

**drift** for transition



**Essay**

# **Draagvlak in transities**



**datum**

Juli 2020



**auteurs**

Derk Loorbach

Jorren Scherpenisse

## **Leeswijzer**

Dit essay maakt onderdeel uit van een serie publicaties die DRIFT in opdracht van het ministerie van I&W in 2020 heeft gemaakt, en die het ministerie moeten helpen een beter begrip te krijgen van, en grip te krijgen op, een aantal urgente transitievraagstukken op het gebied van mobiliteit, klimaatadaptatie en circulaire economie. Onderdeel van deze opdracht is aandacht voor de sociale dimensies van transitie. Want nu een aantal deeltransities zichtbaar en tastbaar worden, begint het debat over de sociale aspecten van transities meer naar de voorgrond te treden. Ook voor het ministerie en haar beleid geldt dat verschillende sociale aspecten een centrale plek in het beleid moeten krijgen, om al te grote chaos te voorkomen, én om te waarborgen dat we niet *'just a transition'* krijgen, maar een *'just transition'* – niet zomaar een transitie, maar een transitie die zoveel mogelijk publieke waarden helpt te realiseren.

DRIFT heeft door de jaren heen veel kennis en inzichten opgedaan omtrent diverse sociale thema's in transities, en heeft gevraagd een aantal inhoudelijke experts te reflecteren op deze thema's. In vier essays geven we een breder perspectief op transities, die niet technologische ontwikkeling of overheidssturing centraal zet, maar een aantal fundamentele sociale dimensies: draagvlak, in- en uitsluiting, sociale innovatie, en gedrag.

In dit essay reflecteren Derk Loorbach en Jorren Scherpenisse op draagvlak in transities. Met een aantal concrete voorbeelden is de koppeling gelegd van theorie naar de praktijk van de voor het ministerie van I&W relevante transitiedomeinen.

### Waarom nadenken over draagvlak in transities?

'Hoe nemen we iedereen mee?' is een steeds vaker gehoorde vraag in de context van transities. Vaak zijn het overheden en beleidsmakers die vanuit de gevoelde noodzaak tot inclusiviteit en draagvlak op zoek zijn naar betrokkenheid en steun voor beleidsingrepen. Het is ook evident dat transities gepaard (zullen) gaan met veranderingen, ingrepen en beslissingen die iedereen aangaan. Vanuit de gevestigde opvattingen over democratie en beleid is het dan ook logisch dat gezocht wordt naar steun en draagvlak voor zulke maatregelen. Of het nu gaat over het veranderen van dieet, ingrijpen in ons mobiliteitssysteem, het verschuiven van belastingen of het overstappen op duurzame warmte; allemaal veranderingen die al snel omstreden zijn, op weerstand stuiten en leiden tot politieke en maatschappelijke controverses. Draagvlak wordt in die zin dus vaak opgevat als 'draagvlak voor beleid'.

Het denken over draagvlak voor beleid kent een lange geschiedenis. Waar een tijdlang overheidsbeleid meer centraal werd bepaald en maatschappelijk ook geaccepteerd, daar is de afgelopen decennia beleid steeds inclusiever en participatiever geworden. Deels vanuit de zoektocht naar draagvlak (of het voorkomen van maatschappelijke weerstand), deels vanuit de wens tot verrijking. Niet alleen ontstonden zo allerlei nieuwe beleidsbenaderingen, van netwerksturing en participatiemodellen tot een faciliterende overheid, maar ook allerlei nieuwe geïnstitutionaliseerde vormen van draagvlakvorming. Denk aan inspraak, consultatie, participatie of co-creatie. Deze vormen van toegang tot beleid zijn aanvullend op de formele democratische vorm van draagvlak via verkiezingen waarmee politiek draagvlak wordt gecreëerd.

