

Democratie en transitie: ruimte voor botsing en verbinding

The background is a solid bright yellow. It features several abstract elements: a large white starburst shape with a gradient from light blue to light red in the center; a vertical white line on the right side with a white circle at the top and a blue-to-purple gradient circle below it; a horizontal white line near the bottom with a white circle at the left end and a white circle at the right end; and various other circles in white, blue, purple, and teal scattered throughout the composition.

Prof. dr. Marcel Boogers



Universiteit
Utrecht

Democratie en transitie: ruimte voor botsing en verbinding

Inaugurele rede in verkorte vorm uitgesproken bij de openbare
aanvaarding van de door Necker ingestelde bijzondere leerstoel
'Democratie en Transitie' aan de faculteit Recht, Economie,
Bestuur en Organisatie (REBO) van de Universiteit Utrecht, op
woensdag 19 juni 2024 te Utrecht

Prof. dr. Marcel Boogers

Bijzonder hoogleraar Democratie en Transitie
Universiteit Utrecht / Necker



Inhoudsopgave

Waarom problemen crises worden	4
Crises en transities	5
Transitietheorie	6
Transities, conflict en strijd	9
Transities en democratie	10
Democratie en transitie: drie benaderingen	12
Technocratisch elitisme: ‘wij weten wat goed voor u is’	12
Democratische hervorming: ‘laat iedereen meepraten’	16
Inclusieve conflictregulering: nieuwe tegenstellingen vragen om een nieuwe democratie	19
Naar een onderzoeksagenda	23
Tot slot	29

Copyright: Marcel Boogers / Necker - Alle rechten voorbehouden

Contact: marcel@necker.nl

Democratie en transitie: ruimte voor botsing en verbinding

**Mevrouw de Rector Magnificus, geachte decaan, collega's van
de Universiteit Utrecht en daarbuiten, beste studenten, familie,
vrienden en vriendinnen,**

Wat fijn dat jullie er zijn. Ik ga het vandaag met jullie hebben over hoe we omgaan met problemen, crises en conflicten. Want heel kort samengevat is dat waar mijn leerstoel Democratie en Transitie over gaat. Ik zal straks proberen uit te leggen hoe problemen uiteindelijk crises worden en waarom voor de aanpak daarvan per definitie transities nodig zijn. Vervolgens ga ik in op de inhoud van die transities en op de democratische vraagstukken die deze met zich meebrengen, waarmee ik vanzelf op de vraag kom of democratie en transities eigenlijk wel goed samengaan. Dat lijkt nu niet het geval. De democratie zoals we die nu kennen is niet goed in staat om op een effectieve en rechtvaardige manier sturing te geven aan transitieprocessen. Daarbij hoef ik alleen maar te wijzen op de klimaatmaatregelen van het nieuwe kabinet. Omgekeerd blijken conflicten over transities de democratie op de proef te stellen en soms ook wat te ontregelen, zoals boze boeren, milieuactivisten en complottheoretici ons laten zien.

De relatie tussen democratie en transities is dus vol spanningen. Ik zal laten zien op welke manieren met die spanningen wordt omgegaan en hoe ik dat als hoogleraar Democratie en Transitie wil gaan onderzoeken. Zoals de titel van mijn oratie al aangeeft, gaat het om het organiseren van botsing en ver-

binding. Dat is waar het in een democratie om draait; en dat is wat nodig is om transitie mogelijk te maken.¹

Waarom problemen crises worden

De laatste tijd zien we steeds meer problemen uitgroeien tot crises.² We hadden een coronacrisis (al is die nog niet voor iedereen voorbij), we hebben een klimaatcrisis, energiecrisis, stikstofcrisis, landbouwcrisis, woningcrisis, gezondheidszorgcrisis en ga zo maar even door. Veel van die crises hangen op een ingewikkelde manier met elkaar samen, waarmee weer een extra crisis geboren is. Het begrip crisis lijkt nogal aan inflatie onderhevig; alsof we een probleem pas serieus nemen als we het een crisis noemen.³ Misschien is dat ook nodig, want de meeste problemen die we nu crisis noemen, zijn niet nieuw. Al sinds de verschijning van het rapport van de club van Rome in 1972⁴ weten we dat de op fossiele brandstoffen gebaseerde industriële productie tegen grenzen oploopt, net zoals we al sinds die tijd ook goed op de hoogte zijn van de ecologische gevolgen hiervan. De Q-koorts begin deze eeuw en recent de coronapandemie hebben ons de gezondheidsrisico's van intensieve veeteelt laten zien, net als zure regen, stikstofuitstoot en bodemdaling ons al jarenlang hebben gewezen op de ecologische gevolgen hiervan. Natuurlijk kan ik ook beginnen over de woningcrisis en gezondheidszorgcrisis die zich ook al veel eerder aandienen; waar het om gaat is dat de grote crises van nu ons niet zijn overkomen. We konden ze al lang zien aankomen maar we hebben er niets aan gedaan.

Het is erg verleidelijk om de schuld van de crises af te schuiven op 'de politiek' die problemen te lang op hun beloop hebben gelaten.⁵ Parlementariërs,

1 Grote dank aan Mirko Noordegraaf, Albert Meijer, Job van Meijeren en Jochem Hoogenboom voor hun commentaren bij eerdere versies van deze tekst.

2 Jeroen Wolbers, Sanneke Kuipers en Arjen Boin (2021). A systematic review of 20 years of crisis and disaster research: Trends and progress. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 12(4), pp. 374-392.

3 Haro Kraak (2022). *Waarom zijn zoveel problemen crisis gaan heten?* De Volkskrant, 23-12-2022.

4 Dennis Meadows, Donella Meadows, Jorgen Randers, William W. Behrens III (1972). *Limits to Growth*. Promotac.

5 Rien Fraanje en Han Polman (2022). *Niet elk verwaarloosd probleem is een crisis*. NRC, 14 september 2022.

bestuurders en hun adviseurs hebben zich vooral beperkt tot incidentenpolitiek en symptoombestrijding, inderdaad. Maar dat komt vooral, omdat ze op allerlei manieren verbonden zijn met alles dat de problemen mee heeft veroorzaakt, zoals wij allemaal trouwens. Zo zijn we jarenlang sterk afhankelijk geweest van fossiele brandstoffen voor onze overheidsinkomsten en is onze landbouwsector nog steeds van grote betekenis voor de Nederlandse export. Meer algemeen kunnen we het hebben over ons geloof in een vrije markt en alle andere bestaande tradities, normen en waarden. Dit alles laat zien dat de fundamentele waarop onze samenleving en economie zijn gebouwd de problemen mee heeft veroorzaakt.⁶

Om die reden worden tegenwoordig veel problemen als crisis bestempeld. In normaal spraakgebruik is een crisis een probleem dat het grotere geheel in gevaar brengt.⁷ Nu is het grotere geheel de oorzaak van het probleem. In plaats van een gewone crisis is er nu dus sprake van een systeemcrisis: zonder het geheel te veranderen kunnen de grote problemen van deze tijd niet worden aangepakt.

Crisis en transitie

Dat we ons straks zorgen moeten maken over de gevolgen van zeespiegelstijging en inwoners van Polynesië dat nu al doen; dat de temperatuurstijging in grote delen van de wereld steeds vaker leidt tot hittegolven, overstromingen en natuurbranden; dat jonge stellen noodgedwongen bij hun ouders op zolder wonen, omdat ze nergens een betaalbare woning kunnen vinden; dat landbouwers geen toekomst meer zien voor hun boerenbedrijf; dat boswachters ieder jaar meer bomen zien verdwijnen; dat wintersporters tegenwoordig voor alle zekerheid wandelschoenen meenemen; en ik kan even doorgaan – het zijn geen problemen die op zichzelf staan. Het zijn

6 Martijn van der Steen, Maarten Otto, Petra Ophoff, Reinier Simon Thomas, Jitske van Popering-Verkerk, Koen van Ramshorst, Bruno Koopmans (2021). *Samenhang vraagt sturing: ontwerpdilemma's voor sturing in tijden van energietransitie*. NSOB.

7 Het woord crisis is (net als kritiek en criterium overigens) afgeleid van het Griekse κρίσις (krisis), wat beslissing betekent. Een crisis is zo gezien een beslissend moment. Het begrip crisis werd eerst in de geneeskunde gebruikt om een beslissend keerpunt in een ziektebeeld te omschrijven. In het moderne spraakgebruik is het een noodsituatie die het functioneren van een stelsel verstoort. Noline van der Sij (2023) (red.). *Van Dale etymologisch woordenboek*. Van Dale.

problemen die op allerlei manieren verbonden zijn met de huidige economische, maatschappelijke en politieke orde: de bestaande combinatie van technologieën, bedrijfsmodellen, markten, sociale praktijken, overheidsbeleid en infrastructuren die maatschappelijke functies of diensten levert, als energie, voedsel en transport.⁸ Misschien nog fundamenteeler: de crises van nu hebben ook te maken met hoe we nadenken over onszelf, de samenleving en de natuur.⁹ Eenvoudige problemen bestaan niet meer; de grond onder onze voeten is aan het wegzakken. Bestaande manieren van denken, werken en organiseren zijn niet langer houdbaar.¹⁰

Het is dus niet vreemd dat we in tijden van crises ook over transitie spreken. We hebben het dan over de duurzaamheidstransitie die vooral een energietransitie is, maar ook een voedsel- en landbouwtransitie. Zoals er ook transitie nodig zijn voor de hardnekkige problemen op het gebied van wonen en zorg. Om de grote problemen van nu aan te kunnen pakken zijn fundamentele veranderingen nodig: een verandering van kijken, denken en doen, van andere machtsverhoudingen, andere productiesystemen en andere manieren van besturen en organiseren. Want dat is wat een transitie is. Het is geen verandering binnen de kaders en principes van het bestaande, maar een wijziging van die kaders en principes zelf.¹¹ Meer van hetzelfde werkt niet meer; het moet anders.

