

## Samen werken aan transities

*Ellen van Bueren, Technische Universiteit Delft*

Verdichten en verduurzamen, energieneutraal, CO<sub>2</sub> vrij, veerkrachtig, weerbaar, inclusief, circulair, slim, bereikbaar, vitaal en gezond; steden moeten aan veel ambities voldoen. Deze doelstellingen worden alomarmd, maar hoe deze doelstellingen te bereiken? Veel partijen worstelen met deze vraag; het antwoord daarop is nog verre van uitgekristalliseerd. Vriend en vijand lijken het erover eens dat benodigde veranderingen grootschalig en ingrijpend zijn, met veel gevolgen voor hoe ontwikkeling, beheer en operatie van de stad zijn georganiseerd. Dit artikel doet verslag van hoe verschillende partijen in de praktijk met deze veranderingsopgave omgaan, vaak geholpen door theoretische ‘verander’termen die deze opgave helpen duiden en richting geven.

### **Alles moet anders: rijksbrede transities**

Sinds enkele decennia is de rijksoverheid in de ban van transitieagenda’s. Deze begonnen misschien wel met het omvangrijke interdepartementale programma Nederland 2030 in de jaren negentig van de vorige eeuw. Daarin werden scenario’s gepresenteerd van de toekomst, van waaruit al terugredenerend (‘back-casting’) acties voor de korte tot lange termijn werden benoemd. De afgelopen vijf jaar hebben weer vele transitieagenda’s het licht gezien, met de circulaire transitieagenda’s als meest recente wapenfeit<sup>i</sup>. Deze sectorale agenda’s beschrijven de ingrijpende, disruptieve veranderingen die nodig zijn om in 2050 een circulaire economie te bereiken. Een van die agenda’s raakt rechtstreeks aan het domein van ruimte en wonen: de transitieagenda Bouw<sup>ii</sup>. Deze hangt samen met het jaar daarvoor gepresenteerde Grondstoffenakkoord<sup>iii</sup> en de Bouwagenda<sup>iv</sup>. De Bouwagenda identificeert de benodigde vernieuwingen in de bouw om onze steden om te vormen tot leefbare, vitale, gezonde, energieneutrale, circulaire en klimaatbestendige steden, waarin verantwoord met grondstoffen wordt omgegaan. En deze agenda bouwt refereert weer min of meer aan andere agenda’s uit de jaren daarvoor, zoals de Klimaatagenda<sup>v</sup>, Agenda Stad<sup>vi</sup> en de Energieagenda<sup>vii</sup>.

Ook op lokaal en regionaal niveau wordt er volop aan transitieagenda’s en de uitvoering daarvan gewerkt, zoals in het Roadmap Next Economy in de Metropoolregio Den Haag-Rotterdam. De agenda richt zich op het verbeteren van de internationale concurrentiepositie van de regio, onder invloed van de snelle ontwikkeling van internettechnologie en de overgang naar schone energie. Dit soort trajecten komt indirect voort uit de nationale agenda’s, maar ook uit de lokale behoefte aan verandering en de noodzaak om te voldoen aan internationaal overeengekomen doelstellingen, bijvoorbeeld op het vlak van energietransitie, en het waarborgen van de internationale concurrentie van stedelijke regio’s. Zo is de Roadmap Next Economy mede ingegeven door het OESO-rapport uit 2013 waarin werd gewezen op de kwetsbare voor de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven (Merk en Notteboom, 2013).

Auteursversie. Verschenen in Ruimte & Wonen. <https://www.ruimteenwonen.nl/>

Referentie: E. van Bueren, Samen werken aan transities. *Ruimte & Wonen*, 2018, nr. 1.

## Revolutie of toch evolutie?

Grote voordeel van deze transitieagenda's is dat zij overheid, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld gelegenheid bieden om gezamenlijk een stip op de horizon te zetten en het belang daarvan te onderstrepen. De agenda's worden gekenmerkt door pleidooien voor ingrijpende, sectoroverstijgende veranderingen, maar erkennen de noodzaak voor draagvlak en samenwerking in deze complexe opgaven. In de netwerksamenleving zijn overheden immers sterk afhankelijk van de medewerking van andere actoren. De transities zijn bovendien zo omvangrijk en complex dat overheden dit nooit alleen kunnen doen. In het opstellen en uitvoeren van de agenda's wordt dus volop samengewerkt met vertegenwoordigers van marktpartijen en maatschappelijke organisaties.

