

Omgaan met verlies in transities

Voorbij een focus op koplopers

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

Andrea Frankowski

Martin Schulz

Martijn van der Steen

Laura Schröer

Dit essay is tot stand gekomen in het kader van het interdepartementale onderzoeksprogramma Intelligent Bestuur waarin de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken en Klimaat, Infrastructuur en Waterstaat, Justitie en Veiligheid, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Sociale Zaken en Werkgelegenheid participeren.

Andrea Frankowski

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Daarnaast is zij als promovenda verbonden aan Tilburg University, waar zij werkt aan een proefschrift in de bestuurskunde.

Martin Schulz

is als co-decaan van de NSOB verantwoordelijk voor het Promotieprogramma. Daarnaast is hij als adjunct-directeur van de NSOB Denktank verantwoordelijk voor verschillende onderzoekstrajecten.

Martijn van der Steen

is sinds 2002 in verschillende functies werkzaam bij de NSOB. Hij is co-decaan en adjunct-directeur van de NSOB en directeur van de Denktank en is hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Laura Schröer

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.

Inhoudsopgave

- 1. Koplopers in transities → 5**
 - 1.1 ‘Koplopers’ → 5
 - 1.2 Dit essay: omgaan met verlies → 6
- 2. Voorbij een koploperaanpak → 8**
 - 2.1 ‘Koplopers’: een generatieve metafoor → 8
 - 2.2 Een stip op de horizon → 9
 - 2.3 Opbouw én afbouw in transities → 11
 - 2.4 Tegelijkertijd voorop en achteraan → 12
 - 2.5 Een focus op verlies → 14
- 3. Verlies in transities → 15**
 - 3.1 Verlies → 15
 - 3.2 Een bedrijfsmatig perspectief op verlies → 16
 - 3.3 Een persoonlijk perspectief op verlies → 19
- 4. Weerstand tegen transities → 24**
 - 4.1 Uitingvormen van weerstand → 24
 - 4.2 Inhoudelijke weerstand → 25
 - 4.3 Procedurele weerstand → 26
 - 4.4 Relationele weerstand → 29
- 5. Omgaan met verlies in transities → 31**
 - 5.1 Weerstand-verlies combinaties → 31
 - 5.2 Verhouding vinden tot verlies → 34
 - 5.3 Handelingsstrategie ontwerpen voor weerstand-verlies combinaties → 37

Geraadpleegde literatuur → 40

Eindnoten → 41

1. Koplopers in transities

Het ontstaan van een programma voor koplopers

Op 12 december 2015 sluiten 195 landen een historisch verdrag: het VN-Klimaatverdrag van Parijs. Op dat moment spreken zij af om zich in te zetten voor de terugdringing van broeikasgassen (zoals CO₂) en om de opwarming van de aarde te beperken tot maximaal 2 graden (streefwaarde: 1,5 graad) in 2030.¹ Op het niveau van de Europese Unie zeggen lidstaten in 2015 toe de uitstoot van broeikasgassen in 2030 met minstens 40 procent te verminderen ten opzichte van 1990. Kort hierop stelt Nederland zichzelf een nog ambitieuzer reductiedoel: 49 procent CO₂-uitstootvermindering in 2030 (en intussen wordt er EU-breed zelfs gestreefd naar 55 procent).² Meer dan honderd partijen (publiek en privaat) werken vervolgens toe naar een samenhangend pakket van voorstellen om deze klimaatambities te realiseren. Deze worden in 2019 vastgelegd in het Klimaatakkoord.

Begin 2020 lanceert het ministerie van EZK hierop het Klimaatplan, waarin een regionale aanpak centraal staat.³ Een aanzienlijk deel van de emissies (uitstoot) die aan partijen uit de industrie toekomen, vindt namelijk plaats in vijf regionale clusters: Rotterdam/Moerdijk, Zeeland (Terneuzen en omstreken), Noordzeekanaalgebied, Noord-Nederland (Eemshaven-Delfzijl en Emmen) en Chemelot (regio Geleen). Twaalf grote energie-intensieve bedrijven, die samen verantwoordelijk zijn voor ruim 60 procent van de industriële CO₂-uitstoot in Nederland, hebben sleutelposities in deze industriële clusters. Met ondersteuning van het Rijk wordt daarom in deze regio's een zogenaamd *koplopersprogramma* ontwikkeld. Het programma probeert partijen uit de industrie ertoe te bewegen flinke investeringen te doen in projecten waarin efficiëntieverbetering hand in hand gaan met verduurzaming van grondstoffengebruik en CO₂-reductie en deze vanuit een demonstratie- en innovatiefase door te ontwikkelen.⁴

1.1 'Koplopers'

Transities lijken tegenwoordig aan de orde van de dag, zo blijkt niet alleen uit het hierboven aangehaalde Klimaatplan, maar onder andere ook al uit het Regeerakkoord van 2017: *Vertrouwen in de toekomst*.⁵ Prangende beleidsvraagstukken die het Regeerakkoord noemt zijn bijvoorbeeld de *transitie* naar een nieuw pensioenstelsel, de *transitie* naar een circulaire economie en de *transitie* naar een kwalitatief betere verpleeghuiszorg. In transities wordt vaak gesproken over zogenaamde *koplopers*. Dit zijn actoren die verondersteld 'voorop' lopen in een ontwikkeling. Deze partijen ondernemen als

eerste actie in een ook door de overheid gewenste richting en gaan daarmee ‘voorop’ in een beoogde transitie. Voorbeelden van dergelijke ‘koplopers’ in de energietransitie en de kringlooplandbouw, transitiedossiers van de ministeries van EZK en LNV die we in dit essay centraal stellen, zijn bijvoorbeeld bedrijven zoals Kipster en Rondeel. Dit zijn bedrijven die dier- en milieuvriendelijke methoden gebruiken om kippen te houden, te vangen en te vervoeren – Kipster omschrijft zichzelf bijvoorbeeld als de ‘meest dier-, milieu- en mensvriendelijke kippenboerderij ter wereld’. Daarmee verminderen deze bedrijven het dierenleed, reduceren ze schadelijke milieueffecten en leveren zo een bijdrage aan ontwikkelingen die de overheid verkieselijk acht.

Koplopers bevinden zich aanvankelijk in de onderstroom van experimenteren, testen en uitproberen. Wanneer een innovatie ‘raak’ blijkt, komt deze in een versnelling, met als consequentie een omwenteling van het oude systeem naar een nieuw systeem: een nieuwe realiteit met nieuwe werkwijzen. Met de nadruk op *als*, want niemand weet vooraf of bijvoorbeeld nieuwe vangmethoden voor kippen een significante bijdrage leveren aan grotere transities in de landbouw. Koplopers staan achteraf gezien met hun innovatieve praktijken dus aan de wieg van de omwenteling van systemen. Er ontstaan nieuwe evenwichten, die uiteindelijk zullen institutionaliseren en stabiliseren tot ‘het nieuwe normaal’: de nieuwe standaard. Koplopers bepalen dus sterk hoe het nieuwe regime er na een transitie uit komt te zien. Dat maakt hun bestaan noodzakelijk en verklaart de (beleids)aandacht die koplopers krijgen.

Zij bepalen dit echter niet alleen. De transitiecurve (Loorbach et al., 2017), die het verloop van transities en de dynamieken die daaruit voortkomen beschrijft in een opgaande en neergaande lijn, maakt bovendien duidelijk dat met transities ook altijd afbouw en neergang aan de orde zijn. Die afbouw en neergang zijn niet per se ‘leuk’ voor de bedrijven en personen die het moeten doen of ondergaan, maar zijn wel noodzakelijk om de transitie te volbrengen. Betrokken partijen verliezen echter wel iets in die afbouw en neergang van het oude systeem. Deze in de neergaande lijn betrokken partijen zijn voor een transitie even belangrijk als de partijen in de opgaande lijn (de koplopers). Meer aandacht hebben voor de partijen die het verlies dragen in de neergaande lijn kan een productieve bijdrage leveren aan het behalen van transitieambities.

1.2 Dit essay: omgaan met verlies

Dit essay is tot stand gekomen op verzoek van de ministeries van EZK en LNV. Bij deze departementen is de vraag actueel hoe actoren in beweging te

brengen zijn die zich thans nog niet zo bewegen in de richting van een transitiedoel als de ministeries graag zouden willen. Naar ons idee is het daarbij zinvol om voorbij te komen aan een aanpak die zich richt op *koplopers* alleen.

In dit essay bezien we de idee van beweging brengen door de overheid in transities als een vraagstuk van het passend omgaan met afbouw. En afbouw gaat inherent gepaard met verlies. Dat verlies kan op allerlei manieren aan de orde zijn. Het ervaren en moeten nemen van verlies remt de bereidwilligheid om mee te bewegen in een transitie, met weerstand tot gevolg. Verlies neemt daarbij zichtbare en hoorbare vormen aan. Het overwinnen van die weerstand en het passend omgaan met verlies, is van belang om de gewenste beweging mogelijk te maken. Aangezien een transitie op systeemniveau vraagt om het meebewegen van alle actoren is verlies niet alleen iets van degenen die het verlies ervaren, maar iets waarmee alle actoren te maken hebben die een rol hebben in de transitie. Het is dus net zo goed iets van de bedrijven die het nieuwe vormgeven als van de bedrijven die het oude (zouden moeten) afbouwen.

Dit essay gaat over wat het voor de overheid betekent om in transities om te gaan met verlies, voorbij de ermee gepaard gaande weerstand, en voorbij een focus op 'koplopers' alleen. Deze thematiek bespreken we aan de hand van twee transities die in de praktijk van de ministeries van EZK en LNV centraal staan, namelijk de energietransitie en de transitie naar kringlooplandbouw.

2. Voorbij een koploperaanpak

Koplopers in beweging

Verenigd in koplopersprogramma Het zesde cluster presenteert 'De Nederlandse industrie' – negen sectoren met een CO₂-reductie opgave, te weten: de keramische industrie, de levensmiddelenindustrie, de chemische industrie, de metallurgische industrie, de papier- en kartonindustrie, de glasindustrie, de afval- en recyclingsector, de ICT-sector en de olie- en gasexploratie industrie – in oktober 2020 haar plannen voor de beoogde energietransitie. Ambities van deze 'koplopers', fabrieken in heel Nederland buiten de grote vijf regionale clusters om, zijn onder andere het aansluiten op nieuwe CO₂-neutrale energiebronnen om fabrieken nog zuiniger te maken en het leveren van restwarmte aan de omgeving waar deze in productieprocessen ontstaat. De koplopers presenteren zichzelf als mede-architecten van een CO₂-vrij Nederland: "Wij beseffen de complexiteit, maar zonder gaat de transitie niet lukken! Wij kijken ernaar uit om de verbouwing van Nederland samen vorm te geven. Zodat ondernemers in alle regio's van Nederland CO₂-neutraal kunnen produceren, met volop werkgelegenheid en perspectief voor onze kinderen."⁶

2.1 'Koplopers': een generatieve metafoor

Koplopersprogramma's kunnen partijen in beweging krijgen, regelmatig zelfs op enthousiasmerende wijze, zoals ook het hierboven aangehaalde plan 'Klimaattransitie door De Nederlandse industrie' van *Het zesde cluster* illustreert. De term 'koploper' is tegelijkertijd echter ook een *generatieve metafoor*. Spreken over koplopers creëert een werkelijkheid. Als er koplopers zijn, zijn er namelijk vanzelf ook *achterblijvers* of *volgers*. Koplopers kunnen niet bestaan zonder dat er een grotere groep bestaat die zich achter hen bevindt, waaraan ook direct een normatieve kwalificatie is verbonden: koplopen is goed, achterblijven een stuk minder goed. Niemand wil graag achterblijver zijn of achtergelaten worden. Het denken in termen van koplopers en achterblijvers creëert een beeld van twee tegengestelde groepen. In zo een beeld kan er uiteindelijk maar één winnen en de koplopers hebben de beste papieren om die winst binnen te gaan slepen.

Spreken over transitie in termen van 'koplopers' en 'achterblijvers' genereert ook het beeld dat de twee groepen als het ware in een 'race' verwickeld zijn, met een duidelijke startstreep en een finishlijn. De route is bekend, het pad loopt van hier naar daar en alle deelstukken van dat pad zijn bekend. Transitie zetten echter een stip op de horizon, zonder dat er een duidelijk

en eenduidig pad naartoe leidt. De transitie in het landbouwbeleid dient bijvoorbeeld te leiden naar 'kringlooplandbouw', maar wat dat is en hoe het er uit gaat zien zal zich in de toekomst nog moeten tonen. Hetzelfde geldt ook voor de energietransitie: het is anno nu nog steeds onduidelijk hoe het energiesysteem er in 2030 voorstaat, en hoe de energievoorziening en -consumptie er dan uitzien. Dat kunnen we dan ook niet met zekerheid zeggen.

Het denken in termen van 'op kop lopen' en 'achterblijven' veronderstelt ten onrechte dat er één weg is die iedereen aflegt, waarbij de een op kop ligt terwijl de ander achterblijft of volgt of langzamer gaat. Op kop lopen en achterblijven is dan een kwestie van 'hoe ver' iedere actor is in een kenbare ontwikkeling. In transitiebeleid wordt dan gesproken van een 'transitiepad', waarbij tussentijdse doelen worden gesteld die als mijlpalen gelden en de af te leggen weg markeren. Die transitiepaden veronderstellen maakbaarheid, ze veronderstellen dat als die paden worden uitgezet bedrijven en andere actoren die paden ook zullen volgen en dat er interventies mogelijk zijn die actoren prikkelen of dwingen dat pad te volgen. De praktijk van transities blijkt echter weerbarstiger.

