

Evaluatie van NMP4's transitie management

Transitiemanagement een blijvertje

In 2001 kwam het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4) uit, met daarin het vernieuwende en spraakmakende idee van transitie management. Sibout Nootboom heeft onderzocht waar dit idee vandaan kwam en wat ervan terecht is gekomen. Zijn conclusie: het heeft de kans op duurzame ontwikkeling vergroot, want er vindt een co-evolutionair proces plaats. Binnen de overheid moet een oplossing worden gevonden tussen strijdige rationaliteiten en de daarmee verbonden beleidsculturen. Rein Willems van de taskforce duurzame energie denkt dat de tijd rijp is om een sprong te maken.

Sibout Nootboom

Dr. S.G. Nootboom werkt als adviseur bij DHV Management Consultants en als bestuurskundige aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Tel. 06 54245093; SiboutNootboom@zonnet.nl

De lezers van Milieu zullen het wel weten. Sinds het uitkomen van het eerste nationaal Milieubeleidsplan (NMP) in 1989 is er veel gebeurd. Niet ieder NMP was zo vernieuwend als het eerste, maar het vierde (VROM, 2001) was bijzonder. Er werd een nieuwe sturingsfilosofie in geïntroduceerd: transitie management. In een notedop kan de evolutie van het Nederlandse milieubeleid als volgt worden samengevat. In de '70er jaren werd de basis gelegd met alarmerende rapporten van onder andere de Club van Rome, en er ontstond wetgeving die milieukwaliteit, vervuilende emissies en zelfs besluitvormingsprocessen reguleerden. In de jaren '90 werd rechtstreeks onderhandeld met doelgroepen en waren er discussies over 'hoe ver kan je gaan met normstelling'. Er is toenemend gebruik van marktconforme instrumenten als stimulans voor duurzame innovaties, zoals verhandelbare emissierechten. Over andere maatregelen is in de jaren '90 gesproken in het kader van het groenpoldermodel en programma's zoals NIDO (Nationaal Initiatief Duurzame Ontwikkeling) en DTO (Duurzame Technologische Ontwikkeling). Maar een doorbraak is er nog niet. Dit leidde tot de analyse van de opstellers van NMP4: er zijn hardnekkige milieuproblemen, en het is tijd voor een nieuwe sturingsfilosofie.

In mijn proefschrift (Nootboom, 2006a) stel ik onder andere de volgende vragen: Wat bedoelden de opstellers precies met 'transitie management'? Welke visie op maatschappelijke verandering zit erachter? Waarom werd zoiets vaags politiek geaccepteerd? Wat gaat ervan terecht komen, de start in oenschouw genomen? Op deze vragen ga ik hierna in.

Wat bedoelden de opstellers precies met transitie management?

Het NMP4 is een analyse van wat er allemaal *niet* werkt en in welke richting we het dan dus *wel* moeten zoeken. Deze analyse is op zichzelf helder, maar de aangegeven richting blijft vaag. De redenering ziet er als volgt uit. Er zijn zeven grote *milieuproblemen* waarop we geen antwoord hebben, terwijl de situatie in 2030 er niet best uitziet (zie figuur 1). De *ambitie* is dat over 30 jaar een aantal kwaliteitsbeelden zijn bereikt, zoals een gezond en veilig leven, een aantrekkelijke leefomgeving temidden van een vitale natuur, en zonder de mondiale biodiversiteit aan te tasten en hulpbronnen uit te putten. Deze ambities stuiten op *barrières* (zie figuur 2). De *oplossing* die NMP4 voorstelt is systeeminnovatie naar duurzaamheid. We moeten bij concrete besluiten zo ambitieus mogelijk zijn ('as low as reasonably achievable'), en rekening houden met alle belangen op lange termijn (dus niet alleen ecologische duurzaamheid).

