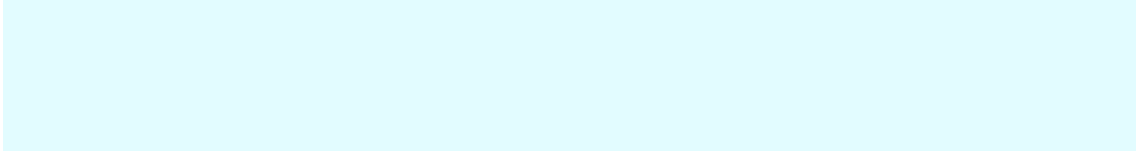




Bijlagen





Ruimte en Milieu  
Ministerie van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

> Retouradres Postbus 30945 2500 GX Den Haag

Sociaal Economische Raad  
de voorzitter van de Raad  
Postbus 90405  
2509 LK Den Haag

Datum **24 JUNI 2009**  
Betreft Adviesaanvraag Duurzame ontwikkeling

**Portefeuille Ruimte**  
Directie  
Leefomgevingskwaliteit  
team duurzame  
ontwikkeling  
Rijnstraat 8  
Postbus 30945  
2500 GX Den Haag  
Interne postcode 660  
www.vrom.nl

**Contactpersoon**  
Mr. O.Z. van Sandick  
T (31) 070-3394264  
F 070-3391302

**Kenmerk**  
DGR/LOK2009034196

Geachte Heer Rinnooy Kan,

Het kabinet heeft op 29 april jl. besloten een adviesaanvraag aan de SER te richten over duurzame ontwikkeling, in aanvulling op de verschillende adviezen die de SER reeds heeft uitgebracht over dit onderwerp en de initiatieven die hij heeft genomen. Mede namens de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Economische Zaken en van Verkeer & Waterstaat en de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, heb ik het genoegen u hierbij de adviesaanvraag toe te zenden.

Het kabinet verzoekt de SER om het advies – eventueel gefaseerd – uiterlijk in maart 2010 uit te brengen.  
Het kabinet zou het op prijs stellen op korte termijn met de SER te overleggen over activiteiten van de SER in het kader van de maatschappelijke dialoog over duurzame ontwikkeling.

Het kabinet acht het van belang dat afstemming plaats vindt met het SER-advies over de integratie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie en daarmee ook met het WRR-advies over ontwikkelingssamenwerking.  
Dit geldt evenzeer voor de adviesaanvraag over de Lissabonstrategie na 2010, waarin de SER onder meer gevraagd is aan te geven op welke onderwerpen de Lissabonstrategie na 2010 zich zou moeten richten en hoe de relatie met de (Europese) duurzaamheidsstrategie zou moeten zijn.

De minister van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

dr. Jacqueline Cramer

## SER-adviesaanvraag over Duurzame ontwikkeling.

### 1. Inleiding.

Duurzaamheid is voor dit kabinet een van de topprioriteiten. De ontwikkelingen van de afgelopen twee jaar hebben laten zien dat daar alle reden voor is. Voor het organiseren van transities naar duurzame ontwikkeling is samenwerking tussen overheden, bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties van groot belang. Het kabinet wil de SER betrekken bij het verder incorporeren van duurzaamheid in het beleid en de praktijk in de samenleving en het bij elkaar brengen van partijen voor de noodzakelijke samenwerking.

### 2. Kabinetsbrede Aanpak Duurzame Ontwikkeling

Het kabinet heeft op 16 mei 2008 in een brief aan de Tweede Kamer beschreven welke aanpak van het - complexe en urgente - onderwerp duurzame ontwikkeling het kabinet voor ogen staat; de Kabinetsbrede Aanpak Duurzame Ontwikkeling (KADO). Het kabinet heeft - na het Actieprogramma Duurzame Ontwikkeling Duurzame Daadkracht uit 2002 - geen (nieuwe) overheidsstrategie duurzame ontwikkeling geformuleerd, maar streeft er naar dat zijn aanpak bijdraagt aan een breed, maatschappelijk gedragen, effectief proces op weg naar duurzaamheid. Het kabinet acht de bijdrage van de SER aan dit proces van groot belang.

Doel is duurzaamheid concreet te maken en op een positieve, toekomstgerichte manier in te vullen, waarbij recht wordt gedaan aan de urgentie, kansen worden benut, innovatie wordt bevorderd en de nationale ontwikkelingen met de internationale vraagstukken worden verbonden. Het kabinet doet dit langs drie - elkaar versterkende - sporen:

1. Concrete en zichtbare resultaten boeken op zes uitdagende en aansprekende thema's;
2. De eigen bedrijfsvoering inzetten om de maatschappelijke doelen te bereiken en duurzaamheid te bevorderen;
3. Door actieve en consistente opstelling in de maatschappelijke dialoog met maatschappelijke partijen om duurzaamheid tot normaal onderdeel van ons handelen maken.

Op 29 april 2009 heeft het kabinet een voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer gestuurd. In die brief is, onder meer, het beleidsprogramma 'Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd' aan KADO toegevoegd. Eén van de prioriteiten uit dit beleidsprogramma is 'Betalen voor biodiversiteit'. Om te bevorderen dat de waarde van de natuur een normaal onderdeel van het handelen wordt, wil het kabinet bewerkstelligen dat – nationaal en internationaal – de waarde van biodiversiteit wordt erkend en zichtbaar gemaakt, als essentiële factor voor tal van economische productieprocessen en maatschappelijke behoeften.

### 3. Context

Op 10 februari jl. hebben de drie planbureaus en het CBS de *Monitor Duurzaam Nederland 2009* gepresenteerd. De planbureaus en het CBS analyseren de situatie rond duurzame ontwikkeling met behulp van de kapitalenbenadering. Zij concluderen dat er extra aandacht nodig is voor arbeid en vergrijzing, kennis en sociale cohesie. De grootste 'zorgen voor morgen' spelen echter op

milieugebied. Vooral de problemen op het vlak van klimaatverandering en biodiversiteit zijn weerbaarstig doordat de oplossingen een internationale aanpak vereisen.

De beide Duurzaamheidsverkenningen uit 2004 en 2007 hebben de noodzaak van meer samenhang tussen diverse vormen van sectoraal beleid aangegeven. De *Monitor Duurzaam Nederland 2009* benoemt een aantal belangrijke afrijuelrelaties. Duurzame ontwikkeling vereist goede afwegingen en samenhangend beleid. Deze benadering komt overeen met de SER-visie op het proces van duurzame ontwikkeling<sup>1</sup>.

De SER heeft recent een strategie ontwikkeld voor het omgaan met de globalisering<sup>2</sup>. Daarbij wordt - terecht - veel nadruk gelegd op multilaterale afspraken en druk op en samenwerking met de productielanden van grondstoffen. Het Kabinet heeft op 6 januari jl. een uitgebreide reactie op dit advies gegeven. Het kabinet neemt zich de aanbevelingen van de SER ter harte en heeft op basis daarvan een beleidsagenda van vijf punten geformuleerd. Ook heeft minister Koenders een vervolgadvijsaanvraag aan de SER gericht over de nog niet meegenomen onderdelen van de beleidsuitdaging om meer landen en mensen te laten profiteren van het globaliseringproces.

Bij het formuleren van ambities op weg naar duurzaamheid lijken er op diverse terreinen mededingingsrechtelijke beperkingen te zijn, die het streven naar duurzame ontwikkeling negatief zouden kunnen beïnvloeden. Het kabinet zou dit element in de advijsaanvraag willen betrekken. Tevens is het kabinet in dit licht geïnteresseerd in de mogelijkheid dat op duurzaamheid gerichte maatregelen onvoorziene, onduurzame bij- of neveneffecten kunnen hebben.

Ook acht het kabinet de Europese dimensie in het algemeen van groot belang en verzoekt de SER dan ook bij de vragen waar nodig aandacht te besteden aan de rol van de EU en de betekenis daarvan voor de opstelling en handelingsmogelijkheden van Nederlandse partijen en overheid.

#### 4. Duurzaamheidsperspectief in tijden van crises

In de afgelopen maanden is de discussie over de aard van het economisch systeem, consequenties van economische groei, het consumentisme en de samenhang tussen de crises op verschillende manieren opgekomen. Daarbij wordt vaak de transitie naar een duurzame economie bepleit en het benutten van de kansen die de economische crisis zou bieden. Het kabinet heeft het aanvullende beleidsakkoord zowel maatregelen aangekondigd die de gevolgen van de crisis zo veel mogelijk opvangen en tegelijk bijdragen aan duurzame ontwikkeling, als een agenda voor de langere termijn met meer structurele maatregelen geformuleerd. Het kabinet acht het van belang om de visie van de SER op de noodzakelijke structurele maatregelen te vernemen, mede in het licht van de in de monitor genoemde afrijuelrelaties en de sociale dilemma's.

Als gevolg van de verschillende mondiale crises en de reacties daarop zullen veranderingen in de economische structuur optreden. Zo zijn er nieuwe sectoren in ontwikkeling, bijvoorbeeld de biobased economy, die mogelijk kunnen uitgroeien tot dragers van een duurzame economie. Zoals eerder aangekondigd zal het kabinet de SER over de biobased economy een separate advijsaanvraag doen toekomen. Het kabinet zou graag de visie van de SER vernemen over de positie van meer traditionele sectoren in een duurzame economie, welke veranderingen daar zullen optreden en

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld: SER (2002) *Advies Nationale strategie voor duurzame ontwikkeling*, publicatienr. 02/07

<sup>2</sup> SER (2008) *Advies Duurzame globalisering: een wereld te winnen*, publicatienr. 08/06.

welke maatregelen daar genomen moeten worden. Daarbij kan dan worden ingezoomd op sectoren als de bouw, de industrie en de agrarische en de logistieke sector. Ook verzoekt het kabinet de SER aan te geven welke maatregelen de sociale partners zelf zullen nemen met het oog op duurzame ontwikkeling en waar handelen van overheid en marktpartijen elkaar kunnen versterken.

#### 5. Adviesvraag

Op grond van het voorgaande komt het kabinet tot de volgende vragen:

1. Welke conclusies trekt de SER uit de Monitor Duurzaam Nederland die in februari is gepresenteerd? Heeft de SER suggesties thema's en vragen die in een volgende versie zouden kunnen worden behandeld? Ziet de SER aanleiding en mogelijkheden om de doelen en indicatoren van het sociaal-economisch beleid zodanig te herzien dat het brede welvaartsbegrip en duurzaamheid in de maatschappelijke afwegingen beter tot hun recht komen? Welke mogelijkheden ziet de SER voor Nederland om bij te dragen aan het aanpakken van de "mondiale zorgen voor morgen" zoals die in de monitor worden benoemd? Acht de SER het noodzakelijk om voorzieningen te treffen voor toekomstige kosten?
2. Hoe beoordeelt de SER het transitiebeleid, waarmee in Nederland de afgelopen jaren in diverse vormen veel ervaringen zijn opgedaan, als vehikel om tot een duurzame economie te komen? Acht de SER nieuwe initiatieven of instrumenten op dit punt gewenst?
3. Wat betekent het langetermijnperspectief van een duurzame economie voor de Nederlandse economisch structuur? Hoe beoordeelt de SER verschuivingen die als gevolg van de crisis in de Nederlandse economische structuur zullen optreden in dit licht? Hoe kan het Nederlands bedrijfsleven zich in een duurzame richting ontwikkelen? Welke – nadere - initiatieven willen sociale partners zelf op dit vlak nemen?
4. Hoe kunnen de sociaal-economische partners bijdragen aan de ontwikkeling van markten voor biodiversiteit? Wat zijn daarbij de belangrijkste visies van de partners, waar liggen de overeenkomsten en verschillen, en hoe denkt de SER dat de laatste het beste kunnen worden overbrugd?
5. Wat is het standpunt van de SER over het spanningsveld tussen het bevorderen van duurzaamheid en mededingingsbeleid en –instrumentarium? Welke mogelijkheden ziet de SER om de samenwerking tussen marktpartijen in het streven naar duurzame ontwikkeling mogelijk in overeenstemming te brengen met het mondiale, Europese en nationale mededingingsrecht?

Het kabinet verzoekt de SER om een advies – eventueel gefaseerd – uiterlijk in maart 2010 uit te brengen.



