

**Geert Teisman, hoogleraar bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam**

## I. Inleiding

Op de Werkconferentie van Topsector Energie van 4 oktober 2018 sprak ik in mijn key-note speech over de besturing van complexe vraagstukken. De achterliggende gedachte daarbij is dat de besturing van vraagstukken zich moet verhouden tot de eisen die dat vraagstuk stelt. Een simpel vraagstuk is op te lossen met een relatief eenvoudige aanpak, terwijl de aanpak van complexe vraagstukken zelf voldoende complex moet zijn om het vraagstuk echt verder te brengen.

De energietransitie zie ik als een complex vraagstuk. Sterker nog, in dit essay zet ik de transitie neer als een samenstel van drie verschillende complexe vraagstukken. Die vragen ieder om een eigen besturing, waarbij de echte crux waarschijnlijk is te vinden in de mate waarin deze verschillende vormen van sturing op een gunstige manier op elkaar ingrijpen.

Bij de energietransitie gaat het om grootschalige problemen (mondiale schaarste aan fossiele energie + mondiale emissies) die grote gevolgen hebben (zoals klimaatverandering) voor zowel het leven in de wijken en steden als voor hoe landen, continenten en de wereld zich verder kunnen ontwikkelen. Grootschalige problemen vragen om een passende en dus ook 'grootschalige' aanpak. Een kenmerk van grootschalige aanpakken is bijna altijd dat er geen organisatie bestaat, die op eigen kracht de transitie tot een succes kan maken. Verder is een bijzonder bijkomstigheid van grootschalige aanpakken dat ze zelf ook een eigen maatschappelijke impact hebben en dat we niet mogen uitsluiten dat de aanpakken zelf problematische effecten genereren die de beoogde transitie juist belemmert. Dat heeft er weer mee te maken dat energietransitie geen zelfstandig beleidsveld is, maar direct en hard ingrijpt op het sociaaleconomische leven.

De stelling dat geen der organisaties de kracht heeft om de energietransitie tot een succes te maken, wordt ondertussen in behoorlijk brede kring onderkend. Er is echter verwarring over wat de consequenties van deze stelling moeten zijn. Als niemand de baas kan zijn van zulk een grootschalige transitie, waar moeten we de kracht dan vinden die nodig is om de transitie te realiseren?

Bij de zoektocht naar deze kracht zien we met regelmaat een interessant antwoord opkomen: we moeten de kracht zoeken in de regio.

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte III komt het woord 'regio' meer dan vijftig keer voor. In *Maak Verschil*, een studie van het ministerie Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties over waar de economische ontwikkeling vandaan moet komen, wordt sterk ingezoomd op 'de regio'. En om dezelfde redenen gaan er binnen de Topsector Energie stemmen op om 'regionaal te werken'. Mij lijkt dit een kansrijke denkrichting.

We moeten dan wel weten wat we wel en niet bedoelen met 'regionaal (samen)werken'. De regio is niets nieuws onder de zon. Sterker nog, vanaf de Tweede Wereldoorlog worstelt Nederland met regio's als nieuw optimaal schaalniveau tussen gemeente en provincie. Dat is niet bepaald een zege-tocht geweest en de echte kracht is daar eigenlijk ook nooit gevonden. Arrangementen van agglomeratiebesturen, miniprovincies, tot WGR+ regelingen waren geen lang leven beschoren. En toch komt de regio weer naar voren. In mijn ogen is deze populariteit terecht, als we er een invulling aan geven die wel de gewenste bestuurskracht genereert.

### De regio als tussenruimte

In mijn speech heb ik een lans gebroken voor een nieuwe invulling. Ik betoogde om de term regio NIET te gebruiken om een nieuw optimaal schaalniveau te vinden ergens tussen gemeente en provincie. Dat gaat NIET werken om twee redenen:

1. Er is geen optimaal schaalniveau te vinden. Elk thema vraagt vaak weer net om een andere constellatie. Elke vorm van stabiel en definitief begrenzen lost dat niet op.
2. Er is steeds voor gekozen om op dat vermeende optimale schaalniveau weer een nieuwe overheidsorganisatie op te richten, die vervolgens vooral gaan strijden met de gemeente en provincie over wie waarover ging.

Mijn aanbeveling is om deze twee valkuilen te omzeilen. Denk niet in optimale schaalniveaus en klassieke organisatiemodellen en doe niet alsof de keuze van schaalniveau en takenpakket helpt om bestuurskracht te ontwikkelen.

Na dit voorstel om twee dingen niet langer te doen, komt de vraag aan bod 'wat dan wel te doen'. Wat gaat ons helpen om de energietransitie te helpen? Of zoals ik dat benoem: waar zit de regionale attractiekracht? Naar mijn mening zit deze vooral door de regio vorm te geven in stevige afwijking van klassieke overheden. Dus niet als een afgebakende en stabiele taak en taakeenheid. Ik stel voor om regio te zien als een **tussenruimte** tussen organisaties die juist NIET werkt als een organisatie en daardoor in staat is om tot veranderingen te komen, die elk der participerende organisaties apart niet voor elkaar krijgt. Ik pleit ervoor om deze denkwijze uit te werken.

### De opbouw van dit essay

Dit essay biedt een onderbouwing voor dit idee van **tussenruimte**. Waarom zouden we daaraan moeten? Kunnen we ons niet beperken tot de ons zo bekende lijnorganisaties met een hiërarchische top en eigen vaste taken. In sectie II van het essay betoog ik dat de samenleving verandert en dat deze verandering consequenties moet hebben voor de besturing. Deze veranderingen zijn er de oorzaak van dat traditionele aanpakken, met een heldere verdeling van taken tussen overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen, tussen bestuurslagen en departementen bij de overheden, tussen sectoren bij het bedrijfsleven en tussen disciplines in de kennisinstellingen, niet meer voldoende zijn om transities te bewerkstelligen.

Sectie III start vanuit de aanname dat het verdelen van taken en bevoegdheden onvoldoende is om transities te bewerkstelligen. Een nieuwe weg is dan nodig. Ik verken hier een aantal uitwegen. Ik ga in op de kenmerken van de huidige aanpak en bijhorende valkuilen.

Sectie IV bevat de verkenning van een nieuwe weg! De regio als tussenruimte tussen organisaties. Waarom ontdekken velen de regio en welke invulling van regionaal werken brengt ons verder?

## II. Bestuurlijke consequenties van maatschappelijke veranderingen

Elke samenleving staat in elk tijdgewricht voor uitdagingen. En elke samenleving moet daarop steeds passende antwoorden geven om zich te blijven ontwikkelen. Dat geldt voor de hoogontwikkelde Nederlandse samenleving anno 2019 niet anders. Allereerst is het vinden van passende, echt werkende antwoorden op hedendaagse uitdagingen een hele opgave (zie de moeizame discussies over pensioenaanpassingen en het klimaatakkoord). Veel partijen aan tafel zijn vaak niet eens primair begaan met werkende antwoorden. Zij beoordelen de antwoorden vooral op mogelijke negatieve consequenties voor hun achterban. Dat is nu niet bepaald een gunstig klimaat voor innovaties. Maar met

een meer positieve instelling, kunnen we het natuurlijk ook uitdagend noemen: innovaties die gevestigde belangen voldoende beschermen. Maar als er dan een gemeenschappelijk plan ligt dan blijkt het daadwerkelijk consequenties trekken uit de voorliggende antwoorden de echte mega-klus. Waar is de ruimte om daadkracht te tonen? Hoogontwikkelde samenlevingen stellen daadkracht om twee redenen op de proef.

Zo lijken burgers in rijke landen zo gewend aan welvaart, vrijheid, welzijn en veiligheid, dat noodzakelijke transitie die lijken te morrelen aan deze kwaliteiten al snel negatief bejegend worden. Boze burgers vullen de (sociale) media met stevige verwijten aan hen die (vermeend) aan het stuur staan. En bestuurders reageren daar met regelmaat op door zich tegen deze vaak harde en met regelmaat maar beperkt juiste kritiek in te dekken. Zo wordt de top van elke organisatie voortdurend ondersteund om 'geen fouten te maken, die hen de kop kan kosten. Dat is te begrijpen. Niemand wil de kop van jut zijn, vooral nu niet, in een tijd dat de beeldvorming in de media meer bepalend lijkt te zijn voor reputaties van bestuurders, dan hun feitelijke bestuurskracht. In de media staat vaak de vraag voorop wie de schuld kan krijgen van iets wat hier en nu mis gaat.

