



30^{years} Netherlands Commission for
Environmental Assessment

Duurzaamheidsanalyse

Besluitvaardig bestuur in wereldwijde waardeketens

Case Nederland

17 Juni 2024
Ref: 7367-01



Colofon

Titel Besluitvaardig bestuur in wereldwijde waardeketens

Datum 17 juni 2024

Werkgroep Simone Filippini (voorzitter)
Frank Dietz
Dennis van Peppen
Louise van Schaik
Katrien Termeer
Sibout Nooteboom (technisch secretaris)

Bijdragen Maarten Gischler
George de Gooijer
Peter van der Knaap
André Loozekoot
Hans Mommaas
Louis Meuleman
Sandra Pellegrom

Meelezer Lineke Mook

Referentie 7367-01

© Netherlands Commission for Environmental Assessment (NCEA). *Besluitvaardig bestuur in wereldwijde waardeketens*. 2024. 18 pagina's.

Contact:
w www.eia.nl
t +3130 234 76 60
e susan@eia.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord 2

1. Onze bestaanszekerheid vraagt actie voor een andere wereldeconomie 3
 - 1.1 In Nederland en voor Nederland 3
 - 1.2 Oog voor wereldwijde effecten van onze economie 3
2. Tijdige actie vraagt strategische capaciteit 5
 - 2.1 Waar we nu staan 5
 - 2.2 Waar de winst valt te behalen 5
 - 2.3 Op zoek naar zwakke schakels in onze strategische capaciteit 6
 - 2.4 Transitiedenken 7
3. Onze strategische capaciteit vergroten 8
 - 3.1 Het gesprek tussen ministeries en volksvertegenwoordiging 8
 - 3.2 Het gesprek tussen beleidsdiensten van ministeries 8
 - 3.3 Het gesprek tussen beleidsdiensten en beleidsuitvoering 9
 - 3.4 Het gesprek tussen overheid en maatschappelijk middenveld 10
 - 3.5 Het gesprek tussen overheid en burgers 11
 - 3.6 Het gesprek tussen burgers onderling 12
 - 3.7 Het gesprek tussen bestuurslagen 12
 - 3.8 De ondersteuning van al die gesprekken door onafhankelijke kennis 13
 - 3.9 Het leiderschap dat al die gesprekken mogelijk maakt 14
4. Wat kunnen we nú doen? 16
5. Bronnen 17

Voorwoord

De aanwijzingen stapelen zich op: voor de bestaanszekerheid van iedereen op aarde zijn transitie van wereldwijde handelsketens noodzakelijk. Door de verwevenheid van de wereldeconomie is dit op de lange termijn nodig voor een vreedzame en duurzame ontwikkeling waarin plaats is voor iedereen.

Wat kunnen overheden doen om transitie richting duurzame wereldwijde waardeketens te versnellen? Hoe krijgen besluitvormers goed inzicht in de dilemma's die daarbij komen kijken en hoe leggen ze deze dilemma's bloot zonder dat ze direct worden gepolitiseerd? Maar ook: En hoe nemen ze daarin burgers echt mee, zodat er steun ontstaat voor de keuzes die worden gemaakt?

Een werkgroep van Commissie mer heeft deze vragen geanalyseerd in een rapport getiteld *Improving governmental capacity to address sustainability dilemmas in global value chains*. De analyse laat zien op welke plekken overheden zich beter kunnen organiseren om met deze vragen om te gaan. Deze methodiek is vervolgens getoetst aan de Nederlandse praktijk. De conclusies daaruit leken ons zodanig relevant en actueel, dat we besloten ze apart samen te vatten en toe te lichten in dit Nederlandstalige rapport.

Simone Filippini
Voorzitter werkgroep Commissie milieueffectrapportage
Programma duurzaamheidsanalyse

1. Onze bestaanszekerheid vraagt actie voor een andere wereldeconomie

1.1 In Nederland en voor Nederland

*Alleen al uit eigenbelang zou Nederland meer moeten doen om te voorkomen dat de wereld voor velen onleefbaar wordt.*¹ Net als in alle andere landen zijn we in Nederland voor ons voedsel, onze energie, onze kleding en industrie en heel veel andere zaken afhankelijk van wereldwijde productiesystemen. Zonder die wereldwijd vertakte waardeketens van productie, handel en consumptie was onze welvaart niet mogelijk geweest. Nog los van ons welzijn in bredere zin.

We lopen nu tegen de grenzen aan van wat de aarde kan dragen. Naarmate die grenzen concreter in beeld komen, wordt de onderlinge concurrentie tussen landen en tussen mensen scherper. Dat zien we ook in Nederland gebeuren. Grote, op langetermijndoelen gerichte veranderingen van mondiale waardeketens – vanaf nu: transities – zijn daarom onvermijdbaar, ook voor onze eigen bestaanszekerheid. Het langetermijndoel wordt vaak samengevat als een ‘net zero-economie’: om netto geen broeikasgas uit te stoten moeten alle sectoren grondig veranderen. De energietransitie, de voedselsysteemtransitie, de transitie naar duurzaam transportsystemen, de transitie naar circulaire economie, de transitie naar een duurzame watercyclus, naar klimaat-robust ruimtegebruik – nationaal en internationaal – zijn allemaal nodig. Transities kun je bijsturen om het schip tijdig van koers te laten veranderen. Maar het inzetten van die transities doet op de korte termijn ook pijn. Die pijn willen we eerlijk verdelen. Het lukt alleen als we ook consensus bereiken over moeilijke vraagstukken rond bestaanszekerheid, gelijkheid, rechtvaardigheid, veiligheid, mensenrechten en de intrinsieke waarde van biodiversiteit. Alles bij elkaar is dit een transitie naar duurzame ontwikkeling.

Hoe langer we wachten, hoe moeilijker het wordt om ook oog te houden voor de effecten van onze economie op mensen en natuur in arme en kwetsbare landen. Waardeketens worden daardoor op termijn onhoudbaar en storten dan in. Met grote gevolgen voor iedereen in de wereld. Want uiteindelijk zitten we allemaal in hetzelfde schuitje.

1.2 Oog voor wereldwijde effecten van onze economie

In zijn beleid heeft Nederland al decennialang oog voor de wereldwijde effecten van haar economie. De meest omvattende afspraak waaraan Nederland zich momenteel heeft verbonden, is het nastreven van de duurzame ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties, die zijn gekoppeld aan Agenda 2030. Deze doelstellingen zijn beter bekend als de Sustainable Development Goals of SDG's. De SDG's gaan over bestaanszekerheid en kwaliteit van leven op onze wereld op lange termijn. De doelen lijken relatief veel op de CBS-monitor Brede Welvaart, die in Nederland onder meer wordt gebruikt voor het meten van het welzijn van de Nederlandse bevolking. In het verlengde van de SDG's voor klimaat en biodiversiteit

¹ Zie hoofdstuk 5 voor bronnen die dit onderbouwen.

heeft Nederland zich nadrukkelijk gebonden aan internationale verdragen (voor klimaat in Parijs (2015) en voor biodiversiteit in Kunming (2022)).