2.2 Een stip op de horizon

Bij de energietransitie is de beoogde doelstelling een stip op de horizon: een helder geformuleerd en zelfs concreet vastgelegd langetermijndoel, namelijk 49 procent CO₂-reductie in 2030. Tegelijkertijd ligt er inmiddels, mede op initiatief van Nederland, op Europees niveau een voorstel om dit reductiedoel te verhogen naar 55 procent. Intussen wordt er volop nagedacht over of en hoe deze nieuwe doelstelling op het niveau van nationale lidstaten invulling kan krijgen. Het recent verschenen rapport *Bestemming Parijs: wegwijzer voor klimaatkeuzes 2030 en 2050* doordenkt drie varianten voor de wijze waarop de beoogde doelverhoging in Nederland kan worden bereikt.⁷

Zelfs als er concrete doelstellingen worden geformuleerd en verankerd in wet- en regelgeving, is het ingewikkelde aan veel transitiedossiers dat het transitiepad zélf niet eenduidig is en vooral achteraf herkenbaar wordt als de blijkbaar genomen route. Waarmee snelheid, richting en omvang van de transitie in de loop van de tijd behoorlijk kunnen variëren en nog kunnen worden bijgesteld. Die tekent zich af in de loop van de tijd. Terwijl er tegelijkertijd steeds wel overheidsdoelstellingen en -inspanningen zijn om de zichzelf in de samenleving voltrekkende transitie in een bepaalde richting te sturen, omvang te laten krijgen en snelheid te laten maken.

49 procent CO₂-reductie in 2030 als ‘stip op de horizon’

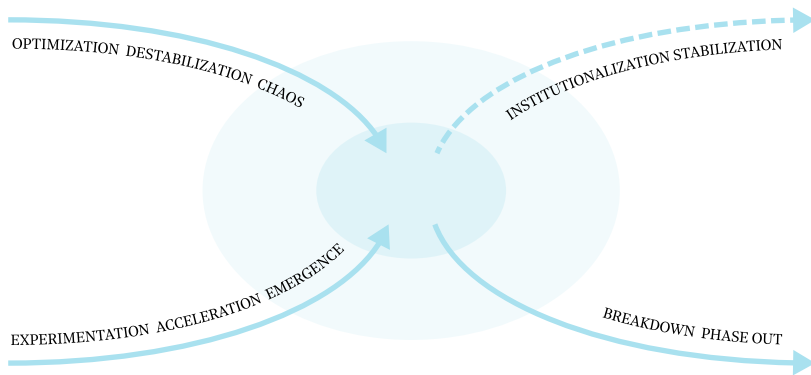
Met de doelstelling van een CO₂-uitstootreductie van 49% in 2030, en de recenter geformuleerde ambitie van 55% CO₂-reductie op Europees niveau, is het abstracte doel van ‘de energietransitie’ voorzien van een geconcretiseerde en in de wet vastgestelde doelstelling. De doelen uit het Parijs-akkoord zijn via het Klimaatakkoord in de Klimaatwet vastgelegd. Daarmee is de weg om die doelen te realiseren echter nog niet vastgelegd. Hoe de transitie concreet vorm gaat krijgen en hoe de ‘bestemming’ er in termen van de in te zetten modaliteiten voor duurzame energie en warmte uit gaat zien moet nog worden ingekleurd. Hoewel de bestemming is geformuleerd als een concreet en hard doel ligt de route allerminst vast. Bovendien staat in de Klimaatwet ook nog een verder weg gelegen doel van 95 procent reductie in 2050 opgenomen, als stip op een nog verder weg gelegen horizon: nieuwe voorstellen moeten op een nog langere termijn bijdragen aan het streven naar ‘klimaatneutraliteit’. Zo liggen er meerdere doelen in elkaars verlengde, leiden er meerdere wegen naar deze doelen, zijn bestemmingen op uiteenlopende wijzen te bereiken en kunnen er zich onderweg ook nog nieuwe wegen, afslagen en horizonnen aandienen.

Hoewel het werken met doelstellingen dingen concreet lijkt te maken en in het verlengde daarvan gecontroleerd en beheersbaar, zijn goede transitiedoelen en transitiepaden eerder vaag en onbestemd dan scherp en duidelijk. Het pad moet deels nog gevonden worden en kan bovendien onderweg worden bijgesteld. Om die reden is het ook niet goed mogelijk om te bepalen wie daarin voorop of achteraan lopen. De koplopers en ‘versnellers’ van vandaag kunnen zomaar eens de achterblijvers en ‘remmers’ van morgen zijn, nog voordat de beoogde transitie goed en wel is afgerond. En de remmers van vandaag zouden morgen zomaar eens een hele andere route gevonden kunnen hebben die we nog niet kennen. De gestelde doelen en paden in transitiedomeinen zouden ‘doelgericht open’ moeten zijn (zie ook: Van der Steen e.a., 2018)⁸ en zijn vooral bedoeld als richtingwijzer: ze zijn bedoeld om in beweging te komen in een bepaalde richting. Die richting kan onderweg echter nog worden bijgesteld, als bijvoorbeeld voortschrijdend inzicht daartoe noopt en andere paden kansrijker blijken. Dit gegeven maakt transities ook zo ingewikkeld voor bedrijven die niet als ‘koplopers’ worden gekwalificeerd. Zij krijgen hooguit een stip op de horizon en wat mogelijke richtingen voor ontwikkeling mee en worden gevraagd daarop grote, meerjarige investeringsbeslissingen te baseren.

2.3 Opbouw én afbouw in transitities

Inherent aan transitities is bovendien dat er naast opbouw ook altijd sprake is van afbouw, ombouw en voortbouw (Diercks e.a., 2020). De transitiecurve (Loorbach e.a., 2017) laat behalve een opwaartse lijn tegelijkertijd óók een neergaande lijn zien: ‘het nieuwe’ ontstaat niet zomaar, ‘het bestaande’ wordt ook afgebouwd. Deze twee lijnen vormen sámen de transitiecurve (ook wel de X-curve genaamd). Transities komen daarmee niet alleen tot stand door zogenaamde koplopers die het nieuwe opbouwen, maar ook andere actoren die het bestaande helpen afbouwen en ombouwen (Diercks e.a., 2020). Voor een transitie naar een nieuw gestabiliseerd en geïnstitutionaliseerd evenwicht moeten alle andere betrokkenen die deel uitmaken van het systeem in beweging komen, evengoed als de koplopers. Minstens zo belangrijk voor de vervolmaking van een transitie is daarom dat er in beleid ook aandacht wordt besteed aan andere groepen actoren. Sterker nog, we zouden kunnen stellen dat er in de afbouw van het bestaande, ‘oude’, ‘te vervangen’ model ook koplopers kunnen zijn. Deze koplopers bouwen niet het nieuwe op, maar breken het bestaande af. Van deze groep zijn transities evengoed afhankelijk, om te komen tot de benodigde afbouw en ombouw. Onderstaande transitiecurve (Loorbach e.a., 2017) laat de dynamiek in transitities zien.

Figuur 1. Dynamieken in de x-curve van transitities (bron: Loorbach e.a., 2017)



Zoals de x-curve van transitities illustreert, is het inherent aan transitities dat er ook afscheid wordt genomen van voorheen gangbare praktijken. Hierbij blijkt het denken in termen van ‘koplopers’ en ‘achterblijvers’ lang niet zo eenduidig als op het eerste gezicht lijkt. Niet alleen zijn er koplopers in opbouw en afbouw, er zijn ook (nog steeds) koplopers in productie in het oude regime, actoren die daarin succesvol zijn en voor wie afbouw ook vernietiging van het eigen succes betekent. En dan ook nog ten gunste van het

succes van andere bedrijven die succesvol zijn in de opgaande lijn, aangemoedigd (en soms zelfs gesubsidieerd) door de overheid. In het verlengde hiervan loopt het denken in termen van ‘achterblijvers’ ook spaak; degenen die in het oude model of regime (nog) koploper zijn, kunnen in het nieuwe model worden gezien als achterblijvers. Wat voor die bedrijven of actoren heel vreemd zal aandoen, omdat ze tot voor kort werden geroemd als koplopers in het andere regime.

2.4 Tegelijkertijd voorop en achteraan

Vanwege de fundamentele veranderingen die transitie teweeg brengen – een bestaand systeem maakt plaats voor een nieuw systeem – gelden er ook nieuwe spelregels. Dat houdt soms in dat er van huidig geldende normen weinig overblijft; hiervoor komen nieuwe in de plaats, die soms moeilijk verenigbaar of zelfs tegengesteld zijn aan de huidig geldende normen.

Kringlooplandbouw: van ‘som der delen’ naar ‘systeem als geheel’

In 2017 spreekt het kabinet Rutte III in het regeerakkoord ‘Vertrouwen in de toekomst’⁹ de ambitie uit om een omslag naar *kringlooplandbouw* te realiseren. Het kabinet acht het noodzakelijk om de landbouw te verduurzamen, om te voorkomen dat de bodem, water en grondstoffen te snel uitgeput raken. Het ministerie van LNV wil toewerken naar een landbouwsysteem dat houdbaar is op de lange termijn en zet daarom in op het zoveel mogelijk sluiten van bodem-plant-dier-mest kringlopen. Dit gaat gepaard met efficiënter en effectiever gebruik van grondstoffen en hulpbronnen.¹⁰

Kringlooplandbouw vereist daarmee een omslag naar een heel ander soort systeem, met andere waarden en doelen. Gedurende lange tijd was de agrarische sector sterk gericht op productieverhoging, kostprijsverlaging en schaalvergroting en een systeem waarin partijen economisch individueel handelen.¹¹ Productieverhoging is als doelstelling in de kringlooplandbouw volledig losgelaten. Bij kringlooplandbouw is samenwerking in de keten juist essentieel. Er wordt toegewerkt naar een systeem waarin akkerbouw, veehouderij en tuinbouw als geheel opereren en de grondstoffen en reststromen uit elkaars ketens – zoals gewasresten, voedselresten, procesafval, mest en compost – (her)gebruiken. Hiervoor is een omschakeling nodig naar een productiewijze die gebaseerd is op de economische kracht van samenwerking. Dit vergt inzet vanuit de gehele keten en alle schakels die daartoe behoren: van (verschillende) producenten tot consumenten. Kringlooplandbouw vraagt daarmee ook om een fundamenteel ander perspectief: het systeem moet als een geheel gaan draaien, in plaats van als een ‘som der delen’.

In de transitie naar kringlooplandbouw zijn *kostprijsverlaging*, *productieverhoging* en *schaalvergroting* niet meer de belangrijkste kernwaarden, terwijl ze dat in het oude systeem wel waren. In dat oude systeem waren duurzaamheid en verduurzaming dan ook inspanningen die *na* de centrale waarden kwamen. Of, anders gezegd, binnen de centrale waarden werd gekeken hoe daarin duurzaamheid en verduurzaming een plek konden krijgen. Vandaar ook dat veel boeren nog tot kort geleden dachten dat zo goed mogelijk verduurzamen binnen het bestaande systeem voldoende was – dat was het namelijk altijd al. Vooral de nieuwe stikstofnormen hebben dit beeld doorkruist, omdat deze niet binnen de bestaande productiemethoden en geldende waarden te realiseren zijn. De belangrijkste nieuwe opgave van de landbouwsector is de *realisatie van gesloten grondstofketens*. Dit is een 'systeemoelstelling' in plaats van een optelsom van individuele doelstellingen per actor. Bovendien geldt ook een lange termijn doelstelling in plaats van een korte termijn als stip op de horizon. Succes wordt afgemeten aan de collectieve inzet van de sector en wie daaraan de grootste of meest waardevolle bijdrage levert, in plaats van aan wie tegen de laagste kostprijs het meest kan leveren, wie de grootste winst behaalt of de grootste groei doormaakt.

Dat de transitiecurve behalve uit een opbouwende ook uit een afbouwende of neergaande lijn bestaat, betekent dat er verschillende sets aan doelstellingen tegelijkertijd in omloop zijn. Naast de transitiedoelen die naar een nieuw systeem moeten leiden, blijven de doelen van het huidige of 'oude' systeem in eerste instantie immers ook nog overeind, totdat deze zijn 'uitgefaseerd'. Daarvan wordt op termijn afscheid genomen. Gedurende een transitieperiode gelden beide, ondanks dat transitiebeleid de 'oude doelstellingen' vaak niet als zodanig tot de transitie rekent. Toch gaat er hierdoor een meervoudigheid schuil in de transitiedoelstellingen zélf. De termen 'koplopers' en 'achterblijvers' zijn hierdoor beide ambigu. Inherent aan transities is namelijk dat partijen tegelijkertijd koploper én achterblijver kunnen zijn, wanneer deze termen gehanteerd zouden worden. Nederland voert in termen van innovatie en productiviteit al jaren internationale ranglijsten aan, bijvoorbeeld op het gebied van *precision farming* in de glastuinbouw¹², maar tegelijkertijd scoort Nederland op hetzelfde niveau als dichtbevolkte gebieden van grootvervuilers China en India als het gaat om stikstofvervuiling per hectare.¹³ Hiermee is Nederland dus ook mede-aanvoerder van minder gunstige lijstjes. Waar een boer in het kader van kringlooplandbouw koploper kan zijn op het gebied van kleinschalig werken, kan hij tegelijkertijd achterblijver zijn op het gebied van uitstootreductie. En waar een industrieel bedrijf 'koploper' kan zijn in de reductie van vrijkomende broeikasgasen bij diens productieproces, kan deze tegelijkertijd achterblijver zijn bij de inzet van duurzaam opgewekte elektriciteit ten behoeve van datzelfde

proces. Afhankelijk van ‘de ranglijst’ en wijze waarop men scoort, kan eenzelfde actor of bedrijf dus tegelijkertijd koploper én achterblijver zijn.

