



Essay

De transitie binnen de transitie: bouwen aan de gemeente van en voor B

Inleiding: een lange maar boeiende avond

"Welkom op de Informatieavond Aardgasvrij!" Aan het woord is de projectleider van de gemeente. In de gymzaal van de buurtschool zitten meer dan 25 bewoners. Er is koffie, de koeken zijn al op. Een aantal bewoners heeft de jas nog aan, anderen hebben een multomap met stukken op schoot. Meteen schieten de eerste vingers omhoog. Waarom zijn we hier? Wanneer gaat dit gebeuren? Heeft u al gehoord van dit alternatieve systeem? Er moet in de wijk binnenkort opgehoogd worden, want de tuinen zijn sterk verzakt, wordt dat in één keer meegenomen? Hoe zit het met de bezuinigingen van de gemeente op het vervoer voor ouderen? Kunnen die niet worden teruggedraaid? De ambtenaar zet zich schrap. Het wordt een lange avond.

De energietransitie is een vraagstuk dat iedereen raakt. Het klimaatakkoord is geen technisch vraagstuk, maar grijpt op alle terreinen van het leven in.¹ Het energiesysteem is verweven met de maatschappelijke ordening. Onze samenleving is gebouwd op een fossiel energiesysteem waarin energie in centrale faciliteiten wordt opgewekt en goedkoop en voorradig aanwezig is. Dat systeem verandert en daarmee verandert het leven ingrijpend.

¹ Van der Steen, M., Otto, M., Kuipers, G., Oosterloo, S., Ophoff, P., & Woestenburg, A. (2022). *De stroom zoeken: de energietransitie bezien van ecosysteemperspectief*. Den Haag: NSOB.

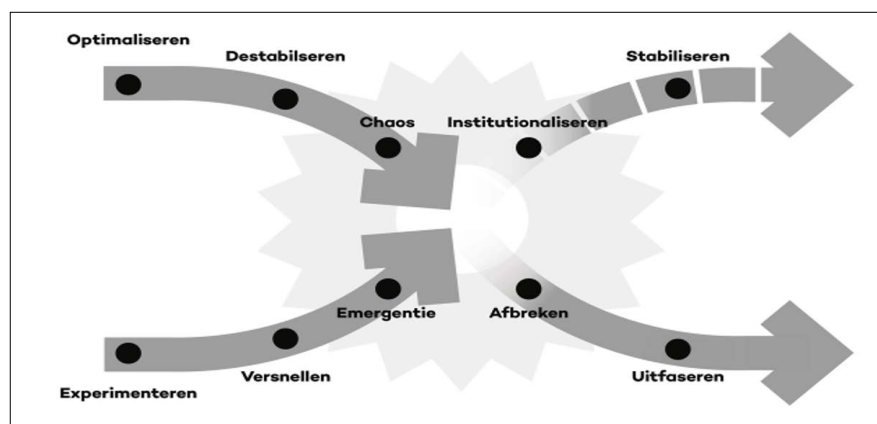
Energietransitie is daarom een maatschappelijke transitie², die zich bovendien in heel verschillende snelheden manifesteert: de één wil versnellen, de ander trapt op de rem.

Dat alles roept de vraag op wat een gemeentelijke organisatie, de eerste overheid die beleidsmatig verantwoordelijk is voor veel delen van de energietransitie en het dichtst bij het dagelijks leven van mensen staat, moet kunnen om de energietransitie in goede banen te geleiden? Wat moet er, om het zo uit te drukken, onder de motorkap van gemeenten aanwezig zijn om de energietransitie aan te kunnen: *welke interne veranderingen zijn er nodig om de externe transitie te kunnen geleiden?* Op die vraag ga ik in dit essay in. Ik bespreek eerst de kenmerken van duurzaamheidstransities en ga in op de complexiteit daarvan voor sturing. Vervolgens bespreek ik wat sturing van de energietransitie vereist van de gemeentelijke organisatie(s), die hierin een sleutelrol spelen.