Beide vormen van draagvlakontwikkeling, politiek of beleidsmatig, zijn in algemene zin gebaseerd op het idee dat de overheid de richting en voorwaarden voor verandering bepaalt. Maar tegelijk zien we keer op keer dat overheden in transities worstelen met hun eigen 'regime', de politiek op basis van smalle en soms instabiele meerderheden opereert en beleid daardoor vooral gericht is op het implementeren van oplossingen en verbeteren van het bestaande. Veel transities ontstaan op andere plekken, vaak ondanks beleid, en zijn uiteindelijk de optelsom van allerlei acties, veranderingen, events, beslissingen en keuzes. Transities zijn in die zin een grillig maatschappelijk veranderingsproces waar bestuur en beleid een dubbele rol in speelt die niet noodzakelijk effectief is om transities de maatschappelijk gewenste snelheid en richting te geven. Nu overheden transities steeds meer als een beleidsproject lijken op te vatten waarvoor draagvlak gezocht moet worden, roept dat de vraag op of op die manier niet het paard achter de wagen wordt gespannen.

### Hoe na te denken over draagvlak in transities?

Transities zijn fundamentele maatschappelijke veranderingen die in retrospect hebben geleid tot grootschalige verschuivingen in maatschappelijke opvattingen, structuren en routines, maar die per definitie niet via planning en centrale regie tot stand komen. Ze ontstaan vanuit het vastlopen van bestaande regimes in combinatie met het onvermogen van partijen binnen zo'n regime om transformatieve veranderingen door te voeren. Die context leidt ertoe dat allerlei partijen (burgers, ondernemers, ambtenaren, onderzoekers,...) alternatieven gaan ontwikkelen. Vaak intrinsiek gemotiveerd of vanuit kansen op verbetering die men ziet. Het duurt vaak jaren, maar uiteindelijk leidt dat ge-experimenteer in combinatie met toenemende

problemen binnen het regime tot het ontstaan van beweging, nieuwe opvattingen en een handelingsperspectief.

Denk aan maatschappelijke opvattingen rond zwarte piet, vuurwerkverboden of roken in de publieke ruimte. Op dit soort onderwerpen is er, zeker achteraf gezien, wetenschappelijk al heel lang een basis voor rationele besluitvorming en gemanagede verandering. Maar dit blijft vaak lang buiten de politiek-maatschappelijke discussie en als dit soort onderwerpen uit de marge komen worden ze eerst maatschappelijk controversieel. Toch verschuift dan gaandeweg de maatschappelijke consensus, totdat op een punt politiek of beleidsmatig wordt ingegrepen: maar vaak pas na tien of twintig jaar duwen en trekken door idealisten, pioniers, koplopers, change agents of ondernemers. Dat leidt tot stelling 1: **Draagvlak voor transities is er eerder dan beleid.**

Omdat opkomende alternatieven de norm ter discussie stellen ontmoeten ze vaak ongeloof, botsen op bestaande kaders of worden letterlijk gemarginaliseerd. Tegelijk representeren ze lange tijd een minderheidsopvatting, maar wel een die rationeel en vaak wetenschappelijk stevig onderbouwd kan worden. De huidige discussies rond stikstof, schone lucht of gezondheidsverschillen zijn exemplarisch: wetenschappelijk is al lang evident dat er een persistent probleem is dat een ander soort beleid vereist. De discussie gaat vervolgens vooral over het 'hoe': waarbij het gaat om verdeling van de pijn, en partijen die 'bestaande belangen' vertegenwoordigen politiek bedrijven door redenen aan te voeren waarom zij ontzien/niet overbelast moeten worden. Dat leidt vaak tot beleidsdiscussies die zich beperken tot het zoeken naar oplossingen van acute problemen binnen bestaande beleidsbenaderingen, frames en netwerken. Ondertussen kunnen er buiten deze beleidscontext allerlei maatschappelijke alternatieven aanwezig zijn die niet in beeld of aan tafel komen. Transities vragen richting en inzet op radicale ambities op de lange termijn, gedreven door publieke waarden: emissieloos, positief voor biodiversiteit, circulair, ... Dat leidt tot stelling 2: **Draagvlak voor transities betekent draagvlak voor maatschappelijke vernieuwing in plaats van voor beleid.**