Daarvoor is een nieuw *integraal beleidskader* nodig en een *heldere systematiek van doelstellingen*: de integrale ambities voor de lange termijn, daarbij passende afrekenbare doelen voor de korte en middellange termijn, en weer daarbij passende taakstellingen voor afrekenen op de korte termijn. Hierbinnen past een internationale aanpak gericht op internalisering van milieukosten en toepassing van het voorzorgsprincipe. De *overheid* kan dit niet allemaal zelf doen, en moet schakelen tussen betrokken partijen en stimuleren dat die actief worden, en daar ook voor hen de juiste omstandigheden voor scheppen door intern beter samen te werken, en ook door te sturen op randvoorwaarden. De barrières vragen daarnaast om extra instrumenten die voortborduren op bestaand instrumentarium, met als streven om weinig voor te schrijven maar wel de druk op te voeren. Daarnaast is *transitiebeleid* nodig, ingedeeld in clusters (o.a.) duurzame energie, duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen, en duurzame landbouw (zie figuur 3).

Welke visie op maatschappelijke verandering zit erachter?

De opstellers van het NMP4 hebben een scherpe visie op duurzame veranderingsprocessen neergelegd, sterk gebaseerd op eigen ervaringen. Deze visie is consistent met sociologische en bestuurskundige theorieën over maatschappelijke verandering, met name die uit de complexiteitstheorie. Transitie management is een nieuw niveau van sturing dat wordt toegevoegd aan wat er al was. Als een abstracte visie door velen wordt gedeeld kan dit ook draagvlak geven aan concrete keuzes. Verschillende wetenschappers hebben vanuit hun eigen ‘wetenschappelijke overtuiging’ meegewerkt aan de conceptuele analyses die nodig waren om tot zo’n NMP4 te komen. Eerdere concepten van NMP4 gingen dieper in op de sturingsfilosofie en het handelen van de overheid in ‘arena’s’. Er is met name veel over de rol van de overheid gesproken, zowel in de aanloop van het NMP4 als in de nasleep. Inmiddels zijn er organisaties zoals een Competentiecentrum Transitie management, en is er regelmatig reflectie, ook in Milieu (voorheen Arena; zie figuur 4).

Transitie management is nog steeds helder en vaag tegelijk. Veel deelnemers aan transitie management weten dat een beetje chaos nodig is om te zorgen voor creativiteit en de beste oplossingen. Die oplossingen hebben allerlei componenten, zoals innovaties en nieuwe instrumenten die het regime beïnvloeden waarin innovaties moeten doorbreken in de markt, maar ook een een nieuwe oplossingsrichting politiek agenderen. Selecteren van opties gaat met macht, maar beslissers opereren in een context waarbij ze vaak maar een paar opties hebben als ze zelf willen overleven. De truuk is dus om die context te veranderen zodat duurzame opties aantrekkelijk worden voor beslissers. Beleidsmakers proberen om interventies te bedenken die op korte termijn politiek acceptabel zijn, en waarmee de context gaat verschuiven waardoor na verloop van tijd duurzamere opties politiek aantrekkelijk worden en een volgende stap mogelijk wordt. Zij lopen echter steeds vooruit op contexten die er nog niet zijn, en opereren dus niet binnen een stimulerende context in hun eigen organisatie. Veel andere beleidsmakers lijken daardoor meer gericht op korte termijnresultaten, of die nu het maatschappelijke proces in duurzame richting bijsturen of niet. Of ze passen hun eigen, verkokerde visie op duurzaamheid toe. Hierover gaan veel discussies.

Er is sprake van een kip-ei probleem: er is geen integrale beleidscontext voor de lange termijn, dus kan die ook niet worden ontwikkeld. Kip-eiproblemen kunnen worden doorbroken door een co-evolutionaire benadering (Nooteboom, 2006b). Individuele beleidsmakers van verschillende domeinen moeten elkaar opzoeken zonder concrete resultaten te kunnen beloven, om hun eigen context te scheppen waarin dat wel kan. Dat is lastig als duurzame ontwikkeling zo urgent is dat

er voortdurend gevraagd wordt om concrete resultaten. De opstellers van het NMP4 waren zich hiervan waarschijnlijk wel bewust, maar kozen voor een positieve insteek die de energie kan losmaken om zo'n visie in ieder geval gedeeltelijk te ontwikkelen, in een co-evolutionair proces. Staatssecretaris Van Geel had dat goed begrepen toen hij de metafoor van een veenbrand gebruikte.

