

Transities brengen per definitie ook verlies

We zullen op een andere manier moeten gaan wonen, reizen, consumeren en produceren teneinde de aarde van een klimaatramp te redden. Althans: dat volgt uit de transitie-ambities die hoog op de politieke agenda staan. Het ligt voor de hand daarbij te focussen op vernieuwing. Maar transities betekenen ook dat afscheid wordt genomen van het bestaande, en dat brengt verlies met zich mee. Politici moeten zich daar veel meer rekenschap van geven, anders lopen de zo gewenste veranderingen vast in tegenstand.

ANDREA FRANKOWSKI

Onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en promovenda bij Tilburg University

De periode waarin we nu leven zou achteraf wel eens historisch geduid kunnen worden als de *transition twenties*. Transities – bijvoorbeeld naar een duurzame energievoorziening, een circulaire economie, kringlooplandbouw, klimaatadaptieve woonwijken en duurzame mobiliteit – zijn aan de orde van de dag. De afgelopen jaren is er veel beleid verschenen om deze transities voor elkaar te krijgen: het rijksbrede programma *Nederland Circulair 2050* (2016), de *Nationale Klimaatadaptatiestrategie* (2017), vijf sectorale *Transitieagenda's* (2018), het *Plastic Pact* (2019), het *Platform Kringlooplandbouw* (2019), een nationaal *Klimaatakkoord* (2019) en bijbehorend *Klimaatplan* (2020) zijn voorbeelden. Hiermee staan we pas aan het begin want richting 2030

en 2050 moet er nog veel gebeuren om de beoogde transitieambities te behalen. Er zullen dus ongetwijfeld nog veel agenda's, akkoorden en programma's volgen.

Bij alle politieke en publieke aandacht die er is voor transities valt op dat er slechts beperkt aandacht wordt besteed aan de sociale gevolgen ervan. Terwijl een gedegen afweging van de sociale gevolgen juist cruciaal is om de gewenste transities te volbrengen. Er is opvallend weinig aandacht voor bijvoorbeeld de vraag hoe inclusief (lees: betaalbaar) alternatieve energiesystemen eigenlijk zijn. Of in welke mate opkomende circulaire economieën nog baanzekerheid garanderen. Met name progressieve partijen dreigen hierdoor de aansluiting te verliezen met wat er momen-

Andrea Frankowski *Transities brengen per definitie ook verlies*

teel leeft in de samenleving. Ondertussen weten nieuwe partijen als de BBB en Forum voor Democratie zich sterk te profileren door zich handig op deze sociale gevolgen te richten.

Transities en het tekort aan een sociale politiek

Over de gehele breedte van het politieke spectrum hebben de traditionele politieke partijen de transitieretoriek van noodzakelijk gemaakte grootschalige veranderingen omarmd. Dat doen deze partijen met uiteenlopende onderbouwingen. Groene argumenten voor drastische systeemomwentelingen bestaan al sinds jaar en dag, maar hebben de laatste tijd sterk aan momentum gewonnen. Recenter opgekomen progressieve geluiden benadrukken de kracht van innovatie – nieuwe ideeën en technologieën zullen omwentelingen mogelijk maken – en het lonkend perspectief van een internationaal toonaangevende positie van ons land hierbij.

In de zakelijke, overwegend liberale beschouwingen op (financiële) kansen en risico's van de transities heeft er een omslag plaatsgevonden: het kan het best waard zijn de oude verdienmodellen los te laten, mits er aantrekkelijke, lonende alternatieven tegenover komen te staan. Elektriciteit en waterstof als toekomstige dominante aandrijvingen voor mobiliteit, bieden de markt nieuw potentieel. Ook in dit debat ontbreekt echter nog een sterk ontwikkeld sociaal geluid. Want wat doet dit met de dragers van de huidige dominante systemen?


