachten dat transportbedrijven en verladers met vollere en schonere wagens gaan rijden. Een deel van de opbrengsten sluizen we terug naar de sector om het transport te verduurzamen. Het gaat om ongeveer 300 miljoen euro jaarlijks. Dat is een fors bedrag; een elektrische vrachtwagen kost 4,5 ton, dus daar kun je er behoorlijk veel van kopen. We zetten verder in op logistieke efficiëntie (minder rijden), laadinfrastructuur, hernieuwbare brandstoffen en groene waterstof.

Deze bijzondere constructie is gebaseerd op wederzijds vertrouwen en de gezamenlijke wil om te verduurzamen. Omdat we een programmadirectie zijn met een opgave en een strakke projectbeheersing kunnen we goed focussen op de realisatie. Ook dat is een innovatie.”



Publiek leiderschap is omgaan met de constante van veranderen

Mark Frequin

Publiek leiderschap houdt in dat je vooropgaat in maatschappelijke veranderingen. Waarbij de merkwaardige paradox zich voordoet dat de overweging ook kan zijn om juist niet te veranderen. Het gaat om een goede balans tussen behoud van het goede en de noodzaak van vernieuwen. Het is ook heel goed mogelijk dat veranderingen juist niet door de overheid moeten worden vormgegeven. Op je handen zitten is een zeer bruikbare vaardigheid van bestuurders of ambtenaren. De overheid is zeker niet het antwoord op alle vragen. Sterker nog, de overheid is vaak een deel van het probleem. En we weten van Einstein dat problemen niet worden opgelost met de denkwijze die deze problemen heeft veroorzaakt.

Over leiderschap zijn boekenkasten volgeschreven. Als je op internet op het woord leiderschap klikt, krijg je meer dan een miljoen hits. Tegelijk is het een vrij ongrijpbaar fenomeen. Dat komt omdat er niet één antwoord is. Sturing geven in het veranderen kent vele verschijningsvormen. Interessant is dat leiderschap vooral zichtbaar is als het er niet is – het klinkt ‘Cruijffiaans’. We merken het vooral als leiderschap ontbreekt. En dat is in deze periode nadrukkelijk aan de orde. Grote maatschappelijke vraagstukken zoals toenemende vraag naar goede zorg, grote ongelijkheid tussen

rijkdom en armoede, pandemieën en klimaatdruk, vragen om leiderschap.

Leiderschap tonen in een tijd van grote turbulentie is niet eenvoudig. We zitten voor ons gevoel in een perfecte storm. De samenloop van meerdere problematische ontwikkelingen maakt het bestuurlijk handelen knap lastig. Er is sprake van maatschappelijke turbulentie, politieke turbulentie, internationale turbulentie, agendaturbulentie, complotdenkenturbulentie, mediaturbulentie, ... en dit gaat gepaard met grote onzekerheid en onduidelijkheid. Juist dan is leiderschap nodig. Al lijkt het op sturen in de mist. Dat moet niet leiden tot verkeerde stoerheid – **je mag ook helder zijn over onhelderheid**. Van de bestrijding van de coronacrisis heb ik geleerd dat je het ook moet vertellen als je niet weet waar ‘de overkant van de crisis’ is.

Wat in ieder geval niet helpt zijn nieuwe bestuurlijke mantra’s. Mantra’s die afstand scheppen tot het verleden. Nieuwe bestuurskundige slagzinnen die willen duiden wat er nu echt anders is. Het aardige van veranderen is namelijk dat het een constante is. Daar is niets nieuws aan. En later kunnen wij wel beschrijven wat het zowel anders als hetzelfde maakte. Dat moet je niet doen als je er middenin zit. Dat getuigt van bestuurlijke onzekerheid. ■

Mark Frequin schreef het Kompas voor Publiek Leiderschap waar deze column losjes op gebaseerd is. Hij werkte bij acht ministeries, meestal als directeur-generaal, is voorzitter van de Vereniging voor OverheidsManagement en schrijver van boeken over politiek-ambtelijke samenwerking.

‘Onze managers roepen ons niet ter verantwoording, vragen niet in hoeverre wij bijdragen aan de transitie. Daardoor voelt niet iedereen de urgentie. De transitie betekent volgens sommigen alleen maar extra werk’

