ADVIES VAN DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

VALLEN, OPSTAAN EN WEER DOORGAAN

RUIMTE VOOR LEREN IN TRANSITIES

DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR
is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

WETTELIJKE VERANKERING
De ROB is ingesteld bij wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad, 1996, nr. 623). Per 1 juli 2017 is de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Rfv was ingesteld bij wet van 21 februari 1997.

De geschiedenis van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gaat terug tot in 1960. Toen werd de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) opgericht. In 1965 werd de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) ingesteld. Beide zijn voorlopers van de huidige Raad voor het Openbaar Bestuur.

WERKWIJZE
Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide Kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De ROB baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, state-of-the-art wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Ook via andere activiteiten (lezingen, rondetafelgesprekken, congressen, inleidingen) levert de ROB een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie.

SAMENSTELLING
De Raad bestaat uit een voorzitter en acht leden die worden benoemd bij Koninklijk Besluit. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kan de Raad voor projecten tijdelijke raadsleden aanstellen.

STAF
Een compacte staf ondersteunt de Raad. De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.

ADRESGEGEVENS
Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011,
2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
E info@raadopenbaarbestuur.nl
www.raadopenbaarbestuur.nl
@Raad_ROB

Vormgeving: Studio Tint, Den Haag
© maart 2023 Raad voor het Openbaar Bestuur
ISBN/EAN 978-90-5991-143-7
NUR 000

Confucius said: "I hear I forget, I see I remember, I do I understand".
Benjamin Franklin attributed it as:
"Tell me and I forget, teach me and I may remember, involve me and I learn."

VALLEN, OPSTAAN EN WEER DOORGAAN

RUIMTE VOOR LEREN IN TRANSITIES

Voorwoord

De (toenmalige) staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (EZK - Klimaat en Energie) vroeg de Raad voor het Openbaar Bestuur om advies uit te brengen over het leren van incidenten in de energietransitie. De Raad heeft de vraag breder getrokken: in dit advies staan ook lessen voor andere transities – landbouw, circulaire economie – die het openbaar bestuur uitdagen.

Want transities hebben gevolgen voor wonen, werken, verkeer en vervoer, economie, natuur, milieu en de ruimtelijke inrichting: de rol van de overheid is nooit ver weg. Transities zijn complex. Oftewel: technische innovaties, wetenschappelijke inzichten, maatschappelijke opvattingen, economische voor- en tegenspoed en incidenten grijpen op elkaar in. Transities zijn een proces van fundamentele en onomkeerbare veranderingen in cultuur, (institutionele) structuur en werkwijze op systeemniveau. Het duurt decennia om een transitie te realiseren, een kwestie dus van lange adem.

Transities gaan samen met onzekerheid en risico's, ook onbekende risico's. De weg vooruit is vol uitdagingen en dat betekent dat je niet zonder een lerende aanpak kunt. In dit advies zoekt de Raad het antwoord op de vraag wat er voor de overheid nodig is om te **leren in transities**.

De Raad beantwoordt de vraag aan de hand van beginselen van goed openbaar bestuur: rechtsstaat, democratie en bestuurlijk vermogen. Bij transities gebeuren dingen onbedoeld, dus is het de kunst om ruimte voor leren te creëren en dat stelt eisen aan het openbaar bestuur. Ruimte om fouten te maken, te proberen en te leren: **vallen, opstaan en weer doorgaan**.

Het advies is voorbereid door een werkgroep met de Raadsleden Huri Sahin, Peter Verheij en Kees Jan de Vet, met bijdrage van Katrien Termeer. Vanuit de staf werd de projectgroep ondersteund door Michael Mekel en Manon Braber, trainee vanuit de VNG (tot augustus 2022).



Han Polman,
Voorzitter Raad voor
het Openbaar Bestuur



Gerber van Nijendaal,
plaatsvervangend
secretaris-directeur

Inhoud

Voorwoord **4**

Advies: Vallen, opstaan en weer doorgaan. Ruimte voor leren in transities **6**

1 Inleiding **17**
1.1 Urgentie: onafhankelijk van fossiele energie 17
1.2 Aanleiding voor advies 18
1.3 Vraagstuk nader beschouwd 19
1.4 Leeswijzer 20

2 Wat heeft de overheid nodig om te leren? **21**
2.1 Leren 21
2.2 Methoden van leren 22
2.3 Leerbelemmeringen: verkokering en kortetermijndenken 24
2.4 Leerbevorderingen 26

3 Transities en de rol van de overheid **28**
3.1 Wat is een transitie? 28
3.2 De energietransitie 31
3.3 De rol van de overheid 35

4 Wat heeft de overheid nodig om te leren in transities? **42**
4.1 Aanleiding 42
4.2 Risico-regelreflex 42
4.3 Leren in transitie vanuit het perspectief van goed openbaar bestuur: vallen, opstaan en weer doorgaan 43
4.4 Aandachtspunten voorbij het leren 54

Literatuur **55**

Bijlage I Adviesaanvraag 57
Bijlage II Geraadpleegde personen 61
Bijlage III Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur 62

Advies: Vallen, opstaan en weer doorgaan. Ruimte voor leren in transities

Veel opgaven, bijvoorbeeld de energietransitie, waarvoor de overheid staat zijn complex: vaak is nog niet duidelijk hoe precies het beoogde einddoel wordt bereikt en hoe onderweg problemen moeten worden aangepakt. Dat vraagt om ruimte en tijd voor analyse, afweging, oordeelsvorming en het afleggen van verantwoording.
Het probleem is dat die ruimte het openbaar bestuur niet altijd is gegund. Omdat de verwachtingen van de overheid hoog zijn, risico's maar moeilijk worden geaccepteerd en onzekerheid weinig wordt getolereerd. Omdat het politieke bestuur roept om rekenschap. Omdat de tolerantie voor fouten laag is en de vrees om fouten te maken hoog.
Dat werkt verlammend en daardoor schiet de overheid wel eens in de kramp. En dat terwijl transities juist gepaard gaan met het omgaan met onzekerheid, onwaarschijnlijkheid en risico's, ook onbekende risico's. Redenen voor de (toenmalige) staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (EZK - Klimaat en Energie) om de Raad voor het Openbaar Bestuur te vragen om een advies uit te brengen over leren van incidenten in de energietransitie.[1]

Risico-regelreflex
In de adviesvraag aan de Raad is de zorg uitgesproken dat de risico-regelreflex vertragend werkt voor de energietransitie: als zich een incident voordoet, bijvoorbeeld bij het toepassen van nieuwe technieken, neemt de overheid maatregelen (bijvoorbeeld nieuwe regelgeving, hogere normen, meer toezicht of extra voorzieningen) zonder dat bekend is wat er precies is voorgevallen, wat de oorzaken waren en of de ingrepen wel effectief en proportioneel zijn.

Oftewel: een bestuurlijke overreactie op risico die onder meer kan leiden tot dure maatregelen met beperkt effect. In zijn advies *De belichaming van de kundige overheid* (2012) adviseerde de Raad over algemene principes die van toepassing zijn op risico's en incidenten: competent en empathisch, open en integer, legitimiteit, lerend vermogen en verantwoording, en een heldere verantwoordelijksheidsverdeling. Ook gaf de Raad een set handelingsperspectieven.

1 Zie voor de adviesaanvraag Bijlage I.

De energietransitie introduceert nieuwe technologieën waarover minder kennis en ervaring aanwezig zijn. Dat vraagt om het zoeken naar een balans tussen het omgaan met nieuwe veiligheidsrisico's en ruimte voor innovatie en voortgang van de energietransitie.
Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat ontwikkelt risicobeleid voor de energietransitie dat wordt gebaseerd op generiek risicobeleid en vorm krijgt in uitgangspunten met de volgende contouren: het aanpassen van regelgeving voor nieuwe activiteiten met bekende risico's, het voorzorgsbeginsel dat geldt voor onbekende risico's en/of ontbrekende regelgeving, het gelden van beleidsregels voor overgangsperioden, het monitoren van pilots, het open en actief communiceren over risico's, en een open blik naar ontwikkelingen. De uitgangspunten voor verantwoord omgaan met veiligheids- en gezondheidsrisico's van de energietransitie bij beleidsvorming, vergunningverlening, communicatie en toezicht zijn nader toegelicht in een brief van de minister aan de Tweede Kamer van 4 november 2022.

Met steun van het ministerie ontwikkelt de bestuurlijke werkgroep BOVEN (Bestuurlijk Overleg Veiligheidsrisico's van de Energietransitie) een handreiking over de bestuurlijke omgang met veiligheidsrisico's van de energietransitie.

Leren in transitie vanuit het perspectief van goed openbaar bestuur: vallen, opstaan en weer doorgaan
De vraag aan de Raad is hoe goed geleerd kan worden zonder dat er een risico-regelreflex optreedt die de energietransitie in de weg staat. De Raad begrijpt de zorg dat de risico-regelreflex de energietransitie kan vertragen en hij kan het streven naar een balans tussen risico's en innovaties goed volgen.

De uitkomst van een transitie staat niet bij voorbaat vast. Kenmerkend aan transities is dat je niet weet waar of in welke fase je uitkomt en dat houdt in dat er marges moeten zijn waarbinnen leren en experimenteren mag. De boodschap is dan: geef aan wat binnen welke marges aanvaardbaar is. Leren in transitie stijgt boven sectoren uit. En bij transities gebeuren dingen onbedoeld, dus is het de kunst om ruimte voor leren te creëren. Kortom, juist in transities is het hoognodig om te leren en dat stelt eisen aan het openbaar bestuur. Ruimte om fouten te maken, te proberen en te leren: vallen, opstaan en weer doorgaan.

In dit advies stelt de Raad het vermogen van de overheid om te leren in transities centraal. De vraag wat daarvoor nodig is, beantwoordt de Raad aan de hand van beginselen van goed openbaar bestuur. Door in zijn advies deze beginselen te volgen, meent de Raad dat de noodzakelijke voorwaarden worden gecreëerd voor leren in transitie. Het advies is gericht aan de minister voor Klimaat en Energie, maar reikt natuurlijk veel verder: iedere overheidslaag (Rijk, provincie, gemeente, waterschap, samenwerkingsverbanden), elke

geleding (politiek, bestuur, ambtelijke organisatie) en elk domein (wetgeving, beleid, uitvoering, toezicht en handhaving) heeft van doen met transities.

Goed openbaar bestuur
Goed openbaar bestuur houdt in dat de overheid de principes van de rechtsstaat eerbiedigt en dat democratische beginselen in acht worden genomen. In het geval van transities houdt dit onder meer in dat wetgeving en beleid zijn toegerust op complexe en onzekere processen, en op veel actoren en factoren.
Goed openbaar bestuur houdt verder in dat democratische verantwoordingsprocessen doel treffen en passend zijn bij, in dit geval, de context van transities: transparant en met ruimte voor fouten om van te leren.
Goed openbaar bestuur houdt daarnaast in dat de overheid beschikt over voldoende bestuurlijk vermogen: een robuuste uitvoering, een bestendige overheid, én een lerende overheid.

Naast goed openbaar bestuur is van belang dat de overheid met gezag opereert. Het gezag van de overheid is noodzakelijk voor de aanpak van urgente vraagstukken en langlopende beleidsopgaven zoals transities. Dit gezag staat echter onder druk. De Raad pleit voor het investeren in de bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid van de overheid.

Gezagswaardig openbaar bestuur
Besturen gaat niet alleen beter als burgers de macht van de overheid onderschrijven, maar besturen met gezag is ook legitiemer. Zonder gezag blijven er alleen nog vormen van macht over die niet vrijwillig geaccepteerd zijn, zoals dwang. Gezagswaardigheid is de mate waarin het bestuur zijn gezag ook echt verdient of zou moeten verdienen. Deze gezagswaardigheid bestaat niet alleen in de ogen van burgers, maar is ook gebaseerd op de prestaties van de overheid.

ADVIES – wetgeving (en beleid) is toegerust op complexe en onzekere processen, en op veel actoren en factoren

Wil overheidsbeleid bindend zijn voor burgers en bedrijven én handhaafbaar, dan is omzetting in wet- en regelgeving nodig. Om de doelstellingen van de energietransitie te realiseren is effectieve klimaat- en energiewetgeving dus essentieel. Het klimaatbeleid vergt een ambitieus wetgevingsprogramma, zo stelt het kabinet. Om voortgang en samenhang van (de uitvoering van) wetgeving te borgen is onder de Ministeriële Commissie Klimaat en Energie een

hoogambtelijk Interdepartementaal Juridisch overleg ingesteld. Hierin zal aan de hand van een samenhangend wetgevingsprogramma de voortgang en de planning van het geheel aan wet- en regelgeving op het gebied van klimaat worden gemonitord en bewaakt.

Transities hebben specifieke kenmerken:
1. Het anders doen dan in het verleden
2. Versnellen om dat anders doen aan te jagen
3. Het besef dat als de transitie eenmaal is gerealiseerd, het nodig is eerdere keuzes te heroverwegen.

De Raad meent dat de overheid en wetgeving op die specifieke kenmerken van de transitie moeten worden afgestemd. Zo is het voorstelbaar dat de overheid in de (eerste fase van de) transitie een indringender rol heeft dan wanneer markten eenmaal tot stand zijn gebracht en functioneren. Bijvoorbeeld: eerst kan het verdedigbaar zijn dat de overheid met deelneming een deel van het handelen naar zich toetrekt en dat op een later moment juist weer afstoot (en terugvalt op regulering van economische activiteiten, toezicht en handhaving).

Voor transitiedoeleinden is geldende wetgeving onvoldoende en is nieuwe wetgeving nodig, anders blijven ontwikkelingen en investeringen achter bij beoogde doelen. Bestaande wetgeving is gefragmenteerd en verkokerd en wordt in de huidige praktijk als knelpunt beschouwd. Met het oog op 2030 en daarna is het ook de vraag of toekomstige wetgeving een voldoende solide basis zal bieden om de noodzakelijke klimaat- en energieprojecten tijdig te realiseren. De Raad pleit daarom voor een coherente wetgevingsvisie op transities, meerjarig en op een abstractieniveau dat boven het operationele uitstijgt. Daarvoor zijn principes denkbaar op de volgende (niet uitputtende) gebieden:
- De verhouding publiek-privaat, oftewel: wat wordt publiek geregeld en wat privaat?
- Marktordening, oftewel: een eerlijke energietransitie met een gelijk speelveld voor nieuwe aanbieders en innovaties
- De verhouding tussen publieke partijen, oftewel: coördinatie van besluitvormingsprocedures
- Wettelijke organieke verankering, oftewel: het beleggen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden
- De verdeling van schaarste, en in het verlengde daarvan de verdeling van schade, oftewel: wat kan waar wel en waar niet en wie deelt in de lusten en de lasten?
- Ruimte voor maatwerk, oftewel: proberen en experimenteren met juridisch bindende maatwerkafspraken, om te leren met het oog op nieuwe wetgeving.

Wetgeving kampt met het vooroordeel dat het een sta-in-de-weg is voor transities. De Raad ziet dit anders: alleen de wetgever kan algemeen geldende normen voorschrijven en daarmee rechtszekerheid bieden en zo transities bevorderen. Goede wetgeving draagt bij aan het mobiliseren van actoren, het belang van leren en evalueren en het belang van experimenteren.

Kortom: goede wetgeving is een voorwaarde voor transitie governance. Het is daarbij van belang dat wetgeving bij interdisciplinaire beleids- en wetgevingsafwegingen van begin af aan in het proces betrokken dient te worden. Wetgeving moet zijn gericht op een eindsituatie, waarbij het nodig kan zijn om eerder gekozen uitgangspunten te (durven) heroverwegen.

Aanbeveling: formuleer een coherente wetgevingsvisie voor transities die

- Het langetermijnperspectief toepast,
- Recht doet aan ontkokerd werken,
- Wetgeving van begin af aan betrekt bij transitiedoeleinden,
- Bevordert dat in wetgeving een leercurve wordt vastgelegd door het stellen van open normen over leren, evalueren en experimenteren die de lat steeds hoger leggen,
- Durft in te zetten op wetgeving die bevordert dat bestaande systemen worden heroverwogen.

ADVIES – democratische verantwoordingsprocessen treffen doel en zijn passend bij de context van transities: transparant en met ruimte voor fouten om van te leren

De staatsrechtelijke principes van verantwoording en vertrouwen vragen om zuivere toepassing. Een overheid moet ter verantwoording worden geroepen, maar alleen als er sprake is van een bevoegdheid van het bestuur: geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid. Bij verantwoordingsprocessen gaat het allereerst om het vaststellen van de feiten. In de praktijk wordt deze feitenfase soms als aparte fase te weinig onderscheiden. Te vaak loopt deze fase door de fase van oordeelvorming en beoordeling heen. De wens om snel een politiek oordeel te geven is sterk ontwikkeld, in toenemende mate is er sprake van een incidentgedreven verantwoordingscultuur. Met averechts gevolg voor het lerend vermogen van de overheid: waar wordt gestreefd naar een transparant en effectief verantwoordingsproces, wordt eerder het tegenovergestelde bereikt.

De echte verantwoording is allereerst een terugblik, het zo nauwkeurig mogelijk antwoord geven op de vraag waarom er is gehandeld zoals er is gehandeld.