Transitietheorie

Volgens de transitietheorie, waar vooral Nederlandse wetenschappers – ook van deze universiteit – een belangrijke bijdrage aan hebben geleverd, is een transitie een betrekkelijk chaotisch proces dat zich op verschillende niveaus voltrekt.¹²

8 Frank W. Geels (2002). 'Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study.' *Research Policy* 31 (2002) 1257–1274

9 René Ten Bos (2017). *Dwalen in het Anthropoceen*. Boom.

10 Colette van der Minne, Marko Hekkert, André Nijhof, Lucas Simons, Derk Loorbach, Katrien Termeer (2021). *Houvast voor duurzame vernieuwers: vier perspectieven op transitiedenken en doen*. Het Groene Brein, UU, Nyenrode, WUR.

11 Derk Loorbach (2010). *Transition Management for Sustainable Development: a Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework*. *Governance*, 23(1), pg. 161-183.

12 Zie onder andere: John Grin, Jan Rotmans & Johan Schot (2010). *Transitions to Sustainable Development: New Directions in the Study of Long Term Transformative Change*. Routledge; John Grin (2016). *Transition Studies: Basic Ideas and Analytical Approaches*. Hans Günter Brauch, Ursula Oswald Spring, John Grin, Jürgen Scheffran (eds.) *Handbook on Sustainability Transition and Sustainable Peace*. Springer.

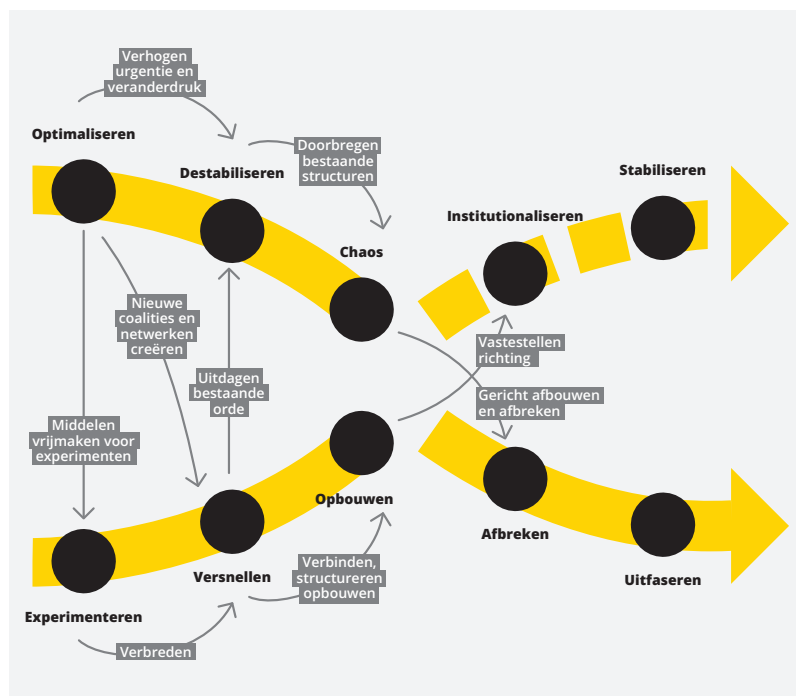
- Het eerste, meest algemene *macroniveau*, is de plek waar grote ontwikkelingen en trends zich voltrekken zoals globalisering, vergrijzing, individualisering of klimaatverandering.
- Het *mesoniveau* is de plek waar het moet gebeuren, maar waar verandering het lastigst is. Ik heb het net omschreven als de economische, maatschappelijke en politieke orde, maar het wordt in de transitietheorie ook wel regime genoemd. Dit is het niveau waar historisch gegroeide manieren van denken, werken en organiseren zich laten gelden in de vorm van machtsverhoudingen, eigendomsverhoudingen, beleid, regels en wetten.
- Het *microniveau* van transitie is de plek waar veranderingen zich al voltrekken: hier ontstaan nieuwe, alternatieve manieren van denken, werken en organiseren die afwijken van het dominante regime, zoals innovaties en experimenten.¹³

Transities kennen volgens deze theorie vaste patronen van opbouw, afbouw en ombouw, die elkaar kunnen versterken of tegenwerken.¹⁴ Deze processen zijn de uitkomst van nieuwe eisen die ontwikkelingen op het macroniveau – zoals klimaatverandering – stellen aan de historisch gegroeide economische, maatschappelijke en politieke orde. Aanvankelijk wordt binnen deze orde – het regime – naar oplossingen gezocht door het bestaande te vernieuwen en te verbeteren. Op de langere termijn blijkt dit vaak niet houdbaar: het lukt niet meer om met bestaande oplossingen alle nieuwe problemen aan te pakken, terwijl de druk om dat te doen juist oploopt. Dit stimuleert anderen om alternatieven te ontwikkelen, die na verloop van tijd concurrerend worden. We hebben het dan over technologische innovaties, nieuwe businessmodellen, organisatievormen of leefstijlen. Zo raakt de gevestigde orde steeds meer uit evenwicht. Op een bepaald moment loopt de druk zo op, dat de bestaande economische, maatschappelijke en politieke orde ge-

13 Frank W. Geels (2002). *Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study*. *Research Policy* 31 pg. 1257–1274

14 Danielle Davelaar (2020). *Transformation for sustainability: a deep leverage points approach*. *Sustainability Science* 16, pg. 727–747.

dwongen wordt tot snellere aanpassing, er systeemcrises aan de oppervlakte komen en legitimiteit verdwijnt. In deze onzekere fase kan het alle kanten op, behalve terug naar het oude.¹⁵ Dat is een fase van wanorde en onzekerheid, die we nu op allerlei manieren om ons heen zien.



Model DRIFT¹⁶

15 Martijn van der Steen en Derk Loorbach (2023). *Energietransitie: sturing van transitie en de transitie van sturing?* Tom Overmans, Marlies Honingh en Mirko Noordegraaf (red.). *Maatschappelijke bestuurskunde: hoe verbindende bestuurskundigen (kunnen) inspelen op maatschappelijke vraagstukken.* Boombestuurkunde, pg. 73-96.

16 Zie: Colette van der Minne, Marko Hekkert, André Nijhof, Lucas Simons, Derk Loorbach, Katrien Termeer (2021). *Houvast voor duurzame vernieuwers: vier perspectieven op transitiedenken en doen.* Het Groene Brein, UU, Nyenrode, WUR.

Transities, conflict en strijd

Sommigen spreken daarom niet van transities maar van transformaties en trekken historische vergelijkingen met de overgang van de feodale landbouw-economie naar het industriële kapitalisme. Een overgang die gepaard ging met volksoptstanden, godsdienstoorlogen en ander oproer.¹⁷ Volgens mijn Utrechtse collega Beatrice de Graaff is dat ook nu niet ondenkbaar: waarom zou er na weer een jaar vol natuurrampen geen revolutionaire opstand kunnen uitbreken?¹⁸ Binnenkort verschijnt een essay van mijn directe collega Albert Meijer voor het ministerie van V&J over hoe de politie zich kan voorbereiden op maatschappelijke onrust die ontstaat rondom transities.¹⁹ We hebben daar met alle boerenprotesten en klimaatdemonstraties al flink wat voorbeelden van gezien. Transities zijn namelijk in de kern normatief en omstreden.²⁰ Transities richten zich op een verandering van de bestaande manieren van denken, werken en organiseren; en dat raakt grote bedrijven, instellingen en gewone burgers rechtstreeks in hun belangen. Tegelijkertijd zien we dat de problemen van de bestaande situatie, andere belangen ook weer schaad. Ook psychologisch zien we allerlei spanningen ontstaan. Transities maken mensen onzeker en angstig: datgene wat bekend en vertrouwd is voldoet niet meer, maar wat daarvoor in de plaats komt is nog duidelijk. Anderzijds zijn er ook veel mensen onzeker en angstig over klimaatverandering of over het verlies aan biodiversiteit, zij zullen juist emotioneel kiezen voor transities.²¹ Transities zijn dus een bron van spanningen en conflicten. Gevestigde belangen verzetten zich, nieuwe belangen vechten zich in, maatschappelijke polarisatie speelt op.²²

17 Karl Polanyi (2001). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time.* Ballantine Books.

18 <https://www.uu.nl/ opinie/klimaatexperts-halen-de-verbeelding-in-huis>. Zie ook: Daniel Lindvall (2021). *Democracy and the Challenge of Climate Change - International IDEA Discussion Paper 3.* International Institute for Democracy and Electoral Assistance, pg 8.