#### **Een recent voorbeeld van schuldigen zoeken: een tragisch spoorongeluk in Oss**

Het kan toch niet zo zijn dat vier kinderen verongelukken op een spoorwegovergang in Oss! Daarop moet snel worden geacteerd, eist de media. En ja, dat gebeurt. In korte tijd staan alle Stints stil. Het producerend bedrijf dat in 2018 afstevende op een recordomzet van acht miljoen en een winst van 1,2 miljoen en ruim duizend Stints leek te gaan afleveren, is in iets meer dan een maand stukgegaan. En de Stint, lang gezien als duurzame bijdrage aan de transitie naar een energiezuinig mobiliteitssysteem is vervangen door bussen op diesel of benzine. En misschien wel de grootste tragedie: niemand weet of dat op de lange termijn veiliger is dan de Stint, waar sinds de introductie geen noemenswaardige problemen mee leken te zijn. We weten wel dat de mobiliteit er niet duurzamer door geworden is. En het blijft daar niet bij. De roep lijkt zich al uit te breiden. Ook ander duurzame nieuwe middelen zoals SegWays en Pedalics moeten scherper worden gecontroleerd en ook de zelfrijdende auto omdat daar wel eens een ongeluk mee gebeurt. Dat er elke dag doden vallen door benzine- en dieselauto's doet daarentegen geen bel rinkelen. Het gewone is geaccepteerd, hoe slecht ook, het nieuwe moet zich verantwoorden.

Dit voorbeeld, wat verder weg van de energietransitie, is toch dichtbij. Ook bij de transitie zijn nieuwe technologie en nieuwe diensten nodig en ook daar kan een kleine tragische gebeurtenis een enorme, niet gemakkelijk te herstellen terugslag veroorzaken. Kleine gebeurtenissen kunnen innovatietrajecten onevenredig raken, juist vanwege de lage risicotolerantie bij burgers.

Voor mij staat de vraag centraal wat we van gebeurtenissen kunnen leren en hoe het beter kan. Dit debat vereist vaak veel kennis, inspanning en hard werken en wordt onvoldoende mediageniek geacht om veel aandacht te geven. En toch zit daar het leerzame van grootschalige vraagstukken. Ook daar kunnen we probleemloos een hedendaags voorbeeld geven. Zo zagen we dit jaar een nieuwjaarbrand bij Scheveningen door een draaiende wind uit de hand lopen. De media waren er als de kippen bij om naar de burgemeester te wijzen. Zij had toegestaan dat de stapel te hoog was en dus kwam de burgemeester onder vuur te liggen en werd ook direct maar een simpele oplossing voorgesteld: stoppen met nieuwjaarsvuren. Dit is een mooi voorbeeld van een simpele redenering: iets veroorzaakt op enig moment een probleem en wat ligt dan meer voor de hand dan ermee te stoppen.

[Besturing gaat over een gelukkig huwelijk tussen beeld- en feitenvorming](#)

Pas de dag erna kwam er aandacht voor het feit dat de nieuwjaarsvuren juist een oplossing waren voor een veel groter probleem van tamelijk massale conflicten in het dorp Scheveningen en dat de

vuren tot die van 2018/2019 juist heel goed hadden gewerkt. Stoppen met het nieuwjaarvuur zou dus zomaar een vergelijkbaar of groter probleem kunnen veroorzaken dan die op de jaarwisseling 2018/2019. Dit patroon is schering en inslag in onze huidige samenleving.

De eerste dieperliggende verklaring lijkt te zijn dat in hoogontwikkelde samenlevingen sprake is van veeleisende burgers. Enerzijds eisen ze vrijheid van handelen voor zichzelf en anderzijds willen ze ongelukken en risico's maar moeilijk aanvaarden. In zulk een samenleving is een transitie naar een energiezuinige samenleving geen sinecure. Elke vernieuwing, hoe noodzakelijk ook om de samenleving op termijn te laten overleven, wordt al snel besmet als er bij de introductie niet op alle andere maatschappelijke eisen wordt gescoord. En ook daar vinden we voorbeelden te over. Zo dreigden windmolens al besmet te raken toen er bij de eerste generatie wieken afvielen en behoorlijk wat geluid werd gemaakt. Zo leveren zonnepanelen schone stroom, maar na enkele dakbranden kan zomaar het beeld van brandveroorzakers gaan domineren. Bij warmtewisselaars speelt het beeld soms op van lawaaierige dure kasten die niet leveren op momenten in de winter, wanneer je ze het meest nodig hebt. Beelden, ook als ze van extreme situaties zijn, van uitzonderingen op de regel, bekliven sterker dan cijfers over de eindigheid van fossiele brandstof en stappenplannen op weg naar de energietransitie.

Innovatieprogramma's moeten dit verwerken in hun aanpak. Succes meet je niet alleen af aan de feitenvorming zoals veel rekenkamers nastreven, maar ook aan beeldvorming die in de (social) media bekliven. En sommige beelden hebben nogal wat ingrediënten in zich om snel negatief te worden. Zo is het idee van 'wijken van het gas halen' attractief in zijn eenvoudige communiceerbaarheid, maar kan het idee snel evolueren naar 'ze nemen ons een optie af, en geven ons daarvoor niets terug'. Deze conversie van beelden speelt al volop in de social media.

#### [Sturen op samengestelde vraagstukken vraagt ketensamenwerking voorbij beleidskokers en bestuurslagen](#)

Een tweede dieperliggende verklaring voor waarom we maar moeizaam verder komen in de energietransitie, lijkt te zijn dat vraagstukken in hoogontwikkelde samenlevingen sterk met elkaar samenhangen. Hoogontwikkelde samenlevingen stellen hoge eisen en dat maakt het voor aparte organisaties ondoenlijk om daaraan volledig tegemoet te komen. Iedere aanpak kan dus zomaar problemen veroorzaken in een nevenliggend of op een ander schaalniveau levende waarde of eis. En dat betekent in feite dat elke organisatie in zijn poging bij te dragen aan de energietransitie niets meer levert dan een halfproduct of halve dienst of een combinatie van beiden. We kennen dit fenomeen al decennia uit het bedrijfsleven. Ook daar moeten hoogwaardige eindproducten worden geleverd, die alleen maar te realiseren zijn door samenwerking in ketens.

Ketensamenwerking en de kwaliteit van ketens wordt daarmee steeds meer het echte organiserende principe in onze samenleving, minstens zo belangrijk als dat organisaties goed georganiseerd zijn en waarschijnlijk belangrijker. Bij transities is de vraag 'wat de organiserende principes zijn' nog uitdagender. Er zijn niet alleen vele organisaties en ketens nodig rondom wind, zon, biovergassing, installaties in gebouwen en onderliggende infrastructuur. Er is vooral ook sturing nodig op samenhang en negatieve bijwerkingen. Negatieve bijwerkingen tonen zich vaak 'buiten' het schaalniveau van de beleidsmaker en ook buiten de inhoudelijke kokers, zoals die van de energietransitie zelf en vaak ook in combinatie.

Dat brengt mij voorlopig tot twee tussenconclusies.

1. De energietransitie gaat niet alleen over energie, maar strekt zich uit over domeinen als sociale rechtvaardigheid, ruimtelijke inpasbaarheid, ecologie en economische groei.
2. De energietransitie is geen nationaal programma, maar strekt zich uit over schaalniveaus als de wijkontwikkeling, de gemeente, regio's, maar ook bovenationale niveaus als het gaat om systeeminterferenties en EU-wetgeving.

De consequenties van bovenstaande inzichten zijn aanzienlijk. De energietransitie kan dus niet succesvol gestuurd worden vanuit uitsluitend de beleidskoker energie. De energietransitie kan dus niet succesvol gestuurd worden vanuit uitsluitend het schaalniveau van het Rijk. Daarbovenop moeten we bij elke grootschalige aanpak ernstig rekening houden met onvoorziene ongewenste effecten. Een grootschalige aanpak vergt het uiterste van alle betrokken organisaties en eist een aanpak die snel kan meebewegen met veranderende inzichten over het vraagstuk: over wat daarin echt werkt en wie daarin het meest effectief werkt. Het is om deze redenen dat de aanbeveling 'stel het vraagstuk centraal' momenteel populair is.

### III. Verdelen van taken en bevoegdheden helpt onvoldoende! Een nieuwe weg is nodig.

'Het vraagstuk centraal' is een mooi idee, maar ook iets dat organisaties niet goed kunnen. Veelal vinden ze dat een veel te vaag iets. Om die reden kiezen vele betrokkenen er vaak voor om de energietransitie toch maar als een klassieke taak te zien. De besturing ervan gaat dan erg lijken op de manier van werken die de afgelopen decennia zoveel problemen heeft opgelost: We maken één ministerie verantwoordelijk en beleggen energie bij één DG. Probleem opgelost! Je gaat erover of niet, is iets wat tussen ministers en ministeries lang speelde en nog niet verdwenen is. Natuurlijk zien velen wel dat voor de energietransitie niet alleen het ministerie van Economische Zaken & Klimaat van belang is, maar ook BZK. En natuurlijk zien velen wel dat voor de energietransitie in de landbouw het ministerie van Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit niet gemist kan worden en voor die in het transport het ministerie van Infrastructuur & Waterstaat, maar toch....