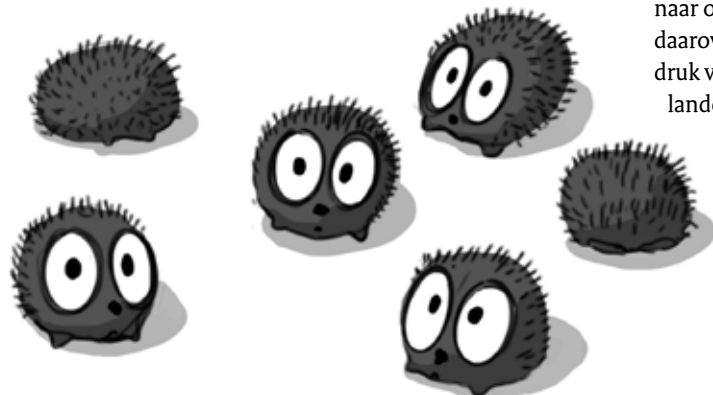
Liselotte Bingen

“Waarom beginnen we niet gewoon?, denk ik vaak. Maar we moeten vaak wachten tot de minister er iets erover heeft gezegd, of tot er een bijeenkomst met externe stakeholders is geweest. Ondertussen werkt iedereen door aan zijn eigen, veilig afgebakende beleidsdossier. Dat komt ook doordat we traditioneel zijn georganiseerd: wegen, spoor, maritiem en luchtvaart. Elk subsysteem focust op zijn eigen doelen. De prikkel mist bij velen om buiten de eigen kaders of integraal te kijken, terwijl dat wel nodig is als we iets willen veranderen. Van duurzame mobiliteit zou je zeggen dat ze overkoepelend werkt. Alleen focust dit dossier sterk op de elektrificatie van het wagenpark. Op zich logisch, want die levert de meeste CO₂-reductie op en dat sluit zo aan op onze doelstellingen. Maar wat we doen is het bestaande aantal wagens een-op-een elektrificeren. Zo optimaliseren we het huidige systeem. We zouden er ook meer vanuit brede welvaart naar kunnen kijken. Welke effecten heeft elektrificatie voor de veiligheid, bereikbaarheid, de beperkte ruimte in ons land? Hoe vervuילend zijn de materialen die nodig zijn voor elektrisch rijden? Faciliteren we zo niet dat het autogebruik blijft groeien? Waarop willen we sturen met mobiliteit? Welke potentie



heeft deelmobiliteit? Moet de vraag niet zijn in hoeverre mobiliteit bijdraagt aan het welzijn van mensen?

Voor het gevoel van mijn collega's maak ik zaken onnodig complex. Dat klopt misschien, op de korte termijn. Maar op de langere termijn komen we tot een meer duurzame oplossing als we breder kijken. En ik ben aangenomen bij Innovatie, dus ik zie het als mijn taak om bij te dragen aan een duurzame langetermijnvisie. Is het niet aan de politiek om die te formuleren? Deels wel. Maar het is onze taak om de politiek goed te informeren. Nu snijden wij onze adviezen soms al voor op wat wij denken dat de politiek wil horen, zonder dat te checken. Volgens mij kunnen we beter alle opties voorleggen. Wij zijn immers de experts op deze onderwerpen. Zo verwachten we soms al van tevoren dat de politiek kiest voor de weg van de minste weerstand, dus voor de technofix, voor elektrificatie en waterstof. Maar de doelen die zijn vastgelegd gaan we daarmee niet halen. Verder is er niet zo heel veel beleid. Zelfs concrete doelstellingen zijn er niet zoveel. Ja, voor CO₂ in het Klimaatakkoord en het verdrag van Parijs. Maar voor gezondheid zijn er geen expliciete doelen, net als voor bereikbaarheid. Voor veiligheid is de ambitie halvering van verkeersdoden t.o.v. 2019 en nul verkeersdoden in 2050, maar is dat realistisch? Impliciet sturen we nog altijd op hoe meer mobiliteit, hoe beter. Het zou goed zijn als ambtenaren vaker in gesprek gaan met maatschappelijke partijen. In plaats van nota's te blijven schrijven, zetten we daarom zelf onderzoek op met partijen als gemeenten en TNO naar onderwerpen als brede welvaart. Als daarover publicaties verschijnen ontstaat een druk van onderen, waardoor uiteindelijk ook de landelijke politiek in beweging komt. Brede welvaart werd vijf jaar geleden nog weggezet als geitenwollensokkengezeur. Nu duikt dat concept op in de discussie over files.”



Het profiel van de publiek leider

Alex Maas

Wat vraagt de transformatieve overheid van haar publieke leiders? Het directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD) zoekt en ontwikkelt leiders die in staat zijn om adequaat de maatschappelijke opgaven waar te maken voor de samenleving. Dit doen we samen met departementen en uitvoeringsorganisaties.

Als DGABD zijn we ons ervan bewust dat een publiek leider opereert in een context die permanent in beweging is: **de tijd is turbulent en de samenleving veeleisend**. Er is sprake van crises, mediadruk, internationalisering, digitalisering, behoefte aan diversiteit, et cetera. De overheid is bovendien complex, net zoals het politiek-ambtelijk samenspel. Zeker in tijden van transitie.