Waarom werd zoiets vaags politiek geaccepteerd?

Transitiemanagement heeft iets van de Baron van Münchhausen. Die trok zichzelf aan zijn eigen haren uit het moeras, wat logisch gesproken niet kan. Het lijkt wat Dennett (2006) een 'hemelhaak' noemt, waar in zijn termen een 'kraan' nodig is (co-evolutie). Het kan niet zo zijn dat zo'n vaag verhaal is geaccepteerd alleen omdat sommige ambtenaren en wetenschappers erin geloofden. Ergens moet ook het NMP4-team energie van buiten hebben kunnen halen, waardoor het NMP4 steun kreeg. Dit heeft twee kanten. Ten eerste was de analyse kennelijk onschadelijk genoeg om niet als bedreigend te worden ervaren door gevestigde belangen, mede omdat er geen budget voor gereserveerd was. Dat kon juist alleen maar omdat er geen concrete doelen in stonden – de zwakte werd daarmee een kracht. Ten tweede werd de analyse vrij breed gedeeld door mensen die een gedeelde ervaring hadden met voorgaande pogingen tot duurzame ontwikkeling. Die pogingen waren bijvoorbeeld NIDO, DTO en het Groenpoldermodel (de besluitvorming rond o.a. Tweede Maasvlakte en Schiphol). Daar hadden beleidsmakers met elkaar geprobeerd om stapjes naar duurzame ontwikkeling te zetten, en duurzame scenarios bleken toen niet onvoorstelbaar, maar wel onimplementeerbaar. Mensen met deze ervaringen zaten overal – bij de overheid, de politiek, de bedrijven, de milieubeweging en bij andere belangenorganisaties. Zij werden enthousiast voor het idee van transitiemanagement, omdat het hen een platform aanbood voor een strategische dialoog waarmee meer gezamenlijk richting aan kortetermijnkeuzes gegeven zou kunnen worden – zonder de macht te grijpen doorwerking op basis van kennis in plaats van macht. Hun achterbannen zaten niet op deze analyse te wachten; daarvoor was het te vaag en abstract. Het waren deze personen zelf die wilden bijdragen aan duurzame ontwikkeling, ook al zou hun eigen bijdrage waarschijnlijk niet herkenbaar zijn voor grote groepen in hun achterban.

Eind 2004 is het NMP4 besproken in de Tweede Kamer, die steun gaf mits het kabinet jaarlijks zou rapporteren over de voortgang. Minister Pronk schijnt toen geroepen te hebben 'doe me dat niet aan!' Logisch, want hoe wordt je het met de betrokken overheden en partijen eens over waar je staat als je nog niet eens die integrale visie hebt die nodig is voor de beoordeling (weer dat kip-ei probleem). Niettemin heeft de eis van voortgangsrapportage geholpen als legitimatie voor doorgaande samenwerking tussen de betrokken departementen op het niveau van directeuren-generaal. Deze samenwerking leidde op zichzelf nauwelijks tot besluitvorming, maar vormde wel een context waarbinnen individuele ambtenaren makkelijker ruimte konden krijgen voor activiteiten in het kader van transitiemanagement.

Hierdoor werden ook de maatschappelijke domeinen enthousiast. Het politiek draagvlak voor transitiemanagement lijkt later wel wat geërodeerd, bijvoorbeeld toen een nota van EZ over de energietransitie werd besproken. Het bleek moeilijk voor de kamer om een gesprek te hebben over de lange termijn; de discussie werd meteen getrokken naar de consequenties voor besluitvorming op korte termijn, waar de meningen uiteraard over verschilden. Het is de vraag hoe erg dat is als je accepteert dat de kamer een ontmoetingsplaats is waar rationaliteiten met elkaar strijden – welke rationaliteiten dat zijn daar hoeft de kamer misschien niet zoveel invloed op te hebben. De kamer is misschien meer een 'halfgeleider van sociale elektrische stroom',

aangesloten op een externe spanningsbron. De kamer moet echter wel een context bieden waarin het aantrekkelijk wordt voor kabinet en ambtenaren om aandacht te geven aan transities. Door het NMP4 goed te keuren is dat gebeurd.