Inmiddels omarmt de nationale overheid grote transitie-ambities om deze vervolgens te vertalen naar beleidsprogramma's waarin allerlei partijen die hieraan willen bijdragen mee kunnen doen. Tegelijkertijd zien we dat veel partijen die wel degelijk al aan een mogelijke transitie in die richting werken hier helemaal niet bij betrokken zijn, of het lastig vinden om aan te haken. Denk aan lokale initiatieven, MKB-ers, start-ups of zzp-ers die vaak de middelen, organisatiekracht of tijd (of interesse) missen. Bovendien wordt de maatschappelijke inzet van deze mensen of partijen niet altijd gestimuleerd, maar vaak genoeg ook afgeremd door goed bedoeld transitiebeleid. Buurtbewoners die bijvoorbeeld met elkaar al bezig zijn om de straat te verduurzamen, of samen een energiecoöperatie zijn begonnen, worden ineens onderdeel van een pilot – een belangenspel, een nieuw begin, met nieuwe onzekerheid. Met als gevolg dat zij gaan afwachten of tegen bewegen, en dat intrinsieke motivatie verdwijnt. Andersom worden gevestigde en goedgeorganiseerde en ingevoerde partijen die transities min of meer naast hun business-as-usual doen wel actief betrokken. Denk hierbij aan groter bedrijfsleven, belangenverenigingen of grotere instellingen. Als we vanuit een gewenste transitie kijken naar welke partijen 'het in feite al doen' kan een heel ander beeld ontstaan. Hoeveel burgers zijn inmiddels al structureel minder vlees gaan eten, gebruiken deelmobiliteit, zijn actief in energiecoöperaties, hoeveel bedrijven opereren al

niet circulair, maken een duurzame energiemarkt? Als we vanuit die aanzetten tot gewenste transitie redeneren zijn er al honderdduizenden Nederlanders actief bezig met transitie. Dat leidt tot stelling 3: **Draagvlak voor transities bestaat uit actieve en aantoonbare inzet van allerlei actoren in de samenleving voor gewenste maatschappelijke vernieuwing.**

### Hoe te sturen richting meer draagvlak tijdens transities?

Een grote valkuil van de overheid is dat transities verworden tot een beleidsproject, waar men voor of tegen kan zijn en kosten-batenanalyses voor gemaakt moeten worden. De beweging weg van fossiele energie (in elk geval de emissies) is ingezet of de overheid daar nu met eigen beleidsmaatregelen op inzet of niet. Evident speelt beleid een belangrijke rol, zeker beleidsverandering, maar veel zal gaandeweg vorm krijgen en is vaak meer evolutionair dan revolutionair. De logica van beleid om naar oplossingen, implementatie en draagvlak hiervoor te zoeken ontkent vaak de aanwezigheid van allerlei partijen die hun eigen routes kiezen vanuit een positieve agenda. Er zou dan ook veel meer ingezet moeten worden op het ontwikkelen en vergroten van breder maatschappelijk draagvlak voor verandering op de lange termijn door aan te sluiten op het gedrag van mensen en partijen waarin dat draagvlak voor systeemverandering al tot uiting komt. Dit draagvlak heeft twee componenten: wetenschappelijke noodzaak en maatschappelijke wenselijkheid.

#### **Voorbeeld: icoonprojecten voor de circulaire economie**

De Rijksoverheid kan actief beleid maken dat aansluit bij reeds bestaand draagvlak voor transitie, en dit probeert te versterken. Een voorbeeld hiervan zijn de icoonprojecten voor de circulaire economie, zoals de Dutch Circular Textile Valley. Deze zelfstandige stichting verbindt initiatieven met een focus op grondstoffen, textielinzameling en sortering, recycling of circulaire businessmodellen in een versnellingsprogramma. Door de Dutch Circular Textile Valley te benoemen tot icoonproject, probeert de overheid dit initiatief zichtbaar te maken. Doel is het delen van goede voorbeelden die de transitie naar de circulaire economie illustreren, scepsis wegnemen bij burgers en bedrijven, mensen inspireren zich aan te sluiten en het als voorbeeld te gebruiken van een veel bredere maatschappelijke beweging.