2.5 Een focus op verlies

De thans gangbare praktijk van spreken over actoren in transitie in termen van koplopers en achterblijvers doet weinig recht aan de diverse praktijk van transitie en kan daarmee naar ons idee beter worden vermeden. De focus op koplopers brengt bovendien slechts een versmalde blik op transitie voort. Om beweging in transitie te krijgen, kan het behulpzaam zijn om dit perspectief te verbreden. Dit kan bijvoorbeeld door meer aandacht te schenken aan partijen die nog niet in beweging zijn gekomen. Om voorbij de focus op koplopers te komen, is er naast ‘opbouw’ meer aandacht nodig voor ‘afbouw’. Niet als neveneffect, als iets dat ook nog bestaat, maar juist als inherent en expliciet onderdeel van transitie. Afbouw ligt, evenals opbouw, in de kern van transitie besloten: het is nadrukkelijk de bedoeling. Zonder ‘ontmanteling’ van het oude systeem, kan er namelijk geen nieuw systeem ontstaan. Voor afbouw geldt een andere logica om partijen in beweging te krijgen dan voor opbouw, omdat voor afbouw geldt dat dit inherent gepaard gaat met verlies. Dit kan een krachtige rem vormen voor partijen om in beweging te komen. Daarom is er beleid nodig dat oog heeft voor verlies en er expliciet aandacht aan besteedt.

3. Verlies in transitities

Winnaars en verliezers

In de tweeluik *Winnaar en verliezer* beschrijft *de Volkskrant* op 10 juli 2020¹⁴ hoe een transitie er voor het ene bedrijf heel anders uit kan zien dan voor het andere: volgens de krant bevindt laadpalenfabrikant en ‘winnaar’ Alfen zich in het centrum van de energietransitie, terwijl oliemaatschappij en ‘verliezer’ Shell zich aan de rand bevindt. Zo goed als het eerste halfjaar van 2020 was voor het kleine Alfen, zo slecht was het voor de reus Shell; Alfen is enorm in beurswaarde gestegen, daar waar de koers van Shell in diezelfde periode halveerde. Tegelijkertijd is Alfen slechts een kleine speler, daar waar Shell nog altijd tot de zogenaamde *supermajors* behoort: het is een van de zes grootste oliemaatschappijen ter wereld. Het *Volkskrant*-artikel typeert Shell desalniettemin als een ‘reus op lemen voeten’ omdat het concern blijft investeren in fossiele brandstoffen in plaats van duurzame energiebronnen. Alfen daarentegen zou op een groene golf een gouden toekomst tegemoet deinen.

3.1 Verlies

Het beeld van Alfen tegen Shell is dat van David tegen Goliath, van Kleinduimpje tegen de reus. Het kleine Alfen komt als winnaar uit die ongelijke krachtmeting in de krant naar voren; Shell als verliezer. Denken in termen van winnaars en verliezers maakt een transitieproces tot een wedstrijd, terwijl het dat nadrukkelijk niet is. Er is wel degelijk sprake van (tijdelijke) winst of verlies voor individuele bedrijven, maar actoren zijn daarmee nog geen winnaars of verliezers. De kern is hier dat alle actoren, alle bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en vele anderen nodig zijn om een transitie (zowel de opbouw als de afbouw) te volbrengen. Als een deel van de actoren verlies lijdt en met dat verlies blijft zitten, dan ligt het niet voor de hand dat ze zich uitermate inspanssen om de transitie die hen verlies brengt te helpen volbrengen. Bovendien is het maar de vraag wat dat betekent voor de winst van andere actoren. Als een transitie stopt dan zetten innovaties ook niet (volledig) door en kunnen winsten slechts gedeeltelijk worden bereikt. In zekere zin is ook dat te zien als verlies: de niet gerealiseerde potentie. Het verlies van de één roept ook het verlies van de ander op. Verlies blokkeert dan de voortgang van een transitie. Uiteindelijk, als het stof is opgetrokken en een transitie zich heeft voltrokken, zullen er wel degelijk verliezers zijn, maar wie dat worden verandert onderweg regelmatig.

De termen ‘winnaars’ en ‘verliezers’ doen *tijdens* het transitieproces geen recht aan de realiteit van transities, evenmin als ‘koplopers’ en ‘achterblijvers’, omdat het eerder over tijdelijke winst en tijdelijk verlies gaat. De vrees om uiteindelijk als verliezer over te blijven, is een krachtige rem op transities. Een periode van verlies is minder erg dan de verwachting uiteindelijk als verliezer over te blijven. Verlies is in transities in zeker opzicht een systeemdoelstelling: om op te bouwen, moet er ook afbouw en ombouw van het bestaande plaatsvinden. Verlies is dus volkomen de bedoeling. Verlies lijden heeft in transities ook alles te maken met de logica van tijd. Zolang de dominante gedachte is dat elektrische auto’s de toekomst hebben, ligt voor een laadpalenfabrikant een gouden toekomst in het verschiet en zal deze de transitie in die richting graag ondersteunen. Als gaandeweg blijkt dat de dominante aandrijving voor vervoer in de toekomst toch eerder waterstof wordt dan elektriciteit dan verandert voor sommige betrokkenen de ervaring van winst zomaar in verlies. Een groot bedrijf dat dan blijkt te hebben geïnvesteerd in waterstofproductie maakt dan ineens weer een klapper net zoals een bedrijf dat zich specialiseert in elektrische laadpalen dan ineens verlies kan ervaren en achteraf alsnog tot de verliezers van de transitie kan gaan behoren. Winst en verlies zijn daarmee aan tijd gebonden concepties. De tijdigheid en grilligheid van transities maakt dat al te dichotome categorisering zoals koplopers en achterblijvers of winnaars en verliezers weinig helpen. De ‘winnaars’ van vandaag, kunnen zomaar eens de ‘verliezers’ van morgen zijn.

De nadruk op beurswaarde in voorgaande beschouwing van de ‘strijd’ of ‘vergelijking’ tussen Alfen en Shell laat naar ons idee ook zien dat verlies vanuit twee perspectieven kan worden gezien. Dit onderscheid kan beleidsafwegingen in transities verrijken. Ten eerste is er het *bedrijfsmatige* perspectief op verlies. Dit heeft met name betrekking op het lijden en nemen van verlies in een financieel of zakelijk opzicht. Ten tweede is er het *sociale* of *persoonlijke* perspectief op verlies. Daarbij gaat het vooral om de vraag hoe verlies wordt ervaren door degenen die het ondergaan. Daarin staan perceptie, gevoel en ervaring centraal. Dit type verlies onderscheidt zich van het bedrijfsmatige perspectief omdat het in wezen losstaat van de financiële kant van het verlies: ongeacht het daadwerkelijk geleden financiële verlies, kunnen verlieservaringen worden gevoeld en die zijn ook echt. Hierna werken we beide perspectieven nader uit.

3.2 Een bedrijfsmatig perspectief op verlies

Het bedrijfsmatige perspectief beziet verlies vanuit een zakelijke en vooral financiële invalshoek. Financieel gezien houdt verlies strikt genomen in dat

er meer kosten zijn dan baten of dat de verhouding tussen kosten en baten zich in negatieve zin ontwikkelt. Er is dan absoluut verlies (de kosten zijn hoger dan de baten) en relatief verlies (de verhouding tussen kosten en baten ontwikkelt zich in ongewenste richting). Als sprake is van een negatieve balans wordt er (monetair) per saldo ‘verloren’. Dat gaat letterlijk om saldo, om geld. Winst is hiervan het tegenovergestelde. Naast winst en verlies spelen hier dan ook groei en krimp een belangrijke rol, namelijk de toe- en afname van winst en verlies.

Van groei naar krimp in de landbouwsector

Hoewel krimp in het kringlooplandbouwbeleid als zodanig geen doelstelling vormt, promoten de ‘metadoelen’ van klimaatbeleid impliciet wel kleinschaligere manieren van werken in de landbouwsector. Zo moet bijvoorbeeld uitstoot van broeikasgassen worden gereduceerd. Overigens staat niet vast hoe; dat hier niet noodzakelijkerwijs krimp van landbouwbedrijven voor nodig is, bewijzen bedrijven als Kipster, die uitstootreductie probeert te bewerkstelligen middels innovatie. Krimp kan een strategie zijn om broeikasgassen te reduceren, maar er zijn ook technologische aanpassingen en alternatieve investeringen mogelijk die bijdragen aan datzelfde doel.

Vele boerenbedrijven vrezen vanwege de uitstootreductie-ambities dat zij hun productie moeten beperken of hun veestapel in omvang zullen moeten reduceren, zo vertellen zij ons in gesprekken. Een pluimveehouder die 18.000 kippen houdt, zal het dan moeten doen met de helft van dat aantal dieren. Met een lagere productie of een teruggeschroefd aantal dieren toch een winstmarge behalen, is een grote opgave. Het voelt voor agrarische ondernemers bovendien ook als een fundamentele koerswijziging. Gedurende lange tijd was de agrarische sector juist sterk gericht op ‘groei’: productieverhoging en schaalvergroting golden daarin als belangrijke kenmerken van succes. Juist daarin blonk de Nederlandse boer gedurende lange tijd uit: efficiënt veel produceren en het gebruik van innovatieve technieken daarvoor.

In de kringlooplandbouw ligt een duidelijke opgave om economisch verdienvermogen te verbinden aan ecologische vraagstukken. De Taskforce verdienvermogen kringlooplandbouw schreef hierover eerder in het rapport *Goed boeren kunnen boeren niet alleen*.¹⁵ Er wordt in de agrarische sector veel aandacht besteed aan verdienvermogen: de capaciteit om ook op de lange termijn welvaart te genereren.¹⁶ Zo wordt er nagedacht over (nieuwe) strategieën om binnen ecologisch verantwoorde grenzen tot houdbare en toekomstbestendige verdienmodellen voor de landbouw te komen, die niet

alleen economisch, maar ook sociaal houdbaar zijn. Het beeld dat hierover momenteel heerst, is dat het huidige dominante verdienmodel van ‘intensivering’ (schaalvergroting, specialisatie en kostenbesparing) in de landbouw grote nadelen kent, onder andere in relatie tot ecologische impact. Om die reden komen er in toenemende mate andere strategieën naast te staan, aangeduid met de termen ‘verdieping’ en ‘verbreding’. Verdieping verwijst naar de aandacht voor de kwaliteit van producten in plaats van maximale opbrengst, bijvoorbeeld in de biologische of natuurinclusieve landbouw. Met ‘verbreding’ wordt het zoeken naar andere activiteiten dan voedselproductie bedoeld, te denken valt aan boeren die een boerderijwinkel of een zorgboerderij openen ‘naast’ het agrarische landbouwbedrijf.¹⁷

Wanneer een beoogde ontwikkeling fundamenteel anders is dan voorheen, of zelfs in tegengestelde richting verloopt, is er voor betrokkenen een reële kans op het lijden van een bedrijfsmatig verlies. Om ‘winst’ of ‘groei’ te realiseren hebben zij immers jarenlang hun verdienmodellen geoptimaliseerd, geijkt op ‘het oude systeem’. Een fundamentele systeemwijziging verandert voor hen het speelveld aanzienlijk. Bij systeemwijzigingen met onzekere uitkomsten zijn resultaten, ook bij een gebrek aan ervaring, ongewis. Om die reden kiezen sommige bedrijven ervoor om de transitie zo lang mogelijk ‘uit te stellen’. Zij ontwikkelen bijvoorbeeld strategieën om zo lang mogelijk door te ondernemen of te produceren in ‘het oude model’. Omdat er gedurende transities zowel (nog) ‘oude regime’ als ‘nieuwe regime’ doelstellingen tegelijkertijd in omloop zijn, blijft deze mogelijkheid vrijwel altijd overeind. Dit kan een transitie belemmeren of vertragen, omdat actoren lang in het oude regime blijven werken. Tegelijkertijd kan het versnelling in de hand werken als winsten uit het oude systeem in het nieuwe systeem worden geïnvesteerd. Dit soort bedrijven zijn niet onwelwillend, maar ze wachten zo lang mogelijk met het maken van kosten en het nemen van verlies.

Bedrijfsmatig verlies lijden is in relatie tot transities vooral ingewikkeld vanwege de inherente *onzekerheid*. Onduidelijkheid over de wijze waarop en in welke richting een transitie zich ontwikkelt, in combinatie met veranderingen op de lange termijn die lang niet altijd even overzichtelijk zijn, is in economisch opzicht problematisch. Hiervoor geldt namelijk: hoe langer een verlies aanhoudt, hoe minder makkelijk dit (bedrijfs)economisch vol te houden is. Verlies is het minst acceptabel wanneer dit gedurende lange tijd aanhoudt en een hoge mate van onzekerheid kent. Zeker als tegenover verlies in het heden geen redelijke winstverwachting in de toekomst staat en het perspectief op de toekomst dat van permanente verliezer is. Omgekeerd geldt ook dat een korte termijn verlies met relatief weinig onzekerheid, onder bepaalde condities best acceptabel kan zijn. Een *uitgave* kan weliswaar tot een tekort op de balans leiden; als hier voldoende winst tegenover staat,

levert het op korte termijn niet direct een probleem op voor de onderneming. Bij een *investering* is een gedane uitgave zelfs ingecalculeerd. Verlies is volkomen acceptabel, als het vermoedelijk maar omgezet kan worden in winst op de lange(re) termijn. Sterker nog: het behoort tot de normale gang van zaken: 'business as usual'. Bedrijfsmatige investeringen blijken zich echter problematisch te verhouden tot transities vanwege de onvoorspelbaarheid van aankomende ontwikkelingen. Bedrijven die ambitieuze plannen hebben en daarvoor investeringen doen, blijken soms te worden 'inge-haald' door een transitie. Wat aanvankelijk nog volop 'de bedoeling' was, kan in een transitie korte tijd later volledig spaak lopen. De ultieme consequentie van bedrijfsmatig verlies, is *het faillissement*. Dit betekent uiteindelijk de ondergang van een bedrijf. Echter, zelfs het faillissement, het ultieme verlies, kan onder bepaalde omstandigheden acceptabel zijn, bijvoorbeeld doordat het in staat stelt schulden weg te strepen en zo lucht creëert voor een nieuwe start. Bedrijfsmatig verlies hoeft zo bezien niet noodzakelijkerwijs iets negatiefs te betekenen – hoewel dit wel vaak zo ervaren wordt – zolang er maar een reëel winstperspectief in de toekomst tegenover staat.