Hoewel de monitor de onderlinge afhankelijkheid van welzijnsdoelen 'hier' en 'daar' erkent en onderschrijft, leidt dit in de meeste gevallen niet tot doorwerking in beleidskeuzes. Tegelijkertijd erkent Nederland sinds 2001 al dat voor een duurzame ontwikkeling mondiale transities nodig zijn die er niet kunnen komen zonder doortastende keuzes te maken die daadkracht vergen. Dilemma's op verschillende niveaus spelen een belangrijke rol bij die stagnatie. Denk bijvoorbeeld aan vragen als:

- Wat is een eerlijke verdeling van lasten tussen hier en daar, nu en in de toekomst?
- Wat is de invloed van keuzes op prijzen, geopolitieke verhoudingen, natuur en klimaat?
- Hoe kan Nederland zich internationaal constructief opstellen, zonder zichzelf in de vingers te snijden? Hoeveel risico durven we te nemen, zeker als we zien dat het beleid van andere landen effect heeft op de transitie in Nederland (terugdringen emissies, kritische grondstoffen, voedselmarkten)?
- Kunnen we als mensheid überhaupt mondiale transities wel voldoende sturen richting langetermijndoelen?

Een onderliggende vraag daarbij is ook: hoe creëren we in Nederland consensus over de antwoorden op deze vragen en daarmee draagvlak om doortastende keuzes te durven maken? De vraag hoe we consensus kunnen bereiken lijkt belangrijker dan de meer inhoudelijke vraag welke beleidsopties er zijn, en wat op de lange termijn hun voor- en nadelen zijn. Er is al veel inhoudelijke kennis beschikbaar, maar zonder voldoende consensus hebben we te weinig capaciteit om die kennis in beleid om te zetten.

2. Tijdige actie vraagt strategische capaciteit

Tijdige actie vraagt strategische capaciteit om zich als land internationaal consistent constructief op te stellen vanuit mondiaal én nationaal gedeelde waarden en tegelijkertijd langetermijndoelen flexibel te kunnen vertalen naar belangen en naar passend kortetermijnbeleid. Dit geldt ook voor Nederland.

2.1 Waar we nu staan

Gelukkig is er al een aantal belangrijke stappen gezet. De energietransitie in Nederland komt op gang. Onze overheid doet al van alles om burgers bij dilemma's te betrekken, en wordt beter in het versnellen van transities in Nederland zelf. We noemen enkele voorbeelden:

- In de jaren '90 liep bij meerdere ministeries het programma *Implementation Challenge*, over het maken van goede keuzes tussen ontwikkelingsopties gelet op hun milieueffecten.
- Rond het jaar 2000 kwam de programmatische aanpak van beleid op, waar meerdere ministeries samen in gesprek gingen met belangenorganisaties.
- In 2001 werd transitiebeleid ingezet als sturingsfilosofie met als rol van de overheid het leiden van een maatschappelijke dialoog over transities en bijbehorende acties.
- Dit resulteerde onder andere in SER-akkoorden, klimaattafels en transitietafels, waar partijen met elkaar en met de overheid spreken over de implementatie van transities. Het Overleg Fysieke Leefomgeving faciliteert bijvoorbeeld over beleidskokers heen ambtelijke en maatschappelijke samenwerking voor het Noordzeegebied. Dit zijn gespecialiseerde dialoogplatforms die horen bij de Nederlandse overlegdemocratie – het poldermodel.
- In 2022 en 2023 heeft NL een ongeëvenaard aantal strategieën opgesteld die richting geven aan de wisselwerking tussen Nederlandse en internationale transities: de internationale klimaatstrategie (2022), de Nationale grondstoffenstrategie (2022), de Afrika strategie (2023), Nationaal programma Circulaire Economie (2023), etc. Allen zijn interdepartementaal tot stand gekomen. Soms nog verkennend zoals internationale klimaatstrategie (opschrijven wat we doen per beleidssector), soms ook verder geïntegreerd (zoals Afrikastrategie).

Deze voorbeelden laten zien dat het ons in principe lukt om rondom ingrijpende scenario's over ambtelijke kokers heen samen te werken en daarbij ook bedrijven, burgers en overheid samen te brengen. Het is nu echter de hoogste tijd om deze dialoog een slag verder te brengen en hierin ook mee te nemen wat de internationale gevolgen zijn van Nederlandse transities zoals de energietransitie. Voor die gevolgen is de laatste tijd al veel meer aandacht gekomen en ook voor nieuwe oplossingen die de pijn van transities eerlijker verdelen. De volgende vraag is: hoe zetten we die aandacht om in consistente keuzes met breed draagvlak? En hoe borgen we dit beleid, zodat we er niet na iedere verkiezing op hoeven terug te komen?

