

Review Essay Katrien Termeer

Prof. Jan Rotmans

Erasmus Universiteit Rotterdam

De door Termeer gebruikte definitie van transitie door de Nederlandse school is niet correct. Bij DRIFT, internationaal toonaangevend transitie onderzoeksinstituut, definiëren wij een transitie als een fundamentele verandering van de structuur (institutionele, fysieke, economische structuur), cultuur (gedeelde beelden, waarden, paradigma's), werkwijzen (routines, regels, gedrag) van een systeem (Rotmans, 2005). Anders gesteld, een transitie is een fundamentele verandering in denken (waarden), handelen (gedrag) en organiseren (wetten) op systeemniveau (Rotmans, 2016). Dit is belangrijk, want dit bepaalt mede de wijze van sturen van een transitie.

Het door Termeer gemaakte onderscheid tussen transitie en transformatie is ook artificieel, er is juiste een internationale transitie school (bv. Het Sustainability Transitions Research Network), waarbij de Nederlandse benadering van transities leidend is, en die school gebruikt 'transformative change'. En juist de IPCC-definitie van transities uit 2012 is gebaseerd op de Nederlandse definitie.

Termeer presenteert in dit essay helaas een smalle en tamelijk oppervlakkige blik op het transitieonderzoeksveld, dat veel pluriformer en gelaagder is dan zij doet voorkomen. Er is een schatkamer aan transitiekennis beschikbaar, opgebouwd in decennia, en juist ook bruikbaar binnen het (inter)nationale beleid.

Transities zijn gekoppeld aan persistente problemen, schier onoplosbare problemen, nog een graad complexer dan de 'wicked problems' die Termeer beschrijft. Persistente problemen zijn diep geworteld in onze structuur, cultuur en werkwijze, met als gevolg dat pseudo-oplossingen in korte tijd onderdeel worden van het persistente probleem.

De huidige landbouw is een voorbeeld van zo'n persistent probleem. De Nederlandse landbouw is een van de meest innovatieve sectoren, maar ook

een van de minst duurzame. De afgelopen decennia is de landbouw 'geëconomiseerd', waarbij alles draaide om groei, volume en productiviteit, waardoor men steeds efficiënter moest gaan werken, ging optimaliseren en opschalen. Dat heeft ons veel gebracht en zo werd Nederland de één na grootste voedselexporteur ter wereld. De schaduwzijde is dat dit een aantal problemen met zich meebracht, als symptoom van een hardnekkig probleem: dierziekten, mestproblematiek, bestrijdingsmiddelen, verspilling en vervuiling, afnemende bodemvruchtbaarheid, natuurschade en klimaatverandering. We exporteren dus niet alleen grootschalig voedsel, maar ook de daarmee samenhangende problemen, die tezamen een hardnekkig probleem vormen. Dit maakt het huidige landbouwsysteem niet duurzaam, en uiteindelijk een doodlopende weg. De grens van het almaar doorgroeien, opschalen en optimaliseren lijkt nu bereikt, en kan niet onbeperkt doorgaan.

Dat vraagt om een transitie van de landbouw, vooral van het onderliggende groeiparadigma, van de organisatie en de uitvoering, en een gedragsverandering bij zowel de producenten als de consumenten. Dit kost decennia, en één van de mogelijke wenkende perspectieven is de kringlooplandbouw.

Wat een kringlooplandbouw is, is niet a priori duidelijk, daarvan bestaan verschillende interpretaties. Overkoepelend element is het sluiten van kringlopen van grondstoffen, energie en reststromen, maar hoe dit moet gebeuren en op welk schaalniveau is nog niet duidelijk. Dat zou juist de inzet kunnen zijn van een te organiseren transitieproces, om een omvattende definitie en eensluidende interpretatie te ontwikkelen van het begrip kringlooplandbouw. Probleem is voorts dat een kringlooplandbouw niet per se een duurzame landbouw is, die vooral het accent legt op dier-, mens- en natuurvriendelijke landbouw: met biologische bestrijdingsmiddelen, voor sociaal redelijke prijzen en in harmonie met de natuur. En dan is er nog de opkomende trend van de digitale landbouw, gebaseerd op big data voor analyse van planten en dieren, sensoren & drones voor precisielandbouw, en blockchain voor financiële transacties. Kortom, dit is een multi-dimensionele transitie opgave, bestaande uit verschillende, deels overlappende deeltransities, met circulariteit, duurzaamheid en digitalisering als

kernelementen. Deze complexe transitie opgave kan alleen worden gerealiseerd met een integrale transitie aanpak.

