

**Reactie, op verzoek van de Tweede Kamer, op
Katrien Termeer, *Het bewerkstelligen van een transitie naar kringlooplandbouw, 12 maart 2019***

John Grin

Hoogleraar Beleidswetenschap en Systeminnovaties
Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR), Universiteit van Amsterdam

OVER DE AUTEUR

Prof dr. John Grin studeerde in 1986 af in de natuurkunde aan de Vrije Universiteit, Amsterdam, promoveerde in 1990 aan dezelfde universiteit op technology assessment, vertrok via een periode aan Princeton University naar de Afdeling Politicologie van de UvA en is sinds 2002 hoogleraar 'beleidswetenschap, ihb systeeminnovatie' aan het Amsterdams Instituut voor Sociaalwetenschappelijk Onderzoek. Hij publiceerde over de besturing en de politiek van transities, en ontwikkelde een in de praktijk (NL en elders) beproefde methode voor het ontwerpen van effectieve en maatschappelijke legitieme transitie-strategieën.

Empirische foci in zijn werk zijn de transitie naar een duurzame landbouw, energie en circulariteit in steden en die naar een meer zorgprobleem gestuurde gezondheidszorg. Hij was Chief Science Officer op het Nederlandse Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij met een speciale taak ten aanzien van de voedseltransitie. John Grin geeft veel post-academisch onderwijs aan transitie-professionals, en veel van zijn onderzoek is gebaseerd op evalueren, monitoren, begeleiden en adviseren van praktijkprojecten in Nederland en in andere, vooral Europese landen.

www.uva.nl/profiel/j.grin; j.grin@uva.nl

1. Inleiding

De Tweede Kamer vroeg collega Termeer om advies omtrent het bewerkstelligen van een transitie naar kringlooplandbouw. De Kamer vroeg mij dat advies te bespreken vanuit mijn expertise op het kruisvlak van transitiestudies, en de problemen, ontwikkelingen en nieuwe oplossingen op het gebied van landbouw en voeding. Ik hecht er aan te vermelden dat mijn kennis van die oplossingen, en daarmee ook van de problemen, mede is gebaseerd op betrokkenheid bij een groot aantal projecten van pionierende individuen of platforms tot fundamentele veranderingen. Het zijn deze mensen en hun ervaringen waarvan veel kan worden geleerd; daaronder diverse zaken die Termeer noemt, maar ook méér dan dat. Mijn commentaar is er op gericht om daarvoor aandacht te vragen en dat meerdere concreet te benoemen, en zodanig te duiden dat duidelijk wordt hoe de omschakeling naar een kringlooplandbouw verder kan worden bevorderd.

2. De kringlooplandbouw als een transitie

Termeer benoemt de verandering naar een kringlooplandbouw als een transitie, hoewel ze geregeld ook spreekt over een transformatie. Dat dit nodig zou zijn omdat internationaal aan die laatste term de voorkeur zou worden gegeven bevreemdt¹. Echter, gezien het doel van dit paper is uitvoerige discussie over terminologie en fijnslijperij tussen diverse velden van onderzoek echter niet erg interessant. Relevanter is de vraag wat precies de aard is van de omslag naar kringlooplandbouw, en wat onderzoek en praktijken naar respectievelijk.

Zowel het transitie- als het transformatieperspectief benadrukken

- i. de noodzaak van grote, fundamentele veranderingen
- ii. ... om hardnekkige problemen op te lossen, die door verschillende partijen verschillend worden gepercipieerd
- iii. ... via een paradigmatische verandering in gevestigde manieren van denken en doen ('praktijken', inclusief de onderliggende waarden en andere culturele vooronderstellingen; en een verandering van de structuur in de de handelingscontext, inclusief de netwerken, en institutionele arrangementen.

Termeer laat glashelder zien dat *de omschakeling naar een kringlooplandbouw zo beschouwd kan worden gezien als een transformatie dan wel een transitie. Dat is een belangrijke vaststelling, omdat aldus duidelijk is dat een aanzienlijke, langdurige inspanning nodig zal zijn voor het bewerkstelligen van de omschakeling naar een kringlooplandbouw.*

Het transformatieperspectief legt meer dan het transitie-denken veel nadruk op een strategie van 'small wins' en op het probleem van pad-afhankelijkheden. Precies daar ligt een belangrijk verschil tussen beide perspectieven, dat van praktisch belang is voor de verdere beleidsontwikkeling. Ik werk die implicaties verderop uit, maar geef hier de kern vast weer.