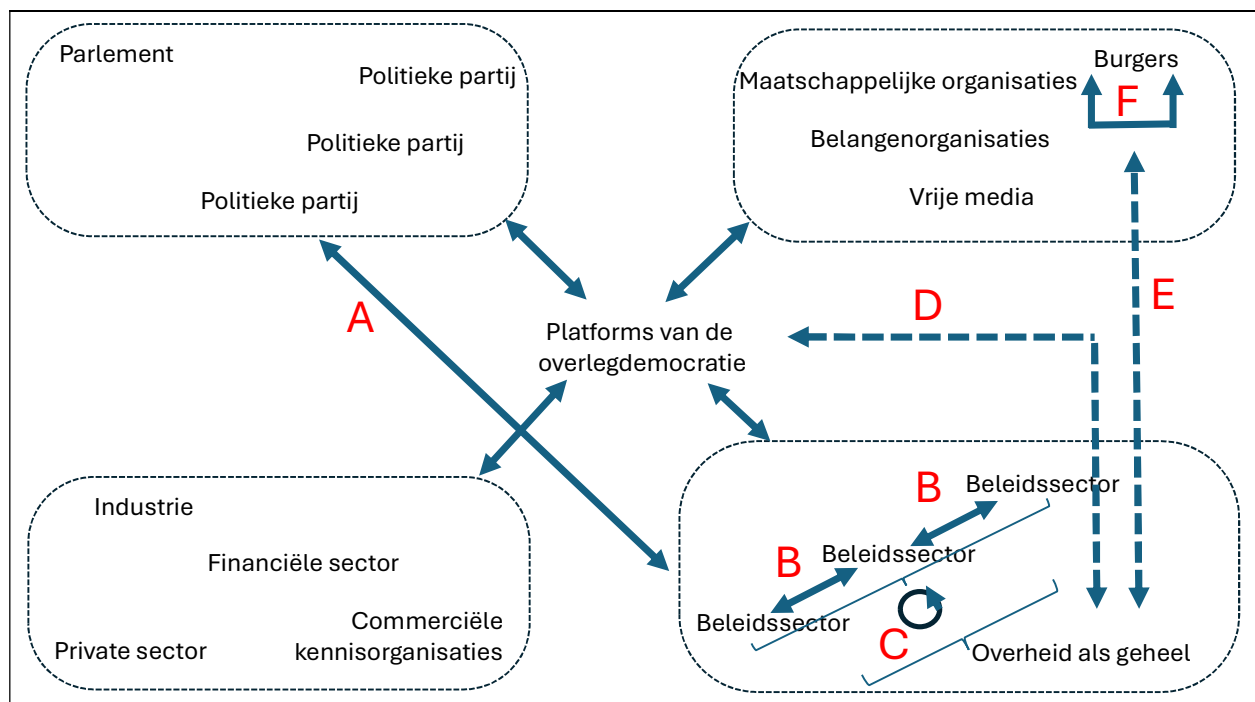
2.2 Waar de winst valt te behalen

De uitgangspositie is dus gunstig: Nederland onderschrijft de SDGs en monitort in eigen huis op Brede Welvaart. Nederland heeft in verdragen internationaal beloofd bij te dragen aan de transities die nodig zijn voor het klimaat en voor biodiversiteit, en monitort dat ook. Dit betekent dat er in ieder geval 'op

papier' oog is voor het welzijn van mensen en natuur hier en daar, nu en in de toekomst. Inclusief voor eigen welzijn zonder dat dit ten koste gaat van mensen of natuur elders, bijvoorbeeld via het waterbeheer en klimaatverandering. Ook hebben we al voorbeelden van werkwijzen die bewijzen dat het mogelijk is om ingewikkelde keuzes samen als maatschappij te maken. Daarnaast is er meer over dilemma's rond de ontwikkeling van mondiale waardeketens bekend dan de meeste mensen weten.

Winst valt nog te behalen door een constante dialoog gaande te houden tussen de verschillende onderdelen van het bestuurlijke systeem. In hoofdstuk 3 gaan we de verschillende onderdelen van het bestuurlijk systeem langs. Figuur 1 laat zien welke onderdelen het systeem heeft, en hoe deze als het ware een kralenketting vormen, waarbij de kralen met elkaar worden verbonden door schakels: de gesprekken A t/m F. Het bestuurlijke systeem is net zo sterk als de zwakste schakel. Per schakel stellen we vast wat er goed gaat en wat beter kan. De onderdelen van het bestuurlijke systeem vormen een ketting met sterke en zwakke schakels die in Figuur 1 zijn weergegeven (we onderscheiden zes onmisbare schakels A t/m F tussen onderdelen van het systeem). In hoofdstuk 3 analyseren we per schakel hoe sterk of zwak deze is.

Figuur 1. Schakels in het bestuurlijke systeem waar dialoog nodig is om het als land eens te worden over de rol van Nederland in mondiale ontwikkelingsdilemma's. Al deze dialogen in dit diagram kunnen de kennis van onafhankelijke instellingen benutten (zie 3.8).



2.3 Op zoek naar zwakke schakels in onze strategische capaciteit

Strategische capaciteit is een vermogen van individuele beleidsmakers bij overheid, bedrijven en belangenorganisaties en hun bestuurlijke systemen als geheel. Het is het vermogen om actie te ondernemen die tegelijkertijd doelen op korte en op lange termijn dient. Om korte- en lange termijndoelen met elkaar te verenigen, moeten beleidsmakers elkaar kunnen vinden over hoe iedereen een redelijke bijdrage kan leveren. Om het daarover eens te worden, is veel dialoog nodig tussen de

verschillende onderdelen van het bestuurlijke systeem. Ieder onderdeel heeft een cruciale bijdrage aan de strategische capaciteit van het totale bestuurlijke systeem:

- Burgers kunnen invloed uitoefenen in dit systeem door zowel hun kiesgedrag, hun activisme als hun consumptiegedrag.
- Bedrijven kunnen zelf verduurzamen als dit hun continuïteit niet aantast en ambitieuzere scenario's ontwikkelen die afhankelijk zijn van een door de overheid gecreëerd speelveld.
- De overheid als geheel kan bedrijven en burgers sturen via regelgeving en belastingstelsel.
- Beleidssectoren van de overheid kunnen hun beleid dezelfde kant op laten werken.
- Uitvoeringsorganisaties van de overheid kunnen de beleidssectoren rondom dilemma's beleidsneutraal ondersteunen in hun denkproces en ze kunnen platforms van de overlegdemocratie creëren, zoals transitietafels.
- Het maatschappelijk middelveld (belangenorganisaties van burgers en bedrijven) kan in gesprek gaan met elkaar en met de overheid.
- De Tweede Kamer kan wetgeving initiëren en besluiten nemen over wetgeving en korte-termijnbeleid in lijn met langetermijndoelen.

Dit zijn onderdelen van het bestuurlijke systeem die met invloed en macht kunnen sturen op langetermijndoelen. In hoofdstuk 3 analyseren we de schakels tussen deze onderdelen van het bestuurlijke systeem en gaan we in op de rol van onafhankelijke kennisinstellingen en van leiderschap.

2.4 Transitiedenken

Transitiedenken gericht op langetermijndoelen helpt de dialoog over waarden, toekomst, verandering en acties. Als we elkaars waarden waar het op de lange termijn om gaat beter begrijpen, kunnen we ook onze belangen op de kortere termijn anders zien. Het onderbouwt beleid op basis van zijn verwachte bijdrage aan het versnellen van transities waarmee gedeelde waarden worden gerealiseerd die zonder transitie onbereikbaar zijn. Dit kan door terug te redeneren (1) vanuit maatschappelijke waarden zoals vormen van bestaanszekerheid die pas op lange termijn kunnen worden gerealiseerd naar (2) mogelijke scenario's waarop een mondiale economische waardeketen daar kan komen ('transitiepaden') naar (3) de kleine haalbare stappen die Nederland kan zetten op die transitiepaden. Deze dialoog helpt om beleid in meerdere sectoren in samenhang af te stemmen op transities, en de dilemma's die ontstaan snel inzichtelijk te maken. Kennisinstellingen die voldoende als onafhankelijk van de politiek worden gezien kunnen de dialoog voeden met scenario's.