Transitie: geen 'flinke verandering', maar een nieuw pad

Allereerst is het belangrijk om te definiëren wat een transitie is. Transitie staat voor een verandering van de fundamentele principes van systemen³. Een transitie gaat dus niet om meer of beter, maar om anders. Het systeem neemt een andere gedaante aan. Transitie gaat over de lange termijn, maar ontstaat vanuit in het heden, op elkaar inwerkende veranderingen in de omgeving, vastlopende gevestigde structuren en opkomende alternatieven.⁴

Transities voltrekken zich volgens relatief vaste patronen⁵, zoals gevisualiseerd in de X-curve van transitie (zie figuur 1).⁶ Transitie vereist *opbouw én afbouw*, en daarnaast *ombouw* (delen van het bestaande systeem die zich weten om te vormen tot passende elementen voor het nieuwe systeem) en later ook voortbouw (het uitbouwen van het nieuwe systeem tot het nieuwe normaal). Lastig hierbij is dat het bestaande systeem gevestigd is in *regimes*⁷: in instituties en gevestigde beelden over wat normaal is. Regimes zijn geïnstitutionaliseerd in diep ingesleten routines, belangen en opvattingen, en zullen zich daarom vooral aanpassen door optimalisatie. Niet fundamenteel vernieuwen, maar verbeteren wat er is. *Meer of beter* van hetzelfde, in plaats van bewegen naar iets anders.



Figuur 1. De X-curve van transitie.⁸

Zo beziën is transitie, zelfs als steeds meer zichtbaar wordt dat het bestaande regime niet houdbaar is,

- 2 Diercks, G., Loorbach, D., Van der Steen, M., Scherpenisse, J., Lodder, M., Buchel, M., Notermans, I., Bode, N., & Van Raak, R. (2020). *Sturing in transitie: een raamwerk voor strategiebepaling*. Den Haag: NSOB; Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2019). *Naar een duurzame economie: Overheidssturing op transitie*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI); Loorbach, D. (2014). *To Transition! Governance Panarchy in the New Transformation*. Rotterdam: EUR.
- 3 Loorbach, D. (2014). *To Transition! Governance Panarchy in the New Transformation*. Rotterdam: EUR; Loorbach, D. (2010). *Transition Management for Sustainable Development: a Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework*. *Governance*, 23(1), 161-183. Frantzeskaki, N., Loorbach, D., & Meadowcroft, J. (2012). *Governing societal transitions to sustainability*. *International Journal of Sustainable Development*, 15(1), 19-36.
- 4 Grin, J., Rotmans, J., & Schot, J. (2010). *Transitions to Sustainable Development: New Directions in the Study of Long Term Transformative Change* (1st ed.). Routledge. Loorbach, D., Frantzeskaki, N., & Avelino, F. (2017). *Sustainability transitions research: transforming science and practice for societal change*. *Annual Review of Environment and Resources*, 42, 599-626.
- 5 Loorbach, D. (2014). *To Transition! Governance Panarchy in the New Transformation*. Rotterdam: EUR.
- 6 Diercks, G., Loorbach, D., Van der Steen, M., Scherpenisse, J., Lodder, M., Buchel, M., Notermans, I., Bode, N., & Van Raak, R. (2020). *Sturing in transitie: een raamwerk voor strategiebepaling*. Den Haag: DRIFT/NSOB; Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2019). *Naar een duurzame economie: Overheidssturing op transitie*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI).
- 7 Loorbach, D. (2014). *To Transition! Governance Panarchy in the New Transformation*. Rotterdam: EUR.
- 8 Idem.

allesbehalve vanzelfsprekend. De belangrijkste reden daarvoor is dat transitie niet in het belang is van regimepartijen, die niet toevallig de sterkste machtspositie in het systeem hebben. Het regime heeft belang in het behoud van het bestaande systeem, want daarin ligt de eigen machtspositie en het verdienmodel.⁹ Zij juichen de transitie niet toe, of laten zich welwillend meevoeren, maar verzetten zich ertegen. Vaak met alles wat ze hebben.

Ook voor burgers is transitie niet vanzelfsprekend. Transitie is een onzekere fase.¹⁰ Het bestaande biedt dan niet meer de uitkomst, maar het biedt nog wel houvast. Nog 30 jaar zo door kan niet, maar een paar jaar moet toch lukken, zo vragen burgers zich vanuit onzekerheid over hun vooruitzicht hardop af? Verandering kan nog even wachten, want het is al zo'n moeilijke tijd. Waarom niet wachten tot het rustig is en mensen weer zekerheid ervaren over hun energiekosten en woonlasten?

Zo is in transitie tegelijkertijd duidelijk dat het systeem onhoudbaar is én is er onrust over wat er voor in de plaats komt. Die combinatie is het sterkst in het midden van de transitie-curve, waar *chaos* en *verwarring* heersen; bestaande zekerheden zijn weg en nieuwe zekerheid is er nog niet. Betrokkenen moeten door, maar tegelijkertijd trekt het oude systeem hen terug naar het oude: 'dan weet je in ieder geval wat je hebt'. Niet goed, maar wel duidelijk. Die verleiding is juist in die cruciale fase het grootst.