Omgaan met bedrijfsmatig verlies is een vrij rationeel proces. Het kan heel behoorlijk worden berekend. Toch blijkt dat zakelijke afwegingen lang niet altijd zo rationeel van aard zijn. Theorieën over *uncertainty avoidance*, het mijden van onzekerheid, tonen aan dat de behoefte aan zekerheid zo diepge-worteld zit in menselijk gedrag, dat dit een irrationele dynamiek teweeg kan brengen. Individuen of groepen kunnen de status quo proberen te bewaken en te behouden, door zich af te wenden van het onverwachte of het onbekende (Hofstede, 1980; 2001; 2011). Actoren met een lage mate van tolerantie voor ambiguïteit proberen onzekerheid dusdanig te vermijden, dat zij de daadwerkelijke omvang en impact van een verlies soms uit het oog kunnen verliezen (Minkov, 2012). Het verzet tegen mogelijk aanstaand, bedrijfsma-tig verlies is daarom soms eerder gericht tegen de onzekerheid erover, dan het daadwerkelijke verlies zelf. Actoren blijken zekerheid boven onzekerheid te verkiezen, zelfs als dat laatste rationeel gezien een betere optie zou zijn met het oog op winstkansen in de toekomst. In feite brengt onzekerheid namelijk ook de optie voort dat er een positiever resultaat kan zijn dan gedacht. Toch blijken actoren eerder bereid te zijn om een groter verlies te incasseren als daarmee onzekerheid uit de weg wordt gegaan.

3.3 Een persoonlijk perspectief op verlies

Vanuit persoonlijk opzicht kent verlies een heel andere logica. Omdat verlies verwijst naar iets dat kwijtraakt, vooronderstelt het impliciet dat iemand vooraf nog wel iets 'had' en dat nu niet meer 'heeft'. Actoren die een dreigend

verlies ervaren kunnen de neiging hebben zich vast te houden aan datgene wat verloren gaat, zelfs als ze de oorzaken die aan het verlies ten grondslag liggen begrijpen, of zelfs onderschrijven. Vanuit het perspectief dat verlies beziet als een persoonlijk beleefd fenomeen, houden mensen zich gevoelsmatig vast aan datgene wat dreigt verloren te gaan vanwege normatieve, culturele of ideologische overwegingen. Dit is fundamenteel anders dan het bedrijfsmatige perspectief op verlies. Persoonlijk verlies gaat niet over het zakelijke, het bedrijfseconomische, maar over het verlies van het gevoelsmatige of het gangbare, het bekende. Het gaat met andere woorden om het verlies van bijvoorbeeld een traditie, een gebruik, een stukje identiteit, positie of erkenning: hetgeen dat iemand 'had' of 'deed' en waarin deze persoon als zodanig waarde ziet en dat verloren dreigt te gaan. Die waarde is niet monetair van aard, maar komt op andere manieren tot uitdrukking, bijvoorbeeld in een (gezags)positie, erkenning of omgangsvormen. Om die reden voelt verlies vanuit dit oogpunt persoonlijk: er wordt iets eigens van iemand afgepakt.

Afscheid nemen van tradities in de kringlooplandbouw

Onder het motto 'nooit meer honger' introduceerde voormalig minister Sicco Mansholt direct na de Tweede Wereldoorlog landbouwbeleid dat volgens het ministerie van LNV ecologisch nu niet langer houdbaar is.¹⁸ Dit landbouwbeleid was sterk gericht op productieverhoging tegen kostprijsverlaging, er dienden immers vele monden gevoed te worden. Generaties ondernemers in de agrosector hebben tradities ontwikkeld gestoeld op deze waarden, die lange tijd het beeld in de sector hebben bepaald. Veel boeren werken nu nog steeds op het familiebedrijf, waar zij in de voetsporen van hun ouders, grootouders of zelfs verder terug in de familie ondernemen op een manier die zij met de papepel ingegoten hebben gekregen. Voor deze boeren geldt dat hun voorouders het huidige landbouwsysteem hebben opgebouwd en hebben gemaakt tot wat het nu is.

In gesprekken met ons geven agrarische ondernemers daarom aan dat zij het een pijnlijke ervaring vinden dat in de landbouwsector nu 'het roer om' moet, in een volkomen andere ontwikkelrichting. Zij kunnen in hun ogen niet langer 'boeren' in de traditie van hun ouders en moeten omschakelen naar andere manieren van werken: zij kunnen hun veevoer niet langer importeren van contacten uit verre landen ('het graan dat mijn kippen nu krijgen importeren we al jaren van een contact uit Oekraïne; straks moet ik dat lokaal gaan inkopen of zelf verbouwen'); producten zoals eieren, melk en vlees aan lokale in plaats van internationale markten gaan leveren; mest niet langer exporteren, maar lokaal verwerken; minder dieren gaan houden, en ga zo maar door. →



Dat voelt als verlies, ook al omdat het – onbedoeld – oordeelt over voorgaande generaties. Zelfs als het financieel allemaal uit kan en er nog steeds een goede boterham te verdienen is of zou moeten zijn, gaat er veel verloren. Er verdwijnt iets, dat ook niet meer terugkomt.

Persoonlijk verlies kan in relatie tot beleid *collectief* of *selectief* van aard zijn en als *verwijtbaar* of *onverwijtbaar* worden gezien. Elk type verlies kent een andere duiding van degene die het verlies lijdt.

Tabel 1. Persoonlijk verlies

	VERWIJTBAAR	ONVERWIJTBAAR
<i>Selectief</i>	Een specifieke groep wordt aangesproken op zijn gedrag en moet daarvan ook de gevolgen dragen. Ze zijn de veroorzakers en dat wordt ook voelbaar (gemaakt).	Een specifieke groep voelt zich geslachtofferd en ervaart dat ze tot zondebok wordt gemaakt.
<i>Collectief</i>	Het gedrag en de acties van iedereen, de gebruiken in de samenleving die we allemaal hebben, maken iedereen tot collectieve schuldige.	Verlies wordt gedragen door allen samen en individuen voelen dat ze in het moeten opkomen voor het verlies niet alleen staan, maar onderdeel zijn van de gemeenschap zonder dat het verlies ook aan eigen handelen te wijten is.

Verschillende typen verlies en bijbehorende duidingen van ‘verliezers’ brengen ieder een eigen sociale dynamiek teweeg. Zo is verlies incasseren het minst acceptabel wanneer het verlies door een selecte, kleine groep gedragen moet worden, terwijl dat verlies het resultaat is van voor die groep onverwijtbaar handelen. Dit voelt vanuit een persoonlijk, sociaal oogpunt bezien als onrechtvaardig. De selecte groep die opdraait voor het verlies is dan te beschouwen als *de zondebok*: degene die geslachtofferd wordt en de schuld van velen op zich geschoven krijgt. Voor de personen die het betreft, voelt het alsof er iets op ze wordt afgewenteld en dat voelt onrechtvaardig. Zij moeten iets veel groters dragen dan hen eigenlijk toekomt. Iets minder moeilijk te accepteren is verlies dat collectief gedragen wordt, door *de gemeenschap*, zelfs al is die gemeenschap niet collectief verantwoordelijk, in de zin van dat deze onverwijtbaar gehandeld heeft in het betreffende verlies. Het gevoel van onrechtvaardigheid blijft hier deels wel overeind (‘waarom moet de gemeenschap hiervoor opdraaien?’), maar is makkelijker te accepteren omdat het verlies gedeeld wordt. Iedereen wordt evenredig benadeeld. De eerste periode van de coronatijd – waarin iedereen thuis moest blijven en

veel verlies van gebruiken en tradities aan de orde was – is een voorbeeld van zo een gemeenschappelijk verlies.

Het kan een stuk acceptabeler voelen als degenen die verwijtbaar hebben gehandeld, ook het verlies dragen. De ‘schuldige’ doet dan boete en wordt ‘aansprakelijk’ gesteld. Vaak is het in beleid eenvoudiger om verlies bij het collectief te verhalen, maar vanuit het oogpunt van het individu, voelt het rechtvaardiger als de groep die iets veroorzaakt, daarvoor betaalt. Dit kan op individueel niveau *de veroorzaker* zijn, of op collectief niveau *de collectieve schuldige*. De collectieve verantwoordelijkheid nemen is voor hen die het betreft extra lastig als de betrokkenen het gemeenschappelijke niet als zodanig beschouwen, maar eerder zien als iets dat veroorzaakt is door individuele anderen. Dan kan het gevoel de zondebok te zijn, en ergens onterecht voor te moeten opdraaien ook op een collectief niveau worden gevoeld.

CO₂-heffing: de veroorzaker ‘bestrafen’

De CO₂-heffing die vanaf 2021 geldt voor bedrijven als onderdeel van het energietransitiebeleid kan worden gezien als een voorbeeld van ‘de veroorzaker betaalt’. De CO₂-heffing is een maatregel die bedrijven met een hoge CO₂-uitstoot zwaarder belast en daarmee een prikkel geeft om te vergroenen. De heffing loopt op in de tijd, waardoor het voor bedrijven steeds ‘duurder’ wordt om vervuilende stoffen uit te stoten.¹⁹ De opbrengst van de heffing wordt vervolgens geïnvesteerd in vergroening van de industrie.²⁰

Optreden tegen degenen die het meest bijdragen aan oorzaken die ten grondslag liggen aan transitiebeleid, zoals hoge CO₂-emmissies of stikstofuitstoot, kan vanuit een persoonlijk perspectief als een rechtvaardige aanpak worden gezien. Het ‘aanpakken’ van de actoren die het meest bijdragen aan de uitstoot, valt te bezien als het uitdelen van een boete aan ‘de schuldige’. De veroorzaker wordt daarmee ‘bestraft’. Hiermee wordt een prikkel gecreëerd om minder uit te stoten en wordt het verlies van partijen die hier niet ‘schuldig’ aan zijn voorkomen. Overigens is de opgave van CO₂-reductie voor bedrijven uit de ‘industrie’ (waaronder aardolieraffinage, chemie, papier, basismetaleen, bouwmaterialen en een deel van de voedselindustrie²¹) vele malen groter dan andere sectoren. Deze opgave komt voor de sector neer op een reductie van 59 procent ten opzichte van 1990; dit is 10 procent meer dan de algemene doelstelling uit het Klimaatakkoord. Deze keuze is ingegeven door een andere logica van rechtvaardigheid: de industrie kan ten opzichte van andere sectoren tegen beperkte kosten CO₂-uitstoot reduceren, zo is de insteek van het beleid.²²

In de transitie naar kringlooplandbouw en de energietransitie zien we dat actoren het met name onrechtvaardig vinden wanneer zij op selectieve wijze verantwoordelijk worden gehouden voor zaken waar de samenleving als geheel verantwoordelijk voor kan worden beschouwd. Zij ervaren dit dan als de schuld ‘in de schoenen geschoven’ krijgen. Boeren geven dat bijvoorbeeld aan waar het gaat om de stikstofproblematiek.²³ Het is overigens ook heel goed denkbaar dat de industrie de voor haar geldende hogere CO₂-uitstoot reductie eveneens ervaart als afwentelen van een collectieve schuld op een specifieke bedrijfstak. Wat voor de overheid passend beleid is, kan door ondernemers als een persoonlijk verlies worden ervaren. Hieraan gerelateerd is het begrip ‘klimaatrechtvaardigheid’. Hiermee wordt gerefereerd naar een ‘eerlijke’ aanpak van klimaatproblematiek, waarbij de lasten die bij beoogde aanpakken zullen komen kijken op rechtvaardige wijze worden gedeeld en verdeeld (onder betrokkenen of de samenleving als geheel).

Het bedrijfsmatige en het persoonlijke perspectief zijn nevengeschiedt. Ze zijn er beide tegelijkertijd en ze zijn ook beide écht. Samengevat zien we de volgende verschillen tussen beide perspectieven op verlies.

Tabel 2. Twee perspectieven op verlies in transities

	BEDRIJFSMATIG	PERSOONLIJK
<i>Focus</i>	Monetair, berekenbaar verlies	Gevoeld, beleefd, ervaren verlies
<i>Aard van het verlies</i>	Zakelijk	Persoonlijk
<i>Waarden</i>	Zekerheid en tijdigheid	Rechtvaardigheid en gelijkheid
<i>Dimensies van verlies</i>	Mate van onzekerheid	Collectief/selectief
	Korte/lange termijn	Mate van verwijtbaarheid

4. Weerstand tegen transitie

De Boerenprotesten

Tweeduizend tractoren op het Malieveld en de langste file in de recente geschiedenis. Op dinsdag 1 oktober 2019 komen duizenden agrariërs naar Den Haag om hun ongenoegen te uiten over het landbouwbeleid in Nederland, in wat later ‘de boerenprotesten’ is gaan heten. Borden als: “Geen geouwehoer, waardeer onze boer” sieren het Malieveld op die dag en de hashtag #trotsopdeboer gaat viral op het sociale medium Twitter. De onderliggende boodschap in het boerenprotest is dat boeren zich voelen neergezet en weggezet als milieuvervuilers en dierenmishandelaars, terwijl zij er naar hun idee juist voor zorgen dat er betaalbaar en veilig voedsel in de winkels ligt.

