

**drift** for transition



**Essay**

# In- en uitsluiting in transities



**datum**

Juli 2020



**auteurs**

Frank van Steenbergen

Karlijn Schipper

## 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, verschuivende relaties en machtsverhoudingen, en gedrag.

In dit essay reflecteren Frank van Steenberg en Karlijn Schipper op processen van in- en uitsluiting 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.

## **In- en uitsluiting en eerlijke transities**

Wie beslist (niet) mee over de toekomstige inrichting van ons energiesysteem, voedselsysteem of mobiliteitssysteem? Wie profiteert en wie ondervindt de mogelijke nadelen van bepaalde systeemveranderingen? En wie heeft (geen) toegang tot formele procedures en transitieregelingen? Dit zijn wezenlijke vragen binnen maatschappelijke transities die vragen om een ethische reflectie op onderliggende waarden omtrent gelijkheid, eerlijkheid en gelijkwaardigheid. Want een vervanging van de ene status quo (of regime) met een andere kan misschien meer duurzaam zijn vanuit een ecologisch perspectief, maar dit betekent niet dat ze automatisch ook meer rechtvaardig is (zie Eames & Hunt, 2013). En daarbij: over wiens duurzaamheid of rechtvaardigheid hebben we het dan eigenlijk? De recente (reactie op de) protesten van zowel boeren als klimaatactivisten toont dat de botsing van dit soort waarden en ideeën over wat duurzaam en rechtvaardig is gepaard gaat met maatschappelijke spanningen. Dit roept de vraag op hoe overheden en andere actoren kunnen nadenken over en sturen op eerlijke transities. In dit korte essay schetsen we de contouren van het belang van deze thematiek en geven we een drietal voorbeelden die besproken zijn in het kader van klimaatadaptatie, circulaire economie en mobiliteit.

### Waarom nadenken over eerlijke transities?

Fenomenen als energiearmoede<sup>1</sup> en vervoersarmoede<sup>2</sup> zijn aan de orde van de dag en kunnen gezien worden als persistente problemen die onderdeel zijn – alsmede een ongewenst effect zijn – van de onduurzaamheid binnen systemen. In systemen als de zorg, onderwijs en energie zijn het vaak de individuen en gemeenschappen in een preciaire situatie die tussen wal en schip vallen of onevenredig hoge lasten hebben om in hun basisvoorzieningen te voorzien. De kans is dat deze groepen ook het hardst worden getroffen door bepaalde systeemveranderingen alsmede duurzaamheidsmaatregelen. Welke consequenties hebben die maatregelen eigenlijk voor de betrouwbaarheid, veiligheid, toegankelijkheid en betaalbaarheid van bepaalde basisbehoeften als energie, mobiliteit, zorg en voedsel? Vooral als de mensen die het al niet breed hebben worden geconfronteerd met alsmaar stijgende energierekeningen, stijgende kosten voor het openbaar vervoer en hoge prijzen voor gezond voedsel. Tel dit bij elkaar op en de kans bestaat dat groepen een dubbele achterstand hebben, dan wel geconfronteerd worden met meervoudige vormen van uitsluiting. Denk aan gezinnen die de kosten voor gas en energie zien stijgen en tegelijkertijd in slecht geïsoleerde woningen wonen.

Dit soort reflecties brengen ons bij de vraag wie moet opdraaien voor de baten en lasten van een mobiliteitstransitie, voedseltransitie en/of energietransitie. Krijgen bepaalde partijen en groepen meer ruimte om mee te praten/beslissen en (toegang tot) middelen? Worden andere partijen en groepen gedwongen om maatregelen te nemen? Welke mensen, huishoudens of beroepsgroepen worden wel en of niet gecompenseerd? Wat betekent het voor de verduurzaming van privaat woningbezit? In hoeverre zijn (toegang tot) basisbehoeften als energie, mobiliteit en voedsel ook als rechten te bezien? Het roept een set aan vragen op waarin veelal morele en ethische afwegingen een rol spelen en dus ook de politieke en ideologische verschillen zich manifesteren.

---

<sup>1</sup> Onder energiearmoede wordt “een toestand bedoeld waarbij een persoon of huishouden bijzondere moeilijkheden ondervindt om zich te voorzien van de energie die nodig is om zijn/haar elementaire noden te bevredigen” (Huybrechs *et al.* 2011)

<sup>2</sup> Van vervoersarmoede is sprake “als een persoon als gevolg van gebrekkige verplaatsingsmogelijkheden, niet kan deelnemen aan ‘normale’ activiteiten en daardoor ernstige sociale gevolgen ondervindt (bijv. werkloosheid, gezondheidsschade of sociaal isolement” (Martens *et al.* 2011).