De energietransitie is daarom per definitie omstreden.¹¹ Het oude evenwicht, met de bestaande posities, vanzelfsprekendheden en belangen, moet er voor worden doorbroken. Er woedt strijd over tempo en uitgangspunten. De fossiele economie heeft grote belangen bij het overbodig verklaren van de transitie. Transitie vormt voor sommige bedrijven een existentieel probleem, dat ze met alle macht bestrijden. Dat betekent dat transitiesturing ook gaat om informatiestrategie, om het doorzien en doorbreken van campagnes van regimepartijen om het publiek te verleiden tot verlenging van het bestaande regime.

Energietransitie is dus een proces van lange adem, van hevige strijd en van diepe onzekerheid, terwijl overheden die onzekerheid graag willen wegnemen, concrete resultaten willen kunnen presenteren en voor stabiliteit en orde willen zorgen. Temidden van transitie kunnen ze dat niet doen, moeten ze vaak zelfs de orde en stabiliteit gericht doorbreken. Dat past slecht binnen de bestaande systemen van beleid, regelgeving en politiek.

Energietransitie is ook een zoektocht naar nieuwe verbindingen binnen en tussen *systemen* die vanuit *verschillende beelden* opereren. Nieuwe technologie, business- en organisatie modellen maken het bijvoorbeeld mogelijk dat nieuwe spelers invloed uitoefenen en nieuwe structuren ontwikkelen. Zo is decentrale opwekking van duurzame energie in zonnepanelen een nieuw 'probleem' voor netbeheerders. Zij moeten alle nieuwe toevoer op het net aansluiten en de moeilijk te managen piek- en dalbelasting daarvan in goede banen leiden.

Dat moet gebeuren *binnen nieuwe structuren*. In het oude energiesysteem kon coördinatie plaatsvinden in samenwerking met grote opwekkers en de netbeheerders. Consumenten waren passieve afnemers. In een duurzaam energiesysteem zijn consumenten ook producenten, komt de energie uit vele bronnen, is de toelevering niet planbaar, en kunnen consumenten/gebruikers een belangrijke rol spelen in de netbalans door hun gebruik te timen: bijvoorbeeld door elektrische auto's nachts op te laden en tijdens piekbelasting stroom terug te leveren aan het net. Dat vereist coördinatie van het handelen van netbeheerders, huishoudens en opwekkers, waarvoor nieuwe structuren nodig zijn.

Energietransitie betekent grote *ruimtelijke uitdagingen*.¹² Het ruimtelijk beslag van fossiele energie is laag, van duurzame energie hoog. Zonnepanelen en windmolens bevinden zich in gebruikte ruimte en tussen de mensen.

9 Idem; Van der Steen, M., Otto, M., Kuipers, G., Oosterloo, S., Ophoff, P., & Woestenburger, A. (2022). *De stroom zoeken: de energietransitie bezien van ecosysteemperspectief*. Den Haag: NSOB; Diercks, G., Loorbach, D., Van der Steen, M., Scherpenisse, J., Lodder, M., Buchel, M., Notermans, I., Bode, N., & Van Raak, R. (2020). *Sturing in transities: een raamwerk voor strategiebeoordeling*. Den Haag: DRIFT/NSOB; Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2019). *Naar een duurzame economie: Overheidssturing op transities*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI).

10 Rotmans, R., & Verheijden, M. (2021). *Omarm de Chaos*. Breda: De Geus.

11 Loorbach, D. (2014). *To Transition! Governance Panarchy in the New Transformation*. Rotterdam: EUR; Van der Steen, M., & Loorbach, D. (2018). *The Governance of Transition and the Transition of Governance*. In M. van der Steen, J. Burger, & W. Burger (Red.), *The Governance of Transition: the Transition of Governance* (p. 1). Cape Town, South Africa: African Sun Media.

12 Van der Steen, M., Otto, M., Kuipers, G., Oosterloo, S., Ophoff, P., & Woestenburger, A. (2022). *De stroom zoeken: de energietransitie bezien van ecosysteemperspectief*. Den Haag: NSOB; Van der Steen, M., Otto, M., Ophoff, P., Simon Thomas, R., Van Popering-Verkerk, J., Van Ramshorst, K., & Koopmans, B. (2021). *Samenhang vraagt sturing: ontwerpdilemma's voor sturing in tijden van energietransitie*. Den Haag: NSOB.