Publiek leider is geen positie of functie; je bent publiek leider als uit je gedrag blijkt dat je leiderschap toont – en als je dat leiderschapsge-drag inzet voor het algemeen belang. Dat vergt stevigheid, maar ook kwetsbaarheid en menselijkheid. Je persoonlijkheid maakt daarin het verschil, samen met de kennis en kunde die je meebrengt. Welke waarden draag je uit? Heb je het lef om transparant te zijn en het vermogen om mee te vereren met de druk zonder te breken? Versta je de kunst om mensen mee te nemen, te gidsen door de complexiteit en onderweg te inspireren – om zo met elkaar tot resultaten te komen?

Wat we verwachten van een publiek leider, hebben we beschreven in de rijksbrede visie op publiek leiderschap. Deze visie is gebaseerd op ruime praktijkervaring en is bovendien wetenschappelijk onderbouwd. Ik licht er enkele punten uit:

- Als publiek leider kun je schakelen tussen drie rollen: die van maatschappelijk partner, politiek adviseur, en manager in je eigen organisatie.
- Een publiek leider herkent zich in drie kernwaarden: gedeeld leiderschap (je werkt met partners en belanghebbenden in netwerken), responsiviteit (je hebt ‘voelsprietten’ voor wat zich afspeelt in de samenleving), en morele motivatie (je maakt afwegingen in een spanningsveld).
- Een publiek leider toont zichtbaar leiderschap. Dat uit zich op verschillende manieren. De visie geeft daarvoor tien concrete handelingsrichtingen: handel in onzekerheid, bewaak de lange lijnen, geef de overheid gezicht en gevoel, denk en handel inclusief, werk samen en deel leiderschap, creëer een veilige werkomgeving, neem ruimte en geef ruimte, wees open en verantwoord je proactief, communiceer zonder pantser en toon ruggengraat, zet de mensen die je leidt in hun kracht en vraag zelf om feedback.

Deze visie gebruiken we voor de werving en selectie van nieuwe leiders. Ook ligt de visie aan de basis van ons leer- en ontwikkelaanbod. Zo krijgt de transformatieve overheid de publieke leiders die ze nodig heeft. ■

Alex Maas, directeur Beleid en Bedrijfsvoering en CIO bij het directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De genoemde visie is te vinden via algemenebestuursdienst.nl/organisatie/wat-verwacht-de-rijks-overheid-van-een-publiek-leider.

‘Kennelijk vindt het ministerie andere zaken belangrijker dan de transitie, zoals politiek succes en economische groei’

Henny de Jong

“Ons ministerie heeft als doel in 2030 samen met de mobiliteitssector 55 procent CO₂ te reduceren. Met de huidige plannen gaan we dat niet halen. Daarom zoeken collega's naar andere, creatieve oplossingen. Daar zitten elementen bij waarmee de verantwoordelijke bewindslieden het niet altijd eens zijn, zoals duurzamere, andere of minder mobiliteit. Het is dan lastig om die voorstellen op het ministerie verder uit te werken.

We moeten meer in kansen denken en minder in risico's. Onzekerheden van nieuw beleid en transitie worden vaak verward met risico's. Bij het vormgeven en uitvoeren van innovatie- of transitietaken is dat lastig, want daarin heb je minder zekerheden en meer complexiteit. Ook zijn de huidige criteria voor nieuwe maatregelen minder passend of te strak geformuleerd. Het effect moet bijvoorbeeld op drie cijfers achter de komma bekend zijn. Zo werkt het echter niet; uiteraard is het goed om ons geld slim en doelmatig te besteden, maar het gaat om de brede impact in de praktijk.

Verder is er een innerlijke strijd. De top is opgegroeid in een tijdperk waarin economische groei het ideaal was, zorgdragen dat iedereen een auto krijgt en een mooi huis. Ook zeggen we 'Vliegen is vrijheid', en alles wat hier tegenin



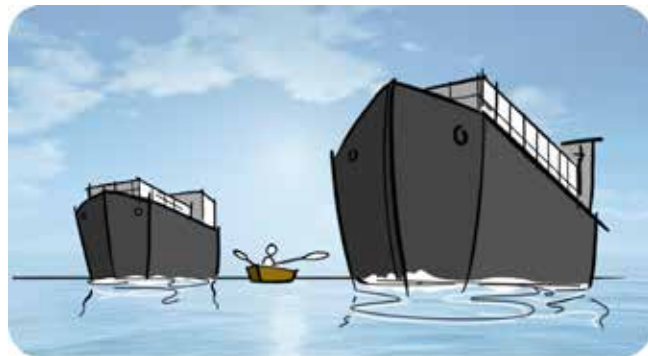
gaat, druist in tegen werk- en persoons-gerelateerde belangen. Dat betekent dat we schijnbare zekerheden ter discussie moeten stellen.

