



NOTITIE

# Democratische transitiesturing

Een gesprek met wetenschappers

# Democratische transitiesturing

Een gesprek met wetenschappers

Imre Teunissen, Henk Wesseling & Steven Blok

28 februari 2024

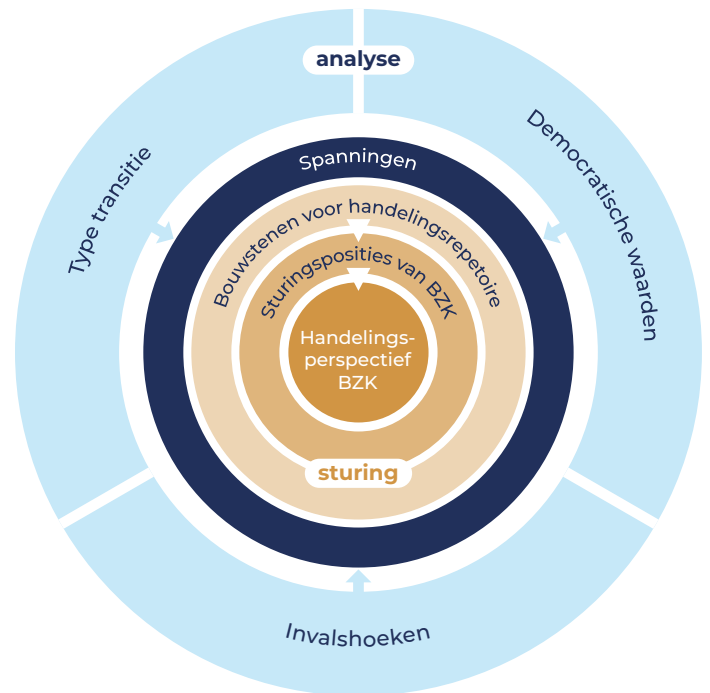
# Samenvatting

Het doel van het onderzoek is om te komen tot wetenschappelijke inzichten en het bieden van handvatten voor democratische sturing in transities. Ook maken we inzichtelijk hoe het ministerie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [BZK] hierbij zijn rol het beste kan innemen. De verschillende groeps- en individuele gesprekken met wetenschappers vormen de basis voor deze notitie. De volgende drie vragen staan centraal in dit onderzoek.

- **Sturen op transities:** hoe kan de rijksoverheid (en in het bijzonder BZK) vanuit publieke waarde(n) sturen op transities?
- **Maatschappelijk initiatief:** hoe kan de rijksoverheid (en in het bijzonder BZK) zich beter verhouden tot maatschappelijke initiatieven ter bevordering van transities?
- **Europa:** Hoe kan de rijksoverheid (en in het bijzonder BZK) het perspectief van de burger meenemen in het uitvoeren van de op EU-niveau vormgegeven transities?

De notitie richt zich niet op mogelijke staatsrechtelijke versterkingen van de representatieve democratie. Dit soort ingrepen betreffen meer dan het sturen op transities; ze gaan over het functioneren van het gehele parlementaire stelsel. Hoewel de problemen in en rondom de representatieve democratie wellicht van belang zijn voor betere democratische sturing op transities, werd doorgaans de nadruk in de gesprekken gelegd op de wijze van betrekken en betrokken zijn van het maatschappelijk veld bij sturen op de transitieopgave.

Onderstaande visualisaties bevatten een weergave van de opbouw en inhoud van de notitie. Allereerst definiëren we het begrip transitieopgaven en specificeren we op welk type transitie wij ons in de gesprekken richten, namelijk transities waar een actieve overheidssturing voor nodig is. We identificeren een aantal actieve en een aantal meer prudente democratische invalshoeken voor het sturen op transities en identificeren de belangrijkste democratische waarden. Deze invalshoeken en waarden leiden tot verschillende accenten bij de keuzes die zich voordoen in de omgang met die spanningen bij transitiesturing. De negen spanningen die we identificeren zijn allemaal gerelateerd aan de balans tussen stabiliteit en dynamiek.



De definitie, democratische waarden, verschillende invalshoeken en invulling van de spanningen geven vervolgens richting aan hoe te sturen op transities. We onderscheiden drie verschillende sturingsposities van BZK. Op basis van de analyse van de transitieopgave en de rollen van BZK formuleren we tien bouwstenen voor een handelingsrepertoire, nader uit te werken in een strategische agenda. Het handelingsperspectief voor BZK is hiervoor een eerste aanzet.

## ANALYSE

### SOORTEN TRANSITIES

Een transitie die zich ontvouwt zonder het verloop ook maar enigszins te kunnen voorspellen

Een emergente transitie waarbij de overheid corrigerend of reactief optreedt

Een transitie waarbij de overheid al een beeld heeft van de richting waarnaartoe te bewegen en waarvoor actieve overheidssturing nodig is

### DEFINITIE

- We richten ons op transitieopgaven waarbij de overheid al een beeld heeft van de richting waar naartoe te bewegen en waarbij actieve overheidssturing nodig is.
- Transities gaan over het transformeren i.p.v. het optimaliseren van het systeem van een belangrijke maatschappelijke functie als geheel.
- Bij transitieopgaven is er een bepaalde mate van 'onvolhoudbaarheid', die vraagt om directe, maatschappelijke democratie.

### INVALSHOEKEN

**Actieve sturing** – Wat de democratie vermag

Grote mate van collectief leervermogen

Sturing in ecosysteem van verschillende actoren en subsystemen

Collectieve actieproblemen

Politieke lens om te kijken naar belangen en verdeling van winst en verlies

**Prudente sturing** – Beperkingen daarvan

Versterking van maatschappelijke krachten

Overheid is in huidige situatie overbelast in realiseren van effecten en daarbij ook het handhaven van de rechtsstaat

### WAARDEN



Rechtvaardigheid



Inclusiviteit



Effectiviteit



Responsiviteit

### SPANNINGEN

#### Hoofdspanning: stabiliteit en dynamiek

Stabiliteit voor het bewaren van voortgang, dynamiek om die voortgang te stimuleren

Agendering

1. Keuzes om zo democratisch mogelijk te agenderen

2. Keuzes tussen korte- en langetermijn resultaten boeken

3. Keuzes tussen incrementeel stappen zetten of vanuit visie sturen

4. Keuzes tussen (tijdelijke) nadruk op rechtvaardigheid of effectiviteit

Arena- en coalitievorming

5. Keuzes over de wijze van aansluiting op het maatschappelijke

6. Keuzes tussen (tijdelijke) nadruk op inclusiviteit of effectieve stappen

Fasering

7. Keuzes om fases en rondes door te komen

Procesvoering

8. Keuzes tussen verschillende rolinvullingen

Multilevel governance

9. Keuzes voor het versterken of verkleinen van legitimatie, afstand en verkoking



## STURING

### BOUWSTENEN VOOR HET HANDELINGSREPETOIRE

0. Een transitie vormt een transitieopgave als deze ook als zodanig is geformuleerd en geagendeerd
1. Om goed aan te sluiten of te sturen op transities is een meervoudig handelingsrepertoire nodig
2. Het handelingsrepertoire is enerzijds tweesnijdend (hard op wat onwenselijk is, zacht op wat aangemoedigd moet worden), anderzijds heeft het zowel voorzichtige als stevige sturingsinstrumenten
3. Democratischer sturen op transities vraagt primair om verschillende vormen van interactie met maatschappelijke bewegingen en initiatieven
4. Waarden en bijbehorende conflicten horen bij transities. De waarde rechtvaardigheid is het belangrijkste en het repertoire moet erop gericht zijn in kaart te brengen hoe tot rechtvaardige processen en uitkomsten te komen
5. Een handelingsrepertoire gericht op het betrekken van burgers heeft meerdere eigenschappen: hybride, inzetbaar op verschillende momenten en inzetbaar voor verschillende soorten vragen in een transitie
6. Een transitie is een systeemverandering. Sturen in een transitie vergt het in beweging brengen van het hele systeem, door met variatie aan actoren te agenderen en de vraagstukken verder te structureren.
7. Een repertoire gericht op het betrekken van burgerperspectieven bij EU-niveau vormgegeven transities sluit aan bij de mogelijkheden die er al zijn, zoals grotere decentrale betrokkenheid. Vereist zijn politici die het Europese narratief vertellen en samen met burgers vertalen.
8. Werken aan de bekwaamheid van de overheid vraagt om een repertoire dat adaptief en flexibel is. Dit vergt een grotere variatie aan competenties van medewerkers, en goede samenwerking tussen en binnen overheden
9. Democratisch sturen op transities actief inzet maken van communicatie over democratisch sturen, per transitie en meer algemeen

### STURINGSPOSITIES VAN BZK

Rol als hoeder van de democratie



Inhoudelijk sturende rol



Coördinerende rol op transitieopgave



### HANDELINGSPERSPECTIEF VOOR BZK

Versterking sturing

- Versterking agendering transities in sturingscyclus
  - Versterking reguliere sturing
  - Afspraken over werkwijze van Europese sturing
- Versterking instrumentarium
- Wetgeving
  - Kennisverspreiding en kennisontwikkeling
  - Stimuleren

- Toepassing algemeen instrumentarium in eigen organisatie
- Competentiemanagement voor daadwerkelijke toepassing van het handelingsrepertoire
- Versterking van organisatorische voorwaarden voor sturen op transitieopgaven

Het innemen van een krachtige én gezagvolle positie:

- Vereist formalisering in positie
- Vereist ontwikkeling van vermogen tot effectieve interventie vanuit positie

# Inhoudsopgave

<b>1. Aanleiding: het jaarthema transities</b>	<b>7</b>	<b>6. Bouwstenen voor een handelingsrepertoire</b>	<b>31</b>
1.1 Aanpak	8	6.1 Een meervoudige aanpak	31
1.2 Leeswijzer notitie	8	6.2 Een tweesnijdende aanpak	32
<b>2. Wat is een transitie (niet)?</b>	<b>9</b>	6.3 Uitnodigend en aansluitend	32
2.1 Drie soorten transities	9	6.4 Laden met publieke waarde	33
2.2 Transitieopgaven als <i>wicked</i> vraagstuk	10	6.5 Hybriditeit en selectiviteit	34
2.3 Onontkoombaar?	10	6.6 Het hele systeem laten meebewegen	35
<b>3. Democratische sturing op transities</b>	<b>12</b>	6.7 Speelt goed mee met het Europese niveau	37
3.1 Invalshoeken van democratische sturing	12	6.8 Werken aan bekwaamheid	38
3.2 Representatieve democratie en maatschappelijk initiatief	14	6.9 Werken aan een democratische cultuur	39
3.3 Maatschappelijke betrokkenheid en initiatieven centraal	14	6.10 Concluderend	40
3.4 Versterken legitimiteit: democratische waarden	16	<b>7. Conclusie en agenda BZK</b>	<b>41</b>
3.5 Belang democratische cultuur	18	7.1 Korte conclusies uit de inzichten	41
<b>4. Spanningen en keuzes</b>	<b>19</b>	7.2 Conclusies en agenda BZK	42
4.1 Stabiliteit versus dynamiek	19		
4.2 Keuzes in sturing	20		
4.3 Concluderend	24		
<b>5. Europa en multilevel governance</b>	<b>25</b>		
5.1 De huidige (tweezijdige) situatie en de ambitie	25		
5.2 Mogelijke verklaringen voor de situatie	27		
5.3 Van spanningen naar perspectieven	28		

## HOOFDSTUK 1

# Aanleiding: het jaarthema transities

Het strategisch jaarthema 2024 van de directie Kennis, Internationaal, Europa en Marco-economie (KIEM) is 'sturen op transities.' Binnen dit thema is er in het bijzonder aandacht voor de rol bij transities van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de relatie tussen overheid en samenleving en het versterken van de democratie bij het sturen op transities.

Het ministerie van BZK constateerde onder meer dat democratische beginselen en maatschappelijk draagvlak soms onder druk komen te staan door de manier waarop de overheid stuurt op transities. Bijvoorbeeld wanneer overheden zich 'verschuilen' achter de technologische noodzaak om maatregelen te nemen, of achter 'gedwongen worden' door rechterlijke uitspraken of EU-regelgeving.

Het ministerie van BZK heeft een rol als 'hoeder van de democratie.' Deze rol betekent het bewaken van de principes van representatieve democratie die de basis vormen van ons politieke systeem, maar ook het mede vormgeven van het groeiende belang van de participatieve democratie en maatschappelijke initiatieven. Daarnaast is er de vraag hoe de vaak invloedrijke Europese besluitvorming kan bijdragen aan dat streven naar versterking van democratische sturing op transities.

Het doel van het onderzoek is om te komen tot inzichten vanuit de wetenschap voor handvatten voor democratische sturing in transities en hoe het ministerie van BZK hierbij zijn rol het beste kan invullen. Op basis van de gesprekken met en tussen toonaangevende wetenschappers zijn in deze notitie verschillende perspectieven en reflecties weergegeven om te komen tot een verrijking van de mogelijke handelingsperspectieven voor het ministerie van BZK als hoeder van de democratie.

De volgende drie vragen staan centraal in dit onderzoek.

- **Sturen op transities:** hoe kan de rijksoverheid (en in het bijzonder het ministerie van BZK) vanuit publieke waarde(n) sturen op transities?<sup>1</sup>
- **Maatschappelijk initiatief:** hoe kan de rijksoverheid (en in het bijzonder het ministerie van BZK) zich beter verhouden tot maatschappelijke initiatieven ter bevordering van transities?
- **Europa:** Hoe kan de rijksoverheid (en in het bijzonder het ministerie van BZK) het perspectief van de burger meenemen in het uitvoeren van de op EU-niveau vormgegeven transities?

De drie vragen hangen nauw met elkaar samen. Democratisch sturen vanuit publieke waarde betekent op een legale en gesteunde wijze werken aan gesteunde besluiten met gesteunde maatschappelijke effecten. We duiden dat ook wel aan als de legitimiteit van democratisch sturen. Versterking van democratisch sturen betekent werken aan versterking van die legitimiteit. Dat democratisch sturen vanuit de publieke waarde krijgt mede vorm door het aansluiten bij maatschappelijke initiatieven en het versterken van het burgerperspectief in de Europese besluitvorming. Dat aansluiten en versterken kan bijdragen aan de versterking van die legitimiteit in de zin van werken aan gesteunde en effectieve besluiten en effecten.

Zoals nog uitgebreid aan de orde komt gaat het in het geval van transities om democratisch sturen op omvattende

<sup>1</sup> 'Publieke waarde' als aanduiding voor de legitieme realisatie van verschillende 'waarden' (in transities van verschillende aspecten van duurzaamheid bijvoorbeeld, maar ook van democratische waarden). Zie de publicaties van Mark Moore, bijvoorbeeld Moore, M. H. (1997). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.

langetermijnprocessen, uiteindelijk gericht op meer duurzaamheid in de zin van de Sustainable Development Goals [SDG'] van de Verenigde Naties.

## 1.1 Aanpak

Voor deze notitie hebben we vijf wetenschappers geïnterviewd:

- Eefje Cuppen (Universiteit Leiden).
- Ingmar van Meerkerk (Erasmus Universiteit Rotterdam).
- Mendeltje van Keulen (Haagse Hogeschool).
- Katrien Termeer (Wageningen University & Research).
- Frank Hendriks (Tilburg University).