Datzelfde geldt voor de infrastructuur die nodig is. Dat vereist ingrepen in de leefomgeving, waar het botst met andere functies. Zo is energietransitie een zaak van ruimtelijk beslag, met een logische vraag om sturing en coördinatie; soms is dat een overleg met grote partijen over ruimtelijke inrichting op nationaal niveau, maar het gaat ook om afstemming met mensen die een aansluiting voor hun zonnepanelen willen of die in de wijk 'van het gas af moeten'.

Transities zijn hierdoor altijd *politiek*. Ze streven een normatief uitgangspunt na en daarmee leggen ze bepaalde waarden aan de samenleving op.¹³ En daarnaast verdelen ze winst en verlies. Maatregelen in de energietransitie zijn verdelend – politiek dus -, waardoor ze binnen de democratische instituties moeten plaatsvinden. Een aardgasvrije wijk dwingt mensen tot andere keuzes. Dat roept de vraag op of democratische instituties transitiepolitiek goed vorm kunnen geven; zowel in het erkennen van de politieke dimensie ervan (veel transitie wordt als inherent goed gepresenteerd, zonder oog voor verlies), als in het doorlopen van het politieke proces (doorbreken van regimebelangen, ruimte in het debat voor niche-partijen).

De energietransitie is dus een (1) complex vraagstuk, dat (2) speelt op lange termijn, en waarbij (3) veel tegenstrijdige belangen en posities aan de orde zijn. Het is een vraagstuk dat diep ingrijpt in de fundamenteën van de samenleving en in de levens van mensen. Transities bieden de kans op gewenste systeemverandering, maar dat vraagt om sturingsstrategie die start vanuit de kenmerken van transities: dus van *A naar B, via de principes van B*.

Sturing van transities: de vorm volgt het vraagstuk

Om een dergelijke complexe transitie, met zoveel verschillende belangen en lange termijn gevolgen, in goede banen te leiden is overheidssturing nodig. Dat is nodig om de beweging op gang te krijgen, maar ook om recht te doen aan de politieke dimensie van de energietransitie recht te doen. Maar welke sturing past daarbij? Soms gaat het om het meebewegen met enthousiaste burgers die zelf aan de slag zijn met duurzame oplossingen. Soms gaat het om het terugdringen van fossiele energie, of het nemen van omstrede ruimtelijke beslissingen. Soms gaat het over het meedoen in de realisatie van een windpark, soms om het met regulering en controle toezien op de inspanningen van anderen.

Sturing van de energietransitie is zodoende niet één ding, maar heeft betrekking op heel veel verschillende fenomenen. En, zo is de stelling in dit essay, steeds is het daarbij de vraag welke vorm van sturing het beste past bij het betreffende deel van de transitie. Sturing is dus situationeel en vereist dus steeds per vraagstuk een analyse en strategie – en een gesprek – over welk soort sturing het beste past.

Om dat gesprek scherper te voeren bespreek ik hier eerst de vier perspectieven op overheidssturing, zoals onderscheiden in het NSOB-kwadrantenmodel¹⁴. Het NSOB-kwadrantenmodel beschrijft vier perspectieven op overheidssturing. Elk perspectief legt een ander accent in sturing en biedt een vertrekpunt voor de inrichting van sturing. Hieronder licht ik elk van de perspectieven kort toe.

Sturen als *rechtmatige overheid* past bij de wetenschappelijke benadering van *Traditional Public Administration*. De idee is dat sturing vooral plaatsvindt via wetgeving, normstelling en andere juridisch instrumentarium. Transitiesturing gebeurt dan vooral via wetten en juridische overeenkomsten, met daarin een vastlegging van rechten en plichten. Sturing heeft zo een sterk rechtstatelijk en juridisch karakter, waarbij van belang is dat een ieders juridische positie in de transitie rechtgedaan wordt.

Het sturen als een *presterende overheid* past bij de benadering van *New Public Management*. Nog steeds bepaalt de overheid de doelen, maar zij probeert deze door efficiëntie eigen productie of via uitbesteding of marktprikkels te realiseren.. Economische waarden als effectiviteit, efficiëntie en rendement zijn dan belangrijke graadmeters van goed bestuur. De verhouding tussen overheid en externe partijen is die van opdrachtgever en opdrachtnemer. De overheid bepaalt doelen en kaders, externe partijen voeren uit.