Hoe meer transitiedenken we toepassen in dialoog, hoe meer strategische capaciteit we in Nederland met elkaar kunnen ontwikkelen. Omdat op de lange termijn alles met alles samenhangt, is transitiedenken echter niet eenvoudig.

3. Onze strategische capaciteit vergroten

3.1 Het gesprek tussen ministeries en volksvertegenwoordiging

In 2022 en 2023 zijn er relatief veel strategieën in de Tweede Kamer besproken, mogelijk samenhangend met de vele onzekerheden die in de maatschappij worden gevoeld (zoals Corona, klimaat, inval Oekraïne)². Er zijn echter nog weinig debatten in de Tweede Kamer over langetermijndilemma's rond mondiale vraagstukken, waarbij de Kamer nieuwe keuzes maakt met het oog op effecten elders, en die ook doorwerken in effectief beleid. De strategieën zijn slechts een eerste stap in strategisch denken maar moeten in de uitvoering worden geconcretiseerd. Dit blijft raken aan meerdere portefeuilles. Ministers leggen alles dat wettelijke consequenties heeft voor aan de volksvertegenwoordiging, maar het debat dat daar plaatsvindt wordt nog weinig geïnformeerd door transitiedenken. Ambtelijke beslisnota's zijn een onderbenutte kans om dat debat te voeden, en gesprekken blijven veelal binnen vaste Kamercommissies die kijken naar een enkele ministerportefeuille, waardoor een dilemma niet van alle kanten kan worden besproken. Het organiseren van gesprekken in de Tweede Kamer langs lijnen van transities is lastig als de stukken door één ministerie worden voorbereid. Een voorbeeld dat het anders kan is de internationale klimaatstrategie die door twee ministers namens vijf departementen is ingediend en besproken.

Om dit te veranderen ligt het voor de hand dat ministeries nu ook structureler en concreter over de inhoud het voortouw nemen bij de integratie rondom mondiale transities zodat betrokken Kamerleden vanuit meerdere vaste commissies samen de dilemma's kunnen bespreken. Om dat voortouw te kunnen nemen is dus eerst een gesprek tussen de beleidsdiensten van ministeries nodig, die samen de stukken voorbereiden. Ook als een minister het liever simpel wil houden moeten ambtenaren hun minister wijzen op alternatieve opties en hun effecten.

Op de schakel ministeries – volksvertegenwoordiging kan de overheid de strategische capaciteit van Nederland vergroten met de volgende maatregel:

- De Tweede Kamer integraler informeren over de relatie tussen besluitvorming, de impact daarvan op de transities van de mondiale handelsketens en het langetermijneffect op maatschappelijke waarden (in 3.2 staat hoe).

3.2 Het gesprek tussen beleidsdiensten van ministeries

Gebrek aan samenwerking (verkokering) tussen en binnen ministeries (beleidssectoren) verhindert vaak dat de Kamer voldoende integraal per transitie wordt geïnformeerd over besluitvormingsopties die verschil zouden maken. Dit is ook zichtbaar in de genoemde strategieën die zijn opgesteld. Ieder departement levert hierin een eigen hoofdstuk of paragraaf aan. Soms zien we wel stappen richting

² Naast de eerdergenoemde kunnen we toevoegen een mondiale gezondheidsstrategie (2023), een beleidsnota mensenrechten, democratie en internationale rechtsorde (2023) en een veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden (2023).

gezamenlijke besluitvorming. In de internationale klimaatstrategie wordt over kolommen heen samengewerkt aan de waterstof agenda.

Dat is goed te begrijpen. De werkprogrammering van ambtenaren vindt in de hiërarchie plaats en niet per beleidssectoren–overstijgende transitie. Niet alleen de tijd die ambtenaren beschikbaar hebben, beperkt de overstijgende dialoog over mondiale dilemma's en transitiedenken, ook de nodige kennis is niet altijd tijdig in een beleidssector voorhanden om op politieke kansen in te kunnen spelen. Vertrouwelijkheid is nodig om vrijelijk te kunnen zoeken naar een gezamenlijke analyse van ministeries als tegenwicht voor mogelijk eenzijdige lobby's. Dialogen moeten kunnen bijdragen aan synergie tussen diensten maar niet noodzakelijk tot gezamenlijke strategische besluiten: het kan ook als kennis doorwerken in afzonderlijke stukken en beslisnota's. Zodra een analyse voldoende gedeeld wordt kan deze ook vertaald worden in concreet doel – een langetermijnvisie die ook aantrekkelijk is voor politici. Terugtrekken achter de schermen om vrijelijk de overheidsstrategie te bespreken hindert de transparantie naar burgers toe niet. Een heldere strategie maakt het juist makkelijker om eenduidig en transparant te communiceren.

Beleidssectoren kunnen hun onderlinge synergie verbeteren door gezamenlijk steun te vragen aan uitvoerende diensten die beleidsneutraal werk uit handen nemen. (Ministerieneutraal is eigenlijk een beter woord, want de resulterende overheidsstrategie is in de ogen van de maatschappij niet beleidsneutraal, ook al is die overheidsstrategie gebaseerd op dialoog met maatschappelijke partners.) Beleidsdiensten kunnen een ondersteunende dienst informeren over hun lopende activiteiten om kansen op synergie te signaleren, en om bijeenkomsten te faciliteren om potentiële synergie die ze zien te verzilveren. Waar dit veel van flexibiliteit en vertrouwen vraagt, kan dit beter binnen de overheid blijven.

Op de schakels tussen de beleidsdiensten van ministeries kan de overheid de strategische capaciteit van Nederland vergroten met de volgende maatregel:

- Een transitie–georiënteerde gezamenlijke ondersteuning opzetten (in 3.3 staat hoe), ervanuit gaande dat ieder aspect van een transitie momenteel belegd is bij een beleidsdienst die ook enige capaciteit kan vrijmaken om met die ondersteuning interdepartementaal de transitie te analyseren.