## **Ervaringen met het Nederlandse transitiebeleid**

*Input voor een SER-advies over Duurzame Ontwikkeling*

Dr. Rob Weterings  
Competentie Centrum Transities  
Utrecht, februari 2010

## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>159</b>
<b>1. Het transitiebeleid</b>	<b>160</b>
<b>2. Enkele resultaten tot nog toe</b>	<b>162</b>
<b>3. Een andere benadering</b>	<b>167</b>
3.1 Interdepartementaal werken	168
3.2 Van buiten naar binnen werken	169
3.3 Lange en korte termijn koppelen	170
3.4 Al doende leren	171
3.5 Een omslag in denken en doen	173
<b>4. Faalfactoren</b>	<b>174</b>
4.1 Departementale verkokering	174
4.2 Weerstand tegen maatschappelijke initiatieven	175
4.3 Snel moeten scoren	176
4.4 Risicomijdend gedrag	177
4.5 Niet meebewegen	177
<b>5. Op zoek naar evenwicht</b>	<b>178</b>
5.1 Tussen economische, ecologische en sociale belangen	178
5.2 Tussen aanbodgerichte en vraaggerichte benadering	180
5.3 Tussen regimespelers en nichespelers	180
<b>6. Tot besluit</b>	<b>181</b>

## Voorwoord

Deze notitie is geschreven op verzoek van de Commissie Duurzame Ontwikkeling van de Sociaal-Economische Raad, ten behoeve van een advies over de Kabinetsbrede Aanpak van Duurzame Ontwikkeling. Bij de voorbereiding van het advies heeft de Commissie geconstateerd dat het evaluatiemateriaal over het transitiebeleid tot nu toe ontoereikend is. Om die reden is aan het Competentie Centrum Transities (CCT) een aantal vragen voorgelegd.

Het Competentie Centrum Transities is januari 2005 van start gegaan als partnerschap van het Ministerie van VROM, TNO, SenterNovem en het Kennisnetwerk SysteemInnovaties (KSI). De missie is professionals in staat te stellen vitale competenties te ontwikkelen en door te geven, om zo de snelheid en impact van transitie-initiatieven te vergroten<sup>1</sup>. In de afgelopen jaren heeft CCT een unieke positie verworven als interface tussen transitiebeleid, -praktijk en -onderzoek. Een domeinoverstijgend transitienetwerk is opgebouwd van ruim 700 professionals actief in transitie-initiatieven op het gebied van energie, landbouw, mobiliteit, biodiversiteit, landbouw & groene ruimte, materialen, water, bouw en de zorg.

De onderhavige notitie is geschreven op persoonlijke titel. Meninge n over het transitiebeleid zijn uitsluitend voor verantwoordelijkheid van de auteur, maar wel gebaseerd op de kennis en ervaring die de afgelopen jaren binnen het CCT-netwerk zijn opgebouwd. Bovendien heeft de auteur bij het schrijven van deze notitie input gevraagd en gekregen van diverse personen met praktijkervaring in het gevoerde transitiebeleid.

Rob Weterings

*Programmaleider Competentie Centrum Transities*

*Teamleider Team Gebouwde Omgeving, Mobiliteit en Energie*

*Business Unit Innovatie en Ruimte, TNO Bouw en Ondergrond*

*Mail: rob.weterings@tno.nl*

---

<sup>1</sup> Informatie over de activiteiten en resultaten van CCT is te vinden op onze website ([www.transitiepraktijk.nl](http://www.transitiepraktijk.nl)), onder meer in de vorm van diverse producten, jaarlijkse voortgangsrapportages en werkplannen.

## 1. Het transitiebeleid

Het transitiebeleid heeft zijn basis in het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (2001). In het NMP4 constateerde het Kabinet dat voortzetting of intensivering van het vigerende beleid niet tot afdoende oplossingen zou leiden voor de hardnekkige problemen, zoals klimaatverandering en verlies van biodiversiteit. Op grond van een terugblik op ruim dertig jaar milieubeleid signaleerde men een aantal systeemfouten in de huidige maatschappelijke ordening, die barrières vormen voor duurzame oplossingen. Met een integraal beleid gericht op systeeminnovaties en transitie naar duurzaamheid wilde het NMP4 de barrières overwinnen.

In een verhelderend artikel over de ontwikkeling van het milieubeleid positioneert prof. John Grin (UvA) dit transitiebeleid als een 3e generatie milieubeleid die de eerdere generaties niet vervangt, maar wel in een ander licht plaatst.

Tabel 1 Drie generaties milieubeleid (Grin e.a., 2003, blz. 54)<sup>2</sup>

	Eerste generatie milieubeleid	Tweede generatie milieubeleid	Derde generatie milieubeleid
Basisdocument	Urgentienota Milieuhygiëne, 1972	Nationaal Milieubeleidsplan 1, 1989	Nationaal Milieubeleidsplan 4, 2001
Probleem	Milieuverontreiniging is gevaar voor de volksgezondheid	Probleem is hardnekkiger dan gedacht Milieubeheer is voorwaarde voor duurzame ontwikkeling Milieubewustzijn van individuen en organisaties is onmisbaar	Probleem is hardnekkiger dan gedacht Duurzame ontwikkeling vergt ontkoppeling Systeemverandering is nodig
Paradigma	De zorgende overheid	Integraal ketenbeheer	Systeeminnovatie
Focus	Effect- en compartimentsgericht	Bron- en gebiedsgericht	Systeemgericht
Termijn	10 jaar	Een generatie	Twee generaties
Effect mechanismen	Regulering van gedragalternatieven	Verinnerlijking	Op gang brengen van wederzijds versterkende praktijken die 'zich niet aan de bestaande structuur houden'

<sup>2</sup> John Grin, Henk van de Graaf & Philip Vergragt (2003). 'Een derde generatie milieubeleid: Een sociologisch perspectief en een beleidswetenschappelijk programma,' *Beleidswetenschap*, jrg. 17, nr. 1, p. 51-72.

Sturingsfilosofie	Regulering	Zelfsturing binnen kaders	Gedeelde toekomstbeelden, gericht op kritische ontwerpproblematieken + gericht incrementalisme
Instrumenten	Directe en financiële regulering	Sociale regulering	Interactieve regulering en verbinden van structurele trends

In de ontwikkeling van deze derde generatie milieubeleid speelden een aantal overheidsgefinancierde programma's een vitale rol. In het bijzonder het interdepartementale onderzoeksprogramma Duurzame Technologische Ontwikkeling (DTO, 1993 – 1997), het daarop volgende programma DTO Kennisoverdracht en Verankering (DTO-KOV, 1998 – 2001) en het Nationaal Initiatief Duurzame Ontwikkeling (NIDO, 1999 – 2004). Deze programma's vestigden de aandacht op de maatschappelijke systemen en patronen die ten grondslag liggen aan hardnekkige problemen. Bovendien werd de samenhang tussen ecologische, economische en sociale aspecten herkend en verwachtte men de oplossing niet langer uitsluitend van technologische innovatie. Vernieuwend was ook dat inspirerende toekomstbeelden werden gebruikt om richting te geven aan korte termijn initiatieven. Daarmee hebben deze programma's de basis van het transitiebeleid gelegd.

Sinds het NMP4 is veel ervaring opgedaan met transitiebeleid. Aanvankelijk werden vanuit de ministeries vier transitieprogramma's gestart op het gebied van energie, landbouw, biodiversiteit en mobiliteit. Daarvan is anno 2009 alleen de energietransitie nog als zodanig herkenbaar. Om die reden is het niet vreemd dat velen bij transitiebeleid uitsluitend denken aan de energietransitie. Voor een goede beeldvorming over de resultaten van het transitiebeleid is het echter belangrijk om een bredere scope te hanteren. Binnen een groot aantal beleidsterreinen zijn in de afgelopen jaren namelijk initiatieven genomen waarin een transitieaanpak duidelijk herkenbaar is. Om een goed beeld te krijgen van de resultaten van het transitiebeleid tot dusver moeten ook die initiatieven worden meegenomen. De onderstaande tabel noemt de belangrijkste initiatieven.

Beleidsdomein	Transitie-initiatieven sinds 2001	Betrokken ministeries
Energie	Energietransitie	EZ, VROM, LNV, VenW, BuZa, Fin
	Interdepartementaal programma Biobased Economy	LNV, EZ, VROM, VenW, BuZa, Fin
	Innovatieagenda Energie	EZ, VROM, LNV, VenW, BuZa, Fin
Landbouw	BSIK-programma Transforum Agro & Groen	LNV
	Initiatief Duurzame Handel	LNV, DGIS, EZ
	Innovatienetwerk (voor Groene ruimte en Agroclusters)	LNV
	Programma Kas als Energiebron	LNV
Biodiversiteit	Transitie naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen 2001 - 2007	DGIS, LNV, VROM
	Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008 – 2011	LNV, VROM, OS
Mobiliteit	BSIK-programma Transitie Duurzame Mobiliteit, Transumo	VenW
	Programma Elektrisch rijden (incl. formule E-team)	VenW
	SBIR-programma De auto van de toekomst gaat rijden	VenW
Water	BSIK-programma Leven met Water	VenW
	Waterkoers 1 en 2, waterbeleid in Nederland	VenW
Bouw	Programma Systeeminnovatie in de Bouw	VenW
Materialen	Materiaalketenbeleid in ontwikkeling (incl. Cradle2Cradle)	VROM
Voeding	Beleidsagenda Duurzame Voedselsystemen	LNV
Zorg	Transitieprogramma in de Langdurige Zorg	VWS
Generiek	BSIK-programma Kennisnetwerk Systeeminnovaties, KSI	VROM

## 2. Enkele resultaten tot nu toe

Vragen SER:

*Wat vindt u dat er tot nu toe bereikt is met het transitiebeleid? Hoe verhouden globaal de kosten van dit beleid zich tot de baten?*

Sinds 2005 zijn baanbrekende resultaten in het transitiebeleid bereikt. Naast vele honderden innovatieve projecten bestaan die resultaten uit een uniek en dynamisch innovatienetwerk, een gerichte ondersteuning voor koploperbedrijven, een aantal richtinggevend toekomstvisies en – last but not least – een ambitieuze innovatieagenda. Deze resultaten en het transitiebeleid waarmee ze geboekt zijn, blijken internationale navolging te krijgen. In België, Finland, Japan, Australië, de VS en Canada lopen inmiddels transitie-experimenten, waarin ervaringen en kennis uit ons land intensief worden gebruikt. Omdat het in kort bestek onmogelijk is een

volledig overzicht van de bereikte resultaten te maken, hier een greep uit de highlights.

#### *Een netwerk voor open innovatie*

Met de TaskForce Energietransitie en later het Regieorgaan Energietransitie, de zeven energietransitieplatforms, de Task Force Biodiversiteit, het nog in te stellen Formule E-team en de mogelijk nog op te richten Task Force Materiaalketens komt een uitzonderlijke innovatienetwerk tot stand. In deze gremia worden mensen op persoonlijke titel uitgenodigd die gezaghebbend, deskundig en ondernemend zijn en in staat samen te werken voor het collectieve belang. Resultaat is een overleg op hoog inhoudelijk niveau tussen bedrijven, NGO's, kennisinstellingen en overheden in een open en relatief informele sfeer. Samen identificeren, agenderen en realiseren zij concrete kansen voor duurzame ontwikkeling. In feite is het een overlegstructuur die open innovatie faciliteert. Voor bedrijven, kennisinstellingen en NGO's bieden deze gremia de kans om innovatieve ideeën onder aandacht van beleid te brengen. Voor de overheid bieden ze de kans om al in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling opkomende maatschappelijke ontwikkelingen te zien, maatschappelijk draagvlak te bevorderen en eventuele onbedoelde neveneffecten van beleid te voorzien.

#### *Samenhangende visies op de lange termijn*

Vanuit de bovengenoemde gremia zijn krachtige visies voor de toekomst gelanceerd die een forse impact blijken te hebben. Zo heeft de TaskForce Energietransitie onder leiding van Rein Willems in 2006 een *Transitie Actie Plan* voor de energietransitie uitgebracht dat mede de basis heeft gelegd voor het Kabinetsprogramma *Schoon en Zuinig*. De Regieraad Energietransitie heeft in 2008 onder leiding van Theo Walthie een *Strategisch plan voor elektriciteit en warmte* uitgebracht wat belangrijke input leverde aan het door EZ in dat jaar uitgebrachte *Energie rapport*. Andere voorbeelden zijn het Groenboek van het transitieplatform Groene Grondstoffen dat een belangrijke basis heeft gelegd voor de door LNV uitgebrachte *Overheidsvisie Biobased Economy* en het recent door VenW uitgebracht *actieplan Elektrisch Rijden* dat voortbouwt op visievorming in het transitieplatform Duurzame Mobiliteit. Verder is onder auspiciën van de Regieraad Bouw een transitieagenda is opgesteld, met daarin onder meer een toekomstbeeld voor de bouw en daaraan gekoppeld vier transitiepaden (de bouw als dienstenleverancier; de bouw levert maatschappelijke meerwaarde; de bouw als innovatieve sector; de blik naar buiten). En in het kader van het Transitieprogramma Langdurige Zorg is onder de titel Mensenzorg een visie ontwikkeld en breed verspreid. De daarin vervatte manier van denken over zorg resoneert sterk onder zorgprofessionals, mantelzorgers en cliënten.

### *Innovatieagenda Energie*

Vanuit de energietransitie is de agenda opgesteld voor het innovatiebeleid van het Kabinetsprogramma 'Schoon en Zuinig' en het project 'Nederland Ondernemend Innovatieland'. De kern van deze innovatieagenda wordt gevormd door een thematische aanpak die is gebaseerd op het werk van de energietransitieplatforms waarin bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties samenwerken met de overheid. In de periode 2008 – 2012 zal de overheid ca. 440 miljoen Euro investeren in zeven thema's: Groene Grondstoffen, Nieuw Gas, Duurzame Elektriciteitsvoorziening, Duurzame Mobiliteit, Ketenefficiëncy, Gebouwde Omgeving en Kas als Energiebron. Verwacht wordt dat hiermee een investeringsvolume van ca. 3 miljard Euro kan worden gerealiseerd, met een CO<sub>2</sub>-effect van 3 à 6 Mton.