Verantwoording is, juist in de context van transities, ook een vooruitblik gericht op herstel of verbetering. Het leren van fouten behoort daartoe, een afrekencultuur (met een vooropgesteld doel om politiek of ambtelijk af te rekenen in plaats van te leren) niet.

Aanbeveling: richt verantwoordingsprocessen in de context van transities in op herstel of verbetering in plaats van op afrekening.

ADVIES – een open en rechtvaardige bestuurscultuur en een cultuur waar verantwoording op een gezonde manier wordt afgelegd

Lerende overheid: open en rechtvaardige bestuurscultuur
Het begrip bestuurscultuur is een betrekkelijk vaag concept. Het gaat om zowel waarden en ideeën als feitelijk gedrag, op het niveau van individuele personen, groepen en organisaties. Hier hanteren we bestuurscultuur als een aspect van ieder onderdeel van het openbaar bestuur. Het gaat om waarden en normen die bepalend zijn voor de organisatiestructuur, besluitvormingsprocedures en beleidsinstrumenten. Bestuurscultuur is hier pluralistisch: er bestaan in een overheid meerdere bestuursculturen naast elkaar die elkaar aanvullen of juist tegenwerken.

Voor een lerende overheid is een open en rechtvaardige bestuurscultuur nodig waarin het hebben van afwijkende standpunten wordt aangemoedigd. Een cultuur waar fouten maken mag, waar genoeg onderling respect is, waar vertrouwen is in de organisatie en waar belanghebbenden betrokken zijn. Een cultuur ook waar verantwoording op een gezonde manier wordt afgelegd, waar de feiten spreken, waar volledig wordt geïnformeerd, waar afrekening niet vooropstaat en de schuldvraag niet als eerste wordt gesteld.

In zo'n cultuur mogen er afwijkende (politieke) standpunten zijn en bij transities is het zinvol om vooraf explicieter te benoemen welke ruimte er moet zijn om te leren, uitgaande van waarden als redelijkheid en proportionaliteit. Daarbij gaat het niet alleen om goed of fout; het doel is de gevolgen van bepaalde toepassingen in beeld te krijgen, op basis daarvan ruimte te geven voor nodige aanpassingen of betere toepassingen. Dat is wezenlijk anders dan een definitief oordeel over een eindresultaat.

Een bestuurscultuur waar open en eerlijk in een veilige ambtelijke en bestuurlijke omgeving kan worden gereflecteerd op de eigen en andermans bijdrage is niet vanzelfsprekend. Iedereen kan echter bijdragen aan zo'n bestuurs-

cultuur, in welke rol of verantwoordelijkheid ook. Het stelt eisen aan houding en gedrag van politici, bestuurders en ambtenaren, van elke bestuurslaag. Een overmatige beleidsreactie, de risico-regelreflex, past niet in een open en rechtvaardige bestuurscultuur.

Aanbeveling: bouw aan een open en rechtvaardige verantwoordingscultuur waarin in plaats van een beleidsmatige overreactie (de risico-regelreflex) ruimte is voor het openbaar bestuur om te leren en structureel te verbeteren.

ADVIES – voldoende bestuurlijk vermogen: een robuuste uitvoering, een bestendige overheid, én een lerende overheid

In transities komt veel samen: kennis, middelen, capaciteit en hoge verwachtingen. Om die waar te maken is het van belang dat het openbaar bestuur over voldoende bestuurlijk vermogen beschikt: robuust, veerkrachtig, innovatief en duurzaam. Robuust houdt in het adequaat kunnen omgaan met tegenvallers en bestand zijn tegen crises. Robuust houdt óók in bestendige financiële verhoudingen die recht kunnen doen aan de gezamenlijke transitieopgaven over overheidslagen heen. Veerkrachtig veronderstelt dat het openbaar bestuur voldoende herstellend vermogen heeft om druk of tegenslag te boven te komen. Innovatief houdt onder meer in het openstaan voor vernieuwing en reflectie. Bij transities is het bij uitstek nodig dat het openbaar bestuur in zijn handelen duurzaam opereert en rekening houdt met toekomstige belangen, bijvoorbeeld van toekomstige generaties. Bovenal houdt het bestuurlijk vermogen in dat de overheid de mogelijkheid heeft te leren van eigen fouten.

Aanbeveling: breng kennis, middelen en capaciteit in balans met het vermogen om als openbaar bestuur robuust, veerkrachtig, innovatief en duurzaam te opereren in transities.

ADVIES – structuren die leren bevorderen: kritische feedback ontvangen, informatie daadwerkelijk begrijpen en bespreken, verbetermaatregelen werkelijk uitvoeren en geleerde lessen niet vergeten

Lerende overheid: het beter doen dan gisteren

Volgens de Raad is een lerende overheid een overheid die steeds – en met enig succes – streeft naar verbetering: het beter doen dan gisteren. Een lerende overheid is een overheid die leert van haar successen en mislukkingen,

een overheid die in staat is om continu haar structuren, processen en beleid te herformuleren in het licht van nieuwe kennis en inzichten. De noodzaak om te leren van een problematisch verleden ('falen') is om herhaling ervan te vermijden en om zorgvuldig te onderzoeken waaraan een mislukking te wijten is. De reden om terug te kijken op successen is het leren van positieve lessen over ontwerpen en praktijken: goede voorbeelden. Leren gaat hier over het zien en waarderen van het bestaande met het oog op de toekomst – de transitie – met nieuwe mogelijkheden voor gedrag en organisatie. Daarvoor is leervermogen nodig, de capaciteit om gegevens en informatie te verwerken en te benutten om het bestaande kritisch te bezien en zo nodig te verbeteren. Op verschillende niveaus van uitvoering, beleid en bestuur: op causaal, reflectief en op waardenniveau (single, double en triple loop).
Een overheid die serieus werk maakt van leren, zorgt er voor dat kritische feedback wordt ontvangen, dat die informatie ook daadwerkelijk wordt begrepen en besproken, dat verbetermaatregelen werkelijk worden uitgevoerd en dat geleerde lessen niet worden vergeten. Een lerende overheid zorgt dus voor de noodzakelijke feedbackloops. Het heeft ook betrekking op de eigen organisatie met terugkoppelingsmechanismen: het is nodig de kennisinfrastructuur op de juiste plekken in te richten met kennismakelaars op de goede plek. Eigenlijk is het heel simpel: van leren word je beter.

Voorbeeld: *small wins*
Diepgaande verandering komt vaak juist niet groots en meeslepend tot stand, maar eerder door een accumulatie van kleine betekenisvolle stapjes – zogenaamde *small wins*. Rond dit uitgangspunt is de *'small wins'* aanpak ontwikkeld, die concrete handelingsperspectieven biedt voor actoren met een transitie ambitie. Deze aanpak kijkt naar wat er al goed gaat, met welke interventies je dat kunt versterken, versnellen en verdiepen, en hoe je hardnekkige taboes kunt doorbreken. Deze benadering vergt een bijzondere governance structuur met een accent op gevarieerde netwerken en bescheiden, maar gepassioneerd leiderschap.

Voorbeeld: *actieonderzoek*
Actieonderzoek, ook wel handelingsonderzoek genoemd, is een vorm van onderzoek doen waarin betrokkenen in een organisatie of netwerk samen bepaalde complexe vraagstukken in hun organisatie onderzoeken en proberen te begrijpen, maar daarin ook verandering proberen te realiseren. Actieonderzoek heet weliswaar onderzoek, maar verschilt van meer traditionele vormen van onderzoek doen doordat het doel ervan is om verandering te realiseren: de bruikbaarheid en toepasbaarheid van resultaten in de praktijk staat dus voorop.

Complexe en onzekere processen waarmee transities gepaard gaan, zijn gebaat bij een omgeving die openstaat voor lerend evalueren. De methode van lerend evalueren draait om de samenwerking tussen onderzoekers en partijen die betrokken zijn bij het beleid. De evaluatie wordt al tijdens de ontwikkeling en de uitvoering van beleid uitgevoerd in plaats van achteraf. De betrokkenen kunnen zo de opgedane kennis en inzichten direct gebruiken om het beleid bij te sturen. Deze methode is vooral relevant om de effectiviteit en werking van het beleid rondom complexe opgaven, zoals transities, te evalueren.

Voorbeeld: ***lerend evalueren***
Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het VU Athena Instituut voeren een lerende evaluatie uit van het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP VP). Het doel is om samen met betrokken partijen uit regio's en het programma te leren over de wijze waarop de ambitie van het IBP VP in de praktijk vorm krijgt. Het onderzoeksspoor lerend evalueren is ingericht om kennis en ervaring op te halen, over zowel de inhoudelijke opgaven als over anders werken. In een lerende evaluatie komen 'evalueren' en 'leren' samen. Het gaat om het in beeld brengen van de bijdrage van beleidsinterventies aan de doelen, en om het stimuleren van beleidsgericht leren daarover. 'Leren' in dit verband betekent reflectie op de eigen werkwijze, op de aannames en ideeën over problemen, oplossingen en de eigen rol bij het adresseren daarvan. Lerend evalueren vraagt om een andere werkwijze van alle betrokkenen: meer afstemming, gezamenlijke betrokkenheid en eigenaarschap en een duidelijke rolverdeling.

Aanbeveling: richt verbeterprocessen in volgens principes van feedbackloops en lerend evalueren.

ADVIES – samenwerking over muren heen: door silo's heen breken en leren van een ander

Lerende overheid: over muren heen
De overheid is veelal georganiseerd in subsystemen met eigen taken en bevoegdheden, waarin iedereen vaak doet wat nodig is. Een lerende overheid echter kijkt over de muren van subsystemen heen. Zij is gericht op het gezamenlijk opdoen van ervaring, kennis en normatief inzicht die licht kunnen werpen op de 'ongetemde' problematiek en om het kritisch beoordelen daarvan. Onderzoek, veldexperimenten, systematische vergelijking van wat elders

al bedacht, ontwikkeld of mislukt is, kunnen in leerprocessen een belangrijke rol spelen. Leerprocessen kunnen positief worden beïnvloed door integraal en met meerdere partijen samen te werken, het aanpassingsvermogen te vergroten en goede besluitvorming onder onzekere omstandigheden te ontwikkelen.

Voorbeeld: DuurzaamDoor
Het programma DuurzaamDoor is ondergebracht bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. DuurzaamDoor brengt overheden en maatschappelijke initiatieven samen. Leren en samenwerken staan hierin centraal: het bouwen van netwerken, het verbinden en delen van leerervaringen met als doel het versnellen van duurzame ontwikkelingen.

In sommige gevallen bieden bestaande institutionele contexten voldoende ruimte om te leren. Maar ook instituties zelf moeten zich aanpassen en meebewegen, juist ook in transities. Wat tot voor kort, bijvoorbeeld bij landbouw, werd gezien als legitieme denkbeelden (schaalvergroting) en instituties die daarachter zitten (landbouwsubsidies, bankleningen, sectorbelangen), zijn nu onderdeel van het probleem. Ook de overheid is daar onderdeel van: beleidsmakers die bezig zijn met transities moeten ook naar zich zichzelf kijken. Dat vraagt om zelfreflexief leren, niet om nieuwe kennis op te doen, maar om te reflecteren op het waarom van je handelen.

Aanbeveling: organiseer leerprocessen en leernetwerken waarin meerdere partijen integraal samenwerken en op het eigen handelen reflecteren.

ADVIES – kritische en nieuwsgierige houding en gedrag bij medewerkers

Lerende overheid: houding en gedrag
Echt leren in transities vraagt meer dan jezelf een 'lerende organisatie' te noemen. Het gaat ook om houding en gedrag van de medewerkers. Alleen een organisatie met kritische en nieuwsgierige medewerkers zal een lerende organisatie zijn. Leren stelt in staat tot beter handelen, ander gedrag of ander beleid. Het leren van medewerkers moet in het teken staan van de doelen en de taken van de overheid. Leren is het vergroten van het vermogen om betekenis te geven aan feiten. Medewerkers leren als ze kennis verwerven over een probleem waar ze op dit moment mee bezig zijn. Wie kritisch is op zijn eigen werk, wie nieuwsgierig is, wie zich steeds de vraag stelt waarop al die gedachten zijn gebaseerd, wie om die reden op zoek gaat naar nieuwe kennis,

die vergroot zijn begrip van de context, die leert. Leren is dus een manier van werken, van houding en gedrag.

Andere factoren die overheidsleren stimuleren zijn het bevorderen van morele reflectie, het trainen van systeemdenken, het verbeteren van de wisselwerking tussen wetenschap en beleid, het trainen van besluitvorming onder onzekerheid, het faciliteren van groepsoverleg en het bevorderen van een just culture.

Voorbeeld: *just culture*
Just culture is een begrip uit de luchtvaart. Dat is een cultuur waarin geleerd wordt van fouten doordat mensen veilig incidenten kunnen melden. In de luchtvaart is het voorkomen van ongevallen cruciaal, dus kun je er maar beter van leren voordat dezelfde fout weer wordt gemaakt. Want mensen maken fouten. Niet omdat ze dat willen, maar omdat het mensen zijn en geen machines die je kunt beveiligen. Bij *just culture* draait het dan ook nooit om de vraag wie er een fout heeft gemaakt. Het gaat om drie andere vragen:

- Wat ging er fout?
- Waarom ging het fout?
- Hoe zorgen we dat het niet nog een keer gebeurt?

De vraag wie iets fout deed is niet relevant. Het gaat erom dat iedereen durft te melden dat er iets fout ging of dat er een onveilige situatie is waar het fout kan gaan. En dat de organisatie die melding gebruikt om er iets van te leren en er iets mee te doen om de veiligheid te verbeteren. Leren van ongevallen is goed, tijdig leren van gedrag dat leidt tot ongevallen is nog beter.

Aanbeveling: stimuleer houding en gedrag die kritisch en nieuwsgierig zijn en zorg voor aanbod van leerbevorderende activiteiten.

1 Inleiding

1.1 URGENTIE: ONAFHANKELIJK VAN FOSSIELE ENERGIE

Door geopolitieke spanningen schommelt wereldwijd de prijs van energie sterk. Op de korte termijn nemen overheden maatregelen om de gevolgen te dempen. Op de lange termijn is het de bedoeling niet meer afhankelijk te zijn van fossiele brandstoffen en moet de energievoorziening bestaan uit hernieuwbare energiebronnen: zon, wind, water.

Landen hebben klimaatafspraken gemaakt om de opwarming van de aarde tegen te gaan. Het eerste *Breakthrough Agenda Report*[2] concludeert dat de mogelijkheid om de opwarming van de aarde te beperken tot anderhalve graad ernstig wordt belemmerd, onder meer door een gebrek aan samenwerking tussen landen. Er zijn positieve ontwikkelingen: het aantal elektrische auto's neemt toe (een verdubbeling in 2021 tot 6,6 miljoen) en in 2022 is de hoeveelheid energie uit duurzame bronnen naar verwachting met 8% toegenomen, een nieuw record. Dit terwijl de kostprijs van elektriciteit uit zon en wind volgens het rapport flink daalt.
Maar het is bij lange na niet genoeg, aldus de auteurs van het rapport, het Internationaal Energieagentschap (IEA) en het Internationaal Agentschap voor hernieuwbare energie (IRENA). Er zijn 1,4 miljard benzine- en dieselauto's, dus het aandeel elektrisch is nog betrekkelijk klein. Bovendien kost elektrisch rijden ook energie. Verder lijkt een groei van 8% hernieuwbare energie bemoedigend, maar nog altijd wordt, bij een stijgende energievraag, ongeveer driekwart van alle energie wereldwijd opgewekt met kolen, olie en gas. Volgens IEA en IRENA kunnen alleen door een ongekende versnelling van de energietransitie de mondiale klimaatdoelen die in 2015 in Parijs zijn afgesproken daadwerkelijk worden gehaald.[3]

Volgens de Klimaat- en Energieverkenning 2022 van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zijn een snellere uitvoering van de bestaande plannen én formulering van aanvullend beleid nodig om de Nederlandse klimaatdoelen te halen. Want zelfs als de regering alle klimaatplannen uitvoert, is dat nog niet genoeg om de reductie van CO_2 in 2030 te halen.[4]
De urgentie is duidelijk, een versnelling van de energietransitie is nodig.

2 International "collaboration gap" threatens to undermine climate progress and delay net zero by decades - News - IEA, geraadpleegd 21 september 2022.
3 Zie ook Rapport: Zonder samenwerking gaat de energietransitie niet snel genoeg - NRC, geraadpleegd 21 september 2022.
4 Klimaat- en energieverkenning 2022 | PBL Planbureau voor de Leefomgeving, geraadpleegd 3 november 2022.

1.2 AANLEIDING VOOR ADVIES

Bedrijven en activiteiten in Nederland zijn gebonden aan regels voor veiligheid, gezondheid en milieu. Die zijn opgesteld om ervoor te zorgen dat onze leefomgeving schoon, gezond en veilig is.

Het huidige Nederlandse energiesysteem maakt voor 85 tot 90% gebruik van fossiele energie.[5] Bij de productie en toepassing van energie uit fossiele bronnen bestaan risico's voor veiligheid en gezondheid. Veiligheidszorg en -handhaving is, evenals gezondheidszorg en milieubescherming, een kerntaak van de overheid. Wettelijke normen en handhaving daarvan reduceren die risico's tot aanvaardbare niveaus.