Op basis van deze interviews hebben we een tussennotitie opgesteld met een reeks eerste inzichten. Deze notitie vormde de basis voor een groepsbijeenkomst met dezelfde wetenschappers. In deze bijeenkomst hebben de wetenschappers deze inzichten verdiept door met elkaar en met ambtenaren van KIEM in gesprek te gaan. Op basis van deze bijeenkomst is een eerste concepteindnotitie opgesteld. Om dit concept verder aan te vullen en aan te scherpen, bespraken we het met nog drie wetenschappelijk experts, Stavros Zouridis (Tilburg University), Derk Loorbach (Dutch Research Institute For Transitions [DRIFT]) en Ellen Mastenbroek (Radboud University).

De inhoud van deze eindnotitie is niet gericht op het presenteren van één gezamenlijk geschetst inzicht door de betrokken wetenschappers. Met hen is juist het gesprek aangegaan omdat ze én gezaghebbend zijn én op belangrijke kwesties soms verschillende accenten leggen. Op sommige onderwerpen was er dan ook consensus, maar op andere onderwerpen verschilden de perspectieven. Op enkele punten voegden we aanvullende inzichten toe, met name op basis van onderzoeken die de wetenschappers ons toestuurd.

## 1.2 Leeswijzer notitie

De notitie is verder als volgt opgebouwd.

- In hoofdstuk 2 staan een aantal definities.
- In hoofdstuk 3 komen verschillende perspectieven op democratie en democratische sturing op transitieopgaven aan de orde. Van belang in die perspectieven is hoe de waarden en de dynamiek van democratische sturing verder vorm te geven en af te bakenen.
- In hoofdstuk 4 beschrijven we in het verlengde van die waarden en dynamiek een reeks spanningen die er zijn om te komen tot democratische sturing. De omgang met deze spanningen vraagt niet om een 'gulden middenweg' maar om afgewogen keuzes op verschillende momenten in een transitie.
- In hoofdstuk 5 besteden we aandacht aan het Europese niveau van sturing en multilevel governance.
- Hoofdstuk 6 biedt een repertoire van handelen vanuit de geformuleerde democratische waarden en voor de omgang met de beschreven spanningen.
- In hoofdstuk 7 formuleren we de conclusies als handelingsperspectieven voor het ministerie van BZK.



## HOOFDSTUK 2

# Wat is een transitie (niet)?

Transities zijn brede systeemveranderingen van maatschappelijke functies op de lange termijn. Een transitieopgave omvat de opdracht om te sturen op de uitkomsten, doelen en het verloop van een transitie.

De onderwerpen ‘transities’, ‘democratie’ en ‘sturing’ brengen definitiekwesties mee. Wat zijn transities? Hoe onderscheiden transitieopgaven zich van andere opgaven? Wat kan sturen op een niet-lineair proces als een transitie eigenlijk inhouden?

Eerst volgen er enkele uitgangspunten en definities en daarna volgt de typering van een transitieopgave als een specifiek soort ‘wicked vraagstuk.’ Vervolgens duiden we waarom het toekennen van de labels ‘transitie’ en ‘transitieopgave’ bij uitstek politieke daden zijn.

## 2.1 Drie soorten transities

Het soort transitie is van invloed op de sturingspositie die een overheid aanneemt. Grofweg zijn er drie typen transities en bijbehorende sturingsposities te onderscheiden.

- Een transitie die zich ontvouwt zonder het verloop ook maar enigszins te kunnen voorspellen, en waar de overheid zich min of meer toe te verhouden heeft (bijvoorbeeld de individualisering van de samenleving of de overgang naar een dienstensamenleving).
- Een emergente transitie waarbij de overheid corrigerend of reactief optreedt (bijvoorbeeld bij digitalisering).
- Een transitie waarbij de overheid al een beeld heeft van de richting waarnaartoe te bewegen en waarvoor overheidssturing nodig is (bijvoorbeeld de transities in de

landbouw, energiesector en de zorg). Er is sprake van een transitieopgave en de agendering daarvan.

Waar de nadruk in de eerste twee typen transities ligt op het bijsturen op ontwikkelingen die al optreden, ligt de nadruk bij het laatste type transitie op het sturen van een overheid om een bepaalde kant op te bewegen. In deze notitie gaat het voornamelijk om deze laatste sturingspositie van de overheid. Let wel: het er gaat er dus niet alleen om dat bij dit laatste type transitie vaak sprake zal zijn van heel actieve sturing, maar ook om het feit dat sturen op de richting van de transitie als politieke opgave is geformuleerd. Het ministerie van BZK heeft vanuit verschillende verantwoordelijkheden de volgende mogelijke rollen:

- Een inhoudelijk sturende rol. Vanuit deze rol is het ministerie van BZK zelf inhoudelijk sturend op een transitieopgave, zoals bij de transitie ‘wonen’.
- Een coördinerende rol. Vanuit deze rol is het ministerie van BZK mede-sturend vanuit interventies voortkomend uit (bijvoorbeeld) de coördinerende rol of stelselverantwoordelijkheid, zoals bij de transitie van het landelijk gebied.
- Altijd een meer algemene rol als hoeder van de democratie. Deze rol gaat over het waarborgen van het functioneren van de democratie in transitiesturing.

## 2.2 Transitieopgaven als *wicked* vraagstuk

Transitieopgaven zijn complexe opgaven. Ze worden gekenmerkt door zogenaamde ‘*wicked* vraagstukken.’ Transitieopgaven hebben de kenmerken van alle *wicked problems*:

- Uiteenlopende opvattingen over de te realiseren publieke waarde.
- Verschillende perspectieven en belangen van een (mogelijk) divers landschap aan actoren.
- Kennisvragen, met name ook over de verbondenheid van verschillende onderliggende vraagstukken en vraagstukken in andere transities.
- Onzekerheid over de problemen en oplossingen, waarbij de oplossing van vandaag het probleem van morgen kan zijn en een stopregel ontbreekt.<sup>2</sup>

Het is zaak om tot een meer of minder gemeenschappelijke definitie van een vraagstuk en opgave van sturing te komen. Bij ‘reguliere’ complexe opgaven wordt ingezet op het *eenmalig oplossen van gedefinieerde problemen* met aspecten van een omvattende maatschappelijke functie zoals energievoorziening, inkomensvoorziening, voedselvoorziening.<sup>3</sup> Het vervullen van dergelijke ‘reguliere’ opgaven kan lang duren. Er kan behoefte zijn aan een stap-voor-stap-aanpak en er kan sprake zijn van hardnekkige problemen die steeds weer de kop opsteken. Denk aan de herziening van het pensioenstelsel als onderdeel van de inkomensvoorziening.

Transities gaan echter over het **transformeren van het systeem** van een belangrijke maatschappelijke functie als geheel. Een transitie omvat verandering van de verschillende onderdelen van zo’n omvattende maatschappelijke functie, die met elkaar interacteren en op meer korte en meer lange termijn samenhangende complexe vraagstukken oproepen. Kernwaarden van zo’n systeem staan ter discussie. Vaak gaat het om systemen van productie en consumptie die in hun

geheel veranderen. Dat vraagt om veranderingen in sociale, institutionele, en technische elementen uit dat systeem.

Bij een transitieopgave spreken sommige gesprekspartners van ‘onvolhoudbaarheid’ in het huidig vervullen van de betreffende maatschappelijke functie. In het huidige vertoog over transities is vooral sprake van transitie naar een duurzame functievervulling. Waarbij duurzaamheid soms de brede betekenis heeft van het voldoen aan een aantal van de 17 Sustainable Development Goals, maar ook wel de functie heeft van een duiding van de beoogde transities van een aantal samenhangende functies in het fysieke domein (bijvoorbeeld klimaat, energie, landbouw, ruimte, circulariteit).

## 2.3 Onontkoombaar?

In de gesprekken kwamen drie zaken nadrukkelijk naar voren in het verlengde van de voorgaande omschrijving van een transitie.

- De aanduiding van een ontwikkeling als een transitie en formuleren van een transitieopgave van sturing daarop, heeft een performatieve werking die bepaalt waar wel en niet op gestuurd wordt en waarin geïnvesteerd wordt. De formulering van transitieopgaven is daarmee normatief en op zich zelf al een belangrijke politieke daad. Zo’n opgave formuleren geeft aan dat het van groot belang is op een belangrijke, omvangrijke en onontkoombare systeemontwikkeling te sturen. In die opgave vindt het ter discussie stellen van de kernwaarden van een systeem plaats, en het (gezamenlijk) formuleren van een norm/doel waaraan het betreffende systeem moet voldoen (bijvoorbeeld energietransitie: klimaatneutraal en rechtvaardig). Om te voldoen aan die norm is juist een transitie nodig.
- ‘Onvolhoudbaarheid’ duidt op urgente problematiek bij de vervulling van de maatschappelijke functie die tot verandering noopt. Hoe groot die problematiek ook is, de aanduiding van een ontwikkeling als een transitie en de formulering van de transitieopgave blijven uiteindelijk sociale constructies. Er zal dus een politieke strijd zijn over of er daadwerkelijk sprake is van onvolhoudbaarheid en er dus een transitieopgave ligt, of dat wellicht het optimaliseren van het huidige systeem voldoende is. Er was duidelijk consensus over de noodzaak van ingrijpende systeemveranderingen bij een aantal maatschappelijke functies. Toch bleek er soms ook een zeker verschil van

2 Termeer, C. J., & Dewulf, A. (2019). A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems. *Policy and Society*, 38(2), 298-314.

3 Een maatschappelijke functie levert een bijdrage aan de samenleving. Voorbeelden zijn landbouw, mobiliteit en onderwijs. Er zijn meerdere organisaties betrokken bij vervullen van maatschappelijke functies (overheidsorganisaties, hybride organisaties, bedrijven et cetera). Het geheel van structuren, verhoudingen, mensen en middelen die bijdragen aan het vervullen van deze maatschappelijke functies noemen we het maatschappelijk systeem.

inzicht over de mate en breedte waarin sprake is van die onvolhoudbaarheid.

- De afloop van zo'n benoemd transitieproces staat niet vast. Pas achteraf is vast te stellen in hoeverre zo'n transitie van een systeem van een maatschappelijke functie-uitoefening ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden, of dat slechts een aantal meer of minder ingrijpende optimalisaties heeft plaats gevonden.

## HOOFDSTUK 3

# Democratische sturing op transities

De visie op het functioneren van de democratie bepaalt de zienswijze van democratische transitiesturing.

In dit hoofdstuk staan verschillende visies van de wetenschappers op de democratie centraal. Dergelijke visies bepalen mede het perspectief op hoe transitiesturing meer of minder democratisch vorm kan krijgen.

Hierna volgen achtereenvolgens de belangrijkste perspectieven op democratie, de positie van de representatieve democratie, de belangrijkste versterking van democratische sturing en de belangrijkste democratische waarden als uitgangspunt voor sturen op transities.

## 3.1 Invalshoeken van democratische sturing

Een belangrijk uitgangspunt voor alle betrokken wetenschappers was dat transitieopgaven politiek en normatief van aard zijn. Er rijzen altijd vragen op van winnaars en verliezers, van belangen, waarden, normen en identiteit, van kennisclaims en verdeling van schaarse capaciteit. In de gesprekken werden vervolgens heel verschillende accenten gelegd in de visie op democratie en democratische sturing.

Vanuit een eerste invalshoek dient democratische sturing in het algemeen het maatschappelijk leervermogen tot oplossen van collectieve vraagstukken. Transitieopgaven vragen om een grote mate van **collectief leervermogen**. Binnen transities is doorgaans sprake van grote veranderingen en alle betrokken sociale actoren— uit de staat, markt, samenleving en hybride vormen daartussen—hebben daarmee van doen. Om goed mee te doen en mee te komen naar gedeelde handelingsperspectieven is collectief leervermogen

nodig in de sturing op verschillende niveaus en aspecten van de maatschappelijke functieervulling. Een stabiele, levendige democratie ondersteunt de mogelijkheid dat het leervermogen optreedt.<sup>4</sup>

Volgens een tweede invalshoek vindt democratische sturing plaats in een ecosysteem van verschillende actoren en subsystemen. Juist bij transitieopgaven is een **systemperspectief** aan de orde.<sup>5</sup> In een transitie vinden er tal van interacties tussen actoren binnen en vanuit subsystemen plaats. Op verschillende plekken komen besluiten tot stand. Die subsystemen omvatten verschillende institutionele relaties van waaruit die interactie plaats vindt. Die relaties bestaan uit machts- en afhankelijkheidsverhoudingen en zijn mede bepaald door invloedrijke, wettelijke bevoegdheden. In sommige gevallen zijn besluiten en interacties formeel van aard, maar in veel gevallen ook juist informeel. De subsystemen beïnvloeden elkaar. Uitgangspunt is dat het subsysteem waarop gestuurd wordt onderdeel is van een groter ecosysteem. In zo'n ecosysteem is democratische sturing vooral decentraal, en niet alleen 'intended' maar ook 'unintended.'

Democratische sturing kan vanuit een derde invalshoek collectieve actieproblemen beslechten. Transities als ingrijpende maatschappelijke ontwikkelingen kennen allerlei verschillende

4 Bächtiger, A., Dryzek, J. S., Mansbridge, J., & Warren, M. E. (2018). *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford University Press. Zie bijvoorbeeld ook Fishkin over het belang van deliberative polling: Fishkin, J. (1991). *Democracy and deliberation: new directions for democratic reform*. New Haven, CT: Yale University Press. En: Fishkin, J. (2009). *When the people speak: deliberative democracy and public consultation*. Oxford: Oxford University Press.

5 Zie ook de Looze, A., & Cuppen, E. (2023). To wind up changed: Assessing the value of social conflict on onshore wind energy in transforming institutions in the Netherlands. *Energy Research & Social Science*, 102, 103195.; Correljé, A., Pesch, U., & Cuppen, E. (2022). Understanding Value Change in the Energy Transition: Exploring the Perspective of Original Institutional Economics. *Science and Engineering Ethics*, 28(6), 55.

**collectieve actieproblemen** waar partijen met elkaar eruit moeten komen. Mensen construeren daarbij met elkaar hun werkelijkheid. In processen van democratische sturing kunnen ze barrières slechten, zoals door het gezamenlijk formuleren van perspectieven. Soms is de staat aan zet bij een dossier, maar soms doet de overheid ook mee met initiatieven die zijn ontstaan in de samenleving. Het versterken van democratische sturing binnen transities is van belang om die collectieve actieproblemen van goede vangrails te voorzien zonder de maatschappelijke energie en innovatie te verdringen.<sup>6</sup>

Een vierde invalshoek benadrukt **het politieke** in de democratische sturing (en in transities). Bij het politieke gaat het hier om meer dan alleen partijpolitiek en politici, het gaat ook om de politieke lens om te kijken naar de belangen en de verdeling van winnaars en verliezers bij transities. Politieke wil en onwil is binnen deze invalshoek cruciaal. In deze invalshoek zijn de volgende vragen belangrijk: 'wie heeft er belang bij om iets mogelijk te maken of juist te belemmeren' en '*who is included and who is excluded?*' In het bijzonder wanneer diepliggende waarden, normen en identiteiten ter sprake komen binnen veranderingen, is een sterke politieke actor nodig om richting te formuleren en tot beslissende keuzes te komen. Vanuit deze invalshoek is het hoe dan ook niet genoeg om enkel in te zetten op voortgang door maatschappelijke krachten. Uiteindelijk moet er politieke wil zijn om daadwerkelijk transities door te zetten met het beslechten van alle grote belangenkwesaties die spelen.

Deze eerste vier visies zijn in hoge mate complementair in wat de democratische sturing vermag. In de twee volgende opvattingen overheersen de beperkingen van het huidige democratische stelsel.