### *Koploperloket*

Het Koploperloket is een interdepartementaal netwerk van ambtenaren dat op initiatief van VROM begin 2004 is gestart om innovatieve ondernemers te stimuleren en ondersteunen in de realisatie van beleidsrelevante innovaties. Inmiddels is het Koploperloket ingebed in de directie IPE en zijn alle relevante ministeries betrokken. Het Koploperloket vervult een aantal bijzonder functies voor koplopers en voor beleid.

Funcities voor Koplopers	Funcities voor beleid
Bemiddeling bij subsidies voor innovaties die moeilijk binnen een regeling passen	Kansen creëren voor innovaties binnen bestaande beleidskaders
Doorverwijzing en afstemming binnen de overheid op doorsnijdende thema's	Beleidscoördinatie bevorderen tussen departementen en vakdirecties
Informatie en ondersteuning m.b.t. juridische aspecten en regelgeving	Versnelling van de implementatie van nieuw beleid
Versterking van het netwerk van de koploper en de organisatie van het innovatietraject	Beleidsvernieuwing bevorderen, m.n. door zicht te bieden op tekorten in instrumentarium

De koploperbedrijven ervaren de ondersteuning van het Koploperloket als zeer positief. Het loket voorziet duidelijk in een behoefte van vooral kleine en middelgrote, innovatieve bedrijven aan individueel maatwerk in advies, begeleiding en ondersteuning.

### *Honderden initiatieven*

Een recente inventarisatie door SenterNovem laat zien dat in de periode 2004 – 2009 alleen al binnen de energietransitie meer dan 400 transitieprojecten zijn gestart. Voor het merendeel gaat het daarbij om praktijkexperimenten met grensverleggende concepten die leiden tot onder meer een energieleverende glastuin-

bouw, een duurzame energievoorziening op Texel, kringloopsluiting in agrobedrijven, duurzaam renoveren, zuinige leaseauto's, duurzame voedselsystemen, groen aardgas uit rioolwaterzuivering, 'spitsmijdende' mobiliteit, biomassa en duurzame energie op zee, 'smart meals' en nog veel meer. Over elk van deze initiatieven is veel meer informatie beschikbaar<sup>3</sup>.

Ook in andere transitie-initiatieven zijn vele lokale en regionale projecten op gang gekomen. Zo zijn in het kader van het Transitieprogramma in de Langdurige Zorg inmiddels 26 initiatieven gestart, die veel energie losmaken binnen de zorg. Hetzelfde geldt voor diverse BSIK-programma's, zoals Transumo, Transforum en PSiBouw, waarin tientallen baanbrekende projecten zijn uitgevoerd die vaak alleen in beperkte kring bekend zijn. Daarnaast kunnen we bijvoorbeeld de Regiodialoog voor de Amsterdamse Haven noemen en het Rotterdamse Climate Initiative of de 'eiwitdialoog'. In totaal zijn er vele honderden voorbeelden van op transitie gerichte coalities en praktijken.

Er zijn inmiddels ook initiatieven die deze vele lokale en regionale initiatieven onderling proberen te verbinden. Een belangrijk voorbeeld daarvan is de stichting Urgenda. Deze is voortgekomen uit het Kennisnetwerk Systeminnovaties (KSI) en beoogt de transitie naar een duurzaam Nederland te stimuleren en te versnellen. Een 'urgente agenda' is ontwikkeld met 40 doelstellingen voor de komende 40 jaar. Daarnaast is een landelijke transitiearena opgericht en wordt gewerkt aan een aantal iconoprojecten met nationale voorbeeldwerking. Om regionale en lokale initiatieven beter zichtbaar te maken heeft Urgenda op 9 september 2009 (9-9-9) de landelijke Dag van de Duurzaamheid georganiseerd. Bij deze dag waren ruim 50.000 mensen in heel Nederland betrokken.

#### *Inzicht in maatschappelijke verandering*

Sinds het verschijnen van het NMP4 is veel kennis opgedaan over maatschappelijke verandering. Het zwaartepunt hiervan ligt bij het BSIK-programma Kennisnetwerk Systeminnovaties (KSI), waarin universiteiten, ECN en TNO sinds 2005 intensief samenwerken aan kennisontwikkeling op dit gebied.

Onderzoek tot dusver heeft bijvoorbeeld veel kennis opgeleverd over de samenwerking tussen kleinschalige initiatieven en dominante constellaties in de samenleving. Transities blijken zich te voltrekken op meerdere niveaus tegelijkertijd:

<sup>3</sup> Zie onder meer: Diederik van der Hoeven (2009) *Nieuw licht. Inzicht in een duurzame energiehuishouding*. CCT (2007) *Transitiesuccessen: Over durfdoeners, renovatiebuiken en prikkelwegen*. CCT (2008) *Grensverleggend Vernieuwen: weerbarstige praktijken*.

- een onderlaag waarop zich kleinschalige, vernieuwende initiatieven afspelen.
- een (of meer) tussenlagen waar dominante instituties, structuren en praktijken (regimes) worden uitgedaagd door nieuwe constellaties (niche).
- een bovenlaag met relatief autonome maatschappelijke ontwikkelingen die het speelveld van zowel bestaande als nieuwe constellaties bepalen.

Wanneer ontwikkelingen op deze niveaus elkaar versterken kan dit een onomkeerbare verandering bewerkstelligen van de dominante instituties, structuren en praktijken: een transitie.

Het KSI-onderzoek heeft ook inzichtelijk gemaakt hoe het samenspel tussen overheden, bedrijven, kennisinstellingen en NGO's kan leiden tot nieuwe oplossingen voor hardnekkige problemen. Hoe de ontwikkeling van een gezamenlijke lange termijn visie de basis kan leggen voor gezamenlijk handelen. En waarom reflectie en monitoring onmisbaar zijn om de effectiviteit van transitieprogramma's te borgen. Deze kennis is inmiddels veelvuldig in de praktijk toegepast.

#### *Kosten en baten*

Een transitie is gericht op het zodanig heroriënteren van sociale en economische ontwikkeling, dat deze ecologische inpasbaar zijn en bijdragen aan mondiale rechtvaardigheid. Wanneer we spreken over de kosten en baten van transitiebeleid gaat het in de kern dus om maatschappelijke kosten en baten. Het gaat om alle voor- en nadelen van alle partijen in onze mondiale samenleving, ook wanneer deze nauwelijks te kwantificeren zijn. En het gaat om de vraag welke kosten en baten we acceptabel vinden. Hoeveel hebben we over voor een duurzame bereikbaarheid van grootstedelijke gebieden? En hoeveel voor een duurzame voedsel- en drinkwatervoorziening voor alle wereldburgers? Daar komt nog bij dat transitiebeleid een tijds-horizon heeft van twee generaties. Het gaat dus niet alleen om de kosten en baten van nu of in het recente verleden, het gaat nadrukkelijk óók om de toekomstige kosten die met transitiebeleid zijn te beperken.

Het is buitengewoon lastig om een goed beeld van al deze kosten en baten te krijgen. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft recent voor de Club van Rome een inschatting gemaakt van de kosten die wereldwijd gemaakt moeten worden om de doelstellingen van het klimaat- en het biodiversiteitbeleid te realiseren<sup>4</sup>. Wereldwijd zouden de kosten 0,1 procent van de jaarlijkse economische groei bedragen. De daarmee uit te sparen toekomstige kosten komen factoren hoger uit.

---

4 Netherlands Environmental Assessment Agency (2009) *Growing within Limits*.

Hetzelfde geldt voor de transitieaanpak in Nederland: de vermeden toekomstige kosten zullen vele malen hoger uitvallen dan de gemaakte kosten.

Op het niveau van de 'BV Nederland' geldt nog een ander punt. Inmiddels is er voor het van oorsprong Nederlandse idee van transities internationaal serieuze belangstelling. Ervaringen en kennis uit ons land worden intensief gebruikt in België, Duitsland, United Kingdom, Oostenrijk, Finland, Japan, Australië, de VS en Canada. Op termijn kan zo een markt ontstaan voor niet alleen kennis, maar ook technologieën en diensten, die in Nederland zijn ontwikkeld. Nederland zou dat kunnen bevorderen door radicaal op duurzame transitieën in te zetten op die terreinen waar ons land een innovatief bedrijfsleven heeft en een sterke kennisinfrastructuur (bijvoorbeeld waterbeheer, agrofood, gebouwde omgeving, chemie en daarmee verbonden typen energie, logistiek, zeehavens en zeevaart). Daarnaast zou Nederland de eigen bijdragen aan velden als genomics en nanotechnologie veel meer dan tot dusverre kunnen richten op duurzame ontwikkeling.<sup>5</sup>

### 3. Een andere benadering

Vragen SER:

- *Transitiebeleid vergt een andere benadering dan gebruikelijk. In welke projecten botsen transitiebeleid en 'gewoon' beleid? Hoe wordt dit opgevangen? Welke wijziging aan 'gewoon' beleid zou u wensen om transitieën te bevorderen?*
- *Transitiebeleid is een kwestie van zoeken, proberen en leren. Welke ervaringen vallen in de categorieën 'best practices' en 'bad practices'?*

De benadering die is gekozen in het transitiebeleid heeft een aantal bijzondere kenmerken die soms spanning opleveren met andere beleidsstijlen. In deze paragraaf worden hiervan voorbeelden gegeven, evenals enkele 'best practices' en 'bad practices' van transitiebeleid.

---

<sup>5</sup> Wilma Aarts & John Grin (2007) *En nu echt aan de slag met duurzame ontwikkeling. De prestaties van het Rijk bezien vanaf de werkvloer*. Deel 3 in de Reeks Duurzame Ontwikkelingen. Utrecht: LvdO., p. 34-35.

	Transitiekenmerken	Toelichting
3.1	Interdepartementaal werken	Transitiebeleid krijgt vorm in een dwarsdoorsnijdende, resultaatgerichte samenwerking tussen departementen
3.2	Van buiten naar binnen werken	Transitiebeleid mobiliseert en incorporeert de ideeën en initiatieven van bedrijven, NGO's en kennisinstellingen d.m.v. een structurele vorm van samenwerking in thematische platforms
3.3	Lange en korte termijn koppelen	Een samenhangende visie op de lange termijn wordt ontwikkeld om daarmee richting te geven aan formulering van innovatieprogramma's en korte termijn activiteiten
3.4	Al doende leren	Experimenteeruimte wordt gecreëerd voor vernieuwende praktijken waaruit lering wordt getrokken
3.5	Omslag in denken en doen	Transitiebeleid wil innovatieve praktijken op gang brengen en versterken zodat een maatschappelijke omslag plaats

### 3.1 Interdepartementaal werken

Sinds de start van het huidige Kabinet is interdepartementale samenwerking al bijna vanzelfsprekend. Zo vanzelfsprekend was dat in de periode tussen 2001 en 2005, toen de Interdepartementale Programmadirectie Energietransitie (IPE) werd voorbereid, zeker niet. Het was toen zonder meer een baanbrekend initiatief om een directie op te richten die werkzaam zou zijn op een breed werkveld, dat raakt aan een groot aantal beleidsdossiers van de ministeries EZ, VROM, VenW, LNV, Financiën en Buitenlandse Zaken.

Inmiddels is duidelijk dat in die resultaatgerichte, interdepartementale samenwerking een bijzondere kracht van de energietransitie ligt. Het schept de mogelijkheid om integraal te werken, dwars op de organisatorische structuren. De Interdepartementale Programmadirectie Energietransitie (IPE) heeft inmiddels een krachtig, interdepartementaal netwerk van themacoördinatoren opgebouwd die het mogelijk maakt de samenwerking tussen departementen effectief te coördineren. De Innovatieagenda Energie vormt daarvan een overtuigend voorbeeld.

Niettemin blijkt tot op de dag van vandaag zo'n intensieve, interdepartementale samenwerking niet altijd eenvoudig. Enerzijds speelt veelvuldig de vraag wie het op een bepaald beleidsdossier ambtelijk of politiek voor het zeggen heeft. Anderzijds blijkt dat het tijd kost voordat bestaande beleidsdirecties hun bijdrage aan het transitiebeleid (h)erkennen en leveren.

Een moeizamer voorbeeld van interdepartementale samenwerking vormt de Transitie naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen

(2001 – 2007) waarin de samenwerking tussen LNV, VROM, DGIS en EZ nog onvoldoende op gang komt<sup>6</sup>. En in het Beleidsprogramma Biodiversiteit (2008 – 2011) blijkt het coördinerende projectteam niet in de positie om resultaat af te dwingen in de samenwerking met de betrokken directies. Dit beperkt de zichtbaarheid, financiële ruimte en de slagkracht van het Beleidsprogramma.