19 Albert Meijer (2024). *Transformatieve politie: over de politiefunctie, nieuwe maatschappelijk conflicten en de just transition-Essay t.b.v. visie op de politiefunctie geschreven op verzoek van het directoraat-generaal Politie en Veiligheidsregio's (DGPenV) van het ministerie van J&V.* Te verschijnen. USBO.

20 Derk Loorbach (2014). *To Transition! Governance Panarchy in the New Transformation.* EUR.

21 Paul Upham, Paula Bågel, Katinka Johansen (2019). *Energy Transitions and Social Psychology: A Sociotechnical Perspective.* Routledge.

22 Martijn van der Steen en Derk Loorbach (2023). *Energietransitie: sturing van transitie en de transitie van sturing?* Tom Overmans, Marlies Honingh en Mirko Noordegraaf (red.). *Maatschappelijke bestuurskunde: hoe verbindende bestuurskundigen (kunnen) inspelen op maatschappelijke vraagstukken.* Boombestuurkunde, pg. 73-96.

Dat hindert het functioneren van de democratie en het hindert ook de voortgang van noodzakelijke transitieën.

Dit alles brengt overheden in een lastige spagaat. Aan de ene kant zijn overheden gericht op het bewaken van de bestaande maatschappelijke orde, ook omdat ze er op allerlei manieren mee vergroeid zijn, zoals het fossiele energiesysteem of agro-industriële voedselsysteem. Aan de andere kant zijn ze ook genooddaakt om fundamentele veranderingen in goede banen te leiden die grote gevestigde belangen raken: economische, maatschappelijke en politieke belangen.²³ In een democratie is het extra lastig om met die spanningen om te gaan.

Transities en democratie

Het is zelfs de vraag of democratie en transitie wel goed samengaan.²⁴ Zo kan de democratische noodzaak tot consensusvorming goed georganiseerde belangen een soort vetorecht geven waarmee ze transitieën flink kunnen vertragen of zelfs dwarsbomen.²⁵ Dat zien we in Nederland bij de gestaakte poging om tot een landbouwakkoord te komen, of bij de moeite die het internationaal kost om afspraken te maken over klimaatmaatregelen.²⁶ In het verlengde hiervan wordt ook gesteld dat de schaal waarop we democratie hebben georganiseerd niet overeenkomt met de schaal waarop er naar oplossingen moet worden gezocht: nationale democratieën staan een internationale aanpak van de klimaatcrisis zo in de weg.²⁷ Tot slot wordt gewezen op het gegeven dat democratieën niet verder kijken dan de volgende

-
- 23 Zie: Martijn van der Steen en Derk Loorbach (2023). *Energietransitie: sturing van transitie en de transitie van sturing? Tom Overmans, Marlies Hovingh en Mirko Noordegraaf (red.). Maatschappelijke bestuurskunde: hoe verbindende bestuurskundigen (kunnen) inspelen op maatschappelijke vraagstukken. Boombestuurskunde*, pg. 73-96.
- 24 Maurice van Turnhout (2022). *Staat de democratie de aanpak van de klimaatcrisis in de weg? Trouw* 23 juni 2022; Jaap Tielbeke (2023). *Kunnen goed klimaatbeleid en democratie wel samengaan? De Groene Amsterdammer* 26 juni 2023.
- 25 Jacob Hacker & Paul Pierson (2010). *Winner-take-all politics: How Washington made the rich richer and turned its back on the middle class*. Simon & Schuster.
- 26 George Tsebelis, George (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton University Press.
- 27 Rolf Lidskog & Ingemar Elander (2010). *Addressing Climate Change Democratically: Multi-Level Governance, Transnational Networks and Governmental Structures*. *Sustainable Development* 18, pg. 32–41.

verkiezingen en vaak gevoelig zijn voor populisme, waardoor de langetermijnbelangen van transitieën gemakkelijk naar de achtergrond verdwijnen.²⁸ Ook daarvan kennen we genoeg voorbeelden.

Hiertegenover wordt gesteld dat democratieën juist heel bevorderlijk zijn voor transitieën. In een democratie zijn inwoners goed geïnformeerd over de oorzaken en gevolgen van de klimaatcrisis en hebben zij alle ruimte om te protesteren voor een stevig klimaatbeleid.²⁹ Verder is er in een open democratische samenleving alle vrijheid om te reizen, internationaal onderzoek te doen, te communiceren en ideeën uit te wisselen, wat niet alleen het bewustzijn van milieukwesties bevordert, maar ook de ontwikkeling van innovatieve oplossingen.³⁰

Theoretisch gezien is er dus onduidelijk of democratie een transitie helpt of hindert.³¹ Ook empirisch onderzoek laat een gemengd beeld zien: in democratieën is er weliswaar wel wat meer steun voor klimaatmaatregelen, maar democratieën zijn niet meteen effectiever in het doorvoeren van de transitieën die hiervoor nodig zijn.³² Omgekeerd is er ook literatuur die laat zien dat transitieën – en de problemen die hieraan ten grondslag liggen – allerlei maatschappelijke spanningen veroorzaken die de democratie verzwakken, hoewel andere literatuur stelt dat deze spanningen de democratie juist weer versterken.³³ Ook hierover bestaat geen wetenschappelijke overeenstemming.

-
- 28 Eefje Steenvoorden & Eelco Hartevelde (2018). *The appeal of nostalgia: the influence of societal pessimism on support for populist radical right parties*. *West European Politics* 41 (1) pg. 28–52; Cas Mudde (2007). *Populism: A very short introduction*. Oxford University Press.
- 29 Scott Barrett, & Kathryn Graddy (2000). *Freedom, growth, and the environment*. *Environment and Development Economics*, 5(4), pg. 433–456.
- 30 Michèle Bättig & Thomas Bernauer (2009). *National Institutions and Global Public Goods: Are Democracies More Cooperative in Climate Change Policy? International Organization* 63(2) pg. 281–308.
- 31 Peter Burnell (2012). *Democracy, democratization and climate change: complex relationships*. *Democratization* 19 (5), pp. 813–842
- 32 Michèle Bättig & Thomas Bernauer (2009). *National Institutions and Global Public Goods: Are Democracies More Cooperative in Climate Change Policy? International Organization* 63(2) pg. 281–308.
- 33 Stefan Rahmstorf & Dim Coumou (2011). *Increase of extreme events in a warming world*. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 108 (44), pg. 17905–17909; Muhammad Habibur Rahman, Nejat Anbarci, Prasad Bhattacharya, Mehmet A Ulbasoglu (2017). *Can extreme rainfall trigger democratic change? - the role of flood-induced corruption*, *Public Choice* 171: 331–358.

Democratie en transitie: drie benaderingen

Bij gebrek aan een eenduidig antwoord op de vraag of democratie een belemmering of juist een voorwaarde is voor transities, is het veel zinvoller om na te gaan hoe er in theorie en praktijk wordt omgegaan met de spanningen tussen democratie en transitie. Deze spanningen kunnen worden teruggevoerd op de relatie tussen democratische invloed en een effectieve aanpak van maatschappelijke problemen. Dit is een van de kernthema's in de bestuurskunde en de politicologie.³⁴ In de literatuur zien we globaal drie strategieën om de spanningen tussen democratie en transitie hanteerbaar te maken.³⁵

1. De eerste strategie is die van het *technocratisch elitisme*: hier wordt de democratie min of meer (of zelfs helemaal) buitenspel gezet.
2. De tweede strategie is gericht op *democratische hervormingen*: hier wordt de inrichting van democratie in overeenstemming gebracht met transitie-doelen.
3. De laatste strategie omschrijf ik als *inclusieve conflictregulering*. Hier wordt gepoogd de democratie zo aan te passen dat de maatschappelijke en politieke conflicten die transities met zich meebrengen, beter in goede banen kunnen worden geleid.

Iedere strategie is gebaseerd op andere bestuurskundige en politicologische benaderingen. Om straks beter duidelijk te kunnen maken welke benadering ik zal gaan kiezen en waarom, zal ik de drie strategieën wat uitgebreider behandelen.

Technocratisch elitisme: 'wij weten wat goed voor u is'

De eerste benadering kan worden omschreven als technocratisch elitisme. Hier wordt ervan uitgegaan dat democratie het realiseren van transities belemmert. Deelbelangen, meningsverschillen, partijpolitieke profilering en populistische stemmingmakerij staan de effectiviteit van beleid immers alleen maar in de weg. Om die reden is de besluitvorming rond transities

³⁴ Robert A. Dahl (1994). *A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation*. *Political Science Quarterly*, 109 (1), pg. 23-34.