3.3 Het gesprek tussen beleidsdiensten en beleidsuitvoering

Er is veel samenwerking tussen departementen nodig om langetermijndilemma's in kaart te brengen en beleid in de beleidssectoren beter te onderbouwen, rekening houdend met de afwenteling van effecten op het buitenland. Dit is complex, kan in het kabinet gevoelig liggen, en er is geen dienst die de opdracht heeft om dit proces achter de schermen te ondersteunen. Zo'n dienst zou de strategische capaciteit van de overheid kunnen vergroten door de overbezette beleidsmedewerkers te ontlasten zonder hun politiek–ondersteunende verantwoordelijkheid over te nemen. Dat kan door het transitiedenken actief in te brengen. Zo ontstaat er een gesprek tussen beleidsdiensten en beleidsuitvoering over strategisch gevoelige beleidsopties rond transities waar ze gezamenlijk hun bewindspersonen over kunnen informeren, en daarna de Kamer.

Als dit gat wordt gevuld kunnen departementen integraler transitiegewijs de politiek informeren, de samenhang tussen sectoraal beleid laten zien, inspelen op kansen, en kan de Tweede Kamer haar eigen dialoog ook beter rond die transities en langetermijnvragen organiseren. Dit is een effectieve en efficiënte manier om de strategische capaciteit van de overheid zelf en vervolgens daarmee ook het hele bestuurlijke systeem te vergroten, van Tweede Kamer tot bedrijven en burgers.

Op de schakel tussen beleidsdiensten en uitvoering kan de overheid de strategische capaciteit van Nederland vergroten met de volgende maatregelen:

- Diensten per transitie beleidsneutraal beleidsprocessen (beter) laten ondersteunen met kennis, organisatiegeheugen en gespreksfacilitatie. Je kunt denken aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving of het LEF Future Centre. Deze faciliteit kan de beleidsdiensten met eigen deelbelangen 'ontzorgen' op het vlak van institutioneel geheugen (kennis) en kan de samenwerking beleidsneutraal faciliteren. Dit kan interdepartementale opdrachtverstrekking vragen en vraagt ook voldoende gekwalificeerd personeel.
- Gebruik maken van de vele lessen uit het verleden en de instrumenten die ontwikkeld zijn en instituties die al bestaan om ambtelijke processen structureel te ondersteunen, maar die onderbenut worden voor zover het gaat om de Nederlandse bijdrage aan mondiale transities. Denk aan het LEF Futures Centre van Rijkswaterstaat, het Overleg Fysieke Leefomgeving voor facilitatie, of de internationale kennis van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

3.4 Het gesprek tussen overheid en maatschappelijk middenveld

In de overlegdemocratie, ook wel poldermodel genoemd, spreken de partners uit het maatschappelijke middenveld met elkaar. Het gebeurt op platforms die de overheid veelal mogelijk maakt zoals de Sociaaleconomische Raad, het Overleg Fysieke Leefomgeving en Transitietafels. De maatschappelijke partners op deze platforms vertegenwoordigen bedrijven, werknemers, consumenten en burgers, voor zover die een transitie raken en voor zover die op nationaal niveau georganiseerd zijn. Samen adviseren ze het kabinet, wat betekent dat ze eenzijdige lobby's kunnen overstijgen. Ministeries kunnen ook vragen stellen en op inhoud reageren. Uiteraard hebben deze platforms geen monopolie op contact met de overheid, maar kunnen ze met gezaghebbende analyses wel afdwingen dat eenzijdige lobby's met goede argumenten komen als hun wensen niet lijken bij te dragen aan wenselijke transities.

Op veel van deze platforms wordt transitiedenken toegepast. De platforms krijgen vaak een langetermijnopdracht mee van de overheid (een missie), maar bepalen vooral hun eigen agenda. Er wordt nadrukkelijk gesproken over mogelijke transitiepaden gericht op gedeelde waarden voor de lange termijn, die flinke ingrepen nodig hebben. Omdat dat onverwachte consequenties kan hebben zijn dit zeer actieve netwerken die langs informele weg verbindingen met elkaar leggen waar ze elkaar raken. Het blijft wel lastig om mensen die zich niet hebben georganiseerd of die niet in Nederland wonen aan tafel te representeren, ook als de mondiale verwevenheid hun belang ook ons eigen belang maakt.

Om te zorgen dat geraakte groepen die constructief mee kunnen denken zoveel mogelijk vertegenwoordigd zijn aan deze tafels, ondersteunt de Nederlandse overheid traditioneel organisaties

uit het maatschappelijk middenveld. Ondanks een ledenbasis in Nederland kunnen deze aanvullend budget nodig hebben, met name als de vertegenwoordigde groep weinig financiële slagkracht heeft. In het verleden gold dat voor de milieubeweging, nu geldt dat nog steeds voor de organisaties die de stem van de armen van de wereld in Nederland laten horen. Bij mondiale transitie gaat dit zowel om de organisaties die actief zijn in ontwikkelingslanden als die actief zijn op het gebied van milieu en rechtvaardigheid in Nederland zelf. Deze organisaties kunnen hun achterban beter bereiken dan de overheid dat kan, en ze kunnen zorgen voor tegengas aan de transitietafels.

De overheid moet in staat zijn om tegelijkertijd deze platforms te ondersteunen zonder daar iets voor terug te verwachten anders dan hun actieve deelname aan de dialoog en hun achterban daarbij te betrekken. Tegelijkertijd moet de overheid vanuit alle beleidsterreinen die raken aan wat op een platform wordt besproken inhoudelijk beleidsmatig meedoen om argumenten te verzamelen voor het eigen beleid, of de bijstelling ervan, en ook om het aan te geven als beleid niet uitvoerbaar is.

Op de schakel tussen overheid en maatschappelijk middenveld kan de overheid de strategische capaciteit van Nederland vergroten met de volgende maatregelen:

- Ongebonden Nederlandse organisaties die wereldwijde belangen vertegenwoordigen financieel ondersteunen zodat deze belangen zich kunnen representeren op de platforms van de overlegdemocratie (de steun die de overheid hieraan traditioneel geeft, lijkt nu af te kalven).
- Het vermogen van departementen vergroten om aanwezig te zijn en het transitiedenken te vertalen naar de eigen hiërarchie, en vervolgens daarover meer als gehele overheid (*whole of government*) in gesprek te gaan over mondiale dilemma's met burgers of direct of via overlegplatforms die je indien nodig kunt ondersteunen. De oplossing daarvan wordt boven al besproken (in 3.3).

3.5 Het gesprek tussen overheid en burgers

Als de overheid zich integraler rond transitie organiseert, zoals boven is beschreven, kan ze haar dilemma's ook makkelijker met burgers bespreken en daar ook gezamenlijk middelen voor vrij maken. Dat is cruciaal om te zoeken naar strategische keuzen die draagvlak hebben. De overheid heeft een eigen verantwoordelijkheid, maar polderplatforms kunnen waardevolle inspiratie bieden om te bepalen wat aan burgers wordt voorgelegd.