Het huidige democratische stelsel is vanuit een vijfde invalshoek een bestaand regime met geïnstitutionaliseerde praktijken en structuren. Dit democratische systeem is ingebed in de heersende maatschappelijke verhoudingen en logica's en kan in de sturing niet veel verder komen dan het optimaliseren van de huidige functievervulling. Alleen door **versterking van maatschappelijke krachten** die in de heersende verhoudingen geen of onvoldoende ruimte krijgen, kan transitiesturing

als systeemverandering succesvol zijn (zie ook de volgende paragraaf §3.2.1).<sup>7</sup>

Een zesde invalshoek is dat democratische sturing allereerst **gehouden is aan de handhaving van de rechtsstaat** in de zin van rechtvaardige besluitvorming. Rechtvaardige besluitvorming vraagt ook dat besluitvorming effectief is. De democratie is vanuit deze wetenschappelijke invalshoek in de huidige situatie van veelvoudige problematiek in de sturing niet bij machte die rechtsstaat voldoende vorm te geven. 'Overbelasting' van de overheid is wellicht een goede typering van deze invalshoek. Daarbij wordt verwezen naar niet alleen bekende kwesties als de toeslagenaffaire en het 'dossier Groningen', maar ook meer systematisch naar verschil in invloed op overheidsmaatregelen vanuit machtsposities en overbelasting van het rechtssysteem (het niet behandelen van aangiftes bijvoorbeeld). Vanuit deze invalshoek is er dan ook grote twijfel of de overheid in staat is rechtsstatelijk effectief te sturen op ingrijpende systeemveranderingen. Er wordt verwezen naar het gedaalde vertrouwen. Draagvlak voor transitiesturing door de overheid zal daardoor snel kunnen ontbreken. Het is wijzer transities vooral tot stand te laten komen vanuit maatschappelijke bewegingen met innovatieve actoren. De overheid moet ruimte bieden om die maatschappelijke innovaties mogelijk te maken en dit vraagt om terughoudendheid in overheidssturing. Transities kunnen daardoor wellicht meer tijd in beslag nemen en vragen om verzachtende of corrigerende maatregelen. Bijvoorbeeld door zwaarder in te zetten op klimaatadaptatie dan op het beheersen van klimaatverandering.

In de gesprekken hanteerden alle deelnemers een mix van de verschillende invalshoeken en bleken er veel accentenverschillen te zijn over wat democratische sturing vermag en de beperkingen daaraan. Op een aantal punten bleek er dan ook een zekere overeenstemming te zijn over hoe te komen tot versterking van de democratische sturing, zoals bij de nadruk op rechtvaardigheid en de aansluiting bij maatschappelijke initiatieven. Er bleken echter ook duidelijke verschillen in sturingsopvatting, zoals over de wijze van sturing vanuit de reguliere representatieve democratische organen.

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld: Ostrom, E. (1990) *Governing the commons*. Cambridge: Cambridge University Press.; Ostrom, E., Gardner, R., & Walker, J. (1994). *Rules, games, and common-pool resources*. University of Michigan press.; en Ostrom, E. (1999). *Coping with tragedies of the commons*. *Annual review of political science*, 2(1), 493-535.

<sup>7</sup> Zie ook: Jhagroe, S., & Loorbach, D. (2015). *See no evil, hear no evil: The democratic potential of transition management*. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 15, 65-83.; Loorbach, D. (2007). *Transition management. New mode of governance for sustainable development*. Utrecht: International Books.



## 3.2 Representatieve democratie en maatschappelijk initiatief

De huidige representatieve democratie met de kenmerkende politieke dynamiek binnen een stabiel stelsel vormt een institutioneel kader voor het sturen op transities.

### 3.2.1 Dynamiek en stabiliteit in een representatieve democratie

De gesproken wetenschappers benadrukten de complexiteit van de rol van de representatieve democratie. De spanning tussen stabiliteit en dynamiek vormt daarbij het cruciale aspect. Inhoudelijke, politieke wisselingen in een democratie zijn normaal, maar sturing op een transitie vereist een zeker evenwicht tussen dynamiek en stabiliteit. Als dit evenwicht verloren gaat, betekent dat ook een risico voor de democratische sturing op transities, bijvoorbeeld door stagnatie van besluitvorming door versterkte verhoudingen, of juist aantasting van de stabiliteit door afbraak van eerder beleid.

Volatiliteit in stemgedrag, versplintering en verharding van parlementaire en partijpolitieke verhoudingen vormen risico's voor de vereiste spanning én het vereiste evenwicht tussen stabiliteit en dynamiek. Een gebrek aan stabiel beleid en krachtige besluitvorming kan dan weer versterkend werken op die volatiliteit, versplintering en verharding. Genoemd werd zwabberend overheidsbeleid, uitstel van keuzes/duidelijkheid geven en kortetermijndenken. Ook werd verwezen naar onderliggende maatschappelijke ontwikkelingen zoals het verdwijnen van (traditionele) maatschappelijke instituties en maatschappelijke kloven als meer structurele verklarende factoren voor die versplintering, volatiliteit en verharding.<sup>8</sup>

### 3.2.2 Verschil per invalshoek

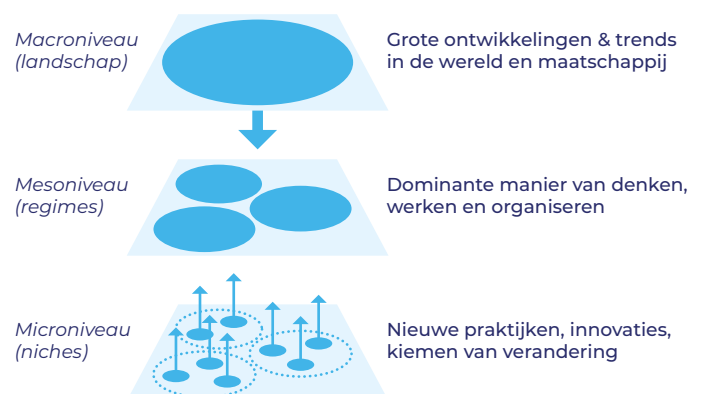
De visie van de wetenschappers op dit evenwicht tussen stabiliteit en dynamiek varieerde met de accenten op bovenomschreven invalshoeken van democratische sturing. Vanuit de invalshoek van de beperking van het vigerende stelsel tot optimalisatie is een beleving van chaos in een bepaald stadium van voortgang van de transitie zelfs onvermijdelijk. Er was echter eensgezindheid dat staatsrechtelijke ingrepen zoals wijzigingen in het kiesstelsel en versterking van de positie van het parlement niet onmiddellijk een antwoord vormen op de vragen naar meer democratische transitiesturing. Dit soort ingrepen betreffen ten eerste meer dan het sturen op transities;

ze gaan over het functioneren van het gehele parlementaire stelsel. Bovendien is de vraag wat echt helpt niet gemakkelijk te beantwoorden. De risico's van stagnatie en volatiliteit in besluitvorming zijn vooral het gevolg van maatschappelijke verdeeldheid en wantrouwen, niet primair van de inrichting van het parlementair stelsel.

De gesprekken hebben zich dan ook niet gericht op mogelijke staatsrechtelijke versterkingen van de representatieve democratie—ondanks de waardevolle inzichten die daarover te vinden zijn. Zie bijvoorbeeld de dialoog rondom het rapport van de commissie Remkes.<sup>9</sup> Hoewel de problemen in en rondom de representatieve democratie wellicht van belang zijn voor betere democratische sturing op transities, werd doorgaans de nadruk in de gesprekken gelegd op de wijze van het betrekken en het betrokken zijn van het maatschappelijk veld bij sturen op de transitieopgave. De visie op het verbeteren van democratische sturing op transities hangt uiteraard af van de accenten in de geformuleerde vijf invalshoeken, maar er was één rode draad: 'het maatschappelijke initiatief en de maatschappelijke betrokkenheid' moeten meer centraal staan in het democratisch sturen op transities.

In hoofdstuk vier komen de spanningen uitgebreider aan de orde.

## 3.3 Maatschappelijke betrokkenheid en initiatieven centraal



Een transitie omvat verandering van de dominante manier van vervullen van een maatschappelijke functie. In die verandering speelt de interactie tussen het micro-, meso- en macroniveau een belangrijke rol. Een transitie speelt zich af op verschillende

<sup>8</sup> Van Vulpen, B., Bock, B. B., & van den Berg, C. F. (2023). Does regional decline trigger discontent? Unravelling regional development in the Netherlands. *Regional studies*, 1-14.

<sup>9</sup> Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018). *Lage drempels, hoge dijken: democratie en rechtsstaat in balans*. Boom Amsterdam.

lagen in de maatschappij die met elkaar samenhangen en interacteren. Vaak wordt onderscheiden naar de in de figuur weergegeven drie lagen (er zijn ook andere indelingen, maar deze is het meest gangbaar).<sup>10</sup>

De rol van de overheid is volgens alle gesprekspartners niet om een transitie te voltrekken. Dat kan de overheid helemaal niet.

Een transitie begint bij de maatschappij die al in beweging is. In de maatschappij ontwikkelen zich tal van ideeën en initiatieven die belangrijk zijn voor transitieopgaven en transities. De overheid kan wel meehelpen om sturing te geven aan de transitie en de daarvoor benodigde paradigmaverandering. Uit de gesprekken kwam een drietal richtingen naar voren voor het versterken van de democratische sturing door het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid.

- Versterking van interfaces om verbindingen tussen betrokken actoren in de politiek en de samenleving te verbeteren.
- Onvolhoudbaarheid vraagt om directe maatschappelijke democratie.
- Meesturen is prudent sturen en dat vraagt om terughoudendheid en zorgvuldigheid.

### 3.3.1 Versterking van interfaces

De eerste richting redeneert vooral vanuit de invalshoek hoe vanuit het huidige stelsel de betrokkenheid kan worden versterkt. Het verbeteren van *interfaces* staat hier centraal. Een interface is een georganiseerd arrangement (met weer eigen sturingsstijlen en instrumenten) om (overheids)processen te verbinden of te koppelen.<sup>11</sup> Bij maatschappelijke betrokkenheid gaat het met name om een interface tussen het representatieve stelsel en relevante maatschappelijke krachten.

- Het huidige democratische, politieke en stabiele regime is uitgangspunt. Uiteraard kenmerkt dit regime zich door een dynamiek van politieke verschuivingen, maar wel binnen hetzelfde democratische regime in plaats van richting een ander regime (bijvoorbeeld autocratisch regime). Dat regime is institutioneel stabiel en werkt daardoor ook stabiliserend door grondwettelijke vereisten, respect voor verplichtingen, beleidspraktijken, regulering van maatschappelijke invloeden. Dit is één kant van de aansluiting.

- Het versterken van interfaces staat niet gelijk aan het nastreven van absolute consensus. Ook in democratische processen kan een gedeelte van de betrokkenen (waaronder burgers) ontevreden zijn met de uitkomst. Luisteren als politiek naar de maatschappij is wat anders dan de maatschappij gehoorzamen.
- De nadruk ligt op het versterken van de interfaces tussen de representatieve democratie en participatieve democratische vormen.

Vanuit dit perspectief zijn er verschillende mogelijkheden tot versterking.

- Om te beginnen zijn er tal van mogelijkheden die, vanuit het huidige stelsel, de ruimte bieden om maatschappelijke initiatieven en bewegingen te versterken. Aansluiten bij deze initiatieven geeft mogelijkheden tot versterking van de democratische sturing. Deze interfaces zijn juist zo belangrijk om participatie echt impactvol te maken en van politiek mandaat te voorzien. De versterking van deze interfaces vraagt om bepaalde sturingsstijlen en sturingsrepertoire. De relatie met de politiek is tweezijdig: politici kunnen bepaalde kaders stellen, maar het vraagt van hen ook commitment. Gezamenlijk leren in die interfaces en uitwisseling van perspectieven is daarin ook belangrijk. Cruciaal dus voor transities waarin om meer betrokkenheid wordt gevraagd en waarin draagvlak realiseren zo belangrijk is.<sup>12</sup>
- Daarnaast zijn er de volgende categorieën voor de versterking in relatie tot de representatieve democratie:
  - Representatieve mogelijkheden: representatie van (de stemmen en belangen van) burgers in het representatieve stelsel versterken.
  - Deliberatieve mogelijkheden: meerdere actoren (waaronder burgers) betrekken bij gesprekken over bepaalde deelvraagstukken binnen transitieopgaven
  - Participatieve mogelijkheden: burgers (meer) invloed geven en uitnodigen bij deelvraagstukken binnen transitieopgaven.

<sup>12</sup> Zie ook: Edelenbos, J., van Meerkerk, I., & Koppenjan, J. (2017). The challenge of innovating politics in community self-organization: the case of Broekpolder. *Public Management Review*, 19(1), 55-73.; en Van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2014). The effects of boundary spanners on trust and performance of urban governance networks: findings from survey research on urban development projects in the Netherlands. *Policy Sciences*, 47, 3-24.

<sup>10</sup> Hieruit overgenomen.

<sup>11</sup> Edelenbos, J., van Schie, N., & Gerrits, L. (2010). Organizing interfaces between government institutions and interactive governance. *Policy Sciences*, 43, 73-94.

- Directe mogelijkheden: representatie van belangen van burgers via directe vormen van stemmen een plek geven binnen transitieopgaven.<sup>13</sup>

### 3.3.2 Onvolhoudbaarheid vraagt om directe, maatschappelijke democratie

De tweede richting redeneert vooral vanuit de invalshoek dat het huidige stelsel niet meer dan optimalisaties van het vigerende paradigma kan bewerkstelligen. Dat optimaliseren kan een onvolhoudbare status quo verlengen en het collectieve actievermogen van de maatschappij belemmeren. In deze richting is het versterken van niches en sturen op daadwerkelijke andere praktijken de centrale ingang: versterking van de maatschappelijke democratie door maatschappelijk ruimte te geven.

Nadrukkelijk staan dus niet de zojuist genoemde mogelijkheden van versterking in relatie tot de representatieve democratie centraal. Een belangrijke vraag is desondanks hoe die versterking van democratische sturing zich vertaalt in overheidssturing op het mesoniveau (stimuleren, wetgeving, kennisontwikkeling). In het verlengde van die nadruk op de maatschappelijke ontwikkeling kwam wel aan de orde dat wellicht ook een verandering van het huidige democratische regime vereist is. De suggestie was niet om af te stappen van ‘de staat’ of van ‘representatie’, maar wel om open te staan voor andere vormen die deze versterking van de maatschappelijke democratie beter vormgeven.<sup>14</sup>

Maar de gesprekken gingen met name over hoe die sturing op mesoniveau complementair kan zijn aan die sturing op microniveau. Bijvoorbeeld door het stimuleren van mogelijke ‘small wins’ in de beginfase en in een latere fase van de transitie tot wetgeving en kaderstelling over te gaan.

### 3.3.3 Meesturen is prudent sturen en dat vraagt om terughoudendheid en zorgvuldigheid

Vanuit de eerder benoemde invalshoeken ontstaan er allerlei randvoorwaarden voor een overheid die op een manier wil ‘meesturen’ met alle maatschappelijke betrokkenheid.

Ten eerste lijken terughoudendheid van overheidsbemoedigen en ruimte geven aan maatschappelijke initiatieven de boventoon te voeren. Ten tweede is een bepaalde mate van zorgvuldigheid

nodig om omstandigheden te creëren die (mogelijk) ernstige ontwikkelingen beheersbaar maken. Zorgvuldigheid vanuit rechtsstatelijk oogpunt betekent tegelijkertijd dat een overheid ook grenzen zal moeten stellen aan het voorkomen van onwenselijke ontwikkelingen, of zal moeten optreden in het handhaven van geldende afspraken. Sterk ingrijpen wordt dus niet uitgesloten.