In het ontstane vacuüm nestelen zich intussen nieuwe spelers, zoals de Boer Burger Beweging. Deze partij heeft niet alleen een Kamerzetel verworven, maar zit sinds de verkiezingen volgens de peilingen enorm in de lift. BBB profileert zich in het politieke speelveld als een nieuwe volkspartij en speelt handig in op 'gele hesjes'-sentimenten in de samenleving. Dat beperkt zich al lang niet meer tot het afwijzen van de stijgende kosten

van levensonderhoud, maar manifesteert zich intussen ook in bredere discussies over verschil en ongelijkheid: tussen arm en rijk, laag- en hoogopgeleid én stads- en plattelandsbewoners.

Terwijl politieke nieuwkomers op dit vlak een gevoelige snaar lijken te raken, krijgen traditionele partijen juist het verwijt zich van het volk te vervreemden. Dit terwijl de grote transities vermoedelijk nog grotere en ook nieuwe verschillen tussen burgers zullen opwerpen. TNO waarschuwt nu al voor 'energiearmoede': onderzoekers becijferden onlangs dat 550.000 huishoudens in Nederland te kampen hebben met een combinatie van slecht geïsoleerde huizen, hoge energierekeningen en lage inkomens.¹

Met 'koplopers' alleen gaat het niet lukken om grootschalige systeemveranderingen voor elkaar te krijgen

Hoewel diverse politieke partijen in recente verkiezingsprogramma's uitgebreid stilstaan bij de sociale gevolgen van andere actuele en prangende thema's – omtrent COVID-19 waarschuwen GroenLinks en D66 nadrukkelijk voor inkomensongelijkheid² en de PvdA benadrukt het belang van werkgaranties en (rechts)bescherming bij tegenslag³ – valt op dat met geen woord gerept wordt over de sociale gevolgen van specifiek de transities. Het Nederlandse politieke debat werd het afgelopen jaar gekenmerkt door sociale kwesties, zoals de Toeslagenaffaire, de toegenomen kansengelijkheid in het onderwijs, het woningtekort en de crisis in de jeugdzorg; de tijd is rijp om ook in relatie tot transities een steviger sociaal geluid te ontwikkelen.

A black and white photograph showing a wooden cross standing in a field of young plants. A rectangular sign is attached to the cross, featuring a Dutch protest message. The background consists of a cloudy sky and a distant horizon line.

**MET DIT BELEID
WORDT DE BOER
EEN ZELDZAAMHEID**

Andrea Frankowski *Transities brengen per definitie ook verlies*

Geen opbouw zonder afbouw en verlies

Dat er in transitiedenken weinig aandacht wordt besteed aan sociale aspecten hangt onder andere samen met de sterke gerichtheid op progressie: het opbouwen van iets nieuws staat centraal, en daarbij dus ook degenen die zich bezighouden met vernieuwing. Beleid richt zich veelal tot 'koplopers': degenen die nieuwe, alternatieve methoden of producten ontwikkelen en daarmee verondersteld vooroplopen in een gewenste ontwikkelrichting. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om bedrijven die klimaatvriendelijkere of circulaire manieren van werken ontwikkelen.

De sterke focus op koplopers is bijvoorbeeld terug te zien in het *Klimaatplan*, waarin een koplopersprogramma voor energie-intensieve industriële bedrijven is opgenomen. Om schadelijke milieueffecten te reduceren ten gunste van de energietransitie probeert het bedrijven als 'mede-architecten van een CO₂-vrij Nederland'⁴ te stimuleren over te gaan op duurzame energiebronnen en om restwarmte van productieprocessen aan de omgeving te leveren.

Koplopers bevinden zich met hun vernieuwende werkwijzen aanvankelijk in een experimentele onderstroom. Als hun innovatie raak blijkt te zijn en in een versnelling terecht komt, kan dit een omwenteling naar een nieuw systeem (een transitie) veroorzaken waarbij het alternatief als nieuwe standaard gaat gelden.⁵ Om die reden wordt er veel belang gehecht aan het in beweging brengen van deze groep aanjagers. Met 'koplopers' alleen gaat het echter niet lukken om de gewenste grootschalige systeemveranderingen voor elkaar te krijgen; 'het roer om' vereist dat gehele systemen, inclusief alle (andere) betrokkenen, in beweging komen.