In 2050 moet de energievoorziening bijna helemaal duurzaam en CO_2-neutraal zijn. Dat gaat gepaard met veranderingen in ons energiesysteem: de energietransitie. Ofwel, de overgang van het gebruik van kolen, olie en gas naar het gebruik van zon, wind en water als bron van energie.

De regering gaat ervan uit dat veiligheids- en gezondheidsrisico's als gevolg van het overschakelen naar duurzame energie kleiner worden.[6] Maar de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (EZK - Klimaat en Energie) maakt zich zorgen dat het streven naar verdere verlaging van risico's zorgt voor onnodige belemmeringen voor de energietransitie, reden om de Raad voor het Openbaar Bestuur te vragen om een advies uit te brengen over *leren van incidenten in de energietransitie*.[7] Wat als zich een incident voordoet, bijvoorbeeld bij het toepassen van nieuwe technieken, en de overheid maatregelen neemt zonder dat bekend is wat er precies is voorgevallen, wat de oorzaken waren en of de ingrepen wel effectief en proportioneel zijn: de risico-regelreflex.

Risico[8]

Het woord 'risico' wordt meestal gebruikt in combinatie met begrippen als 'gevaar', 'mogelijkheid' en 'ongewenstheid'. Wie risico's wil besturen, wil een harde meetlat hebben waaraan hij soort en omvang van een risico kan bepalen. Zeker wanneer men risico's wil normeren lijkt een objectieve maat noodzakelijk. In de verzekeringswereld hanteert men al sinds jaar en dag een simpele formule: risico is kans maal schade

5 Het aandeel hernieuwbare energie in het totale energieverbruik in 2021 lag tussen de 12,0 en 13,4%. Zie ook: Hernieuwbare energie in Nederland 2021 (cbs.nl), geraadpleegd 30 september 2022. In 2020 was 11% energieverbruik afkomstig uit hernieuwbare bronnen. Zie ook: 11 procent energieverbruik in 2020 afkomstig uit hernieuwbare bronnen (cbs.nl), geraadpleegd 30 september 2022.
6 Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 32 813, nr. 813.
7 Adviesaanvraag Raad voor het Openbaar Bestuur, zie ook bijlage I.
8 Zie ook Raad voor het Openbaar Bestuur (2012).

(in euro's). In kringen van veiligheidsdeskundigen is de definitie breed geaccepteerd dat risico kans maal effect is: oorzaak, risicogebeurtenis, gevolg.

Controversen over risico's gaan vaak over wat nu de risicodragende activiteiten zijn, wat de schade is, welk causaal verband bewezen is en binnen welke tijd effecten moeten optreden. Bij het zoeken naar een objectieve meetlat voor risico wordt vaak een belangrijk aspect uit het oog verloren, namelijk dat het een subjectief begrip is. Bij het inschatten van een risico spelen emoties en waardeoordelen een grote rol. Wat we als maatschappij aanvaardbaar vinden is niet slechts wetenschappelijk en technisch onderbouwd, maar ook gebaseerd op het geheel van meningen, oordelen en houding van mensen ten opzichte van risicovolle activiteiten en technologieën. Waarbij vrees voor risico's en angst wordt gevoed door beperkte inzichten, maar ook door steeds meer wantrouwen ten aanzien van informatiebronnen van deskundigen en overheid.

Risicocommunicatie is een multidisciplinair veld met bijdragen vanuit onder meer de psychologie (informatieverwerking, geïnformeerde keuze, risicoperceptie), de sociologie (sociale context, aanvaardbaarheid en vertrouwen ten aanzien van risicobeleid) en communicatiewetenschappen (rol van framing en medium bij risicobeleving, sociale media). Gebrekkige communicatie over met name onzekere risico's kan leiden tot sociale onrust en een gebrek aan vertrouwen in wetenschap en beleid. Duidelijke en accurate informatie over risico's draagt bij aan weloverwogen oordelen en keuzes. Goede informatie is ook belangrijk omdat van burgers verwacht wordt dat zij actief keuzes maken.[9]

In het afgelopen decennium is veel onderzoek gedaan naar risico's en risicocommunicatie en ook de Raad heeft geadviseerd over openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding.[10] Toch lijkt dit alles volgens de staatssecretaris maar beperkt effect te hebben gehad. Dus rijst de vraag: *Wat is een robuuste en bestuurlijk hanteerbare manier om goed te leren van veiligheids- en gezondheidsincidenten bij de energietransitie en tegelijkertijd de risico-regelreflex te vermijden?*[11]

1.3 VRAAGSTUK NADER BESCHOUWD

De Raad heeft de wettelijke taakopdracht regering en parlement te adviseren over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de

9 Zie ook Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2015).
10 Raad voor het Openbaar Bestuur (2012).
11 Adviesaanvraag Raad voor het Openbaar Bestuur.

beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen. De Raad adviseert aan de hand van beginselen van goed openbaar bestuur: rechtsstaat, democratie en bestuurlijk vermogen.[12]

Tegen de achtergrond van de adviesvraag van de staatssecretaris stelt de Raad de vraag over het lerend vermogen van de overheid centraal. Want, zoals de staatssecretaris ook aangeeft, er ligt al veel materiaal over het omgaan met risico's, over risicocommunicatie en over de regelreflex. Fundamentele vraag is dan ook volgens de Raad:

Wat is er nodig voor de overheid om te leren in transities?

De vraagstelling van de staatssecretaris spitst zich toe op de energietransitie. De insteek van de Raad op **de lerende overheid** is breder dan alleen het domein van energietransitie. Daarom richt de Raad zich in dit advies op het thema **leren in transitie**.

1.4 LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 bespreken we kort wat de overheid nodig heeft om te leren. Deze vraag beantwoorden we door stil te staan bij het begrip leren en beleidsleren. Vervolgens gaan we dieper in op de vraag waarom leren belangrijk is en welke leermethoden relevant zijn voor de overheid. Verder gaan we in op belemmeringen en bevorderingen. Hoofdstuk 3 gaat over transities en de rol van de overheid. In dit hoofdstuk bespreken we kort wat we verstaan onder transities, in het bijzonder de energietransitie, en gaan we dieper in op de rol van de overheid. In hoofdstuk 4 komt de vraag aan de orde wat de overheid nodig heeft om te leren in de transities. Deze vraag beantwoorden we aan de hand van beginselen van goed openbaar bestuur. Dit laatste hoofdstuk is zodanig geformuleerd dat het als een zelfstandig leesbaar advies is opgenomen aan het begin van dit rapport.

12 *Rechtsstaat* gaat onder meer over legaliteit, algemene beginselen van behoorlijk bestuur, burgerrechten en politieke rechten, behoorlijkheidsvereisten, legitimiteit, internationale verdragen.
Democratie gaat onder meer over participatie, deliberatie, vertegenwoordiging, responsiviteit, belangen van minderheden, (wederom) legitimiteit.
Bestuurlijk vermogen gaat onder meer over presterend vermogen, robuuste uitvoering, bestendige overheid, effectief en efficiënt.

2 Wat heeft de overheid nodig om te leren?

Deze vraag beantwoorden we door kort stil te staan bij het begrip leren en beleidsleren. Vervolgens gaan we dieper in op de vraag waarom leren belangrijk is en welke leermethoden relevant zijn voor de overheid. Verder gaan we in op belemmeringen en bevorderingen.

2.1 LEREN

Iedere dag in je leven leer je nieuwe dingen. Leren is heel gewoon: kruipen, lopen, praten, fietsen, zwemmen, schrijven, lezen. Vallen, opstaan en weer doorgaan.

Leren *(leerde, heeft geleerd)*
- Onderwijs geven
- Vaardigheid in iets krijgen
- In het geheugen opnemen
- Zich kennis of vaardigheid proberen eigen te maken

Het begrip 'leren' gebruiken we zo vaak en zo vanzelfsprekend dat vaak wordt vergeten er een adequate definitie van te geven. Leren kan worden omschreven als een relatief permanente verandering in gedrag. Elementen van leren zijn het verwerven van kennis en de aard van de werkelijkheid proberen te begrijpen. Leren kan plaatsvinden door imitatie van beste praktijken of via uitgebreide monitoring- en evaluatiemechanismen. Daarnaast kan leren ook betrekking hebben op verder weg gelegen veranderingen, zoals veranderd gedrag en veranderde uitkomsten. Leren houdt aldus een verandering in die zowel weinig doelbewust en gepland kan ontstaan, als ook meer opzettelijk en gepland tot stand kan worden gebracht.

In 2006 bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een omvangrijke studie uit over de lerende overheid.[13] Volgens de WRR benadrukt de term 'leren' dat de probleemperceptie en de cognitieve en normatieve oriëntaties bijstelling ondervinden, gericht op het inhoudelijke verbeteren van beleid. 'Leren' heeft hier zowel betrekking op het beter leren zien en waarderen van wat zich al afspeelt als op het leren onderkennen van nieuwe mogelijkheden voor gedrag en organisatie.

13 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006), p. 36.

Het gaat dus niet om overdracht van inzichten van een autoriteit – een leraar – naar een nog onwetende leerling, maar om het gezamenlijk opdoen van ervaring, kennis en normatief inzicht die licht kunnen werpen op de 'ongetemde' problematiek en om het kritisch beoordelen daarvan. Onderzoek, veldexperimenten, systematische vergelijking van wat elders al bedacht, ontwikkeld of mislukt is, kunnen in dit proces een belangrijke rol spelen. Er kunnen beschikbare middelen worden beproefd en zo nodig doelen worden bijgesteld.

De leerprocessen spelen zich op uiteenlopende niveaus af. In sommige gevallen bieden bestaande institutionele contexten daarvoor voldoende ruimte; in andere gevallen moeten nieuwe wegen worden gezocht. Leren veronderstelt wel een zelfkritische en open houding. Daarnaast is het van belang te vertrouwen in de toekomst en de mogelijkheid collectief omgang met onzekerheden te vinden.

Beleidsleren
Beleidsleren houdt in dat beleidsvorming in de loop van de tijd op individueel, team-, afdelings- en instellingsniveau verbetert. Deze institutionele aanpassing doet zich voor via verschillende strategieën. Sommige vormen van beleidsleren passen bij het begrip leren door te proberen de aard van de werkelijkheid te begrijpen. Andere vormen van beleidsleren zijn het product van onderhandelingsdynamiek, waarbij actoren hun strategieën aanpassen in reacties op het leren over de strategieën, intenties, wilskracht en voorkeuren van andere actoren.

Een overheid die 'leert', kan – op basis van opgedane en verwerkte ervaringen – problemen waarvoor zij zich gesteld ziet beter verwoorden en aanpakken dan voorheen. Zij bedient zich van een breed repertoire van besluitvormingstechnieken, schakelt deskundigheid in, mobiliseert uiteenlopende normatieve perspectieven en investeert in een zorgvuldige afweging: welk repertoire kan wanneer het beste worden ingezet en waarom?[14]

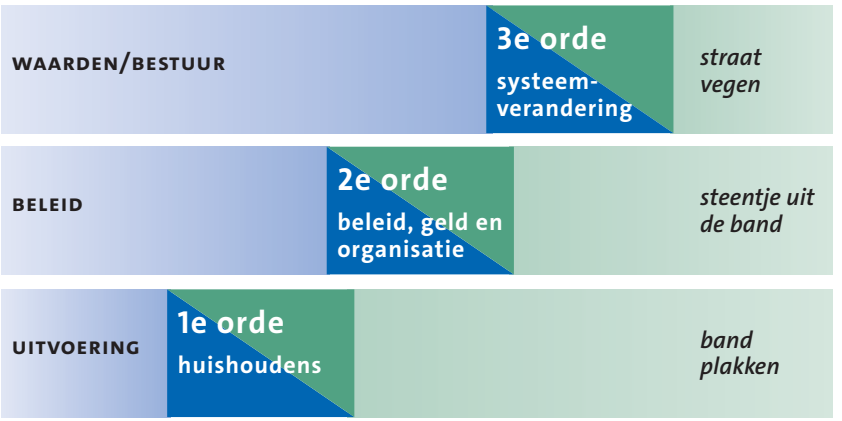
2.2 METHODEN VAN LEREN

Welke methoden van leren zijn waardevol voor de overheid? Er zijn verschillende manieren of methoden van leren. Leren kan plaatsvinden op verschillende niveaus, door verschillende eenheden en in verschillende contexten.

Leerinfrastructuur
Een leermethode is bijvoorbeeld de leerinfrastructuur met drie ordes van leren. Deze methode stelt dat als een organisatie in zijn geheel wil leren, dan moeten verschillende lessen samenkomen.

14 Idem, p. 37.

Dit kan door in een leerinfrastructuur drie niveaus te verbinden. De leerinfrastructuur krijgt vorm op basis van het onderstaande model, waarin de metafoor van het plakken van een fietsband centraal staat.[15]



De eerste-orde-leren is leren op causaal niveau: de band is lek en die ga je plakken (uitvoerend, ook wel *single loop*). De tweede-orde-leren is leren op reflectief niveau: je gaat op zoek naar het steentje in de band (beleidsmatig, ook wel *double loop*). De derde-orde-leren ten slotte is leren op waarden- of systeemniveau (ook wel *triple loop*): je zorgt ervoor dat er minder glas op de weg ligt.

Leren door terugkijken
De noodzaak om te leren van een problematisch verleden ('falen') is om herhaling ervan te vermijden en om zorgvuldig te onderzoeken waaraan een mislukking is te wijten. De reden om terug te kijken op successen is het leren van positieve lessen over ontwerpen en praktijken: goede voorbeelden. Zonder voorbij te gaan aan de rol van gunstige omstandigheden van het geval of de onmogelijk iets opnieuw toe te passen.

Causale versus contextuele betekenisgeving[16]
In zijn essay *Een gemakkelijke waarheid* stelt Hans de Bruijn de vraag waarom we niet leren van onderzoekscommissies. Hij analyseert verschillende onderzoeken en komt tot verschillende redeneerschema's: de causale versus de contextuele betekenisgeving. In het eerste geval staat de oorzaak-gevolg redenering centraal: handelingen leiden tot gevolgen.

15 Vergelijk: Instituut voor publieke waarden, *De lerende organisatie*, IPW | LERENDE ORGANISATIE (publiekewaarden.nl).
16 Vergelijk: De Bruijn (2007).

Tegenover de causale betekenisgeving staat de contextuele betekenisgeving, centraal in deze redenering staat de waarom-vraag.
Volgens De Bruijn leidt de causale betekenisgeving tot beperkt leren. Wie de vraag naar het waarom niet stelt, weet niet wat de dieperliggende oorzaken zijn voor het gedrag van organisaties en individuen. Dit kan van alles zijn: informatie-asymmetrie, een afhankelijkheid van andere spelers, een dilemma, de hoge kosten van het gewenste gedrag, et cetera. Zonder kennis van deze oorzaken, zullen de adressanten van de aanbevelingen – meestal overheden – al snel constateren dat ze niet werkt en terugkeren naar de oude routines. Of het opvolgen van de aanbeveling levert zoveel ongewenste neveneffecten op, dat terugkeer naar de oude routines ook voor de hand ligt.

2.3 LEERBELEMMERINGEN: VERKOKERING EN KORTETERMIJNDENKEN

Verkokering: geïsoleerde subsystemen en silobeleid
De publieke sector wordt gekenmerkt door veel middelen en veel belanghebbenden, instabiele economische en politieke omgevingen en een hoge mate van complexiteit. Gezamenlijk kan dit worden gezien als een systeem van georganiseerde complexiteit. Kenmerkend aan systemen van georganiseerde complexiteit is dat ze niet kunnen worden ontleed in onafhankelijke subsystemen vanwege hun complexiteit, maar dat ze wel structuur kunnen vertonen in plaats van totale willekeur. De overheid bestaat echter wel uit verschillende subsystemen, wat als nadelig effect heeft dat er verkokering, ofwel silobeleid ontstaat.

Silobeleid komt deels voort uit de manier waarop de overheidsinstellingen zijn gestructureerd. De Rijksoverheid kent momenteel twaalf ministeries en zestien ministers. Ook op decentraal niveau wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen verschillende subsystemen, denk bijvoorbeeld aan het sociale en fysieke domein binnen gemeenten. Dit zijn allemaal geïsoleerde institutionele systemen, wat leidt tot een duidelijke afbakening van bevoegdheden, mandaten en werkvormen. De huidige maatschappelijke vraagstukken zijn echter vaak sectoroverschrijdend en grensoverschrijdend van aard.

De complexiteit van beleidsvorming en de onzekerheid rond lange-termijntrajecten kunnen leiden tot simplistische, nihilistische of relativistische manieren van denken over beleidsvorming. Iedereen lijkt datgene te doen wat binnen het eigen domein nodig is om bij te dragen aan de oplossing, zonder bijvoorbeeld te overleggen met andere afdelingen, collega's, overheden of experts. En dat belemmert het vermogen om te leren van een ander.

Kortetermijndenken

Het huidige openbaar bestuur kenmerkt zich door een cultuur van korte termijn: het politieke bestuur kent een beperkte tijdshorizon – meestal vier jaar – waarbinnen voornemens moeten worden gerealiseerd. De waan van de dag en 'bijziendheid' kan leiden tot overhaaste voorstellen en veranderingen die de legitimiteit en effectiviteit van het beleid aantasten. En die belemmerend werken voor leren. Voor het kortetermijndenken zijn verschillende factoren te noemen.