Ook bij dit onderscheid naar drie richtingen bleek in de gesprekken dat ze elkaar niet uitsluiten. De gesprekspartners vullen elkaar ook aan door continu verschillende inhoudelijke accenten aan te brengen.

## 3.4 Versterken legitimiteit: democratische waarden

Sturen op publieke waarde<sup>15</sup> vereist versterking van de legitimiteit van democratische sturing. In de gesprekken is uitgebreid ingegaan op welke waarden van democratie voorop moeten staan voor die versterking van legitimiteit. De nadruk lag op verschillende democratische waarden als categorieën van input-, proces-, output/outcome- en systeemlegitimiteit:

- Inputlegitimiteit vraagt bijvoorbeeld om sturing op inclusiviteit.
- Throughputlegitimiteit vraagt bijvoorbeeld om sturing op transparantie.
- Outputlegitimiteit vraagt bijvoorbeeld om sturing op effectiviteit in overeenstemming met politiek gearticuleerde maatschappelijke wensen.
- Systeemlegitimiteit vraagt bijvoorbeeld om verantwoording en feedback/leren.<sup>16</sup>

In het algemeen heerste de opvatting dat het bevorderen van de verschillende waarden elkaar positief beïnvloeden. Het palet aan mogelijke waarden is echter groot. Bij alle verschillen in benadering was er een aantal democratische waarden dat herhaaldelijk terugkwam als zijnde belangrijk

<sup>15</sup> Zie voetnoot 1.

<sup>16</sup> In de literatuur zijn systematische uitwerkingen te vinden. Zie Hendriks, F. (2023). *Rethinking Democratic Innovation: Cultural Clashes and the Reform of Democracy*. Oxford University Press. Hij hanteert deze indeling vanuit een vijftal bovenliggende waarden en operationaliseert die nader (met ook verwijzingen naar Robert Dahl en andere denkers). Maar zie ook ROB (2015). *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden. Probleemverkenning*. ROB: Den Haag. De ROB onderscheidt niet naar systeemlegitimiteit, maar naar feedbacklegitimiteit.

<sup>13</sup> Zie ook de indeling van Hendriks naar pendulum-, consensus-, participatory- en voterdemocracy waar deze mogelijkheden tot versterking bij aansluiten: Hendriks, F. (2010). *Vital democracy: A theory of democracy in action*. Oxford University Press.

<sup>14</sup> Jhagroe & Loorbach, 2015.

voor de versterking van de democratische sturing op transities en daarmee op het sturen vanuit de publieke waarde. Vier democratische waarden kregen in het bijzonder aandacht en waren daarmee richtinggevend voor de in hoofdstuk 4 beschreven spanningen en de te maken keuzes voor versterking van de democratische sturing op transities. In hoofdstuk 4 zal ook blijken dat er tussen deze democratische waarden zelf *trade-offs* zijn.

### 3.4.1 Meest benoemde democratische waarden

Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de waarden ‘rechtvaardigheid’, ‘inclusiviteit’, ‘effectiviteit’ en ‘responsiviteit’ de meeste aandacht nodig binnen de transities. Deze waarden lopen het meeste risico om onder druk gezet te worden binnen de transities, of zijn juist de *sine qua non* voor een succesvol verloop. We beschrijven deze waarden kort. Meer specifieke uitwerkingen van hoe deze waarden een rol spelen bij het sturen op transities volgen hierna.

**Rechtvaardigheid** wordt sterk benadrukt omdat de kans op mogelijke onrechtvaardigheden binnen de transitieopgaven substantieel is. Rechtvaardigheid kent meerdere interpretaties, maar binnen de context van deze notitie gaat het met name om:

- het kennen en erkennen van wie belanghebbende is bij een bepaald (lokaal) dossier. Een bekende voorbeeld hiervan is een debat over de vraag: zijn de toekomstige generaties of niet-menselijke entiteiten als de natuur als belanghebbende aan te merken?
- de procedurele rechtvaardigheid: is de manier waarop in een transitie gestuurd (van agendering tot besluitvorming en implementatie) wordt gepast en rechtmatig?
- de verdeling van de effecten: op wat voor een manier worden de kosten en baten binnen een (deel van de) transitie verdeeld, zowel geografisch, als tussen groepen, als tussen generaties?

Dit zijn drie van de mogelijke interpretaties van rechtvaardigheid. In dit verband is wel sprake van *just transitions* waarin alle drie de vormen van rechtvaardigheid benodigd zijn.<sup>17</sup> Rechtvaardigheid is ook een belangrijke waarde om de hierna benoemde democratische cultuur mogelijk te maken. De omgang met verlies, mogelijke tegenkracht en het productief maken van conflicten vragen om rechtvaardigheid.<sup>18</sup>

**Inclusiviteit** gaat over de brede en vroege betrokkenheid van doelgroepen bij de transitievraagstukken. De centrale keuzes gaan over de inclusie en exclusie van actoren. Wie niet betrokken wordt, kan ook moeilijk invloed uitoefenen op het proces en de uitkomst.

**Effectiviteit** gaat over de gewenste en daadwerkelijke resultaten. Het effectief komen tot resultaten op zichzelf, maar ook als het, wederom, gaat om de rechtvaardige verdeling van uitkomsten. Een concreet voorbeeld van effectieve resultaten in relatie tot transities zijn *small wins*, gerealiseerd op basis maatschappelijke initiatieven.<sup>19</sup>

**Responsiviteit** als waarde benadrukt de wijze van rolneming door de overheid. Deze responsiviteit gaat over hoe de overheid zich opstelt ten opzichte van de samenleving: uitnodigend, aansluitend, of juist door een intern gerichte opstelling. Tegelijkertijd moet responsief niet gelijkstaan aan ruggengraatloos, want responsiviteit kan ook betekenen dat een overheid sterk optreedt als arbiter bij het maken collectieve afspraken of invloed uitoefent op aard en tot stand komen van die afspraken.

Waar het perspectief van de ene wetenschapper meer uitging van responsiviteit, legde de andere juist de nadruk op rechtvaardigheid. De invulling van de waarden verschilde ook. Als de nadruk wordt gelegd op de versterking van de maatschappelijke democratie krijgen inclusiviteit en responsiviteit een andere invulling dan bij het centraal stellen van de betrokkenheid bij belangrijke overheidsbesluiten.

Tot slot kwamen ook andere waarden zoals het belang van verantwoording en het belang van feedback en leren aan de orde. In het vervolg van deze notitie zal dat nog blijken.

<sup>17</sup> de Bruin, A., de Boer, I. J., Faber, N. R., de Jong, G., Termeer, K. J., & de Olde, E. M. (2023). Easier said than defined? Conceptualising justice in food system transitions. *Agriculture and Human Values*, 1-18.

<sup>18</sup> Cuppen, E. H. (2022). *Over post-its zonder impact en het belang van een goed conflict: sturen op maatschappelijke waarden in duurzaamheidstransities*.

<sup>19</sup> Silvius, J., Hoogstra, A. G., Candel, J. J., de Olde, E. M., de Boer, I. J., & Termeer, C. J. (2023). Determining the transformative potential of circular agriculture initiatives. *Ambio*, 52(12), 1968-1980.

### 3.5 Belang democratische cultuur

In de gesprekken lag veel nadruk op het belang van een democratische cultuur in de samenleving. Die kenmerkt zich door het 'kunnen omgaan met verlies', door tegenkracht en door het productief maken van conflicten. Het agenderen van een transitie is een eerste stap die kan leiden tot gevoelens van (grip)verlies bij de betrokkenen.<sup>20</sup> Bij het sturen worden keuzes gemaakt die impact hebben op het leven van mensen. Rechtvaardigheid, en de bijzondere aandacht daarvoor binnen transities, is cruciaal voor het werken aan een democratische cultuur. Een democratische cultuur is een voorwaarde om de versterking van de democratische sturing op transities te kunnen realiseren.

---

<sup>20</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2023). *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*. wrr-rapport 108. Den Haag: wrr.



## HOOFDSTUK 4

# Spanningen en keuzes

De beoogde sturing op transitie kenmerkt zich door een reeks van spanningen. De omgang met deze spanningen vraagt niet om een ‘gouden middenweg’ maar om afgewogen keuzes op verschillende momenten in het sturen op een transitie.

Deze spanningen komen voort uit de aard van transitieopgaven. In paragraaf 2.2 zijn transitieopgaven al gekenmerkt als *wicked problems* met alle kenmerken van dien. De ene transitie is daarbij de andere niet, zo werd in de gesprekken benadrukt. Maar: transitieopgaven zijn volgens alle betrokken wetenschappers te kenmerken als zeer omvattende systeembrede, *wicked problems* die over een langere periode om democratische sturing vragen.

Vanuit procesoogpunt moet een visie over een transitieopgave juist niet te stevig en expliciet zijn uitgewerkt aan de voorkant, aangezien dit ruimte wegneemt om de visie nader uit te werken in de onzekere lange termijncontext. Een visie kan meerdere mogelijkheden omvatten gezien de politieke en *wicked* aard van de transitie. De (verdere) ontwikkeling van de visie is juist een belangrijk onderdeel van het democratische proces. Het is niet uitgesloten dat andere opvattingen over de transitieopgave de overhand krijgen.

## 4.1 Stabiliteit versus dynamiek

De kunst is om in de aanpak van *wicked problems* verschillen in waarden, belangen en kennis te overbruggen en tot meer overzichtelijke, oplosbare problematiek te komen. Dat vraagt om een aanpak die toegespitst is op deze ingewikkelde problematiek. Transitieopgaven als ‘omvattende lastige opgaven over de langere termijn’ kenmerken zich daarbij door spanningen die specifieke, of in ieder geval scherpe, eisen stellen aan die sturing om publieke waarde te realiseren. Daarbij gaat het steeds om keuzes die een balans bewerkstelligen in de spanning van stabiliteit en dynamiek van voortgang.

### 4.1.1 Keuzes voor evenwicht en balans

Sturing op transitie vanuit publieke waarden vereist een zekere stabiliteit, bijvoorbeeld door een langetermijnvisie. Zo'n visie kan inhoudelijk richting geven aan het sturen op transitie, geeft een narratief om meerdere stakeholders mee te krijgen en zorgt voor de nodige stabiliteit om voortgang te boeken. Het gaat dan niet alleen om het hebben van een visie over ‘waar naar toe’, maar ook om een visie op ‘het proces ernaartoe’.

Een andere manier om deze spanning te duiden, is het koersvast of juist flexibel zijn als overheid. Er bestaat een voortdurende spanning tussen enerzijds het creëren van stabiliteit om voortgang binnen transitie mogelijk te maken en anderzijds het creëren van ruimte om op democratische wijze richting te geven aan transitie. De stabiliteit is nodig om een betrouwbare samenwerkingspartner te zijn, om krachtige (politieke) besluiten te nemen en om geldende afspraken te handhaven. De dynamiek van het democratisch proces is nodig voor het leren, het oplossen van collectieve actieproblemen, het voorkomen van *lock-ins*, en het voorkomen van fixaties in opvattingen en verhoudingen. Dynamiek kan echter ook leiden tot stagnatie door het opwerpen van blokkades tegen verdere verandering. Ook in de gesprekken bleken diverse interpretaties van deze spanning naar voren te komen. De ene wetenschapper benadrukte het belang van stabiliteit, in eerste instantie, en democratische sturing zou moeten bijdragen aan die stabiliteit. Maar een andere benadrukte een meer radicale omarming van dynamiek: stabiliteit houdt de status quo in stand en staat het omarmen van *niches* in de samenleving in de weg.

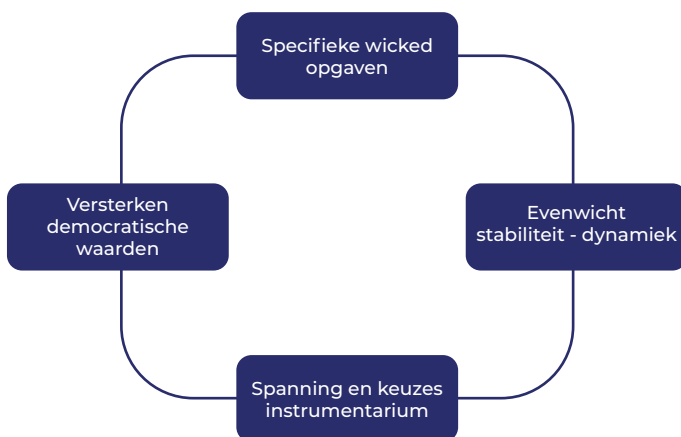
#### 4.1.2 Adaptieve overheid stuurt op democratische waarden

Versterking van democratische waarden vereist hoe dan ook het maken van scherpe keuzes in de toepassing van het sturingsinstrumentarium en vraagt een breed handelingsrepertoire. Een adaptieve overheid die keuzes kan maken is net als een democratische cultuur een voorwaarde voor versterking van democratisch sturen. In de gesprekken kwam naar voren dat juist het gehele palet van democratische waarden leidend moet zijn in het adaptief sturen op dat evenwicht van stabiliteit en dynamiek. Onvoldoende betrokkenheid van groepen burgers, of vragen over rechtvaardigheid, of effectiviteit zullen steeds aanleiding kunnen zijn om meer koersvast of juist meer flexibel te werk te gaan. Het gehele 'waardenkompas' is hier richtinggevend voor de keuzes.

## 4.2 Keuzes in sturing

Uiteindelijk kwam een aantal nadere spanningen en sturingsvragen aan de orde voor de vruchtbare omgang met stabiliteit en dynamiek van democratische sturing. We hebben die vanuit bovenstaande redenering (weergegeven in figuur) nader geordend naar de belangrijkste instrumenten/stappen van sturen op *wicked* opgaven:<sup>21</sup>

- Agendering
- Transitieopgave en perspectief ontwikkeling
- Arena- en coalitievorming
- Rondes van besluitvorming en soort maatregelen
- Procesvoering



#### 4.2.1 Agendering

Een transitieopgave moet onderscheiden worden van de daadwerkelijke transitie. Een transitieopgave is er pas als deze ook als zodanig is geformuleerd en geagendeerd. Een opgave van sturing op een transitie formuleren is daarbij niet neutraal. Ten eerste heeft de term 'transitie' bepaalde connotaties en is er, net als met de term 'crisis', het risico op inflatie van het begrip. Ten tweede heeft het *framen* van een transitie als sturingsopgave als zodanig een performatieve werking die bepaalt waar wel en niet op gestuurd wordt en waarin geïnvesteerd wordt. De formulering van transitieopgaven is daarmee normatief en politiek.

In de aanloop naar de agendering vinden ontwikkelingen plaats die van invloed zijn op de wijze waarop de transitie daadwerkelijk geagendeerd wordt. Meestal is er voorafgaand aan een meer definitieve agendering een langere periode van politieke strijd tussen verschillende benaderingen over de agendering van de transitie. Zo'n voorafgaande periode van strijd is vaak brokkelig en zonder een vooraf bepaalde uitkomst. Een perspectief van transformatie kan bij regimeverandering weer ombuiging naar meer incrementele aanpassing en omgekeerd. Wel treden altijd vraagstukken op die hoe dan ook de aanpassing van de heersende benadering vereisen. Maatregelen blijken dan niet altijd erg effectief omdat die aanpassing eigenlijk verdergaand beleid vereist. Denk aan de transitie naar een meer duurzame landbouw inzake het mestbeleid de afgelopen decennia.