Tijdens een tweede golf aan protesten, beginnend op 16 oktober 2019, herkennen de bewoners van Den Haag hun stad bijna niet meer terug. Meer dan 20.000 boeren zijn ditmaal naar de stad getrokken. Cruciale openbare verkeerspunten zijn verstopt, er staan lange files op de toegangswegen naar de stad, het Malieveld staat vol tractoren die trambanen en voetgangerspaden blokkeren en er vinden protestmarsen plaats waarbij ook vuurwerk wordt afgestoken. Gemeente Den Haag schermt hierop het centrum van Den Haag af met wegblokkades zodat boeren de binnenstad en het Binnenhof niet kunnen bereiken. Hiervoor wordt het leger ingezet, evenals waterkanonnen en een grote politie-eenheid. Pantserwagens en andere legervoertuigen sieren zodoende de straten van het centrum van Den Haag.

4.1 Uitingsvormen van weerstand

Ervaren verliezen kunnen in relatie tot transitie een duidelijk merkbare vorm aannemen: zij kunnen zich namelijk in zichtbare en hoorbare weerstand vertalen – zo zien we ook in het voorbeeld van de beide golven boerenprotesten. Als belanghebbenden in een transitie niet uit zichzelf (mee) bewegen dan kan zich dat uiten als een vorm van weerstand. Of beter gezegd: het niet bewegen of meebewegen kan worden geduid als weerstand. De weerstand is datgene wat zichtbaar is, waarmee de overheid wordt geconfronteerd. Weerstand uit zich in relatie tot beleid op drie manieren (Wolf en Van Dooren, 2017). Ten eerste is er *inhoudelijke* weerstand (over het ‘wat’). Die weerstand heeft betrekking op de inhoud van het beleid, van wat de overheid voorstaat, van een uitspraak van een bewindspersoon of welke inhoud dan ook. Ten tweede is er *procedurele* weerstand (over het ‘hoe’). Dit is weerstand tegen de wijze waarop de procedure of het proces over de

omgang met de inhoud verloopt. Ten derde is er *relationele* weerstand (over het 'wie'). Relationele weerstand komt tot uitdrukking in personalisering van de strijd, in het persoonlijk maken. Deze drie uitingvormen van weerstand kunnen apart of in combinatie met elkaar voorkomen. Ze zijn niet specifiek voor een bepaalde soort verlies, bedrijfsmatig noch persoonlijk. *De opgave voor de overheid bestaat erin in de uiting van de weerstand steeds de verbinding te zien met een ervaren verlies.* In de hierna volgende paragrafen werken de verschillende uitingvormen van weerstand verder uit.

4.2 Inhoudelijke weerstand

Bij *inhoudelijke weerstand* barst allereerst een strijd los over de inhoud van het beleid. In deze 'strijd om bewijsvoering' (Wolf & Van Dooren, 2017) stellen critici de beleidsinhoud, inclusief de gekozen beleidsroute en daarbij horende maatregelen ter discussie. Is er voor het beleid eigenlijk wel een nut en noodzaak? Kloppen de feiten waarop het beleid gebaseerd is wel? Zijn onderliggende beleidsassumpties correct? Zijn er ook andere bronnen van informatie of expertise voorhanden die een andere richting op wijzen? Leven er andere beelden of perspectieven en zijn deze wel voldoende meegenomen? Is er voldoende onderzoek gedaan? Zijn alle (alternatieve) beleidsoplossingen verkend? Met deze en andere vragen werpen critici bedenkingen op over de inhoud van het beleid en de onderliggende kennis, waarmee beleid op losse schroeven kan komen te staan. Of partijen dragen alternatieve 'bewijsstukken' aan en gebruiken deze als 'wapen' om beleid te diskwalificeren of te ondermijnen. Onderdeel hiervan is ook dat verschillende partijen uiteenlopende probleemdefinities, en in het verlengde daarvan passende oplossingsrichtingen, opwerpen. Als verschillende partijen aan hetzelfde beleid andere betekenissen toekennen en vervolgens proberen het eigen gelijk te bewijzen, kan het ontstane conflict groeien, met deze alternatieve 'bewijzen' als brandstof (Wolf, 2018; Wolf & Van Dooren, 2017).

Onderstaand voorbeeld illustreert hoe processen van inhoudelijke weerstand kunnen verlopen. Interessant aan dit voorbeeld van de protesten bij het RIVM over stikstofcijfers is dat de weerstand zicht richtte tegen een onafhankelijke meetinstituut. Niet het handelen van beleidsmakers, de wetgever of de overheid in het algemeen werd hier ter discussie gesteld, maar de cijfers en berekeningen van het meetinstituut waarop de overheid zich in haar beleid baseerde: was de kennis waar het beleid op gestoeld was wel juist?

De ‘strijd om bewijsvoering’ over stikstofcijfers

Medio oktober 2019 zet een enorme stoet tractoren koers richting het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Boeren zijn verantwoordig over onderzoek van het RIVM dat erop wijst dat de agrarische sector verantwoordelijk is voor het grootste aandeel in stikstofuitstoot in ons land. Protesterende boeren trekken de meetmethoden die dit aantonen ernstig in twijfel. Opvallend daarbij is dat deze ‘boze boeren’ in dit geval niet protesteren tegen ‘het beleid’, maar tegen het meetinstituut dat verantwoordelijk is voor de metingen en berekeningen van stikstofuitstoot waarop het beleid is gebaseerd. Deze opvallende gebeurtenis valt te bezien als een ‘strijd om de bewijsvoering’, waarin de vraag wordt opgeworpen of de feiten die ten grondslag liggen aan het beleid wel kloppen.

4.3 Procedurele weerstand

Bij *procedurele weerstand* worden vraagtekens opgeworpen ten aanzien van het beleidsproces, en met name de inrichting, timing en de doorlopen stappen daarin. De weerstand zit hem hier in het onderliggende gevoel bij betrokkenen dat beleidsprocessen dóórgaan, terwijl er (nog) controverses over bestaat. Critici verwijten beleidsmakers hierbij bijvoorbeeld dat zij beleidsprocessen ‘doordrukken’, hun kritiek daarmee uit de weg ruimend. Zij zien liever dat er pas op de plaats wordt gemaakt, dat processen op zijn minst worden gepauzeerd, zo niet stopgezet, tot er consensus is bereikt over oplossingsrichtingen. Zij willen hierbij graag dat er door beleidsmakers op hun bezwaren gereflecteerd en gereageerd wordt. Als beleid desondanks ‘gewoon’ doorgang vindt, er ‘gewoon’ besluiten worden genomen of beleid ‘gewoon’ wordt geïmplementeerd, alsof er geen bezwaren tegen leven, voelen betrokkenen zich tekort gedaan. Daartegenover staat dat beleidsmakers zich verantwoordelijk voelen, en dat ook zijn, voor het zorgvuldig bewaken van de voortgang van beleidsprocessen. Het tegengaan van ‘tijdverspilling’ kan voor hen een belangrijke drijfveer zijn om aan te sturen op ‘deadlines’. Weerstand kan daarbij door beleidsmakers als een onnodig vertragende factor worden ervaren, als iets dat ten koste gaat van doelmatigheid en effectiviteit. Er kunnen kortom uiteenlopende opvattingen leven over wat redelijke termijnen zijn om processtappen te doorlopen. Tegengestelde visies (‘een schop in de grond of een reset van de discussie?’) kunnen een voedingsbodem vormen voor conflict (Wolf & Van Dooren, 2017: 83; Wolf, 2018).

We zien in de hier bestudeerde transitiedossiers (kringlooplandbouw en energietransitie) verschillende claims terug van partijen die aangeven niet of onvoldoende betrokken te zijn bij de processen van totstandkoming van

het beleid. Opvallend daarbij is dat daar uiteenlopend over wordt gedacht. Beleidsmedewerkers geven aan dat er vanwege de Nederlandse traditie van polderen juist ‘tot in den treure’ wordt onderhandeld over transitiedossiers met alle betrokken partijen, terwijl anderen juist ervaren dat zij niet of nauwelijks betrokken waren bij processen ‘die worden doorgeduwd’. Aan de processen die voorafgingen aan het Klimaatakkoord lagen in ieder geval langdurige onderhandelingsprocessen met verschillende partijen ten grondslag.

Klimaattafels: onderhandelingen over het klimaat

In het regeerakkoord van 2017 kondigde het kabinet een Klimaatakkoord aan. In de navolgende jaren onderhandelden bijna 150 partijen aan vijf sectorale ‘klimaattafels’, waaronder overheden, partijen uit het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. De partijen bespreken voorstellen om in 2030 te komen tot een CO₂-reductie van 49%.²⁴ Op 28 juni 2019 presenteerde Ed Nijpels, de voorzitter van het overkoepelende Klimaatberaad, het finale akkoord. Terugblikkend beschreef staatssecretaris Stientje van Veldhoven het totstandkomingsproces treffend als “bijna een nieuwe formatie”.²⁵ Het “spectaculairste, duurste en meest complexe”²⁶ akkoord van dit Kabinet is dus niet zonder politieke slag of stoot tot stand gekomen (Frankowski & Norbruis, 2020).

De onderhandelingen die vooraf gingen aan het Klimaatakkoord illustreren hoe complex dergelijke processen kunnen zijn. Transities kenmerken zich door complexiteit; het gaat om grote kwesties waarbij vele verschillende partijen zijn betrokken, met uiteenlopende belangen. Dat de processen die bij de benodigde interacties tussen al deze partijen komen kijken niet altijd vlekkeloos verlopen, mag geen verrassing heten. Beleids- en besluitvormingsprocessen verlopen nu eenmaal niet zonder slag of stoot.

Inherent aan transities is ook dat deze zich doorgaans kenmerken door *complexiteit*: er vinden allerlei dynamieken en tegenbewegingen plaats die alle op elkaar inwerken en bij elkaar optellen. ‘Bijzaken’ kunnen daarmee gemakkelijk ‘hoofdzaken’ worden en andersom. Vanwege *complexiteit* zijn effecten vaak onbekend en onvoorspelbaar, omdat deze voortkomen uit ontelbare onderlinge interacties tussen diverse betrokken organisaties en individuen. Er is daarbij sprake van *reflexiviteit*: een veelheid aan terugkoppelingen tussen verschillende onderdelen van het systeem. De effecten van interacties staan bovendien niet los van elkaar; er ontstaan patronen in de interacties, soms stabiliserend en behoudend, soms versnellend en veranderend. Interacties zetten volgende interacties in beweging, waarin het systeem door al die interacties zelf ook verandert. Een complex systeem is daarom

ook *dynamisch* en *veranderlijk*: het is voortdurend in beweging. Interventies in dergelijke systemen zijn hierdoor bijzonder lastig. Uitkomsten kunnen anders zijn dan voorzien, verwacht of zelfs bedoeld: kleine interventies kunnen (op termijn) grote effecten hebben, terwijl grote interventies soms nauwelijks invloed hebben. Daarbij komt dat het effect vooraf doorgaans lastig is in te schatten.

Hoe terzijde ook ter zake is in het kringlooplandbouwbeleid

Terwijl het ministerie van LNV de voornemens van het kringlooplandbouwbeleid in 2018 uitwerkt in de richtinggevende Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden²⁷ en het realisatieplan Op weg met perspectief²⁸ in 2019, krijgt het onderwerp steeds meer aandacht in politiek en media vanuit een klimaatperspectief. Ondertussen doen er zich ook enkele ‘crises’ voor die de landbouwsector raken. Zo komen boerenbedrijven in opspraak vanwege vermeende grootschalige mestfraude²⁹ en voltrekt zich wat in media ‘de stikstofcrisis’ is gaan heten.³⁰ Vanuit de politiek klinkt het geluid dat de landbouw een grote veroorzaker is van diverse problemen en dat er daarom maatregelen genomen moeten worden.

LNV komt daarop begin 2020 met de ‘structurele aanpak stikstofproblematiek’.³¹ Boeren moeten aanvankelijk bijvoorbeeld hun veevoer aanpassen: het eiwitgehalte in het voer moet omlaag, zodat het stikstofgehalte in de mest afneemt. Uiteindelijk wordt deze omstreden ‘veevoermaatregel’ ingetrokken (in augustus 2020), nadat uit (nieuwe) berekeningen is gebleken dat het plan nauwelijks tot een vermindering van stikstof zou leiden. Tegelijkertijd komt er een omschakelfonds voor boerenbedrijven en wordt 60 miljoen euro beschikbaar gesteld om bedrijven van varkensboeren uit te kopen, zodat deze ophouden schadelijke stoffen uit te stoten. Dit plan van aanpak met verschillende maatregelen raakt aan de visie naar kringlooplandbouw, maar maakt er officieel geen onderdeel van uit. Volgens de minister van LNV kan de stikstofproblematiek echter niet los gezien worden van de andere problemen waar de landbouwsector voor staat.³²

Wat in relatie tot procedurele weerstand behalve complexiteit ook in de weg kan zitten, is de actualiteit en urgentie van transitiedossiers. Zo heeft de gerechtelijke uitspraak in de Urgenda-zaak ervoor gezorgd dat het kabinet versneld moet komen met een aanpak van broeikasgassen. Hierdoor is bepaald beleid relatief plotseling in een versnelling terechtgekomen. Partijen kunnen daarbij de indruk hebben gekregen dat beleid werd ‘doorge-duwd’, omdat er daarvoor jarenlang weinig beweging was. Feitelijk was er echter weinig ‘keuzeruimte’ voor de overheid; een rechter gebood hier om (versneld) op te treden.