Je moet dus stevig in je schoenen staan, wil je lekker aan de transitie werken. Ik zoek bewust mensen op die zaken willen aanpakken, die bereid zijn nieuwe kansen of thematieken te ontdekken en concreet te maken wat dat betekent voor hun dossier/transitie. Ik werk met een



interne groep aan innovatie en met een externe groep. In die laatste groep zit ook Topsector energie. Het gaat in de transitie naar duurzame mobiliteit niet alleen over het aantal duurzame voertuigen of de bereikbaarheid, maar ook over deelmobiliteit, energiezekerheid en beschikbare grondstoffen.

Zo komt er met alle elektrificatie veel meer behoefte aan duurzame stroom. Kunnen we naar energieneutrale mobiliteit? Dat kan echt niet, is de eerste reactie. Wat kan dan wel? Moeten we alleen maar ons handje ophouden bij de energiemaatschappijen? Of kunnen wij als mobiliteitssector zelf iets bijdragen? Nou, wij hebben treinen rijden. Treinen creëren remenergie, die nu gewoon verdwijnt. Daarbij staan stations op centrale plaatsen. We kunnen die remenergie opvangen en inzetten, bijvoorbeeld om elektrische (deel)mobiliteit op te laden. Inmiddels gebeurt er van alles. Zo gaat Amsterdam de remenergie van het spoor binnen de gemeente gebruiken voor elektrische (deel)auto's. Zo worden mobiliteitshubs ook energiehubs.” ▶



Het ontwerpen van transitie

Paul Hekkert

In het coalitieakkoord 2021-2025 van VVD, D66, CDA en ChristenUnie staat een zinnetje dat de complete creatieve sector heeft wakker geschud: “We betrekken de creatieve industrie bij grote maatschappelijke opgaven”. Dat

klonk als muziek in de oren van ontwerpers, architecten, kunstenaars en andere creatieve professionals. Nu zouden ze volop de kans krijgen te laten zien dat ontwerpen veel meer is dan het vormgeven van een mooie lamp of het bouwen van een nieuwe datingapp. Al is daar natuurlijk niets mis mee. Maar ook grote maatschappelijke opgaven in energie, landbouw of gezondheid vragen om een ontwerpende aanpak, en ontwerpers in tal van sectoren staan te popelen om hun kunsten te vertonen.

Afgelopen week sprak ik een student in mijn faculteit over haar afstudeerproject. Zij wil graag bijdragen aan de eiwittransitie, de transitie van dierlijke eiwitten in vlees en melk naar alternatieve eiwitbronnen. Jaren geleden drukte de toenmalige baas van de universiteit Wageningen me op het hart dat deze transitie staat of valt met de weerstand onder een substantieel deel van de bevolking. Hogeropgeleiden zijn vaak wel gemotiveerd en vinden hun weg naar de Vegetarische Slager of de havermelk. Maar hoe kunnen we ook burgers met een lage sociaal-economische status meekrijgen in deze transitie? Dat vindt

mijn student wel een uitdaging. Het toverwoord hier is ‘framen’. Zolang (deze) mensen de eiwittransitie blijven zien als een offer, een door de staat opgelegde verplichting om minder of zelfs geen vlees meer te eten, zal de laagopgeleide consument in verzet komen en juist vaker de barbecue opstoken. Maar wat als we de eiwittransitie gaan zien (framen) als een bevrijding, een cadeautje, of een typisch Hollandse traditie?

Dit framen en vooral reframe van een situatie of probleem is een van de krachten van de ontwerper. Daar zijn zij in getraind en dat kunnen zij als geen ander. Volgens wetenschapper/ontwerper Kees Dorst in zijn boek ‘Frame Innovation’ biedt een nieuw frame een opening naar een keur aan oplossingen waar mensen die vastzitten in het oude frame (beleidsmakers?) zelf nooit opkomen. Een nieuw frame geeft de broodnodige richting aan transitie en kan ons helpen afscheid te nemen van het oude. En als we **zo’n frame koppelen aan verbeeldingskracht** – nog zo’n typische kwaliteit van ontwerpers en kunstenaars, dan lijkt het befaamde zinnetje uit het coalitieakkoord ineens geen holle frase, maar luidt het een tijdperk in waarin de overheid en de creatieve sector hand-in-hand de grote maatschappelijke transitie aangaan. De ontwerpende overheid, dat belooft wat! ■

Paul Hekkert is hoogleraar Vormtheorie aan de faculteit Industrieel Ontwerpen van de TU Delft, en wetenschappelijk boegbeeld van de topsector Creatieve Industrie

‘Het afbreken van het onduurzame: veel kaders van wet- en regelgeving zijn vanuit oude manieren van denken opgesteld’