*Keuzes om zo democratisch mogelijk te agenderen*  
Het agenderingsproces van het formuleren en daadwerkelijk agenderen van een transitieopgave *kenmerkt een transitie pas als een transitie* waarop sturing moet plaatsvinden. De vraag is hoe dat, vaak brokkelige, agenderingsproces zo democratisch mogelijk te laten verlopen.

Bij het agenderingsproces is er enerzijds sprake van de onvolhoudbaarheid die transities kenmerkt, maar anderzijds de afhankelijkheid van de vigerende praktijken om mee te bewegen. Binnen deze systemen zit vaak verzet tegen die agendering. De grote spanning zit enerzijds in het risico op doormodderen (een zekere erkenning van vraagstukken van onvolhoudbaarheid en 'een agenda' met een beleidsaanpak die hooguit optimalisering van de status quo representeert). Doormodderen kent op korte termijn minder politieke strijd, maar met het grote risico van het onvoldoende effectief de problematiek tegemoet treden. Anderzijds brengt een beleidsmatige aanpak die effectief gericht is op

<sup>21</sup> Deze indeling is nadrukkelijk door ons als auteurs ingebracht, de inhoudelijke invulling is louter gebaseerd op de gesprekken en de soms door de wetenschappers ingebrachte literatuur.

de onvolhoudbaarheid het risico met zich mee dat er sterke politieke strijd ontstaat die uiteindelijk blokkerend kan werken.

Tijdige agendering en adequate formulering van transitieopgaven is de uiteindelijke gewenste uitkomst van het agenderingsproces. Linksom of rechtsom is vereist dat een dominante politieke coalitie de agendering van de transitie ondersteunt. Bij de transitie naar een duurzame landbouw is dat vooralsnog niet definitief gelukt. Bij de energietransitie lijkt er echter wel 'een point of no return' bereikt. In de gesprekken kwamen daarnaast voorbeelden naar voren, zoals de transitie van de zorg of van digitale ontwikkelingen, waarin de vraag naar goede agendering nadrukkelijk aan de orde lijkt te zijn.

Als remedie voor sterker democratische sturing op agendering kwam met name vroegtijdige inclusiviteit naar voren. Daarbij kwamen verschillende strategische opties aan de orde: brede betrokkenheid en het van daaruit komen tot een agenda met perspectief voor belangrijke groepen betrokkenen off juist vroegtijdige betrokkenheid bij niches en vanuit ontwikkelingen daar komen tot een bredere agendering. Die aansluiting bij niches kan dan weer op verschillende manieren: van meer confronterend tot het inzetten op *small wins*.

#### 4.2.2 Transitieopgave: korte én lange termijn

De transitiesturing vereist dat vanuit meer korte termijn maatregelen zich meer cumulatief een verandering voltrekt in samenhang met meer lange termijn maatregelen (eenvoudig voorbeeld: op korte termijn bevorderen van elektrisch rijden, op lange termijn verbieden productie voertuigen op fossiele brandstof en bevorderen adequate infrastructuur voor massaal elektrisch rijden). Uiteraard is vaak sprake van veel complexe relaties die tot veel onzekerheid in het sturen leiden.

##### *Keuzes tussen korte- en langetermijnresultaten boeken*

De omgang met inherente onzekerheid over het verloop en de uitkomst van transitie eist dus voortdurende afweging van korte- en langetermijnmaatregelen. Na agendering zal verdere perspectiefontwikkeling vereist zijn met keuzes tussen het nu al boeken van resultaten, bijvoorbeeld door het realiseren van laag hangend fruit, en het op de langere termijn doorslaggevende voortgang boeken door veel verdergaande maatregelen met alle onzekerheid van dien. Bij kortetermijnmaatregelen ontstaat hoe dan ook padafhankelijkheid. Bij die kortetermijnmaatregelen zijn er dan de afwegingen hoe *lock-ins*, sociale fixaties en andere belemmeringen op lange termijn kunnen worden voorkomen.

Deze relatie tussen het op korte en op lange termijn vormgeven vraagt om het democratisch maken van afwegingen en keuzes. Daarbij zullen daadkracht en prudentie om voorrang strijden. Het belangrijkste is niet om ieder risico te vermijden, maar om te handelen vanuit gezamenlijk besef en het aanvaarden van de risico's. Bij het opbouwen van dat gezamenlijke besef van risico's zullen waarden van inclusiviteit, effectiviteit en rechtvaardigheid van groot belang zijn.

In de gesprekken kwam een groot aantal instrumenten aan de orde om aan deze ontwikkeling vorm te geven, afhankelijk van de specifieke situatie. Denk bijvoorbeeld aan participatieve vormen waarin zowel techno-economische waarden als rechtvaardigheid op gelijke voet meegenomen worden.<sup>22</sup>

Andere voorbeelden zijn bijvoorbeeld te vinden in discussies over geothermie. Daar bleken combinaties van lokaal dialoog, lokale *joint fact finding*, maatschappelijke *joint fact finding*, en maatschappelijk dialoog relevant. De gevoeligheid van een onderwerp bepaalt de eerste en de opvolgende stappen van dit soort combinaties.<sup>23</sup>

#### 4.2.3 Transitieopgave: visieontwikkeling of stap voor stap

Vaak werd in de gesprekken geconstateerd dat een langetermijnvisie nodig is om een enigszins stabiel perspectief te kunnen geven. Een dergelijke visie is belangrijk als narratief om, vanuit een politieke invalshoek, stakeholders mee te kunnen nemen. Eerder in deze notitie is al geconstateerd dat zo'n visie voldoende ruimte moet bieden voor nadere flexibiliteit in mogelijk te maken keuzes, juist ook vanuit een oogpunt van democratische besluitvorming.

##### *Keuzes tussen incrementeel stappen zetten of vanuit visie sturen*

Een visie vanuit de overheid lijkt zeker na agendering wel een noodzakelijke voorwaarde om tot nadere effectieve sturing te komen. Een visie met brede programmering blijkt in de praktijk te helpen, maar het is zeker niet voldoende.

In sommige gevallen is een incrementele voortgang met een beperkte uitgewerkt perspectief van kansrijke initiatieven soms krachtiger. Een combinatie van verschillende optimaliseringen binnen het huidige systeem kan uiteindelijk ook tot een voortgang leiden.

<sup>22</sup> Cuppen, 2022, p. 9.

<sup>23</sup> Metze, T. A., van den Broek, J., van Est, R., & Cuppen, E. H. (2023). Participatory repertoires for aligning policy and society: An analysis of Dutch stakeholder views on deep geothermal energy. *Energy Research & Social Science*, 98, 103019.

#### 4.2.4 Transitieopgave: rechtvaardigheid versus effectiviteit

Bij publieke waarde gaat het om het realiseren van effectieve maatregelen die ook daadwerkelijk steun krijgen (door democratische besluitvorming, draagvlak en voldoen aan rechtspositionele eisen). De transitie vraagt doorgaans om de langdurige betrokkenheid van meerdere actoren (die vanuit verschillende posities meedoen) met verschillende waarden en verschillende belangen. Denk aan de energietransitie waarin betrokken actoren steeds met nieuwe ontwikkelingen worden geconfronteerd.

Die langdurige betrokkenheid vanuit verschillende posities leidt tot de vraag van wat effectief is, maar met name ook wat rechtvaardig is. Het komen tot effectieve én rechtvaardige interventies blijkt steeds meer een noodzaak om daadwerkelijk tot gedragen voortgang te komen. Rechtvaardigheid is niet enkel de maatstaf aan het einde van de transitie, maar al tijdens de stappen gedurende het transitieproces. Daarbij blijkt rechtvaardigheid 'lokale' invulling te behoeven. Voor de consument van energie op wijkniveau betekent zo'n proces van transitie iets heel anders dan voor de producent van energie.<sup>24</sup>

##### *Keuzes tussen (tijdelijke) nadruk op rechtvaardigheid of effectiviteit*

Overbrugging van verschillen in waarden en belangen voor voldoende steun in de transitie eist een evenwicht van waarden van rechtvaardigheid en effectiviteit, gelet op de specifieke situatie van verschillende doelgroepen. Korte en lange termijn maatregelen met bijbehorende effecten verdienen voortdurend afweging vanuit deze waardenafweging.

#### 4.2.5 Arena- en coalitievorming: op en door de samenleving

Tijdens en na de agendering zijn er spanningen die gaan over hoe een overheid zich opstelt in de transitie: Op welke arenavorming stuurt de overheid? Wat zijn de coalities die vanuit de arena tot stand komen?

Zoals in het vorige hoofdstuk benoemd blijkt met alle verschillen in accenten van invalshoeken voor democratische sturing de maatschappelijke betrokkenheid en de aansluiting bij *maatschappelijke initiatieven* centraal te staan bij versterking van de democratische sturing. Een transitie kan alleen succesvol zijn als het veranderproces maatschappelijke vormgeving

krijgt. Uiteindelijk zijn het de maatschappelijke actoren die de transitie voltrekken en daar invulling aan geven vanuit hun ideeën en ambities. In een transitie bestaan er variaties aan waardeopvattingen en ontstaan er allerlei activiteiten die relevant zijn binnen een transitie. Aansluiting daarbij is wezenlijk voor succes. Evengoed werd benadrukt dat het soms krachtig doordrukken of juist opwaarderen en radicaliseren van maatschappelijke initiatieven noodzakelijk kan zijn. Altijd moet uiteindelijk aansluiting bij de maatschappelijke processen het doel moet zijn.

##### *Keuzes over de wijze van aansluiting op het maatschappelijke*

De wijze van aansluiting eist dan ook spanningsvolle keuzes tussen het inrichten van een arena en het sluiten van coalities. In de gesprekken kwamen verschillende strategieën voorbij, zoals uitnodigend bestuur<sup>25</sup> (aanmoedigen van maatschappelijke initiatieven) en aansluitend bestuur (aansluiten bij maatschappelijke initiatieven). Afhankelijk van de gekozen sturingsstrategie zal er een nadere invulling zijn: bijvoorbeeld een meer overheidsgedomineerde arena met wel een brede betrokkenheid en het opstellen van een breed akkoord. Of juist een coalitie van *the willing* met een gerichte selectie van partners die inzet op kansrijke initiatieven.

Responsiviteit is hier een doorslaggevende waarde. Sluit de overheid daadwerkelijk aan bij wat er aan de hand is in de samenleving? Er is een uiteenlopend repertoire om die verschillende posities van doordrukken, uitnodigen en aanvullen vorm te geven. Daadwerkelijk invulling geven aan die maatschappelijke aansluiting zal wezenlijk zijn.

#### 4.2.6 Inclusiviteit versus effectiviteit

Arena- en coalitieprocessen roepen spanningen op vanuit de vraag 'wie worden wel en niet geïncludeerd?'

In de gesprekken lag veel nadruk op de maatschappelijke verankering van inclusiviteit. Inclusiviteit wordt als een belangrijke waarde van en voorwaarde voor democratie gezien.<sup>26</sup> Het betekent zoiets als een gelijke invloedspositie van alle betrokken burgers bij de besluitvorming. Juist bij transities als langdurige en brede veranderingsprocessen is het belang van die inclusie breed erkend en is er sprake van het vormgeven aan participatieprocessen om die inclusiviteit te verbeteren.

<sup>24</sup> de Bruin, A., de Boer, I. J., Faber, N. R., de Jong, G., Termeer, K. J., & de Olde, E. M. (2023). Easier said than defined? Conceptualising justice in food system transitions. *Agriculture and Human Values*, 1-18.

<sup>25</sup> van Buuren, M.W. (2018). *Uitnodigend bestuur*. Beschikbaar via <http://hdl.handle.net/1765/111106>

<sup>26</sup> R. A. Dahl. (1989). *Democracy and Its Critics*. Yale University Press.

Tegelijkertijd, vanuit de effectiviteit bekeken, kan inclusiviteit in de weg staan. In de spanning tussen effectiviteit en inclusiviteit komt met name de vraag naar boven 'is het niet effectiever om de inclusiviteit op 'een hoger' niveau te organiseren?' Bijvoorbeeld bij milieuvraagstukken wordt gesteld dat deze het beste aangepakt kunnen worden op hogere niveaus van governance.<sup>27</sup> Hoger betekent dan in feite op een meer centraal niveau van besluitvorming. Waarbij het niveau min of meer bepaalt wat voor soort actoren zinvol geïnccludeerd kunnen worden.

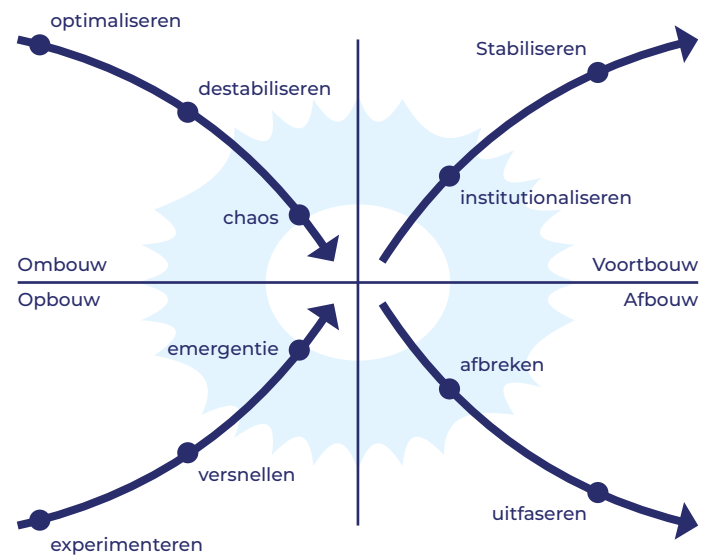
De inclusiviteit binnen transitie kan vergroot worden door meer en vroegere betrokkenheid van diverse actoren, maar vaak treedt selectie op naar actoren die al deskundig en vaardig zijn in het participeren. Deskundigheid is nodig voor het goed kunnen formuleren van een visie, voor de productie van kennis en de toepassing daarvan, en voor het vergroten van efficiëntie. Participatie die sterker gekenmerkt wordt door deskundigheid en vaardigheid sluit doorgaans goed aan bij het meer techno-economisch denken.

Er speelt daarnaast de vraag van aansluiting bij *the willing*—niet altijd is vanuit het oogpunt van voortgang een brede arena gericht op steun de beste stap. Soms kan het aansluiten bij een bestaande, welwillende coalitie effectiever zijn. Vanuit alle invalshoeken was er wel consensus dat vanuit een oogpunt van rechtvaardigheid inclusie aan de orde is bij groepen die door de ontwikkelingen en maatregelen in de transitie daadwerkelijk een belang hebben. Groepen die minder vaardig zijn in deelname aan participatieprocessen kunnen wantrouwen ontwikkelen als ze minder kans hebben hun belang tot uitdrukking te brengen.

#### *Keuzes tussen (tijdelijke) nadruk op inclusiviteit dan wel effectieve stappen*

Inclusiviteit gaat om gelijke betrokkenheid, draagvlak en daardoor legitimiteit. Inclusiviteit geeft de mogelijkheid aan te sluiten bij de heel specifieke situatie van verschillende doelgroepen en om kwalitatieve ervaringen en informatie die vaak uit die participatie voortkomen een plek te geven in de oplossingsrichtingen. Echte inclusie is wezenlijk voor de invulling van en het draagvlak voor transitieopgaven. Daarbij gaat het om inclusie in de verschillende fases van het transitieproces, van agendering tot realisatie in verschillende stappen. Dat vraagt om tijdige en soms ook selectieve betrokkenheid. Dat eist handelingsrepertoire dat voorbij gaat aan de inmiddels reguliere participatieinstrumenten.