Urgenda-uitspraak

In december 2019 doet de Hoge Raad uitspraak in een door Stichting Urgenda aangespannen rechtszaak tegen de staat. Stichting Urgenda streeft naar een circulaire economie draaiende op duurzame energie en groene grondstoffen en vond dat de Nederlandse Staat te weinig inspanningen verrichtte om de doelstellingen uit het klimaatverdrag van de VN te halen en spande daarom een zaak aan. De Hoge Raad oordeelde na een proces van zes jaar in Urgenda's gelijk. Deze gerechtelijke uitspraak noopt de overheid om zich meer en beter in te spannen om klimaatdoelstellingen uit het VN-klimaatverdrag te realiseren. De Hoge Raad bepaalde dat het kabinet eind 2020 de uitstoot van broeikasgassen met tenminste 25 procent moet verminderen ten opzichte van 1990.

4.4 Relationale weerstand

Bij *relationele weerstand* is weerstand tegen beleid geëscaleerd in een relationeel en gepersonaliseerd conflict. Bij betrokkenen leven hardnekkige assumpties en overtuigingen van elkaars (negatieve) intenties. Beleidsinhoud en beleidsprocessen doen er niet meer zo toe; betrokken partijen zijn zo doordrongen geraakt van wantrouwen, dat zij elkaar niet meer vertrouwen op hun woorden, overal strategisch gedrag in zien en secundaire motieven vermoeden. Bij relationele weerstand zijn beleidsconflicten dusdanig geëscaleerd, dat informatie en communicatie inhoudelijk aan betekenis verliezen. De geloofwaardigheid van individuele personen of partijen staat daarbij volledig ter discussie. Betrokkenen 'geloven' simpelweg niet meer in de juistheid van informatie van de ander (bijvoorbeeld van een bewindspersoon), juist omdat het van die ander afkomstig is. Zelfs onomstotelijk bewezen feiten kunnen hun status en betekenis verliezen en daarmee het onderspit delven aan cynisme. Dit kan een dynamiek van het denken in vijanden, in een 'wij' en een 'zij', in de hand werken. Patronen van toe-eigening van juiste intenties, bijvoorbeeld het toe-eigenen van 'het publieke belang' behoren hier ook toe. Betrokkenen ontbeert het vervolgens aan de geloofwaardigheid en overtuigingskracht om nog uit de ontstane impasse te geraken (Wolf, 2018; Wolf & Van Dooren, 2017).

Relationele escalaties in het kringloopdebat

In 2019 klinkt vanuit politici het signaal dat de landbouw een grote veroorzaker is van de stikstofproblematiek en dat er daarom maatregelen genomen moeten worden. Als het ministerie van LNV hierop met een plan van aanpak komt, ervaren sommige boeren dit als een beschuldiging aan →



hun adres. Er breken niet alleen 'boerenprotesten' los; er volgt ook een 'strijd' waarin de gemoederen soms hoog oplopen. Zo beschuldigen partijen elkaar over en weer van onjuist of ongepast gedrag en worden er ook over en weer excuses geëist.

Als D66 in september 2019 in de Tweede Kamer voorstelt om de veestapel te halveren, reageren een aantal boeren boos. Zij hebben het gevoel dat de agrarische sector tot de zondebok wordt gemaakt van allerlei klimaat-schade, en dat politiek en beleid deze schade nu onterecht op hen verhalen. Boeren verenigen zich in collectieven (bijvoorbeeld het Landbouw Collectief) en in actiegroepen (zoals Farmers Defence Force) en ondernemen protestacties via diverse kanalen (waaronder de website agractie.nl). Sommige protesten nemen daarbij steeds radicalere vormen aan. Het leidt tot verschillende confrontaties en controverses tussen groepen boeren enerzijds en bepaalde beleidsmakers of politici anderzijds, ook op een persoonlijk niveau. Verschillende bewindslieden doen bijvoorbeeld aangifte van bedreiging en intimidatie tegen actiegroep Farmers Defence Force. Ook weigert minister Carola Schouten op enig moment om nog met sommige boerenorganisaties om de tafel te gaan, totdat excuses worden aangeboden voor uitspraken gedaan over haar in de media.

5. Omgaan met verlies in transities

5.1 Weerstand-verlies combinaties

Om groepen die nog geen actie ondernemen in een gewenste richting in beweging te krijgen en om weerstand tegen transities die verandering in de weg staan het hoofd te bieden, is een passende verhouding tot verlies in transitiebeleid noodzakelijk. Deels ook omdat de overheid er hoe dan ook bij betrokken is, direct of indirect. Hoewel de overheid ervoor kan kiezen geen aandacht te besteden aan verlies – door het bijvoorbeeld niet te adresseren in beleid, of zelfs te ‘negeren’ – berooft de overheid zichzelf van een strategisch handelingsperspectief, omdat verlies onlosmakelijk is verbonden met transities. Verlies behoort nu eenmaal tot de afbouw die inherent gepaard gaat met transities. Weerstand – ervaren verliezen kunnen in relatie tot transities een duidelijk merkbare vorm aannemen – kan in beleid met name zorgvuldig het hoofd worden geboden wanneer alle drie de elementen waaruit het bestaat aandacht krijgen: inhoudelijk, procedureel én relationeel.

Een passende omgang met verlies vraagt daarom van beleidsmakers dat zij *inhoudelijk, procedureel én relationeel* rekening houden met zowel de *bedrijfsmatige* kant van verlies van betrokkenen alsook oog hebben voor het gevoelde verlies als *persoonlijk* fenomeen.

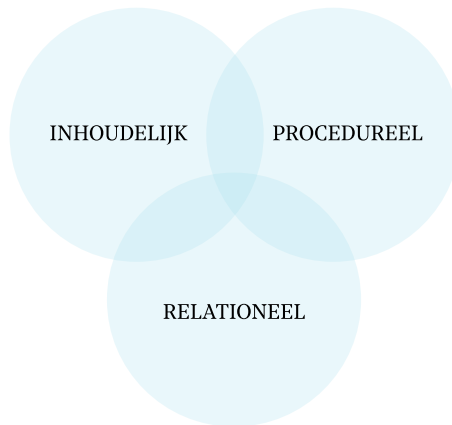
Tabel 3. Weerstand-verlies combinaties

	BEDRIJFSMATIG VERLIES	PERSOONLIJK VERLIES
<i>Inhoudelijke weerstand</i>	Weerstand tegen inhoudelijk beleid dat leidt tot zakelijk (bijvoorbeeld financieel-economisch) verlies.	Weerstand tegen inhoudelijk beleid dat leidt tot een persoonlijk gevoeld verlies.
<i>Procedurele weerstand</i>	Weerstand tegen de procedures die worden geacht zakelijk verlies in de hand te werken.	Weerstand tegen de procedures die worden geacht persoonlijk verlies in de hand te werken.
<i>Relationele weerstand</i>	Weerstand tegen gedrag van personen leidend tot of naar aanleiding van zakelijk verlies.	Weerstand tegen gedrag van personen leidend tot of naar aanleiding van persoonlijk gevoeld verlies.

In bovenstaande tabel zetten we de zes mogelijke combinaties van weerstand en verlies uiteen. Het handelingsrepertoire voor de overheid hangt af van de vraag van welke combinatie(s) sprake is.

Weerstand kan een merkbaar geworden uitingsvorm zijn van verlies. We merken daarbij op dat niet alle weerstand gebaseerd is op verlies en ook niet alle ervaring van verlies leidt tot weerstand. Tegelijkertijd schept de combinatie van beide concepten handlingsruimte. Of, om het concreter te maken: dat maakt dat het voor de hand ligt om in de omgang met actoren en betrokkenen die in transities niet (willen of kunnen) bewegen gebruik te maken van handelingsrepertoire dat gericht is op het omgaan met de verschillende dimensies van weerstand. Hiermee kan verlies op passende wijze worden geadresseerd. En dat soort handelingsrepertoire is er genoeg. We onderscheiden een inhoudelijke, een procedurele en een relationele aanpak.

Figuur 2. Verlies passend adresseren



Bij het *inhoudelijk* adresseren van verlies, is er de laatste jaren veel geïnvesteerd in een passende omgang met de zakelijke kanten van verlies. Dit zien we bijvoorbeeld terug in uitkoopregelingen en andere vormen van ‘warme sanering’ die verlies van betrokkenen moeten compenseren. Minder ontwikkeld is echter de aandacht voor de persoonlijke aspecten van verlies, bijvoorbeeld voor de erkenning van wat verloren gaat. De status van de boer die de helft van zijn veestapel moet inleveren neemt af in de samenleving. Dat voelt als verlies en dat erkent het beleid thans niet – waarbij de vraag of het wordt erkend uiteindelijk politiek is. Het gaat dan om, voorbij de (zakelijke) compensatieregelingen, het tonen van erkenning voor degenen die ‘verlies’ lijden, en hen daarmee tegemoetkomen.

Ook *procedureel* zien we dat processen veelal ‘zakelijk’ zijn vormgegeven. De overheid tekent eenzijdig het proces uit dat betrokkenen uit het veld moeten

doorlopen. Ongeacht hoe *zakelijk* of *professioneel* dit proces is vormgegeven, met helder gecommuniceerde stappen en deadlines, dan nog kan dit proces voelen als een summum van exclusie: eenzijdige besluitvorming door het Rijk. Hiertegenover staan processen die *socialer* zijn vormgegeven: het uitdenken, vormgeven en het doorlopen van het proces zélf vindt in gezamenlijkheid plaats. Als betrokken partijen gezamenlijk kunnen optrekken, ook als dat hen naar verliezen leidt, kan er op zijn minst nog sprake zijn van een ‘prettig’ verlopen proces. Het inzetten op de sociale kant van het proces, in plaats van uitsluitend op de zakelijke kant ervan, verzacht op die manier tenminste nog de ‘pijn’ van het verlies. Ook kan beleid inzetten op het optimaliseren van processen, waaronder het wegnemen van belemmeringen die complexiteit genereren of in de hand werken. Waarbij het risico altijd is dat een op zichzelf goed verlopen proces kritiek oogst door een slechte inhoudelijke uitkomst.

Vanuit een *relationeel* oogpunt bezien, kunnen in transitiedossiers waarin verliezen worden geleden betrokkenen uit het veld gemakkelijk tegenover beleidsmakers komen te staan. Met name de persoonlijke kant van verlies, namelijk het *gevoel* bij betrokkenen dat er iets eigens van hen wordt afgepakt, kan ervoor zorgen dat partijen lijnrecht tegenover ‘het beleid’ kunnen komen te staan. Op het moment dat weerstand relationeel, dat wil zeggen persoonlijk, van aard is geworden, is de weg terugvinden naar een constructief en verbindend gesprek enorm lastig geworden. Wat op dat moment kan helpen is om voorbij de *zakelijke* en *professionele* belangen en voorbij de vijandige taal die bij het onderhandelen hoort op een *persoonlijke*, betrokken toon met elkaar in gesprek te gaan. Daarbij kan het tonen van betrokkenheid en empathie – ‘I feel your pain’ – verschil maken. Het gaat er daarbij vooral om zakelijk contact om te buigen in persoonlijk contact: empathisch communiceren van persoon tot persoon in plaats van professioneel van positie tot positie.

Niet alle geuite weerstand is altijd oprecht, net zoals niet iedere gesuggerede verlieservaring authentiek hoeft te zijn. De zes combinaties van verlies en weerstand kunnen ook strategisch worden ingezet door de actoren die stellen verlies te ervaren. In dergelijke situaties komt ander handelingsrepertoire aan de orde dan passend geacht kan worden in situaties waarin verlies en weerstand navolgbaar en uitlegbaar zijn. In dit essay gaan we in op situaties waarin de overheid de verlieservaring navolgbaar en uitlegbaar acht en laten we dat specifieke handelingsrepertoire voor geveinsde verlieservaringen (waarin de facto repertoire voor conflictbeslechting nodig is) buiten beschouwing.

5.2 Verhouding vinden tot verlies

Hoe de overheid omgaat met de verschillende weerstand-verlies combinaties is in de eerste plaats afhankelijk van de vraag hoe de overheid zich wil verhouden tot het verlies. We betogen in dit essay dat weerstand voortkomt uit verlieservaring. Als verlies de onderliggende ervaring is, dan is de eerste afweging die de overheid moet maken welke houding ze ten aanzien van dat verlies inneemt. Daarbij zijn twee afwegingen relevant (gebaseerd op Hertogh, 2006), in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 4. Verliesstrategie-opties

	ER IETS AAN DOEN	ER NIETS AAN DOEN
<i>Erkennen</i>	De overheid neemt verantwoordelijkheid voor het verlies. De overheid erkent dat er verlies optreedt én dat verlies direct of indirect een gevolg is van overheidshandelen in/rond de transitie. De overheid treedt handelend op om verlies of de gevolgen ervan te mitigeren.	De overheid toont verliesempathie. Ze leeft zich in de situatie in en laat zien dat ze de situatie van de betrokkenen begrijpt en dat die haar ook niet koud laat. De overheid doet materieel niets, maar toont wel begrip, zorg, aandacht en medeleven voor het verlies.
<i>Niet erkennen</i>	De overheid toont coullance. Ze treedt handelend op zonder erkenning van het verlies of verantwoordelijkheid ten aanzien daarvan; de overheid erkent niet dat het verlies een gevolg is van overheidshandelen, maar wil desondanks wel iets doen om degenen die beweren dat ze verlies lijden tegemoet te komen. Dat gaat soms wel gepaard met de bevestiging van de ander dat de overheid niet de veroorzaker is en dat deze moet afzien van door partij ervaren 'rechten'.	De overheid heeft een alternatieve beleving van de situatie. De overheid 'hoort' dat de ander een verlieservaring heeft, maar erkent deze niet en verbindt er ook geen handelen aan. Eventueel kan wel een traject volgen waarin de overheid met de actoren die vermeend verlies ervaren, probeert te verkennen en nader te begrijpen wat de ervaring van de ander precies is. Dat vraagt niet alleen begrip van de overheid voor de verlies ervarende partij, maar ook andersom. En dan kan deze mogelijk 'schuiven' naar een ander kwadrant van deze matrix.