Een de volgende stap zou moeten zijn om wat hier gebeurt niet alleen te gebruiken om scepsis weg te nemen bij burgers en bedrijven, maar ook bij beleid. Want waar de Circular Textile Valley zich richt op textiel, richt Blue City in Rotterdam zich op organische reststromen en circulair ondernemerschap en Circulair Friesland zich op groene en blauwe stromen. Daar achter zit een enorme massa ondernemers, burgers, ambtenaren en onderzoekers die verandering in beleid steunen: het aanpassen van belastingregels, juridische condities, investeringstromen, subsidie- en innovatie instrumentarium, ruimtelijk beleid en ga zo maar door. In plaats van dit soort icoonprojecten als legitimatie en het verbreden van draagvlak voor beleid te zien betekent dit omdenken: deze iconen zijn draagvlak voor maatschappelijke transities die verandering van beleid vragen.

De wetenschappelijke noodzaak en onvermijdelijkheid van fundamentele veranderingen om onze planeet en samenleving toekomstbestendig te maken mobiliseert al veel bedrijven,

burgers en overheden maar kan in algemene zin veel beter gecommuniceerd en maatschappelijk besproken. Daarnaast vragen transities om een breed maatschappelijk vooruitgangsperspectief. Veel alternatieven laten zien dat de transitie naar een duurzame economie allerlei voordelen met zich meebrengt. Die voordelen verkennen, uitdiepen, delen en concreet maken vraagt visie en maatschappelijk debat, maar bijvoorbeeld ook bredere maatschappelijke verkenningen van de financieel-economische baten van verschillende transities.

Daarnaast blijft ook in de praktijk en uitvoering van beleid het vinden van draagvlak belangrijk, maar dan wel vooral gericht op het maximaliseren van de maatschappelijke baten. Het plaatsen van een windmolen is bijvoorbeeld altijd omstreden, maar als het in coöperatieve vorm (de 'dorpsmolen') gaat waarbij de baten grotendeels lokaal blijven is het een stuk eenvoudiger. In de praktijk is het echter nog vaak zo dat vanuit beleidsmatige overwegingen een locatie wordt gekozen en het private belang van de ontwikkelaar voor gaat. Vanuit een radicale inzet op een toekomstig energiesysteem waarin de productie en consumptie democratisch en transparant zijn ligt het echter voor de hand dat beleid aansluit bij maatschappelijke innovatie en van daaruit aan verbreding en institutionalisering werkt.

#### **Voorbeeld: stresstesten voor klimaatadaptatie**

De overheid kan aanhaken bij bestaand draagvlak door de wetenschappelijke noodzaak voor transitie te onderstrepen en communiceren. Een goed voorbeeld hiervan zijn de stresstesten en risicodialogen in de transitie naar een klimaatadaptieve samenleving. Wetenschappelijk is er steeds meer bewijs voor toenemende ruimtelijke en economische kwetsbaarheid: verwachte verrassingen liggen op de loer. Die kunnen direct klimaat gerelateerd zijn (overstroming, hitte, droogte en de effecten hiervan) of indirect (een pandemie, massamigratie of economische schade door impact elders). Zulke systeemrisico's zijn per definitie onvoorspelbaar, maar worden wel steeds zekerder. Ze vragen om het leren omgaan met structurele onzekerheden en het voorbereiden op onvoorspelbare schokken door het ontwikkelen van veerkracht en diversiteit en flexibiliteit. Dit in tegenstelling tot rationele beleidsprocessen die, zeker in het water- en klimaatbeleid is gebaseerd op controle, voorspelbaarheid en risicoreductie.

Het doel van de stresstesten is risico's en kwetsbare gebieden in kaart te brengen en het bewustzijn hierover te vergroten. Het op een goede manier communiceren van wetenschappelijke urgentie is een wezenlijk onderdeel en uitkomst van de stresstesten. Door middel van het creëren en delen van modellen en hittekaarten wordt klimaatverandering concreter en inzichtelijker voor mensen. Na het in kaart brengen van de risico's worden de risicodialogen gevoerd met verschillende partijen uit de verschillende maatschappelijke sectoren. Hierbij worden mensen uitgenodigd om tot gedeelde urgentie te komen die wordt erkend en onderbouwd door wetenschappelijke modellen, om van hieruit onder beleidsmakers en bestuurders draagvlak te ontwikkelen voor decentrale, lokale, maatschappelijke of buitensectorale oplossingen en de daarvoor benodigde aanpassingen in de institutionele structuren (regels over verharding, koeling, ecologische oplossingen, decentrale zuivering, groene corridors etc zodat initiatieven van burgers en sociale ondernemers meer gewaardeerd en gefaciliteerd worden).