#### 4.2.7 Fasering/rondes van besluitvorming en soort maatregelen



Transitieopgaven spelen zich af verspreid over een langere termijn. Het gaat om besluitvorming die wordt voorgesteld in fases. De zogenaamde X-curve vanuit DRIFT met de verschillende fases van opbouw en optimaliseren en stabiliseren en afbouw is een bekende indeling. Er zijn ook andere faseringen en meer in het algemeen is er sprake van verschillende mogelijke transitiepaden. Binnen verschillende fases zal nog sprake zijn van verschillende rondes van besluitvorming. De betrokken gesprekspartners hebben wel enigszins verschillende opvattingen over het meest wenselijke verloop van zo'n pad. Zo is de benadering denkbaar van het aansturen op *small wins* en het daarmee gedurende een periode versterken en verbreden van maatschappelijke initiatieven, en van langetermijnvisieontwikkeling en nadere kaderstelling als mogelijke verdere versterking. Die sturingsbenadering verschilt van andere al aangeduide mogelijkheden zoals het inzetten op de versterking van niches en/of de confrontatie aangaan met de dominante paradigma's. Een andere benadering was een door de overheid geleid breed programma op basis van een akkoord.

#### *Keuzes om fases en rondes door te komen*

In de gesprekken was er vaak sprake van een mix van sturingsaccenten afhankelijk van de specifieke situatie bij een transitie. Er was echter ook duidelijk sprake van verschillen in benaderingen. Vanuit de nadruk op *small wins* en op niches was er bijvoorbeeld veel aandacht voor het feit dat ontwikkeling van maatschappelijke initiatieven vaak botst met logica's van handelen binnen overheden (stimuleren, wetgeving, handhaving). Een onderscheid waarover redelijk consensus bestond was dat in bepaalde fases van voortgang van

<sup>27</sup> Newig, J., & Fritsch, O. (2009). Environmental governance: participatory, multi-level—and effective?. *Environmental policy and governance*, 19(3), 197-214.



de transitie de overheid wetgeving moet aanpassen en kaders moet stellen.<sup>28</sup> Hoe dan ook zijn in de verschillende fases en rondes voortdurend keuzes aan de orde welke maatregelen daadwerkelijk bijdragen aan de voortgang naar publieke waarde in termen van effectiviteit en rechtvaardigheid.

#### 4.2.8 Procesvoering

De sturing op de transitieopgave zal procesvoering vereisen. Een transitie vraagt om de betrokkenheid van meerdere actoren die, naar verloop van tijd, verschillende rollen en posities innemen. Met name de overheid moet meebewegen met de constante aanpassingen die nodig zijn om een *wicked problem* te structureren en uiteindelijk op te lossen. In termen van de democratische waarden: er is procesvoering nodig van een responsieve en bekwame overheid. Gelet op recente ervaringen is het niet overdreven om te stellen dat draagvlak en vertrouwen een bekwame overheid vereisen, die tot doordachte, transparante en uitlegbare interventies komt. Die hoge eisen en verandering van rolname leidt in ieder geval binnen de overheid tot spanningen hoe aan die eisen te voldoen.

##### *Keuzes tussen verschillende rollen*

De overheid zal steeds tot rolinvulling moeten komen. Elke rol in elke fase van het transitieproces veronderstelt een ander instrumentarium, mede gericht op voornoemde 'sturingsspanningen'. Het bekwaam zijn en worden is een constante opgave voor de overheid.

De overheid zal ook per bestuurslaag en tussen bestuurslagen tot goede samenwerking moeten komen. Het overwinnen van de verkokering en van spanningen binnen en tussen bestuurslagen is een voortdurende opgave. Op dit punt bestaan veel inzichten die verder niet aan de orde zijn geweest, maar wel is deze samenwerking als een belangrijke randvoorwaarde aangeduid.

### 4.3 Concluderend

De spanning van stabiliteit en dynamiek van democratische sturing op transitieopgaven vraagt om een democratische cultuur, zo is in hoofdstuk 3 al geconcludeerd. Die spanning vraagt ook om een adaptieve overheid: een overheid die vanuit democratische waarden goede keuzes maakt binnen de hier uitgewerkte 'sturingsspanningen'.

Die goede keuzes moeten gebaseerd zijn op versterking van de werking van democratische waarden die in het bijzonder relevant zijn binnen transities. In hoofdstuk 3 is de selectie van waarden benoemd die is voortgekomen uit de gesprekken met wetenschappers: rechtvaardigheid, effectiviteit, inclusiviteit en responsiviteit bleken in samenhang richtinggevend. Die selectie is niet uitputtend. Het goed omgaan met de benoemde spanningen kan bijdragen aan de democratische cultuur, zo bleek in de gesprekken.

Een vraag die aan de orde kwam, is wat nu specifiek voor transities is bij deze spanningen en keuzes ten opzichte van in omvang (functiebreed) en termijn (lange termijn met verschillende rondes per fase) beperktere *wicked* vraagstukken. Alle beschreven spanningen en keuzes kunnen ook voorkomen bij andere *wicked* vraagstukken. Het is echter de specifieke combinatie die sturing op transities tot zo'n specifieke opgave maakt. De combinatie van daadwerkelijk agenderen van een andere functievervulling, vroegtijdige inclusie vanuit vele belangen, rechtvaardigheid als centrale waarde door omvang en gelaagdheid van verandering en toch effectief blijven, over een lange periode korte en lange termijn afwegen met alle vragen van mogelijke *lock-ins*, afstemmen instrumentarium op verschillende rondes van voortgang van opbouw tot afbraak, arena- en coalitievorming over lange termijn vitaal houden, en voortgang realiseren. Steeds is stabiliteit nodig om dynamiek te kunnen organiseren. Dat vraagt om procesvoering die adaptief en zeer deskundig moet zijn over een lange termijn met verschillende rondes.

In het volgende hoofdstuk volgt hoe de sturing vanuit Europa zich verhoudt tot de spanningen in dit hoofdstuk. Het maken van goede keuzes ten aanzien van de sturingsspanning vraagt om een voortdurende afweging van sturingsinstrumentarium in verschillende situaties en verschillende fases. Dat stelt eisen aan het te hanteren handelingsrepertoire, die in het daarna volgende hoofdstuk aan de orde komen.

<sup>28</sup> Zie [https://drift.eur.nl/app/uploads/2023/01/PBL\\_X-Curve-CE-Monitor\\_Einderapportage\\_definitief.pdf](https://drift.eur.nl/app/uploads/2023/01/PBL_X-Curve-CE-Monitor_Einderapportage_definitief.pdf); van der Steen, M., N. Chin-A-Fat, J. Scherpenisse & M. van Twist (2014). Naar een ge(s)laagde strategie: een evaluatie van het interdepartementale beleidsprogramma Bio-based Economy. Den Haag: nsob.

## HOOFDSTUK 5

# Europa en multilevel governance

Op Europees niveau zijn er tal van mogelijkheden tot het democratisch versterken van de transitiesturing, maar veel kansen worden gemist.

‘Hoe kan de rijksoverheid (en in het bijzonder het ministerie van BZK) het perspectief van de burger meenemen in het uitvoeren van de op EU-niveau vormgegeven transities?’ luidde de derde deelvraag.

Bij de sturing op de huidige transities, is er altijd sprake van een polycentrische of een multilevel governance, vaak met een meer of minder sturende rol vanuit de Europese Unie [EU]. De koppeling van transities in verschillende lagen en netwerken op Europees niveau zorgt voor extra centra en extra niveaus van besluitvorming en sturing. Wat er op EU-niveau gebeurt, is impactvol; bijvoorbeeld omdat er voor Nederland bindende wetgeving komt, maar ook omdat er financiering beschikbaar is.

Dit hoofdstuk is langs de volgende lijnen opgebouwd:

- De huidige wijze van het betrekken van burgers en kansen op versterking.
- Verklaringen die in de gesprekken naar voren kwamen waarom draagvlak voor Europese besluitvorming zo lastig kan zijn en de spanningen die dat meebrengt voor democratische sturing.
- Perspectieven die de betrokkenheid te versterken.

## 5.1 De huidige (tweezijdige) situatie en de ambitie

Van de EU wordt nog wel eens gezegd dat ze het principe van ‘*policy without politics*’ belichaamde<sup>29</sup> en dat op het nationale level aan ‘*politics without policy*’ werd gedaan als het gaat om EU-gerelateerde beleidsdomeinen.<sup>30</sup> Deze uitspraken veronderstellen dat democratische en/of politieke versterking aan de EU-kant nodig is.<sup>31</sup>

### Inclusieve processen

De uitspraken werken wel wat simplificerend. De beleidsprocessen op het Europees niveau zijn uitvoerig en de lidstaten zijn daar een belangrijk onderdeel van. De Europese Commissie (EC) doet daarnaast vaak aan uitvoerige consultatieprocessen en sommige Europese richtlijnen schrijven interactie met maatschappelijke actoren voor. Ook laten deze richtlijnen vaak ruimte voor de nationale wijze waarop beleidsdoelen bereikt kunnen worden. De voorbeelden die hierbij naar voren kwamen, waren Natura 2000, de Kaderrichtlijn Water en de EU-richtlijn over toegankelijkheid van overheidswebsites en apps<sup>32</sup>—die allemaal een grote decentrale betrokkenheid hebben gevraagd (en nog steeds vragen).

29 Schmidt, V. A. (2006). *Democracy in Europe: The EU and national politics*. Oxford University Press, USA.

30 Schmidt, V. A. (2020). Politicization in the EU: between national politics and EU political dynamics. In *The European Union Beyond the Polycrisis?* (pp. 56-74). Routledge.

31 Dit document concentreert zich op de EU, maar Europa en EU worden uitwisselbaar gebruikt. Daarom is goed te benadrukken dat op Europees niveau meer instituties een rol spelen. Voor democratie en rechtsstaat bijvoorbeeld is de Raad van Europa een inhoudelijk relevant internationaal forum, waar ook medeoverheden zeer actief zijn en onder andere aan relatie- en *capacitybuilding* wordt gedaan.

32 Deze is in Nederland geïmplementeerd als de ‘Wet digitale overheid.’

Juist als het gaat om democratische waarden en democratische sturing, is de EC bezig met initiatieven tot versterking. Een voorbeeld hiervan is het *Defence of Democracy*-pakket.<sup>33</sup> Dit pakket is onder andere gericht op het vergroten van transparantie en verantwoording van belangenbehartiging, en op het bevorderen van de deelname van burgers en maatschappelijke organisaties aan beleidsvorming.

#### *Die toch meer te wensen overlaten*

De Europese politiek en beleidsvorming is in een aantal opzichten dus erg inclusief. Sturing vanuit Europa ligt, zeker vandaag de dag, gevoelig en dat zorgt voor druk op de EC om zorgvuldige processen te organiseren. De betrokkenheid van lidstaten is, in het licht van het directe democratische tekort van de EU, uitgebreid en ook het consultatieproces van betrokken partijen is doorgaans uitvoerig. Nationale parlementen hebben bijvoorbeeld sinds het Verdrag van Lissabon meer informatie en zeggenschap gekregen.

In theorie liggen de kansen open voor het versterken van democratische sturing, door bijvoorbeeld vormen van burgerbetrokkenheid—juist via het nationaal niveau. De ervaring lijkt echter dat die invulling achter blijft, met name tijdens omzetting van Europese regelgeving in nationaal beleid. De vraag ‘hoe het perspectief van de burger in de transitiesturing vanuit Europa versterkt kan worden’ is alleen daarom al relevant.

In de gesprekken werden de ambities van de overheid inzake het perspectief van de burger ten opzichte van de EU vanuit twee kanten geschetst. Enerzijds kan meer ‘van boven naar beneden’ en anderzijds kan meer van ‘beneden naar boven’.

#### *Betrokkenheid van beneden naar boven*

Als het ministerie van BZK op een manier het perspectief van de burger wil meenemen in verschillende lagen en netwerken op EU-niveau is er ook een vertaalslag nodig van de burgerperspectieven naar relevante gremia binnen de EU. De mogelijkheden hiervoor liggen met name in de fasen van voorbereiding van de EU-regelgeving. Dat zou op meer directe manieren mogelijk zijn, bijvoorbeeld door de vele consultatieprocessen die plaatsvinden. Maar ook op indirecte manieren kunnen burgers meer en/of beter betrokken worden. Deze indirecte banden lopen bijvoorbeeld via ministeries, departementen, of decentrale overheden. Om op deze manier meer burgerbetrokkenheid te hebben, vraagt

wel dat ministeries of departementen dat ook goed kunnen en daadwerkelijk doen.<sup>34</sup>

#### *Betrokkenheid van boven naar beneden*

Op EU-niveau vindt besluitvorming en uitvoering plaats waar lidstaten, regio's en groepen burgers vervolgens mee te maken hebben. In die zin is er sprake van ‘van boven naar beneden’.

Van boven naar beneden werken betekent vertaalslagen maken van wet- en regelgeving. Maar net zo belangrijk is het narratief omtrent alles wat op EU-niveau gebeurt. Het gaat hierbij om de boodschap goed voor het voetlicht brengen en je niet te verschuilen achter ‘het moet van Europa.’ Zo lang dit narratief niet goed tot stand komt—de boodschap die uitlegt geeft bij de regels—blijft het lastig om Europa dichter naar de burger te brengen en om een constructieve discussie te voeren over transitie, Nederland en de EU.<sup>35</sup>

Als in het verleden, in een proces waar Nederland wel bij betrokken was, minder goed van beneden naar boven is gewerkt, maakt dit de goede vertaalslagen in het proces van ‘boven naar beneden’ moeilijker.

Wat betreft het maken van deze vertaalslagen, kunnen politici een belangrijke rol spelen. De *cues*, de signalen, die zij geven over EU-gerelateerde onderwerpen zijn belangrijk voor hoe het landt in de democratie. Uiteindelijk valt of staat het EU-narratief en de vertaalslag van regelgeving met wat burgers op een toegankelijke manier meekrijgen, politici en media spelen hier hoe dan ook een rol in. Politici nemen hier vaak onvoldoende verantwoordelijkheid en het lijkt vaak wel of ‘we er niet zelf bij waren’.

Het maken van vertaalslagen met het goede verhaal draagt, in termen van democratische waarden bij aan het transparanter maken en genereren van draagvlak voor besluitvorming op EU-niveau.

<sup>34</sup> Zie voor een verdieping op deze vraag: Blok, S., Luiten, L., de Vries, R. & Lucas, T. (2023). *Burgerparticipatie op nationaal niveau: een juridische en empirische verkenning*.

<sup>35</sup> de Jong, P., & de Lange, S. L. (2012). Europa, burgerschap en democratie: over de gespannen relatie tussen burgers en Europa en mogelijkheden om die te ontspannen. ROB. Beschikbaar via: [https://pure.uva.nl/ws/files/2379677/159868\\_436983.pdf](https://pure.uva.nl/ws/files/2379677/159868_436983.pdf)

<sup>33</sup> Zie: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_6453](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6453)

## 5.2 Mogelijke verklaringen voor de situatie

Op EU-niveau gebeurt er veel wat relevant is voor de burgers. Waarom is die betrokkenheid dan toch niet sterker? De interfaces tussen het EU-niveau en de burgers in de samenleving bevinden zich in een opvallende spagaat. Enerzijds zijn er veel verschillende mogelijkheden—van direct tot indirect en van meer top-down tot bottom-up—om burgerbetrokkenheid en Europa met elkaar te verbinden. Maar anderzijds bestaat het beeld dat Europa voor burgers ver weg is met allerlei gevolgen van het op afstand *framen* (zoals ‘het moet van Europa’). Een aantal verklaringen zijn benoemd.