Jan Willem van Dijk

“Ik werk aan de innovatiestrategie om de luchtvaart te verduurzamen, aan leefbaarheid en veiligheid. Op al die terreinen zijn er zaken die de transitie ingewikkeld maken. Zo ligt er veel vast in internationale verdragen en afspraken, die lang geleden zijn gesloten en niet altijd meer van deze tijd zijn. Een voorbeeld is het Verdrag van Chicago, dat nog tijdens de Tweede Wereldoorlog, in 1944, is gesloten. Vanuit de gedachte dat luchtvaart verbindt, vrede en welvaart brengt. Het verdrag staat volledig in het teken van groei. Als gevolg daarvan mogen we niet zomaar belasting op kerosine heffen voor internationale vluchten. Schonere basistechnologieën, zoals niet-fossiele brandstoffen als waterstof, zijn er al wel. Maar het kost alleen al zeven jaar om duurzame vliegtuigen gecertificeerd te krijgen. Dan moeten we nog zorgen dat ze kunnen laden of tanken. Al met al kost dat zeker vijftien jaar. Maar de maatschappij verwacht nu resultaten te zien. Dan is de verleiding groot om te kiezen voor technologie die we snel kunnen opschalen, terwijl er misschien betere alternatieven zijn. Hebben we de rust en de ruimte om – als we een nieuw systeem maken – dat meteen op alle aspecten beter te maken? De urgentie is de afgelopen jaren enorm toegenomen. In 2019 hebben we met de sector het Akkoord Duurzame Luchtvaart gesloten. In de



Luchtvaartnota 2020-2050 staat: we willen normen waarmee we de duurzaamheidsdoelen borgen. Binnen die kaders mogen maatschappijen vliegen, daarbuiten niet. De kaders worden nu ontwikkeld, parallel aan de ontwikkeling en opschaling van schone technologieën. Dat kost tijd. We kunnen niet in 2035 de luchtvaart volledig verduurzaamd hebben.

Maar we willen niet wachten. Er kan veel niet, maar er kan ook veel wel. Zo zet Nederland in op een belasting op kerosine op EU-niveau en worden tickets beprijsd. Verder heeft Nederland zich de afgelopen jaren in Europees verband ingezet voor het verplicht bijmengen van duurzame kerosine. Daar is een kopgroep voor gevormd en in Nederland is een internationale conferentie georganiseerd waar landen hebben uitgesproken dat ze naar een Europese bijmengverplichting toe willen. Dit heeft inmiddels ook al effect gehad, het Europees parlement heeft besloten een bijmengverplichting in te voeren. In het Caribisch deel van Nederland zijn eilanden die verbonden zijn. De afstanden zijn er klein, dus de nog beperkte actieradius van elektrische vliegtuigen is geen probleem. We hebben er een elektrisch toestel heen gebracht om de mogelijkheden van elektrisch vliegen te kunnen demonstreren. We vinden het belangrijk nu al te laten zien dat duurzaam vliegen kan.” ■



“Ik heb hier nog wat transities.”



“Ik?”

“Staat niet op mijn lijstje.”

“ZIJ doen dat.”



Monitoring vanuit de cockpit

Sander van de Wijngaert

De grote maatschappelijke problemen waar we nu voor staan, bieden overheden een rationale voor transformatief innovatiebeleid; beleid om sociaal-technologische systemen te transformeren naar duurzame vormen. De transformatieve overheid is als een piloot die op deze bestemming afvliegt. Hoe bepaalt die of het vliegtuig koers houdt?

Transities zijn vaak lastig te evalueren, doordat verschillende transformatieve beleidsvormen worden ingezet waarvan de effecten pas op lange termijn zichtbaar zijn. Daarom zijn nieuwe methoden van beleidsevaluatie nodig. Dit is waar de vijf taken van de transformatieve overheid van pas komen. Als we als overheid transities willen aanjagen, vervult ons beleid dan deze vijf taken? En hoe kunnen we meten of het uitvoeren van deze taken ons een stap dichterbij de beoogde bestemming brengt?

In mijn onderzoek naar het monitoren en evalueren van transitiebeleid ontwikkel ik een methode om de transitievoortgang te volgen. De vijf transitietaken bieden hiervoor een mooi theoretisch uitgangspunt. Ze zijn de instrumenten in de cockpit waarmee snelheid, hoogte en

richting van het vliegtuig af te lezen en bij te sturen zijn.

De eerste resultaten van het onderzoek laten echter zien dat niet alle transitietaken evenredig gerepresenteerd zijn in de beleidsstukken. Wat opvalt is dat beleidsontwerpen voornamelijk focussen op de taken ‘richting geven’ en ‘het nieuwe ondersteunen’, maar dat ‘het onduurzame onder druk zetten’ nauwelijks terug te vinden is. Het is echter cruciaal dat het disfunctionele afgebroken wordt. Publieke organisaties moeten zich bewust worden van tekortkomingen in beleid en ondervertegenwoordigde taken gaan versterken in hun beleidsvoering.