Het deel over sturing van transities is het zwakste stuk van dit essay. Er wordt geen representatief beeld gegeven van de kennis en inzichten over transitiesturing. Loorbach (2014) geeft bv. wel een compleet overzicht van de stand van kennis op dit gebied. De vier belangrijke debatten waarnaar Termeer refereert vormen niet de kern van het discours over transitiesturing. In een aantal gevallen is sprake van paradoxen in plaats van tegenstellingen. Zo is er geen echte tegenstelling tussen incrementele en transformatieve veranderingen, omdat beide onderdeel zijn van een transitie. In feite is een transitie een evolutionaire revolutie, gekenmerkt door incrementele én radicale veranderingen, zie ook Rotmans (2016). Het incrementalisme van Lindblom is echt achterhaald, hij nuanceerde dat ook zijn latere werk, in de richting van 'directed incrementalism', en binnen de transitiewereld werkt men ook met dat uitgangspunt: vanuit een visie werken, en kleine stapjes combineren met grote stappen.

Ook de tegenstelling tussen diepgaande, brede verandering en snelle verandering is paradoxaal van aard. De dynamiek van transities omvat beide, het is een combinatie van diepgaande, brede trage verandering, in combinatie met smalle en snelle verandering. Dit geldt evenzeer voor interventies gericht op afbraak van het bestaande systeem, versus opbouw van een nieuw systeem, beide zijn nodig in de juiste verhoudingen. En tenslotte de discussie of transities te sturen zijn is echt achterhaald: ze zijn niet klassiek te sturen in termen van 'command and control', maar wel te beïnvloeden, in termen van de snelheid en richting, via een palet van slimme, goed getimed interventies.

Juist de parallelliteit van klein én groot, smal én breed, snel én traag, opbouw én afbraak, kenmerkt het wezen van een transitie. Het analyseren van deze complexe transitiedynamiek is een kunst op zich, die een hoog combinatorisch vermogen vraagt, wat helaas ontbreekt in dit essay.

De aanpak van transities door 'small wins' is interessant, alhoewel niet nieuw, maar ook begrensd. Ten eerste is niet helder gedefinieerd wat 'small wins' zijn. Het zijn kleine, diepgaande, radicale veranderingen die tastbare resultaten opleveren. Maar wat is klein, en op welk schaalniveau is dat? En wat is

radicaal? Zolang je dat niet helder afbakt valt vrijwel alles daaronder, zoals ook blijkt uit de gegeven voorbeelden: een technologie, verdienmodel, beleidsinstrument, of ketensamenwerking. Dit is allemaal nogal vaag en abstract, onduidelijk is wat het radicale element is, en voor wie dit dan zogenaamd radicale gevolgen heeft.

Termeer geeft vervolgens aan dat 'small wins' kleine stapjes zijn, maar volgens haar interpretatie zouden dat juist grote kleine stapjes moeten zijn, anders zijn ze niet radicaal. Ook beperkt zij zich bij 'small wins' tot praktijken, terwijl het bij transitie juist gaat om een combinatie van radicale veranderingen in de structuur, cultuur en praktijken (Grin, Rotmans, Schot, 2010). Ook hier is het dus weer én/én/én. Een breed repertoire aan interventies is nodig bij transitie, variërend van 'great wins', 'medium wins' tot 'small wins'.