Toch domineert in de verhouding nog maar al te vaak de discussie over 'wie waarover gaat'. Ik ben van energie en jij dus niet, zou zomaar een zin kunnen zijn in een gesprek tussen ambtenaren van EZK en enig ander departement. Maximaal wordt dan afgestemd wie waarover gaat. Maar de kans is groot dat de energietransitie die uiteindelijk bedoeld is, daarbij uit beeld verdwijnt. En dat deelproblemen die wel behapbaar zijn, binnen een beleidskoker gaan domineren.

In de bestuurskunde wordt gesteld dat in bovenstaande 'fictieve' gesprek taak en bevoegdheid gewichtige kernwoorden zijn. Niet het maatschappelijke vraagstuk staat in het hart van het gesprek, maar de manier waarop een overheidsorganisatie dit vraagstuk definieert en toewijst aan een taakorganisatie. Deze aanpak is schering en inslag. Energietransitie = minder gas = gasloze wijken. De target wordt dan het aantal wijken dat per jaar van het gas gehaald wordt. Energietransitie = elektrische auto = lagere bijtelling + veel oplaadplekken in de wijk en op de snelweg. Maar brengt dat de energietransitie nu werkelijk dichterbij? Dat is allerminst zeker.

Natuurlijk begrijp iedereen, ook in 'Den Haag', dat anderen nodig zijn; andere ministeries, andere bestuurslagen en maatschappelijke partijen en kennisprijzen, zeker bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Duidelijk is dus dat 'we het samen moeten doen'. Maar daarachter komt direct de vraag naar voren 'hoe we het samen moeten doen' en daar lijkt sprake van een merkwaardige spagaat. Ja, we moeten het samen doen, maar het kan toch niet zo zijn dat er aan het prismaat

van Tweede Kamer en ministeriele verantwoording wordt getornd. En dan zeg je samen te willen werken, maar wel onder jouw regime. En juist daar gaat het regelmatig fout.

De manier waarop we deze spagaat uitvoeren ziet er vaak als volgt uit. Alle partijen worden gevraagd om hun bijdrage te leveren en hun commitment uit te spreken. Er komt dan een concepttekst. Maar daarna gaan de deuren even dicht. De rijksoverheid moet de tekst intern 'verteren'. Een van de belangrijkste eerste toetsen is of de letter van de tekst volledig overeenkomt met het regeerakkoord. Enige afwijking leidt immers maar tot gedonder in de media en de Kamer. U kunt zich zonder enig probleem de vraag van de journalist of het Kamerlid voorstellen: "Minister-President of Minister het kan toch niet zo zijn dat u in het regeerakkoord dit schrijft en in het klimaatakkoord dat staat?"

En dan is op zijn minst natuurlijk curieus dat in twee documenten die door twee verschillende gremia worden gemaakt op twee verschillende momenten geen afwijkingen mogen staan. Vaak betekent dit een enorme rem op voortschrijdend inzicht die voortkomt uit het feit dat er nieuwe andere partijen betrokken zijn bij de voorbereiding. Zij komen met nieuwe kennis en ideeën. Of om het meer bestuurskundig te formuleren: een transitie vraagt om voortschrijdend inzicht en dus regelmatige adaptie, terwijl het beleid gegoten is in het beton van een regeerakkoord en bij meerderheid aangenomen beleidsnota's. We kunnen deze laatste een papieren werkelijkheid noemen, maar het is ook een reële werkelijkheid. Zij doet er in Kamer en media volop toe. En dat maakt ook dat elk kabinet, zodra de inkt van het regeerakkoord droog is, gevangene wordt van dat akkoord. Afwijken daarvan wordt al gauw een politieke doodzonde of op zijn minst aanleiding om naar de Kamer geroepen te worden. 'Leren en innoveren' en zeggen dat 'je het nu beter en dus anders ziet dan toen', is even niet toegestaan. Pas bij de volgende verkiezingen opent zich een nieuwe *Window of innovation*. En dat geldt ook voor ministers en hun ministerie. Als beleid is vastgesteld, mag alleen nog 'gekleurd worden binnen de lijntjes van dat beleid'. En dat blijkt niet erg effectief voor vraagstukken als de energietransitie, die zich niet houden aan grenzen van kokers en lagen.

Hiervoor lijken andere manieren van sturing nodig. We weten nog niet helemaal precies hoe, maar een aantal kenmerken van de ze manier van sturing kennen we al wel. De eerste is dat sturing evolutionair moet kunnen zijn (uitwerking onder 1). De tweede is dat sturing niet meer probleemgestuurd en organisatiegericht moet zijn, maar gericht op vraagstukken en hoe partijen in netwerken en ketens pakketten van aanpakken kunnen ontwikkelen voor deze vraagstukken (uitgewerkt onder 2). Deze twee kenmerken brengen mij in deel IV van dit essay bij de kern van mijn betoog over regio's als ruimte om netwerken te bouwen, ketens te smeden en vraagstukken centraal te stellen.

### **1. De sturing van de energietransitie moet evolutionair zijn.**

We kennen een aantal belangrijke problemen uit het vraagstuk (uitputting van schaarse fossiele grondstoffen + vervuiling door verbranden van deze grondstoffen, zelfs met effecten op het klimaat) en we weten wat het attractieve beeld is voor het oplossen van deze problemen (van fossiele brandstoffen naar duurzame energiebronnen overstappen). Maar twee dingen weten we niet:

1. We kennen het grootschalige vraagstuk van energietransitie niet aan het begin van het proces (hoeveel slimme koppen ook bijeen worden gebracht)
2. Zodra we denken het vraagstuk te begrijpen, ontglipt het tijdens de rit ons weer omdat (de inzichten over) het vraagstuk zich blijven ontwikkelen.

Dat betekent dat de twee vragen die in het klassieke model van organisatiegerichte beleidsvorming vastgesteld worden door één organisatie op één moment, nu herhaaldelijke en door meerdere partijen onderschreven moeten worden:

- a. *Hoe we van nu naar dat attractieve beeld moeten komen;*
- b. *Wat we onderweg allemaal tegenkomen vraagt adaptief vermogen van ons.*

Het vaststellen van beleid wordt minder belangrijk, het koershouden door beide vragen elk jaar op een hoger niveau te kunnen beantwoorden wordt belangrijker. Het gaat er met andere woorden meer om te streven naar een snelle veroudering van het eigen beleid en het vervangen van het verouderde beleid door een nieuwe versie waar de bugs van het oude beleid uit zijn gehaald en nieuwe features zijn toegevoegd. Op dat vermogen om snel te leren zouden mensen moeten worden afgerekend, niet of zij het vastgestelde en mogelijk al weer verouderde beleid loyaal uitvoeren.

Nu zullen lezers zeggen dat ze het met punt a niet eens zijn. Sommigen zullen wijzen op de akkoorden die er liggen, zoals het recente klimaatakkoord. Als we dat uitvoeren zijn we er. Dat is op zijn minst de overtuiging van sommige van de regeringspartijen en daar zit veel in. Maar anderen zeggen dat er betere wegen zijn naar het attractieve beeld. “CO<sub>2</sub> belasting”, roepen ze en daar zit natuurlijk veel in. Het Rijk is bevoegd om belastingen in te stellen en te innen. Slim plan. Maar dan komen de twee stellingen die ik eerder formuleerde direct in het geweer en ontstaat weer een spagaat. “Ja maar, kunnen we dat als Nederland alleen doen, moeten we dat niet samen met andere landen doen.” Of “ja maar, wat zijn de gevolgen van deze heffing voor de burgers en hoe zit het dan met hun sociale draagkracht?”. “Gaan ze er niet op achteruit en moeten gemeenten dan niet hogere uitkeringen gaan verstrekken aan de minst draagkrachtigen?” En wat doen we dan met grootvervuilers zoals luchtvaart en scheepvaart die zich onttrekken aan nationale belastingmaatregelen evenals het grote internationale bedrijfsleven? “Maar als we ze belasten gaan ze dan niet weg?”, hoor je dan. Beelden, beelden, beelden.

Een transitie is een doorgaande interactie, waarin de vraag centraal staat hoe van het ‘Nu’ naar het ‘Attractief Beeld’ te komen. De acties die ondernomen moeten worden verspreiden zich al snel over schalen, beleidssectoren en domeinen. Als organisaties zoals ministeries in zulke situaties gaan stellen dat hun voorkeuren en beleid in het algemeen belang zijn, en dat anderen die zich daar niet aan onderwerpen zich bedienen van (kortzichtig) eigenbelang, dan blijkt de verspreiding vaak te stikken. Een aantal voorbeelden illustreert het punt dat de eigen aanpak vaak bijdraagt aan de stagnatie van de verspreiding daarvan en dus ook van de transitie.