Hoewel de term 'koploper' is ingestoken vanuit de op zichzelf constructieve idee dat vernieuwers die hun nek uitsteken een steuntje in de rug verdienen – variërend van aandacht tot subsidies – genereert het onbe-

doeld het beeld dat anderen achterblijven. Dit doet om allerlei redenen geen recht aan de realiteit van transities.⁶ Een al te eenzijdige gerichtheid op opbouw leidt bovendien af van afbouw, terwijl dit evengoed onderdeel uitmaakt van transities.⁷

Transities gaan onvermijdelijk ook gepaard met verlies. Dat is geen neveneffect, maar de bedoeling. Zonder afscheid van het bestaande, is er namelijk geen ruimte voor het nieuwe. Dat er betrokkenen zijn die verlies zullen ervaren of moeten incasseren, is daarom onvermijdelijk. Als een deel van de betrokkenen verlies lijdt en met dat verlies blijft zitten, ligt het niet voor de hand dat zij zich hard zullen inspannen om een gewenste transitie te laten slagen. Om die reden kunnen politiek en bestuur zich een gebrek aan aandacht voor afbouw en verlies niet veroorloven; dit kan de bereidwilligheid van betrokkenen om zich in te spannen voor transities zelfs ondermijnen.

Zakelijk én persoonlijk verlies in transities

Als er al aandacht wordt besteed aan datgene wat burgers en bedrijven (kunnen) verliezen in transities, wordt daarover in het publieke debat vooralsnog vooral in zakelijke termen gesproken. Verlies gaat dan over het financiële, het bedrijfsmatige. Voorstellen voor uitkoopregelingen voor boeren of een in het leven geroepen Taskforce Verdienvermogen Kringlooplandbouw adresseren dit type verlies zelfs expliciet. Die nadruk op financiële aspecten is ook logisch; bij transities komen nu eenmaal bij uitstek verdelingsvraagstukken kijken. De vraag wie uiteindelijk voor de gewenste verandering betaalt is natuurlijk uiterst relevant. Maar het wordt steeds duidelijker dat niet alleen de economische, maar juist ook de sociale houdbaarheid van transities onder druk staat.

Het verlies van mensen die omwille van transities afscheid moeten nemen van hun vertrouwde manieren van werken, strekt veel

Andrea Frankowski *Transities brengen per definitie ook verlies*

verder dan zakelijke of financiële belangen. Het zakelijke perspectief beziet verlies in dat opzicht slechts beperkt: het richt zich veelal op kosten en baten, de balans daartussen in absolute (hogere kosten dan baten) of relatieve (negatieve ontwikkeling in de verhouding tussen kosten en baten) termen en groei en krimp (de toe- of afname van winst en verlies). Betrokkenen in transitie hebben echter ook te maken met verlies in persoonlijke zin, het raakt hun identiteit, de ervaren erkenning, hun positie of traditie.

Het verlies van betrokkenen die met transitie gepaard gaat is daarmee meer dan een verlies aan 'verdienvermogen': de capaciteit om op lange termijn welvaart te genereren.⁸ Zelfs als zij met alternatieve, circulaire en klimaat-neutralere werkwijzen financieel uitkunnen en een goede boterham kunnen verdienen, gaat er voor hen iets verloren dat niet meer

Het verlies van betrokkenen die met transitie gepaard gaat, is vaak meer dan verlies aan verdienvermogen

terugkomt. Het is daarom niet verwonderlijk dat zij zich vasthouden aan datgene wat dreigt verloren te gaan, ook als ze de grondslag van hun verlies begrijpen of zelfs onderschrijven.