### Voorbeeld: wensen en noden in klimaatadaptatie

Klimaatverandering treft ons allemaal, maar sommige groepen zijn duidelijk kwetsbaarder voor de gevolgen van klimaatverandering dan anderen. Zo vormt hittestress een groter gevaar voor mensen met gezondheidsklachten, zoals chronisch zieken of mensen met obesitas. Maar ook voor mensen die niet (meer) goed voor zichzelf kunnen zorgen, zoals ouderen en kinderen. Ook mensen met beroepen in de open lucht, zoals in de bouw, landbouw of het ophalen van vuilnis, lopen groter gevaar. Afwezigheid van beleid dat hier rekening mee houdt kan die kwetsbaarheid en ongelijkheid vergroten.

Hittestress in de bebouwde omgeving is een voorbeeld van dit risico. Hittestress is het hoogst in stedelijke omgevingen met veel (donker) verhard oppervlak, weinig groen en slechte isolatie en zonwering. Maatregelen voor verkoeling zijn het vergroenen van straten met bomen en perken, maar ook aanpassingen aan gebouwen, zoals goede isolatie, zonwering, groene daken en airconditioning. Iemand met een koophuis en tuin heeft wellicht zelf de middelen en autonomie om deze maatregelen te treffen. Ook weten zij gemakkelijker aanspraak te maken op subsidies voor straatvergroening of groene daken. Mensen in de sociale en goedkopere huursector wonen vaker in slecht geïsoleerde gebouwen en hebben meestal niet de middelen om aanpassingen aan hun huis te treffen. Woningcorporaties en gemeenten spelen een belangrijke rol om ongewenste verschillen in klimaatadaptatie te voorkomen.

### Hoe na te denken over eerlijke transitities?

Binnen transitiestudies wordt vanwege deze vragen gesteld dat het concept van rechtvaardigheid een oriënterend principe zou moeten zijn om richting te geven aan en het versnellen van maatschappelijke transitities (zie ook Patterson *et al.* 2017). De maatschappelijke onwenselijkheid en onhoudbaarheid van (mondiale) ongelijkheid – in termen van verdeling, toegang tot hulpbronnen, materiele zekerheid, gelijke participatie en erkenning – zou als startpunt moeten fungeren in het denken over duurzaamheidstransities (Swilling & Annecke, 2012; Jhagroe, 2016).

Binnen het denken over rechtvaardigheid (in relatie tot transitie) worden doorgaans vier verschillende vormen van rechtvaardigheid onderscheiden (Silveira, 2016):

- Distributieve rechtvaardigheid: de verdeling van baten zoals hulpbronnen, kansen en vrijheden en lasten zoals risico's en vrijheidsinperkingen;
- Procedurele rechtvaardigheid: de mate van participatie in procedures en de insluiting van diverse partijen in een besluitvormingsproces, en de mate waarin zij in staat zijn om een eigen onafhankelijke stem te laten horen;
- Erkenningsbenadering: de mate waarin diverse individuen en gemeenschappen worden gezien, geïncorporeerd en erkend (of genegeerd en miskend) in verdelingsvraagstukken;
- Vermogensbenadering: een focus op het vermogen en de vaardigheden die mensen (niet) in staat stellen om hun eigen leven vorm te geven zoals zij dat wensen.

De in- en uitsluiting van individuen, groepen en gemeenschappen kan verschillend van aard zijn. Zo kunnen mensen bijvoorbeeld worden uitgesloten op basis van hun etniciteit, woonplaats, leeftijd, inkomen, klasse, ras en gender. Tevens kan meervoudige uitsluiting plaatsvinden wanneer een van bovenstaande vormen elkaar kruisen (we spreken dan van intersectionaliteit).

#### **Voorbeeld: naar een open en inclusieve benadering van de circulaire economie**

Tijdens ons onderzoek hebben we voorbeelden gevonden waar de overheid meer aandacht zou kunnen besteden aan impliciete processen van in- en uitsluiting. Zo ligt bij de transitie naar een circulaire economie de focus van beleid met name op de moderne in het oog springende voorbeelden van de circulaire economie: voornamelijk technologisch innovatieve projecten. Denk aan nieuwe circulaire consumentenproducten zoals telefoons of spijkerbroeken, of innovatieve manieren van chemisch recyclen van kunststoffen.