Zo heeft EZK bij het realiseren van windmolens een strategie ontwikkeld waarbij er eerst overleg mogelijk was, maar als dat niet snel genoeg gaat, dat ze de realisatie van windmolenparken kunnen opleggen, bijvoorbeeld in Oost-Groningen. De kortstondige winst van doorzettingsmacht, zoals dat bestuurskundig geïdentificeerd wordt, wordt evenwel vaak weer teniet gedaan doordat daarmee ook en vaak langdurige de weerstand tegen elk volgende windpark toeneemt. Deze strategie van toenemende weerstand blijkt zelden effectief. De energietransitie wordt dan niet meer gezien als een bijdrage aan de lokale en regionale gemeenschapontwikkeling en verliest aanzienlijk aan legitimiteit. En laat legitimiteit nu juist een belangrijke energiebron te zijn voor het realiseren van een langjarige energietransitie. Bij een gebrek aan legitimiteit is er al gauw sprake van het ‘trekken aan een dood paard’.

Het lijkt dus nodig dat partijen gaandeweg de trajecten die ze ingaan, beginnend bij 'NU' en op zoek naar het attractieve beeld te realiseren 'OOIT', het recht krijgen om te leren wat de meeste vooruitgang in zich draagt. Dat impliceert ook het recht om te leren wat aantrekkelijk leek, maar gaandeweg niet blijkt te zijn.

Ook hier een voorbeeld. Nu lijkt 'gasloze wijken' voor sommigen die zich met de energietransitie bezig houden een attractief toekomstbeeld. Maar voor anderen is dat het niet. Een gasloze wijk is geen verbetering voor wijken, eerder een aderlating. De wijk wordt afgesloten van een optie die ze daarvoor wel had. Dat beperkt de handelingsruimte en lijkt daarmee geen attractief toekomstbeeld. Als deze veronderstelling juist is, mag aangenomen worden dat 'in' de wijk weinigen hard zullen trekken aan het idee van een gasvrije wijk. Sommige gemeenten zullen het idee wel omarmen en sommige woningcorporaties zullen zich ook mee laten nemen in de gedachte, zelfs al is deze voor hen al minder attractief. Maar voor de bewoners gaat dat nog minder gelden. Natuurlijk zijn er voorlopers die CO2 neutraal zo vinden passen bij hun levensstijl, dat ze gaan meedoen. Maar voor de meeste anderen gaat gasvrij al snel synoniem staan voor 'veel duurder'. En zodra het beeld in de hoofden van burgers en de koppen van kranten uitkristalliseert dat *'gasvrije wijken een leuke hobby is van transitie-experts, maar dat de rekening bij hen wordt neergelegd'*, is stagnatie en weerstand het voorspelbare gevolg. Om dat te voorkomen zal er vroegtijdig gewerkt moeten worden aan complementerende beelden die meer attractiekracht hebben. De vraag die daar beantwoord moet worden is: wat vinden bewoners in hun wijk zulke attractieve ontwikkelingen, dat ze als bijeffect versneld overstappen op duurzame energie?

De belangrijkste kanteling hier is dat bij de beleidsmakers energie de 'transitie naar renewables' centraal staat, met als risico dat deze al snel overbelicht raakt. Dit terwijl dit voor bewoners een op zich best acceptabele, maar in de bijkomende negatieve neveneffecten ook snel een onbegaanbaar pad wordt. De bekende manier waarop overheden hiermee omgaan is 'geld'. Denk aan in de vorm van een salderingsregeling voor zonne-energie bijvoorbeeld. Of een verlaging van de bijtelling bij elektrische auto's en een subsidie op warmtewisselaars en dergelijke. Wat vrijwel nooit lukt, is om de beleidsmatig gewenste verandering op te nemen in een voor anderen attractieve ontwikkeling naar betere huizen, mooiere woonomgevingen en lagere kosten.

Want wat komt er op bewoners af?

- Dure herrie-makende installaties ter vervanging van de geliefde CV;
- de dreiging dat het in echt koude perioden mis gaat;
- allerlei transformatoren en batterijen in de buurt;
- meer laadpalen op het trottoir;
- ook nog die vermaledijde windmolens rond het dorp;

En dan horen ze ook nog dat dit allemaal niet voldoende is en dat ze ook nog minder of duurder mogen vliegen en maar een trui aan moeten doen als het systeem het niet meer aan kan. Dit is een gechargeerd beeld van de werkelijkheid, maar niet helemaal onrealistisch. De rondgang die Nijpels eind 2018 maakt, gaat al gepaard met een hoop vergelijkbare geluiden. Wat volgens mij vereist is, is dat de energietransitie opgenomen wordt in een gecombineerd pakket van wijk, stads- en regio-ontwikkelingen. Eentje waarvan het creëren van circulariteit en de overgang naar renewables niet de kern vormen, maar prettige bijeffecten zijn.

### 3. *Het samengestelde vraagstuk en de sturingskracht van netwerken en ketens staan centraal*

We hebben een grote voorkeur voor sturing via organisaties. Je definieert een probleem, stelt daarvoor een taakorganisatie in en geeft deze de opdracht het probleem op te lossen. Als de organisatie deze taak op behoorlijk hoog niveau uitvoert, neemt het probleem af en wordt het soms zelfs opgelost. Denk bijvoorbeeld aan ziekenhuizen die grote sommen geld krijgen om 'patiënten te bedienen'. Er wordt vol overgave 'genezen' of, daar waar dat er niet meer inzit, 'zo lang mogelijk het leven gerekt'. En als dat er niet meer inzit, dan richten we ons op 'zo pijnloos mogelijk sterven'. Dat is natuurlijk prachtig, Nederland heeft een gezondheidszorg waar het trots op mag zijn. Echter, leidt dat er nu ook toe dat onze samenleving gezond is? Dat is moeilijker vast te stellen. Sommige kenmerken die worden geassocieerd met ongezondheid zoals 'obesitas' zijn bezig met een gestage opmars en ook het aantal zelfmoorden wil maar niet afnemen, evenmin als het aantal mensen dat Alzheimer krijgt. Zo zijn er wel meer voorbeelden te noemen, dus rijst de vraag: *laten we iets belangrijks na?*

We kunnen kijken naar het domein van justitie. Kijkend naar politie, openbaar ministerie en het gevangeniswezen, dan zie ik competente organisaties die 'boeven vangen', zorgen dat deze voor het gerecht worden gesleept en waar mogelijk geplukt en indien nodig in de gevangenis worden gestopt. Maar ook hier speelt de vraag of Nederland daardoor veiliger wordt. Niet alleen zien we dat het subjectieve gevoel van onveiligheid nauwelijks lijkt af te nemen door het gegeven van dalende criminaliteitscijfers, ook dienen zich nieuwe fenomenen aan zoals 'ondermijnende criminaliteit'. Hiermee wordt bedoeld dat 'de onderwereld' er steeds meer in slaagt burgers die voorheen tot de bovenwereld behoorden, aan zich te binden. Denk aan rollen als drugskoerier, kweker of gedoger van wietteelt op zolder en zo verder. *Laten we iets belangrijks na?*

We kunnen kijken naar het sociale domein. Het is bewonderenswaardig hoe druk allerlei oprecht zorgende professionals zich bezig houden met probleemgezinnen. De een doet het huishouden, de ander de schuldhulpverlening en een derde lost het probleem van vroegtijdig schoolverlaten bij een van de kinderen op. Toch zien we dat een deel van deze gezinnen na enige tijd wordt geïdentificeerd als 'multi-probleemgezin'. Ze zijn omgeven door hulpverleners, die er soms in slagen 'hun' probleem even te tackelen, maar zien dan weer een ander of herhaald probleem opduiken. En maar al te vaak wordt het probleemgezin met zijn vele eigen problemen ook een probleem voor de samenleving. Justitie moet dan veel investeren in een relatief kleine groep, terwijl ze niet goed zicht heeft op hoe ze het probleem kan voorkomen. *Laten we iets belangrijks na?*

Het belangrijke dat we nalaten is te begrijpen dat problemen een onderdeel zijn van een vraagstuk. En dat het opdelen van het vraagstuk in problemen waarvoor we organisaties instellen, gericht is op het verhelpen van het probleem, maar dat dit tegelijkertijd ook het vraagstuk uit beeld doet verdwijnen. Het vraagstuk zou centraler moeten komen te staan bij het aansturen en beoordelen van elk der organisaties. Dat vereist enige bestuurlijke vernieuwing, waar we maar beter nu mee kunnen starten. We kunnen daarbij overal beginnen, dus waarom niet bij de energietransitie.