De aanhoudende boerenprotesten die sinds het najaar van 2019 plaatsvinden, illustreren hoezeer agrarische ondernemers zich wegens uitstootreductie-ambities en kringlooplandbouwspiraties persoonlijk in het nauw gedreven voelen. Veel agrarische ondernemers werken al decennialang op het familiebedrijf, in de traditie van voorgaande generaties. Hun (voor)ouders hebben het huidige landbouwsysteem opgebouwd en

gemaakt tot wat het nu is: een presterend en internationaal gelauwerd systeem dat vele monden voedt, en waarvan het succes tot voor kort juist nog werd gedefinieerd door productieverhoging, intensivering en schaalvergroting. Dat is niet toevallig zo, het was gedurende lange tijd beleid: onder het motto 'nooit meer honger' introduceerde voormalig minister Sicco Mansholt na de Tweede Wereldoorlog landbouwbeleid dat volgens velen nu ecologisch niet langer houdbaar is.⁹

Dat er momenteel plannen klaarliggen op de ministeries van Financiën en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om agrariërs uit te kopen en indien nodig zelfs te onteigenen¹⁰, is voor agrariërs dan ook zeer pijnlijk om te ervaren. Dat voelt als een persoonlijk verlies, ook omdat het onbedoeld oordeelt over voorgaande generaties.

Weerstand: zichtbaar geworden verlies

De sociale component van transitieverlies komt vaak pas naar voren als er zichtbare weerstand tegen een transitie ontstaat. In feite wordt het verlies dan pas waarneembaar. Een door Wolf onderscheiden drieslag van inhoudelijke, procedurele en relationele weerstand is in transitiedossiers goed terug te zien.¹¹ Regelmatig blijkt daarin ook een stevig gepersonaliseerde component aanwezig.

Inhoudelijke weerstand tegen een transitie – weerstand over beleidsinhoud, waarbij het nut en de noodzaak van voorgestelde maatregelen stevig in twijfel worden getrokken – is bijvoorbeeld terug te zien in discussies over de juistheid van stikstofcijfers. Kloppen de feiten waarop het stikstofbeleid gebaseerd is wel? Is er voldoende onderzoek gedaan? En zijn de door het RIVM gebruikte meetmethodes wel correct? Bij een dergelijke 'strijd om de bewijsvoering' kunnen ontstane inhoudelijke conflicten tussen voor- en tegenstanders snel groeien, met alternatieve 'bewijzen' als brandstof.¹²

Procedurele weerstand – weerstand geuit tegen de inrichting, vorm of timing van beleids-

Andrea Frankowski *Transities brengen per definitie ook verlies*

processen of een gebrek aan betrokkenheid bij de totstandkoming van beleid – speelde onder andere een rol bij de onderhandelingen over het *Klimaatakkoord*.¹³ Niet alleen duurde het totstandkomingsproces een eeuwigheid – door voormalig staatssecretaris Stientje van Veldhoven treffend omschreven als ‘bijna een nieuwe formatie’¹⁴ – onderweg verloor het Klimaatberaad ook het commitment van diverse milieuorganisaties en vakbond FNV.¹⁵

Naast de vele inhoudelijke en procedurele discussies die momenteel plaatsvinden over transitiebeleid, is het opvallend dat het debat ook regelmatig onttaardt in een *persoonlijk (relationeel) conflict*. Denk aan de reeks relationele escalaties in de landbouwsector na een pleidooi van politici voor halvering van de veestapel en de presentatie van voorgenomen emissiereductiemaatregelen zoals een verbod op eiwitrijk veevoer. Kamerleden werden bedreigd, de minister van LNV werd klemgedren door tractoren, partijen beschuldigen elkaar van ongepast gedrag en aangiftes vlogen over en weer. Hoewel de waarde van weerstand niet onderschat moet worden¹⁶ – het is in zekere zin een vorm van betrokkenheid en kan ook juist een vruchtbare bron zijn om in actie te komen voor de publieke zaak – zijn dergelijke gepersonaliseerde escalaties vermoedelijk niet erg bevorderlijk voor het bereiken van transities.