Het voorbeeld van de transitie biodiversiteit laat zien dat de steun van de departementale leiding (op directie- en DG-niveau) bij interdepartementale samenwerking van cruciaal is. Op dit punt valt nog wel het nodige te winnen.

### 3.2 Van buiten naar binnen werken

De transitiebenadering kent een sterk externe oriëntatie. Maatschappelijke stakeholders hebben een prominente plaats in visie-ontwikkeling en in de uitwerking van de actiestrategie. Zij nemen deel aan de opgerichte platforms en versterken het initiatief met hun ideeën en netwerken. Zo wordt maatschappelijke innovativiteit verbonden met departementale beleidsontwikkeling. Geslaagde voorbeelden hiervan zien we bij de energietransitie en komen op gang met de oprichting van een Formule E-team (elektrische voertuigen) en een platform voor Materiaalketenbeleid. Minder geslaagd is het voorbeeld van het transitieprogramma in de Langdurige Zorg. De top van het Ministerie van VWS heeft feitelijk afstand genomen van dit transitie-initiatief, waardoor er een bijzonder kleine kans is dat de verkregen inzichten doorwerken in beleid.

Het van buiten naar binnen werken kan substantieel bijdragen aan de kwaliteit van beleid. Door meningen, ideeën en initiatieven vanuit de samenleving via transitieplatforms en het Koploperloket binnen te halen, heeft de overheid de kans om onbedoelde, negatieve effecten van beleid in een vroeg stadium te herkennen. Een recent voorbeeld betreft de invoering van biogas t.b.v. vrachtttransport. Europese regelgeving wordt voorbereid die zou gaan verplichten om biogas rechtstreeks af te nemen. Vanuit de transitieplatforms is gepleit voor een meer flexibel systeem, naar analogie met groene stroom. Daar stelt de overheid niet de afname van groene stroom verplicht, maar bevordert zij een groeiend aandeel groene stroom in het elektriciteitsnet. Zo zou ook het aandeel biogas in het aardgasnet geleidelijk kunnen worden opgevoerd. Het is nu aan de Nederlandse overheid om dit geluid in te brengen in het

---

<sup>6</sup> Mario Willems, Govert Gijsbers, Adriaan Slob (2006) *Evaluatie transitie naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen*, TNO, Delft.

Europese circuit. De maatschappelijke stakeholders kunnen deze inbreng ondersteunen.

Het eerder genoemde Koploperloket verdient in dit verband aparte aandacht. Dit loket levert individueel maatwerk met advies, begeleiding en ondersteuning aan innovatieve ondernemers. Het Koplopersloket draagt daarmee substantieel bij aan de toegankelijkheid van de overheid voor nieuwe ideeën. Die nieuwe ideeën zijn vaak niet zo makkelijk in te passen in het geplande beleid en het bestaande instrumentarium. Als die ideeën wel degelijk zinnig kunnen bijdragen aan de beleidsdoelstellingen loont het om ze de ruimte te geven. De ervaring leert echter dat de bereidheid en capaciteit bij de overheid om maatwerk te bieden aan individuele ondernemers beperkt is. Doorslaggevend is enerzijds het vermogen van de betrokken ambtenaren om te opereren als ‘compatibilizer’ tussen overheid en ondernemer. Ze moeten zowel de taal van het bedrijfsleven als die van de overheid spreken, stijlverschillen daarin kunnen overbruggen, pragmatisch en oplossingsgericht opereren, betrouwbaar zijn, persoonlijke betrokkenheid tonen zonder valse verwachtingen te wekken<sup>7</sup>. Daarnaast geldt dat deze ambtenaren alleen effectief kunnen opereren als ze steun krijgen van de departementale leiding.

Effectief van buiten naar binnen werken vereist niet alleen een actief samenspel van overheden en maatschappelijke stakeholders, maar óók een hechte verankering daarvan in beleid. Dit houdt onder meer in dat de ambtelijke en politieke top de ideeën, initiatieven en inzichten die in dit samenspel zijn opgekomen serieus nemen en de betrokken ambtenaren ondersteunen wanneer zij wrijving ontmoeten vanuit de staande organisatie. Zonder consistente steun van de leiding is de kans bijzonder klein dat maatschappelijke daadkracht en innovativiteit daadwerkelijk doorwerken in beleid. Ook op dit punt is nog het nodige te winnen.

### 3.3 Lange en korte termijn koppelen

De energietransitie maakt onderdeel uit van het Kabinetsprogramma ‘Schoon en Zuinig’. Karakteristiek voor ‘Schoon en Zuinig’ zijn drie elkaar versterkende golven van maatregelen:

1. Meters maken: uitvoering van beleid en maatregelen die nu al op de plank liggen
2. Meters voorbereiden: versneld werken aan opties die over enkele jaren vol ingezet kunnen worden maar die nog enige ontwikkel- en aanlooptijd nodig hebben.

---

7 Rob Weterings (2006) *Quick scan Koplopersloket. Een evaluatie van werkwijze, output en effecten*. CCT, Utrecht.

3. Verdergaande innovaties: uitvoering van een innovatieagenda voor de middel- en lange termijn, onder meer via het versterkt doorzetten van de energietransitie als permanente bron van innovaties uit de samenleving.

De lange termijn oriëntatie van de energietransitie is binnen het programma Schoon en Zuinig dus nadrukkelijk gepositioneerd naast het beleid voor de kortere termijn. Daarmee is in beginsel helder dat de lange en de kortere termijn elkaar niet hoeven te beconcurreren, maar elkaar juist moeten versterken.

In de vorige paragraaf is al genoemd dat de energietransitie een belangrijke bijdrage heeft geleverd voor visievorming van de overheid op het gebied van Biobased Economy, warmte en duurzame elektriciteit. Kenmerkend voor deze visies is dat ze sterk handelingsgericht zijn: ze vormen een startpunt voor de ontwikkeling van transitiepaden, innovatieprogramma's en concrete projecten.

Een concreet voorbeeld betreft het thema gebouwde omgeving. De ambitie is om tot 2020 een energiereductie van 30 procent te realiseren in ca. 3 miljoen woningen/ utiliteitsgebouwen en vanaf 2020 alle nieuwbouw (woning- en utiliteitsbouw) klimaatneutraal te maken. Daartoe hebben bedrijven en kennisinstellingen een innovatieprogramma ontwikkeld ter waarde van 80 miljoen Euro. Een programma waarin de ontwikkeling en toepassing van efficiënte energiesystemen wordt gecombineerd met concrete initiatieven om de resultaten en 'lessons learned' verder op te schalen en een maatschappelijke omslag te bewerkstelligen. Zo vormt een lange termijn visie de inspiratie voor een ambitieus actieprogramma voor de kortere termijn.

Het bovenstaande geldt niet alleen voor de energietransitie. In de vorige paragraaf zijn een aantal voorbeelden genoemd van lange termijn visies die in transitie-initiatieven zijn gelanceerd en die kansen zichtbaar maken voor het handelen op de korte termijn. Wanneer de politieke en ambtelijke aandacht in de eerste plaats uitgaat naar de korte termijn (één Kabinetsperiode), zullen die kansen onderbenut blijven.

### 3.4 Al doende leren

Binnen transitiebeleid nemen experimenteren en leren een belangrijke plaats in.

Zo wordt in vrijwel alle transitieprogramma's aan bedrijven en kennisinstellingen veel ruimte geboden om hun innovatieve ideeën in de praktijk te toetsen en door te ontwikkelen. Genoemd werd al de Innovatieagenda Energie en het daarmee verbonden innovatiebudget van 440 miljoen Euro. Substantiële bedragen zijn ook beschikbaar

gesteld voor experimenten in de BSIK-programma's Transumo, Transforum en PSiBouw en voor het Initiatief Duurzame Handel (IDH). Al deze programma's bevorderen innovatieve samenwerkingsprojecten en bieden de initiatiefnemers daarbij veel ruimte voor eigen invulling. Op dat punt is overigens nog wel verbetering mogelijk. Een aantal overheidsregelingen – zoals de Unieke Kansen Regeling en het Unieke Kansen Programma – bevatten nog bepalingen die door de aanvragers als belemmerend voor hun innovativiteit worden ervaren.

Hoe belangrijk systematische aandacht voor leren is, was al bekend sinds het Nationaal Initiatief Duurzame Ontwikkeling (NIDO). Bij NIDO werd gebruik gemaakt van Learning histories, een door het Amerikaanse MIT ontwikkelde methode voor de overdracht van ervaringen die mensen in de praktijk opdoen. Hierbij worden leerervaringen in dialoog met direct betrokkenen geformuleerd, wat op zichzelf al resulteert in een beter zicht op verbeterkansen. Bovendien worden deze leerervaringen d.m.v. beschrijvende verhalen overdraagbaar gemaakt naar anderen, die daaruit lering kunnen trekken voor hun eigen praktijk.

In Nederland is deze methodiek de afgelopen jaren in diverse transitie-initiatieven met succes toegepast door onderzoekers van onder meer de Universiteit Amsterdam, SIOO en TNO. Het Competentie Centrum Transitie heeft deze onderzoekers in een Community of Practice bij elkaar gebracht om – in dialoog met gebruikers – de kwaliteit en bruikbaarheid van deze aanpak te versterken.

Naast experimenteren en leren is ook monitoring essentieel voor transitiebeleid. Met traditionele monitoring van gerealiseerde effecten kan echter niet worden volstaan. Daarmee zou de transitie namelijk pas achteraf, na een of twee generaties, zichtbaar worden en blijven de onderliggende maatschappelijke processen onbelicht. Inzicht in het proces van maatschappelijke verandering is nodig – terwijl zich dit voltrekt – om het verloop van de transitie te kunnen volgen en bijsturen en het succes van alle inspanningen te kunnen evalueren. In de afgelopen jaren is daarom specifiek voor transitieprogramma's een monitoringmethodiek ontwikkeld die is gebaseerd op recente inzichten in transitieprocessen en innovatiesystemen. Deze monitoring stelt het management en anderen tijdens de looptijd van het programma in staat te reflecteren op de voortgang en effectiviteit van het programma. Ook biedt deze vorm van monitoring zicht op maatschappelijke dynamiek die mogelijk van invloed is op de effectiviteit van een transitieprogramma.

Deze ervaringen met al doende leren zijn van grote waarde voor de Innovatieagenda's die op dit moment onder coördinatie van de interdepartementale directie Kennis en Innovatie worden afgerond voor een aantal maatschappelijke thema's

zoals zorg, mobiliteit en bouw. In elk van die agenda's gaat het om complexe maatschappelijke vraagstukken waar een transitiebenadering meerwaarde heeft. Om die reden heeft de directie IPE de ervaringen met experimenteren, leren en monitoring breder onder de aandacht gebracht. Tot nu toe zonder merkbaar effect.

### 3.5 Een omslag in denken en doen

Succesvolle innovaties zijn niet alleen afhankelijk van de beschikbaarheid van nieuwe technologie. Minstens zo belangrijk is het wegnemen van belemmeringen die de introductie van vernieuwingen in de weg staan. Dat kan bijvoorbeeld zijn een gebrek aan acceptatie door de consument, of weerstand bij de dominante marktpartijen, of wetten en regels die onvoldoende ruimte bieden voor vernieuwing. De Innovatieagenda Energie richt zich nadrukkelijk op het wegnemen van dit soort belemmeringen en is vooral gericht op de versnellingsfase van de innovatieketen. Niet ontwikkeling van nieuwe concepten is de ambitie, maar toepassing daarvan op substantiële schaal.

Traditioneel is het innovatiedenken binnen de overheid nog sterk geconcentreerd op technologische innovatie volgens het lineaire innovatiemodel. Dit model beschrijft innovatie als een opeenvolging van fundamenteel onderzoek, toegepast onderzoek, proefprojecten, marktintroductie, diffusie en opschaling. De innovatiepraktijk laat zich met dit model niet goed begrijpen. Zo is er veel innovatie die niet uit fundamenteel onderzoek voortkomt, maar juist uit ervaringen van ondernemers of uit toegepast onderzoek. Bij de voorbereiding van de Innovatieagenda Energie is bewust een andere benadering gekozen, de innovatiesysteembenadering<sup>8</sup>. De centrale gedachte bij deze benadering is dat het succes van innovaties wordt bepaald door de kwaliteit van het innovatiesysteem. Naast de technologische en economische karakteristieken van de technologie zijn hierin ook kennisverspreiding, ondernemersactiviteiten en marktontwikkeling van groot belang, evenals lobby om de weerstand tegen verandering te doorbreken.

Door toepassing van de innovatiesysteembenadering op 35 transitiepaden binnen de energietransitie zijn de belemmeringen in kaart gebracht die een grootschalige toepassing in de weg staan. De resultaten zijn vertaald in innovatieprogramma's die richting geven aan het innovatieproces, meer ruimte creëren voor praktijkexperimenten, de samenwerking tussen kennisinstellingen en bedrijven bevorderen en

<sup>8</sup> M.P. Hekkert, R.A.A. Suurs, S.O. Negro, S. Kuhlmann, R.E.H.M. Smits (2007) *Functions of innovation systems: a new approach for analysing technological change*. Science Direct 74 (2007), pp. 413 – 432.

flankerend beleid formuleren. Daarmee vormt de energietransitie, in het bijzonder de Innovatieagenda Energie, een leerzaam voorbeeld voor open innovatie.