#### IV. Verkenning van een nieuwe weg! De regio als tussenruimte tussen organisaties.

De energietransitie is een grootschalig en samengesteld vraagstuk, dat van aard en samenstelling zal veranderen terwijl partijen bezig zijn met de transitie. De stelling is dat het vermogen van alle betrokken organisaties om de grootschaligheid, het samengestelde en evolutionaire karakter met regelmaat onder ogen te zien en daarop te acteren de slagingskansen van de energietransitie bepaalt.

##### Inzicht I

***We moeten onder ogen zien dat een transitie niet door taakorganisaties kan worden gerealiseerd. Zij zijn gespecialiseerd in enkelvoudige probleemoplossingscombinaties. Zij zorgen vaak voor een prima taakuitvoering, maar verliezen het vraagstuk waarbinnen hun taak past steeds uit het oog.***

Hoewel niemand dat wil, ontstaat toch een soort beeld van dweilen met de kraan open. Ik heb ook laten zien dat dit in alle domeinen van beleid kan worden waargenomen. Zorgen over de effectiviteit van beleid zijn dan terecht. Rijkswaterstaat blijft wegen aanleggen zonder de files te verminderen. Betere zorg leidt eerder tot minder dan meer zorg. Meer sociale zorg lijkt eerder tot meer afhankelijkheid en zorgbehoefte te leiden, dan dat mensen snel weer op eigen benen staan. En ook bij de energietransitie staan vele voeten op meerdere remmen. En deels komt dat door de aanpak die niet geavanceerd genoeg is.

Organisaties werken met een geprefereerde probleemoplossingscombinatie. In de energietransitie zijn daarvan voorbeelden:

- reëel probleem is aardbevingen in Groningen  $\approx$  kraan dicht  $\approx$  aardgasvrije wijken  $\approx$  zo snel mogelijk zoveel mogelijk huizen afsluiten van het gas. In dit lineaire model wordt het aantal afgesloten huizen per jaar het succes criterium dat ook gecontroleerd kan worden door de rekenkamer of andere controlerende instanties.
- reëel probleem is CO<sub>2</sub> uitstoot door kolen en gascentrales  $\approx$  zo snel mogelijk sluiten  $\approx$  zonnepanelen neerleggen.

De vraag is of met het oplossen van concrete problemen, hoe aantrekkelijk ook voor een ieder die direct actie wil, de gewenste transitie wordt bereikt? Het antwoord is gemengd. Natuurlijk creëren we met veel van deze paden verandering. Maar met veel veranderingen (die in eerste instantie als oplossing worden gezien door degenen die de verandering in werking zetten) lopen we weer aan tegen nieuwe problemen. Deels zijn dat op te ruimen problemen die de verandering in de weg staan en daar helpt een aanpak die problemen detecteert en van een oplossing voorziet. Maar voor een ander deel gaat het juist om nieuwe problemen die door de vermeende oplossing zelf veroorzaakt worden. De oplosser werkt zich dan in de nesten met nieuwe problemen en soms zijn die problemen dusdanig dat de glans verdwijnt van de vermeende oplossing.

Ook hier dienen voorbeelden zich gemakkelijk aan. Als elk dak in 2040 vol met zonnepanelen ligt, hoe gaan we die energie dan benutten. Als de zon schijnt is er veel te veel opgewekte energie en als de zon niet schijnt is er veel te weinig. Dan blijken we toch weer de centrales nodig te hebben die we in onze doortastendheid juist gesloten hebben. Gooien we de energie dan weg als er veel te veel is? Nee, dat is ook zonde. Kunnen we het niet opslaan, bijvoorbeeld in accu's? Maar hoe maken we deze dan en zijn daar ook geen grondstoffen voor nodig die gauw uitgeput raken? Zit hier nog een vervuilingsrisico aan en wie moet ze aanschaffen? Wie moet de ruimte die ze innemen beschikbaar stellen en wie moet ze betalen?

Enkele energiemaatschappijen bieden al accu's aan huishoudens aan. Deels gebeurt dat uit ambitie en deels uit weloverwogen eigenbelang (particuliere opslag om het collectieve systeem niet over te belasten). Tegelijkertijd gebeurt dat tegen kosten die zolang de salderingsregeling er is niet worden

terugverdiend en na afschaffing van de regeling pas na vele jaren. En dan komt een interessante cross-over naar het mobiliteitsdomein opduiken. Als we naar elektrische auto's overstappen, kunnen we de accu's daarvan niet gebruiken voor de opslag? Natuurlijk spelen hier veel vragen over hoe dat dan werkt, wie daarvan de opbrengsten krijgt en wie de kosten draagt. Dit is echter wel een mooi voorbeeld van een cross-over tussen domeinen en daarmee ook tussen organisaties die op totaal verschillende leesten, waardes en werkwijzen zijn geschoeid. Ik trek daaruit de conclusie dat transitie's wel geholpen kunnen worden door probleemoplossende strategieën, maar dat ze er niet door gemaakt worden. Ze worden gemaakt door acties op drie niveaus met elkaar te verbinden en daarvoor hebben we krachtige tussenruimtes nodig tussen partijen, zodanig dat ze met elkaar combinaties kunnen maken die aan het eind van de keten resultaat opleveren. Ik zou ze willen beschouwen als de eerste besturingslaag, die pas effectief wordt als er twee lagen aan worden toegevoegd die ook de kracht hebben de eerste laag bij te sturen.

## Inzicht II

### Transities vereisen innovaties op drie niveaus:

**(1) producten** (zoals zonnepanelen, windmolens en warmtewisselaars) **en diensten** (zoals het leasen van zonnepanelen of het gebruiken van het dak van een ander);

**(2) pakketten van producten en diensten** (zoals een geïntegreerde aanpak om oude woningen om te bouwen tot nul-op-de-meter woningen);

**(3) infrastructuur- en systeemaanpassingen.** Dat laatste is moeilijker te doorzien en te realiseren, maar wel cruciaal.

Delen van deze niveaus laten zich aansturen via organisaties op een tamelijk optimaal schaalniveau. Producten en diensten kunnen grotendeels aan private partijen overgelaten worden, soms tijdelijk ondersteund door overheidssubsidies. Dit is bekend terrein en we zijn er goed in, zelfs al soms wat traag en behoudend in sommige ogen. Een ander deel vereist echter veel proefdraaien, oefenen met assemblages en testen op onvoorziene ongewenste effecten en bovenal de wens om snel te leren. Ook als dat ertoe leidt dat het eigen beleid snel verouderd en dus herroepen moet worden. Vaak is dit niet nodig in relatie tot 'waar je naar toe wilt', maar eerder in relatie tot 'de manier waarop'. Het voorbeeld van Kennedy die riep dat 'we binnen een overzienbare tijd een mens op de maan zetten' wordt vaak gezien als een attractief beeld, dat vervolgens bij vele partijen de creatieve krachten los maakte om het ook echt te realiseren. Een ander voorbeeld van transitie is ons vermogen om afval nu als voedsel te zien. De cradle-to-cradle metafoor van twee wetenschappers heeft enorm geholpen om vooral de private sector aan te zetten snel tot meer circulariteit te komen. Niet omdat dat hun doel was, maar omdat hun doel om winst te maken in lijn kwam te liggen met meer circulariteit. Zonder deze synchroniciteit was de omslag een stuk minder snel gegaan.

Bij de energietransitie speelt de vraag hoe de infrastructuur de enorme pieken in de zonne-energie aankan en welk pakket van maatregelen daarbij hoort. Daarbij vraagt die ook aandacht voor wie daarin allemaal een rol moeten spelen, waarom ze die rol zouden willen spelen en hoe er een mouw aan te passen zou zijn als ze die rol niet willen spelen? Een ministerie kan proberen dit allemaal uit te denken. Echter laat het zich voorspellen dat de oplossing zal variëren van aanpassingen in de wijk-infrastructuren tot en met Europese infrastructuren, die dan weer gunstig op elkaar moeten inspelen. En als we de wijk-infrastructuren proberen aan te passen, bijvoorbeeld door containergrote opslag, dan ontstaat hier vrijwel zeker een conflict met andere eisen over, zoals 'gescheiden afvalcontainers', 'oplaadpalen voor elektrische auto's' en 'meer fietsparkeerplaatsen' bijvoorbeeld. Het maken

van combinaties vereist wendbaarheid en daar zijn organisaties en hun functionarissen niet goed in. Daar is een andere manier van aanpakken voor nodig.