Het is wetenschappelijk betwistbaar om te veronderstellen dat de transitie naar een kringlooplandbouw plaatsvindt via een accumulatie van 'small wins'. Hier dringt de vergelijking zich op met de energietransitie in Nederland, waar een reeks van interventies gedurende decennia heeft geleid tot de kantelfase waarin we nu zitten: al 20 jaar geleden werd het proces 'energietransitie' officieel gestart, daarbij de methode volgend van transitie management (Rotmans & Loorbach, 2010), zoeken-leren-experimenteren, waarbij vanuit een lange termijn visie een portfolio aan transitie experimenten werd gestart, vanuit 6 verschillende transitiepaden. Het was dus een combinatie van visie-strategie-actie. Dit duurde bijna 10 jaar, en leverde een schat aan ervaringskennis op, een aantal doorbraakprojecten, bewustwording en urgentie, en vormde de opmaat voor het latere energieakkoord, en het daaropvolgende klimaatakkoord. De enorme weerstand die dat met zich meebrengt, geeft aan hoe belangrijk een cultuuromslag en structuurverandering zijn, dat dit decennia vergt, en dat daar nog onvoldoende tijd en aandacht aan besteed is.

Het type interventie is dus sterk afhankelijk van de transitie fase waarin we zitten (Grin, Rotmans, Schot, 2010). De transitie naar een kringlooplandbouw zit nog in de eerste fase, de zogenaamde voorontwikkelingsfase, wat impliceert dat juist moet worden ingezet op een cultuuromslag, het creëren van urgentie, en een institutionele transitie. Juist de landbouw wordt gekenmerkt door een hecht regime, een dichtbevolkt veld met belangenorganisaties en

brancheclubs, ingebed in een aantal grote politieke partijen, die een gestaalde macht vormen. Het doorbreken van dit landbouwregime, hindermacht vanuit een transitieperspectief, is één van de belangrijkste systeemdoorbraken die nodig zijn.

Juist bij de kringlooplandbouw transitie zijn systeemdoorbraken nodig, gericht op een andere cultuur, een ander regime, een ander paradigma, en een andere infrastructuur. Daarvoor lijkt de transitieaanpak van DRIFT, gebaseerd op transitiemanagement, het meest geschikt. Dit kan worden aangevuld met een aanpak die 'small wins' nastreeft, maar dan vooral in de complementaire zin.

Het cumuleren van 'small wins' wordt door Termeer gekoppeld aan de transitiepaden: verspreiden, verbreden en verdiepen. Dit lijkt wel heel erg (!) op de strategie van 'verdiepen, verbreden, opschalen' van Suzanne van den Bosch (2010), die hierop bij DRIFT promoveerde, en een transitie strategie ontwikkelde om transitie experimenten te kunnen laten opschalen.

De genoemde hefbomen zijn triviaal en niet overtuigend. Wat tevens ontbreekt is empirisch materiaal en bewijs dat dit überhaupt werkt in de praktijk. Er is ca. 20 jaar praktijk ervaring met transitiemanagement in tientallen landen binnen en buiten Europa, succesvolle en minder succesvolle praktijkvoorbeelden, maar in elk geval een brede empirische basis, en een solide theoretisch fundament. Bij de aanpak van 'small wins' mist een dergelijk theoretisch fundament en een empirische basis.

Het doorbreken van blokkades kan volgens Termeer door het bespreekbaar maken van taboes. Het gaat hier echter niet zozeer om taboes, het gaat om diepgewortelde overtuigingen, beelden en waarden als onderdeel van de dominante cultuur en structuur in het landbouwregime. Dat kost decennia om dit te transformeren, hetzelfde zien we bij de energietransitie. Cruciaal daarvoor is dan ook het te kiezen participatiemodel bij een transitieaanpak. De transitiemanagement aanpak van DRIFT gaat uit van 'coalition of the willing', dus een smal en diep draagvlak, wat haaks staat op de Nederlandse poldertraditie van een breed draagvlak. Transitie ontstaan echter niet vanuit een breed draagvlak, daarvoor is er te veel weerstand en botsende belangen, maar vanuit partijen die willen en kunnen veranderen. Vanuit deze 'coalition of the willing' kan stap voor stap een verbreding van het draagvlak ontstaan, dit

noemen wij in de transitiewetenschap organische draagvlakontwikkeling. Er moet dus goed worden nagedacht over het te kiezen participatiemodel, zeker in de kringlooplandbouwtransitie. Als wordt gestart vanuit de gestaalde kaders van het landbouwregime is de kans op systeemdoorbraken vrijwel nihil.