Wat gaat ervan terecht gekomen, de start in ogenschouw genomen?

Centraal in het transitiedenken van NMP4 staat dat er verschillende niveaus in het beleidsproces zitten, het niveau waarin een integrale visie voor de lange termijn moet ontstaan (een generatie – want zo lang duren transities), het niveau waarin doelen worden gesteld voor de korte en middellange termijn (tot zo'n 10 jaar), en het niveau van taakstellingen voor de korte termijn. Door het eerst met elkaar eens te worden over de lange termijn, kunnen we het ook beter eens worden over de korte termijn. De drie processen staan dus apart, maar moeten wel in elkaar doorwerken. De overheid moet daarvoor zorgen. Als dat gebeurt worden de ambities zo goed mogelijk bereikt.

Het is moeilijk voor een onderzoeker van buiten vast te stellen in welke mate dit is geslaagd. Een voor de hand liggende vraag is of de betrokken departementen zelf beter hadden kunnen rapporteren over de voortgang van transitie management dan tot nu toe is gebeurd, en welke dilemma's er nog zijn waar op korte termijn geen oplossing voor is. Dit lijkt te kunnen door de hiërarchie van doelen die het NMP4 voorstelt op de drie niveaus te schetsen en steeds te actualiseren en aan te geven waar de knelpunten en lacunes zitten – om de zoekrichting steeds bij te stellen. Het lijkt alsof juist hiermee het transitieproces aangestuurd kan worden, als een soort cockpit van de ontwikkeling van de maatschappelijke systemen waarvan een transitie nodig is. Maar dit is lastig als er geen echte integrale visie is met doorwerking naar het heden: alweer het kip-ei probleem. Het punt in de toekomst waar voldoende breed overeenstemming is (zoals de ambities die in het NMP4 zelf zijn opgenomen) is te abstract om direct betekenis te hebben voor korte of middellange termijn. De dilemma's die we in het heden hebben met beleidskeuzes, gelet op hun langetermijneffecten, zijn op zichzelf al controversieel. Wat we op korte termijn kunnen doen om dilemma's weg te werken wordt alleen begrepen door insiders. We kunnen niet rapporteren of we op weg zijn om de ambities van NMP4 te realiseren.

Een evaluatie van de implementatie van het NMP4 moet zich dus noodgedwongen beperken tot de vraag of insiders van verschillende maatschappelijke domeinen zelf het idee hebben dat er meer onderling vertrouwen is en dat dit leidt tot een breder gedeeld gevoel wat dilemma's zijn en welke interventies op korte termijn bijdragen aan een maatschappelijk leerproces. Een onderzoeker die zelf buitenstaander is kan beoordelen of de doelen die de insiders voor zichzelf stellen passen bij de NMP4 ambities en of ze plausibel kunnen maken dat het leerproces de kans groter maakt dat het gaat lukken. De insiders zelf maken een eigen inschatting, sturend in een onkenbare contextontwikkeling. Het glas kan net zo goed halfvol zijn als half leeg. Het schip kan stranden voordat een echte doorbraak is bereikt. In sommige delen van het sociale spectrum kan de samenwerking verbeteren, terwijl het in andere delen, waar je pas later mee te maken krijgt, juist verslechtert. Kansrijke initiatieven kunnen daardoor uitdoven. Ideeën kunnen ook ongemerkt doorwerken, zoals de veenbrand van Van Geel.

Mijn analyse is dat de ruimte die het NMP4 zelf en daarna het overleg tussen de directeuren-generaal en de koepel van het Interdepartementale Programma Energietransitie biedt, heeft geleid tot beter gedeelde visies en stappen richting die visies (Nootboom 2006a, 2006b). Insiders zijn beter geworden in het ontwikkelen, beoordelen en doorgeven van ideeën voor duurzaam beleid. Er zijn allerlei nieuwe platforms en werkgroepen ontstaan, waar verschillende perspectieven zijn

vertegenwoordigd, die voorstellen ontwikkelen en die selecteren. De creativiteit en slagkracht zijn in theorie vergroot. De manier waarop de ideeën landen is, zoals te verwachten, moeilijk zichtbaar en leiden zeker nog niet tot grote doorbraken.