Onzekere toekomst

Een veel voorkomende bepalende factor voor kortetermijndenken is het ontbreken van het vermogen om toekomstige effecten in te schatten vanwege een gebrek aan informatie over de toekomst. Dit houdt in dat politieke actoren onzekerder zijn over de mogelijke voordelen van beleid als er onzekerheid is over het oorzakelijk verband tussen beleid en de uitkomst ervan. Zij zijn dan eerder geneigd om te kiezen voor beleid waarvan de voordelen zich voordoen op de korte termijn.

Irrationele verdiscontering

Een andere factor voor het kortetermijndenken is de irrationele verdiscontering, oftewel: het laten meetellen van (ir)rationele keuzes. Dit hangt samen met cognitieve vooroordelen en aandachtsasymmetrieën tussen de toekomst en het nabije verleden. Cognitieve vooroordelen zijn bijvoorbeeld de neiging van actoren om sterker te reageren op herkenbare situaties dan op informatie die is verkregen uit abstracte, algemeen sociaalwetenschappelijke trends. Of bijvoorbeeld overoptimisme over het vermogen om risico's te beheersen en te elimineren in onzekere situaties en de neiging om problemen te negeren die niet direct voor ons liggen.

Aandachtsasymmetrieën gaan over het niet evenredig besteden van aandacht door politieke actoren aan de toekomst en aan het nabije verleden. Het is veel makkelijker om te steunen op ervaringen uit het recente verleden dan de toekomst te voorspellen. Dus om tijd te besparen op cognitieve inspanning, zien veel politieke actoren ervan af om vooruit te kijken en kiezen ze voor beleid dat in het recente verleden heeft gewerkt (padafhankelijkheid).

Afhankelijkheid en herverkiezing

Factoren voor kortetermijndenken kunnen ook gaan over het ongeduld van politieke actoren, eigenbelang en relationele partijdigheid. Als politieke actoren handelen in het voordeel van zichzelf of hun omgeving of aanhang, zullen ze de belangen van hun tijdgenoten en geestverwanten zwaarder laten wegen dan die van toekomstige burgers en niet-gelijkgezinden. Ten slotte kan een factor voor kortetermijndenken de wens van politieke actoren zijn om

herkozen te worden en de wil van politieke partijen om hun reputatie (snel) te verbeteren. Dit motiveert hen om prioriteit te geven aan beleid dat op zeer korte termijn zichtbare voordelen oplevert en waarvoor ze snel lof ontvangen.

Afrekencultuur
Een belemmerende factor voor leren is het aanwijzen van een schuldige. Daardoor kijk je als bestuurder of ambtenaar wel twee keer uit om je kwetsbaar op te stellen of fouten toe te geven. Leren van fouten loopt dan uit op een politieke afrekening, een sterke afrekencultuur en het beeld dat de overheid het nooit goed doet. Voor de betrouwbaarheid, bekwaamheid en betrokkenheid van de overheid is dat niet gunstig, net zomin als voor politieke reputaties. Zo ontstaat het risico dat onderzoek en evaluatie zélf onderwerp worden van gedrag en politiek gedrang.

2.4 LEERBEVORDERINGEN

Om het lerend vermogen van de overheid te bevorderen, moet beleidsvorming het vermogen hebben om drie uitdagingen aan te gaan:

- Beleidsvorming moet de onderlinge verwevenheid van verschillende risico's en systemen aanpakken en 'silobeleid' vermijden,
- Beleidsvorming moet passen bij de huidige beleids- en maatschappelijke context, en tegelijkertijd anticiperen op toekomstige situaties, en
- Beleidsvorming moet productief omgaan met hoge onzekerheid over de exacte aard van dreigingen en langetermijntrajecten.

Kortom: het leerproces kan positief worden beïnvloed door integraal en met meerdere partijen te werk te gaan, het aanpassingsvermogen te vergroten en goede besluitvorming onder onzekere omstandigheden te ontwikkelen.

Andere factoren die overheidsleren stimuleren zijn het bevorderen van morele reflectie, het trainen van systeemdenken, het verbeteren van de wisselwerking tussen wetenschap en beleid, het trainen van besluitvorming onder onzekerheid, het faciliteren van groepsoverleg en het bevorderen van een just culture.

Just culture
Een cultuur waarin open over misstanden en incidenten gepraat kan worden is belangrijk om te kunnen leren. Zo'n cultuur wordt ook wel aangeduid als een rechtvaardige cultuur of *just culture*. Een rechtvaardige cultuur is een plek waar mensen niet worden gestraft voor verkeerde beslissingen en handelingen maar waar tegelijkertijd destructieve daden, opzettelijke nalatigheid en grove schendingen niet worden getolereerd. Wanneer er geen *just culture* is, is het niet mogelijk om vrij over misstanden of incidenten te kunnen spreken. Dat resulteert in

achterblijvende informatie, wat het leerproces op een negatieve manier beïnvloedt.

Drie factoren die zorgen voor een cultuur waarbinnen vrij over misstanden of incidenten gesproken kan worden, zijn: genoeg onderling respect, vertrouwen in de organisatie en het betrekken van belanghebbenden. Respect verdringt de afstrafcultuur in enige mate, mensen worden minder snel afgerekend als een fout is gemaakt. Vertrouwen binnen de organisatie, dat er voldoende kennis en kunde aanwezig is om de situatie op te lossen, beperkt de kans op overhaaste en ondoordachte beslissingen. Het betrekken van belanghebbenden creëert eigenaarschap en begrip, wat het leerproces bevordert en de intrinsieke motivatie om te leren vergroot.

Een belangrijke leerbevorderende factor in een *just culture* is het scheiden van eventuele sancties van de uitkomst van onderzoek: evalueren scheiden van afrekenen.

3 Transities en de rol van de overheid

In dit hoofdstuk bespreken we kort wat we verstaan onder transities, in het bijzonder de energietransitie, en gaan we dieper in op de rol van de overheid.

3.1 WAT IS EEN TRANSITIE?

Het Dutch Research Institute For Transitions (DRIFT) van de Erasmus Universiteit Rotterdam definieert transitie als 'een proces van fundamentele en onomkeerbare veranderingen in de cultuur, (institutionele) structuur en werkwijze op systeemniveau'. Het duurt 25 tot 50 jaar voor een transitie volledig verwezenlijkt is. Transities vinden plaats in een maatschappelijke context, en allerlei ontwikkelingen op bijvoorbeeld technologisch, economisch en politiek vlak hebben effect op de voortgang en de uitkomst van de transitie. De uitkomst van een transities staat niet bij voorbaat vast. DRIFT stelt dat transities door de overheid niet te managen zijn, maar wel te beïnvloeden zijn in termen van richting en snelheid.

Wanneer er binnen een bepaald domein sprake is van een dominante manier van denken, werken en organiseren, wordt dit een 'regime' of 'dynamisch evenwicht' genoemd. Een regime bouwt vooral voort op de bestaande weg (optimalisatie) en zorgt voor maatschappelijke stabiliteit. Wanneer het bestaande systeem tot maatschappelijke problemen leidt, ontstaan er nieuwe structuren, culturen en werkwijzen. In de transitiewetenschap wordt onderscheid gemaakt tussen patronen van opbouw en patronen van afbraak. Dit wordt de x-curve van transitie genoemd. Overheden kunnen diverse beïnvloedingsmogelijkheden inzetten in de verschillende stadia van een transitie.

Niet nieuw[17]

Transities lijkt iets van de moderne tijd, maar eigenlijk spelen fundamentele veranderingen altijd al binnen samenlevingen. Een goed voorbeeld is de naoorlogse landbouwtransitie, gericht op grootschalige, intensieve landbouw, om te zorgen voor goedkoop en voldoende voedsel. Die ontwikkeling ging gepaard met rationalisering van de productie, mechanisering en specialisatie. Kleine gemengde bedrijven verdwenen en er ontstonden aparte en grote akkerbouw-, veehouderij- en veevoederbedrijven. Ook binnen sectoren werd gespecialiseerd: binnen de pluimveehouderij ontstonden er aparte bedrijven voor eierproductie en voor vleeskippen.

17 Vergelijk Transitiepraktijk - Over transities en Bekke en De Vries (2001).

De naoorlogse landbouwtransitie heeft verschillende kenmerken. Zo ging de overheid onderzoek, onderwijs en voorlichting aan boeren financieren om te zorgen dat nieuwe kennis werd ontwikkeld en dat boeren die snel gingen toepassen. Met productsubsidies werd de productie kunstmatig gestimuleerd. Ruilverkaveling maakte een betere indeling van het land mogelijk. En banken hielpen mee door het verstrekken van leningen aan boeren, voor investeringen in de vernieuwing van hun bedrijven. Zo heeft Nederland zich ontwikkeld tot een exportland-bij-uitstek van landbouwproducten.
Bij deze veranderingen werkte de overheid nauw samen met de boerenorganisaties en landbouwspecialisten in de Tweede Kamer. Dit sterke verband was taai en moeilijk te doorbreken. Inmiddels zijn nieuwe structuurveranderingen wenselijk onder druk van milieuproblemen (stikstof) en volksgezondheid (Q-koorts). In het coalitieakkoord 2021-2025 heet het 'transitie naar kringlooplandbouw'.[18]

Er zijn nog tal van andere transities, bijvoorbeeld naar een duurzamer en gezonder voedselsysteem (voedseltransitie), naar vergroening en verduurzaming van de economie (circulaire economietransitie) en – misschien wel de bekendste – de energietransitie.

Crisis of opgave?[19]
Transities gaan gepaard met risico's, onzekerheden en fouten. Wanneer die zich voordoen, is al snelde neiging aanwezig om te spreken over een crisis. De afgelopen jaren zijn de woorden corona, stikstof, vluchtelingenopvang, woning en ook klimaat veelvuldig gekoppeld aan dat woord crisis. Een nuchtere blik leert echter dat in veel gevallen geen sprake is van een crisis, maar eerder van een verwaarloosde opgave. De Raad voor het Openbaar Bestuur waakt ervoor dat transitiebeleid crisisbeleid wordt. We weten al jaren dat klimaatmaatregelen en de omschakeling van fossiele energie naar hernieuwbare energie nodig zijn en de urgentie is blijvend hoog. Met andere woorden: laat de opgave van de energietransitie niet een crisis worden waarbij centraal en onder hoge druk beslissingen worden genomen die leiden tot blikvernauwing en het over het hoofd zien van goede en kansrijke oplossingen.

18 VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 15 december 2021, p. 11.
19 Vergelijk Raad voor het Openbaar Bestuur (2022a).

Transitie governance[20]

Het realiseren van een volledige transitie vraagt om brede, fundamentele veranderingen in onze samenleving. Transities zijn complexe en onzekere processen, die worden beïnvloed door veel actoren en factoren. Alhoewel de overheid dit proces niet volledig kan sturen, kan zij wel invloed uitoefenen op de richting en snelheid van dit proces. Het doelbewust beïnvloeden van een transitie wordt transitie governance genoemd. Er wordt onderscheid gemaakt tussen drie vormen van governance:

- Een hiërarchische vorm waarbij voornamelijk de overheid een rol speelt via regelgeving en top-downsturing,
- Een vorm die vooral op de markt vertrouwt en wijst op het belang van competitie en de rol van het bedrijfsleven, en
- Een vorm die vooral wijst op het belang van samenwerking tussen diverse actoren en netwerken.

Transitie governance zet dikwijls sterk in op die laatste vorm.

Kenmerken van transitie governance

Transitie governance kent verschillende typen benaderingen met verschillende visies over de rollen van de actoren en de belangrijkste aandachtspunten. Deze benaderingen hebben een aantal gemeenschappelijke kenmerken.

Het belang van visievorming

Het ontwikkelen van duidelijke en motiverende visies is noodzakelijk voor het mobiliseren van actoren in de gewenste richting van verandering. Visies kunnen worden gepresenteerd in de vorm van bijvoorbeeld scenario's en roadmaps kunnen hierbij helpen.

Het mobiliseren van actoren

Transities worden beïnvloed door een grote verscheidenheid aan actoren: maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven, nationale en regionale overheden, consumenten, etc. Deze actoren hebben andere perspectieven en belangen. Transitie governance vraagt daarom om een strategie voor het mobiliseren van de diverse typen actoren.

Het belang van leren en evalueren

De complexiteit en onvoorspelbaarheid van transities vragen om een lerende en responsieve vorm van sturing met voldoende aandacht voor monitoring en evaluatie bij het aanpassen en aanscherpen van het beleid.

20 Vergelijk Paredis (2018).

Het belang van experimenteren
Experimenten dienen om alternatieven voor het dominante regime in de praktijk uit te testen en te leren wat wel en niet werkt, welke nieuwe rollen en relaties opduiken, welke nieuwe regels nodig zijn of welke nieuwe kennis. Er zijn op vele terreinen experimenten nodig: technologie, nieuwe organisatievormen, nieuwe praktijken en routines, governance.

Naast transitie governance is er veel literatuur verschenen over transities, onder meer over het *multilevel perspective*, de *small wins*-benadering, de innovatiesysteemtheorie, het duurzame markttransformatie perspectief en transitiemanagement.[21]

3.2 DE ENERGIETRANSITIE

Klimaatverandering
Het klimaat verandert wereldwijd, en dus ook in Nederland, als gevolg van de toename van broeikasgassen in de lucht. Broeikasgassen zitten van nature in meer of mindere mate in de atmosfeer en zorgen ervoor dat er extra warmte wordt vastgehouden, het broeikaseffect. Hoe groot het broeikaseffect is, is afhankelijk van het soort broeikasgassen – bijvoorbeeld CO_2 (koolstofdioxide) of CH_4 (methaan) – en die in de atmosfeer zitten en de concentratie ervan. Bij een lage concentratie is het broeikaseffect minder sterk, bij een hoge concentratie is het broeikaseffect sterker.

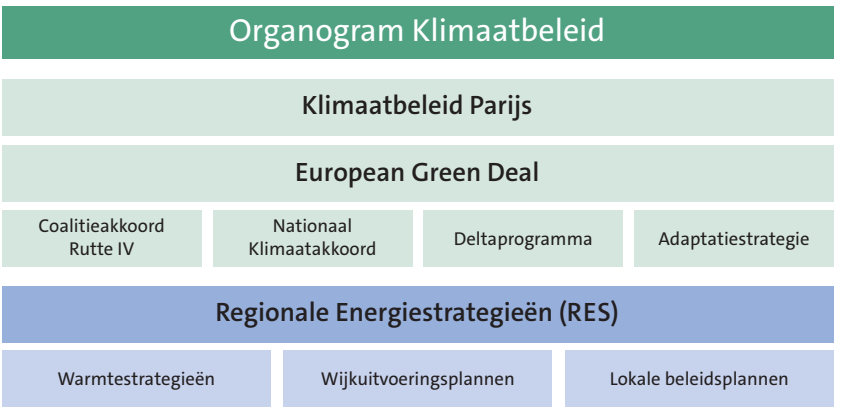
Broeikasgassen zijn dus van nature op aarde aanwezig zijn, maar mensen kunnen de aanwezigheid van broeikasgassen versterken. Wanneer we het hebben over klimaatverandering, dan hebben we het dus eigenlijk over

21 Het *multilevel perspective*-model (Geels) is een meerlaags model dat stelt dat transities tot stand komen door interactieprocessen binnen en tussen drie analytische niveaus: niches, socio-technische regimes en een socio-technisch landschap.
De *small wins*-benadering (Termeer) richt zich op actoren die uitdagingen construeren en op basis daarvan ambities formuleren, in wisselwerking met innovatieve praktijken. Op die manier ontstaan *small wins*.
Volgens de innovatiesysteemtheorie (Hekkert) komen innovaties alleen tot stand als acht functies adequaat worden vervuld: experimenteren door ondernemers, kennisontwikkeling, kennisverspreiding, probleem- en oplossingensturing, marktcreatie, mobiliseren van middelen, tegengaan van weerstand en coördinatie / afstemming.
Het markttransformatie perspectief (Nijhof/Simons) gaat er vanuit dat dominant collectief gedrag kan worden bijgestuurd door in vier opvolgende fases de systeemlussen te veranderen.
Transitiemanagement (DRIFT, Rotmans/Loorbach) gaat over de dynamiek van het gehele transitieproces en kijkt daarbij naar zowel vernieuwing (opbouw) als naar wijzigingen in bestaande maatschappelijke instituties (om- en afbouw).

het versterken van het bestaande broeikaseffect. Door toedoen van de mens wordt de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer hoger, waardoor het broeikaseffect wordt versterkt en de aarde opwarmt. Sinds de mens is begonnen met het uitstoten van broeikasgassen, is de concentratie van CO_2 met ongeveer 50% toegenomen en de concentratie van CH_4 met ongeveer 150%.

Inmiddels is bekend dat de gemiddelde temperatuur over de afgelopen eeuw is gestegen (1,2 graden Celsius ten opzichte van het pre-industriële tijdperk), dat de hoeveelheid en intensiteit van neerslag zijn toegenomen en dat zeer warme dagen steeds vaker voorkomen. Dat kan er onder andere voor zorgen dat sommige gebieden getroffen worden door overstromingen, heftige stormen of natuurbranden.[22]

Maatregelen tegen opwarming
Er is wetenschappelijk brede overeenstemming over dat de maximale opwarming beperkt moet worden tot 2 graden Celsius ten opzichte van het pre-industriële tijdperk. Als de opwarming verder gaat dan deze grens, heeft dat gevaarlijke en onomkeerbare gevolgen. Om dit te voorkomen zijn er op internationaal, nationaal, regionaal en lokaal niveau verschillende afspraken geformuleerd.[23] Schematisch ziet dat er als volgt uit.