Het voeren van een beleidsneutrale dialoog met burgers is nog wel een zwak punt in het Nederlandse bestuurlijke systeem. Er wordt – vooral decentraal – geëxperimenteerd met burgerberaden die in korte tijd veel dialoog moeten faciliteren en een impuls moeten geven aan het begrip van zoveel mogelijk burgers voor de dilemma's in het beleid. Politici hebben het dan in het publieke debat makkelijker om aan te sluiten bij feiten die deze burgers al kennen. Naast burgerberaden kun je bij dialoog over mondiale dilemma's ook denken aan het organiseren van de kleinere en meer permanente burgerpanels, en referenda over waardendilemma's die volgen uit transitiedenken.

Op de schakel tussen overheid en burgers kan de overheid de strategische capaciteit van Nederland vergroten met de volgende maatregelen:

- Zélf integraler rond mondiale transitie werken (zie 3.2 en 3.3) en zo ook makkelijker het gesprek met burgers integraal en beleidsneutraal organiseren, bijvoorbeeld in burgerberaden.
- Burgers stimuleren om mee te doen. Veel burgers hebben tijd en interesse voor mondiale duurzaamheid. Ze kunnen ook elkaar stimuleren (zie 3.6), en kennis zoeken en kennis aan elkaar overdragen (zie 3.8). Hun leiders kunnen dit aanmoedigen (zie 3.9).

3.6 Het gesprek tussen burgers onderling

De strategische capaciteit van ons land kan groter worden als groepen burgers contact met elkaar hebben, oog hebben voor de situatie van de ander en elkaars waarden en afwegingen begrijpen. De rol van informele relaties en vertrouwen is hier cruciaal en dit lijkt in Nederland te eroderen. Het kan leiden tot een vicieuze cirkel: minder vertrouwen in media, wetenschap en overheid zelf kan leiden tot minder budget voor deze cruciale schakels in onze strategische capaciteit. Een zichzelf versterkend effect.

Op de schakel tussen burgers onderling kan de overheid de strategische capaciteit van Nederland vergroten met de volgende maatregelen:

- Actief beleid voeren om het vertrouwen tussen burgers onderling te stimuleren, onder andere met onafhankelijke kennis (3.7 en 3.8) en het juiste leiderschap (3.9).

3.7 Het gesprek tussen bestuurslagen

Nederland heeft ook in eigen huis een taak om mondiale transitie te versnellen op het gebied van waardeketens zoals energie, materialen (circulariteit) en landbouw. Het bouwen van windmolens, energieinfrastructuur, infrastructuur voor circulariteit en een landbouw met minder 'mondiale voetafdruk' heeft gevolgen voor onze schaarse ruimte. De ruimtelijke knopen die we in Nederland moeten doorhakken met het oog op onze bijdrage aan mondiale transitie kunnen stuiten op verschillende opvattingen over rechtvaardigheid van de herinrichting van Nederland. De vraag is of we deze dilemma's en deze keuzen als land goed doordacht hebben toen we samen met de EU aan de rest van de wereld beloofden dat we zouden bijdragen aan mondiale transitie voor klimaat en biodiversiteit.

Veel mondiale dilemma's komen pas echt op tafel nu de ruimtelijke uitwerking wordt gemaakt, en die dilemma's lopen dwars door de Nederlandse bevolking heen. Er zijn veel lokale transitie-initiatieven van burgers en bedrijven. Hun initiatieven hebben vaak toestemming en steun nodig van overheden. Dit betekent dat overheden zich niet alleen bewust moeten zijn van deze maatschappelijke initiatieven, maar er ook sturing aan moeten geven in het licht van mogelijke onrechtvaardigheid die andere Nederlanders kunnen ervaren, bijvoorbeeld omdat hun energierekening omhooggaat, vlees duurder wordt, of er geen ruimte overblijft voor woningbouw. Overheden moeten deze onrechtvaardigheden afwegen tegen de internationale onrechtvaardigheid en verlies van geloofwaardigheid in de wereld door het niet voldoen aan internationale afspraken. De inhoudelijke logica van die sturing houdt zich

dus niet aan bestuurlijke grenzen: een gebiedsgerichte aanpak is nodig. Naast faciliteren van beweging in de samenleving is er daardoor tegelijkertijd een roep om meer regie door het rijk op de ruimtelijke ontwikkeling met het oog op nationale en internationale belangen als het lokaal niet lukt om transitie te realiseren. Dit kan bijvoorbeeld door prioriteiten te stellen in het overstijgende (inter)nationale belang. Er worden pogingen tot regie gedaan, maar dit is uiterst complex. Denk aan de gebieden die het rijk heeft aangewezen om zich vanuit de nationale omgevingsvisie actiever bezig te houden, de gebieden van het Rijksprogramma Regionale Energie Strategieën, en het programma Integraal Rivier Management. De complexiteit lijkt soms zo groot dat er 'van bovenaf' niet tegen op te organiseren en regisseren lijkt.

Op de schakel tussen de bestuurslagen kan de overheid de strategische capaciteit van Nederland vergroten met de volgende maatregelen:

- Neutrale gebiedsfacilitatoren meer ruimte geven. Samenwerkende ontwikkelaars kunnen samen in gesprek met gebruikers van een gebied. Milieueffectrapportage kan hierbij een verbindend en een verantwoordend en legitimerend hulpmiddel zijn als je het met die processen mee laat lopen.
- Waar een existentieel belang geraakt wordt en er weinig tijd is om te reageren, breekt de nood de wet, en kunnen ruimtelijke keuzes noodgedwongen niet wachten; deze kunnen dan slechts achteraf verantwoord worden.
- Meer preventief structurele dialoog ondersteunen met en tussen burgers over de voorwaarden voor acceptatie van ruimtelijke ingrepen en om burgers minder gevoelig te maken voor misinformatie.

3.8 De ondersteuning van al die gesprekken door onafhankelijke kennis

Omdat burgers via verkiezingen en via hun gedrag als consument en soms als ontwikkelaar of investeerder meebeslissen over beleid, is hun rol in strategische capaciteit belangrijk. In dialogen wordt kennis uitgewisseld die onze standpunten bepaalt. Daar zit tegenwoordig ook misinformatie bij. Er is veel betrouwbare kennis beschikbaar, maar door deze complexiteit bereikt die kennis grote groepen mensen niet. Veel dilemma's kunnen op de korte termijn niet worden opgelost. Wil je daar toch constructief mee omgaan op de korte termijn, dan moet dialoog ook over de lange termijn gaan (transitiedenken). De focus van het gesprek op de korte termijn wordt sterker als het publieke debat meer gepolariseerd raakt rondom beleidsbeslissingen op korte termijn: dit trekt de aandacht weg van duurzaamheidsdilemma's.