#### 4. Faalfactoren

Vragen SER:

*Zijn er voorbeelden van projecten die niet de verwachte resultaten hebben opgeleverd (bad practices)?*

Losse anekdotes over ‘mislukte’ projecten vormen geen goed antwoord op de vraag naar ‘bad practices’. Het voorliggende hoofdstuk bespreekt een aantal faalfactoren die een rol spelen in bijna alle transitie-initiatieven. De ervaring in de praktijk leert dat deze factoren het verschil kunnen maken tussen een perspectiefrijk programma en een marginaal resultaat.

De bijzondere kenmerken van transitiebeleid die in hoofdstuk 3 zijn geïntroduceerd bieden een goed houvast voor bespreking van de vijf belangrijkste faalfactoren.

	Transitiekenmerken	Faalfactoren
4.1	Interdepartementaal werken	Departementale verkokering
4.2	Van buiten naar binnen werken	Weerstand tegen maatschappelijke initiatieven
4.3	Lange en korte termijn koppelen	Snel moeten scoren
4.4	Al doende leren	Risicomijdend gedrag
4.5	Omslag in denken en doen	Niet meebewegen

##### 4.1 Departementale verkokering

Transitiebeleid richt zich op hardnekkige vraagstukken, zoals klimaatverandering, die hun oorsprong vinden in patronen die diep geworteld zijn in onze samenleving. Enkelvoudige maatregelen schieten hier tekort, een systeembenadering is noodzakelijk: een samenhangende en simultane aanpak van verschillende actoren en factoren. Zo'n systeembenadering vraagt van de betrokken departementen een vergaande samenwerking. Transitiebeleid moet zich daardoor dwars door de bestaande structuren ontwikkelen en staat haaks op de gevestigde orde. Bij lopend beleid zijn die structuren ontstaan voor een efficiënte taakverdeling, maar bij transitiebeleid zijn ze ontoereikend en soms zelfs belemmerend.

Departementale verkokering is de eerste faalfactor. Deze verkokering leidt ertoe dat de gewenste samenhang in transitiebeleid niet tot stand komt of verloren gaat.

Pogingen om op systeemniveau tot een effectieve aanpak te komen, lopen dan vast in de vraag wie de inhoud van beleid bepaalt en wie er voor zal betalen. Een vraag die op alle lagen in de organisatie speelt: tussen individuele ambtenaren, tussen directies, tussen departementen. Het probleem van verkokering bestaat overigens niet alleen bij de overheid, maar komt voor bij alle grote organisaties en belemmert steeds activiteiten die een (multidisciplinaire) inzet vragen van meerdere onderdelen van de organisaties.

Een voorbeeld van moeizame, interdepartementale samenwerking vormt de Transitie naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen (2001 - 2007). Hierin komt de samenwerking tussen LNV, VROM, DGIS en EZ onvoldoende op gang<sup>9</sup>. Cruciaal blijkt hier het ontbreken van een overleg op hoog ambtelijk niveau, dat een stevige basis legt voor interdepartementale samenwerking. Het commitment aan het eigen beleid c.q. de eigen directie blijkt uiteindelijk sterker dan het commitment naar het gemeenschappelijke resultaat.

#### 4.2 Weerstand tegen maatschappelijke initiatieven

Een transitie is een maatschappelijk veranderingsproces waaraan alle geledingen in de samenleving op een eigen manier bijdragen. Overheidsbeleid alléén is niet afdoende. Gelukkig zien we dat steeds meer bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en ook groepen burgers komen met eigen initiatieven, bijvoorbeeld voor energiebesparing of voor kleinschalige zorg aan ouderen.

De tweede belangrijke faalfactor in transitiebeleid vormt weerstand vanuit de overheid tegen deze ideeën en initiatieven vanuit de samenleving, waardoor deze niet of moeizaam doorwerken in beleidsontwikkeling. Het gaat overigens zelden om actieve weerstand. Misschien is het beter om te spreken over de (impliciete) vrees dat maatschappelijke spelers teveel hun agenda opleggen aan de overheid. Of over onvermogen om de ideeën en wensen van bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties op waarde te schatten. Bovendien is het een forse opgave om bij beleidsontwikkeling rekening te houden met alle standpunten en wensen binnen de ambtelijke organisatie en de Tweede Kamer. De grote aandacht voor het ambtelijke en politieke proces zou er onbedoeld toe kunnen leiden dat enige afstand ontstaat tot ideeën en initiatieven vanuit de samenleving. Met als resultaat dat

---

<sup>9</sup> Mario Willems, Govert Gijsbers, Adriaan Slob (2006) *Evaluatie transitie naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen*. TNO, Delft.

ideeën en initiatieven die kunnen bijdragen aan de realisatie van beleidsdoelen onvoldoende worden benut.

Voorbeelden hiervan levert onder meer het Koplopersloket, dat in de periode 2004 - 2006 op initiatief van VROM is opgestart om innovatieve ondernemers te ondersteunen bij de realisatie van beleidsrelevante innovaties. Bij een evaluatie van de voortgang van het Koplopersloket<sup>10</sup> bleek de ondersteuning van koplopers nogal eens wrijving binnen de ambtelijke organisatie op te roepen. Diverse factoren speelden hierbij een rol, waaronder enige weerstand vanuit de betrokken vakdirecties, die nogal eens overtuigd moesten worden van de waarde die ideeën van koplopers kunnen hebben voor realisatie van de beleidsdoelstellingen.

### 4.3 Snel moeten scoren

Voor beleid is het bereiken van zichtbaar resultaat essentieel. Maar wanneer alléén het korte termijn resultaat telt, dan gaat dit ten koste van de aanpak van hardnekkige problemen. Die problemen zijn namelijk niet op te lossen met een 'quick fix', maar vragen juist een samenhangende en vaak ook meerjarige aanpak.

De derde faalfactor in transitiebeleid vormt daarom een politiek-bestuurlijke cultuur waar politieke leiders snel en zichtbaar moeten 'scoren'. Dit kan er namelijk toe leiden dat de politieke en ambtelijke aandacht uitgaat naar eenvoudig communiceerbare voorbeelden, terwijl er veel minder aandacht is voor de vraag wat er nodig is om op de lange termijn een substantiële verandering te bereiken.

De elektrische auto is een recent voorbeeld van een vernieuwing waarmee diverse politieke leiders in de publiciteit zijn gekomen. In een kleine explosie van artikelen in dag- en weekbladen zijn de voordelen van elektrische voertuigen uitgebreid besproken. Diverse bewindslieden hebben zich uitgesproken voor een snelle introductie van elektrische voertuigen in Nederland. Die positieve publiciteit is belangrijk om een breed publiek te laten zien dát het (comfortabel) anders kan. Niettemin is dat maar één element. Minstens zo belangrijk, maar veel minder zichtbaar, zijn alle initiatieven die de komende jaren nodig zijn om de benodigde infrastructuur te creëren en automobilisten te verleiden tot een gedragsverandering. Dit vereist een samenhangende en langdurige beleidsinspanning waarvan de resultaten pas op lange termijn zichtbaar worden.

---

10 Rob Weterings (2006) *Quick scan Koplopersloket. Een evaluatie van werkwijze, output en effecten*. CCT, Utrecht.

#### 4.4 Risicomijdend gedrag

Iets nieuws ontwikkelen is altijd riskant. Innovatieve ideeën gaan buiten de gebaande paden en brengen dus onzekerheid met zich mee. Onzekerheid over haalbaarheid, over kosten en over (neven)effecten voor mens en milieu. In beginsel zijn bureaucratistische procedures bedoeld om het risico op ongewenste effecten zo klein mogelijk te maken. Dat is begrijpelijk en zinvol vanuit waarden als veiligheid, rechtsgelijkheid en zorgvuldigheid.

Bureaucratische procedures worden echter een faalfactor in transitiebeleid wanneer ze innovaties belemmeren. Dat is bijvoorbeeld het geval als vergunningprocedures zich jarenlang voortslepen. Of wanneer veel strengere eisen worden gesteld dan nodig is. Of wanneer het kostenniveau van embryonale innovaties wordt afgemeten aan het kostenniveau van breed ingevoerde concepten. Dergelijke belemmeringen kunnen het vertrouwen van ondernemers in het marktperspectief van hun innovaties ondergraven. Goede kansen gaan zo verloren.

Als voorbeeld: een niet nader te noemen bedrijf deed jaren geleden een aanvraag voor een vergunning voor de aanleg van nieuwe productiefaciliteiten. Hier zou met gebruik van fermentatie bio-ethanol worden geproduceerd, ten behoeve van gebruik als energiedrager in auto's en andere mobiele toepassingen. De provinciale dienst waar deze vergunningaanvraag in behandeling werd genomen was onvoldoende inhoudelijk op de hoogte om deze aanvraag te behandelen. De aanvraag werd daar geïnterpreteerd als zou sprake zijn van toepassing van genetische modificatie, waarvoor uitgebreide veiligheidsmaatregelen gelden. Mede hierdoor werd de vergunningverlening geruime tijd vertraagd. Deze vertraging en de wisselende marktomstandigheden hebben het bedrijf doen besluiten van de aanleg af te zien.

#### 4.5 Niet meebewegen

Transitiebeleid wil een omslag bewerkstelligen in denken en doen. Door innovatieve praktijken op gang te brengen en te versterken, zodat uiteindelijk een maatschappelijke omslag plaats vindt. Voor alle betrokken partijen is dit een enorme uitdaging.

Van de overheid vraagt deze uitdaging om vernieuwing van het beleidsinstrumentarium. Naast de inzet van traditionele instrumenten zoals voorlichting en R&D-stimulering, heeft de Nederlandse overheid daarom nieuwe instrumenten ontwikkeld, zoals transitieplatforms en stimuleringsregelingen voor praktijkexperimenten. Met deze nieuwe instrumenten worden innovatieve praktijken op energiegebied

inmiddels effectief gestimuleerd. Het is waardevol om de ervaringen met dit nieuwe instrumentarium ook te vertalen naar andere gebieden, zoals biodiversiteit, materiaalketens en de zorg.

Kleinschalige praktijkinitiatieven bevorderen is een effectieve manier om als samenleving te leren over de kansen en mogelijke neveneffecten van innovatieve opties. Het is dan ook prachtig dat op dit moment in ons land op lokale en regionale schaal honderden vernieuwingsinitiatieven zijn opgestart. Kleinschalige initiatieven zijn op zichzelf echter niet afdoende om een maatschappelijke omslag te realiseren. Daarvoor is het óók nodig dat de dominante instituties, structuren en spelregels meebewegen en deze initiatieven versterken. Met name in het aanpassen van de maatschappelijke spelregels heeft de Nederlandse overheid een cruciale rol, maar is nog niet veel beweging te zien.

Goede voorbeelden van overheidsregelgeving die een maatschappelijke omslag bewerkstelligt zijn te vinden in onder meer Groot-Brittannië, Duitsland en Zweden. Zo heeft Zweden al een lange historie wat betreft milieuregulering en staat het mede daardoor nu in de top van internationale ranglijsten voor environmental performance en duurzame technologiebedrijven. Duitsland heeft met de invoering van het zogeheten Einspeisegesetz een effectieve impuls gegeven aan de opkomst van energie uit zon, wind en biomassa, door alle Duitse energiebedrijven te verplichten een gunstige vergoeding te bieden voor aan het net terug geleverde energie. In Groot-Brittannië is onlangs een wet aangenomen die verplicht tot een CO<sub>2</sub>-reductie die met de jaren oploopt tot 80 procent in 2050. In de Amerikaanse Senaat ligt op dit moment een wetsvoorstel met een vergelijkbare doelstelling.

Het zou prachtig zijn als deze buitenlandse voorbeelden de Nederlandse overheid inspireren om de komende jaren dóór te gaan met het stimuleren van kleinschalige initiatieven en bovendien internationaal een voortrekkersrol te nemen in een verduurzaming van de maatschappelijke spelregels.

## 5. Op zoek naar evenwicht

### 5.1 Tussen economische, ecologische en sociale belangen

Vragen SER:

*Duurzame ontwikkeling vraagt om evenwicht tussen economische, ecologische en sociale belangen. In het transitiebeleid lijkt de nadruk te liggen op de ecologische en economische belangen. In hoe-*

*verre lukt het om ook de sociale belangen in de transitieprojecten te betrekken? Zijn hiervan concrete voorbeelden?*

In algemene zin is er binnen het transitiebeleid naast aandacht voor ecologie en economie ook aandacht voor sociale aspecten zoals acceptatie door consumenten, gedragsverandering, welzijn en welbevinden. In afzonderlijke transitieprogramma's is wel een vernauwde focus herkenbaar. Zo ligt in de energietransitie het accent meer op ecologie en economie. Daarentegen krijgen sociale belangen een prominente rol in bijvoorbeeld het *Transitieprogramma in de Langdurige zorg* en in de innovatieprogramma's *Nieuwe Dorpen* en *Knooperven* van het Innovatienetwerk.