Mijn indruk is dat ondanks deze relatieve successen flinke delen van de overheid in het eerste deel van de jaren 2000 nog last hebben gehad van de ‘kramp’ dat ze zich bedreigd voelden door veranderingen in plaats dat ze die als een kans zagen. Bijdragen aan complexe veranderingen betekent automatisch dat je niet kan worden beloond voor vooraf gestelde doelen – je moet immers nog ontdekken wat de oplossing is en die kan wel eens bij iemand anders liggen. Je moet dan vertrouwen hebben dat je opdrachtgevers je zullen belonen als je met voorstellen komt. Dat vertrouwen is er nog weinig bij de overheid; met elkaar meedenken kost tijd en levert te weinig op. Als je haast hebt en je probeert in een coalitie te vroeg om draagvlak binnen de overheid te krijgen voor nieuwe interventies dan is de kans op mislukken groter. Als het mislukt gaat de deur voor langere tijd voor je dicht. Eerst medestanders buiten de overheid zoeken (de veenbrandaanpak) is aan de andere kant tijdrovend.

Het meest succesvol lijken de energietransitie en de mobiliteitstransitie, die samen hebben geleid tot het Interdepartementaal Programma Energietransitie. Dat programma geeft het topmanagement van zes ministeries een kans om gezamenlijk te leren en sturen en onwillige vertragers in hun departementen het gras weg te maaien. Maar ook dat is lastig, omdat andere legitieme rationaliteiten diep verankerd zijn binnen en buiten de overheid. Het zijn juist deze andere rationaliteiten die de barrières opleveren – daardoor is duurzame ontwikkeling nu juist zo complex. Die andere rationaliteiten zijn op zich net zo legitiem als duurzame ontwikkeling. Daarvan is soms nauwelijks een directe machtsstrijd van te winnen, hoe duurzaam je ideeën volgens jou ook zijn. Voorbeelden zijn de zekerheden van overheidsinkomsten, betrouwbaarheid van ons ons belastingstelsel, de eenmaal afgesproken allocatie van gelden voor infrastructuur (betrouwbare overheid!), principes van minimalisering van overheidssteun en maximalisering van marktconcurrentie, het primaat van de politiek, etc. Als je wil helpen om een andere context te creëren waardoor partijen die dergelijke ijzersterke argumenten hebben bereid zijn met je mee te denken, moet dit via een maatschappelijk leerproces lopen waar grote delen van de samenleving aan deelnemen.

De ene rationaliteit kan zomaar de andere opzij zetten. Dit is waarschijnlijk gebeurd toen de tegemoetkomingsregeling voor kosten van voor duurzame energie plotseling werd stilgezet toen er budgettaire problemen ontstonden omdat de regeling zo populair bleek te worden. Dit soort processen geeft een indruk van een onbetrouwbare overheid op het ene punt – om op het andere punt (overheidsfinanciën) juist betrouwbaar te kunnen zijn. Beter is het om te erkennen dat de overheid weinig standvastigheid kan beloven omdat de samenleving haar opzadelt met tegenstrijdige rationaliteiten. Het heeft geen zin om energie te verspillen met ruziemaken daarover – er zullen altijd verschillende rationaliteiten blijven, en een machtsstrijd moet je alleen aangaan als je denkt hem te kunnen winnen. Als dat niet lukt moet je druk op de ketel houden maar je meeste energie stoppen in het zoeken, met de tegenpartij, naar andere wegen. Juist daarom is het zo belangrijk dat Financiën is aangehaakt bij het interdepartementale programma. Het lijkt alsof de task force energietransitie, aangevoerd door Rein Willems, denkt dat de veenbrand ver genoeg is voortgeschreden en dat hij andere rationaliteiten voldoende ‘aan boord heeft’ om een machtsstrijd te winnen. (De titel van zijn stuk in NRC was ‘Energie is geen zaak voor politici’.) Als dat lukt, werkt de lange termijn door in de korte termijn, precies zoals het NMP4 had beoogd. Een machtsstrijd is zelf echter niet het langetermijnproces. Het winnen ervan