#### Inzicht III

***Een wendbare aanpak is minder gericht op ‘problemsolving’ en meer gericht op het assembleren van allerlei in gang gezette problemsolving trajecten, met oog voor het detecteren van lock-ins en van nader te realiseren ‘missing links’***

Voorbeelden van problemsolving zijn de aanleg van zonnepanelen, de bouw van windmolens en de aanleg van netwerken van oplaadpunten. Het kan gaan om gecompliceerde opgaven, zoals het aanleggen van windmolenparken in zee. Deze vragen hoogwaardige inzet van projectleiding en projectteams. Gecompliceerde opgaven zijn vaak met excellent projectmanagement tot een goed eind te brengen. In projectmanagement vormen een stabiele scope, planning en budget de centrale toetsstenen voor het handelen (we weten vooraf goed wat we gaan doen, in welke opeenvolging van stappen, wanneer en wat het allemaal gaat kosten, zodat we aan het eind binnen budget blijven<sup>1</sup>). Deze aanpak is juist niet wendbaar op scope, hooguit op het omgaan met tegenslag en tegenstand.

De wendbare aanpak richt zich op de vraag of en hoe de optelsommen van projecten meer genereren dan de som der delen. Als dit laatste het geval is, ziet het er goed uit voor de gewenste transitie. Als ze juist minder genereren, bijt de hond in zijn eigen staart en ontstaan er problematische oplossingen. Zoiets zou zomaar het geval kunnen zijn bij de problemsolving-gerichte aanpak van gasloze wijken. Want waar komt dan de warmte en het licht vandaan in de donkere wintermaanden? Mocht dat probleem niet oplosbaar zijn, dan is het weghalen van een gasnet een even groot probleem als een oplossing.

#### Inzicht IV

***Het is verstandig de energietransitie in te richten als assemblage van problemsolving acties (wat doen we al concreet), aangevuld met nieuwe pakketten met aandacht voor infrastructuur- en systeem aanpassing. De laatste twee vormen cruciale en lastige uitdagingen, die van vele partijen uit verschillende domeinen en op vele schaalniveaus acties vragen. Dit zijn tevens acties die elkaar versterken, zonder dat van tevoren is vast te leggen in enig document of beleid wat die acties zijn en hoe ze elkaar wel of niet versterken. Dit zal grotendeels in de tussenruimte in ketens en netwerken moeten plaatsvinden.***

Assemblage vereist vermogens om (a) van een domein met een specifiek regime naar andere domeinen met andere regimes over te springen, (b) om snel van het ene schaalniveau naar het andere te bewegen en (c) om kruislings van een sector op het ene niveau te verschuiven naar een andere sector op een ander niveau.

Mijn waarneming is dat als je dat één op één probeert, via directe overdracht van de ene naar de andere organisatie, dit moeizaam verloopt. Er ontstaat vaak een gesprek tussen doven. Resulterende gesprekken zijn bijvoorbeeld:

“Waarom zou ik als autoproducent mijn accu’s zo moeten maken dat ze ook aftapbaar zijn? Ze worden toch alleen opgeladen om ermee te kunnen rijden? Als ik dat al zou willen, wie gaat dat dan betalen? Wij niet! En we gaan het ook niet doorberekenen aan onze klanten, want dat schaadt onze marktpositie.”

---

<sup>1</sup> Regelmatig zien we elementen van programmamanagement binnen gesmokkeld worden, waarbij gaandeweg veranderingen plaats vinden in de scope en combinatiemogelijkheden met ander projecten worden verkend.

Ik neem nu een voorbeeld van een private partij, maar deze valt ook voor overheden te doen. De sectoren of kokers bij de overheid zijn minsten zo ‘zelfreferentieel’. Als iets niet in de eigen taak of het eigen beleid past, is het al snel verstoring en vervelend. “Ga weg”.

En toch zijn dit soort overdrachten nodig om een nog te ontdekken pakket aan maatregelen en ontwikkelingen te activeren, waarvan we achteraf kunnen zeggen dat deze echt heeft bijgedragen aan een ontwikkeling in wijken, steden, regio’s, Nederland én Europa. Zeker als die ook met de kennis van dan moet blijven deugen. Met deugen bedoelen complexiteitwetenschappers veelal dat de systemen veerkrachtig en adaptief moeten zijn. Op deze plaats wil ik dat graag onderschrijven, aangevuld met de notie dat dit zowel moet gelden voor het energiesysteem in de wijk tot en met de EU, als voor het sociale systeem, als voor het samenstel van ruimtelijke systemen, als voor het samenstel van economische systemen. En dat is op dit moment de onbeantwoorbare vraag. Het gaat om een meevoudige vitaliteit en om wederzijdse aanpassing.

### *De brede ontdekking van de regio*

Ondertussen hebben vele partijen de regio ontdekt als manier om meer maatschappelijke verandering te ontwikkelen. Ik gaf al aan dat het regeerakkoord van Rutte III op ruim 50 plekken melding van regio. Hierbij geldt zij als hulp om vraagstukken verder te brengen, uitgespreid over bijna alle beleidsterreinen. De studie ‘Maak Verschil’ van het ministerie van BZK brak eerder al een lans voor regionale aanpakken en maakte daarbij een grote stap door *maatwerk* in de bestuurlijke vormgeving van de regio toe te staan. Dit was een grote stap, omdat voordien ministeries voorstander waren van universele regiomodellen. Deze voorliefde voor universele modellen was overigens departementaal en dus sectoraal ingestoken. Zo zijn er veiligheidsregio’s, vervoersregio’s, arbeidsmarktregio’s<sup>2</sup>. Maar al te vaak lijkt ‘het rijk’ daarin geen partner te zijn maar een bovengeschikte overheid. Daar lijkt het mij fout te gaan. Recent pleitte de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur in een advies over de Nationale Omgevingsvisie voor regionale ontwikkelingsstrategieën waarin ook de rijksoverheid een belangrijke rol gaat spelen. Dat lijkt me een stap voorwaarts.

### *Een nieuwe invulling van regio! Geen nieuwe laag, maar een tussenruimte tussen organisaties*

De prachtige herontdekking van de regio dwingt ons wel om helder te zijn over wat we met regio bedoelen. Anders wordt ‘de regio’ al gauw een soort ‘afvalputje voor moeilijke vraagstukken’. Als we het zelf niet willen of kunnen oplossen, dan roepen we gewoon: dat moet de regio maar oplossen. Dat zoiets niet denkbeeldig is, zien we bij het standpunt dat vluchtelingen in de regio moeten worden opgevangen. Zolang regio abstract blijft, zullen velen het hiermee eens zijn. Maar als we inzoomen op wat met regio bedoeld wordt, dan gaat het feitelijk om buurlanden van landen in oorlog of met een regime waar de mensenrechten met voeten worden getreden. En dan wordt de mooie zin ‘opvangen in de regio’ een stuk cynischer. Immers, deze landen vangen al lang de meeste vluchtelingen op, terwijl ze vaak minder draagkracht hebben. De regio dreigt dan te verworden tot afschuifmechanisme. En wat ik ons ook niet toewens, is een situatie waarin het rijk haar eigen concept van regio weer over het land gaat uitrollen. De afgelopen 50 jaar is dat al gebeurt met concepten als gewesten, Rijnmondgebieden, stadsregio’s en WGR+ gebieden. Dit kende echter teleurstellende resultaten in termen van de houdbaarheid ervan.

Ook binnen de grenzen van Nederland en bij andere vraagstukken is dat gevaar niet denkbeeldig. Ik mocht twee jaar geleden meedoen in het traject ‘Maak Verschil’, vernoemd naar het gelijknamige rapport over economisch beleid in de regio. De opbrengst van dat traject is meerledig:

---

<sup>2</sup> Boeiend om te zien hoe de wens tot universele oplossing per beleidsdomein leidt tot een lappendeken aan regionaal samenwerkingsverbanden.

- Het ministerie van BZK erkent dat regionale samenwerking op verschillende manieren vorm krijgt, afhankelijk van het vraagstuk en het DNA van de samenwerkende partijen.
- Er is geen bewijs dat een van de arrangementen generiek superieur is boven anderen. Er bestaat dus geen 'best practice', die zomaar 'effectief uitgerold' kan worden naar andere plekken.
- Er is dus winst te behalen in de regionale samenwerking door maatwerk, waarbij het de kunst is om de samenwerking zo vorm te geven dat (1) deze past bij het vraagstuk en (2) zodanig dat de samenwerkende partijen zich er goed in gepositioneerd voelen en (3) begrijpelijk/logisch is voor partijen die met de samenwerking te maken krijgen.