Behalve dat het onderzoek laat zien welke taken meer en minder voorkomen in het beleid dat we voeren, ontwikkelt het een methode om te evalueren welke transitietaken het beleid uiteindelijk vervuld heeft. Het zet een eerste stap naar praktische handvatten om **transformatief beleid systematisch te evalueren** en kan publieke organisaties helpen hun beleid effectiever in te zetten. We krijgen namelijk in beeld waar sturing nodig is en of de transitie daadwerkelijk dichterbij komt. De transitie is al begonnen; nu nog effectief versnellen om op tijd aan te komen! ■

Sander van de Wijngaert is transitieonderzoeker aan de Universiteit Utrecht en beleidsmedewerker Innovatie voor Mobiliteit bij het ministerie van IenW.



Plan je opschalingsroute op weg naar grotere transities

Mirte van Hout

Op een prachtige voorjaarsdag besluit je de auto te laten staan en een lange wandeling te maken naar je volgende afspraak. In de omgeving liggen weelderige bossen, kabbelende beekjes en prachtige uitzichten. Het liefst ga je direct op pad om op de bonnefooi je bestemming te vinden. Maar als je je route vooraf plant en onderweg bijstelt, heb je meer kans om alle hoogtepunten te zien en te voorkomen dat je verdwaalt. Wat zou je doen?

Ook de overheid bewandelt lange routes om allerlei transities te verwezenlijken; een mooi voorbeeld is de duurzaamheidstransitie. Overheden hebben steeds vaker de verantwoordelijkheid om dit soort transities te begeleiden. Rik Braams formuleert in zijn promotieonderzoek verschillende transitietaken, waaronder het ondersteunen van 'het nieuwe' en het afbreken van 'het oude'. Om het nieuwe te ondersteunen, moet de overheid zich actief inzetten om de impact van innovaties te vergroten, oftewel innovaties op te schalen.

In 2021 deed ik bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) onderzoek naar deze transitietaken: het opschalen van innovaties. Dit blijkt voor beleidsmakers een cruciale, maar ook lastige klus. Opschalen van het nieuwe vraagt

namelijk ook afbraak van het oude, waarbij je als beleidsmaker vaak belanghebbenden tegen de haren in strijkt. Braams constateert bovendien dat ook binnen de overheid zelf weerstand bestaat om het oude af te breken, omdat de bestaande bestuurskundige tradities beleidsmakers geen legitimiteit bieden voor deze taak.

Wat opschalen extra lastig bleek te maken bij IenW, was dat er geen gemeenschappelijke taal of tool bestond om strategische keuzes te maken over opschalen. Vaak werd er daarom 'op goed geluk' genavigeerd. Tijdens mijn onderzoek heb ik een **opschalingstaal en -tool ontwikkeld**, waarmee beleidsmakers hun opschalingsroute kunnen uitstippelen. De tool bestaat uit drie vragen:

- Waar sta je in het opschalingsproces (opkomst, institutionalisering of stabilisering)?
- Welke obstakels kom je tegen (met stakeholders, structureel of in de uitvoering)?
- Welke strategieën kun je toepassen om verder te komen (scaling in, out, up, deep of beyond)?

Mijn advies is dat teams van beleidsmakers samen met stakeholders deze vragen herhaaldelijk beantwoorden gedurende het opschalingsproces. Dit geeft inzicht in waar je je bevindt, waarom het proces stagneert en hoe je verder kunt. Noem het een navigatie-app voor een snelle en mooie tocht van de overheid naar de grote transities. ■

Mirte van Hout is promovendus Innovation Studies aan het Copernicus Instituut voor Duurzame Ontwikkeling van de Universiteit Utrecht. De column is gebaseerd op het onderzoeksrapport 'Opschalen in mobiliteit' dat zij schreef op basis van een analyse van drie projecten bij het ministerie van IenW. Mirte begeleidt beleidsmakers in het toepassen van de opschalingstool voor hun eigen projecten.



We hebben een Transformatieve Overheid nodig

Rik Braams

Houdt een goede ambtenaar transitietaken tegen? Veelgehoorde reacties van ambtenaren op het voornemen om onduurzame praktijken onder druk te gaan zetten, zijn: “dit zorgt voor willekeur”, “dit is nu echt niet efficiënt”, “het is wel belastinggeld hè”, “ik werk niet voor duurzame bedrijven, maar voor heel Nederland” en “de markt komt echt wel met oplossingen”. Deze reacties getuigen enerzijds van een diepgevoeld besef van wat het is om ambtenaar te zijn. Anderzijds zijn ze ingegeven door onderliggende, soms onbewuste, normatieve, bestuurskundige ideeën over hoe de wereld zou moeten werken.