Betrouwbare kennis over de lange termijn komt uit talloze bronnen die grotendeels door de overheid gefaciliteerd en/of gereguleerd worden met het oog op onafhankelijkheid, zoals onderwijs, wetenschap, media. In Nederland zijn er allerlei kennisinstituten die scenario's van mogelijke toekomsten maken, beleid analyseren en onderbouwingen van beleid maken of controleren, zoals adviesraden, planbureaus en de Commissie mer. In toenemende mate, en als hun doelgroep daar iets mee kan en wil, passen kennisinstellingen en media ook transitiedenken toe, met name adviesraden en planbureaus. Beschikbaarheid van kennis lijkt dus niet de zwakste schakel in onze strategische capaciteit.

Op de schakel tussen het bestuurlijke systeem en de onafhankelijke kennisinstellingen kan de overheid de strategische capaciteit van Nederland te vergroten met de volgende maatregel:

- Faciliteren dat betrouwbare kennis weer wordt begrepen en vertrouwd. Dit betekent waar nodig investeren in alle andere schakels van strategische capaciteit, wat afhangt van leiderschap (3.9). Deze analyse van de Commissie mer kan gezien worden als een onderbouwing van de urgentie van dit vraagstuk, dat samenhangt met grote vragen over het onderwijssysteem, de media en omgangsvormen in de politiek.

3.9 Het leiderschap dat al die gesprekken mogelijk maakt

Leiderschap moet ontstaan. Dat kun je niet organiseren. Dit is dus een oproep.

De overheid kan, zoals hierboven is geanalyseerd, investeren in de verbindingen tussen organisaties en mensen en in de dialoog die nodig is om onze strategische capaciteit te vergroten. Dialoog is wel een voorwaarde, maar geen concreet resultaat in de zin van maatschappelijke belangen en waarden.

Investeren in dialoog vergt daarom een eigen initiatief, een type leiderschap, dat niet louter uit is op zichtbare resultaten op korte termijn, anders dan die dialoog zelf. In een context van polarisatie rond beleidskeuzen op de korte termijn wordt de overheid er eerder van verdacht een eenzijdig belang te dienen. Het persoonlijke belang om je in te zetten voor dialoog als doel op zich neemt dan af. Je hebt al je tijd en aandacht nodig om je staande te houden in het gepolariseerde debat over de korte termijn. Dialoog is tijdrovend: je hebt eerst een partner nodig om mee in dialoog te gaan, en dat betekent investeren in de relatie.

In de politiek is dit extra lastig: je ligt onder een vergrootglas van een achterban die resultaten wil zien, geen dialoog. Na verkiezingen verandert het toneel en moet je opnieuw in relaties investeren. Politieke leiders die mensen in dialoog willen verbinden rondom mondiale transitie zijn daarom sterk afhankelijk van dienend ambtelijk, verbindend leiderschap. Ambtenaren hebben meer tijd – als ze de ruimte krijgen van hun politieke leiders. Zij kunnen in plaats van alleen maar het gepolariseerde debat te ondersteunen ook verbindingen en strategische capaciteit binnen het apparaat mogelijk maken (zie met name 3.1, 3.2 en 3.3). Er is weliswaar een SDG-ambassadeur voor het buitenland en een SDG-coördinator voor het binnenland, maar het blijkt ook voor hen lastig om mondiaal transitiedenken voldoende op de kaart te zetten en door hun procesinterventies de aandacht weg te trekken van de gepolariseerde korte termijn. Nederland kent ook ‘gezanten’ die meer focus hebben, maar met mandaat over departementen. Denk aan klimaatgezant, watergezant, grondstoffengezant. Veel gezanten zijn ofwel op buitenland gericht (klimaatgezant) ofwel op Nederland (grondstoffengezant).

Een ambassadeur, coördinator of gezant kan het ook nooit alleen, en heeft te maken met een kip-ei situatie: om andere leiders te enthousiasmeren om initiatief te nemen moet er eerst een gezamenlijk perspectief zijn; een ‘missie’ voor de lange termijn die voldoende hoop geeft. Maar om die missie te ontwikkelen heb je juist eerst dialoog nodig waarbij voldoende partijen zijn aangesloten zodat er plaats is voor de waarden van genoeg burgers.

Om de strategische capaciteit van Nederland te vergroten:

- Kunnen ambtelijke leiders voorstellen doen om de bovengenoemde maatregelen uit te werken. Ze kunnen met elkaar per transitie aan de politieke bestuurders laten zien dat dit voor hen een kans is om het strategisch vermogen van Nederland te faciliteren, te beginnen bij de overheid zelf en met een missie als wervend perspectief. Die missie moet voor de lange termijn zijn en aansluiten bij de waarden van de meeste burgers. Wat dit voor de korte termijn betekent moet openblijven om dialoog daarover mogelijk te maken.
- Kunnen politieke leiders aan ambtelijke leiders ruimte (en middelen) geven om deze voorstellen te ontwikkelen.

4. Wat kunnen we nú doen?

Om kennis over de lange termijn met transitiedenken relevant te maken voor beleid is de hele keten van dialogen nodig (zie 3.8). De grootste hefboomwerking voor dialoog is wellicht te bereiken als de overheid drie soorten arrangementen thematisch met elkaar verbindt: ondersteuning van samenwerking tussen beleidsdomeinen (3.3), ondersteuning van platforms van de overlegdemocratie (3.4), en ondersteuning van de dialoog met en tussen burgers (3.5 en 3.6). We kunnen beginnen met het eerste: binnen de overheid een faciliteit starten om mondiaal transitiedenken over beleidssectoren heen te faciliteren. Die faciliteit moet een duidelijk mandaat hebben, doelstellingen ten aanzien van de noodzakelijke transities, bemenst zijn met vertegenwoordigers uit verschillende beleidssectoren en voor minimaal vijf jaar gefinancierd.

Uit de analyse blijkt de capaciteit van Nederland om bewust strategische keuzes te maken rond onze rol in mondiale duurzame ontwikkeling eerder af dan toe te nemen. De zwakste schakels om als eerste in te investeren, lijkt de dialoog tussen beleidskokers die raken aan dezelfde mondiale transitie (zie primair 3.3) – de basisvoorwaarde. Als aan die voorwaarde is voldaan, is daarna vooral de dialoog belangrijk tussen rond specifieke transities samenwerkende ministeries en burgers (3.5) en de dialoog tussen burgers onderling (3.6). Bij 3.5 springt eruit: de ondersteuning van het maatschappelijke middenveld dat de rechtvaardigheid voor burgers in Nederland en in de wereld vertegenwoordigt.