is alleen vanuit sommige rationaliteiten gezien duurzaam, want er is immers geen echt integraal beleid voor de lange termijn. Oplossingen moeten nog steeds groeien in een co-evolutionair proces, en kunnen niet worden geforceerd. Wel moet de druk op de ketel blijven. Om daarvoor te kunnen zorgen blijft het transitiedenken nodig.

Literatuur

1. Daniel Dennett, 2006. Darwins gevaarlijke idee. Olympus, 4^e druk.
2. Ministerie van VROM, 2001. Vierde Nationaal Milieubeleidsplan. Sdu, Den Haag
3. Nooteboom SG 2006a. Adaptive Networks, The governance for sustainable development. Eburon, Delft
4. Nooteboom SG 2006b. Bestuurlijk Vermogen. Co-evolutionair denken als overlevingsstrategie. DHV, Amersfoort, i.s.m. Erasmus Universiteit Rotterdam

Figuur 1. De grote milieuproblemen van het NMP4

| | |
|-----|---|
| 2 | Zeven grote milieuproblemen: De situatie in 2030 |
| 2.1 | Milieuprobleem 1: Verlies aan biodiversiteit |
| 2.2 | Milieuprobleem 2: Klimaatverandering |
| 2.3 | Milieuprobleem 3: Overexploitatie van natuurlijke hulpbronnen |
| 2.4 | Milieuprobleem 4: Bedreigingen van de gezondheid |
| 2.5 | Milieuprobleem 5: Bedreigingen van de externe veiligheid |
| 2.6 | Milieuprobleem 6: Aantasting van de leefomgeving |
| 2.7 | Milieuprobleem 7: Mogelijke onbeheersbare risico's |

Figuur 2. De barrières om de ambities van NMP4 te bereiken

1. Ongelijke verdeling in de wereld
2. Kortetermijndenken
3. Verkoking en institutionele tekorten (het investeren in samenwerking)
4. Tekorten in het instrumentarium (met name beprijzing van milieubelasting)
5. De probleemveroorzakers zijn niet de oplossers (er is geen business case voor duurzame investeringen)
6. De oplossingen zijn omgeven met grote onzekerheden (er is systeeminnovatie nodig – en het is onzeker of die er komt),
7. Gebrek aan voorzorg bij besluitvorming.

Figuur 3. NMP4's omschrijving van transitie management

Transitiemanagement vraagt om een procesgerichte sturing waarin onzekerheid, complexiteit en samenhang kernbegrippen zijn. Het vereist:

- leren omgaan met onzekerheden, onder andere door te werken met scenario's;
- opties openhouden en verkoking doorbreken: kennis en technologische ontwikkeling stimuleren, inzetten op vernieuwing en verbetering, denken in termen van meerdere domeinen en verschillende actoren;
- lange termijn denken als afwegingskader voor korte termijnbeleid;
- aandacht voor de internationale dimensie van veranderingsprocessen en het zoeken van oplossingen op de juiste schaalniveau's;
- een uitdrukkelijke overheidsrol: een overheid die schakelt, stimuleert, de juiste omstandigheden creëert en stuurt en handhaaft.

Figuur 4. Tips voor transitie management in ArenA (o.a. Aubert, In 't Veld, Rotmans, Janssen)

1. Sense of urgency om ruimte te creëren
2. Organiseer variatie en selectie
3. Laat het (hoger) management deelnemen aan leerprocessen
4. Durf regels af te schaffen
5. Dwing bureaucratieën zich aan te passen door ze met elkaar te laten concurreren
6. Zelfbewustere samenwerking tussen bureaucratieën
7. Leg aan de milieubeweging uit dat diplomatie geduld vergt