22 Zie ook: Klimaatverandering | Rijksoverheid.nl.
23 Vergelijk: Raad voor het Openbaar Bestuur (2021).

In het Klimaatakkoord van Parijs uit 2015 hebben vrijwel alle landen van de wereld met elkaar afgesproken om naar een CO_2-reductie te streven die verenigbaar is met een opwarming die beperkt blijft tot 2 graden. Daarbij wordt gestreefd naar een maximale opwarming van 1,5 graad. Daarnaast stelde de Europese Unie de benodigde CO_2-reductie op 49% in 2030 ten opzichte van 1990 vast in de *European Green Deal*. In dat akkoord staat als doel dat Europa het eerste klimaat-neutrale continent is voor 2050. Het omvat vele voorstellen om de Europese economie te laten voldoen aan deze uitdaging.[24]

Naast deze internationale afspraken heeft Nederland een nationaal Klimaatakkoord opgesteld als onderdeel van het Nederlandse klimaatbeleid, waarin het belangrijkste doel is 49% CO_2-reductie in 2030 (overgenomen van de Europese Unie). Om het streven naar een maximale opwarming van 1,5 graad waar te kunnen maken moet in 2050 de uitstoot van broeikasgassen met 9% zijn afgenomen. Het Klimaatakkoord is een overeenkomst tussen de rijksoverheid, decentrale overheden, vele organisaties en bedrijven in Nederland om de uitstoot van broeikasgassen tegen te gaan, om zo de opwarming van de aarde te minimaliseren. Het uitgangspunt daarbij is dat de stappen naar minder CO_2-uitstoot voor iedereen haalbaar en betaalbaar zijn.

Het kabinet Rutte-IV heeft de doelstellingen van het Klimaatakkoord aangescherpt: 55% CO_2-reductie ten opzichte van 49% in Klimaatakkoord. Er zijn keuzes gemaakt om de ambities te vergroten. Verder zijn er meerdere nationale programma's opgesteld zoals het Isolatieprogramma en het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie om de energietransitie te versnellen.

Een van de uitgangspunten van het Klimaatakkoord is dat elke decentrale overheid primair zelf verantwoordelijk is voor haar bijdrage aan het Klimaatakkoord en daarvoor aanspreekbaar is door haar volksvertegenwoordiging.[25] Elke gemeente, provincie en waterschap zal samen met haar inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven een plan opstellen waarin zij verschillende onderdelen van het Klimaatakkoord uitwerkt. Het is belangrijk dat iedere gemeente zich committeert aan de doelstellingen uit het Klimaatakkoord. Dit vraagt lokale betrokkenheid en inbedding van het klimaatbeleid bij de gemeente door middel van een lokaal plan, waarin afwegingen worden gemaakt over de meest kosteneffectieve aanpak die kan rekenen op maatschappelijk draagvlak (betaalbaar) en past binnen de ruimtelijke

24 Zie ook: Een Europese Green Deal | Europese Commissie (europa.eu).

25 De regionale energiestrategieën (RES) komen voort uit het aanbod van de koepels van gemeenten (VNG), provincies (IPO) en de waterschappen (UvW) aan het kabinet in 2017. Daarin gaven zij aan samen te willen bijdragen aan de verduurzaming van Nederland. In elke RES-regio werken gemeenten, provincies en waterschappen samen met veel andere partijen. Het is geen doel op zich dat elke regio in de eigen energiebehoefte kan voorzien. Het gaat erom dat de 30 regio's gezamenlijk 35 TWh aan duurzame energie op land opwekken in 2030. Bron: Wat is de RES - De RES gespreksassistent (regionale-energiestrategie.nl).

structuur (haalbaar). Naast deze regionale energiestrategieën (RES'en) zijn er zogenoemde warmtestrategieën, waarin gemeenten moeten aangeven welke wijk wanneer van het gas afgaat en waarin zij concreet aangeven hoe een bepaalde wijk van het gas afgaat.

De energietransitie
Het nationale Klimaatakkoord is een ambitieus en veelomvattend plan en legt de basis voor een van de meest ingrijpende transities in de Nederlandse geschiedenis, de energietransitie.[26] De energietransitie is de overgang van fossiele brandstoffen naar duurzame energiebronnen, zoals zon en wind. De energietransitie kan, door het verdwijnen van fossiele bronnen, winst opleveren voor gezondheid, veiligheid en natuur.[27] Desondanks staat de uitkomst niet vast. Deze transitie heeft gevolgen in de maatschappelijke context voor wonen, werken, verkeer en vervoer, economie, natuur, milieu en de ruimtelijke inrichting. Om de energietransitie te bewerkstelligen wordt door de Rijksoverheid in ieder geval rekening gehouden met een periode van 30 jaar.[28]

Een belangrijk deel van de energietransitie is belegd bij de RES-regio's: zij moeten de mogelijkheden inventariseren om duurzame elektriciteit op land (wind en zon) op te wekken en bedenken welke warmtebronnen te gebruiken zijn.[29] De regionale structuur dient ter ondersteuning van lokale uitvoeringskracht, het bundelen van kennis en inkoopkracht, voor bovenlokale opgaven en het afstemmen van de lokale inspanningen.

Systeemtheorie
De energietransitie betekent een fundamentele verandering van ons energiesysteem. Het energiesysteem staat niet op zichzelf, maar is verbonden met andere systemen: het economische systeem, het infrastructurele en vervoerssysteem, het woonsysteem, het klimaatsysteem enz. Het bestaande energiesysteem is klassiek centraal geleid. Eén van de kenmerken van de energietransitie is dat er sprake is van het decentraliseren van het energiesysteem doordat energieopwekking lokaal plaatsvindt, bijvoorbeeld door zonnepanelen en windmolens.

Op de transitie van het energiesysteem is de systeemtheorie van toepassing. De systeemtheorie ziet menselijke samenlevingen en systemen als grote

26 Niet de eerste energietransitie overigens: Nederland ging al eerder over van kolen naar gas (zie ook: https://historiek.net/van-kolen-naar-aardgas-de-nederlandse-aardgastransitie/142576/).
27 Zie ook: Energietransitie | RIVM.
28 Zie ook: Klimaatverandering | Rijksoverheid.nl.
29 Naast programma's die vooral betrekking hebben op de duurzame opwekcapaciteit, waaronder het NP RES, loopt er een aantal programma's dat specifiek betrekking heeft op de energie-infrastructuur.

gehelen die zowel geordend als dynamisch zijn. Belangrijke kenmerken van een systeem zijn de wederkerige afhankelijkheid van en onderlinge relaties tussen elementen van het systeem en de subsystemen. Alles hangt samen met alles en dat maakt dat systemen complex zijn. De systeemtheorie stelt dat door bestudering van de afzonderlijke elementen en de relatie van deze elementen met de andere systeemelementen, de werking van het systeem als geheel verklaard kan worden. De systeemtheorie stelt dat organisaties deel uitmaken van hun omgeving. De organisatie beïnvloedt de omgeving en wordt tegelijkertijd door de omgeving beïnvloed.[30]

3.3 DE ROL VAN DE OVERHEID

De energietransitie kan niet zonder overheden: voor wetgeving, een wijkwarmtenet of een waterstofleidingennetwerk is een overheid nodig.

Motieven en rollen van de overheid[31]

Er zijn verschillende motieven voor overheidsinterventie te onderscheiden. Grofweg zijn deze onder te verdelen in economische motieven (*efficiency*) en normatieve motieven (*equity*). De eerste categorie betreft rationele economische afwegingen over marktonvolkomenheden en marktfalen, kostenoverwegingen en schaal, en externe effecten. Normatieve overwegingen hebben betrekking op maatschappelijke waarden en normen zoals solidariteit, gelijkheid en rechtvaardigheid.

De vorm waarin een overheidsorgaan intervenieert hangt af van de rol die zij heeft. Een belangrijke rol is die van *wetgever*. Wetgeving heeft tot functie bindende regels te verschaffen voor overheid en burgers, de overheidsorganisatie te ordenen en de rechtsbescherming van de burger te regelen.
Als wetgever heeft de overheid een aantal juridische middelen ter beschikking om haar beleidsdoeleinden te realiseren. Zij kan verplichtingen opleggen (ge- en verboden) of bijvoorbeeld kiezen voor een verzekeringsstelsel waarin de aansprakelijkheid voor risico's is geregeld. Als wetgever heeft de overheid met haar regelgevende bevoegdheid een sterk instrument in handen om de samenleving in te richten.
Als *beleidsmaker* is de overheid vaak bezig met het bedenken van interventies gericht op het bepaalde geformuleerde doelen. In de rol van beleidsmaker wordt gekeken of interventies haalbaar en aanvaardbaar zijn.
Als *uitvoerder* van een deel van die interventies moet zij in samenwerking met andere betrokkenen het bedachte beleid gestalte geven. Of het beleid zal werken, wordt meestal pas beantwoord wanneer het beleid in uitvoering is. En tenslotte is zij als *toezichthouder* belast met het handhaven en naleven van regels.

30 Ook wel bekend als *contingetiebenadering*. Vergelijk Mintzberg (1979).
31 Vergelijk Raad voor het Openbaar Bestuur (2012).

Wetgeving energietransitie: noodzakelijk en omvangrijk[32]
Voor het realiseren van klimaat- en energieprojecten per 2030 die zijn afgesproken in het Klimaatakkoord uit 2019 en het Coalitieakkoord uit 2021 wordt ingezet op wind- en zonprojecten, waterstof (import, productie, transport), het uitfaseren van aardgas en het aanpassen van de energie-infrastructuur. De wet- en regelgeving die nodig is om deze energietransitie te realiseren omvat een groot aantal publiek- en privaatrechtelijke rechtsgebieden en betreft zowel Europees als Nederlands recht. Ze heeft als functie de energietransitie te stimuleren en te normeren.

Het EU-recht betreft het *Clean Energy Package*, het *Fit for 55*-pakket en het *Hydrogen and Decarbonised Gas Package*. Het Nederlandse energierecht betreft onder meer de Elektriciteits- en Gaswet, de Mijnbouwwet, de Warmtewet, de Kernenergiewet en de toekomstige Energiewet en Wet collectieve warmtevoorziening. Het gaat in deze wetgeving vooral om regels over marktordening. Daarnaast is het omgevingsrecht belangrijk, projecten moeten immers worden gerealiseerd en daarvoor zijn vergunningen nodig voor bouw en exploitatie. Het gaat onder meer over de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en in de Crisis- en herstelwet. Ook het belastingrecht en subsidierecht zijn voor de energietransitie relevant, evenals het goederenrecht en aanbestedingsrecht. Op het normeren van CO_2-emmisies (beprijzen) is het milieurecht van toepassing, maar ook het aansprakelijkheidsrecht (vergelijk het Urgenda-arrest van de *civiele* rechter en de procedures tegen Shell over het verminderen van CO_2-uitstoot).

De opsomming van rechtsgebieden maakt inzichtelijk dat voor de realisatie van het beleid veel nieuwe wetgeving nodig is, die in een hoog tempo moet worden ontwikkeld en in werking moet treden.[33] De Raad van State heeft in zijn beschouwingen van de Klimaatnota's 2020, 2021 en 2022 zijn zorgen geuit over de stand van zaken van de nieuwe wetgeving die nodig is voor de realisatie van de klimaatdoelstellingen.[34]

32 Deze passage is een bewerking van het artikel van Dieperink (2022a).
33 Zie ook het overzicht in de wie-doet-wat lijst (bijlage), Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 32 813, nr. 974.
34 Zie ook Concept Klimaatnota 2020. – Raad van State, Concept Klimaatnota 2021. – Raad van State en Concept Klimaatnota 2022. – Raad van State, geraadpleegd 27 oktober 2022.

Sturen in transities

DRIFT en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB)[35] ontwikkelden gezamenlijk een sturingsraamwerk voor het sturen in transities. Het raamwerk is gebaseerd op twee modellen die los van elkaar al veel in gebruik zijn binnen de overheid, maar die nog weinig in verbinding met elkaar zijn gebracht: de x-curve zoals ontwikkeld door DRIFT en het sturingskwadrant zoals ontwikkeld binnen de NSOB. Gecombineerd geven deze twee modellen de mogelijkheid om zowel naar de dynamiek van transities te kijken als naar de verschillende rollen die overheden en beleid spelen in transities. De x-curve helpt bij het duiden van de maatschappelijke dynamiek: op welke transitiedynamiek zet een instrument of maatregel in, en welke andere interventies zijn nodig, mogelijk of wenselijk voor het afbouwen, ombouwen, opbouwen en voortbouwen van (on)gewenste structuren en praktijken? Het sturingskwadrant helpt bij het duiden vanuit welk perspectief de overheid stuurt in transitie. Niet alleen óf wordt gestuurd, maar ook hóe wordt gestuurd: responsief, samenwerkend, presterend of juist rechtmatig?

Opgavegericht werken en als één overheid

Opgavegericht werken, dat wil zeggen werken vanuit de aard van het maatschappelijke vraagstuk en daar het overheidshandelen volgend aan te maken, wint aan populariteit. Een maatschappelijke opgave zoals de energietransitie vereist een aanpak waarin Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen samenwerken. Grote problemen zijn immers niet oplosbaar als iedereen alleen vanuit de eigen bestuurslaag redeneert. De samenleving heeft overheden nodig die door intensieve samenwerking zoveel mogelijk als één overheid opereren rondom maatschappelijke vraagstukken.

Goed openbaar bestuur

Goed openbaar bestuur houdt in dat de overheid de principes van de rechtsstaat eerbiedigt en dat democratische beginselen in acht worden genomen. Rechtsstaat gaat onder meer over legaliteit, algemene beginselen van behoorlijk bestuur, burgerrechten en politieke rechten, behoorlijkheidsvereisten, legitimiteit en internationale verdragen. Democratie gaat onder meer over participatie, deliberatie, vertegenwoordiging, responsiviteit, belangen van minderheden, en (wederom) legitimiteit. Goed openbaar bestuur houdt ook in dat de overheid beschikt over voldoende presterend vermogen, te weten dat beleid en maatregelen toekomstbestendig zijn, effectief en efficiënt zijn, en uitvoerbaar en handhaafbaar.

35 Dutch Research Institute For Transitions en Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2020).

Financiële verhoudingen

Decentrale overheden spelen een cruciale rol bij het realiseren van transities, onder meer de energietransitie. Dit gaat niet alleen gepaard met investeringskosten maar vergt ook de nodige uitvoeringskosten. Voor de kosten die gepaard gaan aan de uitvoering hebben decentrale overheden voldoende financiële middelen nodig. Waterschappen kunnen die kosten in principe uit eigen heffingen dekken. Gemeenten en provincies zijn echter in grote mate afhankelijk van uitkeringen van het Rijk. Daarom is het van belang dat zij voor de extra taken die komen kijken bij transities ook extra middelen krijgen vanuit het Rijk. Om te bepalen hoeveel middelen nodig zijn, kan een zogenaamd artikel 2-onderzoek ingesteld worden, zoals ook voor de klimaattransitie is gedaan.[36]

Van belang is dat het Rijk deze middelen op een passende wijze aan gemeenten en provincies beschikbaar stelt. De uitkeringsvorm is hierbij van belang. Omdat het bij de uitvoering van transities per definitie gepaard gaat met onzekerheden is het toevoegen van de extra middelen voor de uitvoering aan het gemeente- en provinciefonds een minder geschikte vorm, omdat deze middelen geheel vrij besteedbaar en het Rijk geen nadere informatie over de besteding van de middelen kan opvragen. Bij transities is dat vaak wel wenselijk, omdat de kosten en de besteding van middelen vaak nog onzeker zijn. Maar ook om de effectiviteit en doelmatigheid van de besteding van deze middelen te kunnen bepalen en te kunnen vaststellen of de omvang toereikend is om de doelen te realiseren.

Een specifieke uitkering zal daarom vaak gepaster zijn voor het bekostigen van transities. Daarbij is wel van belang dat het doel van deze specifieke uitkering breed geformuleerd is. Dit biedt decentrale overheden de vrijheid om zelf te bepalen wat de meest kosteneffectieve maatregelen zijn zonder dat zij gedetailleerd verantwoording hoeven af te leggen over de besteding van het beschikbare bedrag.

Hiermee wordt ruimte geboden om te kunnen experimenteren en te leren. Bij de aanpak van de RES is voorzien in een structuur waarbij Rijk en decentrale overheden de inspanningen van alle betrokken overheden afstemmen, zodat deze leiden tot de gezamenlijk overeengekomen doelstellingen. Het interbestuurlijke programmateam faciliteert biedt daarbij ook een lerende infrastructuur waarin overheden van en met elkaar kunnen leren.

Daarnaast is het belangrijk om de valkuil te vermijden van meerdere specifieke uitkeringen van meerdere departementen, met elk hun eigen doelen.