Dat is geen onkunde, maar kunde. Geen onbegrip maar begrip. En tegelijkertijd is het ook een te strak ambtelijk rolbesef voor deze tijden van transitie. Ambtenaren zijn vaak nog geen reisleiders naar een duurzame toekomst. Ze balanceren tussen zaken zoals politieke wensen, haalbaarheid, rechtmatigheid, doelmatigheid, voorkomen van willekeur, effectiviteit, efficiëntie, draagvlak, inclusie en representatie. De existentiële klimaatcrisis voegt daar nu ook duurzaamheid aan toe.

We zien dat het ambtelijke rolbesef en de kaders waarbinnen ambtenaren moeten werken niet ontworpen zijn voor een systemische verbouwing van de samenleving. Dat leidt tot problemen bij thema's zoals stikstof, CO₂, woningnood,

aardbevingen, netcongestie enzovoorts. Bernard ter Haar zei het al: **het model van de rijksdienst is aan een update toe.**

Transities vragen om richting voor de lange termijn, maar ook om afbouw van onduurzame systemen. En laat die lange termijn juist bij uitstek bewaakt kunnen worden door ambtenaren. Als niet-gekozen individuen hebben zij een langere tijdshorizon, staan zij open voor rationele analyses en hebben zij (per 1 januari) beloofd om te werken voor het algemene belang. Ik vind het ook niet gek dat, wanneer ambtenaren het existentiële aspect van de klimaatcrisis voelen als mens, er discussie ontstaat over de begrenzendende normatieve kaders die hen ervan weerhouden zich hiervoor in te zetten.

Het wringt, zoals de stukken in dit magazine laten zien. Tussen urgentie, noodzakelijkheid en democratische processen; tussen een technocratie en het meenemen van alle Nederlanders. Wrijving kan voor glans zorgen, als er door deze wrijving maar geen inertie ontstaat. Daarom stel ik dat we een ‘transformatieve overheid’ nodig hebben. En als we dat willen, dan hebben we een nieuw verhaal nodig voor ambtenaren, met nieuwe structuren zodat ander – transformatief – handelen mogelijk wordt maakt.

Het blijft laveren tussen verschillende belangen en rollen, ook met dat nieuwe verhaal. Maar juist dat kunnen wij ambtenaren goed. ■

Rik Braams is gedetacheerd vanuit het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bij het Copernicus Instituut voor Duurzame Ontwikkeling om onderzoek te doen naar de rol van ministeries bij innovatie en transitie.

Top 10 Transitie Tips

1 Internaliseer de vijf transitietaken (richting geven, governance creëren, het nieuwe stimuleren, het disfunctionele onder druk zetten en nieuwe structuren en capaciteiten creëren) als onderdeel van je werk als ambtenaar. Plot project/ programma/ directieplannen op deze taken. Zorg dat het bestaande beleid bijdraagt aan de transitiedoelen. Highlight en agendeer waar het knelt.

2 Wees de hoeder van de lange lijnen. De taak van de ambtenaar is het dienen van het ambt van de bewindspersoon, maar de ambtenarij is ook een instituut op zichzelf dat het algemeen belang dient. Dit staat ook in de nieuwe ambtseed.

3 Waardeer en help als leidinggevende die excentrieke innovator. Innovatoren (en exnovatoren) hebben het niet altijd gemakkelijk bij het Rijk. Hun werk is soms moeilijk te waarderen binnen bestaande structuren. Die structuren zijn er immers voor gemaakt om stabiliteit te behouden, en dat is waar zij tegen ageren. Besef dat de rest van de organisatie volgens principes werkt die stabiliteit intact willen houden en dat dat nu eenmaal conflict oplevert. Dat hoort erbij.

4 Werk niet alleen aan innovatie maar *diagnosticeer ook wat eindig is* (of zou moeten zijn). Zet een stip op de horizon. Redeneer terug in de tijd (abductief) en benoem mijlpalen. Plot deze in een roadmap. Werk met verschillende scenario's. Vernieuw de doelstelling en missie van de organisatie in samenwerking met stakeholders.

5 Help je bewindspersoon dapper te zijn. Werk aan een transitie-narratief voor de organisatie en betrek daarbij de samenleving. Benoem de consequenties van beleid voor de transitiedoelen in nota's. Benoem de 'counterfactual': 'als je dit onduurzame beleid niet gaat afbouwen, is dit het gevolg'. Maak coalities over publieke organisaties heen; nieuwe samenwerkingen zijn onontbeerlijk, want transities houden zich niet aan onze beleidsindelingen.

6 Investeer in nichemanagement. Zorg dat er niches klaarstaan met innovaties als alternatieven voor onduurzame elementen. Wanneer de 'window of opportunity' komt, dan is de kans om veranderingen door te voeren.