³⁵ Amanda Machin (2021). *Climates of democracy: skeptical, rational, and radical imaginaries*. *WIREs Climate Change* 13 (774), pg. 1-13.

voorbehouden aan bestuurders en hun ambtenaren, met vaak ook een grote rol voor vertegenwoordigers van bedrijven en instellingen die een bijdrage aan de transities kunnen leveren. Deze benadering is allereerst technocratisch: keuzevraagstukken die met transities gemoeid zijn, worden op een technische manier benaderd, waarmee ze onttrokken worden aan democratische besluitvorming. Politieke keuzes worden zo gedepolitiseerd, ze worden gepresenteerd als een zakelijk en technisch onderwerp voor milieukundigen, energietechnici, economen, juristen, medici, enzovoorts. De vraag waar windturbines moeten worden geplaatst of waar nieuwe woonwijken worden gebouwd, zijn dan niet het onderwerp van een politieke afweging, maar de uitkomst van een technische overweging en rekensommen. De populariteit van de term 'maatschappelijke opgave' is een voorbeeld van deze depolitiseringstendens: het neemt een taak of opdracht als gegeven en ontkent dat hieraan politieke keuzes ten grondslag hebben gelegen. In dat verband wordt geregeld het Engelstalige acroniem TINA gebruikt: *There Is No Alternative*, er valt niets meer te kiezen. Vanwege de grote noodzaak om klimaatproblemen snel aan te pakken en vanwege de internationale afspraken die er hierover al zijn gemaakt, is er inderdaad niet veel te kiezen. Sommigen gaan zelfs iets verder: omdat er sprake is van een klimaat-noodtoestand moeten we de democratie tijdelijk buiten werking stellen.³⁶

Het technocratisch elitisme is zoals de naam al zegt dus ook elitistisch. De politiek wordt in deze benadering niet alleen weggeredeneerd maar ook weggeorganiseerd. De politieke besluitvorming verplaatst zich naar plekken waar politici en inwoners geen toegang toe hebben: internationale klimaatconferenties en nationale klimaattafels, gebiedsprocessen, regiobesturen en andere interbestuurlijke overlegorganen. Bijna 30 jaar na de verschijning van *De verplaatsing van de politiek* van Mark Bovens en anderen³⁷ moet worden geconstateerd dat deze verplaatsing zich sterk heeft doorgezet.

³⁶ Aloys Prinz (2023). *An Ecological Dictatorship to Save the Planet? The Political Economics of Climate Dictatorship and Climate Clubs*. SSRN. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4498228>

³⁷ Mark Bovens, Wim Derksen, Willem Witteveen, Paul Kalma & Frans Becker (1995). *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*. Wiardi Beckman Stichting.

Deze benadering is erg herkenbaar in de aanpak van duurzaamheidstransities. Vertegenwoordigers van overheden, bedrijven en maatschappelijke instellingen besluiten over de aanpak van duurzaamheidsvraagstukken, zonder dat hier uitgebreide politieke en maatschappelijke debatten aan vooraf zijn gegaan. Laten we beginnen met het internationale klimaatakkoord van Parijs, waar vergaande afspraken werden gemaakt om de opwarming van de aarde te beperken. Het parlement kon hier pas achteraf over oordelen en er was geen ruimte om van de onderhandelingsresultaten af te wijken. Dat zien we ook hierna bij het nationale klimaatakkoord: het akkoord van Parijs werd hier aan verschillende klimaattafels uitgewerkt in concrete plannen met vertegenwoordigers van overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke partijen. Door de gekozen opzet van dit klimaatberaad was er ook hier weinig ruimte voor het parlement om af te wijken van de onderhandelingsresultaten. Van een breed maatschappelijk of politiek debat over bijvoorbeeld het plan om hele woonwijken van het gasnet af te koppelen, was geen sprake. Verder was het ook maar de vraag in welke mate de deelnemers aan de klimaattafels - zoals de vereniging Eigen Huis, Bouwend Nederland, de ANWB, de Fietzersbond, Stichting Natuur en Milieu – gezamenlijk wel een breed genoeg draagvlak hebben om zulke vergaande besluiten te nemen.³⁸ De afspraken uit het nationale klimaatakkoord op het gebied van duurzame energie worden momenteel verder uitgewerkt in regionale energie strategieën, meestal afgekort als RES. In 30 regio's werken gemeenten, provincies en waterschappen hier plannen uit voor de opwekking, transport en opslag van duurzame energie.³⁹ Ook hier is het verhaal hetzelfde: hoewel de RES formeel door gemeenteraden,

38 Ruud Koole (2019). *Is een 'akkoorden-democratie' wel een democratie?* *RegelMaat* (34) 2, pg. 95-111.

39 *Als ik een leerstoel had op het gebied van regionaal bestuur, zou ik hier uitgebreid stilstaan bij de staatsrechtelijk nogal opmerkelijke bestuurlijke vormgeving van de RES-regio's: het is regionaal bestuur zonder een regionaal bestuur.* Marcel Boogers (2020). *Energie en democratie: democratische invloed op regionale energiestrategieën en andere complexe besluitvormingsprocessen. Beleid en Maatschappij* (47) 2, pg. 210-215. Zie ook: Klaartje Peters, Rob de Greef, Marcel Boogers en Geerten Boogaard (2022). *Regionale samenwerking en gemeenteraden: een samenvattend onderzoek naar de legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden.* Stichting Decentraal Bestuur.

provinciale staten en waterschapsbesturen worden vastgesteld, hebben zij in de totstandkoming ervan maar een beperkte rol gespeeld.⁴⁰ Voor inwoners geldt dat nog meer.⁴¹

De benadering van het technocratisch elitisme is in de praktijk én wetenschap nogal dominant, overigens niet alleen bij duurzaamheidstransities.⁴² Politiek filosofen als Chantal Mouffe en Yascha Mounk en populisme-onderzoekers als Cas Mudde waarschuwen voor de gevaren hiervan: als politieke tegenstellingen langdurig onder tafel worden geveegd, kunnen ze leiden tot polarisatie en uitgroeien tot snel escalerende maatschappelijke en politieke conflicten.⁴³ Ook de WRR wees ons zeer onlangs op de maatschappelijke gevolgen van dit technocratisch elitisme. Als mensen geen deelgenoot worden gemaakt van politieke afwegingen die hen raken – en besluiten achter hun rug worden genomen – verliezen ze grip op hun leven wat kan leiden tot gezondheidsproblemen, maatschappelijk onbehagen en soms zelfs complotdenken. We zien daar tegenwoordig genoeg voorbeelden van.⁴⁴ Een andere kritiek op dit technocratisch elitisme is dat minder goed georganiseerde belangen minder goed gehoord worden, waardoor de kosten en baten van transitie vaak niet eerlijk zijn verdeeld. Klimaatbeleid komt zo het *minst* tegemoet aan de wensen van mensen die het sterkst getroffen worden door klimaatproblemen, terwijl zij er relatief wel het *meest* aan meebetalen. In dat verband wordt in de literatuur gesproken over de noodzaak van *just transitions*: transitie die rekening houden met de belangen van kwetsbare groepen en hen hier ook een stem in geeft.⁴⁵

40 Thijs Vermeulen (2023). *Democratie voor de wind.* *Bestuurswetenschappen* 77 (3) pg. 35-56.

41 Rick de Vries & Jetske Bouma (2023). *Burgerbetrokkenheid bij RES-besluitvorming: achtergrondrapport bij het Signalenrapport Burgerbetrokkenheid.* PBL, pg 35.

42 Wim Voermans (2021). *Het land moet bestuurd worden: Machiavelli in de polder.* Prometheus.

43 Cas Mudde (2017). *On Extremism and Democracy in Europe.* Routledge; Chantal Mouffe (2005), *Over het politieke.* Klement; Yascha Mounk (2018). *The People vs. Democracy: Why Our Freedom is in Danger and How to Save it.* Harvard University Press.

44 WRR (2023). *Grip: het maatschappelijk belang van persoonlijke controle.* WRR.

45 Darren McCauley, Raphael Heffron (2018). *Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice.* *Energy Policy*, 119 (1), pg. 1-7

De Nederlandse bestuurskunde heeft zich over het algemeen weinig kritisch opgesteld tegenover het technocratisch elitisme. Integendeel: met een sterke focus op bestuurlijke effectiviteit en het realiseren van maatschappelijke opgaven heeft de Nederlandse bestuurskunde actief bijgedragen aan deze manier van werken en denken. De bestuurskunde heeft zich vooral gericht op het ontwikkelen van ‘instrumentele kennis’ die is bedoeld om de bestuurlijke praktijk te verbeteren.⁴⁶ ‘Het politieke’ is in deze visie een aparte werkelijkheid die min of meer los staat van bestuurlijk handelen,⁴⁷ waarmee lippendienst wordt bewezen aan het depolitiseringsstreven in het technocratisch elitisme. De ‘kritische bestuurskunde’ geeft hieraan de laatste tijd wat tegenwicht door aandacht te vragen voor het politiek handelen in de beleidspraktijk.⁴⁸ Ik ga hier straks bij de bespreking van de laatste benadering van democratie en transitie verder op in.

Democratische hervorming: ‘laat iedereen meepraten’

Nu eerst de tweede benadering. Hier is democratie geen probleem, maar juist de oplossing. Om voortgang te kunnen boeken met alle transities is niet minder, maar juist meer democratie nodig.⁴⁹ De gedachte is dat alle stemmen die een belang hebben bij de aanpak van fundamentele crises, in het huidige democratische bestel onvoldoende tot hun recht komen. Als hun geluiden beter gehoord worden, bevordert dat transities.⁵⁰ Om die reden stelt deze stroming allereerst een uitbreiding van de democratische *demos* voor. Toekomstige generaties, dieren of natuurgebieden krijgen dan via woordvoerders en ombudslieden een plaats in de democratische besluitvorming.⁵¹

46 Robert van Putten, Lars Dorren & Willem Trommel (2020). *Kritische bestuurskunde: naar een reflexief perspectief op bestuur en beleid*. *Bestuurskunde* (29) 1, pg. 3-9.