Zo is de Bouwagenda doorspekt met de term revolutie; we worden er in getraakteerd op 'sensationele innovaties' en de belofte op een 'sexy' bouwsector. Tegelijkertijd is de agenda tot stand gekomen in een ultiem polderproces met vijftig, deels vertegenwoordigende, partijen. De begroting voor de komende vijf jaar bevat nog te alloceren budgetten aan nog nader te definiëren partijen. De uitvoering van de agenda's vindt vaak plaats in de vorm van *roadmaps* met tussentijdse *deliverables* die in dialoog met deelnemersraden worden opgesteld. In de praktijk leidt dit tot een intensief proces van interactie en onderhandeling, gevoed door denktanks en begeleid door aanjagers, procesmanagers en regiegroepen. In deze processen van interactie en onderhandeling doemt al snel het revolutie dilemma op: revoluties laten zich doorgaans niet sturen en staan op gespannen voet met het betrekken van huidige belanghebbenden. Tegelijkertijd zijn het wel deze belanghebbenden die de verandering tot stand moeten brengen, willen we niet de grote chaos waarmee revoluties doorgaans gepaard gaan.

## Cowboys en kanaries

Dat transitieprocessen mogelijk pijnlijke gevolgen hebben, wordt onderkend door de (voormalige) nutsbedrijven. Hun voortbestaan is vaak onlosmakelijk verbonden met de leverantie of transport van een specifieke hulpbron en is veelal gebonden aan een specifieke infrastructuur. Met de komst van het zonnepaneel en andere decentrale technologieën werd het voor energiebedrijven en netwerkbeheerders duidelijk dat hun traditionele rol, misschien wel als een van de eersten, onder druk komt te staan. Om te voorkomen dat zij het kanariepietje van de transitie zijn, wordt druk gewerkt aan een herpositionering op de toekomst. Hoe die toekomst er uit gaat zien is echter ongewis. Dat hangt af van ontwikkeling van technologie en maatschappelijke en politieke voorkeuren, alle tot op zekere hoogte onvoorspelbaar en afhankelijk van grotere geopolitieke krachten.

Directies gaan daarom het experiment aan. Zij zijn bereid om te investeren in andere energiedragers, andere netwerken en andere producten, ook als die op gespannen voet staan met hun traditionele businessmodel. Deze experimenten en 'branchevreemde' uitstapjes bieden inzicht in het potentieel van nieuwe markten, om zo al doende te leren over mogelijke toekomst en hun rol daarin. Zo heeft netwerkbeheerder Alliander, dat graag vooroploopt in nieuwe ontwikkelingen, het in 2013 dochterbedrijf Duurzame Gebiedsontwikkeling (DGO) opgericht, dat zich richt op de ontwikkeling van liefst open netwerken voor lokale uitwisseling van duurzame energie. Deze maand besloot datzelfde Alliander de aandelen van dochter Allego, een bedrijf in laadpalen voor elektrische auto's, te verkopen. In 2016 leidde deze activiteit nog tot een ferme kop in het Algemeen Dagblad: 'De

Auteursversie. Verschenen in Ruimte & Wonen. <https://www.ruimteenwonen.nl/>

Referentie: E. van Bueren, Samen werken aan transitie. *Ruimte & Wonen*, 2018, nr. 1.

cowboys van Alliander laten zich niet temmen<sup>viii</sup>. Nu dit bedrijf zo sterk was gegroeid, paste het risicoprofiel niet meer bij de taak van een netbeheerder in bezit van publieke aandeelhouders, aldus Alliander. Eerder al oordeelde de rechter al dat het leveren van energie via de laadpalen was voorbehouden aan commerciële leveranciers, en niet aan een publieke netbeheerder<sup>ix</sup>. In 2017 heeft ook Engie zich op de markt van verduurzaming van gebouwen, gebieden en industrieën gestort, met de oprichting van bedrijf Engie Ventures and Integrated Solutions (Evis). Zij voeren samen met Tennet een pilot uit rondom decentrale energievoorziening: veel aangesloten apparaten kunnen tezamen een virtuele energiefabriek vormen. In dat project wordt het software platform gebouwd om vraag en aanbod van energie op elkaar af te stemmen. Netstabiliteit wordt zo steeds meer een gedeelde opgave.