Al deze investeringen zijn afhankelijk van leiderschap, vooral ambtelijk leiderschap (zie 3.9). Dit ambtelijke leiderschap kan echter vol profijt trekken van de bestaande levendige overlegdemocratie die Nederland nog heeft. Er is geen gebrek aan ideeën over transities, en mensen in alle hoeken van ‘de polder’ kunnen elkaar helpen in het belang van transities die zoveel mogelijk mensen als rechtvaardig zien. Het eerste dat zij dan kunnen doen is binnen de overheid een faciliteit starten die transitiedenken over beleidssectoren heen ondersteunt en dat per transitie doet. De Commissie mer kan vanuit het programma Duurzaamheidsanalyse ideeën aanreiken.

Transities zijn bijzonder complex en zullen moeten worden afgebakend tot een handvol beleidssectoren die samen de toekomst voor urgente thema's kunnen analyseren en vertalen naar de korte termijn, te beginnen met een nadere analyse van de zwakke punten in de Nederlandse strategische capaciteit rond die transitie, om daarin vervolgens te investeren.

5. Bronnen

Een selectie van de bronnen waar in het hoofdrapport naar wordt verwezen.

- Biesbroek, Robbert 2021. Policy integration and climate change adaptation. In: Current Opinion in Environmental Sustainability 2021, 52:75–81.
- Bolhuis, Wilmar (2023). Economists must know what transition failure is. ESB.
- Bouckaert, Geert & Werner Jann (2020). European Perspectives for Public Administration: The Way Forward. Leuven University Press.
- EC 2022 Proposal for a Directive on corporate sustainability due diligence for corporate investments
- Evans, Peter (1995). Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation. Princeton University Press.
- EZK, 2022. Durf te leren, ga door met meten. Op zoek naar kaders en methoden voor de evaluatie van systeem- en transitiebeleid. Ministry of Economic Affairs and Climate.
- IOB 2023 Beter afgestemd? Evaluatie van het actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling. Report on progress of the Dutch policy coherence action plan.
- Kahneman Daniel (2011) Thinking fast and slow. Farrar, Straus and Giroux.
- Kingdom of the Netherlands (2022) Voluntary National Review on the Sustainable Development Goals. United Nations High-Level Political Forum on Sustainable Development 2022.
- Maas, Timo & Paul Lucas (2023). Brede Welvaart en de SDG's. Overeenkomsten, verschillen, en rollen voor beleid. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Mazzucato Mariana (2022). Mission economy. A moonshot guide to changing capitalism. Allen lane.
- Mazzucato, Mariana & Rosie Collington (2023). The big con. How the Consulting Industry Weakens our Businesses, Infantilizes our Governments and Warps our Economies. Penguin Allen Lane.
- Mintzberg, Henry (2014). Rebalancing society.
- National Government, 2024. Beleidskompas. Rijksoverheid, kenniscentrum voor regelgeving en beleid, 4 January 2024 (acceded May 2024).
- OECD (2019) Equal access to justice for inclusive growth: Putting people at the centre. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2019). Policy Coherence for Sustainable Development. Empowering People and Ensuring Inclusiveness and Equality.
- OECD Guidelines on international Responsible Business Conduct (RBC).
- PBL (2018). Using planetary boundaries to support national implementation of environment-related sustainable development goals. Paul Lucas and Harry Wiling. PBL publication 2748.
- Pörtner H.-O., R. J. Scholes; A. Arneth; D. K. A. Barnes; M. T. Burrows; S. E. Diamond; C. M. Duarte; W. Kiessling; P. Leadley; S. Managi; P. McElwee; G. Midgley; H. T. Ngo; D. Obura; U. Pascual, M. Sankaran; Y. J. Shin; & A. L. Val (2023). Overcoming the coupled climate and biodiversity crises and their societal impacts. Science Vol 380, Issue 6642.
- Pot, Wieke D. 2022. The governance challenge of implementing long-term sustainability objectives with present-day investment decisions. Journal of Cleaner Production Volume 280, Part 2, 20 January 2021, 124475.
- Putters, Kim (2023). Speech on 17 May 2023 by Kim Putters, chair of the SER.
- Raworth, Kate (2017). Exploring doughnut economics. Webpage.
- RLI 2022. Advice on financing transitions. Dutch Council on Environment and Infrastructure

- RLI, 2023. Verkenning systeemfalen in het omgevingsbeleid. Een probleemverkenning. Raad voor leefomgeving en infrastructuur.
- SCP, 2023. Burgerperspectieven 2023. Bericht 3. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Termeer Catrien J. A. M.; Art Dewulf Gerard Breeman & Sabina J. Stiller. (2013). Governance Capabilities for Dealing Wisely With Wicked Problems. Administration & Society Volume 47, Issue 6.
- Termeer, C. J., & Metze, T. A. P. (2019). More than peanuts: Transformation towards a circular economy through a small-wins governance framework. Journal of Cleaner Production, 240, 118272.
- UN CEPA 2023. Urgently transforming institutions for a greener, more inclusive and more resilient world at a time of multiple crises. Contribution by the Committee of Experts on Public Administration to the 2023 high-level political forum on sustainable development. Economic and Social Council Committee of Experts on Public Administration.
- UN Department of Economic and Social Affairs (webpage) The Sustainable Development Goals.
- UN Statistics 2022. Sustainable Development Goals Progress Chart 2022. Statistics Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations.
- UN Sustainable Development Council (2023). The Global Sustainable Development Report (2023).
- van Twist, Mark; Rik Peeters; Martijn van der Steen (2007). Balanceren tussen inkapseling en afstoting Een essay over de strategische functie bij de Rijksoverheid. NSOB
- VROM (2001). Nationaal Milieubeleidsplan 4. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. The Hague, Sdu.
- WBCSD, 2011. Collaboration, innovation, transformation: Ideas and inspiration to accelerate sustainable growth – A value chain approach. World Business Council on Sustainable Development.
- World Bank Group. 2023. The Big Push for Transformation through Climate and Development— Recommendations of the High-Level Advisory Group on Sustainable and Inclusive Recovery and Growth. Washington, DC: World Bank. License: Creative Commons Attribution Non-commercial (CC BY-NC 3.0 IGO).
- WRR (2023). Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle. National Scientific Council for the Government.
- Zouridis, Stavros; Eva Wolf & Feie Herkes (2022). Ontbindend en bindend besturen van de omgeving. Juridisering in de praktijk van omgevingsbesluitvorming. Boom Bestuurskunde.