47 Zie: Myrte Ferwerda, Paul Frissen, Martin Schulz en Mark van Twist (red.) (2020). *De politiek, netwerken en het politieke*. NSOB.

48 James H. Svara (1998). *The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration*. *Public Administration Review* 58 (1), pg. 51-58; Richard Box (2005). *Critical social theory in public administration*. M.E. Sharpe; Thomas Schillemans (2017). *Staat van de bestuurskunde: uitdagingen en kansen op vier belangrijke velden*. Philip Karré, Thomas Schillemans, Martijn van der Steen & Zeger van der Wal (red.), *Toekomst van de bestuurskunde*. *Boom bestuurskunde*, pg. 129-143.

49 Richard Deese (2019). *Climate Change and the Future of Democracy*. Springer.

50 Brian Doherty & Marius de Geus (eds.) (1996). *Democracy and Green Political Thought: Sustainability, Rights and Citizenship*. Routledge.

51 Robyn Eckersley, (2020). *Ecological democracy and the rise and decline of liberal democracy*. *Environmental Politics* 29(2), pg. 214-234.

In de praktijk zien we daar wat voorbeelden van, zoals het Natuurgebied Eijsder Beemden dat van het gemeentebestuur van Eijsden-Margraten rechtspersoonlijkheid heeft gekregen.⁵² Minder exotische voorbeelden zijn de kwaliteitszetels voor natuurbeheerders in waterschapsbesturen en de politieke vertegenwoordiging van de Partij voor de Dieren. Als het gaat over toekomstige generaties kunnen we denken aan kinderburgemeesters in gemeenten of pleidooien om de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen.⁵³

Een ander type democratische hervormingsvoorstellen richt zich op schaalvergroting én -verkleining van democratie. Gezien de mondiale aard van duurzaamheidsvraagstukken ligt schaalvergroting natuurlijk voor de hand.⁵⁴ Dat zien we nu al op Europees niveau met de door het Europees Parlement vastgestelde Green Deal; op mondiaal niveau blijft democratische invloed beperkt tot lobbyactiviteiten van Greenpeace en andere NGO's. De gedachte achter dit schaalvergrotingsstreven is dat de aanpak van mondiale duurzaamheidsvraagstukken een stevige steun in de rug krijgt als de wereldbevolking zich op een of andere manier hierover uitsprekt.⁵⁵ Naast schaalvergroting wordt ook gepleit voor schaalverkleining. Zoals de transitietheorie al liet zien, krijgen transities op lokaal niveau de meeste ruimte, omdat hier gemakkelijker kan worden geëxperimenteerd met nieuwe technologieën, werkwijzen en organisatievormen. Verder bevordert kleinschaligheid de hechtheid van de politieke gemeenschap en daarmee de kwaliteit van de democratie, waardoor democratie en transitie elkaar juist op lokaal niveau het meest kunnen versterken.⁵⁶ Praktijkvoorbeelden hiervan zijn de zoge-

52 Haro Kraak (2023). *Natuur krijgt rechten en een eigen voogd in Zuid-Limburgse Eijsden-Margraten*. *De Volkskrant* 14 november 2023.

53 Rob (2019). *Jong geleerd, oud gedaan: pleidooi voor experimenten met het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd*. Raad voor het openbaar bestuur.

54 Holden, B. (2002). *Democracy and global warming*. Continuum.

55 Liesbeth van de Grift (2022). *Eén wereld of geen: politieke representatie in het Antropoceen*. Oratie. Universiteit Utrecht.

56 Frank Fischer (2017). *Climate crisis and the democratic prospect: Participatory governance in sustainable communities*. Oxford University Press.

naamde eco-cities en eco-villages⁵⁷ of lokale energiecoöperaties.⁵⁸ Wat deze schaalvergrotings- en schaalverkleiningsvoorstellen ingewikkeld maakt, is dat het in de theorie en praktijk lastig is om democratische processen op lokaal, nationaal en internationaal niveau met elkaar te verbinden, zeker als het om politiek omstreden kwesties gaat.⁵⁹

De laatste groep hervormingsvoorstellen zet in op het versterken van democratische deliberatie over duurzaamheidsvraagstukken met een meer gelijkwaardige uitwisseling van argumenten.⁶⁰ De gedachte is dat transitieplannen sneller op democratische steun kunnen rekenen als gevestigde belangen een minder dominante rol spelen in de besluitvorming hierover.⁶¹ Praktijkvoorbeelden hiervan zijn burgerberaden, waarin een relatief beperkte groep van gelote inwoners voorstellen uitwerken voor verschillende vraagstukken, bijvoorbeeld op het gebied van klimaat, afval en energie. Steenwijkerland en Amsterdam kenden een burgerberaad over duurzame energie; momenteel zijn er burgerberaden in uitvoering en voorbereiding op landelijk niveau en in provincie Gelderland (beiden: burgerberaad klimaat) en in Arnhem, Zoetermeer en Amsterdam (afvalbeleid). De inclusiviteit van het burgerberaad (zijn alle gezichtspunten en belangen vertegenwoordigd?), de kwaliteit van het debat (komen alle gezichtspunten en belangen goed aan bod?) en de politieke impact (leidt het ook tot concrete resultaten?) zijn wel een aandachtspunt; door voort te bouwen op eigen leerervaringen blijken G1000-burgerberaden in belangrijke mate aan deze punten tegemoet te komen.⁶²

57 Ioannis Chinis; Georgia Pozoukidou; Theodora Istorou (2024). *Renegotiating spatial planning practices: the role of collective initiatives and informal networks*. *European Planning Studies*, 32(2), pg. 263–280.

58 Hans Elzenga & Anne Marieke Schwencke (2015). *Lokale energiecoöperaties: nieuwe spelers in de energie*. *Bestuurskunde* (24) 2, pg. 17–26.

59 Andreas Ladner, Nicolas Keuffer, Harald Baldersheim, Nikos Hlepas, Pawel Swianiewicz, Kristof Steyvers, Carmen Navarro (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Palgrave MacMillan; Jonathan Pickering, Karin Bäckstrand & David Schlosberg (2020). *Between environmental and ecological democracy: Theory and practice at the democracy-environment nexus*. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 22(1), pg. 1–15.

60 Graham Smith (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press.

61 Robyn Eckersley (2017). *Geopolitical democracy in the Anthropocene*. *Political Studies*, 65(4), pg. 983–999.

62 In de internationale literatuur spreekt men van mini-publics. Franziska Eckardt (2021). *Let the people speak: Deliberative mini-publics: A pathway towards a participatory democracy?* University of Twente.

Samengevat is de hervormingsbenadering erop gericht om de democratie ‘ecologisch rationeler’ te maken met mechanismen voor bredere vertegenwoordiging, het op- en afschalen van democratische besluitvorming en door meer mogelijkheden te bieden voor democratische deliberatie. Deze benadering groeit in belang, niet alleen in de bestuurskunde en politicologie, maar ook in de praktijk. Omdat het eerdergenoemde technocratisch elitisme bij transitie allerlei maatschappelijk en politieke weerstanden oproept – ook omdat de kosten van transitie niet rechtvaardig zijn verdeeld – is meer aandacht voor nieuwe manieren om draagvlak te organiseren voor transitie. Daarmee heeft de hervormingsbenadering wel wat overeenkomsten met het technocratisch elitisme: het bereiken van transitiedoelen staat voorop. Waar het technocratisch elitisme de democratie buitenspel zet om transitie mogelijk te maken, wordt democratie hier hervormd om transitie beter mogelijk te maken.

Inclusieve conflictregulering: nieuwe tegenstellingen vragen om een nieuwe democratie

De derde benadering lijkt op de vorige, maar gaat flink wat stappen verder. Hier staan niet de transitiedoelen centraal, maar alle spanningen en conflicten die transitie oproepen.⁶³ Hierdoor raakt de democratie zelf ook in transitie en we zien daar nu al best veel voorbeelden van. Nieuwe tegenstellingen en conflicten die verbonden zijn met verschillende transitie stellen de democratie zoals we die nu kennen flink op de proef. In deze benadering wordt een afbraak van bestaande democratische instituties niet ondenkbaar gedacht, er wordt verschillend gedacht over de vraag of er vanzelf hier een nieuwe democratie voor in de plaats komt. Een diepgaande vernieuwing die op een aantal punten verder gaat dan de eerdergenoemde democratische hervormingen wordt in ieder geval wel bepleit. Klimaatverandering en andere crises worden zo gezien als een kans om de democratie opnieuw vorm te geven en nieuw leven in te blazen in plaats van als een probleem dat binnen de bestaande democratie kan worden opgelost.

63 Annelien Kenis & Erik Mathijs (2014). *Climate Change and Post-Politics: Repoliticizing the Present by Imagining the Future?* *Geoforum* 52, pg. 148–156.