In datzelfde traject viel het mij op dat de vertegenwoordigers van de ministeries in het begeleidings-team bij het gebruik van de term regio, de indruk wekten dat ze het niet over zichzelf hadden maar over anderen. Ze zagen regio met andere woorden als een vereiste samenwerking tussen andere partijen dan zij zelf. Dat vergroot de dreiging van een afschuifmechanisme. In termen van een denkwijze ziet dat er dan als volgt uit: "wij, Rijk, kunnen het vraagstuk niet verder brengen. We leggen het neer bij 'de regio' en jullie moeten dan maar op een hoog niveau gaan samenwerken om het vraagstuk verder te brengen. Dit terwijl ministeries van zichzelf accepteren dat ze moeizaam samenwerken."

Voor mij was dat toen aanleiding een essay te schrijven over wat voor mij regio en regionale samenwerking is. Daar probeerde ik afscheid te nemen van de twee al gepresenteerde opvattingen dat regio is een *schaalniveau* is tussen gemeente en provincie en dat sturing het beste kan plaatsvinden door een *organisatie* op te tuigen.

Beide opvattingen zijn even logisch als misleidend. Logisch is het om regio op het schaalniveau te positioneren tussen gemeente en provincie. Daar vinden we immers feitelijk de meeste zichtbare samenwerkingen, vaak gebaseerd op de wet gemeenschappelijke regelingen, waarin gemeenten een aantal zaken met elkaar delen. Maar dit is misleidend omdat regionale samenwerking zich niet hoeft te beperken door gemeentelijke samenwerking. We zien in de praktijk al samenwerkingen die provinciegrenzen overschrijden; denk bijvoorbeeld aan de regionale samenwerking Zwolle, waar gemeenten uit Overijssel, Drenthe, Friesland en Flevoland in participeren. Ook zien we dat in internationaal perspectief wordt nagedacht over grotere regio's, zoals in het traject REOS. Hier bekijken de vier economische kerngebieden van Nederland hoe ze samen het verschil kunnen maken in de internationale harde concurrentie. En hoe ze mogelijk samen met Rijnroer in Duitsland en de Vlaamse ruit in België een concurrerende regio kunnen zijn voor de megaregio's zoals die zich in de VS en China ontwikkelen.

Wat al deze ontwikkelingen in mijn ogen gemeenschappelijk hebben, is dat het gaat om een samenstel van overheden *over* diverse schaalniveaus en een *samenstel* van publieke, private en kennispartijen (ook wel triple helix genoemd), die in onderlinge afstemming proberen zaken voor elkaar te krijgen die ze als aparte organisaties niet voor elkaar krijgen. Ik heb dat geduid als 'tussenruimte', in analogie met Castells die een verschuiving ziet van de 'spaces of place', naar de 'spaces of flow'. Transitie gebeuren maar deels in de vaste plekken die we organisatie noemen en steeds meer in de ruimte en de stromen tussen deze plekken, aldus Castells. Het was ook om die reden dat hij stelde dat overheden aan gezag zouden inboeten. Zij richten zich immers overwegend op de territoria waar ze over gaan en op het begrenzen van deze territoria (of ze nu ruimtelijk bedoeld zijn, of in termen van taken en bevoegdheden). "Je gaat ergens over, of niet", noemde het kabinet Rutte I dat nog in de ondertitel van het regeerakkoord. Ondertussen zijn we weer stappen verder.

### Inzicht V

***In tussenruimtes is wendbaarheid te vinden die organisaties ontberen. Daarom moeten we tussenruimtes niet de vorm aan laten nemen van nieuwe organisaties. We kopiëren zo de beperking van organisaties en doen de meerwaarde van de tussenruimte teniet.***

Dat dit niet alleen een theoretische redenering is, maar ook empirische realiteit, was zichtbaar in het traject 'Maak Verschil' zelf. Een van de proeftuinen daar was de regionale samenwerking Drechtsteden. Deze was jarenlang een mooi voorbeeld van een bottom-up proces vanuit de gemeenten, sterk gefaciliteerd door de toenmalige burgemeester en gemeentesecretaris van Dordrecht. De agenda, ook wel het mandje van Bandell genoemd, hielp om buiten het eigenbelang uit te stijgen. Er zijn zelf innovatieve vormen van evenredige vertegenwoordiging van gemeenteraadsfracties in de Drechtstedenraad ontwikkeld. Het ministerie schreef weliswaar elk jaar een brief dat deze constructie niet mocht, maar gedoogde het vervolgens wel. Diverse raadfracties gaven ook aan dat ze dankzij deze constructie beter in staat waren om de verschillende lokale posities met elkaar te verzoenen. Mooi. Maar wat tegelijkertijd gebeurde, was dat Drechtsteden steeds meer de vorm kreeg van een eigen organisatie. En deze organisatie ging doen, wat organisaties bijna altijd doen: *vastleggen wat wij doen en waar de anderen zich niet mee mogen bemoeien en strijd voeren over 'waar wij wel of niet overgaan'*.

De consequenties werden weldra duidelijk. De strijd tussen de gemeenten als organisatie en Drechtsteden als organisatie nam toe en de agenda werd schraler. En daarmee was het voordeel van de regionale samenwerking bijna in een nadeel omgeslagen.

Ook bij veel andere regio's waar vaak gekozen is voor een regiobureau, zien we bewegingen in de richting van meer lichtvoetige arrangementen. En dat gebeurt volgens mij vooral om de voordelen van de tussenruimte niet te verliezen.

### Inzicht VI

***In tussenruimtes kunnen vertegenwoordigers van organisaties zoeken naar interessante combinaties, zonder dat ze direct met handen en voeten gebonden zijn aan het vastgelegde beleid en de voorgeprogrammeerde oplossingen die we in organisaties vinden.***

Drie belangrijke **boodschappen** voor hen die de energietransitie een dienst willen bewijzen luiden:

1. Organiseer de regio als tussenruimte opdat het lukt zaken die organisaties **niet** voor elkaar krijgen, wel mogelijk te maken.
2. Kies **niet** voor een klassieke organisatie met taakverdeling en bevoegdheden, hoe verleidelijk dat ook maar mag zijn en hoe snel je er ook maar toe wordt aangezet door 'de buitenwereld'.
3. De kracht van tussenruimtes ontstaat uit vermogens om vitale netwerken en ketens van productie daarbinnen te laten ontstaan, waar het eindresultaat en de bijdrage die dat levert aan de transitie centraal staat.

De druk om in valkuil 2 te stappen is stevig. Zo moest de metropoolregio Rotterdam – Den Haag (MRDH), die lange tijd een lichte netwerkstructuur had, zich omvormen tot een klassieke organisatie omdat anders het ministerie van I&W niet bereid was om de regionale vervoermiddelen aan de MRDH over te maken. Sinds dat moment gedraagt de vervoerpoot van de MRDH zich grotendeels als organisatie met eigen harde procedures en voelen gemeentebesturen zich steeds minder eigenaar<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> De andere poot, met een economische agenda, opereert overigens weer anders. En in Amsterdam is de vervoerautoriteit juist weer los van de metropoolregio georganiseerd.

Als ik het over tussenruimte heb dan bedoel ik vooral de plekken waar agenda's van partijen elkaar ontmoeten en waar ruimte is om tot werkbare combinaties te komen. De organisatievorm die daarbij hoort is die van netwerken. In meer geactiveerde verschijningsvormen spreken we dan vaak van ateliers, workshops, community of practice, werkplaatsen, labs en zo verder. Dit zijn allemaal andere woorden die lijken te verwijzen naar hoogwaardige tussenruimtes, waar zaken besproken worden die niet tot de kern van de agenda behoren van partijen, maar cruciaal zijn voor de transitie.

En in feite omvat de tussenruimte het geheel van al dit soort bijeenkomsten en workshops. Daarmee omvat de regio als tussenruimte ook mensen uit ministeries. Zij zullen zich aan deze tussenruimte moeten committeren om de energietransitie daadwerkelijk te laten gebeuren. En dat is fundamenteel iets anders dan nu te zeggen dat de regio het maar op moet lossen en vervolgens te dreigen om via enige wet het alsnog op te leggen. Voorbeeld van dit laatste is de manier waarop het ministerie van EZK dat eerder wel geprobeerd heeft voor windmolens in de regio. De twee zwaktes van deze benadering zijn dat (1) je door jezelf buiten de regio te plaatsen, je al snel eisen stelt die je zelf niet kunt waar maken en (2) je jezelf vervolgens gaat overschatten daar waar het gaat om het doordrukken van dingen.

In de tussenruimte vinden we wel arrangementen en constructen, maar deze zijn 'slechts' onderdeel van de regio. In een recente studie voor de VNG (Werkende Samenwerking, 2018), hebben we de tussenruimte geduid in de aanwezigheid van een rijke agenda, van mensen die de tussenruimte willen benutten voor (systeem-)innovaties en van weefsel. Onder weefsel versta ik dan vooral de kracht van de relaties tussen mensen die in verschillende organisaties werken en daarmee diverse kokers, domeinen en schalen vertegenwoordigen.