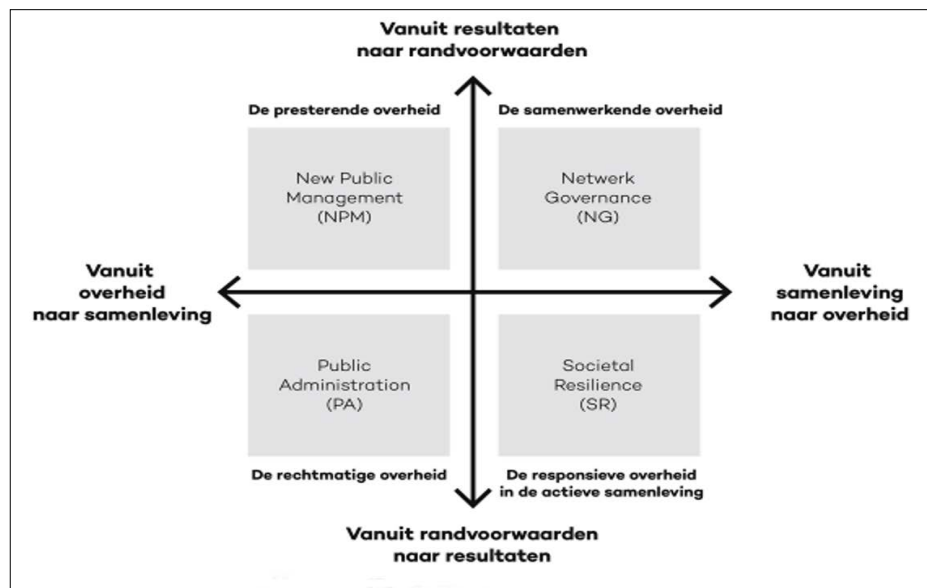
Het sturen als een *netwerkende overheid* past bij de benadering van *Network Governance*. De overheid bepaalt

13 Loorbach, D. (2014). *To Transition! Governance Panarchy in the New Transformation*. Rotterdam: EUR; Van der Steen, M., & Loorbach, D. (2018). *The Governance of Transition and the Transition of Governance*. In M. van der Steen, J. Burger, & W. Burger (Red.), *The Governance of Transition: the Transition of Governance* (p. 1). Cape Town, South Africa: African Sun Media.

14 Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & Van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken*. Den Haag: NSOB.

niet eenzijdig de doelen, maar sluit coalities door gezamenlijke doelen te formuleren. De overheid is een van de partijen in een netwerk, waarin doel en procesafspraken worden gemaakt door middel van overleg en onderhandelingen. De overheid zoekt naar coalities met partijen, om samen de transitie mee te realiseren.

Het sturen als een *responsieve overheid* past bij de benadering van *Societal Resilience*. Het realiseren van publieke waarde gebeurt hier door maatschappelijke actoren. De overheid probeert maatschappelijke inzet rond transitie te faciliteren door responsief te sturen. Bijvoorbeeld door regels aan te passen, een platform te bieden en kennis of geld in te brengen. Of door juist weg te blijven van maatschappelijk initiatief dat binnen de wettelijke kaders maar verder los van de overheid opereert. De overheid zoekt de maatschappelijke initiatieven op waarin transitie al van de grond komt op, om hier responsief op te reageren.



Figuur 2. Perspectieven op overheidssturing.¹⁵

De essentie van de vier perspectieven is dat elk perspectief mogelijk is, maar dat het van belang is om te expliciteren wat het centrale uitgangspunt is. Wat is, gegeven de opgave zoals die er ligt, gegeven de partijen die daarbij nodig zijn, en gegeven de relaties tussen die partijen en de bestaande dynamiek in het veld, de meest kansrijke benadering voor het realiseren van de bedoelde publieke waarde? Als er bijvoorbeeld al heel veel eigen activiteit in een wijk is rond verduurzaming, dan ligt een responsieve strategie (rechtsonder) voor de hand. Als er daarentegen juist heel veel gevestigde belangen actief zijn dan is het wellicht juist nodig om via wetgeving (linksonder) tot begrenzing en beperking te komen, bijvoorbeeld door een verbod op diesels in 2035 of het afsluiten van binnensteden voor fossiel goederenvervoer. Soms kan samenwerken met de bestaande industrie en het bestaande veld van maatschappelijke organisaties een oplossing zijn (rechtsboven), soms kan het juist het probleem zijn omdat zich daarin gevestigde belangen van het oude systeem hebben verzameld. Zo is het dus steeds nodig om per vraagstuk de afweging te maken wat de meest kansrijke route richting de bedoelde opbrengst is, door kleur te bekennen en te expliciteren vanuit welk perspectief de aanpak van dit specifieke vraagstuk wordt ingezet.