36 Andersson Elffers Felix (2020).

Daarvoor zijn enkele redenen:
- Bij transities kan nog niet van tevoren in detail bepaald worden welke zaken nodig zijn om de transitie te bevorderen,
- Een globale verantwoording leidt ertoe dat een minder groot deel van de middelen opgaat aan administratieve lasten en een groter deel besteed kan worden aan de transitie zelf, en
- Meerdere uitkeringen met elk hun eigen doel geven decentrale overheden onvoldoende beleidsvrijheid om lokaal te kunnen bepalen hoe de middelen het meest doelmatig aangewend kunnen worden.

Het Rijk heeft bovenstaande principes grotendeels in praktijk gebracht bij de bekostiging van de uitvoeringskosten van provincies en gemeenten voor de uitvoering van het Klimaatakkoord.[37]

Om meer recht te kunnen doen aan de gezamenlijkheid van transities herhaalt de Raad hier zijn pleidooi uit het briefadvies *Herijking uitkeringsstelsel* voor het ontwikkelen van een uitkeringsvorm voor gemeenschappelijke opgaven.[38] Verder acht de Raad het aangewezen om bij elke transitie de mogelijkheden te onderzoeken hoe provincies en gemeenten een deel van de kosten van de transitie zelf kunnen bekostigen door eigen heffingen die aansluiten bij het doel van de transitie.

Verantwoording
Een belangrijk kenmerk van onze democratische rechtsstaat en van goed openbaar bestuur is het publiekelijk afleggen van verantwoording. In de kern draait het daarbij om het geven van antwoorden op vragen. Wie bepaalde verantwoordelijkheden heeft, legt daarover verantwoording af of kan daartoe worden geroepen. Bijvoorbeeld om de uitvoering van zijn of haar taken of de mate van aansprakelijkheid te beoordelen. Het zijn in de regel gezagsdragers die verantwoording afleggen aan volksvertegenwoordigingen. Maar ook in het publieke domein wordt verantwoording afgelegd, bijvoorbeeld ten overstaan van media of burgerfora.

Verantwoording wordt doorgaans gekenmerkt door drie fases: tussen informeren, debatteren en oordelen. Verantwoording is allereerst een terugblik: het geven van een zo nauwkeurig mogelijk antwoord op de vraag waarom er is gehandeld zoals er is gehandeld. Dat inzicht moet het mogelijk maken om tot een goed oordeel te komen. Verantwoording heeft daarom ook veelal het karakter van vraag en antwoord. Alleen door dialoog kan een wederzijds gedeeld beeld over het overheidshandelen en de gemaakte afwegingen ont-

37 Minister voor Klimaat en Energie (2022, 25 oktober); Raad voor het Openbaar Bestuur (2021).
38 Op basis van het advies *Van Parijs naar praktijk*, Raad voor het Openbaar Bestuur (2019), p. 9.

staan. Verantwoording moet een realistisch beeld scheppen. Dat betekent dat alle relevante feiten en omstandigheden op tafel moeten komen. Tegelijkertijd moeten die feiten en omstandigheden ook in de juiste context worden geplaatst. Wat was bekend?

Verantwoording is ook een vooruitblik. Verantwoording is immers niet een doel op zichzelf. Verantwoording is ook een instrument in het belang van goed overheidsbestuur. Het verantwoordingsproces moet daarom gericht zijn op herstel of verbetering. Goed overheidsbestuur betekent doen wat er in het algemeen belang moet worden gedaan. Ook het leren van fouten behoort daartoe.[39]

Met verantwoording verbonden is het principe van de vertrouwensregel. Deze houdt in dat een minister (of staatssecretaris, of gezagsdrager op decentraal niveau) slechts in functie kan blijven zo lang hij het vertrouwen van de meerderheid van de volksvertegenwoordiging geniet. Zodra hij dat vertrouwen verliest, dient hij af te treden. Een bewindspersoon (of gezagsdrager) kan om tal van redenen het vertrouwen van (de meerderheid van) de volksvertegenwoordiging verliezen.

Een voor de hand liggende en belangrijke reden is het niet bevredigend afleggen van verantwoording, maar ook als wel volledig en naar tevredenheid verantwoording is afgelegd, kan het vertrouwen worden opgezegd. Er zijn in feite geen beperkingen aan de mogelijkheden voor de volksvertegenwoordiging het vertrouwen op te zeggen. Het betreft een puur politieke beoordeling.[40]

Haperend samenspel

De Raad van State bracht in 2020 een ongevraagd advies uit over de ministeriële verantwoordelijkheid. Onder de kop Haperend samenspel[41] concludeerde de Raad van State dat:

> *Er (...) in de Tweede Kamer in toenemende mate sprake [is] van een incidentgedreven verantwoordingscultuur. In dat verband wordt de Kamer door verschillende oorzaken niet altijd juist en volledig geïnformeerd. Maar de daaropvolgende focus op de schuldvraag en op de mogelijke personele consequenties leidt vaak tot averechtse effecten. Bewindslieden houden zich eerder van bepaalde zaken afzijdig en dekken zich in tegen risico's. Kamerleden worden overvoerd met grote hoeveelheden ongeordende en daardoor moeilijk overzienbare informatie. De ministeriële verantwoordelijkheid*

39 Zie ook Raad voor het Openbaar Bestuur (2012).
40 Zie ook de externe commissie Ministeriële Verantwoordelijkheid, *Steekhoudend ministerschap*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21 427, nr. 41, p. 13-15.
41 Raad van State (2020), p. 56.

begint daardoor in haar tegendeel te werken: waar gestreefd wordt naar een transparant en effectief verantwoordingsproces, wordt eerder het tegenovergestelde bereikt.

4 Wat heeft de overheid nodig om te leren in transities?

4.1 AANLEIDING

Veel opgaven, bijvoorbeeld de energietransitie, waarvoor de overheid staat zijn complex: vaak is nog niet duidelijk hoe precies het beoogde einddoel wordt bereikt en hoe onderweg problemen moeten worden aangepakt. Dat vraagt om ruimte en tijd voor analyse, afweging, oordeelsvorming en het afleggen van verantwoording.

Het probleem is dat die ruimte het openbaar bestuur niet altijd is gegund. Omdat de verwachtingen van de overheid hoog zijn, risico's maar moeilijk worden geaccepteerd en onzekerheid weinig wordt getolereerd. Omdat het politieke bestuur roept om rekenschap. Omdat de tolerantie voor fouten laag is en de vrees om fouten te maken hoog.

Dat werkt verlammend en daardoor schiet de overheid wel eens in de kramp. Redenen voor de (toenmalige) staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (EZK - Klimaat en Energie) om de Raad voor het Openbaar Bestuur te vragen om een advies uit te brengen over leren van incidenten in de energietransitie.

4.2 RISICO-REGELREFLEX

In de adviesvraag is de zorg uitgesproken dat de risico-regelreflex vertragend werkt voor de energietransitie: als zich een incident voordoet, bijvoorbeeld bij het toepassen van nieuwe technieken, neemt de overheid maatregelen (bijvoorbeeld nieuwe regelgeving, hogere normen, meer toezicht of extra voorzieningen) zonder dat bekend is wat er precies is voorgevallen, wat de oorzaken waren en of de ingrepen wel effectief en proportioneel zijn.

Oftewel: een bestuurlijke overreactie op risico die onder meer kan leiden tot dure maatregelen met beperkt effect. In zijn advies *De belichaming van de kundige overheid* (2012) adviseerde de Raad over algemene principes die van toepassing zijn op risico's en incidenten: competent en empathisch, open en integer, legitimiteit, lerend vermogen en verantwoording, verantwoordelijksheidsverdeling. Ook gaf de Raad een set handelingsperspectieven.

De energietransitie introduceert nieuwe technologieën waarover minder kennis en ervaring aanwezig zijn. Dat vraagt om het zoeken naar een balans tussen het omgaan met nieuwe veiligheidsrisico's en ruimte voor innovatie en voortgang van de energietransitie. Het Ministerie van EZK ontwikkelt risico-

beleid voor de energietransitie[42] dat wordt gebaseerd op generiek risicobeleid en vorm krijgt in uitgangspunten met de volgende contouren: het aanpassen van regelgeving voor nieuwe activiteiten met bekende risico's, het voorzorgsbeginsel dat geldt voor onbekende risico's en/of ontbrekende regelgeving, het gelden van beleidsregels voor overgangsperioden, het monitoren van pilots, het open en actief communiceren over risico's, en een open blik naar ontwikkelingen. De uitgangspunten voor verantwoord omgaan met veiligheids- en gezondheidsrisico's van de energietransitie bij beleidsvorming, vergunningverlening, communicatie en toezicht zijn nader toegelicht in een brief van de minister aan de Tweede Kamer van 4 november 2022.[43]

Met steun van het ministerie ontwikkelt de bestuurlijke werkgroep BOVEN (Bestuurlijk Overleg Veiligheidsrisico's van de Energietransitie) een handreiking over de bestuurlijke omgang met veiligheidsrisico's van de energietransitie.[44]

4.3 LEREN IN TRANSITIE VANUIT HET PERSPECTIEF VAN GOED OPENBAAR BESTUUR: VALLEN, OPSTAAN EN WEER DOORGAAN

De vraag aan de Raad is hoe goed geleerd kan worden zonder dat er een risico-regelreflex optreedt die de energietransitie in de weg staat. De Raad begrijpt de zorg dat de risico-regelreflex de energietransitie kan vertragen en hij kan het streven naar een balans tussen risico's en innovaties goed volgen.

De uitkomst van een transitie staat niet bij voorbaat vast. Kenmerkend aan transities is dat je niet weet war of in welke fase je uitkomt en dat houdt in dat er marges moeten zijn waarbinnen leren en experimenteren mag. De boodschap is dan: geef aan wat binnen welke marges aanvaardbaar is. Leren in transitie stijgt boven sectoren uit. En bij transities gebeuren dingen onbedoeld, dus is het de kunst om ruimte voor leren te creëren. Kortom, juist in transities is het hoognodig om te leren en dat stelt eisen aan het openbaar bestuur. Ruimte om fouten te maken, te proberen en te leren: **vallen, opstaan en weer doorgaan**.

In dit advies stelt de Raad het vermogen van de overheid om te leren in transities centraal. De vraag wat daarvoor nodig is, beantwoordt de Raad aan de hand van beginselen van goed openbaar bestuur.

Door in zijn advies de beginselen van goed openbaar bestuur en gezagswaardig openbaar bestuur te volgen, meent de Raad dat de noodzakelijke voorwaarden worden gecreëerd voor leren in transitie. Het advies is gericht aan de minister voor Klimaat en Energie, maar reikt natuurlijk veel verder: iedere

42 Beleidsartikel 4 Een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering | Ministerie van Financiën – Rijksoverheid (rijksfinancien.nl).
43 Minister voor Klimaat en Energie (2022, 4 november).
44 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2021).

overheidslaag (Rijk, provincie, gemeente, waterschap, samenwerkingsverbanden), elke geleding (politiek, bestuur, ambtelijke organisatie) en elk domein (wetgeving, beleid, uitvoering, toezicht en handhaving) heeft van doen met transities.

Goed openbaar bestuur
Goed openbaar bestuur houdt in dat de overheid de principes van de rechtsstaat eerbiedigt en dat democratische beginselen in acht worden genomen. In het geval van transities houdt dit onder meer in dat wetgeving en beleid zijn toegerust op complexe en onzekere processen, en op veel actoren en factoren. Goed openbaar bestuur houdt verder in dat democratische verantwoordingsprocessen doel treffen en passend zijn bij, in dit geval, de context van transities: open en transparant met ruimte voor fouten om van te leren. Goed openbaar bestuur houdt daarnaast in dat de overheid beschikt over voldoende bestuurlijk vermogen: een robuuste uitvoering, een bestendige overheid, én een lerende overheid.

Naast goed openbaar bestuur is van belang dat de overheid met gezag opereert. Het gezag van de overheid is noodzakelijk voor de aanpak van urgente vraagstukken en langlopende beleidsopgaven zoals transities. Dit gezag staat echter onder druk. De Raad pleit voor het investeren in de bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid van de overheid.[45]

Gezagswaardig openbaar bestuur
Besturen gaat niet alleen beter als burgers de macht van de overheid onderschrijven, maar besturen met gezag is ook legitiemer. Zonder gezag blijven er alleen nog vormen van macht over die niet vrijwillig geaccepteerd zijn, zoals dwang. Gezagswaardigheid is de mate waarin het bestuur zijn gezag ook echt verdient of zou moeten verdienen. Deze gezagswaardigheid bestaat niet alleen in de ogen van burgers, maar is ook gebaseerd op de prestaties van de overheid.

45 Raad voor het Openbaar Bestuur (2022c).

ADVIES – wetgeving (en beleid) zijn toegerust op complexe en onzekere processen, en op veel actoren en factoren

Wil overheidsbeleid bindend zijn voor burgers en bedrijven én handhaafbaar, dan is omzetting in wet- en regelgeving nodig. Om de doelstellingen van de energietransitie te realiseren is effectieve klimaat- en energiewetgeving dus essentieel. Het klimaatbeleid vergt een ambitieus wetgevingsprogramma, zo stelt het kabinet.[46] Om voortgang en samenhang van (de uitvoering van) wetgeving te borgen is onder de Ministeriële Commissie Klimaat en Energie een hoogambtelijk Interdepartementaal Juridisch overleg ingesteld. Hierin zal aan de hand van een samenhangend wetgevingsprogramma de voortgang en de planning van het geheel aan wet- en regelgeving op het gebied van klimaat worden gemonitord en bewaakt.

Transities hebben specifieke kenmerken:

1. Het anders doen dan in het verleden
2. Het versnellen om dat anders doen aan te jagen
3. Het besef dat als de transitie eenmaal is gerealiseerd, eerder gemaakte keuzes moeten worden heroverwogen.

De Raad meent dat de overheid en wetgeving op die specifieke kenmerken van de transitie moeten worden afgestemd. Zo is het voorstelbaar dat de overheid in de (eerste fase van de) transitie een indringender rol heeft dan wanneer markten eenmaal tot stand zijn gebracht en functioneren. Bijvoorbeeld: eerst kan het verdedigbaar zijn dat de overheid met een deelneming een deel van het handelen naar zich toetrekt en dat op een later moment juist weer afstoot (en terugvalt op regulering van economische activiteiten, toezicht en handhaving).[47]

Voor transitiedoeleinden is geldende wetgeving onvoldoende en nieuwe wetgeving is nodig, anders blijven ontwikkelingen en investeringen achter bij beoogde doelen. Bestaande wetgeving is gefragmenteerd en verkokerd en wordt als knelpunt beschouwd in de huidige praktijk. Met het oog op 2030 en daarna is het ook de vraag of toekomstige wetgeving een voldoende solide basis zal bieden om de noodzakelijke klimaat- en energieprojecten tijdig te realiseren. De Raad pleit daarom voor een coherente wetgevingsvisie[48] op transities, meerjarig en op een abstractieniveau dat boven het operationele uitstijgt.

46 Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 32 813, nr. 974.
47 Zie ook het sturingskwadrant dat door DRIFT en NSOB is ontwikkeld.
48 Vergelijk ook: Dieperink (2022b).

Daarvoor zijn principes denkbaar op de volgende (niet uitputtende) gebieden:
- De verhouding publiek-privaat, oftewel: wat wordt publiek geregeld en wat privaat?
- Marktordening, oftewel: een eerlijke energietransitie met een gelijk speelveld voor nieuwe aanbieders en innovaties,[49]
- De verhouding tussen publieke partijen, oftewel: coördinatie van besluitvormingsprocedures,
- Wettelijke organieke verankering, oftewel: het beleggen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden,
- De verdeling van schaarste, en in het verlengde daarvan de verdeling van schade, oftewel: wat kan waar wel en waar niet en wie deelt in de lusten en de lasten?
- Ruimte voor maatwerk, oftewel: proberen en experimenteren met juridisch bindende maatwerkafspraken, om te leren met het oog op nieuwe wetgeving.

Wetgeving kampt met het vooroordeel dat het een sta-in-de-weg is voor transities. De Raad ziet dit anders: alleen de wetgever kan algemeen geldende normen voorschrijven en daarmee rechtszekerheid bieden en zo transities bevorderen. Goede wetgeving draagt bij aan het mobiliseren van actoren, het belang van leren en evalueren en het belang van experimenteren. Kortom: goede wetgeving is een voorwaarde voor transitie governance. Het is daarbij van belang dat wetgeving bij interdisciplinaire beleids- en wetgevingsafwegingen van begin af aan in het proces betrokken dient te worden.[50] Wetgeving moet zijn gericht op een eindsituatie, waarbij het nodig kan zijn om eerder gekozen uitgangspunten te (durven) heroverwegen.

Aanbeveling: formuleer een coherente wetgevingsvisie voor transities die
- Het langetermijnperspectief toepast,
- Recht doet aan ontkokerd werken,
- Wetgeving van begin af aan betrekt bij transitiedoeleinden,
- Bevordert dat in wetgeving een leercurve wordt vastgelegd door middel van het stellen van open normen over leren, evalueren en experimenteren die de lat steeds hoger leggen,
- Durft in te zetten op wetgeving die bevordert dat bestaande systemen worden heroverwogen.