Deze benadering kan worden aangeduid als inclusieve conflictregulering, omdat deze maximaal ruimte geeft aan de veelheid van tegenstrijdige eisen en meningen, waarbij wordt voortgebouwd op het pluralisme in de politicologie en politieke theorie.⁶⁴ Uitgangspunt is dat democratie politieke tegenstellingen omarmt én weet te overbruggen.⁶⁵ We moeten er ondanks alle verschillen ook weer samen uitkomen, is het devies van inclusieve conflictregelaars. Heftige politieke botsingen zijn pas mogelijk als we elkaars belangen en standpunten respecteren.⁶⁶ Democratie gaat hier dus over botsing én verbinding; met de titel van mijn oratie geef ik dus aan dat ik voor deze benadering kies.

Anders dan bij de democratische hervormers, is democratie hier niet zozeer een manier om tot betere besluiten te komen, maar vooral een mechanisme om conflicten te reguleren. En omdat die conflicten zijn veranderd, moet ook de democratie veranderen. Historisch gezien is het huidige politieke en democratische stelsel gegrondest op de dominante politieke scheidslijnen van de tijd waarin het tot ontwikkeling kwam: de tegenstelling tussen arbeid en kapitaal, tussen stad en platteland en tussen confessioneel en niet-confessioneel, zoals we nog steeds zien bij sociaaldemocratische, liberale en christendemocratische partijen.⁶⁷ Met de ontwikkeling van nieuwe politieke scheidslijnen rondom grote transities zien we nieuwe partijen opkomen als GroenLinks, de Partij voor de Dieren of de Boer Burger Beweging. Ook de opkomst van populistische partijen blijkt indirect te kunnen worden toegeschreven aan nieuwe tegenstellingen rond transities.⁶⁸ Deze nieuwe politieke scheidslijnen zorgen ervoor dat bestaande democratische spelregels wat ont-

64 Robert Dahl (1998). *On democracy*. Yale University Press. Chantal Mouffe (2005), *Over het politieke*. Klement

65 Benno Nietelbos (2016). *Political Legitimacy beyond Weber: An Analytical Framework*. Palgrave Macmillan.

66 Chantal Mouffe spreekt in dit verband over het verschil tussen agonisme (waarin men elkaars standpunten respecteert) en antagonisme (waarin men elkaar met alle middelen bestrijdt). Chantal Mouffe (2005), *Over het politieke*. Klement

67 Kari Palonen & José María Rosales (eds.) (2017). *Parliamentarism and democratic theory: Historical and contemporary perspectives*. Verlag Barbara Budrich; Seymour M. Lipset & Stein Rokkan (eds.) (1967). *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. Free Press.

68 Simone Cremaschi, Paula Rettl, Marco Cappelluti, Catherine E. De Vries (2023). *Geographies of Discontent: Public Service Deprivation and the Rise of the Far Right in Italy*- working paper 24-024. Harvard Business School.

regeld raken, zoals we laatst rond de kabinetsformatie duidelijk konden zien. Om de conflicten van vandaag in goede banen te kunnen leiden, is dus een transitie van de democratie nodig.

Inclusieve conflictregelaars zien daarnaast ook dat nieuwe politieke tegenstellingen de grenzen van politiek en democratie flink oprekken. Het wordt steeds problematischer gevonden dat democratische besluitvorming zich beperkt tot een klein deel van het publieke domein, namelijk het beleid van de overheid. Omdat de economische ordening in tijden van transitie steeds meer omstreden raakt, zien we dat de politieke strijd zich hiernaartoe verbreedt en er meer behoefte komt aan vormen van democratische zeggenschap hierover. Voorbeelden hiervan zijn protesterende boeren die distributiecentra van supermarkketens blokkeren. Of van internationale consumentenorganisaties die multinationals dwingen om zich duurzamer te gedragen.⁶⁹ Met wat goede wil kunnen ook complottheorieën die alle ellende in de wereld toeschrijven aan het *World Economic Forum*,⁷⁰ worden gezien als een wens tot meer democratische invloed in economische orderingsvraagstukken. Een interessant voorbeeld van hoe nieuwe economische tegenstellingen democratisch worden opgelost, zijn energiecoöperaties of andere vormen van gedeeld eigenaarschap van energievoorzieningen. Democratie betekent hier niet alleen dat je mag praten over het aantal windmolens of zonneparken, maar ook dat je kan delen in de opbrengsten hiervan. Dit blijkt veel weerstanden tegen windmolens en zonneparken weg te kunnen nemen. Door nieuwe – in dit geval economische – conflicten te onderkennen én te overbruggen, lukt het zo om succesvolle stappen in de energietransitie te zetten.⁷¹

69 Liesbeth van de Grift (2022). *Eén wereld of geen: politieke representatie in het Antropoceen*. Oratie. Universiteit Utrecht.

70 Jaron Harambam (2017). *De/politisering van de Waarheid: Complottheorieën, alternatieve feiten en nepnieuws in het tijdperk van de Postwaarheid*. *Sociologie* 13 (1), pg. 73-92.

71 Marieke Donders (2019). *De kracht van de coöperatie: Utrechtse ervaringen en het belang van verbinding voor lokale energie*. WECF Netherlands.

Behalve dat de grenzen van democratie worden opgerekt, wordt democratie in deze benadering ook opnieuw gedefinieerd. We zien in deze stroming veel aandacht voor post-marxistische, cosmopolitieke en eco-anarchistische visies op democratie, die meer nadruk leggen op vrijheid en gelijkheid dan op bestuurlijke zeggenschap.⁷² In de praktijk valt dan te denken aan kleinschalige duurzaamheidsinitiatieven op lokaal niveau – de in de vorige benadering genoemde eco-cities, eco-villages of lokale agrifood-collectieven⁷³ – maar ook aan burgerberaden. Anders dan bij de hervormingsbenadering gaat het hier vooral om het ruimte geven aan politieke conflicten én om de regulering van die conflicten.

Kortgezegd houdt deze benadering in dat alle transitieën leiden tot een transitie van de democratie. Politieke tegenstellingen waar de bestaande democratie weinig ruimte aan geeft, worden onder druk van de samenleving *gerepolitiseerd*, waarmee de democratie zoals we die kennen gaat veranderen. Over hoe dat gaat of hoort te gaan, is deze benadering nog wat onduidelijk. Dat nieuwe conflicten rond transitieën de bestaande conflictregulerende mechanismen van de democratie verstoren, daarover bestaat geen twijfel.⁷⁴ Maar of nieuwe conflicten automatisch zullen leiden tot nieuwe vormen van democratie, dat is natuurlijk maar de vraag. Het gevaar van technocratisch elitisme of van autocratie – dat politieke conflicten wegredeneert of onderdrukt – ligt immers op de loer. Om democratie te beschermen, moeten we dus nadenken over hoe we nieuwe conflicten ruimte kunnen geven en in goede banen kunnen leiden. Het gaat kortom om het ruimte geven aan botsing en verbinding.

⁷² Jacob Smessaert & Giuseppe Feola (2023). *Beyond Statism and Deliberation: Questioning Ecological Democracy through Eco-Anarchism and Cosmopolitics*. *Environmental Values* 32 (6), pg. 765–793.

⁷³ Jacob Smessaert & Giuseppe Feola (2024). *Becoming-Interdependent: Democratic Praxis In-Against-and-Beyond Capitalism in Agrifood Collectives*. *Antipode*. <https://doi.org/10.1111/anti.13040>.

⁷⁴ David Kinsella & David L. Rousseau (2009). *Democracy and Conflict Resolution*. Jacob Bercovitch, Victor Kremenyuk & William Zartman (eds.). *The SAGE Handbook of Conflict Resolution*. Sage, pg. 475-491.

Figuur 1: Technocratisch elitisme, democratische hervorming, inclusieve conflict-regulering: visie op transitie en democratie, strategie

	Visie op transitie	Visie op democratie	Strategie
1. Technocratisch elitisme	Technocratisch project	Behartiging korte termijnbelangen	Depolitiseren en verplaatsing van de politiek
2. Democratische hervorming	Democratisch project	Uitwisseling van ideeën	Verbreding vertegenwoordiging; op- en afschalen; burgerberaden
3. Inclusieve conflictregulering	Maatschappelijk project	Conflictregulering	Repolitiseren; verbreding domein democratie; herdefinitie democratie

Naar een onderzoeksagenda

Hiermee kom ik op de hoofdvraag die ik centraal wil stellen in mijn onderzoek: hoe kunnen we in tijden van transitieën ruimte geven aan botsing en verbinding? Om te voorkomen dat de democratie transitieën in de weg gaat staan en dat transitieën de democratie uithollen, is het antwoord op die vraag zoals gezegd erg belangrijk. Daarvoor moet ik er eerst achter zien te komen hoe botsingen en verbindingen in de praktijk tot stand komen. En welke factoren dat botsen en verbinden beïnvloeden. Daarbij sluit ik me aan bij de eerdergenoemde kritische bestuurskunde die de politiek en bestuur niet scheidt maar juist verbindt,⁷⁵ en bij politicologen die aandacht vragen voor de manier waarop conflicten worden georganiseerd en gereguleerd.⁷⁶

Hoe wordt in de praktijk gekozen tussen de verschillende manieren om met de spanning tussen democratie en transitie om te gaan en welke factoren zijn daarop van invloed? Hoe worden besluitvormingsprocessen over transi-

⁷⁵ James H. Svara (2001). *The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration*. *Public Administration Review* 61 (2), pg 176-183; Richard Box (2005). *Critical social theory in public administration*. M.E. Sharpe; Thomas Schillemans (2017). *Staat van de bestuurskunde: uitdagingen en kansen op vier belangrijke velden*. Philip Karré, Thomas Schillemans, Martijn van der Steen & Zeger van der Wal (red.), *Toekomst van de bestuurskunde*. Boom bestuurskunde, pg. 129-143.