Ten slot de rol van het ministerie van LNV: Termeer pleit voor regie vanuit het ministerie, en ook dit staat haaks op de inzichten uit de transitiewetenschap. Ten eerste heeft niemand de regie bij een transitie, daarvoor is het te onzeker, complex en chaotisch. Regie hoort bij het klassieke sturingsparadigma, wat juist ter discussie staat bij een transitie, die een nieuwe manier van sturing nodig heeft. Een aantal partijen probeert een transitie te beïnvloeden, op allerlei niveaus via allerlei interventies. Wel heeft een ministerie als LNV een bijzondere rol, als overheidsorgaan, mede initiator, en ook wetgever en uitvoerder, maar de transitietheorie geeft juist aan, dat hoe harder de overheid gaat duwen en trekken, hoe minder ruimte er is voor andere partijen. Transities ontstaan vanuit de samenleving en economie, en kunnen worden gefaciliteerd door de overheid, maar niet meer of minder dan dat. Zo'n faciliterende rol van het ministerie LNV is heel belangrijk: het is richting geven én ruimte bieden. Richting geven aan het transitieproces, door heldere kaders mee te geven aan de deelnemers, en duidelijke spelregels, en tegelijkertijd ontwikkelingsruimte voor de participanten, mentale ruimte, organisatorische ruimte, financiële ruimte en juridische ruimte. Dat is een heel pro-actieve, belangrijke rol. In een beginfase van een transitie, zoals die in de kringlooplandbouw, is deze ruimte heel belangrijk. LNV speelt een initiërende, faciliterende rol, en neemt dus leiderschap op zich, maar wel dienend leiderschap, men is dienend aan het transitieproces en aan de andere partijen. Pas in een latere fase van de transitie wordt de rol van de overheid meer sturend en dwingend, zoals we nu (eindelijk) zien bij de energietransitie.

Kortom, laten we vooral leren van de andere lopende transities, laten we gebruik maken van de schatkamer aan transitiekennis die er is, laten we een palet aan interventies inzetten om deze complexe transitie naar een kringlooplandbouw te laten lukken. Mijn advies is daarbij gebruik te maken van transitiesturing à la DRIFT, een bewezen succesvolle methode om transities te beïnvloeden, eventueel aangevuld met methoden die zich nog moeten bewijzen om op korte termijn succesjes te kunnen boeken, zoals 'small wins'.

Maar ik ben sceptisch over de toegevoegde waarde ervan, omdat impliciet 'small wins' al onderdeel zijn van transitiesturing.

Literatuur

- Rotmans, J., Kemp, R. and van Asselt, M.B.A. (2001), 'More evolution than revolution: transition management in public policy', *Foresight* 3, no. 1, 15-32, April 2001.
- Rotmans, J. (2005), 'Societal Innovation: between dream and reality lies complexity', Inaugural Speech, Booklet, Erasmus University Rotterdam.
- Loorbach, D. (2007), 'Transition Management New mode of governance for sustainable development', Proefschrift, DRIFT, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Loorbach, D. (2009), 'Transition Management for Sustainable Development: A Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework', *Governance*, Vol. 23, no. 1, 161-183.
- Van den Bosch, S. (2010), 'Transition Experiments Exploring societal changes towards sustainability', Proefschrift, DRIFT, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Van den Bosch, S. and Rotmans, J. (2009), 'Deepening, broadening and scaling up: a framework for steering transition experiments', Knowledge Centre for Sustainable System Innovations and Transitions (KCT), Delft/Rotterdam.
- Grin, J., Rotmans, J. and Schot, J. (2010), 'Transitions towards sustainable development', KSI-book series part I, Routledge Publishers, UK.
- Rotmans, J. and Loorbach, D. (2010), 'Towards a better understanding of transitions and their governance: a systemic and reflexive approach', Part II in Grin, J., Rotmans, J. and Schot, J. (2010), 'Transition towards sustainable development', KSI-book series part I, Routledge Publishers, UK.