### **Lokale experimenten**

Ook op lokale schaal wemelt het van de experimenten. Sommige zijn wat kleiner, andere groter van aard. Interessant is de diversiteit en onbevangenheid van de experimenten, soms ad hoc tot stand gekomen, soms gepland. Bekende voorbeelden zijn autofabrikant BMW die samen met ontwikkelaar Heijmans een deelautosysteem ontwierp voor het Timmerhuis, het Rotterdamse multifunctionele stadskantoor annex appartementengebouw. Elektrische deelauto's worden gevoed door de zonnepanelen op het dak, via een opslag in gebruikte autobatterijen. Of de drijvende decentrale biovergister in Buiksloterham, Amsterdam, van Waternet en woningcorporatie de Alliantie. De business cases van beide initiatieven zijn niet zaligmakend, maar partijen doen het vooral om ervan te leren.

Ook zijn er talloze zelfbouwers en zelfstandigen die de ontwikkeling van een kavel of gebied zelf ter hand nemen, en in hun zoektocht allerlei ideeën voor verduurzaming opdoen en die, liefst met elkaar, uitvoeren. Lokale netwerken zijn daarvoor cruciaal. Die netwerken blijken een enorme mobilisatiekracht te hebben voor het genereren van ideeën en de uitvoering daarvan. Op het gebied van grondstoffenhergebruik heeft dit al tot allerlei interessante initiatieven geleid. Zo heeft de gemeente Den Haag een grondstoffenmakelaar aan het werk gezet in De Binckhorst om uitwisseling en hergebruik van grondstoffen tussen actoren in het gebied te bevorderen. In potentie kan dat wel 20 miljoen Euro opleveren, is de schatting. Inmiddels bakt een bakker brood van het overgebleven bierbostel, een graanproduct, van een lokale bierbrouwer. Een combinatie van ontwikkelaars heeft inmiddels besloten om een cultuurhistorisch pand, een oude drukkerij, voorzichtig te demonteren, onderdelen deels ter plekke te hergebruiken en het pand elders weer grotendeels met behoud van karakteristieken op te bouwen.

### **Niches en experimenten**

Het voordeel van experimenten is dat zij de mogelijkheid bieden om al doende te leren en zaken uit te proberen. Experimenten bieden ruimte voor innovatie, partijen kunnen experimenteren met nieuwe rollen en regels en samenwerkingsvormen en de wenselijkheid van bepaalde processen en uitkomsten ervaren. Overeenkomstig de niche-gedachte – niches zijn afgeschermd, veilige omgevingen waarin een innovatie tot wasdom kan komen – zouden experimenten bij voorkeur moeten zijn vrijgesteld van de regels die in het heersende regime gelden. In de praktijk blijkt dat niet altijd even makkelijk. Experimenten die zich in de gebouwde omgeving afspelen zijn lastig te isoleren van de rest van de fysieke en institutionele omgeving. Zo kreeg Buiksloterham na lang aandringen

Auteursversie. Verschenen in Ruimte & Wonen. <https://www.ruimteenwonen.nl/>

Referentie: E. van Bueren, Samen werken aan transities. *Ruimte & Wonen*, 2018, nr. 1.

van betrokkenen de 'living lab' status van de gemeente Amsterdam. Helaas bleken niet alle knellende regels van de gemeente afkomstig en initiatiefnemers van experimenten moesten vrijstellingen dan ook bepleiten bij de andere betrokken overheden. Hoewel deze andere overheden niet onwelwillend tegenover dit soort verzoeken staan, blijkt het toch een extra hobbel voor de toch al zware taak van lokale initiatiefnemers. Vooral voor burgerinitiatieven zijn dit belastende trajecten. Daarnaast bleken sommige zaken toch al te zeer vastgelegd in besluiten om nog tot verandering te kunnen leiden. Om een kans te maken moeten innovaties dus in een zeer vroeg stadium van het planproces worden ingebracht om een kans te maken. Hoe groter het project, of hoe groter de betrokken organisaties, des te meer dit lijkt op te gaan (Steen en Van Bueren, 2017).