⁷⁶ Tom van der Meer (2024). *Waardenloze politiek: hoe de Nederlandse politiek de kunst van het conflict verloor*. Querido.

ties vormgegeven en in welke mate komen alle conflicten en tegenstellingen hierin aan bod? Hoe zetten nieuwe transitie-conflicten de bestaande democratie onder druk? Welke nieuwe democratische mechanismen ontstaan er om deze nieuwe conflicten te kunnen reguleren en waarom?

Ik zie vijf onderzoekslijnen op drie thema's: de spanningen tussen democratie en transitie, politieke gemeenschapsvorming en de vormgeving van politieke keuzeprocessen.

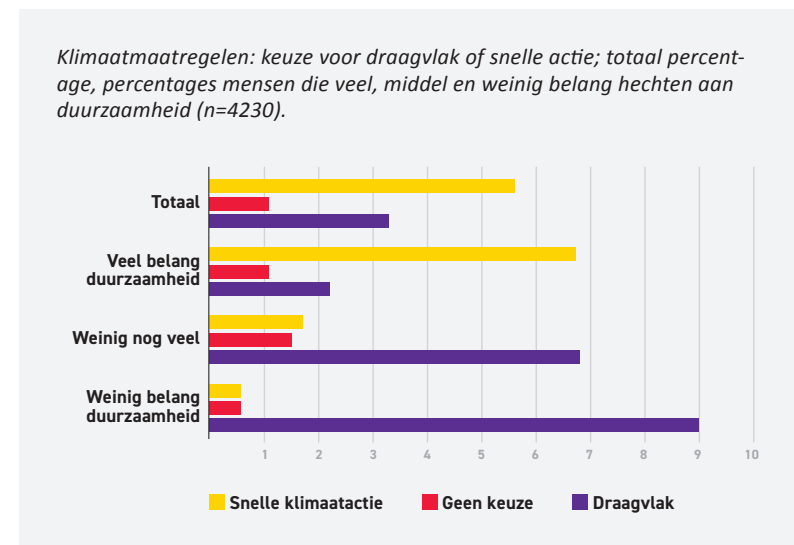
A. Hoe wordt omgegaan met spanningen tussen democratie en transitie?

1. De eerste meest algemene onderzoekslijn heeft betrekking op de manier waarop in de praktijk wordt omgegaan met de spanning tussen democratie en transitie. Zien we technocratisch elitisme, is er sprake van democratische hervorming of wordt er gewerkt aan inclusieve conflictregulering? Wie kiest voor deze benadering en waarom? En als we meerdere benaderingen naast elkaar zien, hoe ziet dat er dan uit? Om deze vragen te beantwoorden denk ik aan casestudies van concrete transitiepraktijken, zoals regionale energiestrategieën of regionale gebiedstafels waar overheden en belangenorganisaties maatregelen bedenken voor de aanpak van het stikstofvraagstuk. Maar we kunnen ook denken aan grootschalig enquêteonderzoek.

Laat ik daarvan meteen een voorbeeld geven. Een paar weken geleden heeft onderzoeksbureau Citisens op mijn verzoek in een enquête onder haar vaste panel vragen gesteld over klimaatbeleid. Meer specifiek ging het om de vraag of mensen vinden dat er genoeg naar hen wordt geluisterd. En of zij vinden dat er ook naar anderen moet worden geluisterd.⁷⁷ Op het eerste gezicht blijkt een meerderheid van de Nederlanders, als het gaat om milieubeleid, nogal technocratisch elitistisch te denken. Bijna 56% van de Nederlanders vindt het vooral

⁷⁷ Enquête in de periode 21-27 mei 2024 onder een steekproef van 18.000 panel-leden van het vaste Citisens-panel (N=75.000). De respons bedroeg ongeveer 24% (n=4400). De data zijn gewogen voor leeftijd, sexe, opleiding en provincie.

belangrijk dat de overheid snel met klimaatmaatregelen komt, terwijl slechts 33% vindt dat het vooral belangrijk is dat er voldoende draagvlak is hiervoor. De overige 11% vindt draagvlak en snelheid even belangrijk. Zoals verwacht vinden mensen die weinig belang hechten aan duurzaamheid⁷⁸ in grote meerderheid dat er uitgebreid naar draagvlak wordt gezocht; maar omgekeerd is het niet zo dat mensen die zich meer zorgen maken over klimaatverandering in even sterke mate voor snelle klimaatmaatregelen zijn. Integendeel, een redelijk deel van deze groep vindt ook dat er eerst naar draagvlak moet worden gezocht.



Daarmee komen we op de vraag of mensen bereid zijn om andermans meningen serieus te nemen. Laat ik het democratische inclusiviteit noemen.⁷⁹ Die blijkt best hoog: bijna de helft (48%) van de Nederlanders vindt het be-

⁷⁸ Index gebaseerd op de antwoorden op de vragen 'Hoe belangrijk vind je het dat er steeds meer aandacht is voor duurzaamheid en het klimaat?', 'Ik vind het belangrijk om duurzame keuzes te maken in mijn dagelijks leven' en 'Hoeveel ben jij met klimaatverandering bezig, als je jezelf vergelijkt met anderen?'. De betrouwbaarheid van deze schaal is hoog (alpha=0,91).

⁷⁹ Index gebaseerd op antwoorden op de vragen 'Ik vind dat er ook geluisterd moet worden naar mensen die anders over klimaatverandering denken dan ik' en 'De regering moet met zo veel mogelijk meningen over klimaatverandering rekening houden'. De betrouwbaarheid van deze schaal is redelijk (alpha=0,64).

langrijk dat er aandacht is voor de mening van anderen over duurzaamheid en vinden dat de overheid daar rekening mee moet houden. Dat percentage is trouwens lager bij mensen die duurzaamheid erg belangrijk vinden; voor hen hoeft er minder rekening gehouden te worden met de mening van anderen. Tot slot de vraag of men vindt dat er ook naar hen zelf geluisterd wordt. Daarover zijn de meesten kritisch: nog geen een op de vijf Nederlanders (19%) vindt dat hun mening over klimaatverandering goed gehoord wordt. Mensen die duurzaamheid belangrijk vinden, zijn hier overigens nog kritischer over. Zij vinden dat er niet genoeg geluisterd wordt naar hun wens tot verdergaande klimaatmaatregelen. Tot slot is het in deze partijpolitiek dynamische tijd interessant te weten hoe verschillende kiezersgroepen erover denken. Het zal niet verbazen dat het klimaatbewustzijn bij kiezers van GroenLinks-PvdA en PvdD het grootst is en bij Forum en PVV-kiezers het laagst. Het BBB-electoraat denkt hier overigens gematigder over: ruim vier tiende (42%) maakt zich hier ook zorgen om het klimaat. Over de mate waarin men vindt dat hun opvattingen over klimaatverandering gehoord worden, zijn er ook interessante verschillen. We zien dat kiezers die hebben gestemd op partijen die het kabinet gaan vormen hier over het algemeen positiever over denken dan kiezers die op toekomstige oppositiepartijen hebben gestemd. Nog diepgaandere analyses laat ik even achterwege, het was vooral bedoeld als voorproefje van wat de onderzoeken die ik in het kader van mijn leerstoel wil gaan uitvoeren.

B. Politieke gemeenschapsvorming

2. De tweede onderzoeklijn bestudeert het maatschappelijke verband waarbinnen transitieconflicten ontstaan en worden opgelost. Het gaat hier om politieke gemeenschapsvorming, waarbij het de vraag is hoe formele instituties en informele verbanden hieraan kunnen bijdragen. Binnen het radicaal pluralisme is dat een nog redelijk onontgonnen terrein. Zo ben ik met Julia Tschersich, Giuseppe Feola en Ozan Alakavuklar gestart met een onderzoek naar

de democratische praktijk van kleinschalige duurzaamheidsinitiatieven.⁸⁰ Hoe wordt democratie hier gedefinieerd en in de praktijk gebracht? En hoe ondersteunt of belemmert het duurzaamheidstransities? Verder begeleid ik onderzoek van mijn promovendus Jelle Turkenburg, die nagaat hoe het burgerberaad als democratische mini-gemeenschap het functioneren van de democratische maxi-gemeenschap in een gemeente of provincie beïnvloedt.⁸¹ Voortbouwend op zijn werk wil ik lokale en provinciale burgerberaden over duurzaamheidsvraagstukken verder onderzoeken. Ik hoop daarbij mijn samenwerking verder te intensiveren met USBO-collega's als Ank Michels, Lisanne de Blok, Tom Overmans, Hans Vollaard en Albert Meijer.