Een goed voorbeeld van een initiatief met veel aandacht voor sociale belangen is het *Initiatief Duurzame Handel* (IDH). Dit initiatief heeft als missie het versnellen en opschalen van duurzaamheid in de mainstream markt en let daarbij niet alleen op de ecologische aspecten van internationale handel, maar ook specifiek op het mondiale verdelingsvraagstuk. IDH richt zich op internationale handelsketens van commodities als soja, hout, cacao, katoen en vis. Per sector brengt IDH koplopers uit bedrijfsleven, vakbonden, milieuroorganisaties, ontwikkelingsorganisaties en overheid samen in daadkrachtige coalities. Deze coalities voeren ambitieuze verbeterprogramma's uit om gezamenlijk de markt te kantelen en duurzame productie en handel tot standaard te maken. Deze programma's richten zich op de gehele handelsketen:

Aan de bron – vaak in ontwikkelingslanden – werken partijen samen aan het oplossen van sociale, ecologische en economische knelpunten. Bijvoorbeeld door hulp te bieden bij (zelf) organisatie en training van boeren, terugdringing van pesticidengebruik, verhoging van oogsten, en verbetering van arbeidsomstandigheden.

In de eindmarkten – vaak in het Westen – werken partijen samen aan het vergroten van het marktaandeel van duurzame producten. Bijvoorbeeld door de invoering van sectorbrede duurzaamheidsstandaarden als license to operate en de promotie en marketing van duurzame consumentenlabels.

De eerste resultaten van IDH werden gepresenteerd tijdens het congres 'Accelerating Sustainable Trade' op 2 november 2009. Voor de ruim 600 deelnemers roemde Minister Koenders IDH om de veelbelovende resultaten, de ambitieuze plannen en de brede ondersteuning die IDH bij NGO's, overheden en het bedrijfsleven al na één jaar geniet. Speciaal noemde minister Koenders in dat verband de brief die hij eerder dit jaar van 54 CEO van multinationals ontving ter ondersteuning van IDH. Hij verlengde het mandaat van IDH en zegde 20 miljoen extra toe.

Dagvoorzitter Herman Wijffels sprak van een omslag in het denken bij het bedrijfsleven wat werd bevestigd door sprekers van diverse bedrijven.

## 5.2 Tussen aanbodgerichte en vraaggerichte benadering

Vragen SER:

*In een transitie speelt technologie een belangrijke rol.*

- *In hoeverre is er evenwicht tussen een aanbodgerichte ('technology push') en een vraaggerichte benadering?*
- *Welke rol spelen consumenten/afnemers binnen transitieprojecten?*

In paragraaf 3.5 is onderscheid gemaakt tussen het lineaire innovatiemodel en de innovatiesysteembenadering. Deze laatste benadering is herkenbaar binnen de energietransitie. Niet de ontwikkeling of 'push' van nieuwe technologieën staat hierbij centraal, maar adoptie en toepassing op substantiële schaal. Ook in meer algemene zin past het beeld van 'technology push' niet bij het huidige transitiebeleid, maar is dit beeld nog wel herkenbaar bij onderdelen van het innovatiebeleid.

Als het gaat om de vraagkant zijn eindgebruikers/consumenten overigens nog nauwelijks betrokken. In die zin is er nog geen transitieprogramma dat lering heeft getrokken uit de ervaringen van het Nationaal Initiatief Duurzame Ontwikkeling. De NIDO-benadering kenmerkte zich door te starten met een verkenning van maatschappelijke trends en behoeften, om deze sturend te laten zijn voor de verdere programmering. Het merendeel van het transitiebeleid kiest een meer oplossingsgerichte insteek en start bij kansrijke innovaties.

## 5.3 Tussen regimespelers en nichespelers

Vragen SER:

*In een transitie vervullen nieuwkomers en nichespelers vaak een cruciale rol. Hoe wordt voorkomen dat in het transitiebeleid regimespelers domineren en andere actoren onvoldoende ruimte krijgen? Zijn hiervan concrete voorbeelden?*

Binnen transitiebeleid is er een groot besef van de noodzaak om nieuwkomers met innovatieve ideeën alle ruimte te bieden. Om die reden staan regelingen, platforms en netwerken in beginsel open voor iedereen met goede ideeën. In de praktijk kost het kleine bedrijven echter vaak meer moeite om tijd vrij te maken en kansrijke voorstellen in te dienen. Ook belemmeren grote bedrijven wel de markttoegang van potentiële concurrenten. Toch ligt het tussen regime- en nichespelers niet zo simpel.

Innovatieve ideeën komen namelijk in de praktijk ook van regimespelers. En niche-spelers stellen hun eigen belang ook wel eens boven het collectieve belang. Uiteindelijk is ook het transitiebeleid mensenwerk en blijft het noodzakelijk om te blijven reflecteren op het vernieuwende karakter van de projectportfolio en de daadkracht van de platforms, consortia en netwerken. Een meer responsieve overheid, die innovatoren serieus neemt en hen helpt ervaren moeilijkheden te overwinnen, is en blijft van cruciaal belang.

## 6. Tot besluit

Met het verschijnen van het NMP4 in 2001 is het transitiebeleid opgekomen als een nieuw antwoord op hardnekkige maatschappelijke problemen. In het begin was dat nog schoorvoetend. Vanaf 2005 is op een groot aantal terreinen ervaring met deze nieuwe benadering opgedaan in praktijk, onderzoek en beleid. Het is niet reëel om al in 2009 ferme conclusies te willen trekken over de effectiviteit van dit beleid, zeker niet omdat we de effecten van dit lange termijn beleid pas in de komende decennia zullen gaan zien.

Toch toont deze notitie dat met dit transitiebeleid nu al belangrijke resultaten zijn bereikt:

- een resultaatgerichte, interdepartementale samenwerking
- inspirerende lange termijn visies voor diverse maatschappelijke systemen
- innovatieprogramma's die pioniers de ruimte bieden om aan deze visies concreet uitwerking te geven
- een dynamisch netwerk van sleutelpersonen uit bedrijfsleven, kennisinstellingen, NGO's en overheden dat mede vorm geeft aan innovatiebeleid
- honderden lokale en regionale vernieuwingsinitiatieven
- talloze leerervaringen, tools en inzichten die breed toepasbaar zijn
- enthousiasme van vele grote en kleine bedrijven
- internationale belangstelling én navolging

Mijn stellige indruk is dat het transitiebeleid zich op dit moment op een kantelpunt bevindt. De transitie naar een duurzame samenleving wordt meer en meer aangejaagd door de ondernemingszin en de vernieuwingsdrang die in onze maatschappij aanwezig is. Kwam de trekkracht tot dusver van de overheid, in toenemende mate zijn het bedrijven die samen met kennisinstellingen en NGO's het stokje overnemen.

Van de overheid vraagt dit een meer responsieve houding. Dé uitdaging voor het transitiebeleid van de komende jaren is de aanwezige vernieuwingsdrang ruimte te

bieden en tegelijkertijd richting te geven. Door visieontwikkeling te stimuleren, belemmerende regelgeving aan te passen, verkokering te overstijgen, innovatiemiddelen vrij te maken en toegankelijk te zijn voor vernieuwers kan de overheid de komende jaren een beslissende impuls geven aan de aanpak van hardnekkige maatschappelijke problemen.

## Achtergrondnotitie mededingingsbeleid

Deze bijlage bevat achtergrondinformatie bij de casus *Samenwerking, mededinging en duurzame visserij* die in hoofdstuk 6 is uitgewerkt. De informatie betreft achtereenvolgens:

1. Uitzonderingen op het kartelverbod
2. De Nederlandse visserijsector
3. Het Gemeenschappelijk visserijbeleid
4. Visserij en mededinging uitgelicht.

### 3.1 Uitzonderingen op het kartelverbod

Het kartelverbod is omschreven in artikel 101(1) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie<sup>11</sup>. Hierop zijn ook uitzonderingen mogelijk, zoals onder andere neergelegd in artikel 101(3). Om antwoord te kunnen geven op de vraag of een afspraak al dan niet in overeenstemming is met mededingingsrecht, is het nodig drie stappen te doorlopen:

1. Betreft het een ondernemingsactiviteit of niet?
2. Beperkt deze afspraak merkbaar de concurrentie?
3. Bestaan er relevante uitzonderingsgronden?

#### *Een ondernemingsactiviteit*

Het kartelverbod is van toepassing op een overeenkomst of een gedragafstemming tussen *ondernemingen*. Als ondernemingen worden aangemerkt: iedere entiteit die economische activiteiten verricht<sup>12</sup>. Daaronder valt ook een besluit van een ondernemingsvereniging, maar besluiten van overheden, voor zover zij geen economische activiteiten verrichten, vallen niet onder het kartelverbod. Daarbij moet wel meteen worden aangemerkt dat het Europese recht wel beperkingen oplegt aan de mogelijkheden van overheden om concurrentiebeperkend gedrag van ondernemingen te faciliteren via regelgeving die het ‘nuttig effect’ van EG-recht in de weg staat (zie voetnoot 12).

#### *Merkbare beperking concurrentie*

Het kartelverbod is alleen van toepassing als de concurrentie *merkbaar wordt beperkt*. Zogenaemde *hardcore* afspraken (dat wil zeggen prijsafspraken, marktverdeling of boycot) zijn in het Europese recht standaard verboden. Voor andere afspraken is op

<sup>11</sup> Dit was artikel 81 van het EG-verdrag.

<sup>12</sup> Zie HvJEG, zaak C-41/90, *Höfner*.

Europees niveau de *de-minimis*-regeling relevant. Volgens deze regel is het samenwerkingsverbod alleen van toepassing op ondernemingen met een marktaandeel van minimaal 10 procent bij horizontale afspraken en 15 procent bij verticale afspraken<sup>13</sup>. In Nederland is verder nog de *bagatelregeling* relevant (artikel 7 Mw, lid 1 en 2). De regeling behelst een vrijstelling onder twee cumulatieve voorwaarden: het gezamenlijk marktaandeel van betrokken ondernemers mag niet groter zijn van 5 procent; én 2) de gezamenlijke omzet mag de €40 miljoen niet te boven gaan. Hierbij is niet relevant of het een 'hardcore' beperking betreft. In maart 2009 is door de Tweede Kamer een initiatiefwet aangenomen die de bagatelregeling verder verruimt door het gezamenlijk marktaandeel criterium te verhogen naar 10 procent, en de omzeldrempel af te schaffen, ook voor hardcore afspraken. Dit kan leiden tot discrepantie met het Europees recht, dat in principe altijd voorrang heeft, en geen bagateluitzonderingen maakt voor hardcore afspraken<sup>14</sup>.

#### *Uitzonderingsgronden*

Als er inderdaad sprake is van een merkbaar concurrentiebeperkend gedrag zoals bedoeld onder artikel 101, zijn er wel uitzonderingsgronden. Deze staan in artikel 101(3) (in het Nederlandse Mw-artikel 6.3) en zijn opgenomen in onderstaande kader.

### **Artikel 101(3) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie**

Het kartelverbod zoals geschetst in artikel 101(1) kent uitzonderingen. Samenwerking is wel toegestaan wanneer: 1) een samenwerkingsverband leidt tot verbeterde productie of distributie of de promotie van technische of economische vooruitgang; en 2) een redelijk deel van deze opbrengst ten goede komt aan de consument, en deze winst niet op andere manieren realiseerbaar is.

Bovendien zijn deze uitzonderingen alleen van toepassing indien: 3) de beperkende afspraken noodzakelijk zijn voor het behalen van de bovengenoemde voordelen; en 4) de afspraken niet leiden tot een uitschakeling van mededinging ten aanzien van een wezenlijk deel van de productie.

De uitzondering is alleen van toepassing indien aan alle vier voorwaarden is voldaan.

<sup>13</sup> In de praktijk is het afbakenen van het marktaandeel niet zo eenvoudig, want daartoe moet de relevante markt worden geïdentificeerd.

<sup>14</sup> Pijnacker Hordijk, E.H. (2009) Initiatiefontwerp Tweede Kamer tot verruiming bagatelvrijstelling: het middel is erger dan de kwaal.

Tot slot kunnen zowel de Europese Commissie als de Nederlandse overheid via verordeningen *groepsvrijstellingen* ('block exemptions') verlenen. De volgende groepsvrijstellingen zijn van belang voor de problematiek die in dit hoofdstuk wordt geschetst:

- EG-verordening 2790/1999 geeft een uitzondering voor verticale samenwerking als deelnemende bedrijven als leverancier minder dan 30 procent van de relevante markt hebben<sup>15</sup>. Er is geen algemene groepsvrijstelling voor horizontale overeenkomsten (samenwerkingsovereenkomsten). Er zijn wel richtsnoeren van de Commissie en de NMa (zie ook voetnoot). Verder gelden er specifieke vrijstellingen onder andere voor de verzekeringssector en de vervoerssector.
- Volgens het Nederlandse recht mogen kleine ondernemingen onder voorwaarden samenwerken in de detailhandel, in combinatieovereenkomsten en via branchebeschermingsovereenkomsten.
- Artikel 176 van de 'Integrale GMO-verordening' voor landbouw (Verordening (EG) nr. 1234/2007) verleent producentenorganisaties uitzonderingen op het kartelverbod. Uitzonderd van het kartelverbod zijn overeenkomsten die: 1) een wezenlijk deel uitmaken van de nationale marktorganisatie, 2) vereist zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, of 3) gesloten zijn tussen landbouwondernemers binnen een lidstaat en die betrekking hebben op de voortbrenging of het gebruik van gemeenschappelijke installaties voor het opslaan, behandelen of verwerken van landbouwproducten, mits deze geen verplichting bevatten een bepaalde prijs toe te passen, de mededinging niet uitsluiten of de doeleinden van het GLB niet in gevaar brengen.