¹ Het Sustainability Transitions Research Network (www.strn.org) bevat meer dan duizend leden van alle continenten, die grote veranderingen als transities analyseren; en zie bijvoorbeeld IPCC (2018) en OECD (2018).

In de literatuur over transitiestudies wordt bewust het begrip pad-afhankelijkheid niet gebruikt omdat het een eenzijdigheid omvat: het wijst er, terecht op dat eerdere ingeslagen ontwikkelingspaden transities (b.v. naar een duurzame landbouw) belemmeren, maar onderbelicht dat die eerdere paden op hun beurt ook gecreëerd zijn als onderdeel van een eerder transitie (bv de na-oorlogse modernisering van de landbouw). Transitiestudies² leggen veel nadruk op de zogenaamde co-evolutie van dominante probleempercepties en het web van praktijken en structuren (het 'regime'³) waarmee die problemen worden aangepakt. Dat geeft een aantal praktisch belangrijke inzichten:

A) Als dominante probleempercepties wezenlijk veranderen, moeten praktijken en hun culturele en structurele inbedding (het 'regime') mee-veranderen. Dit maakt direct duidelijk waarom kringlooplandbouw een transitie / transformatie is: het is een reeks oplossingen voor wezenlijk andere problemen dan die welke centraal stonden tijdens de na-oorlogse modernisering van de landbouw (Grin, 2012; Lintsen et al, 2018). Als we de idee van pad-afhankelijkheid loslaten zien we, ten tweede:

B) Zo een regimeverandering is lastig maar mogelijk, ofwel: padafhankelijkheden kunnen worden doorbroken

Dat regime bevoordeelt innovaties die dezelfde oriëntatie hebben, en dus aansluiten bij die praktijken structuren; en het belemmert innovaties die daarvan afwijken. Hoewel dit ook in termen van pad-afhankelijkheid kan worden verwoord, voegt transitietheorie daar iets cruciaals aan toe: de idee dat regimeverandering wel degelijk mogelijk is. Daaraan ten grondslag ligt de idee dat er sprake is van een voortdurende dynamiek in dat regime. Die komt voort uit instabiliteiten, terugkoppelingen en dergelijke in het regime zelf, maar ook uit veranderingen in de bredere omgeving en uit innovatieve, van het regime afwijkende praktijken. Transities komen tot stand in een 'meerlagige dynamiek': als veranderingen in deze drie lagen elkaar versterken kan het regime fundamenteel veranderen, en is (dus) sprake van een transitie, naar een nieuwe normaliteit. Hieruit volgt, in de derde plaats:

C) Voor regimeverandering (een transitie) is nodig het strategisch verbinden van concrete nieuwe praktijken (waaronder 'small wins') met bestaande dynamiek in het regime en belangrijke trends in de context.

Hiermee is in de kern aangeduid waarom de vaststelling dat kringlooplandbouw een transitie behelst, ook betekent dat voor de bevordering daarvan een 'small wins' strategie niet voldoende is, maar moet worden ingebed in een meer omvattende aanpak.

In de rest van deze reactie maak ik wat kanttekeningen bij / geef ik wat aanvulling op de analyse van Termeer, uitmondend in enkele aanvullende aanbevelingen.

² Rip & Kemp, 1998; Rotmans et al, 2001; Grin et al., 2010; Smith et al, 2010

³ Het regime

3. Opmerkingen bij enkele hoofdpunten uit het essay van Termeer

Borgen van lange termijn dynamiek

Graag onderstreep ik de stelling van Termeer (p. 5), dat transities veel tijd nog hebben: typisch 1-2 mensengeneraties. Ook saillant is haar punt dat dit betekent dat de huidige, serieuze activiteiten van de Minister verder ingebed moeten worden zodat ook op termijn de ontwikkeling doorgaat. Vanuit inzicht B) hierboven, over meerlagige dynamiek zijn enkele beleidsaanbevelingen daarvoor:

1. *Maak een strategische analyse van de dynamiek in elk van de drie lagen:*
 - innovatieve praktijken betreffen - naast small wins zoals die welke Termeer noemt - ook verdergaande, al dan niet experimentele nieuwe praktijken: vormen van natuur-inclusieve landbouw⁴; diversificatie als strategie voor plantaardige teelten;⁵ de stijgende verkoop van biologische producten⁶; en concrete opties voor het sluiten van de keten van graan als veevoer naar vleesproductie⁷.
 - instabiliteiten in het regime behelzen bijvoorbeeld niet intergenerationele volhoudbare schaalvergroting in de landbouw, en gestage vermindering van bodemkwaliteit, veranderende consumentenvoorkeuren en de niet volhoudbare relatie tussen de bestaande landbouw en het waterbeheer.
 - relevante omgevingstrends betreffen bijvoorbeeld de voortgaande liberalisering van de wereldhandel, de (mede daarmee samenhangende) evolutie van het EU-CAP; en klimaatverandering en daarmee samenhang beleid.
2. *Bed, op grond van zo'n analyse, beleid voor het bewerkstellingen van een kringlooplandbouw in in een strategie die deze (en andere) meerlagige veranderingen met elkaar verbindt.*

Inbedden van een small win aanpak in zo'n op lange termijn dynamiek gerichte strategie.