3. Als het gaat over politieke gemeenschapsvorming, de plek waar botsingen en verbindingen kunnen ontstaan, is het niveau van gemeenten natuurlijk ook erg relevant. De derde onderzoeklijn richt zich hierop. Ik heb me de afgelopen 30 jaar als onderzoeker verdiept in de verschillende manieren waarop gemeenten vorm hebben gegeven aan maatschappelijke, economische, technologische en ecologische transitities. In de literatuur is steeds meer aandacht voor de centrale rol die het lokaal bestuur hier van oudsher in speelt (van middeleeuwse maatschappelijke omwentelingen en industriële revoluties tot hedendaagse duurzaamheidstransities). Niet alleen omdat gemeenten het eerst worden geconfronteerd met de gevolgen van transitities, maar ook omdat conflicten en spanningen die transitities met zich meebrengen op lokaal niveau, het best in goede banen kunnen worden geleid.⁸² De vraag is dan hoe gemeenten botsingen en verbindingen tot stand brengen, én of gemeenten daar van de Rijksoverheid de benodigde ruimte voor krijgen. Een tijdje geleden ben ik met onderzoekers van USBO, het UMCU en Necker gestart met een on-

⁸⁰ Zie: Julia Tschersich, Stefanie Sievers-Glotzbach, Nina Gmeiner, Lea Kliem (2022). *The transformative potential of Seed Commons: Applying the social-ecological transformation framework to agri-food systems*. *Journal of Rural Studies* 97 pg. 290-302.

⁸¹ Jelle Turkenburg (2023). *In the eye of the maxi-public beholder: addressing democratic erosion via local participatory budgeting*. Paper NiG-conference 01-11-2023.

⁸² Maarten Prak (2019). *Stadsburgers: stedelijk burgerschap voor de Franse Revolutie*. *Prometeus*; Benjamin R. Barber (2013). *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. Yale University Press.

derzoek naar een heel andere transitie, die van de gezondheidszorg. De vraag is hier hoe het lokale gezondheidspreventiebeleid is georganiseerd en functioneert, en of het aansluit bij de perspectieven van inwoners.⁸³ Verder zie ik als het gaat om de rol van gemeenten in transities nog veel andere onderzoeksmogelijkheden.

C. De vormgeving van politieke keuzeprocessen: democratisch transitie-management

4. De vierde onderzoekslijn gaat in op de vormgeving van politieke keuzeprocessen die betrekking hebben op de gezamenlijke aanpak van transitie-opgaven door inwoners, organisaties, bedrijven, instellingen en lokale, regionale, provinciale en landelijke overheden. Komen alle politieke tegenstellingen wel goed aan bod of worden die weggeredeneerd of uit het besluitvormingsproces gefilterd?⁸⁴ Het gaat hier om democratisch transitie-management en de wijze waarop dat op een bij de opgave passende manier kan worden vormgegeven. Zoals ik net al aangaf, is dat transitie-management nu niet zo heel erg democratisch. Waar democratische sturing, controle en verantwoording staatsrechtelijk verankerd zijn in verticaal georganiseerde 'government'-structuren, worden transitie-opgaven in de praktijk aangepakt in horizontale 'governance'-netwerken die deze formele democratische verankering moeten ontberen. Hoewel de democratisering van governance-processen een klassiek vraagstuk is binnen de bestuurskunde, is de theoretische en praktische vooruitgang op dit punt nog beperkt.⁸⁵ Kern van het probleem is dat besturen samen besturen, terwijl democratische sturing, controle en verantwoording zich beperken tot afzonderlijke besturen. Dit schaadt de democratische invloed van inwoners en vertegenwoordigende organen, maar het heeft ook gevolgen voor de be-

83 <https://www.linkedin.com/pulse/necker-umc-utrecht-en-de-usbo-starten-onderzoek-naar-lokaal-s6a6e/>

84 Zie: Eva Wolf (2021). *How Policy Institutions Filter Conflict: The (De)Escalation of Policy Conflict through Closing Down or Opening Up the Space for Contestation*. *Built Environment* 47 (1) pg. 56-74.

85 Eva Sørensen en Jacob Torfing (2005). *The Democratic Anchorage of Governance Networks*. *Scandinavian Political Studies*, 28 (3), pg. 195-218.

stuurlijke slagvaardigheid, zeker bij omstreden transitievraagstukken.⁸⁶ De klassieke bestuurskundige en politicoloog Eric Elmer Schattschneider kan daarbij als inspiratie dienen. In zijn werk vraagt hij aandacht voor de rol van organisaties bij de structurering van politieke keuzeprocessen. Zijn bekendste uitspraak: '*Organization is the mobilization of bias. Some issues are organized into politics while others are organized out*'.⁸⁷ In mijn onderzoek wil ik dat eens verder uitwerken. Hoe maken organisaties het politieke verschil bij transitievraagstukken? Deze lijn sluit goed aan bij het USBO-onderzoek naar de vormgeving en organisatie van duurzaamheidsbeleid. Verder biedt het veel mogelijkheden om verbindingen te leggen tussen de universiteitsbrede onderzoeksprogramma's *Pathways to Sustainability* en *Institutions for Open Societies*.

5. De vijfde en laatste onderzoekslijn heeft betrekking op de manier waarop conflicten worden gereguleerd. In het onderzoek dat ik met collega's van Universiteit Maastricht en Necker uitvoer, hebben we bestuursculturen onderscheiden naar de mate waarin zij ruimte geven aan politieke botsingen en de mate waarin zij spelregels kennen die verbindingen mogelijk maken. Met het begrippenkader dat we in dit onderzoek hebben ontwikkeld, moeten we in staat zijn om het democratisch transitie-management ook cultureel te duiden.⁸⁸

Tot slot

Aan het eind van deze rede wil ik graag enkele woorden van dank uitspreken. Allereerst wil ik het College van Bestuur van de Universiteit Utrecht danken voor het in mij gestelde vertrouwen en de USBO voor het instellen van deze bijzondere leerstoel. Ook een woord van dank voor het warme welkom van mijn nieuwe collega's aan de USBO. Ik trappel om meer steentjes bij te

86 Marcel Boogers (2020). *Energie en democratie: democratische invloed op regionale energiestrategieën en andere complexe besluitvormingsprocessen*. *Beleid en Maatschappij* (47) 2, pg. 210-215.

87 Eric Elmer Schattschneider (1960). *The semi-sovereign people: a realist's view of democracy in America*. Holt, Rinehart and Winston, pg 71.

88 Marcel Boogers, Onno Verhagen, Sabine van Zuydam, Job van Meijeren (2024). *Beelden van bestuurscultuur: bestuursculturen in gemeenten en provincies onderzocht*. *Bestuurswetenschappen* 78 (2), pg. 40-56.

dragen aan het Utrechtse bestuurskundige onderzoek en onderwijs dan ik tot nu toe heb kunnen doen. Natuurlijk ben ik ook veel dank verschuldigd aan bureau Necker, die deze leerstoel mogelijk heeft gemaakt. ‘Democratie maak je’, is de slogan van dit bureau; met mijn onderzoek wil ik het denken verder helpen over hoe we democratie maken en hoe we dat beter kunnen doen. Als onderzoeker en adviseur bij dit bureau dat zich richt op democratisch samenspel, democratisch burgerschap, bestuurlijk leiderschap en integriteit heb ik me vanaf de eerste dag enorm thuis gevoeld.

Ook een dankwoord aan iedereen die me wetenschappelijk heeft gevormd: mijn oud-collega's van de universiteiten van Maastricht, Nijmegen, Tilburg en Twente. Daarbij denk ik niet alleen aan de hooggeleerde Arno Korsten, Pieter Tops, Frank Hendriks, Bas Denters en Klaartje Peters, maar ook aan mensen als Rodney Weterings, Henk Gossink, Sabine van Zuydam, Julien van Ostaaijen, Henk van der Kolk en Pieter-Jan van der Klok. Niet hooggeleerd, maar ik heb wel veel van hen geleerd. Een extra woord van dank aan mijn promotor Nico Nelissen, die rond 1970 als eerste het duurzaamheidsbeleid van de overheid en de opinies hierover van burgers over duurzaamheid in kaart bracht.⁸⁹ Nico, ik vind het een grote eer om in jouw voetsporen te mogen treden.

Nu ik toch aan het bedanken ben, ga ik nog even door. Ik richt me allereerst tot ‘*spa en sma*’, mijn vader en moeder. Jullie zorgzaamheid en warmte hebben me gebracht waar ik nu sta. Ook mijn dochters Noortje, Lidewij en Karlijn moet ik bedanken. Jammer dat jullie er niet bij kunnen zijn. Jullie leren me dat er zonder ruimte voor botsing ook geen verbinding kan zijn. Ik ben vreselijk trots op jullie. Tot slot dank ik mijn lieve levenspartner Desirée voor al haar navigatiekunsten op ons avontuurlijke pad vol transitie en liefdevolle verbindingen. En voor al het andere dat geen wetenschapper goed onder woorden kan brengen.

Ik heb gezegd.

⁸⁹ Zie onder andere: Nico Nelissen (1972). *Gemeenten en milieubesef. Raad der Europese Gemeenten*.



Universiteit
Utrecht