### *Sturen met draagvlak: van buiten naar binnen*

De manier waarop de politieke ambities in een transitie kunnen worden gerealiseerd is niet door de overheid te beheersen, plannen of uit te stippelen. De overheid hoeft dan ook geen draagvlak te zoeken voor transitiebeleid. De benodigde transitiedynamieken om die ambities te realiseren komen uit de samenleving zelf. Dat gebeurt op eigen voorwaarden, eigen momenten en eigen manieren. Als de overheid dit soort initiatieven wil stimuleren, moet de overheid ze niet zelf willen 'maken' via beleid waar op traditionele wijze draagvlak voor wordt gevonden. Het draagvlak daarvoor kan wel vergroot worden, zoals hierboven gesteld, door de wetenschappelijke noodzakelijkheid en de maatschappelijke wenselijkheid ervan beter in beeld te brengen.

Naast het vergroten van het draagvlak, is er daarnaast een tweede uitdaging: sturen met draagvlak. Als we transitie niet zien als een overheids-/beleidsproject, maar als maatschappelijk proces, dan is transitie niet iets wat de overheid realiseert maar een proces waar de overheid kaders, richting en stimulansen aan biedt. Transitiesturing vergt een ander idee over draagvlak dan 'gewone' beleidsontwikkeling. Er hoeft dan geen draagvlak voor beleidsprojecten gericht op transitie worden gevonden. Het draagvlak zit in de transitie zelf, die gaande is. De kunst is om met beleid beter aan te sluiten bij dit aantoonbare draagvlak voor de systeemverandering.

Het denken over draagvlak gaat dan niet van 'binnen naar buiten' (kunnen wij uitgesproken draagvlak voor dit beleid vinden), maar van 'buiten naar binnen' (kunnen wij met ons beleid aansluiten bij de concrete praktijk van systeemverandering'). Draagvlak zit in bestaand gedrag, niet in het verkrijgen van uitgesproken steun. De kiemen van de participatie, die zichtbaar zijn in allerlei vernieuwende initiatieven en bedrijfsmodellen, vormen het draagvlak waar aansluiting bij moet worden gevonden.

Het werken van buiten naar binnen neemt niet weg dat de overheid zelf ambities heeft over de gewenste richting - over wat op lange termijn moet worden gerealiseerd. Sterker nog, het kan niet zonder. Er kunnen immers allerlei soorten transitiesporen lopen, ook richting politiek ongewenste richtingen, die de overheid kan verbieden of ontmoedigen. Het gaat om het besef dat om die lange termijn politieke ambities te realiseren, er transitie nodig is die vernieuwend, disruptief en schurend werkt. Voor deze lange termijn ambities is nog steeds traditioneel draagvlak, onder andere via stemgedrag, van groot belang. De overheid zou vaker op basis van dit van de burger gekregen mandaat 'autoritair' (niet als dictatuur, maar als gezaghebbend orgaan) kunnen optreden door bijvoorbeeld via wet - en regelgeving bepaalde soorten bedrijvigheid en producten te verbieden. Dat hier draagvlak voor is, is niet alleen aan stemvoorkeuren af te zien, maar ook aan het gedrag van vernieuwende bedrijven die werken aan een schoner en leefbaarder milieu en samenleving. 'Hoe nemen we iedereen mee?', was de openingsvraag van deze tekst. Wij voegen hier nu twee vragen aan toe voor het sturen met draagvlak: 'Hoe geven we zo goed mogelijk richting vanuit politiek gezag' en 'hoe sluiten we ze goed mogelijk aan bij maatschappelijke vernieuwing?'.