Ten eerste is er de vraag of de overheid het verlies *erkent*. Er kunnen goede redenen zijn om het verlies (voorlopig) niet te erkennen, bijvoorbeeld als onduidelijk is wat de aard van het verlies is, of het verlies bedrijfsmatig of

persoonlijk door betrokkenen veel groter wordt gemaakt dan het is om zo onderhandelingsvoordeel te krijgen. Tegelijkertijd kunnen er ook redenen zijn om het verlies wel te erkennen. Erkenning geven draagt bij aan wederzijds begrip. Erkennen of niet erkennen, is een strategische keuze voor de overheid. Soms past het om het te doen en soms ook niet. Ten tweede is er de vraag of de overheid iets gaat doen met of aan dat verlies. Ook dit is een strategische keuze. Er iets mee of aan doen, betekent niet dat de overheid per se de portemonnee moet trekken en individuele compensatie moet betalen – al kan ook dat een optie zijn. Het kan bij verlies vanuit een persoonlijk perspectief ook gaan om bijvoorbeeld het mogelijk maken van positieherstel of het opbouwen van nieuwe tradities. In onderstaand schema geven we de vier mogelijke combinaties weer, waarbij we in de kwadranten benoemen wat de rol van de overheid is.

Afhankelijk van de vraag hoe de overheid omgaat met het verlies, zullen de inspanningen van verlies ervarende actoren in transities ook al dan niet groter worden. Als de overheid verantwoordelijkheid en verlies erkent en er wat aan doet, dan zijn deze actoren eerder tot beweging te brengen, dan wanneer de overheid dat niet of minder doet. Al hoeft dat niet in alle situaties zo te zijn. Een gezamenlijke verkenning van de verlieservaring door de overheid en de actor die het verlies ervaart, waarbij ook gezocht wordt naar begrip voor de overheid die het verlies niet erkent en er niets aan doet, kan door toenemend wederzijds begrip ook beweging brengen. Wat nodig is en waartoe politieke wil bestaat, is hier mede bepalend voor de mate waarin verlies ervarende actoren te bewegen zijn in transitieprocessen. Dat geeft de overheid handelingsperspectief.

Het niet erkennen van het verlies is niet hetzelfde als het ontkennen ervan. Net zo goed is niets aan het verlies doen niet hetzelfde als afzijdig blijven. De overheid is hoe dan ook betrokken. Verhalen en belevingen van verlies komen hoe dan ook bij de overheid terecht. Natuurlijk kan de overheid er ook voor kiezen om deze volledig te negeren, zich niet eens af te vragen of ze erkenning verdienen in deze of andere vorm of dat er wel of niet iets aan moet worden gedaan. Met zo een opstelling zou de overheid zichzelf beroven van een strategisch handelingsperspectief, omdat verlies (bedrijfsmatig en persoonlijk) in transities, door de afbouw die daarin nodig is, onlosmakelijk met transitieprocessen is verbonden en voor degenen die het betreft ook altijd echt is.

De idee van het analyseren van verlies in transities is dat de overheid door verhouding te vinden tot de verlieservaring van de betrokkenen de *weerstandsruijme* van betrokkenen in transities verandert of zelfs verkleint. Soms is het erkennen van verlies niet meteen of in het geheel niet mogelijk. Het komt politiek (nog) niet uit of er kan (nog) geen gezamenlijk beeld van het

verlies worden bereikt. Door echter de wil te tonen dat erkenning van verlies de bedoeling is, verandert de ruimte die betrokkenen hebben om weerstand te tonen. Ze kunnen niet langer beweren dat hun verlieservaring de overheid niet raakt, die raakt de overheid aantoonbaar wel, want de overheid heeft zich daarin verdiept. Dat neemt ruimte voor weerstand weg. Zeker het erkennen, maar ook al het verkennen van verlies heeft waarde voor hen die het ervaren. Even zo goed is het handelen – (n)iets doen aan dat verlies – van waarde. Dat maakt het ook van waarde in gesprekken en in onderhandelingen. Toezeggen dat de overheid het gaat analyseren, zelf, samen met de betrokkenen of door anderen in opdracht van de overheid dan wel andere betrokkenen is dan een waardevolle interventie in de verlieservaring. Het maken van die analyse betekent niet dat de overheid het verlies zal erkennen, maar het is wel een erkenning dat er iets aan de hand is dat de moeite van het uitzoeken waard is.

Ook als de overheid zich bewust verhoudt tot het verlies betekent dat niet dat de betrokkenen hun weerstand tegen het verlies opgeven. De weerstand blijft bestaan, maar deze krijgt wel een andere vorm. Afhankelijk van de omgang met het door personen ervaren verlies, is ook de aard van hun weerstand anders. Als de overheid een *alternatieve beleving* van het verlies heeft, dan komt weerstand voort uit een gevoel van miskennis. 'Het is al zo veeleend en dan gaat de overheid ook nog ontkennen dat er iets verloren gaat – dat het voor ons grote betekenis heeft.' Als de overheid *verliesempathie* toont en daarmee erkenning geeft, is er in de praktijk toch weerstand tegen het feit dat de overheid vervolgens niets doet om het verlies of de gevolgen ervan te verzachten of compenseren. 'Het blijft zoals altijd weer bij praten en andere groepen krijgen wel compensatie, maar wij niet.' Voor betrokkenen is een overheid die *coulance* toont misschien nog wel de moeilijkste. Die opstelling van de overheid voelt namelijk buitengewoon onbevredigend, het voelt als 'afgekocht worden' – wat overigens iets anders is dan een stoppende ondernemer uitkopen. Het ongemakkelijke gevoel van verlies verdwijnt er namelijk niet door. Handeling zonder erkenning is in veel domeinen moeilijk voor betrokkenen. Ook als de overheid *verantwoordelijkheid* neemt, blijft er weerstand bestaan. Dat lijkt misschien raar, omdat de overheid dan erkenning geeft en die erkenning ook opvolgt met passend handelen. Wat de overheid dan ook doet, het zal niet snel genoeg zijn. De financiële vergoeding is nooit hoog genoeg en zelfs dan had het allemaal natuurlijk nooit mogen gebeuren. Het persoonlijke verlies is vaak groter – of wordt als groter ervaren – dan het bedrijfsmatige verlies werkelijk is of het bedrijfsmatige verlies wordt veel hoger ingeschat dan reëel is. Handelen naar tevredenheid van de betrokkenen vraagt soms om niet passende ruimhartigheid – een ruimhartigheid die moeilijk of zelfs niet uit te leggen is aan de rest van de

samenleving. Waardoor datgene dat de overheid uiteindelijk wel doet als te gering wordt ervaren.

Iedere transitie is anders. Sterker nog, iedere transitie bestaat uit vele onderdelen, tijdvakken en gebeurtenissen waarin op uiteenlopende wijze weerstand-verlies combinaties aan de orde zijn. Bij iedere weerstand-verlies combinatie kunnen beleidsmakers kiezen uit alle vier de strategische opties voor het omgaan met verlies. Bovendien is het niet gegeven dat er altijd slechts en precies één weerstand-verlies combinatie aan de orde is. Dat kunnen er ook meer zijn. Er zijn dan ook vele handelingsmogelijkheden voor de overheid in verschillende situaties. In de bijlage van dit essay is een aanpak opgenomen voor het ontwerpen van handelingsopties voor specifieke weerstand-verlies combinaties.

(V)erkenning van verlies verandert de weerstandsruijme van betrokkenen. Het maakt voor het gesprek, de onderhandelingen, de voortgang van de transitie en het beeld in de media uit of actoren in de transitie en de overheid scherp tegenover elkaar staan ten aanzien van inhoud, procedure en relatie of dat ze in gesprek zijn over de (v)erkenning van het verlies en de mate waarin de overheid acteert om dat verlies te mitigeren of compenseren of dat overheid en actoren dat samen in het netwerk of op sectoraal niveau oppakken. Verandering of vermindering van weerstandsruijme als gevolg van verlies(v)erkenning maakt nieuwe beweging in transities mogelijk doordat het afbouwen van het bestaande regime er bespreekbaarder door wordt.

5.3 Handelingsstrategie ontwerpen voor weerstand-verlies combinaties

Er bestaat geen optimale methode voor het adresseren van verlies die in alle situaties werkt. Er is geen instrument, geen tool die uit een koffer gepakt kan worden om ermee aan het werk te gaan en situaties op te lossen. Iedere concrete situatie vraagt om het onderzoeken van het verlies en de weerstand die aan de orde zijn. Om dat proces te faciliteren gebruiken we hier de principes van 'design methodology' (of 'design thinking') om een aanpak te formuleren voor het ontwerpen van een eigen strategie voor handelen ten aanzien van weerstand-verlies combinaties.

Design thinking, een manier van denken afkomstig uit 'social design', stelt in staat om in beleid op oplossingen uit te komen die dichtbij de 'gebruikers' of 'ontvangers' liggen. Door al in het beleidsontwerp (design) niet vanuit beleidstheorieën te vertrekken, maar in plaats daarvan het perspectief van

burgers, cliënten, (maatschappelijke of bedrijfsmatige) partijen of andere belanghebbenden aan de ontvangende zijde van beleid uitdrukkelijk centraal te stellen. Vanuit dit vertrekpunt, biedt het perspectief voor verbinding met betrokkenen in transities die verlies ervaren. Strategieën voor handelen ten aanzien van weerstand-verlies combinaties kunnen vorm krijgen in vijf stappen.

Tabel 5. Handelingsstrategie ontwerpen voor weerstand-verlies combinaties

STAPPEN	ACTIES
1. <i>Weerstand en verlies begrijpen</i>	Als eerste gaat het erom weerstand en verlies te begrijpen. Daarbij gaat het zowel om de weerstand en het verlies van in het verhaal betrokkenen als om de wijze waarop het beleid die weerstand en dat verlies al dan niet (v)erkent en compenseert. Daarbij is de vraag welke vormen van verlies en welke vormen van weerstand aan de orde zijn en daarmee van welke weerstand-verlies combinaties sprake is.
2. <i>Probleem definiëren</i>	Vanuit dit begrip is het vervolgens zaak om te komen tot een definitie van het probleem. Daarin dient duidelijk te worden waar de kern van het verlies en de weerstand zitten. De idee is dat dit tot meer ruimte voor meebewegen in de transitie leidt, als het lukt om dit te verminderen of zelfs weg te nemen.
3. <i>Handelingsopties uitdenken</i>	In deze fase gaat het erom te bedenken welke van de vier strategische opties voor het omgaan met weerstand en verlies passend zijn om dit gedefinieerde probleem aan te pakken. Dat kan ook betekenen dat verschillende weerstand-verlies combinaties een andere keuze uit de opties rechtvaardigen. Een specifiek onderdeel van het bedrijfsmatige verlies wordt misschien wel erkend, maar een deel van het sociale niet. Misschien past het wel om iets aan dat sociale verlies te doen, maar juist niet aan het bedrijfsmatige of andersom. Wat passend is, is daarbij zowel een professionele (ambtelijke) als een politieke afweging.
4. <i>Strategisch ontwerp maken</i>	De verschillende opties kunnen vervolgens worden samengevoegd tot een strategisch plan voor het omgaan met verlies en weerstand. Dat kan letterlijk een plan opgetekend in een document zijn, maar evengoed kan het om een interne afspraak gaan om te verkennen hoe een bepaalde benadering voor het omgaan met weerstand en verlies valt.

STAPPEN	ACTIES
5. <i>Uitproberen en aanpassen</i>	De laatste stap is uitproberen. We kunnen niet vooraf weten hoe de andere kant zal reageren. Wat de overheid redelijk vindt hoeven betrokkenen niet redelijk te vinden en andersom. Dat is een kwestie van uitproberen en onderzoeken of er 'common ground' gevonden kan worden. Daarbij kan alle (v)erkenning en eventuele compensatie van verlies die de overheid aanbiedt, gepaard gaan met een verzoek om tegenprestatie van betrokkenen. Omgaan met verlies en weerstand blijft tenslotte ook gewoon een strategisch onderhandelings spel. Dat kan overigens nooit zo worden benoemd, omdat dit vanzelfsprekend de weerstand alleen maar doet toenemen. Werkt de strategie niet of niet zoals gehoopt, dan zijn aanpassingen nodig.

Omgaan met verlies en de daaruit voortkomende weerstand in transities is een strategische kwestie die inherent onderdeel is van beleid. Als die dat niet is, dan zou die het moeten zijn, zo betogen wij in dit essay. Voor het daarover binnen de overheid te voeren strategische gesprek hebben we enkele handreikingen gegeven. Verlies lijden is niet leuk, dat verandert ook niet als we voor de omgang ermee een strategie maken. Dat maakt het des te noodzakelijker om erover in gesprek te gaan, zodat in politiek gewenste maatschappelijke transities naast aandacht voor de opbouw van het nieuwe ook serieuze aandacht is voor de afbouw van het bestaande. Zonder dat daarbij voorbij wordt gegaan aan de bedrijfsmatige en persoonlijke verlieservaringen van betrokkenen die ermee verbonden zijn. Aan dat gesprek hopen we met dit essay te hebben bijgedragen.