Een samenleving is echt iets anders dan een organisatie, en de aanbeveling van organisatiewetenschappers Cooperrider & Sekerka (aangehaald in Termeer, p. 5) om te focussen op dat wat goed gaat is al te vrolijk: ze gaat voorbij aan de enorme inertie die ligt besloten in het regime als web van talloze organisaties en hun structurele inbedding en ook aan een inzicht uit onderzoek naar de leren in de praktijk⁸: dat mensen eerder leren van onaangename dan aangename verrassingen. Er zijn andere oplossingen. Door ze te helpen barrières waarop ze stuiten op te lossen, kan het deprimerende effect van het signaleren daarvan worden tegengegaan op een meer realistische wijze worden tegengegaan dan die welke Cooperrider & Sekerka bepleiten. Ervaringen uit juist de meer verdergaande praktijken als hierboven aangehaald (zie noten 4-7) laten zien dat de overheid een rol kan spelen bij veel van die barrières: het creëren van interfaces tussen experimenterende ondernemers en de formele

⁴ Bijvoorbeeld www.groenkennisnet.nl/nl/groenkennisnet/show/Een-systeembenadering-voor-natuurinclusieve-landbouw.htm; en Grin et al., (2015)

⁵ Bijvoorbeeld de 25 projecten (in 11 EU landen) in het Horizon2020 gefinancierde DIVERImpacts programma (www.diverimpacts.net).

⁶ Bijvoorbeeld Oosterveer (2012)

⁷ Bijvoorbeeld Baltussen et al, 2016; en Vahl (2009)

⁸ Zie het overzicht van een grote verzameling literatuur in Grin & Loeber (2007)

kennisinfrastructuur, en het meer oriënteren van kennisprogrammering (in bijvoorbeeld de jaarlijkse kennisbasis routine) op de behoeften van deze ondernemers; aanpassingen in ruimtelijk beleid of waterbeheer die het sluiten van kringlopen eenvoudiger maken; het veranderen van de prikkelstructuur (onder meer de landbouwsubsidies) enz. Aanbevelingen hierover (zie ook inzicht B hierboven):

3. *Bed een 'small wins' aanpak in in een strategie als bedoeld in aanbeveling 2). Alleen dan kan worden verwacht dat small wins op den duur een verdere dynamiek voortbrengen.*
4. *Wees als overheid responsief op de ervaringen en wensen van ondernemers en andere partijen die aan verandering werken.*

Laat de meest innovatieve pioniers de richting bepalen

Small wins incasseren en ondersteunen, zoals Termeer suggereert, is belangrijk. Maar het zou niet verstandig zijn om pioniers die verder gaan in de kou te laten staan. Als de zojuist bepleite responsieve overheid zich inhoudelijk op hun ervaringen en behoeften oriënteert, zal dat al gauw óók de small wins bevorderen – het omgekeerde is veel minder waarschijnlijk. Neem dus juist dezulken als ijkpunt voor aanbeveling 4).

Articuleer een visie die richting geeft.

De Minister verdient lof voor haar pogingen daartoe, gebaseerd op haar bewustzijn dat de agrarische sector behoefte heeft aan nieuwe richting. Zoals ook Lindblom in later werk (1999) heeft opgemerkt kan het door Termeer (en transitie denkers⁹) bepleite incrementalisme sneller en beter tot een transitie leiden als sprake is van zo'n richting gevende visie. Uit historisch onderzoek blijkt dat dit effectief is (Schot et al., 2010; Lintsen et al., 2018). Aanbevelingen:

5. Werk een lange termijn beeld uit van een kringlooplandbouw. Verbind die met verschuivende probleemdefinities (zie inzicht A hierboven)
6. Beschouw vanuit die visie de lessen uit incrementele stappen, en de wijze waarop daar invulling wordt gegeven via het geheel aan beleidsinstrumenten (Termeer, p. 8)