### 3.2 De Nederlandse visserijsector

In de tabel op de volgende pagina zijn de cijfers weergegeven met betrekking tot het aantal schepen en opvarenden en het motorvermogen van de Nederlandse visserijvloot (zeevisserij en kustvisserij). Het aantal kotters en mosselschepen is gedaald, het aantal trawlers is daarentegen constant gebleven (wel met meer motorvermogen).

<sup>15</sup> Momenteel is een nieuwe groepsvrijstelling voor verticale overeenkomsten in de maak. Het voorstel is om niet alleen te kijken naar het marktaandeel van de leverancier, maar ook een maximum van 30 procent marktaandeel te stellen aan de afnemer. EC (2009) *Antitrust: de Commissie lanceert een openbare raadpleging over de herziening van de mededingingsregels voor de distributiesector*, persbericht.

Tabel 1 Zee- en kustvisserijvloot

		1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008
<i>Zee- en kustvisserijvloot</i>								
<i>Schepen</i>								
Kotters	aantal	533	452	402	342	346	345	308
Trawlers	aantal	13	12	18	15	13	14	14
Mosselschepen	aantal	82	76	73	64	60	56	56
<i>Motorvermogen</i>								
Kotters	1 000 pk	544	487	428	302	308	293	239
Trawlers	1 000 pk	80	77	140	116	95	107	107
Mosselschepen	1 000 pk	38	40	52	57	55	52	52
<i>Opvarenden</i>								
Kotters	aantal	2486	2108	1831	1469	1369	1404	1312
Trawlers	aantal	382	422	600	560	465	508	508
Mosselschepen	aantal	251	230	220	194	182	170	170

Bron: CBS Statline. Noot: cijfers voor 2008 zijn voorlopige cijfers.

### 3.3 Het Gemeenschappelijk Visserijbeleid

Het huidige Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) stamt uit 2002. Voor de huidige analyse zijn onderstaand de belangrijkste kernelementen opgesomd:

- *Vrije toegang tot elkaars wateren.* Europese lidstaten hadden altijd al in elkaars wateren gevist, en het GVB voorzag daarom in vrije toegang tot elkaars wateren (dit wil zeggen: de exclusief economische zones reiken tot 200 mijl uit de kust; tot elkaars 12-mijlszone hebben lidstaten geen toegang, tenzij geregeld in bilaterale verdragen).
- *Total Allowable Catches (TAC).* Elk jaar worden voor verschillende visbestanden op EU-niveau maximaal te vangen hoeveelheden bepaald. De vaststelling gebeurt door de Raad van Visserijministers op basis van adviezen van visserijbiologen verenigd in de International Council for Exploration of the Sea (ICES) en commentaren hierop van derden, zoals de in 2002 ingestelde regionale adviesraden (RAR, er bestaan er zeven). Sinds de eerste herziening van het GVB in 2002 worden voor een groot aantal visbestanden TAC's bepaald binnen een langetermijnbeheersplan.
- *Nationale quota.* Om vissers enige voorspelbaarheid te bieden en terugkerende discussie over rechten te vermijden, vindt de verdeling van de TAC over lidstaten plaats op basis van historische vangsten (principe van 'relatieve stabiliteit')<sup>16</sup>. De nationale quota zijn dan ook een vast percentage van de TAC. Hoe de nationale quota benut worden is een zaak van de lidstaten.

<sup>16</sup> Sommige landen hebben extra vangstrechten gekregen.

- *Technische maatregelen.* Naast kwantitatieve maatregelen (de quota) hanteert het GVB ook kwalitatieve normen ten behoeve van visserijbeheer, ook wel technische maatregelen genoemd. Hierbij gaat het om minimale maaswijdte van netten, gesloten gebieden, gesloten seizoenen, en grenzen aan het percentage bijvangsten van de totale vangst en prikkels om bepaald vistuig te gebruiken.
- *Structuurbeleid.* Het GVB voorziet in uitgebreide steun voor sanering, duurzame innovaties en selectieve visserij, gedeeltelijk gefinancierd uit het Europese visserijfonds (EVF).
- *Derde landen.* Met verschillende derde landen onderhandelt de EC jaarlijks akkoorden voor wederzijdse vangstmogelijkheden in elkaars wateren. De resultaten van deze onderhandelingen bepalen de uiteindelijke TAC voor Europees gebruik.

#### *Herziening van het GVB*

Elke tien jaar wordt het GVB herzien. In 2002 vond de laatste herziening plaats en de volgende aanpassingen worden in 2012 gedaan. De voorbereidingen voor de aankomende herziening zijn al in volle gang. Om de discussie in te leiden heeft de Europese Commissie in april 2009 een Groenboek uitgebracht<sup>17</sup>. Daarin worden enkele belangrijke uitdagingen gesignaleerd: aanpakken van structurele overcapaciteit, toespitsen van doelstellingen, een besluitvormingssysteem gericht op de lange termijn doelstellingen, meer verantwoordelijkheid geven aan de sector zelf, en tot slot het creëren van een nalevingcultuur. Ook het gebruik het beheersinstrument (TAC's vs. bijvoorbeeld visserij-inspanning, onder meer om teruggooi bijvangsten tegen te gaan), het principe van 'relatieve stabiliteit' (zie kader, onder kopje 'nationale quota') en de gewenste rol van producentenorganisaties staan ter discussie. Een ander belangrijk element van het Groenboek is dat het visserij nauwer geïntegreerd moet worden met de andere beleidsterreinen natuurbeschermingswetgeving.

### 3.4 Visserij en mededinging uitgelicht

Het productschap Vis signaleert twee type problemen. Allereerst wijst het productschap op de noodzaak dat PO's nauwer samenwerken voor duurzaam visserijbeheer. Het is hierbij van belang op te merken dat deze problematiek voor veel vissoorten niet relevant is. Vangstbeperkingen en technische maatregelen (vistuig, maaswijdte, etc.) worden voor gequoteerde soorten immers in het Gemeenschappelijke Visserijbeleid (GVB) bepaald. Ook voor de bescherming van bepaalde gebieden bestaan publiekrechtelijke wegen zoals beschreven in paragraaf 6.3.2. Deze bijlage kijkt dan

---

<sup>17</sup> Europese Commissie COM(2009) 163 definitief.

ook naar de Noordzeegarnaal, een vissoort waarvoor het GVB geen directe mogelijkheid tot duurzaam beheer biedt. Ten tweede zal worden ingegaan op de suggestie van het productschap om een minimumprijs af te spreken ter compensatie van de benodigde investeringen in MSC-gecertificeerde vis.

#### *Duurzaam beheer van ongequoteerde soorten*

Voor een enkele vissoort geldt dat het GVB geen directe oplossing biedt. Hierbij valt vooral te denken aan de garnalenvangst, een van de weinige commerciële Europese vissoorten die geen quota kent. De Noordzeegarnaal wordt over het algemeen niet gekarakteriseerd als een ‘bedreigde’ soort, want hij leeft kort en reproduceert zich snel. Überhaupt is het uiterst lastig een schatting te maken van het bestand, dus de vaststelling van quota is weinig zinvol. Op basis van het ontbreken van Europese quotering trok de NMa ook duurzaamheid als argument voor gemaakte vangstafspraken tussen garnalenvissers in twijfel; blijkbaar maakte de Gemeenschap zich geen zorgen over het veiligstellen van de soort in kwestie (zie kader).

Anderzijds zijn de huidige vangstmethoden van de garnalenvisserij minder duurzaam als het gaat om *ander* leven in de zee. Vooral bodemberoering en bijvangst veroorzaken belangrijke ecologische schade, waar de garnalenvissers in samenwerking met wetenschappers en ngo’s overigens hard aan verbetering werken (onder andere via MSC-certificeringstraject<sup>18</sup>). Daarnaast spelen ook *economische* doelstellingen een rol als het gaat om duurzame garnalenvangst. Garnalenvissers hebben te maken met harde marktcondities<sup>19</sup>. Zo is er sprake van een sterke concentratie van afnemers. Ook kan een tegenvallende prijs al gauw een sterke prikkel creëren voor zwaardere bevissing, wat misschien niet per se de garnalen in hun voortbestaan bedreigt, maar wel de omgeving negatief kan beïnvloeden. Van Hoof en Hoefnagel<sup>20</sup> beschrijven hoe deze condities afspraken tussen groepen vissers tot een begrijpelijke keuze maakten (het ‘Trilaterale overleg’). Deze afspraken werden door de NMa in strijd bevonden met het kartelverbod (zie onderstaande kader).

---

18 Zo wordt er gewerkt aan vangstmethoden om bijvangst te beperken via zgn. ‘zeeflappen’ of pulstuig dat garnalen doet opspringen.

19 Hoefnagel, E. en L. van Hoof (2003) *Self regulation and the anti-trust law in Dutch shrimp fishery: Does the anti-trust law hinder sustainable development?*

20 Hoefnagel, E. en L. van Hoof (2003) *Self regulation and the anti-trust law in Dutch shrimp fishery: Does the anti-trust law hinder sustainable development?*

## De NMa en Rechtbank Rotterdam over samenwerking in de garnalensector<sup>a</sup>

Vanaf begin jaren negentig kwamen Nederlandse, Duitse en Deense producentenorganisaties in de garnalensector tezamen met de handel in het zogeheten Trilaterale Overleg bijeen. Einde jaren negentig vermoedde de NMa dat hier tussen de PO's en de handel afspraken over aanlandingen en minimumprijzen werden gemaakt. Na onderzoek greep de NMa in 2003 in en legde producentenorganisaties en groot-handelaren boetes op wegens overtreding van het kartelverbod. Hierbij zat ook een boete voor het weren van een nieuwe handelaar van de visafslag. In het besluit van de NMa werd opgemerkt dat er voor de soort in kwestie geen vangstbeperking gold. Dit wees er volgens de NMa op "dat instandhouding van de soort de Gemeenschap geen zorgen baart en derhalve kan ook niet worden volgehouden dat de in het geding zijnde vangstbeperkingen noodzakelijk zijn voor het veilig stellen van de voorziening" (2269/Garnalen, randnummer 149).

De PO's en handelaren startten in 2003 eerst een bezwaarprocedure bij de Adviescommissie bezwaarschriften van de NMa. De Adviescommissie achtte sommige van de bezwaren gegrond, en adviseerde de autoriteit haar bewijslast op bepaalde punten nader te onderbouwen. Laatstgenoemde verlaagde hierop verschillende boetes. In juli 2006 sprak de Rechtbank Rotterdam zich uit over een beroep dat PO's en handelaren in 2005 indienden. De rechtbank week in materieel opzicht niet af van het oordeel van de NMa, maar bevond wel de bezwaren van de PO's gegrond ten aanzien van de hoogte van de opgelegde boetes. Deze zijn hierop nogmaals door de NMa verlaagd. Momenteel ligt de zaak voor bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB). De verwachting is dat in mei 2010 het definitieve oordeel wordt geveld.

In de tussentijd vroegen de garnalenvissers in 2004 om een informele zienswijze ten aanzien van de opzet van een Europese producentenorganisatie naar Duits recht. Sinds enkele jaren kunnen PO's ook over de grenzen worden gevormd (TVPO). Als dit TVPO geen dominante positie heeft op de relevante markt, zijn afspraken over de hoeveelheid aan te landen garnalen en de prijs toegestaan. Als wel sprake is van een dominante positie zijn de vangstbeperkingen die de PO beoogde volgens de NMa niet toegestaan. Volgens de NMa zou "TVPO met een dominante positie ... in staat zijn zich in belangrijke mate onafhankelijk van afnemers, concurrenten of eindgebruikers te gedragen. Indien een TVPO met een dominante positie maatregelen zou nemen die van invloed zijn op de productie en afzet, kan zij daarmee de marktprijs in haar

voordeel beïnvloeden. Hiermee zou een TVPO met een dominante positie in staat zijn een situatie van structurele overcapaciteit kunstmatig in stand te houden”.