Transitieverlies als sociale kwestie

Het persoonlijke karakter van discussies in diverse transitiedossiers maakt (soms pijnlijk) duidelijk hoezeer betrokkenen transitieverlies ervaren. Het legt bloot hoe diepgeworteld transitieverlies eigenlijk is in sociale structuren en dat er voor beleidsmakers en politici op dit vlak nog werk aan de winkel is. Zeker nu transitieambities in omvang blijven toenemen, doen politiek en bestuur er goed aan om het verlies dat daarbij hoort te adresseren en daarbij ook meer aandacht te besteden aan diverse sociale aspecten.

Oog hebben voor het persoonlijke verlies van betrokkenen voorbij wat bedrijfsmatig verloren gaat, kan helpen om een perspectief te schetsen voorbij de verontzekering: het gevoel dat bestaanszekerheid onder druk komt te staan, bijvoorbeeld doordat levensonderhoud en een toekomstperspectief niet meer gegarandeerd zijn. Het is raadzaam om perspectief te bieden, zoals het vooruitzicht op

Degenen die zich bezighouden met vernieuwing staan steeds centraal

een alternatieve loopbaan, zicht op omscholing of hulp en ondersteuning bij de beleefde sprong in het diepe. Afscheid nemen van een verworven positie gaat nu eenmaal gemakkelijker als er een redelijk vooruitzicht als alternatief tegenover staat. Ook raadzaam is het om simpelweg de bijdrage te erkennen die betrokkenen leveren aan wat de samenleving wenst, in plaats van dat ze het negatieve frame van ‘schuldige’ of ‘vervuiler’ opgeplakt krijgen.

Daarbij helpt het om transities meer dan nu het geval is te bezien als een collectieve ambitie die door de gemeenschap als geheel gedragen wordt. Een gezamenlijke verantwoordelijkheid biedt kansen om na te denken over de vraag hoe lusten en lasten – dus zowel winst als verlies – evenrediger kunnen worden gedeeld. Tot dusverre is beleid vooral selectief van aard: behalve koploperprogramma’s zijn er ook veel maatregelen die verlies op specifieke categorieën afwentelen.

Zo heeft de landbouwsector de afgelopen jaren een flinke reeks uitstootreductiemaatregelen op zich af zien komen en geldt vanaf begin 2021 een CO₂-heffing voor industriële

Andrea Frankowski *Transities brengen per definitie ook verlies*

bedrijven met hoge emissies.¹⁷ Dergelijke maatregelen zijn vanuit beleidsoogpunt weliswaar logisch – hier valt de grootste slag te winnen en het lijkt op het eerste gezicht gerechtvaardigd om de grootste ‘vervuilers’ te laten opdraaien voor de kosten – maar negeert dat bepaalde betrokkenen als zondebok worden geslachttofferd. Vanuit een historisch perspectief bezien is het bovendien niet altijd terecht.

Het is de vraag hoe sociaal houdbaar het is als een kleine groep verlies moet incasseren terwijl de gehele samenleving verantwoordelijk is: iedereen valt (op zijn minst als gebruiker of consument) wel wat te verwijten als het om vervuiling gaat. Voor de personen die het verlies dragen, voelt het onrechtvaardig dat ze verantwoordelijk gehouden worden voor de acties en gedragingen van allen.

Recente gebeurtenissen, waaronder in de kringlooplandbouw, zouden zomaar eens een voorbode kunnen zijn van wat er nog komen gaat op andere terreinen. De voortekenen zijn elders niet per se gunstig: de weerstand tegen

wind op land (windturbines en windmolens in de nabijheid van woon- en leefgebieden) neemt momenteel in rap tempo toe, onder andere zichtbaar in een toenemend aantal Kamervragen, protesten in diverse provincies en televisie-uitzendingen waarin cijfers over gezondheidseffecten ter discussie worden gesteld.¹⁸

Om de gewenste transities te laten slagen, moet de politiek er alles aan gelegen zijn met oplossingen te komen die recht doen aan de situatie van alle betrokkenen. Er is daarbij juist nu behoefte aan een steviger sociaal verhaal, een verhaal over een eerlijke verdeling van lusten en lasten, met rechtvaardige maatregelen en waarin perspectief geschetst wordt en zekerheid geboden wordt voor degenen die alles dreigen te verliezen.