7 Laat je helpen. Columnisten zoals André Schaminée (Twyndstra-Gudde), Gwen Aartsma (Copper8) en Marcel Heskes (Squarewise) hebben proposities om overheden te adviseren met werken aan transitie. De wetenschap geeft ook veel handvatten rondom Missie Gedreven Innovatie Beleid (zie column van Joeri Wesseling), publieke innovatie (zie column van Albert Meijer), ontwerpende aanpak bij transities (zie column van Paul Hekkert) het vak van innovator bij een ministerie (zie column van Caroline Maessen) opschalen van publieke innovatie (zie column van Mirte van Hout), evalueren (zie column van Sander van de Wijngaert), of transitie-management (zie column van Gijs Diercks).

8 Laat je inspireren. Suzanne Potjer schreef haar column over Saul

Alinsky – rules for radicals, Maurits in 't Veld over idealisme en het algemeen belang en Isabell Eberlein over de Duitse situatie. O.a. Marianne Mazzucato (*The Entrepreneurial State*), Roman Krznaric (*The Good Ancestor*) en Kate Raworth (*Doughnut Economics*) zijn inspiratiebronnen.

9 Scherp je gedachten aan praktijk-voorbeelden. We moeten leren van elkaar. Elke transitiecasus is uniek en zit vol met lessen. Bekijk de columns van Diederik van Leeuwen (UBR), Mariet de Boer en Daan Musters (Raad Openbaar Bestuur), Zeger Schavemaker en Dennis Wasch (Gemeente Amsterdam) en Henny de Jong, Liselotte Bingen en Eric Mink (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat).

10 Bekijk het leerportaal van de Algemene Bestuursdienst (ABD) rondom 'bewaak de lange lijnen' voor de **leergang Transformatieve Overheid**. Lees het Kompas voor Publiek Leiderschap (zie column van Alex Maas en Mark Frequin). ■

Op 2 november 2023 start de eerste leergang 'Transformatieve Overheid' van de Algemene Bestuursdienst (ABD). Deze leergang is ontwikkeld door de Universiteit Utrecht in samenwerking met de ABD. Een groep van twintig deelnemers zal tijdens deze leergang kennis maken met 'state of the art' wetenschap over duurzaamheids-transities, systeeminnovatie en de transformatieve overheid en ondertussen werken aan een eigen transitievraagstuk.

Verder lezen

Lees meer over transitie en de transformatieve overheid in deze artikelen; te vinden via Google Scholar.

- Demos Helsinki (2022). *Building capacities for a 21st century civil service*
- Drift (2022). *Methodological Guidelines for Transition management*
- Drift (2022). *An Experiential guide for Transition Arenas*
- Drift en de NSOB (2020) *Sturing in transitie*
- Hekkert, M. P., Janssen, M. J., Wesseling, J. H., & Negro, S. O. (2020). Mission-oriented innovation systems. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 34, 76-79.
- Het groene brein (2021). *Houvast voor duurzame vernieuwers*
- NSOB (2022). *De stroom zoeken*
- OECD (2022). *Anticipatory Innovation Governance Model in Finland: Towards a New Way of Governing*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.
- European Commission (2022). *Partnerships for Regional Innovation – Playbook - Concepts and Rationales*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Van Rijnsoever, F. J., & Leendertse, J. (2020). A practical tool for analyzing socio-technical transitions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 37, 225-237.
- Wanzenböck, I., Wesseling, J. H., Frenken, K., Hekkert, M. P., & Weber, K. M. (2020). A framework for mission-oriented innovation policy: Alternative pathways through the problem-solution space. *Science and Public Policy*, 47(4), 474-489.

Publicaties Rik Braams

- Braams, R., Wesseling, J., Meijer, A. & M. Hekkert (2021). Legitimizing Transformative Government. Aligning essential governmental tasks from transition literature with normative arguments about legitimacy from Public Administration traditions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 39: 191-205.
- Braams, R., Wesseling, J., Meijer, A. & M. Hekkert (2022). Understanding why civil servants are reluctant to carry out transition tasks. *Science and Public Policy*, 46/6: 905-914.
- Braams, R., Wesseling, J., Meijer, A. & M. Hekkert (2023). Civil servant tactics for realizing transition tasks. *Public Administration*: 1-19.
- Braams, R., Wesseling, J., Meijer, A. & M. Hekkert (forthcoming). Institutional conditions for a government working on transitions.
- Braams, R. (2023) *Transformative Government*. (Doctoral dissertation, Utrecht University).

Dankwoord

Ontzettend veel mensen hebben meegewerkt aan het tot stand komen van dit magazine, en nog meer als ik iedereen meeneem die ik voor mijn onderzoek gesproken heb. Heel veel dank aan jullie allemaal. Twee directe collega’s wil ik in het bijzonder uitlichten, Kiki en Eric, zonder wie het allemaal niet was gelukt. Daarnaast wil ik mijn begeleiders bedanken, die me de mogelijkheid hebben gegeven dit onderzoek op deze manier te doen: dr. Joeri Wesseling, prof. dr. Albert Meijer en prof. dr. Marko Hekkert.

Rik Braams
Amsterdam, september 2023