Geraadpleegde literatuur

Diercks, G., Loorbach, D., Steen, M. van der., Scherpenisse, J., Lodder, M., Buchel, M., Notermans, I., Bode, N. & Raak, R. van. (2020). *Sturing in transitie: een raamwerk voor strategiebepaling*. DRIFT/NSOB.

Frankowski, A. & Norbruis, F. (2020). Het akkoord als vehikel voor eigenaarschap en zeggenschap. In: Ferwerda, M., Frissen, P., Schulz, M. & Twist, M. van. (Red.). *De politiek, netwerken en het politieke*. Den Haag: NSOB.

Hertogh, M. L. M. (2006). *Rechtsvervreemding: tussen rechtsstaat en rechtsgevoel*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Hofstede, G. (1980). *Culture's consequences: International differences in work-related values*. SAGE Publications, Inc.

Hofstede, G. (2001). *Culture's consequences: comparing values, behaviours, institutions and organizations across nations*. Thousand Oaks: Sage.

Hofstede, G. (2011). Dimensionalizing cultures: the Hofstede model in context. *Online readings in psychology and culture*, 2(1).

Loorbach, D. & Frantzeskaki, N. & Avelino, F. (2017). Sustainability Transitions Research: Transforming Science and Practice for Societal Change. *Annual Review of Environment and Resources*, 42.

Minkov, M. (2012). *Cross-cultural analysis: The science and art of comparing the world's modern societies and their cultures*. SAGE Publications, Inc.

Wolf, E., & Van Dooren, W. (2017). *De waarde van weerstand: Wat Oosterweel ons leert over de Oosterweelverbinding*. Pelckmans Pro.

Wolf, E. (2018). Conflict as troubling waters: How steering for results can impede the public administrator as conflict arbiter. In C. Gerard, & K. Louis (EDs.), *Conflict and collaboration: For better or worse* (pp. 89-103). (Routledge Studies in Security and Conflict Management). Routledge.

Eindnoten

- 1 Rijksoverheid, *Goedkeuring van de op 12 december 2015 te Parijs tot stand gekomen Overeenkomst van Parijs* (Trb. 2016, 94 en Trb. 2016, 162), *Memorie van Toelichting* (kst-34 589 (R2077), Nr. 3), 31 oktober 2016.
- 2 De Europese Unie heeft in september 2020 aangekondigd een CO₂-reductie van 55 procent na te streven in 2030 (ten opzichte van 1990), mede nadat lidstaat Nederland erop aanstuurde het Europese reductiedoel te verhogen (van 40 procent naar 55 procent in 2030).
- 3 Rijksoverheid, *Langetermijnstrategie Klimaat (beleidsnota)*, 25 november 2019.
- 4 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Klimaatplan 2021-2030*, april 2020.
- 5 *Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017-2021*, oktober 2017.
- 6 Koploperprogramma Het zesde cluster, *Klimaattransitie door De Nederlandse Industrie*, 22 oktober 2020.
- 7 Studiegroep invulling klimaatopgave Green Deal, *Bestemming Parijs: wegwijzer voor klimaatkeuzes 2030, 2050*, januari 2021.
- 8 Steen, M. van der, Faber, A., Frankowski, A. & Norbruis, F. (2018). *Opgavegericht Evalueren: beleids-evaluatie voor systeemverandering*. Den Haag: NSOB.
- 9 *Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017-2021*, oktober 2017, p. 45.
- 10 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden*, september 2018, p. 11.
- 11 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden*, september 2018, p. 11.
- 12 Topsector Tuinbouw & Uitgangsmaterialen, *Kennis- en Innovatieagenda 2018-2021*, november 2017.
- 13 De Volkskrant, *Nederland heeft zowat de hoogste stikstofvervuiling ter wereld – Klopt dit wel?*, 7 juni 2019.
- 14 De Volkskrant, *Winnaar en verliezer: Marco Roeleveld & Ben van Beurden. Alfen in het centrum, Shell aan de rand van de energietransitie*, 10 juli 2020.
- 15 Taskforce verdienvermogen kringlooplandbouw. *Goed boeren kunnen boeren niet alleen*. Den Haag, 2019.
- 16 Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat. *Groeistrategie voor Nederland op de lange termijn* (kst-29696, nr.7), 13 december 2019.
- 17 ABDTOPConsult (2021). *Stikstofruimte voor de toekomst. Langetermijnverkenning stikstofproblematiek: doel, integraliteit, regie*. ABD, Den Haag.
- 18 Nationaal Historisch Museum, *Sicco Mansholt (1908-1995) – Architect van Europees landbouwbeleid*, 3 december 2019. Geraadpleegd op: <https://historiek.net/sicco-mansholt-architect-europees-landbouwbeleid/75558/>
- 19 Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat, *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid* (kst-32 813, nr. 342), 28 juni 2019.
- 20 Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat, *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid* (kst-32 813, nr. 307), 13 maart 2019.
- 21 Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat, *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid* (kst-32 813, nr. 497), 15 mei 2020.
- 22 Rijksoverheid, *Klimaataakkoord*, juni 2019.
- 23 Algemeen Dagblad, *Het dilemma van de boeren: wat is de oplossing voor de stikstofproblemen?*, 23 oktober 2019.
- 24 Raad voor Openbaar Bestuur. *Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst*, maart 2020.
- 25 Uitzending EénVandaag, *D66'er Stientje van Veldhoven geeft inkijkje in de Klimaatonderhandelingen*, 1 augustus 2019. Geraadpleegd op <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/d66er-stientje-van-veldhoven-geeft-inkijkje-in-de-klimaatakkoord-onderhandelingen/>
- 26 De Volkskrant, *“Klimaat en de publieke zaak”*, 17 maart 2018.
- 27 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden*, september 2018.
- 28 Rijksoverheid, *Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief*, juni 2019.
- 29 NRC Handelsblad publiceerde op 13 november 2017 een artikel waaruit blijkt dat bijna tweederde van de 56 belangrijkste vervoerders, handelaren, verwerkers en bemiddelaars van dierlijke mest in Oost-Brabant en Noord-Limburg veroordeeld, beboet of verdacht is wegens (mest)fraude (*OM ziet ‘tien tot twintig’ bendes in de mestsector*). Deze ontdekking leidde tot veel verontwaardiging,

boerenorganisaties kwamen hierop met een plan van aanpak. Carola Schouten vindt dat de verantwoordelijkheid voor een cultuurverandering en het tegengaan van fraude uitdrukkelijk bij de sector ligt. De overheid kwam wel met aanvullende maatregelen.

- 30 Stikstofproblematiek – een teveel aan stikstofverbindingen die neerdalen en een verzuring van de bodem van natuurgebieden veroorzaken met afname van biodiversiteit tot gevolg - speelt al sinds de jaren '80 van de vorige eeuw, maar kreeg in 2019 opnieuw volop aandacht doordat bekend werd dat het in 2015 geïntroduceerde Programma Aanpak Stikstof (PAS) door de overheid niet voldeed aan de Europese Habitatrichtlijn. Naar het oordeel van het Europese Hof van Justitie (in november 2019) doet Nederland daarmee te weinig om stikstof in de natuur te verminderen. Hierop oordeelde de Raad van State in mei 2019 dat het PAS niet als basis mag worden gebruikt om toestemming te verlenen voor activiteiten die extra stikstofuitstoot veroorzaken.
- 31 Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Voortgang aanpak stikstofproblematiek: structurele aanpak (kst-35334 nr. 82)*, 24 april 2020.
- 32 Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Problematiek rondom stikstofen PFAS (kst-35334 nr. 44)*, 7 februari 2020.

Eerder in deze reeks verschenen

2020

Samenhang vraagt sturing

Ontwerpdilemma's voor sturing in tijden van de energietransitie

Martijn van der Steen, Maarten Otto, Petra Ophoff, Reinier Simon Thomas, Jitske van Popering-Verkerk, Koen van Ramshorst, Bruno Koopmans

Kwaliteitsafspraken in het MBO

Andrea Frankowski, Martijn van der Steen

Rijker verantwoord, met regie

Verantwoording over politiewerk in een politiek-bestuurlijke context

Jorren Scherpenisse, Joost Vos, Mark van Twist

Naar een nieuw fundament

Opgavegericht sturen, leren en verantwoord, bij de aanpak van ondermijning

Jorren Scherpenisse, Jorgen Schram, Ilsa de Jong, Martijn van der Steen

Wethouder in en tussen politiek en netwerk

Omgaan met het politieke

Martin Schulz, Marije Huiting, Paul Frissen

Experimenteren en Opschalen

Hoe ministeries zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke opgaven

Martin Schulz, Petra Ophoff, Marije Huiting, Hans Vermaak, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Post-NPM perspectieven

Achtergrondnotitie bij discussiepaper Kijk op Kaders

Marije Huiting, Mark van Twist

Kijk op kaders

Perspectieven op kaderstelling voorbij NPM

Marije Huiting, Mark van Twist

Grenzeloos samenwerken

Van A naar B, via B.

Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse

Draagvlak in transities

In het kader van het onderzoek naar sturing in transities van DRIFT en de NSOB, is een viertal essays verschenen over sociale dimensies van transities; draagvlak, gedrag, in- en uitsluiting en sociale innovatie

Derk Loorbach, Jorren Scherpenisse

Sturing in transities

Een raamwerk voor strategiebepaling

Gijs Diercks, Derk Loorbach, Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse, Marleen Ladder, Sophie Buchel, Igno Notermans, Nena Bode, Roel van Raak

Oog voor het overige

Evaluatie van de totstandkoming van het incidentenoverzicht in de Rapportage Vreemdelingenketen 2018

Mark van Twist, Myrthe van Delden, Ilsa de Jong

Leren Institutionaliseren

Reflecties bij het leren door de Rijksoverheid in de deal-aanpak

Martin Schulz, Eva Kunseler, Petra Ophoff, Martijn van der Steen

Trends in organiseren: een signalement van overheidsorganisaties van de toekomst

Martijn van der Steen, Marije Huiting, Jorren Scherpenisse

Gemaakt Gewoon

Leiderschap in het programma Samen Noord-Holland

Martin Schulz, Jelle Rinzema, Frank Norbruis, Mark van Twist, Martijn van der Steen

Eigenaarschap in het passend onderwijs

Reflecties op passend onderwijs als 'common'

Andrea Frankowski, Martin Schulz, Marije Huiting, Martijn van der Steen

Taal voor Transitie

Een reflectie op de sturing van het RES-proces

Martijn van der Steen, Petra Ophoff, Jitske van Popering-Verkerk, Bruno Koopmans

Leren van doen

Ervaringen met samenwerken in het IBP

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Petra Ophoff

Leren van Covid-19

Hans de Bruijn, Martijn van der Steen

Van bureaucraat en grenswerker

Over de rol van de secretaris bij de professionalisering van het interne toezicht van hogescholen

Henk den Uijl, Martin Schulz

Verdeel(de) verantwoordelijkheid

Een reflectie op samenwerking bij de aanpak van droogte in de Achterhoek

Myrthe van Delden, Martin Schulz, Mark van Twist

Gevangen door belangen?

Het asbeststelsel

Paul Frissen, Mark van Twist, Jorren Scherpenisse, Ilsa de Jong

Van optellen naar vermenigvuldigen

Reflecties bij het sturingsparadigma voor cultuureducatie

Martin Schulz, Eline van Schaik, Mark van Twist

De opgave aan tafel

De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Eline van Schaik

Het Nieuwste Waterschap

Van A naar B, via B

Martijn van der Steen, Joks Janssen, Corniel van Leeuwen, Jorgen Schram,

Myrthe van Delden, Piera Fehres

Onderzoek alles, behoud het goede

Herwaardering van het verenigingsmodel

Henk den Uijl, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Mark van Twist

2019

Participeren in partnerships

Expliciete politiek. Politiek en netwerksturing in de provincie Zeeland.

Martijn van der Steen, Martin Schulz, Jorgen Schram, Paul Frissen, Mark van Twist

De uitdaging van uitkeren

Verstandig verantwoorden in het licht van veranderende financiële verhoudingen

Ilsa de Jong, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Gemeenteraden Positioneren

Van professionaliseren naar politiseren

Martin Schulz, Paul Frissen, Jorgen Schram

De kunst van het akkoord: strategische stappen voor het sturen met akkoorden

Strategische stappen voor het sturen met akkoorden

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Frank Norbruis, Tjebbe Römer,

Martin Schulz, Mark van Twist

Vernieuwing van de verantwoording

Hoe digitalisering en dataficering bijdragen aan innovatieve publieke verantwoording bij de provincie Zuid-Holland

Jorgen Schram, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Samenwerking sturen

Duiding van dynamiek bij de MIRT-verkenning Varik-Heesselt

Martin Schulz, Myrthe van Delden, Ilsa de Jong, Mark van Twist

Tucht van de Tijd

Over het tijdigen van bestuur en beleid

Jorren Scherpenisse

De leraar aan tafel

Hoe het ministerie van OCW kan bijdragen aan lerarenbetrokkenheid in beleid

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Tjebbe Römer, Nancy Chin-A-Fat

Denkend bestuur

Over verantwoording, gedrag en centrifugale druk

Thomas Schillemans

2018

Participeren in partnerships

Een reflectie op de samenwerking van het ministerie van vws met het zorgveld

Andrea Frankowski, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Bram van Vulpen,

Paul Frissen, Martijn van der Steen

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2021

ISBN NUMMER

978-90-831277-2-9

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.