Dit artikel is gebaseerd op het eerder verschenen NSOB-essay ‘Omgaan met verlies in transities’ (2021) dat de auteur samen met collega-onderzoekers Martin Schulz, Martijn van der Steen en Laura Schröer schreef.

Noten

- 1 TNO, De feiten over energietransitie in Nederland. Inzicht op nationaal en lokaal niveau, 2021.
- 2 GroenLinks, Tijd voor nieuw realisme, Verkiezingsprogramma 2021; D66, Een nieuw begin, Verkiezingsprogramma 2021-2025.
- 3 PvdA, Ons plan voor een eerlijker en fatsoenlijker Nederland, Verkiezingsprogramma 2021-2025.
- 4 Koploperprogramma Het zesde cluster, Klimaattransitie door De Nederlandse Industrie, 22 oktober 2020.
- 5 Frankowski, A., Schulz, M., Steen, M. van der & Schroër, L. (2021). *Omgaan met verlies in transities. Voorbij een focus op koplopers*. NSOB, Den Haag.
- 6 Frankowski, A., Schulz, M., Steen, M. van der & Schroër, L. (2021). *Omgaan met verlies in transities. Voorbij een focus op koplopers*. NSOB, Den Haag.
- 7 Bode, N., Buchel, S., Diercks, G., Lodder, M., Loorbach, D., Notermans, I., Raak, R. van, Scherpenisse, J. & Steen, M. van der. (2020). *Sturing in transities: een raamwerk voor strategiebeoordeling*. DRIFT (Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam.
- 8 Taskforce verdienvermogen kringlooplandbouw. Goed boeren kunnen boeren niet alleen. Den Haag, 2019.
- 9 Nationaal Historisch Museum, Sicco Mansholt (1908-1995) – Architect van Europees landbouwbeleid, december 2019.
- 10 NRC, Kabinet heeft plannen voor onteigening honderden boeren, nieuwsbericht, 5 september 2021.
- 11 Wolf, E. (2018). *How policy conflict escalates. The case of the Oosterweel highway in Antwerp*. Proefschrift. Universiteit Antwerpen, Antwerpen; Frankowski, A., Schulz, M., Steen, M. van der & Schroër, L. (2021). *Omgaan met verlies in transities. Voorbij een focus op koplopers*. NSOB, Den Haag.
- 12 Wolf, E., & Van Dooren, W. (2017). *De waarde van weerstand: Wat Oosterweel ons leert over de Oosterweelverbinding*. Pelckmans Pro.
- 13 Frankowski, A. & Norbruis, F. (2020). Het akkoord als vehikel voor eigenaarschap én zeggenschap. In: Ferwerda, M.,

Andrea Frankowski *Transities brengen per definitie ook verlies*

- Frissen, P., Schulz, M. & Twist, M. van (Red.). *De politiek, netwerken en het politieke*. Jubileumbundel 30 jaar NSOB. NSOB, Den Haag.
- 14 Uitzending EénVandaag, 1 augustus 2019, D66'er Stientje van Veldhoven geeft inkijkje in de Klimaatonderhandelingen.
- 15 Trouw, "Klimaatakkoord zonder milieubeweging is flets en onbestendig", 20 december 2018.
- 16 Wolf, E., & Van Dooren, W. (2017). *De waarde van weerstand: Wat Oosterweel ons leert over de Oosterweelverbinding*. Pelckmans Pro.
- 17 Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat, Kabinetsaanpak Klimaatbeleid (kst-32 813, nr. 342), 28 juni 2019.
- 18 Uitzending De Hofbar, 30 maart 2020, Windmolens zorgen voor overlast door ontoereikend RIVM-rapport.