We zien echter dat dit slechts een klein deel van de circulaire economie betreft. Zo heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) onlangs 85000 circulaire initiatieven in beeld gebracht. Hiervan vallen 1500 projecten onder de hierboven beschreven categorie van (technologisch) innovatieve producten of diensten. De overige 83.500 initiatieven maken onderdeel van een veel minder spraakmakend maar niet minder belangrijk onderdeel van de circulaire economie: denk aan fietsenmakers, autogarages, milieustraten en kringloopwinkels die allen bijdragen aan het efficiënter omgaan met grondstoffen en ook raken aan het eigenaarschap van materialen. Niet de groepen die makkelijk de weg naar Den Haag weten te vinden, maar wel een groep die belangrijk onderdeel uitmaken van de circulaire economie.

Want deze actoren voelen misschien niet zo vernieuwend aan, maar daar zit wellicht de misconceptie in. We denken dat circulair vernieuwend moet zijn, maar een groot deel van de kennis en kunde om onze maatschappij circulair in te richten bestaat al. Het is zaak deze minder in het oog springende actoren binnen CE ook onderdeel te maken van het beleid, actief of passief, en in staat te stellen te participeren bij het ontwerp, planning en implementatie hiervan. De discussie over de circulaire economie moet evenzeer gaan over kwesties van toegang en eigendom, macht en rechtvaardigheid, als over duurzame materiële kringlopen

#### **Hoe te sturen richting meer eerlijke transitie?**

Veel duurzaamheidstransities worden nog veelal als een technocratisch vraagstuk gezien van een select gezelschap, veelal een witte welgestelde elite. In het huidige denken en praten over de sturing van transitie wordt weinig stilgestaan bij de impliciete processen van in- en uitsluiting binnen de verschillende fases van transitie (zie ook het deelthema over 'draagvlak'). Zeker in fases van destabilisatie en afbraak is het zaak te reflecteren op de verdeling van lasten en baten van systeemveranderingen alsmede processen van in- en uitsluiting (zie Van Steenberghe & Schipper, 2017). Naast dat transitie bestaande ongelijkheid kunnen bestendigen of zelfs vergroten, bieden zij ook de kans die te adresseren, door oog te hebben voor de verdeling van lasten en baten.

Tijdens het initiëren en evalueren van interventies gericht op duurzame ontwikkeling is het belangrijk om specifieke aandacht te hebben voor processen van uitsluiting van diverse

groepen mensen met specifieke wensen en noden (e.g. culturele minderheden, mensen met lage inkomens en/of in armoede, ouderen en/of vrouwen) en wel op ten minste drie dimensies:

- a) De mate waarin groepen mensen worden bevoordeeld en benadeeld tijdens de verdeling van de lasten en baten van duurzame ontwikkeling;
- b) De mate waarin groepen mensen in staat zijn te participeren in het ontwerp, planning en implementatie van bepaald duurzaamheidsbeleid;
- c) De mate waarin wensen en noden van specifieke groepen worden meegenomen binnen de ontwerp, planning en implementatie van bepaald duurzaamheidsbeleid.

#### **Voorbeeld: verdeling van lasten en baten mobiliteitsbeleid**

Beleid gericht op het verduurzamen van mobiliteit heeft de potentie om bestaande ongelijkheid te vergroten. Op meerdere manieren plukken vooral rijkere burgers en grote bedrijven de vruchten van stimuleringsbeleid. Zo komen subsidies of belastingvoordeel voor elektrische voertuigen en laadpalen voornamelijk terecht bij vermogende groepen, aangezien zij een voorlopersrol hebben in deze markt. Eigenaren van elektrische auto's kunnen in de toekomst wellicht ook geld gaan verdienen met het leveren van in de accu opgeslagen energie, via een elektriciteitsuitwisselingsnetwerk. Een mogelijkheid is dat de uitwisseling van elektriciteit ook onderdeel wordt van veel leasecontracten voor elektrische auto's. Ook hebben hoogopgeleiden vaker toegang tot een elektrische leaseauto, volledige OV-vergoeding en deelmobiliteit via hun werkgevers, dan minder hoogopgeleiden. Ook voor grotere bedrijven is het vaak makkelijker om hun weg te vinden naar samenwerkingsverbanden tussen werkgevers en overheden, zoals de MaaS-pilot op de Zuidas.

De lasten van deze maatregelen zullen uiteindelijk terecht komen bij mensen met een lagere draagkracht. Bezitters van oudere motorvoertuigen kunnen deze straks niet meer tegen een gunstig markttarief inruilen, wanneer fossiele voertuigen worden uitgefaseerd. De vaak oudere, vervuilende bedrijfsvoertuigen van veel zzp'ers of kleine bedrijven hebben een steeds lagere inruilwaarde en de bestaande sloopregelingen compenseren deze groep onvoldoende om hun financiële verlies op te vangen en ervoor te zorgen dat ze schonere voertuigen kunnen aanschaffen.