### Politieke opportuniteit

Een eerste verklaring is dat de EU een ‘prettige plek’ is om te onderhandelen over zaken die nationaal niet lukken. Deze verklaring hangt samen met de vraag die voorkomt uit de spanning van inclusiviteit en effectiviteit: op welk niveau kan een opgave het beste geadresseerd worden? Waarbij er voor een aantal transitieopgaven gesteld kan worden dat een *hoger* niveau effectiever is.<sup>36</sup>

Maar het narratief ontbreekt. De visie van de EU-regelgeving komt doorgaans minder aan bod. Hiermee krijgen de maatregelen geen bijbehorende boodschap.<sup>37</sup> Soms komt het ook goed uit om geen visie of boodschap mee te geven, dat maakt het makkelijker om te verschuilen achter ‘het moet van Europa’.

### Dilemma's van invloed uitoefenen

In een van de gesprekken kwam een nog specifiekere verklaring aan de orde voor deze lastigheid om het burgerperspectief meer tot uitdrukking te brengen. Volgens het trilemma van Harvardeconoom Dani Rodrik<sup>38</sup> zijn de drie aspecten globalisering, democratie en nationale soevereiniteit niet geheel verenigbaar en gaat nadruk op twee van de drie aspecten altijd ten koste van een derde. In sturing op transities zou dit moeten leiden tot compromissen, bijvoorbeeld het verminderen van de effecten van globalisering ten behoeve van de democratie en nationale soevereiniteit.

De vraag naar het burgerperspectief meer tot uitdrukking laten komen (als versterking van democratische transitiesturing) zou volgens dit trilemma lastig zijn:

- omdat de as globalisering-soevereiniteit de sturing bepaalt. Dat lijkt de huidige situatie te weerspiegelen, of
- omdat globalisering geschaad zou worden omdat nationale soevereiniteit en democratie de sturing bepalen. Met Next als ultimo, of
- omdat nationale soevereiniteit het slachtoffer zou worden van Europese democratische besluitvorming. Met een democratisch sterk federatief Europa als perspectief.

Dit trilemma geeft wellicht ook een onderbouwing voor de uitspraak hiervoor over ‘*politics without policy*’ (nationaal) and ‘*policy without politics*’ (Europees).

### Interfaces organiseren eist regulier proces op orde

Nadrukkelijk is in relatie tot deze processen van ‘boven naar beneden’ en vice versa aandacht gevraagd voor wat hier ‘de basis op orde’ is genoemd. Letterlijk als een basis om betrokkenheid van burgerperspectieven te kunnen verdiepen door de ‘interfaces’ beter te organiseren.

De formele positie van het ministerie van BZK voor sturing op invloed in Europese transities verloopt langs drie wegen.

- *Nationaal niveau*: het ministerie van BZK vertegenwoordigt medeoverheden in Haagse afstemming over Europese thema's zoals sociale cohesie, investeringen. Het ministerie is aanwezig in strategische coördinatieorganen (hoogambtelijke coördinatiecommissie EU zaken) waar op basis van discussiepapers wordt gesproken over transities van Europa (uitbreiding, migratie, strategische autonomie).
- *EU-niveau*: het ministerie van BZK zendt onderhandelaars op thema's als democratische transitie en vaardigt experts af gedetacheerd bij de commissie.
- Het *lokale niveau* is waar transities de Nederlandse burger en ondernemers raken. Het werk aan EU-implementatie ligt formeel bij gemeenten en uitvoeringsorganisaties. Hun werk moet dan leiden tot veranderingen die zichtbaar zijn voor burgers en ondernemers. Vaak is deze kant van het EU-beleidsproces onderbelicht. Er is decentraal een grote behoefte aan capaciteit, zoals vaardigheden en organisatie.

<sup>36</sup> Newig & Fritsch, 2009.

<sup>37</sup> Zie ook Bowles, S. (2016). *The moral economy: Why good incentives are no substitute for good citizens*. Yale University Press.

<sup>38</sup> Rodrik, D. (2000). How far will international economic integration go?. *Journal of Economic Perspectives*, 14(1), 177-186.

Deze formele processen van coördinatie en mandatering eisen veel. Zoals gezegd is de coördinatie in de eerste fase van besluitvorming ten opzichte van andere landen goed op orde. Uit de gesprekken blijkt ook dat er problemen rondom bestuurlijke en ambtelijke capaciteit blijven bestaan en dat dit de Nederlandse ambities in de weg staan.<sup>39</sup> De vraag is ook of het ministerie van BZK overzicht heeft van de huidige EU-wetgeving die knelt op gemeenteniveau en van de aanpak op gemeentelijk niveau.<sup>40</sup>

Grotere betrokkenheid is beter te organiseren als deze bovenstaande basis op orde is.

### Concrete barrières: afstand en verkokering

In het verlengde van het vorige punt is er een aantal concrete barrières genoemd ten aanzien van democratische sturing en multilevel governance op Europees niveau.

- (Nationale) actoren onderling zijn allemaal op een manier met Europa bezig, maar niet iedereen spreekt elkaar. Dit zit deels in specifieke deelbelangen van departementen en ministeries die zelf iets voor elkaar proberen te krijgen op EU-niveau. Afstand en verkokering blijven tot op zekere hoogte dwarszitten. Overigens kent Nederland ten opzichte van andere landen een heel goede coördinatie tijdens de besluitvormingsfase.
- De interactie met EU-besluitvorming botst met de politieke realiteit van de dag in Nederland: de Europese agenda is moeilijk om op een politieke manier onder de aandacht te brengen (ten opzichte van andere concrete problemen). Het is niet 'interessant' genoeg.
- Het werken 'aan twee kanten' heeft, voor zover geconcretiseerd, vooral een indirect karakter (en is dus lastig hoog op de participatieladder, met meer invloed voor burgers, vorm te geven). Consulterende en informerende vormen van betrokkenheid overheersen snel, met minder ruimte voor actievere vormen met meer invloed.
- In de multilevel governance context van de EU is vooral sprake van consensusdemocratie. Vertegenwoordigingen van allerlei groepen gaan over de sturing, niet de groepen zelf.

Daarmee blijft de afstand tot individuele burgers bestaan; directe betrokkenheid is en blijft daarmee lastig.

Concluderend blijkt er sprake te zijn van afstemming tussen betrokken belangen, zijn er pogingen tot het betrekken van burgers, maar blijft het versterken van burgerperspectieven niet alleen beperkt maar ook lastig.<sup>41</sup>

## 5.3 Van spanningen naar perspectieven

Het bovenstaande trilemma provoceert enigszins tot radicale keuzes. Nexit en een sterk federatief Europa zijn op dit moment geen Nederlandse ambities.<sup>42</sup> Ook bij vergaande relativering van het trilemma zet het in ieder geval aan tot nadenken over hoe en op welke schaal versterking van Europese democratische sturing in de huidige verhoudingen mogelijk is. Daarbij is de vraag gesteld hoe dat mogelijk is door langs dezelfde lijnen te redeneren als hiervoor in hoofdstukken 3 en 4.

Een randvoorwaarde voor versterking van de democratische transitiesturing zijn een democratische cultuur en een responsieve overheid. Juist bij multilevel governance is vaak sprake van typering zoals 'een democratisch gat', 'het ver weg zijn', 'te bureaucratisch', 'te duur' of 'onmogelijk om ergens te beginnen'. Democratische versterking moet op een manier toch een antwoord geven op deze typering en sentimenten—idealiter door in te spelen op de eerder beschreven spanningen.

### Perspectieven

Ondanks de complexe, polycentrische en multilevel aard van het Europese niveau, zijn er meerdere perspectieven voor democratische sturing op transitie genoemd.

Het is zaak de positieve kanten van multilevel governance te benutten. Transitieopgaven krijgen de formulering op het schaalniveau waarop ze spelen. Ze vormen dus in principe een bron voor kracht en samenwerking. Zo kunnen lidstaten op EU-niveau wet- en regelgeving inzetten om sterke internationale invloeden te begrenzen, bijvoorbeeld op het gebied van kunstmatige intelligentie. In de versterking van democratische

<sup>41</sup> Zie ook de IOB Evaluatie, daarin wordt gesteld (p. 7): "Naast de conclusie dat de EU-coördinatie een geoliede machine is, volgt uit deze evaluatie (...) dat de toekomstbestendigheid van de huidige aanpak voer is voor (interdepartementale) discussie, vooral als Nederland een meer proactieve en stevige rol pakken wil pakken in een post-Brexit EU. Hoewel coördinatieprocessen buigzaam kunnen zijn (...) is het EU-coördinatiesysteem als zodanig de afgelopen jaren niet voldoende meebewogen met een meer dynamische en complexere wordende omgeving."

<sup>42</sup> Bij respectievelijk een keuze voor de as nationaal-democratisch of juist de as Europees-democratisch.

<sup>39</sup> IOB Evaluatie. (2021). Tactisch en praktisch: Naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europabeleid. Zie ook: NRC. (2022). 'Europese ambities kabinet zijn niet haalbaar wegens gebrek aan kennis en mankracht.'

<sup>40</sup> Bijvoorbeeld in de aanpak van versnippering en gebrek aan bewustzijn zoals die blijken uit het Onderzoek naar Europeanisering van Nederlandse gemeenten en provincies. Zie: Vollaard, H., Swinkels, M., Feiters, Binnema, H. & de Blok, L. (2023). Van ad hoc naar vanzelfsprekend: hoe Nederlandse gemeenten en provincies inspelen op Europese integratie. Hier beschikbaar.



transitiesturing zou dit multilevel-aspect daarom meer vorm moeten krijgen.

Ten eerste kan Europa een belangrijke rol spelen in het faciliteren van collectieve vraagstukken op een hoger niveau. Binnen een land kunnen allerlei actoren met elkaar puzzelen en experimenteren om collectieve actieproblemen op te lossen, maar naarmate de problemen steeds overstijgender worden, zijn ook andere instituties nodig. De EC, het Europees parlement of andere EU-lichamen kunnen daar een rol in spelen—bijvoorbeeld als handhaver van afspraken tussen actoren. Monitoring en verantwoording zijn cruciaal in hogere ordes van collectieve actieproblemen.<sup>43</sup> Dit perspectief biedt invulling op de spanningen die gaan over de korte en lange termijn en die van inclusiviteit en effectiviteit.

Een tweede perspectief zit in het uitbreiden van de betrokkenheid in de fase van beleids- en regelgeving. Over de coördinatie is het gegaan in dit hoofdstuk, maar uit de gesprekken blijkt dat de indirecte, decentrale betrokkenheid kansen biedt voor grotere betrokkenheid. Tot nu toe lijkt deze weg van beleidsvorming onderbelicht (terwijl er al wel onderzoek en aanbevelingen zijn gedaan).<sup>44</sup> Via deze decentrale band, komt Europa mogelijk ook dichterbij de burger. Een grotere nabijheid is des te belangrijker omdat veel implementatie uiteindelijk op decentraal niveau moet plaatsvinden. De betrokkenheid vergroten, zeker in de fase van vorming, kan bijdragen aan de agendering van transitieopgaven, de perspectiefvorming en aan het vergroten van inclusiviteit. Kan het ministerie van BZK als coördinator van medeoverheden een rol spelen in de manier waarop het invulling geeft aan de grote transitieopgaven? Kan het ministerie hier een platform/kennisfunctie innemen? Hoe dan ook is 'de reguliere basis op orde' van toepassing.

Een derde perspectief gaat over de grotere (burger) betrokkenheid bij de implementatie van EU-regelgeving. Hier liggen fundamentele vragen, die met burgers kunnen worden besproken, over wat voor een lidstaat Nederland wil zijn. Maar ook in de praktijk leidt de fase van uitvoering tot allerlei problemen die zorgen voor druk op de democratie.<sup>45</sup> Een sterke betrokkenheid van burgers (en andere maatschappelijk actoren) in de fase van de omzetting en uitvoering van

regelgeving, binnen de Europeesrechtelijke kaders, versterkt mogelijk de democratische sturing door betere feedbackloops, lerende processen en doorwerking van (maatschappelijke) signalen. Vanuit dit perspectief liggen kansen om spanning met betrekking tot arena- en coalitievorming, en inclusiviteit te adresseren.

Een vierde perspectief is het inzetten op een krachtige rol van de politiek in het vertellen van het narratief. Dat vereist in de beleidscyclus momenten waarop dat verhaal ook daadwerkelijk verteld moet worden, zoals op het moment van het vertalen van Europees beleid naar de decentrale en nationale situaties. Een uitgedragen narratief van de politiek heeft de mogelijkheid om bij te dragen aan maatschappelijke coalitievorming en visieontwikkeling op de transitieopgave of de rol van Nederland in Europa binnen de transitie.

Een vijfde perspectief is de versterking van de informatiefunctie om burgers te betrekken. Gewezen is daarbij allereerst op de bestaande faciliteiten waarop aansluiting wellicht versterkt kan worden. Een concreet voorbeeld is het Kenniscentrum Europa Decentraal. Dit helpt gemeente, provincies en waterschappen bij vragen over Europees recht en beleid. Dit is een alom geprezen informatiebron en voorbeeld voor 'een helpdesk binnen de coördinerende rol' en kan wellicht ook voor andere terreinen aangeboden worden.<sup>46</sup>

Tot slot, en heel concreet, op het moment van schrijven werd een nieuw initiatief aangekondigd dat de band tussen Europa in Nederlandse burgers moet versterken: Over Europa, een tweejarige informatiecampaignedie inwoners over de EU en de rol van Nederland informeert.<sup>47</sup> Dit initiatief kan bijdragen aan een beter narratief over Europa dat leeft.

### Concluderend: de betrokken wetenschappers parafraserend

Vanuit het oogpunt van de benoemde spanningen en keuzes is versterking van het burgerperspectief een belangrijk punt. De nadruk op tijdige agendering, vroegtijdige inclusie, rechtvaardigheid als centrale waarde met alle gelaagdheden, maatregelen afstemmen instrumentarium op voortgang krijgt allemaal meer of minder vorm op Europees niveau.

43 Dietz, T., Ostrom, E., & Stern, P. C. (2003). The struggle to govern the commons. *science*, 302(5652), 1907-1912.

44 Vollaard et al., 2023.

45 Zie Algemene Rekenkamer. (2023). Nederland leert weinig van beslechten geschillen met EU. Beschikbaar via: <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/europese-unie/nieuws/2023/06/15/nederland-leert-weinig-van-beslechten-geschillen-met-eu>

46 Een specifieke voorbeeld van deze informatiefunctie in relatie tot transitie is de 'Tijdelijk Digitalisering' om decentrale overheden op weg te helpen.

47 <https://www.overeuropa.nl/> De wetenschap is overigens kritisch over overheids campagnes die de band tussen burgers en Europa versterkt. Er lijkt behoefte aan neutrale informatie, maar het privaat gefinancierde informatiekanaal [www.europa-nu.nl](http://www.europa-nu.nl) heeft moeten stoppen. De regering heeft desgevraagd en ondanks moties in de Kamer geen financiering willen geven, wel aan [www.parlement.com](http://www.parlement.com), maar informatie over Europa 'is geen overheidstaak.'



Er zijn zeker aanpassingen/instrumenten denkbaar om burgers een grotere rol te geven in de vormgeving én uitvoering van Europees geïnitieerde transitie, maar het effect en de haalbaarheid hiervan is afhankelijk van politieke betrokkenheid en bereidheid op nationaal niveau om de genoemde transitie daadwerkelijk vorm te geven. Dat vraagt ook dat de basis van ambtelijk-bestuurlijke coördinatie op orde is en aangesloten wordt bij instrumenten die al beschikbaar zijn.