⁹

Zie bijvoorbeeld Grunwald (2000); Grin (2006); Rotmans & Loorbach, (2010)

Verwijzingen

- Baltussen, W.H.M., M.A. Dolman, R. Hoste, S.R.M. Janssens, J.W. Reijs, A.B. Smit, 2016. *Grondstofefficiëntie in de zuivel-, varkensvlees-, aardappel- en suikerketen*. Wageningen, LEI Wageningen UR (University & Research centre), LEI Nota 2016-013.
- Grin, John & Anne Loeber (2007). 'Theories of Policy Learning: Agency, Structure and Change', chapter 15 (p. 201-219) in: Frank Fischer, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. CRC Press-Taylor & Francis Group.
- John Grin (2006). Reflexive modernization as a governance issue - or: designing and shaping Re- structuration, p. 54-81 in: Voß, Jan-Peter; Bauknecht, Dierk; Kemp, René (eds.), *Reflexive Governance for Sustainable Development*. Cheltenham : Edward Elgar.
- Grin, John Jan Rotmans, Johan Schot (2010). *Transitions to Sustainable Development. New Directions in the Study of Long term Structural Change*. New York: Routledge.
- Grin, John (2012), 'Changing government, kitchens, supermarkets, firms and farms: the governance of transitions between societal practices and supply systems.' Chapter 2 (p. 35-56) in: Spaargaren, Gert, Anne Loeber, and Peter Oosterveer (eds.) (2012). *Food Practices in Transition. Changing Food Consumption, Retail and Production in the Age of Reflexive Modernity*. Routledge. Part III of the series on Transitions towards a Sustainable Development.
- Grin, John Nico Polman, Marijke Dijkshoorn-Dekker, Theo Vogelzang (2015). *Verdienmodellen voor natuur-inclusieve landbouw: wat ondernemers al doen, en wat de overheid kan doen om opschaling te bevorderen*. Den Haag: Landbouw Economisch Instituut.
- Grunwald, Armin (2000). 'Technology Policy Between Long-Term Planning Requirements and Short-Ranged Acceptance Problems. New Challenges for Technology Assessment', p. 99-148 in Gri & Grunwald (eds.), *Vision Assessment: Shaping Technology in the 21st Century Society. Towards a Repertoire for Technology Assessment*. Heidelberg etc.: Springer.
- IPCC (2018). *Global Warming of 1.5°C, an IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5°C above Pre-industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty*.
- Lindblom, Charles E. (1999). Experiences from a century of planning. Chapter 2 in Michael Kenny, James Meadowcroft, *Planning Sustainability*. CRC Press
- Lintsen, Harry, Frank Veraart, Jan Pieter Smits, John Grin (2018). *De kwetsbare welvaart van Nederland, 1850 – 2050. Naar een circulaire economie*. Amsterdam: Prometheus.
- OECD Observatory of Public Sector Innovation (2018). *Transformation of Public Value: Cities as the playground for the future*. Paris.
- Oosterveer, Peter (2012). 'Restructuring Food Supply: Sustainability and Supermarkets.', ch 7 (p. 153-176) in in G. Spaargaren, P. Oosterveer, & A. Loeber (Eds.), *Food practices in transition: changing food consumption, retail and production in the age of reflexive modernity*. New York [etc.]: Routledge.
- Rip, A., Kemp, R. P. M., (1998). Technological change. P. 327-399 in S. Rayner, & E. L. Malone (Eds.), *Human choice and climate change*. Collumbus, Ohio: Batelle Press.
- Schot, Johan W., Harry Lintsen, Arie Rip (eds.). *Technology in the making. Twentieth-century technology in the Netherlands and a view of Dutch history through the lens of technology*. Cambridge, MA; MIT Press
- Rotmans, J, R. Kemp, M. van Asselt, F. Geels, G. Verbong, K. Molendijk, *Transitions & Transition management: The Case for a Low Emission Energy Supply*, ICIS, Maastricht, 2001.
- Rotmans, Jan & Derk Loorbach (2010). Part II in Grin, John; Rotmans, Jan; Schot, Johan, 2010: *Transitions to Sustainable Development. New Directions in the Study of Long Term Structural Change* (New York: Routledge).
- Smith, Adrian; Jan-Peter Voß, John Grin (eds., 2010), Special Issue of *Research Policy* (vol. 39, no. 4; p. 435-510) on 'Innovation and Sustainability Transitions'
- Vahl, Harry (2009). *Alternatieven voor Zuid-Amerikaanse soja in Veevoer*. Natuur en Milieu.