49 Voor marktordening is het niet alleen nodig om die op te zetten voor nieuwe sectoren, maar ook om al vormgegeven marktordening te (durven) heroverwegen. Zo werkt het huidige gas- en elektriciteitsmarkt imperfect. Dat is ook het gevolg van in het verleden gemaakte marktordeningskeuzes door de wetgever.

50 Zie ook Van Ommeren (2004), p. 6.

ADVIES – democratische verantwoordingsprocessen treffen doel en zijn passend bij de context van transities: transparant met ruimte voor fouten om van te leren

De staatsrechtelijke principes van verantwoording en vertrouwen vragen om zuivere toepassing. Een overheid moet ter verantwoording worden geroepen, maar alleen als er sprake is van een bevoegdheid van het bestuur: geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid. Bij verantwoordingsprocessen gaat het allereerst om het vaststellen van de feiten. In de praktijk wordt deze feitenfase soms als aparte fase te weinig onderscheiden. Te vaak loopt deze fase door de fase van oordeelvorming en beoordeling heen. De wens om snel een politiek oordeel te geven is sterk ontwikkeld, in toenemende mate is er sprake van een incidentgedreven verantwoordingscultuur. Met averechts gevolg voor het lerend vermogen van de overheid: waar wordt gestreefd naar een transparant en effectief verantwoordingsproces, wordt eerder het tegenovergestelde bereikt.

De echte verantwoording is allereerst een terugblik, het zo nauwkeurig mogelijk antwoord geven op de vraag waarom er is gehandeld zoals er is gehandeld. Verantwoording is, juist in de context van transities, ook een vooruitblik gericht op herstel of verbetering. Het leren van fouten behoort daartoe, een afrekencultuur (met een vooropgesteld doel om politiek of ambtelijk af te rekenen in plaats van te leren) niet.

Aanbeveling: richt verantwoordingsprocessen in de context van transities in op herstel of verbetering in plaats van op afrekening.

ADVIES – een open en rechtvaardige bestuurscultuur en een cultuur waar verantwoording op een gezonde manier wordt afgelegd

Lerende overheid: open en rechtvaardige bestuurscultuur

Het begrip bestuurscultuur is een betrekkelijk vaag concept. Het gaat om zowel waarden en ideeën als feitelijk gedrag, op het niveau van individuele personen, groepen en organisaties. Hier hanteren we bestuurscultuur als een aspect van ieder onderdeel van het openbaar bestuur. Het gaat om waarden en normen die bepalend zijn voor de organisatiestructuur, besluitvormingsprocedures en beleidsinstrumenten. Bestuurscultuur is hier pluralistisch: er bestaan in een overheid meerdere bestuursculturen naast elkaar die elkaar aanvullen of juist tegenwerken.[51]

51 Zie ook Boogers, Van Zuydam en Van Ostaaijen (2021).

Voor een lerende overheid is een open en rechtvaardige bestuurscultuur nodig waarin het hebben van afwijkende standpunten wordt aangemoedigd. Een cultuur waar fouten maken mag, waar genoeg onderling respect is, waar vertrouwen is in de organisatie en waar belanghebbenden betrokken zijn. Een cultuur ook waar verantwoording op een gezonde manier wordt afgelegd, waar de feiten spreken, waar volledig wordt geïnformeerd, waar afrekening niet vooropstaat en de schuldvraag niet als eerste wordt gesteld.

In zo'n cultuur mogen er afwijkende (politieke) standpunten zijn en bij transities is het zinvol om vooraf explicieter te benoemen welke ruimte er moet zijn om te leren, uitgaande van waarden als redelijkheid en proportionaliteit. Daarbij gaat het niet alleen om goed of fout; het doel is de gevolgen van bepaalde toepassingen in beeld te krijgen, op basis daarvan ruimte te geven voor nodige aanpassingen of betere toepassingen. Dat is wezenlijk anders dan een definitief oordeel over een eindresultaat.

Een bestuurscultuur waar open en eerlijk in een veilige ambtelijke en bestuurlijke omgeving kan worden gereflecteerd op de eigen en andermans bijdrage is niet vanzelfsprekend. Iedereen kan echter bijdragen aan zo'n bestuurscultuur, in welke rol of verantwoordelijkheid ook. Het stelt eisen aan houding en gedrag van politici, bestuurders en ambtenaren, van elke bestuurslaag. Een overmatige beleidsreactie, de risico-regelreflex, past niet in een open en rechtvaardige bestuurscultuur

Aanbeveling: bouw aan een open en rechtvaardige verantwoordingscultuur waarin in plaats van een beleidsmatige overreactie (de risico-regelreflex) ruimte is voor het openbaar bestuur om te leren en structureel te verbeteren.

ADVIES – voldoende bestuurlijk vermogen: een robuuste uitvoering, een bestendige overheid, én een lerende overheid

In transities komt veel samen: kennis, middelen, capaciteit en hoge verwachtingen. Om die waar te maken is het van belang dat het openbaar bestuur over voldoende bestuurlijk vermogen beschikt: robuust, veerkrachtig, innovatief en duurzaam. Robuust houdt in het adequaat kunnen omgaan met tegenvallers en bestand zijn tegen crises. Robuust houdt óók in bestendige financiële verhoudingen die recht doen aan de gezamenlijke transitieopgaven over overheidslagen heen. Veerkrachtig veronderstelt dat het openbaar bestuur voldoende herstellend vermogen heeft om druk of tegenslag te boven te komen. Innovatief houdt onder meer in het openstaan voor vernieuwing en reflectie. Bij transities is het bij uitstek nodig dat het openbaar bestuur in

zijn handelen duurzaam opereert en rekening houdt met toekomstige belangen, bijvoorbeeld van toekomstige generaties. Bovenal houdt het bestuurlijk vermogen in dat de overheid de mogelijkheid heeft te leren van eigen fouten.

Aanbeveling: breng kennis, middelen en capaciteit in balans met het vermogen om als openbaar bestuur robuust, veerkrachtig, innovatief en duurzaam te opereren in transities.

ADVIES – structuren die leren bevorderen: kritische feedback ontvangen, informatie daadwerkelijk begrijpen en bespreken, verbetermaatregelen werkelijk uitvoeren en geleerde lessen niet vergeten

Lerende overheid: het beter doen dan gisteren

Volgens de Raad is een lerende overheid een overheid die steeds – en met enig succes – streeft naar verbetering: het beter doen dan gisteren. Een lerende overheid is een overheid die continu leert van haar successen en mislukkingen, een overheid die in staat is om continu haar structuren, processen en beleid te herformuleren in het licht van nieuwe kennis en inzichten. De noodzaak om te leren van een problematisch verleden ('falen') is om herhaling ervan te vermijden en om zorgvuldig te onderzoeken waaraan een mislukking is te wijten. De reden om terug te kijken op successen is het leren van positieve lessen over ontwerpen en praktijken: goede voorbeelden. Leren gaat hier over het zien en waarderen van het bestaande met het oog op de toekomst – de transitie – met nieuwe mogelijkheden voor gedrag en organisatie. Daarvoor is leervermogen nodig, de capaciteit om gegevens en informatie te verwerken en te benutten om het bestaande kritisch te bezien en zo nodig te verbeteren. Op verschillende niveaus van uitvoering, beleid en bestuur: op causaal, reflectief en op waardenniveau (single, double en triple loop). Een overheid die serieus werk maakt van leren, zorgt er voor dat kritische feedback wordt ontvangen, dat die informatie ook daadwerkelijk wordt begrepen en besproken, dat verbetermaatregelen werkelijk worden uitgevoerd en dat geleerde lessen niet worden vergeten. Een lerende overheid zorgt dus voor de noodzakelijke feedbackloops. Het heeft ook betrekking op de eigen organisatie met terugkoppelingsmechanismen: het is nodig de kennisinfrastructuur op de juiste plekken in te richten met kennismakelaars op de goede plek. Eigenlijk is het heel simpel: van leren word je beter.

Voorbeeld: *small wins*
Diepgaande verandering komt vaak juist niet groots en meeslepend tot stand, maar eerder door een accumulatie van kleine betekenisvolle stapjes – zogenoemde *small wins*. Rond dit uitgangspunt is de *'small wins'* aanpak ontwikkeld, die concrete handelingsperspectieven biedt voor actoren met een transitie ambitie. Deze aanpak kijkt naar wat er al goed gaat, met welke interventies je dat kunt versterken, versnellen en verdiepen, en hoe je hardnekkige taboes kunt doorbreken. Deze benadering vergt een bijzondere governance structuur met een accent op gevarieerde netwerken en bescheiden, maar gepassioneerd leiderschap.[52]

Voorbeeld: *actieonderzoek*
Actieonderzoek, ook wel handelingsonderzoek genoemd, is een vorm van onderzoek doen waarin betrokkenen in een organisatie of netwerk samen bepaalde complexe vraagstukken in hun organisatie onderzoeken en proberen te begrijpen, maar daarin ook verandering proberen te realiseren. Actieonderzoek heet weliswaar onderzoek, maar verschilt van meer traditionele vormen van onderzoek doen doordat het doel ervan is om verandering te realiseren: de bruikbaarheid en toepasbaarheid van resultaten in de praktijk staat dus voorop.

Complexe en onzekere processen waarmee transities gepaard gaan, zijn gebaat bij een omgeving die openstaat voor lerend evalueren.[53] De methode van lerend evalueren draait om de samenwerking tussen onderzoekers en partijen die betrokken zijn bij het beleid. De evaluatie wordt al tijdens de ontwikkeling en de uitvoering van beleid uitgevoerd in plaats van achteraf. De betrokkenen kunnen zo de opgedane kennis en inzichten direct gebruiken om het beleid bij te sturen. Deze methode is vooral relevant om de effectiviteit en werking van het beleid rondom complexe opgaven, zoals transities, te evalueren.

52 Denkbaar is overigens de stelling dat juist sterk leiderschap nodig is om deze ruimte om te leren (kleine stapjes, meer tijd, vallen en opstaan) te bepleiten en te verdedigen.
53 Zie ook Lerend evalueren | PBL Planbureau voor de Leefomgeving, geraadpleegd 21 september 2022.

Voorbeeld: ***lerend evalueren***
Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het VU Athena Instituut voeren een lerende evaluatie uit van het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP VP). Het doel is om samen met betrokken partijen uit regio's en het programma te leren over de wijze waarop de ambitie van het IBP VP in de praktijk vorm krijgt. Het onderzoeksspoor lerend evalueren is ingericht om kennis en ervaring op te halen, over zowel de inhoudelijke opgaven als over anders werken. In een lerende evaluatie komen 'evalueren' en 'leren' samen. Het gaat om het in beeld brengen van de bijdrage van beleidsinterventies aan de doelen én om het stimuleren van beleidsgericht leren daarover. 'Leren' in dit verband betekent reflectie op de eigen werkwijze, op de aannames en ideeën over problemen, oplossingen en de eigen rol bij het adresseren daarvan. Lerend evalueren vraagt om een andere werkwijze van alle betrokkenen: meer afstemming, gezamenlijke betrokkenheid en eigenaarschap en een duidelijke rolverdeling.[54]

Aanbeveling: richt verbeterprocessen in volgens principes van feedbackloops en lerend evalueren.

ADVIES – samenwerking over muren heen: door silo's heen breken en leren van een ander

Lerende overheid: over muren heen
De overheid is veelal georganiseerd in subsystemen met eigen taken en bevoegdheden, waarin iedereen vaak doet wat nodig is. Een lerende overheid echter kijkt over de muren van subsystemen heen. Zij is gericht op het gezamenlijk opdoen van ervaring, kennis en normatief inzicht die licht kunnen werpen op de 'ongetemde' problematiek en om het kritisch beoordelen daarvan. Onderzoek, veldexperimenten, systematische vergelijking van wat elders al bedacht, ontwikkeld of mislukt is, kunnen in leerprocessen een belangrijke rol spelen. Leerprocessen kunnen positief worden beïnvloed door integraal en met meerdere partijen samen te werken, het aanpassingsvermogen te vergroten en goede besluitvorming onder onzekere omstandigheden te ontwikkelen.

54 Vergelijk Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en Planbureau voor de Leefomgeving (2020).

Voorbeeld: DuurzaamDoor
Het programma DuurzaamDoor is ondergebracht bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. DuurzaamDoor brengt overheden en maatschappelijke initiatieven samen. Leren en samenwerken staan hierin centraal: het bouwen van netwerken, het verbinden en delen van leerervaringen met als doel het versnellen van duurzame ontwikkelingen.

In sommige gevallen bieden bestaande institutionele contexten voldoende ruimte om te leren. Maar ook instituties zelf moeten zich aanpassen en meebewegen, juist ook in transities. Wat tot voor kort, bijvoorbeeld bij landbouw, werd gezien als legitieme denkbeelden (schaalvergroting) en instituties die daarachter zitten (landbouwsubsidies, bankleningen, sectorbelangen), zijn nu onderdeel van het probleem. Ook de overheid is daar onderdeel van: beleidsmakers die bezig zijn met transities moeten ook naar zich zichzelf kijken. Dat vraagt om zelfreflexief leren, niet om nieuwe kennis op te doen, maar om te reflecteren op het waarom van je handelen.

Aanbeveling: organiseer leerprocessen en leernetwerken waarin meerdere partijen integraal samenwerken en op het eigen handelen reflecteren.

ADVIES – kritische en nieuwsgierige houding en gedrag bij medewerkers

Lerende overheid: houding en gedrag[55]
Echt leren in transities vraagt meer dan jezelf een 'lerende organisatie' te noemen. Het gaat ook om houding en gedrag van de medewerkers. Alleen een organisatie met kritische en nieuwsgierige medewerkers zal een lerende organisatie zijn. Leren stelt in staat tot beter handelen, ander gedrag of ander beleid. Het leren van medewerkers moet in het teken staan van de doelen en de taken van de overheid. Leren is het vergroten van het vermogen om betekenis te geven aan feiten. Medewerkers leren als ze kennis verwerven over een probleem waar ze op dit moment mee bezig zijn. Wie kritisch is op zijn eigen werk, wie nieuwsgierig is, wie zich steeds de vraag stelt waarop al die gedachten zijn gebaseerd, wie om die reden op zoek gaat naar nieuwe kennis, die vergroot zijn begrip van de context, die leert. Leren is dus een manier van werken, van houding en gedrag.

55 Vergelijk Wim Derksen, Leren is vooral een houding | Wim Derksen, geraadpleegd 3 november 2022.

Andere factoren die overheidsleren stimuleren zijn het bevorderen van morele reflectie, het trainen van systeemdenken, het verbeteren van de wisselwerking tussen wetenschap en beleid, het trainen van besluitvorming onder onzekerheid, het faciliteren van groepsoverleg en het bevorderen van een just culture.[56]

Voorbeeld: *just culture*
Just culture is een begrip uit de luchtvaart. Dat is een cultuur waarin geleerd wordt van fouten doordat mensen veilig incidenten kunnen melden. In de luchtvaart is het voorkomen van ongevallen cruciaal, dus kun je er maar beter van leren voordat dezelfde fout weer wordt gemaakt. Want mensen maken fouten. Niet omdat ze dat willen, maar omdat het mensen zijn en geen machines die je kunt beveiligen. Bij *just culture* draait het dan ook nooit om de vraag wie er een fout heeft gemaakt. Het gaat om drie andere vragen:

1. Wat ging er fout?
2. Waarom ging het fout?
3. Hoe zorgen we dat het niet nog een keer gebeurt?

De vraag wie iets fout deed is niet relevant. Het gaat erom dat iedereen durft te melden dat er iets fout ging of dat er een onveilige situatie is waar het fout kan gaan. En dat de organisatie die melding gebruikt om er iets van te leren en er iets mee te doen om de veiligheid te verbeteren. Leren van ongevallen is goed, tijdig leren van gedrag dat leidt tot ongevallen is nog beter.

Aanbeveling: stimuleer houding en gedrag die kritisch en nieuwsgierig zijn en zorg voor aanbod van leerbevorderende activiteiten.

56 Zie ook Raad voor het Openbaar Bestuur (2022b).

4.4 AANDACHTSPUNTEN VOORBIJ HET LEREN

In deze paragraaf stipt de Raad aandachtpunten aan die verder gaan dan de hoofdvraag over leren in transitie.

De valkuil van de vicieuze cirkel

Bij transities en het veranderen van systemen zijn noodzakelijke innovaties van lange duur. Het vergt het vermogen te anticiperen op het onbekende op lange termijn en op onbedoelde neveneffecten. Dat betekent dat je wordt gedwongen om te leren van fouten. Maar er is sprake van een potentiële vicieuze cirkel: transitie vraagt om innovatie, bij innovatie hoort falen en fouten, om falen en fouten tegen te gaan bestaat de neiging tot het stellen van regels (de risico-regelreflex), meer regels moet zorgen voor minder fouten, minder fouten zorgt voor minder innovatie, minder innovatie vertraagt transitie.

Grote impact op de schaarse ruimte

Bij de energietransitie hebben we het in grote mate over fysieke infrastructuur: Nederland gaat op de schop. En het speelt op lange termijn. Het gaat om beslissingen met een grote impact op de inrichting van de schaarse ruimte en dan is de tolerantiegrens voor fouten laag: eenmaal gemaakte strategische keuzes voor grote projecten en vergaande inrichting van de fysieke structuur van Nederland mogen niet misgaan. Niet in infrastructurele zin, niet in financiële zin, niet in maatschappelijke zin. Want dergelijke systeemveranderingen zijn voor de lange duur en laten zich niet zomaar repareren. De vraag is of er iets of iemand is die het totale overzicht heeft, de pauzeknop kan indrukken als er systemisch iets misgaat? Dat doordenken, bijvoorbeeld door een periodieke review van essentiële mechanismes, maar ook het functioneren van het openbaar bestuur, dat moet worden georganiseerd.