Vervolgens is het nodig om als tweede stap in de sturingsstrategie te expliciteren hoe de waarden van de andere perspectieven óók invulling krijgen. Wie bijvoorbeeld kiest voor een netwerkende transitiebenadering, zal moeten nadenken over hoe deze geborgd is in wet- en regelgeving en hoe verantwoording invulling krijgt. Zo is elk perspectief mogelijk, maar geldt ook altijd de vraag hoe om te gaan met de andere perspectieven. Vanuit dit model is een arrangement goed als het én expliciet richting kiest én ook de andere perspectieven een *passende* invulling krijgen.

Als we deze perspectieven koppelen aan de vier eerder besproken bewegingen (*opbouw, ombouw, afbouw* en

¹⁵ Idem.

voortbouw) van transitie, dan ontstaat een *transitiesturingsmix*¹⁶ Bij het op maat ontwerpen van de sturing voor een vraagstuk komt dan ook de vraag waar in de x-curve dat vraagstuk zich bevindt en op welk deel van de x-curve de sturing zich richt. Afbouw kan soms regelgeving (linksonder) vereisen, ombouw kan soms gebaat zijn bij netwerkende benaderingen (rechtsboven), opbouw komt wellicht vanuit de samenleving zelf (rechtsonder) en economische incentives (linksboven) kunnen helpen om nieuwe initiatieven verder te bekrachtigen. En zo zijn er allerlei combinaties mogelijk. Binnen één deel van de transitie gaat het dus niet perse om één soort sturing, maar is de vraag net zo van belang op welke delen van de x-curve de sturing zich richt. Zo gaat het bij verduurzaming misschien over een combinatie van regelgeving (linksonder, om afbouw en ombouw af te dwingen) én om het creëren van creatieve niches waarin nieuwe modellen zich kunnen ontwikkelen (rechtsonder). Voor elk deel van transitie kunnen verschillende perspectieven worden ingezet. De kunst van transitiesturing is om per deel van de transitie vanuit de mix aan perspectieven een passende invulling te kiezen. Niet één strategie voor alles, maar het vermogen om te variëren en dat expliciet te maken. Met steeds daarbij ook de kunst om na de keuze voor één perspectief, ook de waarden uit andere perspectieven in het arrangement invulling te geven.

Van A naar B via B: een transitie binnen de transitie

Deze manier van sturen wijkt sterk af van de manier waarop gemeenten zijn ingericht. Om de energietransitie te sturen moeten gemeenten zelf ook veranderen. Ze zijn geperfectioneerd voor de wereld waarin we nu verkeren, maar passen niet goed bij de wereld waar de transitie naartoe beweegt. Het zijn de systemen, organisaties en principes van de *wereld van A*, die de transitie naar de *wereld van B* moeten geleiden. Dat werkt niet. De kunst is om *van A naar B via B* – dus met de organisaties, instrumenten, regels en principes van B – te bewegen. Dat vereist veranderingen voor gemeenten, die een transitie binnen de transitie vormt.

Allereerst heeft dat betrekking op de opvattingen over wat beleid en sturing zijn en waar die zich op richten. Transitiesturing vereist een mix van meebewegen met de samenleving én richtinggevend optreden. Soms ruimte voor initiatief en meebewegen met wat er opkomt. Elders dwingende wet -en regelgeving en normering en routes voor het regime afsluiten. Soms de energie bij de ander laten, soms het voortouw nemen. Dat betekent dat gemeenten *alle* perspectieven op sturing moeten beheersen en steeds de aanpak moeten kiezen die past bij de transitie in kwestie, en de gemeenschap waarin die speelt. Dat vereist het vermogen om verschillende vormen van sturing naast elkaar toe te passen; meervoudigheid dus.

Transitiesturing is *opgavegerichte sturing*, waarbij het de kunst is om de opgave centraal te stellen op de manier waarop die in de leefwereld van mensen speelt.¹⁷ Dus niet de mal van de eigen organisatie projecteren op de opgave, maar de maatschappelijke opgave écht leidend maken. De organisatie moet dan dus de vorm van het vraagstuk volgen. We begonnen dit essay in een zaaltje in een gemeente, waar mensen vragen stellen over de ophoging van de tuinen als ze een presentatie over het aan te leggen warmtenet krijgen. Vanuit de taak bezien past dat niet, vanuit de opgave is dat logisch. Mensen ervaren problematiek op hun eigen manier en opgavegericht beleid en uitvoering volgt die logica, of beweegt er in ieder geval in mee. Niet de technische inhoud centraal stellen bij de definitie van de opgave, maar werken vanuit de manier waarop betrokkenen het vraagstuk beleven.