De NMa stelde in haar zienswijze vervolgens verschillende opties voor om deze overcapaciteit af te bouwen, zoals een crisiskartel of een warme sanering.

a Adviescommissie bezwaarschriften Mededingingswet (2004) *Advies in zaak 2269/Garnalen*; Invallen bij Europese garnalenbedrijven, *Nederlands Dagblad*, 30 maart 2009; NMa (2000) *Rapport opgemaakt inzake afspraken garnalenvisserij en -groothandel*; NMa (2003) *Zaak 2269/Garnalen*; NMa (2003) *NMa beboet garnalengroothandel en -visserij wegens prijsafspraken*, persbericht; NMa (2004) *NMa bevestigt verbod kartelafspraken garnalenvisserij*, persbericht; NMa (2005) *NMa beoordeelt nieuwe samenwerkingsvorm garnalensector*, persbericht.

Volgens Hoefnagel en Van Hoof leidden deze afspraken niet zozeer tot torenhoge, maar wel tot stabielere inkomens voor de vissers, ecologische voordelen door de beperktere beroering van de zeebodem, en zelfs mogelijk tot voordelen voor de consument. Voor dit vermeende consumentenvoordeel wordt verwezen naar de *op lange termijn* consumentenwinst van duurzame visbestanden; immers, toekomstige prijzen zullen lager zijn als de vis in de toekomst niet schaarser wordt.

Er liggen momenteel wellicht wensen voor andersoortige samenwerkingsvormen dan afspraken gemaakt in het Trilaterale Overleg, maar het blijft de vraag of afspraken tussen producentenorganisaties hier wel de geëigende weg zijn. Vangstafspraken tussen PO's die gezamenlijk een dominante positie op de markt hebben, zijn zoals genoemd in beginsel strijdig met het mededingingsrecht. Bijlage 1 noemt de overwegingen die nodig zijn om te bepalen of de afspraken in strijd zijn met het mededingingsrecht. Daarbij zijn de volgende stappen van belang: 1) het betreft ondernemingsactiviteiten (economische activiteiten), 2) er is een merkbaar effect op de concurrentie en 3) er is geen sprake van een uitzonderingsgrond.

Handelingen van PO's worden in verband gebracht met economische activiteiten (stap 1), en relatief veel afspraken zullen hoogstwaarschijnlijk een merkbaar effect op de concurrentie uitoefenen (stap 2)<sup>21</sup>. Is er dan mogelijk een uitzonderingsgrond op het kartelverbod? Doelstellingen als een stabiel inkomen zullen nooit voor het mededingingsrecht een argument vormen, maar ecologische doelen mogelijk wel. Op basis van de uitzonderingsgronden van artikel 101(3) zou het denkbaar zijn dat een uitzondering wordt gemaakt voor afspraken die het milieu ten goede komen.

21 Vanuit een economische benadering van 'merkbaar effect' is ook relevant of er mogelijk nieuwe partijen tot de markt toetreden, en het effect van de gemaakte afspraken teniet doen. Dit is mogelijk het geval, zoals hieronder wordt beschreven.

Dit laatste is wel alleen mogelijk indien de maatregel *proportioneel* is, dat wil zeggen: het effect is niet op andere wijze te bereiken en de samenwerking gaat niet verder dan noodzakelijk. Mogelijk kan nog gesteld worden dat het inperken van bodemberoering en bijvangsten middels vangstbeperkingen een goede zaak is; de vraag is echter of dit niet ook via andere wegen kan worden bereikt. Gezamenlijke standaarden ten aanzien van vangstmethoden, zoals vistuig dat bijvangsten beperkt, zouden via publiekrechtelijke wijze in de sector kunnen worden verankerd<sup>22</sup>. Ook lijken investeringen in duurzame innovaties een veel logischere optie dan vangstbeperkingen. Het MSC-certificeringstraject kan hierbij veel hulp bieden.

Afgezien van de mogelijkheden binnen het mededingingsrecht, kan in algemene zin ook worden getwijfeld aan de effectiviteit en wenselijkheid van afspraken tussen PO's. Zo merkten Taal, De Wilde en Van Hoof in een quick scan van de impact van het NMa-besluit op dat de overeengekomen vangstbeperkingen in eerste instantie "tot enige beperking van de inspanning per schip hebben geleid, naar dat de aantrekkelijkheid van de visserij is vergroot en door toegenomen deelname de totale inspanning niet duidelijk verminderd"<sup>23</sup>. Dit had er onder andere ook mee te maken dat de zogenoemde gemengde visserij vanwege de hogere garnalenprijzen opeens meer interesse in garnalenvangst kreeg. Dit suggereert dan ook dat vangstbeperkingen het meest effectief zijn wanneer ze voor *alle* partijen gelden, ook voor de partijen die niet om tafel zitten. Een tweede mogelijk bezwaar is dat met het tolereren van prijsafspraken en vangstbeperkingen door de sector zelf de deur open komt te staan voor kartelwinsten en onproportionele nadelen voor de consument. Wat een redelijk inkomen is voor de producent, valt immers niet eenduidig te bepalen. Tot slot kan ook worden gesteld dat dergelijke maatregelen mogelijk noodzakelijke herstructurering van de sector enkel uitstelt, zoals de NMa in haar zienswijze ook benadrukt.

#### *Compensatie voor investeringen in duurzame visserij*

Het productschap noemt voorts ook de behoefte om afspraken te maken tussen PO's over een minimumkostprijs van een gecertificeerde visserij om het nodige onderzoek te bekostigen. Vanuit een perspectief van duurzame ontwikkeling is het alleszins billijk dat de prijs voor het bereiken van een duurzame visserij door verschillende producenten in de keten wordt gedeeld, en dat ook de consument die vraagt om een duurzaam geproduceerde vis hiervoor een meerprijs wil betalen.

<sup>22</sup> Overigens zijn al bepaalde reguleringen van toepassing op de garnalensector, zoals bepalingen t.a.v. de maximum vlootcapaciteit, in het invullen van EU logboeken over vangsten, het aan boord hebben van sorteermachines en een minimummaaswijdte. Zie Hoefnagel, E. en L. Van Hoof (2003) *Self regulation and the anti-trust law in Dutch shrimp fishery: Does the anti-trust law hinder sustainable development?*, p. 3.

<sup>23</sup> LEI (2003) *Quick scan effecten NMa besluit op garnalensector: Analyse en scenario's*.

Van belang is hier op te merken dat de Noordzeevissers al langere tijd te maken hebben met tegenvallende bedrijfsresultaten<sup>24</sup>. Deze lijken het resultaat te zijn van gestegen kosten (bijvoorbeeld hoge brandstofprijzen), van onevenwichtigheden in de marktmacht in de keten (concentratie van afnemers), een erfenis van investeringen in onduurzaam gebleken schepen en een nadruk op bulkproductie. Ook de toegenomen concurrentie van goedkope importen van kweekvis uit Azië is vissers een doorn in het oog. In deze omstandigheden is er weinig marge over om de investeringen benodigd voor duurzame innovaties te bekostigen.

Afspraken over minimumprijzen lijken hier nauwelijks een geloofwaardige oplossingsrichting te bieden. Vanuit het Europese Visserijfonds en nationale bijdragen is tussen 2007 en 2013 ruim 120 miljoen euro voor vernieuwing en verduurzaming van de Nederlandse vissector. Daarnaast is het de vraag of een hogere prijs voor duurzaam gevangen vis niet ook via de markt geregeld kan worden, zoals dat ook voor andere productgroepen het geval is. Vanuit de detailhandel is er duidelijk vraag naar nu het CBL besloten heeft vanaf 2011 alleen nog duurzame vis te verkopen. Dat moet toch eenduidig goed nieuws voor de sector zijn, omdat alle Noordzeevissers zich hiermee aan bepaalde minimumstandaarden zullen moeten houden. In een vergelijkbare situatie in de varkensvleessector hebben de supermarkten zelfs een afspraak kunnen maken over een meerprijs om de producenten tijdelijk voor de benodigde investeringen te compenseren; dit werd door de NMa in een informele zienswijze ook toegestaan op basis van onder meer de tijdelijkheid van het fonds, de geringe meerprijs en het bestaan van alternatieve verkoopkanalen ('Akkoord van Noordwijk', zie paragraaf 6.2.2).

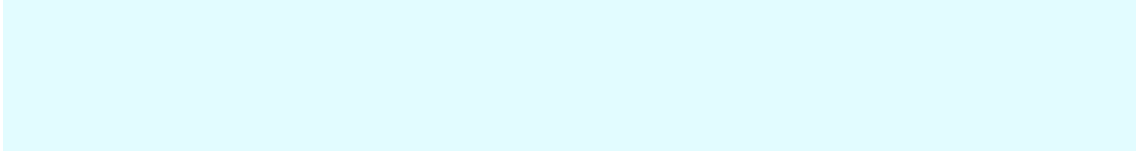
Veel belangrijker lijkt het nog dat vissers de waarde voor hun verse vis proberen te vergroten door de zichtbaarheid van Noordzeevis als kwaliteitsproduct te benadrukken, juist om de Noordzee te onderscheiden van Aziatische kweekvis. Er lijkt hier nog een wereld te winnen, want momenteel wordt vooral de ton en schol nog hoofdzakelijk als bulkproduct verkocht. In de garnalenvisserij ligt dit iets anders, want de Noordzeegarnaal beschikt al over een goed kwaliteitsimago. Dat de vissers misschien relatief weinig terugzien van de gerealiseerde prijs, kan te maken hebben met sterke concentratie bij de afnemers<sup>25</sup> of duidt mogelijk op structurele overcapaciteit.

---

24 Min. LNV (2009) *Vis, als duurzaam kapitaal*; LEI (2009) *Visserij in cijfers 2009*; Tweede Kamer (vergaderjaar 2008-2009) 31 748, nrs. 1-2; LEI (2006) *Economisch krachtenveld in de transitie naar duurzame kottervisserij*.

25 Momenteel loopt ook een onderzoek naar mogelijke kartelvorming bij de garnalendehandelaars, zie: Europese Commissie (2009) *Anti-trust: Commission confirms unannounced inspections in the North Sea shrimps sector*.

Al met al lijkt het moeilijk vol te houden dat mededingingsrecht in deze context de grote boosdoener is. De sector heeft te kampen met een veelheid aan economische en ecologische uitdagingen, waarvoor structurele veranderingen in zowel beleid als bedrijfsstrategieën nodig zijn. Er zal flink moeten worden geïnvesteerd in duurzaamheid om aan de vraag van de detailhandel te kunnen voldoen, wat overigens niet alleen geldt voor Noordzeevis, maar ook voor de geïmporteerde kweekvis. Voor deze transitie is subsidie beschikbaar, maar belangrijker is misschien wel een slimmere vermarkting van duurzaam gevangen vis. Om de benodigde omslag te kunnen realiseren, is het belangrijkste dat de waarde van verse vis door de gehele keten heen zichtbaar wordt gehouden. Dit vereist een goede samenwerking niet alleen tussen vissers, maar juist ook ketenbreed. Vissers, groot- en detailhandel zullen meer moeten samenwerken, uiteraard binnen de ruimte die het mededingingsrecht daartoe biedt. Het productschap lijkt hier vanwege de vertegenwoordiging van alle schakels in de keten een cruciale rol te kunnen vervullen.



## Samenstelling Commissie Duurzame Ontwikkeling (DUO)

### Leden

#### Onafhankelijke leden

drs. J.F. van Duyne (voorzitter)  
 prof. dr. J.Th.A. Bressers  
 mw. prof.dr.ir. L.O. Fresco  
 mw. prof.dr. M.W. Hofkes\*  
 mw. dr. C.M. Hooymans  
 prof.ir. E.J. Tuininga

#### Ondernemersleden

mw. dr.ir. N.C.M. Alma-Zeestraten (VNO-NCW)  
 drs. E.W.A. Klerken (VNO-NCW, tot 1 februari 2010)  
 ing. F.J. de Groot (VNO-NCW, vanaf 1 februari 2010)  
 drs. M. Heijmans (LTO-Nederland)  
 ing. N. Ruyter MSc (VNO-NCW)

#### Werknemersleden

mw. mr. C.C. de Boer (MHP)  
 mw. E.G.M. Bos (FNV)  
 J.J. Hasselaar (CNV)  
 mw. W. Wind (FNV, tot 15 maart 2010)

### Plaatsvervangende leden

mw. mr. H. de Geus  
 drs. J. Visser  
 mw. M. Bouwknecht

#### Consumentenlid

drs. R. Dorscheidt (Consumentenbond)\*

#### Leden uit de kring van natuur- en milieuorganisaties

ir. S. Akkerman (Stichting Natuur en Milieu)  
 W. van der Naald (Vereniging Milieudefensie)\*

ir. D. van Engelen  
 H. Berkhuizen\*

#### Adviserende leden

dr. F.J. Dietz (PBL)  
 dr.ir. H.J.J. Stolwijk (CPB)

### **Ministeriële vertegenwoordigers**

D. Balestra (Fin)

K. Beek (EZ)

drs. R. van Braakenburg van Backum (V&W)

mw. drs. M.G.H. van Kampen (LNV)

mw. ing.ir. C.P.M. Moonen (AZ)

mr. O.Z. van Sandick (VROM)

### **Secretariaat**

drs. N.A. Bloem

drs. M.G. Bos

mw. drs. J. Parlevliet

drs. C.A. van der Wijst

\*niet actief deelgenomen