Ook de mogelijkheid tot falen, essentie van een experiment, ligt in de stedelijke omgeving toch wat gevoelig. Hergebruik van grijs water is nog altijd verboden sinds twintig jaar geleden in een Utrechtse Vinex-wijk de leidingen per ongeluk verkeerd waren aangesloten. Voor overheden blijkt het loslaten van hun traditionele rol moeilijk, hetzij uit gewoonte, hetzij uit verantwoordelijkheidsgevoel. Met name bij burgerinitiatieven blijkt het moeilijk om los te laten. De burger wordt al snel gezien als een instrument in de uitvoering van beleid. Dit kan dan ook leiden tot conflicten, bijvoorbeeld als de burger besluit het anders te doen dan de overheid het had voorzien. Zo ontstond in datzelfde Buiksloterham een lastige situatie toen zelfbouwers, individueel of collectief, weigerden aan te sluiten op het warmtenet, het voornaamste middel van de gemeente Amsterdam om haar energiedoelstellingen te bereiken.

### **Experiment + experiment = transitie?**

Het is natuurlijk de vraag in hoeverre al deze experimenten en initiatieven uiteindelijk ook optellen tot de benodigde transities. De experimenten bieden, afzonderlijk bekeken, aardige lessen voor verandering. Vaak worden 'experimenten' in een adem genoemd met de termen opschalen en versnellen; de verwachtingen van experimenten zijn hoog. Maar wat is er nodig om de lessen uit experimenten te trekken en inderdaad te benutten voor volgende, grotere projecten elders? Dat is nog lang niet altijd duidelijk. Een aantal zaken kan daartoe bijdragen, zaken die tot op heden niet altijd even goed aandacht krijgen.

#### *Transitie vereist organisatieverandering*

Een eerste les is dat transities ook gepaard dienen te gaan met verandering van organisaties zelf. In dat licht kunnen de experimenten van de infrastructuurbeheerders worden gezien. Support van de top van de organisatie is onmisbaar voor de doorwerking van dit soort experimenten in de organisatie. Zo is Waternet, het gecombineerde drinkwaterbedrijf van Amsterdam en waterschap AGV, een institutioneel antwoord op de behoefte om de stedelijke waterketen vanuit eenzelfde visie en organisatie aan te sturen. Het is dan ook niet verrassend dat juist vanuit deze geïntegreerde organisatie een enorme impuls uitgaat voor vernieuwing, waarbij zij ook andere partijen op sleeptouw neemt, zoals in het Rainproof programma<sup>x</sup>, over klimaatadaptatie van de stad, en het KennisActieWater programma<sup>xi</sup> waarin betrokkenen ervaringen met nieuwe vormen van governance van stedelijk waterbeheer met elkaar delen.

#### *Leer van experimenten*

Een tweede les is dat experimenten moeten worden ingebed in een leeromgeving. Het is niet vanzelfsprekend dat er wordt geleerd van experimenten. Vaak borrelen experimenten spontaan op,

Auteursversie. Verschenen in Ruimte & Wonen. <https://www.ruimteenwonen.nl/>

Referentie: E. van Bueren, Samen werken aan transities. *Ruimte & Wonen*, 2018, nr. 1.

gebruikmakend van een *window-of-opportunity*. Betrokkenen zijn er dan niet bewust mee bezig wat het experiment nu precies behelst, en wat zij ervan willen leren. Het trekken van overdraagbare lessen, die gedeeld kunnen worden met anderen, vereist onder meer het stellen van meetbare leerdoelen – kwantitatief of kwalitatief-, monitoring van de voortgang, en vastleggen van lessen. Ook het identificeren van de onderliggende of overkoepelende vragen is iets waar betrokkenen bij een experiment doorgaans niet mee bezig zijn. Voor betrokkenen bij experimenten zelf, vooral als deze min of meer spontaan op komen, is dit leren niet de eerste prioriteit; die ligt voor hen, logischerwijs, bij het slagen van het project. Het opzetten van een kennisinfrastructuur voor het leren van experimenten is dan ook hard nodig om zoveel mogelijk bruikbare lessen te trekken uit al deze initiatieven. Overheden en kennisinstellingen zouden daarin een belangrijke rol kunnen vervullen. Het AMS Instituut<sup>xii</sup>, een initiatief van de gemeente Amsterdam, en de Transitiecampus Zuid-Holland, dat door de provincie wordt opgericht, zijn hier voorbeelden van.