Systemische gevolgen

Veranderprocessen hebben grote gevolgen. Je moet daar systemisch naar kijken en denken in systemen: een besluit hier in het energiesysteem, heeft gevolgen elders. En het is niet één systeem, meerdere systemen zijn gekoppeld: het energiesysteem is van grote invloed op het economische systeem, het infrastructurele en vervoerssysteem, het woonsysteem, het klimaatsysteem enz.

Nadelen

Aan transities, ook de energietransitie, zijn onvermijdelijk nadelen verbonden. De donkere kanten vragen om een politiek en maatschappelijk debat: wat is aanvaardbaar? Hoeveel nadeel, risico of verlies is de maatschappij bereid te dragen? En het sociale vraagstuk, hoe zijn de lusten en de lasten van transities verdeeld?[57] Het afdekken van de last heeft ook een prijs.

57 Vergelijk Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2023).

Literatuur

Andersson Elffers Felix (2020). *Uitvoeringskosten van het Klimaatakkoord voor decentrale overheden in 2022 – 2030*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.

Bekke, Hans, en Jouke de Vries (2001). *De ontpoldering van de Nederlandse landbouw: het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1994-2000*: Leuven.

Boogers, Marcel, Sabine van Zuydam en Julien van Ostaaijen (2021). *Regionale verschillen? Verkennend onderzoek naar kenmerken van lokale bestuurscultuur en regionale bestuursculturen*. Necker van Naem en Tilburg University in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.

Bruijn, Hans de (2007). *Een gemakkelijke waarheid. Waarom we niet leren van onderzoekscommissies*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Dieperink, Marjolein (2022a). *Wordt wetgeving de bottleneck van ons klimaat- en energiebeleid?*. in: Ars Aequi juli/augustus 2022.

Dieperink, Marjolein (2022b), *Zonder visie geen transitie. Het recht als accelerator van de klimaat- en energietransitie.* Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Klimaatverandering en Energietransitie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam, 28 september 2022.

Dutch Research Institute For Transitions en Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2020). *Sturing in transities. Een raamwerk voor strategiebepaling*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Minister voor Klimaat en Energie (2022, 25 oktober). *Uitvoeringsmiddelen klimaat- en energiebeleid*. Kenmerk: DGKE-K/22510197.

Minister voor Klimaat en Energie (2022, 4 november). *Verantwoord omgaan met veiligheid en gezondheid in de energietransitie.* Kenmerk: DGKE-DSE/22517363.

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2021). Publicatie-nr. 0621-009.

Mintzberg, Henry (1979). *The structuring of organizations; A Synthesis of the Research*; Prentice Hall, INC.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en Planbureau voor de Leefomgeving (2020). *Leren institutionaliseren*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en Planbureau voor de Leefomgeving.

Ommeren, F.J. van (2004). *Schaarse vergunningen. De verdeling van schaarse vergunningen als onderdeel van het algemene bestuursrecht*, rede VU. Deventer: Kluwer.

Paredis, Erik (2018). *Governance van Transities*, in: Handboek overheidsmanagement: samen werken aan een overheid in beweging. Brugge.

Raad van State (2020). *Ministeriële verantwoordelijkheid – Een ongevraagd advies van de Afdeling advisering.* Den Haag: Raad van State.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2012), *Belichaming kundige overheid. Over openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2020). *Briefadvies Herziening uitkeringsstelsel*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). *Van Parijs naar praktijk: bekostiging en besturing van de decentrale uitvoering van het Klimaatakkoord*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2022a). *Van crisis naar opgave. Over de blijvende gevolgen van de coronapandemie voor gemeenten en openbare lichamen in Caribisch Nederland.* Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2022b). *Wetenschap en overheidsbeleid. Een spanningsvolle relatie.* Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur en Boom bestuurskunde.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2022c). *Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur.* Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2015). *SPR-speerpunt Risicocommunicatie.* Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21 427, nr. 41.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 32 813, nr. 813.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 32 813, nr. 974.

VVD, D66, CDA en ChristenUnie. *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*, Coalitieakkoord 2021-2025, 15 december 2021.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006). *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2023). *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten.* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Raad voor het Openbaar Bestuur
T.a.v. dhr. drs. J.M.M. Polman
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Warmte en Ondergrond

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ezk

Behandeld door

Datum
Betreft Adviesverzoek Leren van incidenten in de energietransitie

Ons kenmerk
DGKE-WO / 21304792

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Geachte heer Polman,

Bij de productie en toepassing van energie uit fossiele bronnen bestaan risico's voor veiligheid en gezondheid, die aan de hand van regulering worden gereduceerd tot aanvaardbare niveaus. Hetzelfde geldt voor risico's bij de productie en toepassing van duurzame energie. Samen met de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heb ik de Tweede Kamer in augustus van dit jaar geïnformeerd over de verwachte verkleining van veiligheids- en gezondheidsrisico's als gevolg van het overschakelen naar duurzame energie, en wat dat betekent voor de beleidsvorming.[1]

Duurzame energie is minder ingeburgerd en heeft dus een grotere nieuwswaarde. Daardoor kan een incident of ongeval met bijvoorbeeld waterstof of geothermie naar verhouding grote aandacht trekken. Dat is enerzijds goed omdat het belangrijk is om te leren en te verbeteren. Maar de keerzijde is dat er druk kan ontstaan om zo snel mogelijk beleidsmatige ingrepen te doen, zelfs voordat bekend is wat er precies is voorgevallen, wat de oorzaken waren en of de ingrepen wel effectief en proportioneel zijn.

Dit laatste verschijnsel staat bekend als de risico-regelreflex. Deze valkuil van bestuurlijke overreactie na een incident, waarbij disproportionele beleidsinterventies optreden op basis van voorbarige of te generaliserende conclusies, is door de ROB in 2012 behandeld in zijn advies *Belichaming van de kundige overheid*. Dat advies was een van de bouwstenen voor de kabinetsbrief uit 2015 over bestuurlijk balanceren met risico's en verantwoordelijkheden.[2] Eerder dit jaar verwees de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties in een andere context naar dit verschijnsel als "incidentregelreflex".[3]

Ongeacht hoe we deze reflex noemen, hij kan vrij makkelijk opkomen bij duurzame energie. Dat kan leiden tot disproportionele regelgeving waardoor het uitvoeringstempo een vertragende factor wordt in de realisering van de nationale klimaatdoelen. Voor die doelen is inbreng nodig van alle overheden, dus het is

[1] Kamerstuk 32 813, nr. 813.
[2] Brief minister van BZK (Kamerstukken 34 300-VII, nr. 15.
[3] Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2021), *Klem tussen balie en beleid*.

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Warmte en Ondergrond

Ons kenmerk
DGKE-WO / 21304792

belangrijk om bestuurders en beleidsadviseurs bij alle overheidslagen te helpen omgaan met deze reflex.

In de periode 2010-2014 zijn veel analyses en handreikingen gemaakt met betrekking tot dit verschijnsel. Daarbij is het perspectief van bestuurders aan bod gekomen, terwijl ook de rol van Kamerleden en van de media is geanalyseerd.[4] Recentere analyses en handreikingen zijn verschenen in bestuurlijke en in industriële kring.[5] Het kabinet heeft in de loop der jaren meermaals aangeduid alert te willen zijn op de risico-regelreflex, zoals in mei van dit jaar.[6]

De aanleidingen voor dit adviesverzoek zijn als volgt. De indruk bestaat dat de vele bestaande analyses, aanbevelingen en voornemens met betrekking tot deze reflex nog maar beperkt effect hebben gehad. Daar komt bij dat geen van die analyses toegespitst was op de specifieke context van de energietransitie. Bovendien is de maatschappelijke context van beeldvorming en debat de laatste jaren steeds sterker gepolariseerd, onder meer door de opkomst van sociale media. Daarnaast is het bij de energietransitie niet alleen van belang om voorbarige beleidsinterventies te vermijden, maar ook om goed te kunnen leren van incidenten en dat vraagt iets van de manier waarop ongevalsonderzoek wordt opgezet.[7]

Mijn adviesvraag is: *Wat is een robuuste en bestuurlijk hanteerbare manier om goed te leren van veiligheids- en gezondheidsincidenten bij de energietransitie en tegelijkertijd de risico-regelreflex te vermijden? Wat voor afspraken zouden er gemaakt kunnen worden rond pilotprojecten en eerste implementaties van duurzame energietechnologie (van productie tot gebruik), en tussen welke partijen?*

Ik zou u erkentelijk zijn als uw advies ook zou kunnen ingaan op deze deelvragen:
- Deelt de ROB de indruk dat er ondanks alle analyses en handreikingen nog onvoldoende progressie is geboekt met het vermijden van de risico-regelreflex? Zo ja, kan dat samenhangen met een gebrek aan verinnerlijking, onderbelichte aspecten of actoren, tekortkomingen in de aanbevelingen of met de politieke onvermijdelijkheid dat er na een groot ongeval altijd onmiddellijk een grote daad moet worden gesteld?
- Hoe kunnen bestuurders via afspraken of procedures ruimte scheppen voor een open en lerende houding? Met daarbij ruimte om goed uit te zoeken wat er gebeurd is, en ruimte voor bijvoorbeeld de mogelijkheid dat er geen

[4] Zie bijlage achteraan deze brief.
[5] Bv. Werkgroep BOVEN (2021), *Vragen en antwoorden over de bestuurlijke omgang met veiligheidsrisico's van de energietransitie. Een handreiking voor bestuurders en raadsleden door bestuurders*. Veiligheid Voorop (2020), *Handreiking Beter leren van incidenten in de (petro)chemische industrie.*
[6] In mei verscheen de kabinetsreactie op het RLI-advies over waterstof (Kamerstuk 32 813, nr. 711). Zie ook kabinetsreactie op ROB-advies Belichaming van de kundige overheid (Kamerstuk 29 362, nr. 218), kabinetsreactie op WRR-advies Evenwichtskunst (Kamerstuk 29 956, nr. 127), brief minister van BZK over bestuurlijk balanceren met risico's en verantwoordelijkheden (Kamerstukken 34 300-VII, nr. 15) en Ministerie van EZK, *Energierapport: transitie naar duurzaam*.
[7] Vgl. Hans de Bruijn (2007), *Een gemakkelijke waarheid. Waarom we niet leren van onderzoekscommissies*.

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Warmte en Ondergrond

Ons kenmerk
DGKE-WO / 21304792

noemenswaardige maatregelen nodig zijn als iets een menselijke fout blijkt te zijn geweest.
- Kan taalgebruik helpen om de reflex te verminderen?
- Kunnen actoren buiten de overheid, ondanks hun eigenstandige verantwoordelijkheid, een positieve rol vervullen bij het tegengaan van deze reflex die immers het algemeen belang schaadt?
- Kan de vraagstelling voor een commissie die ongevalsonderzoek gaat uitvoeren worden toegespitst zonder afbreuk te doen aan de onafhankelijke oordeelsvorming door zo'n commissie?
- In welke situaties kan het zinvol zijn om het zoeken naar verbetermogelijkheden en aanbevelingen niet op te dragen aan de commissie die de toedracht van het ongeval onderzoekt, maar aan een aparte commissie van deskundigen en praktijkkenners?
- Is het zinvol om onderscheid te maken tussen kleinere incidenten waarvan makkelijk geleerd kan worden doordat de risico-regelreflex zich niet zo gauw voordoet, en (potentieel) ernstige incidenten waar dat wel het geval is?

Hoewel de adviesvraag is gericht op de energietransitie, zou u kunnen overwegen om ook analogieën vanuit andere domeinen te gebruiken. En wellicht leent deze adviesvraag zich ervoor om een brede basis van expertise bijeen te brengen, net als gebeurde toen in de periode 2010-2014 meerdere adviesraden en tijdelijk toegevoegde raadsleden zich in dit onderwerp verdiepten.

Met de ministeries van IenW, BZK, VWS en JenV werken we momenteel aan uitgangspunten voor beleidsmatig omgaan met risico's van de energietransitie, op initiatief van het ministerie van EZK. Een van die uitgangspunten betreft het reageren op en leren van veiligheids- en gezondheidsincidenten. Daarbij kan alleen gebruik gemaakt worden van de tot nu toe bestaande analyses, die zoals gezegd onvoldoende lijken om de energietransitie een effectieve bestendigheid te geven tegen de risico-regelreflex. Zodoende zouden meerdere ministeries uw advies verwelkomen, dat ik graag rond de zomer tegemoet zou zien.

Hoogachtend,

D. Yeşilgöz-Zegerius
Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat – Klimaat en Energie

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Warmte en Ondergrond

Ons kenmerk
DGKE-WO / 21304792

Bijlage. Analyses en beleidsstukken over de risico-regelreflex, voor zover ons bekend (aanvullend op de voetnoten hierboven)

Rapporten van adviesraden:
- WRR (2011), *Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*
- ROB/RMO (2014), *Veiligheid en verantwoordelijkheid in het sociale domein*
- RLI (2014), *Risico's gewaardeerd*

Wetenschappelijk onderzoek:
- I. Helsloot en A. Scholtens (red.) (2015), Krachten rond de risico-regelreflex beschreven en geïllustreerd in 27 voorbeelden, Boom Lemma uitgevers
- Special in *Journal of Risk Research* (2014): drie artikelen door Macrae, Hesselbein en Van Tol
- M. Trappenburg, M.J. Schiffelers, G. Pikker en L. van de Camp (2012), *De risico-regelreflex vanuit politiek perspectief: Verkennend onderzoek naar de meningen van Kamerleden over risico's en verantwoordelijkheden*, USBO Advies, Universiteit Utrecht
- 'Symposium on the Risk Regulation Reflex', acht artikelen in: *European Journal of Risk Regulation* (2012)

Overige publicaties en films:
- F. Blanc, D. Macrae en G. Ottimofiore (2015), *Understanding and addressing the Risk Regulation Reflex. Lessons from international experience in dealing with risk, responsibility and regulation*
- SDU (2015), *Special slotconferentie Besturen met risico's*
- Ministerie van BZK (2014), *Bestuurlijke toolbox Balanceren met risico's en verantwoordelijkheden*
- Vereniging van gemeentesecretarissen (2014), *Tien gouden tips voor gemeentesecretarissen*
- K. de Ridder en S. Reinders (2014) *Regulering, toezicht en de risico-regelreflex. Een bestuurskundig essay in het kader van het programma Risico's en verantwoordelijkheden*, Rijksuniversiteit Groningen
- Ministerie van BZK, *Dialogen risico's en verantwoordelijkheden. Zestien bijeenkomsten met actoren in het risicolandschap*, juni 2011 – oktober 2012 (2012)
- I. Helsloot en J. van Tol (red.), *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden*, Ministerie van BZK 2012
- M. Februari (2014), *Veiligheid leeft niet bij veiligheid alleen*
- I. Smeets (2014), *Onzichtbare gevaren en grote rampen*
- M. Februari (2014), Een oneindig zware kerntaak
- J. van Tol (2014), 'Omgaan met de risico-regelreflex' in: P.B. Boorsma en A.E. Ronner (red.), *Jaarboek 2013*, Nationaal Netwerk Risicomanagement
- Voor andere documenten en films zie www.risicoregelreflex.nl

BIJLAGE II **Geraadpleegde personen**

Lies van Aelst, Wethoudersvereniging/Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies

Pieter Jelle Beers, Dutch Research Institute For Transitions/HAS green academy

Hans de Bruijn, Technische Universiteit Delft

Marjolein Dieperink, Vrije Universiteit Amsterdam/AKD

Paul 't Hart, Universiteit Utrecht

Ira Helsloot, Radboud Universiteit

Kristel Lammers, Nationaal Programma Regionale Energiestrategie/ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Anne Loeber, Vrije Universiteit Amsterdam/Athena Institute

Rob Smal, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Jan van Tol, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

BIJLAGE III

Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur

Drs. Han Polman, voorzitter
Commissaris van de Koning, Provincie Zeeland

Prof. dr. ir. Katrien Termeer, vicevoorzitter
Hoogleraar Bestuurskunde, Wageningen Universiteit

Drs. Angelique Berg
Tijdelijk raadslid, directeur-Generaal Centraal Bureau voor de Statistiek

Dr. Martiene Branderhorst
Algemeen directeur, Gemeente Den Haag

Prof. dr. Frank Hendriks
Hoogleraar vergelijkende bestuurskunde, Tilburg University

Prof. mr. dr. Frank van Ommeren
Hoogleraar Staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit Amsterdam

Drs. Daan Roovers
Docent en filosoof, Universiteit van Amsterdam en Erasmus Universiteit Rotterdam

Huri Sahin
Burgemeester, Gemeente Rijswijk

Drs. Peter Verheij
Zelfstandig adviseur en interim-professional publieke sector

Drs. Kees Jan de Vet
Dijkgraaf, Waterschap Brabantse Delta

Drs. Peter Wilms
Tijdelijk raadslid, economisch consultant publieke sector