Dit betekent dat gemeenten hun structuren, processen en procedures moeten ombouwen van een taakgerichte naar een *vloeibare organisatie*, die de voor het vraagstuk vereiste vorm kan aannemen.¹⁸ Dat is makkelijker gezegd dan gedaan, want de taakgerichte inrichting vormt de basis van alles wat in de organisatie aanwezig is. Dat roept belangrijke vragen op, over bijvoorbeeld het organogram, het management, personeelsinstrumentarium, waar de basis van collegialiteit en de 'thuisbasis' in de organisatie zich bevinden. Ook hier geldt dat een vloeibare organisatie nodig is, waarin capaciteit en kwaliteit snel en vrij kan stromen, op de wijze die nodig is voor een vraagstuk. Dat vereist structurele bedding, die tot uitdrukking komt in keuzes over inrichting. Het vereist ook een mentaliteit die daarbij past; van medewerkers, maar ook van leidinggevend. Die gaan niet over 'hun mensen', maar geven sturing aan opgaven, waar mensen aan daar werken die in en uit bewegen, naar gelang de opgave dat vraagt.

16 Diercks, G., Loorbach, D., Van der Steen, M., Scherpenisse, J., Lodder, M., Buchel, M., Notermans, I., Bode, N., & Van Raak, R. (2020). *Sturing in transitie: een raamwerk voor strategiebepaling*. Den Haag: DRIFT/NSOB.

17 Van der Steen, M. & Scherpenisse, J. (2020). *Grenzeloos samenwerken: van A naar B, via B*. Den Haag: NSOB.

18 Van der Steen, M. & Van Twist, M.J.W. (2010). *Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur: een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de rijksdienst*. Den Haag: NSOB; Van der Steen, M. & Scherpenisse, J. (2020). *Grenzeloos samenwerken: van A naar B, via B*. Den Haag: NSOB.

Sturing van transitie vereist dus in algemene zin een vloeibare organisatie¹⁹, maar het gaat daarnaast ook om heel specifieke capaciteit. Transitie vereist bijvoorbeeld capaciteit om complexe projecten met participatie door bewoners uit te voeren. Daarnaast vereist transitie grote aantallen juristen, die tot de vele omgevingsbesluiten moeten komen die voor de realisatie van de energietransitie nodig zijn. Beleid maken is een generieke kwaliteit, beschikkingen slaan vereist juridische expertise. Die is per definitie schaars en gemeenten moeten die binnenhalen (of binnenhouden) op een heel competitieve arbeidsmarkt. Hier is het écht de vraag of gemeenten dit zelfstandig kunnen, of dat allianties nodig zijn. Of dat rijk en provincie kunnen helpen, door pools van juristen voor lokale inzet beschikbaar te maken. Vloeibaar organiseren dus ook hier, waarbij specifieke capaciteit en kwaliteit kan stromen naar de plaatsen waar die het meest nodig is. Dat kan door concrete aanstellingen binnen individuele organisaties, maar ook netwerken te organiseren waarin capaciteit zich snel over het veld kan verspreiden, op het ritme van de realisatie zoals die plaatsvindt.

Bij een vloeibare organisatie en een veld in transitie horen ook andere manieren van verantwoording, zoals andere monitoring, budgettering, planning, democratische controle en politieke sturing.²⁰ Het belangrijkste probleem hierbij is dat de aard van de transitie onzeker is en dat mantra's als *afpraak is afspraak, doen wat je belooft* en *uitvoeren volgens de vooraf afgesproken planning* daarom niet toereikend zijn. Het gaat om worden (becoming), niet om zijn (being). Transitie is een zoekproces, waarbij we niet zeker weten wat we precies zoeken. Controle en verantwoording gaat dan om gaandeweg ontdekken waar we naar op zoek zijn. Dat vereist controle, verantwoording en politieke sturing, maar dan naar de aard van dat zoekproces.