### *Verander de spelregels*

Om tot echt wezenlijke veranderingen in de samenleving te komen, ontkomen we er niet aan om de spelregels te veranderen die van invloed zijn op het handelen van overheden, bedrijven en burgers. De circulaire economie veronderstelt bijvoorbeeld dat het financieel loont om materialen te hergebruiken. Onder de huidige marktcondities en bijbehorende spelregels is dat voor de meeste materialen niet het geval. Het creëren van schaarste, of het op een andere manier veranderen van de prikkel tot materiaalgebruik, is een taak die de overheid, als marktmeester, liefst op bovennationaal niveau, op zou moeten pakken als ze de doelstellingen uit de eigen circulaire transitieagenda serieus neemt. Zo is bij het invoeren van het systeem van verhandelbare emissierechten voor de industrie al gebleken dat zo'n systeem alleen de prikkel verandert als het ook daadwerkelijk actoren dwingt tot anders handelen. De emissierechten werden zo ruim uitgedeeld dat er geen noodzaak was tot ingrijpende gedragsverandering. In afwachting van verandering van spelregels kunnen overheden, bedrijven en burgers in ieder geval al werken aan veranderingen die lonen binnen de huidige institutionele context, bijvoorbeeld gebruikmakend van de rol als opdrachtgever of consument. De verleiding ligt dan op de loer om met die resultaten al heel tevreden te zijn. Het is aan de betrokkenen om tegelijkertijd aan de verandering van de spelregels te werken, met een leidende rol voor de rijksoverheid.

### **Referenties**

Merk, O. and T. Notteboom (2013), "The Competitiveness of Global Port-Cities: The Case of Rotterdam/Amsterdam, the Netherlands", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2013/08, OECD Publishing, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/5k46pghnvdvj-en>

Steen, K., & Van Bueren, E. (2017). *Urban Living Labs: A Living Lab Way of Working*. AMS Research Report 2016–2017. Amsterdam: AMS Institute. <http://www.ams-institute.org/solution/urban-living-labs-2/>. Rijksbreed programma Circulaire Economie

---

<sup>i</sup> <https://www.circulair economienederland.nl/transitieagendas/default.aspx>

<sup>ii</sup> <https://www.circulair economienederland.nl/transitieagendas/transitieagenda+bouw/default.aspx>

<sup>iii</sup> <https://www.circulair economienederland.nl/grondstoffenakkoord/default.aspx>

<sup>iv</sup> <http://www.debouwagenda.com/default.aspx>

Auteursversie. Verschenen in *Ruimte & Wonen*. <https://www.ruimteenwonen.nl/>

Referentie: E. van Bueren, Samen werken aan transitie. *Ruimte & Wonen*, 2018, nr. 1.

---

<sup>v</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2013/10/04/klimaatagenda-voorkomen-aanpassen-en-ondernemen>

<sup>vi</sup> [www.agendastad.nl](http://www.agendastad.nl)

<sup>vii</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-energie/documenten/rapporten/2016/12/07/ea>

<sup>viii</sup> Van Mersbergen, Sander. De cowboys van Alliander laten zich niet temmen. *Algemeen Dagblad*, 29 januari 2016, <https://www.ad.nl/binnenland/de-cowboys-van-alliander-laten-zich-niet-temmen~a6ad8f15/>.

<sup>ix</sup> Van Dijk. Alliander zet laadpaal dochter Allego in de etalage. *Financieel Dagblad*, 25 januari 2018, <https://fd.nl/ondernemen/1238612/alliander-zet-laadpaal-dochter-allego-in-de-etage>

<sup>x</sup> <https://www.waternet.nl/blog/amsterdam-rainproof/>

<sup>xi</sup> <https://www.kennisactiewater.nl/>

<sup>xii</sup> Amsterdam Institute for Advanced Metropolitan Solutions, <http://www.ams-institute.org/>