En dat is geen sinecure. In organisaties wordt vrijwel nooit gestuurd op de kwaliteit van dit weefsel. Sterker nog, dat weefsel wordt vaak gezien als een bedreiging voor de eigen organisatie en het eigen beleid. Daar worden namelijk dingen gedaan die niet vooraf vastliggen en die daarom maar al te gauw 'gedonder geven', in de zin van dat ze afwijken van het beleid en innovaties voorstellen waar de eigen organisatie niet bepaald een ster in is.

Toch zien we dat weefsel in allerlei regio's sterker worden. Dit vaak met dank aan de inspanningen van personen die enerzijds erin geslaagd zijn om een stevige positie te hebben in de eigen organisatie en anderzijds ook zien dat er voor het verder brengen van het echte vraagstuk andere partijen nodig zijn. Deze mensen bouwen dan aan het weefsel. In de VNG studie laten we bijvoorbeeld zien hoe een aantal directeuren van private ondernemingen in de kop van Noord-Holland erin slagen om hun regio te 'branden' als Seedvalley en daarmee ook hun eigen attractiviteit op de arbeidsmarkt stevig weten te vergroten. Voor hen behoort de Universiteit in Wageningen overigens ook tot hun 'regio', net als de groenscholen.

#### Inzicht VII

***Er is sprake van een hoogwaardige tussenruimte wanneer er snel multilevel geschakeld kan worden van wijk, via stad, en provincie, naar rijk, EU en mondiale gremia zoals de klimaatbijeenkomst in Parijs en de daarop volgende bijeenkomsten. Indicatoren van kwaliteit zijn:***

1. Zijn er relaties tussen de schaalniveaus? En zo ja: hoeveel en hoe sterk?
2. Zijn deze relaties verkokerd (de windenergie-expert van EU, NL en gemeente onderhouden contact met elkaar) of zijn er kruisrelaties tussen domeinen? Hoe meer kruisrelaties hoe groter de kans op innovaties die in de ene koker deugen en in de anderen 'verteerbaar en inpasbaar' zijn. Hoe minder kruisrelaties hoe groter de kans op oogkleppen en daarmee toekomstige stagnatie.

3. Hebben de relaties wederzijds erkende meerwaarde? Vaak gaan partijen alleen tijdelijk relaties aan, bijvoorbeeld omdat het rijk geld heeft waarvoor regiopartijen zich moeten kwalificeren. Ze gaan relaties aan, maar zodra het geld binnen is, gaan die weer verloren. Na jaren wordt 'het subsidieprogramma' van het rijk geëvalueerd en wordt vastgesteld dat het weefsel tussen rijk en regio ontbrak. En zodra het geld op is, stort de regionale samenwerking in elkaar. In sommige regio's, Eindhoven en Zwolle worden dan vaak genoemd, lukt het wel om tussen private en publieke partijen en tussen beleidskokers behoorlijk wat weefsel te bouwen en succes te boeken.
4. Ontstaat er een volwaardige keten van relaties tussen de schalen waardoor er snel geschakeld kan worden van wijk naar wereld en weer terug? Vaak merken aanhangers van de energietransitie in de wijk al snel dat ze botsen met het regime van de gemeente, de provincie, het rijk of de EU. De kwaliteit van het weefsel bepaalt nu hoe snel al deze schalen in staat zijn om zich aan elkaar aan te passen en zo wendbaarheid in het governance systeem te creëren.

#### Afsluitend

Om de bestuurlijke vernieuwing in de Topsector Energie te realiseren, moet de energiesector investeren in het laten ontstaan van tussenruimtes tussen organisaties op meerdere bestuursniveaus. De term regio is daarvoor nuttig, omdat we deze term op vele schaalniveaus tegenkomen. Dit terwijl er vaak bij gerefereerd wordt aan triple of quadrupel helixsamenwerking, waarmee bedoeld wordt op de samenwerking tussen overheden, bedrijven, non-profit organisaties en burgers. De stap die we nu moeten zetten, is dat we deze vernieuwend gaan organiseren. Te vaak hebben we regio bestuurd als ware het een nieuwe organisatie op een nieuw schaalniveau. Dat heeft de afgelopen vijftig jaar in Nederland maar heel beperkt iets goeds gebracht. Alle reden dus om regio's nu te organiseren als tussenruimtes, die anders zijn dan organisaties. Als ruimtes waar vitale ketens binnen netwerken de nieuwe en meer kansrijke organiserende principes zijn.

Netwerken bieden kansen om kennis van elkaar te nemen. En om kennis te ontwikkelen over het grootschalige, samengestelde vraagstuk dat door de tijd heen blijft veranderen. Ketens zijn de geactiveerde delen van het netwerk waar zaken worden gedaan. Deze vragen wel om een hardere contractuele vorm, maar worden hooguit tijdelijk een projectorganisatie.

De bestaande organisaties zijn en blijven weliswaar onmisbare partners in netwerken en ketens. Dit omdat ze producten en diensten aanbieden, soms zelfstandig en soms in samenwerking (niveau 1). Zonder innovatieve organisaties en faciliterende, aanjagende en/of soms kaderstellende overheden gaat er niets gebeuren. Ze vormen echter niet langer de doorslaggevende organisatorische principes, vooral ook omdat organisaties transitie NIET op eigen kracht afkunnen.

Organisaties moeten zich vooral sterken in de rol van attractieve partners in ketens en netwerken. Dat zal vooral het geval zijn wanneer ze de meerwaarde leveren waar de partners naar verlangen. Dat geldt ook voor het ministerie van EZK. Dat kan zich beroepen op macht en bovengeschiedheid, maar er is weinig bewijs dat hiermee veranderingen worden aangejaagd die ook achteraf de toets der kritiek kunnen doorstaan. En de omgang van EZK met windmolens in Groningen en Drenthe of de recente energie-tax geeft ook indicaties dat veel centraal afgekondigde 'doorbraken' als een boemerang terugkomen. Die komt niet alleen terug bij het ministerie zelf, maar ook bij de vereiste transitie. Hoe nodig iets ook is, de manier om het te bereiken zal ook een attractie-kracht in zich moeten dragen. De inzet van een ministerie werkt vooral wanneer anderen harder gaan lopen. Daartoe zal het ministerie eerst bijdragen moeten leveren om anderen in beweging te brengen, voordat ze op die beweging kan meeliften.

Ik heb het dan over de kwaliteit van geactiveerde ketens in netwerken. In deze tussenruimtes kunnen zich programma's ontwikkelen die deugen (niveau 2). Het is aan 'sponsors', zoals ministeries elders zich wel noemen, om juist die programma's die perspectief bieden te ondersteunen. Ook kunnen zij die programma's van op verbetering gerichte kritiek voorzien en daar waar nodig van ontbrekende elementen (laten) voorzien. Deze assemblerende vermogens van het ministerie kunnen nog wel een tandje beter.

Een belangrijk aandachtspunt voor het ministerie is dan of en hoe programma's bijdragen en nieuwe eisen stellen aan die infrastructuur (niveau 3) en daarop vroegtijdig actie te ondernemen. Recente berichten dat de infrastructuur niet geëquipeerd is voor early innovators die van het gas af willen of meer zonne-energie willen leveren, hebben een direct aanjagende werking op het latente cynisme dat er altijd in samenlevingen bestaat. In ieder geval zorgen die berichten voor een deuk in het imago van de transitie en remmen die daarmee de steun aan en de vitaliteit van de transitie af. Vooral transities leven bij de energie die er steeds aan toegevoegd wordt.

Ten slotte zou ik het ministerie aanraden om met voorstellen te komen voor nieuwe vormen van netwerk- en ketenverantwoordelijkheid. Mij lijkt het gewenst om bij transities verantwoording af te leven simultaan naar alle schalen en domeinen. Als dat niet gebeurt, wordt iedereen al snel gedwongen om verantwoording af te leggen naar de eigen organisatie, op afgebakende taken en op scope, tijd en budget waarop men de 'taken' uit kan voeren. Dat zal altijd blijven bestaan, maar dient bij transities eigenlijk niet meer te zijn dan de randvoorwaarden, waarbinnen de vertegenwoordigers van die organisatie moeten werken. Waar het echt om gaat en waar echt verantwoording over afgelegd zou moeten worden, is de relatieve kwaliteit en snelheid waarmee Nederland zich beweegt in de energietransitie. Het zou mooi zijn als alle betrokkenen daarin gezamenlijk verantwoording kunnen afleggen naar een verzamelde bijeenkomst van achterbannen. Dat zou transities echt centraal stellen. Dat lijkt me wenselijk.