Een deel van deze transitiepijn is wellicht onvermijdelijk, maar beleid kan ook actief worden ingezet om dergelijke ongelijkheid te verkleinen. Een klein maar mooi voorbeeld hiervan is de Vervoersbank in Rotterdam, waar sinds kort naast deelfietsen ook twee elektrische 'Buurauto's' gratis beschikbaar zijn voor mensen die geen of moeilijk toegang tot mobiliteit hebben. Dit type corrigerend beleid ondersteunt ook mensen die te maken hebben met mobiliteitsarmoede om hun weg te vinden naar duurzame mobiliteit.

De ethische en maatschappelijke spanningen die gepaard gaan met systeemomslagen, vragen om een democratisering van diezelfde transitie. Het is dan ook zaak de aard, richting en gevolgen van die transitie meer in de publieke arena te bediscussiëren. Hoe besluit een overheid bijvoorbeeld wanneer welke wijk van het gas af moet? Daar waar de nood het hoogst

is? Moet het openbaar vervoer gratis worden? En wat doen we met de bedrijven en werknemers die het hardst worden getroffen door de afbraak van oude systemen?

Meer nog dan over dit soort verdelingsvragen gaan eerlijke transitie meer over de verbeeldingsvraag over welk type dorp, stad, regio of land in de toekomst gewenst is en wie daarover mee mag beslissen en wiens belangen en noden centraal worden gesteld. Want alleen bij een democratisering van transitie zal recht worden gedaan aan het streven naar maatschappelijke transitie die daadwerkelijk duurzamer en rechtvaardiger zijn voor zoveel mogelijk mensen.

## Bronnen:

- Eames, M., and Hunt, M. (2013) Energy justice in sustainability transitions research. In Bickerstaff, K., Walker, G., & Bulkeley, H. (2013) Energy Justice in a Changing Climate: Social Equity and Low-Carbon Energy. Chicago: Zed Books
- Huybrechs, F., Meyer, S., Vranken, J., Campaert, G., Moureau, H., & Storms, E. (2011) Energiearmoede in België. In Rapport final, Convention Universiteit Antwerpen OASes–ULB CEESE–Electrabel, à paraître.
- Jhagroe, S.S. (2016) Urban Transition Politics: How struggles for sustainability are (re)making urban spaces. DRIFT, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam.
- Kennisportaal Ruimtelijke Adaptatie. (2019, 24 april). Woningcorporaties werken aan klimaatadaptatie. Geraadpleegd op 28 mei 2020, van <https://ruimtelijkeadaptatie.nl/actueel/actueel/nieuws/2019/woningcorporaties/>
- Koster, R. (2020, 23 april). *Je kunt straks geld verdienen met je elektrische auto.* Geraadpleegd op 28 mei 2020, van: <https://nos.nl/artikel/2331431-je-kunt-straks-geld-verdienen-met-je-elektrische-auto.html>
- Leusink, E. (2018). Naar een kosteneffectieve aanpak van klimaatadaptatie in Nederland. Geraadpleegd van <https://www.sweco.nl/siteassets/white-papers/naar-een-kosteneffectieve-aanpak-van-klimaatadaptatie-in-nederland.pdf>
- Martens, C. J. C. M., ten Holder, M., & Thijssen, J. (2011) Vervoersarmoede bestaat: mindervaliden en minderbedeelden ervaren belemmering in mobiliteit.
- Patterson, J. J., Thaler, T., Hoffmann, M., Hughes, S., Oels, A., Chu, E., Mert, A., Huitema, D., Burch, S. & Jordan, A. (2018) Political feasibility of 1.5° C societal transformations: the role of social justice. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 31, 1-9.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2019), Circulaire economie in kaart, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- RIVM. (2011, 18 januari). Hitte. Geraadpleegd op 28 mei 2020, van <https://www.rivm.nl/hitte>
- Silveira, A. (2016) The multiple meanings of justice in the context of the transition to a low carbon economy. University of Cambridge Institute for Sustainability Leadership (CISL), Working Paper 2016. Cambridge, UK.
- Steenbergen, F. van & Schipper, K. (2017) Struggling with justice in transitions. DRIFT, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam.
- Swilling, M., & Anneck, E. (2010) Just transitions: Explorations of sustainability in an unfair world. University of Cape Town Press.
- Vervoersbank (z.d.). Geraadpleegd op 28 mei 2020, van <http://www.vervoersbank.nl/>