Dit zoekende karakter is een ingewikkeld proces, wat lastig in passende taal en beelden te vatten is. Zelfs de X-curve van transitie wekt onbedoeld de suggesties dat betrokkenen weten waar ze naartoe onderweg zijn. De metafoor van 'de wereld van B' doet dat ook. De realiteit is dat we niet precies weten waar de transitie heen beweegt, met welke technologie en toepassingen dat gebeurt, wat een geschikt tempo is en hoe haalbaar en wenselijke de nu gestelde doelen en ambities precies zijn. Afspraken zijn nodig op gang te komen, maar het is waarschijnlijk dat onderweg bijstelling nodig is. Hoe we de transitie gaan realiseren is vooraf niet goed te zeggen. Dat is de realiteit van transitie. Het probleem is dat de bestaande systemen – en mores – voor monitoring, politieke sturing, verantwoording en financiering sterk uitgaan van een gestructureerde wereld, waarin het gaat om het volgens het afgesproken tijdpad, op de afgesproken manier, komen tot de overeengekomen productie en doelstellingen.²¹ Dat is in transitie onmogelijk. Of het snel of langzaam gaat is niet goed af te lezen aan het aantal aansluitingen op een warmtenet of de duurzaam opgewekte kilowatturen. Interactieve processen vereisen tijd, die lange tijd niet in concrete opbrengsten is terug te zien. Of het snel of langzaam gaat is niet aan de verhouding tot de planning af te lezen, omdat het proces zelf vooraf niet goed in te schatten en te plannen is. Hoeveel informatie-avonden zijn er nodig voordat mensen vertrouwen in de aanpak hebben en zij willen meebewegen of zelf vooroplopen in de beweging?

Daarom is het nodig om voor heel basale, maar in organisaties zeer dwingende, vragen tot nieuwe antwoorden te komen. Dat geldt voor het interne organisatierepertoire, maar ook voor de *politieke en democratische sturing en controle*.²² De energietransitie grijpt diep in de levens van mensen in, bijvoorbeeld in de verdeling van schaarse ruimte. Wie is dan leidend en waar ligt politieke controle? De gemeenteraad moet daarin een belangrijke rol spelen, maar hoe kan een dergelijke rol goed invulling krijgen op een manier die past bij transitie? Het zou verstandig zijn als gemeenteraden, colleges van B&W en de griffiers in Nederland hun taak niet zouden omschrijven als het *sturen van de transitie*, maar zij ook zichzelf in transitie zouden verklaren. Zelfdefinitie doet ertoe. Door zichzelf als deel van transitie te benoemen ontstaat voor hen ruimte om zich van klassieke vormen te ontdoen en democratische controle en sturing te ontwikkelen die past bij transitie.

Conclusie

We begonnen deze tekst op een bewonersavond waar een ambtenaar in gesprek gaat met bewoners over de aanleg van een warmtenet. In alle gemeenten vinden dergelijke gesprekken plaats. Net zoals overall ruimtelijke

19 Van der Steen, M. & Van Twist, M.J.W. (2010). *Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur: een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de rijksdienst*. Den Haag: NSOB.

20 Van der Steen, M., Faber, A., Frankowski, A., Norbruis, F. (2016). *Opgavegericht evalueren: beleidsevaluatie voor systeemverandering*. Den Haag: NSOB.

21 Idem.

22 Idem.

plannen en nota's worden opgesteld om de energietransitie te faciliteren. En overall melden mensen zich met energiearmoede, of vragen mensen ondersteuning om de lastige tijd in de energiecrisis door te komen. Zo zijn er vele vragen die met de energietransitie op gemeenten afkomen. Sturing is nodig, maar waar te beginnen? En hoe dan? In dit essay heb ik daartoe eerst gereflecteerd op de aard van transities, om te laten zien dat transities een *ander repertoire vereisen*. Vervolgens heb ik laten zien dat voor dat repertoire ook een andere organisatie nodig is. Dat het schuurt en kraakt in gemeenten is daarom niet vreemd, dat hoort er bij. Het is de bedoeling. Het laat zien dat het de goede kant op gaat, dat de transitie versnelt en dat we de volgende stappen aan het zetten zijn. Vervolgens heb ik aangegeven hoe transitiesturing er uit kan zien. De kern daarvan is dat sturing niet één ding is, maar dat het gaat om het aanbrengen van *strategische variëteit*: om te doen wat past bij de aard van de specifieke fase of het deel van transitie en de omstandigheden waarin die zich voltrekt. Dat vereist organisaties die in staat zijn om die variëteit te faciliteren. Ik heb dat benoemd als *vloeibare organisaties*, met het vermogen om zich naar de voor het vraagstuk gewenste vorm te plooiën. Dat vereist van gemeenten ook een transitie, van de klassieke taakgerichte organisatie die opgabegericht probeert te werken, naar een vloeibare organisatie die in de basis opgabegericht is ingericht en opgebouwd. Ook voor de gemeente geldt dus *van A naar B, volgens de regels van B*. Om transitie te sturen, moeten gemeenten zelf ook in transitie.

Door Martijn van der Steen