## HOOFDSTUK 6

# Bouwstenen voor een handelingsrepertoire

De democratische sturing op transities verbeteren vraagt om een meervoudige benadering.

Om als overheid überhaupt te kunnen sturen is een meervoudig handelingsrepertoire vereist. Een repertoire dat goed interacteert met de perspectieven op de democratie, dat kan aansluiten bij wat er maatschappelijke gebeurt en nodig is en dat relevant is voor een diversiteit aan situaties van bovengenoemde spanningen.

In dit hoofdstuk benoemen we de bouwstenen voor een handelingsrepertoire. Het gaat hierbij om eigenschappen die belangrijk zijn voor hoe de rijksoverheid en het ministerie van BZK kunnen optreden in transities. Op deze bouwstenen kan *verder gebouwd worden* aan de hand van een strategische agenda.

We behandelen in dit hoofdstuk de volgende onderwerpen:

- Hoe een handelingsrepertoire er in de basis uit moet zien: meervoudig en tweesnijdend.
- Hoe op meerdere manieren aangesloten kan worden op maatschappelijke ontwikkelingen.
- Hoe goed omgegaan kan worden met waarden.
- Hoe selectiviteit en hybriditeit van de versterkingsmogelijkheden van democratische sturing vorm kunnen krijgen.
- Hoe hele systemen mee te laten bewegen.
- Hoe goed meegespeeld kan worden op Europees niveau.
- Hoe de eigenschappen van een bekwaame overheid eruit zien.
- Hoe al of niet te werken aan een democratische cultuur.

## 6.1 Een meervoudige aanpak

Een responsieve overheid heeft per definitie een meervoudig handelingsrepertoire, want een responsieve overheid speelt in op verschillende situaties. Op dit moment krijgt responsiviteit nog niet de invulling die het zou moeten hebben. Met een meer ideale invulling van responsiviteit is een (rijks)overheid bezig:

- met anticiperen in plaats van reageren binnen transities
- met luisteren naar de maatschappij zonder direct te gehoorzamen
- met het werken aan problemen die er nog niet zijn in plaats van alleen selecteren welke bestaande problemen aandacht verdienen
- met aansluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen die de transitie al in gang zetten.

Een meervoudig repertoire als hoofdprincipe krijgt vorm door te voldoen aan verschillende eisen. De belangrijkste eisen, die naar voren kwamen tijdens de gesprekken, werken we hiernavolgend uit. Bij dit repertoire hoort de inzet van sturingsinstrumenten die vaak op meerdere waarden en spanningen tegelijk inspelen.<sup>48</sup>

**Bouwsteen 1: om goed aan te sluiten of te sturen op transities is een meervoudig handelingsrepertoire nodig.**

<sup>48</sup> Zie ook Termeer, C. J., & Dewulf, A. (2012). Towards theoretical multiplicity for the governance of transitions: the energy-producing greenhouse case. *International Journal of Sustainable Development*, 15(1-2), 37-53.

## 6.2 Een tweesnijdende aanpak

Gegeven dat de agendering heeft plaatsgevonden en dat een overheid ook een visie heeft, hoort daar een congruente aanpak bij.

### Hard en zacht

Deze aanpak is enerzijds ‘hard op wat onwenselijk is’, maar anderzijds ‘zacht voor wat aangemoedigd moet worden’.

In meer praktische zin moet de harde kant aansluiten op wat haaks staat op de visie—ook al sluit het goed aan op de status quo. Beleidsmaatregelen die enkel gericht zijn op publiek-private samenwerking en bijbehorende indicatoren *terwijl* er tegelijkertijd de visie is om zo goed mogelijk aan te sluiten op maatschappelijke ontwikkelingen en initiatieven is niet congruent. Hard zijn op het onwenselijke betekent niet stante pede alles verbieden, het gaat hier om geleidelijke afbouw van tegenstrijdige beleidsmiddelen of het maken van uitfaseerplannen voor relevante domeinen.

De zachte kant, de opbouw van alles wat wenselijk is, is vanzelfsprekend ingewikkelder. De perfecte oplossingen voor de omvattende problemen zijn er (nog) niet. Een zachte kant biedt ruimte voor imperfectie, mislukking en experimenten. De *niches* zijn een afwijking op de norm; op de status quo. *Niches* lenen zich niet direct als aantrekkelijk voorbeeld voor binnen een heersende regime. Een zachte houding ten opzichte van *niches*, initiatieven of experimenten is nodig om ze te laten bestaan en zich te laten ontwikkelen.

### Prudent en krachtig

Eerder in deze notitie is uiteengezet dat stabiliteit belangrijk is binnen transities. Om vanuit stabiliteit te sturen, zijn al een aantal manieren bekend. Denk aan de voorbeelden die te vinden zijn in de bekende NSOB-kwadrant met vier vormen van overheidssturing (responsief, samenwerkend, presterend, rechtmatig).<sup>49</sup> Maar stabiliteit staat juist op spanning met dynamiek en andere benodigheden binnen transities.<sup>50</sup>

De juiste maatregelen nemen is afhankelijk van de aard van de transitie en de fase waarin deze zich bevindt. In de fase van opbouwen is het aansluiten bij maatschappelijke initiatieven en steunen wezenlijk. Daarvoor is het vaak tegelijkertijd van belang dat belemmerende wetgeving afgebouwd wordt.

Een maatregel als daadwerkelijk verbieden (afbouwfase) kan in sommige gevallen krachtig overkomen en een positief effect op stabiliteit hebben omdat meer integrale en systeembrede verandering in de weg gezeten kan worden doordat huidige wet- en regelgeving niet gewenste praktijken mogelijk blijft maken. Maar het verbieden kan ook voor abrupte, verplichte aanpassingen zorgen—dit heeft soms een minder positief effect op stabiliteit.

**Bouwsteen 2:** een handelingsrepertoire dat gericht is op het democratisch sturen op transities is enerzijds tweesnijdend—hard op wat onwenselijk is, en zacht op wat aangemoedigd moet worden. Anderzijds heeft het handelingsrepertoire zowel voorzichtige als stevige sturingsinstrumenten.

## 6.3 Uitnodigend en aansluitend

Aansluiting bij wat er maatschappelijk al beweegt, is belangrijk in het handelingsrepertoire bij transities. Alles wat al beweegt in de maatschappij zijn *hints* voor een overheid. Het geeft aan wat belangrijk gevonden wordt en is misschien zelfs al kansrijk voor concrete aansluiting—het opwaarderen of radicaliseren.

Een responsieve overheid past bij het laten floreren van maatschappelijke initiatieven. Die initiatieven behoeven niet één instrument, maar een geraffineerd samenstel van interacties: erkenning, een langdurige relatie met een publieke organisatie, opschaling, radicalisering, verbreding en nog meer. Ook het aansluiten bij maatschappelijke bewegingen en initiatieven vraagt om meervoudigheid.

Maatschappelijke initiatieven kunnen op een expliciete manier een *niche* zijn of de start van een *small win*. Het kunnen concrete aanknopingspunten zijn die uiteindelijk zorgen voor grote voortgang binnen transities. Initiatieven kunnen vaak snel en diepgaand óf snel en systeembreed veranderingen in beweging brengen.

Vanuit wetenschappelijke opvattingen zijn er verschillen over het belang van aansluiten bij maatschappelijke initiatieven. Een aantal gesprekspartners legt de nadruk op het creëren van de juiste ruimte waar initiatieven kunnen ontstaan.<sup>51</sup> Sommige gesprekspartners achten het aansluiten bij maatschappelijke

<sup>49</sup> van der Steen et al., (2014).

<sup>50</sup> Maar zie bijvoorbeeld ook de X-curve van Drift: [https://drift.eur.nl/app/uploads/2023/01/PBL\\_X-Curve-CE-Monitor\\_Einderapportage\\_definitief.pdf](https://drift.eur.nl/app/uploads/2023/01/PBL_X-Curve-CE-Monitor_Einderapportage_definitief.pdf)

<sup>51</sup> Dit is een strategie die past bij meta-governance, daarover later meer.

niche-ontwikkelingen een doorslaggevende factor voor voortgang in de transitiesturing, zeker in de eerdere fases van ontwikkeling. Alleen zo ontstaat druk tegen de invloed van de status quo/het heersende regime.

Om maatschappelijke initiatieven een krachtigere positie te geven in het sturen op transities zijn in ieder geval een aantal aandachtspunten van belang.

- Juist wanneer overheden (burger)initiatieven passeren of dwarsbomen zal verlies van legitimiteit optreden.
- Er bestaan barrières voor het opschalen van maatschappelijke initiatieven door het ontbreken van een hoogwaardige en horizontale samenwerking met overheidsorganisaties. Deze barrières hebben te maken met verkokering, maar ook met het *willen* van overheden. Het gaat sommige organisaties te ver om écht samen te werken met initiatieven. Andere barrières zijn wet- en regelgeving; soms moet er eerst iets afgebroken worden voordat er iets nieuws kan ontstaan.
- De relatie tussen initiatieven en ‘de politiek’ kan moeilijk zijn.<sup>52</sup> Maar juist politici kunnen een belangrijke rol spelen in het afdwingen van ruimte voor initiatieven, de *empowerment* van initiatieven en het verzachten van bepaalde spanningen tussen initiatieven en overheden.
- Ook groepen initiatieven verschillen. Sommige initiatieven ondernemen iets wat als constructief kan worden gezien in het licht van een transitieopgave, andere initiatieven ontplooiën misschien iets vanuit weerstand of protest (denk aan actiegroepen tegen windmolens). Meerdere strategieën hebben, als overheid, helpt bij de juiste verhouding tot deze initiatieven.
- Leerervaringen van of met initiatieven die constant worden opgedaan over de aansluiting tussen het representatieve en het maatschappelijke moeten meer gebundeld worden. Ervaringen met het uitnodigen en/of aansluiten bij initiatieven kunnen in bestaande netwerken of nieuw op te richten netwerken landen.

## Vergroten kansen en beperken risico's

Maatschappelijke initiatieven bieden—democratisch gezien—zowel kansen als risico's. Enerzijds ontstaan initiatieven met name op plekken waar veel sociaal kapitaal is—een vorm van *hidden injustice*—en daarmee ontstaan niet op elke plek initiatieven. Het risico op ongelijkheid en daarmee onrechtvaardigheid van uitkomsten kan vergroot worden door lukraak initiatieven te stimuleren. Anderzijds kunnen initiatieven juist geschikt zijn om groepen mensen met een afstand tot de overheid te bereiken omdat die initiatieven meer openstaan voor ‘medeburgers’ dan dat ze open staan voor ‘de overheid’. Op deze manier kunnen maatschappelijke initiatieven bijdragen aan inclusiviteit.

**Bouwsteen 3: democratischer sturen op transities**  
 vraagt primair om verschillende vormen van interactie met maatschappelijke bewegingen en initiatieven. Het aansluiten bouwt voort op de eerder genoemde bouwstenen ‘een meervoudig repertoire’ en ‘zacht op wat aangemoedigd moet worden’.

## 6.4 Laden met publieke waarde

Gezien de verschillende actoren en de bijbehorende interpretaties van de te behartigen en te realiseren publieke waarde, is de mogelijke variatie van invulling aan waarden groot en spelen er altijd intense waardenconflicten. Het structureren van *wicked* vraagstukken vraagt om meer overbrugging van waardenconflicten (of het vinden van een goede manier om met de waardeverschillen om te gaan).

In de gesprekken werd sterk benadrukt dat bij de uitwerking van de sturing die waarden een concrete vertaling moeten krijgen. Dan pas komen ze op een niveau dat ze kunnen ‘botsen’ of ‘conflicteren’ en er afwegingen moeten plaatsvinden. Zo leidt bijvoorbeeld inclusiviteit *zonder specificatie* van het includeren van verscheidene doelgroepen gemakkelijk tot de bekende zelfselectie van groepen die vaardig en bekwaam zijn. Terwijl juist betrokkenheid van doelgroepen die niet deelnemen, vaak ook vanuit weinig vertrouwen wezenlijk is.

Met name de concretisering van rechtvaardigheid is belangrijk. Bij de voortgang van transities blijkt deze waarde steeds centraler om tot verdere voortgang te komen, waar in eerdere fases vooral vragen van effectiviteit domineren. Deze waarde kent, voor zover we nu weten, al meerdere interpretaties. Het

<sup>52</sup> Sørensen, E., & Torfing, J. (2016). Political leadership in the age of interactive governance: Reflections on the political aspects of metagovernance. In Edelenbos, J. & Van Meerkerk, I. (Eds.) *Critical reflections on interactive governance* (pp. 444-466).

specificeren op basis van verschillende lokale contexten en verschillende niveaus van sturing lijkt universeel van belang te zijn. Zo heeft het rechtvaardig sturen op voedselveiligheid op lokaal niveau voor de betrokken producenten een heel andere betekenis dan bijvoor op nationaal niveau.

Concrete invullingen van rechtvaardigheid zijn bij voedselveiligheid ook weer afwijkend ten opzichte van andere domeinen zoals energie.

**Bouwsteen 4:** waarden en bijbehorende conflicten horen bij transities. Maar rechtvaardigheid als waarde vraagt het meeste aandacht. Een handelingsrepertoire moet gericht zijn op het in kaart brengen hoe rechtvaardigheidsopvattingen verdeeld zijn en hoe tot rechtvaardige processen en uitkomsten te komen.

## 6.5 Hybriditeit en selectiviteit

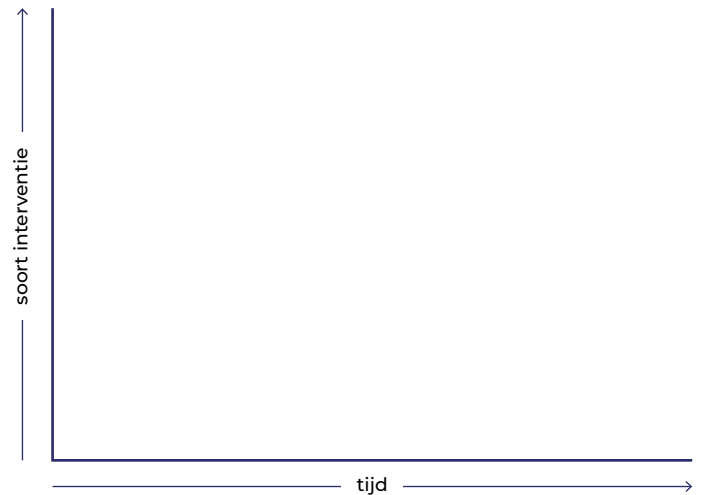
De verrijking van sturing met participatieve vormen vindt plaats vanuit een oogpunt van inclusie en responsiviteit, en draagt bij aan effectiviteit en rechtvaardigheid door selectie van betere maatregelen. Een goede inbedding is vereist van deze vormen in het sturingsproces. Inbedding kan op ten minste twee manieren: ingebed in de relevante overheidsorganisaties óf in andere participatievormen (bijvoorbeeld een burgerberaad in combinatie met een referendum).

Bij vragen over het betrekken van burgers bij transities en het al dan niet democratischer maken van transities gaat het al snel over de gebruikelijke ‘democratische innovaties’ zoals burgerberaden en mogelijk referenda. Deze meer specifieke innovaties zijn afgeleid van de eerder beschreven mogelijkheden om democratische sturing:

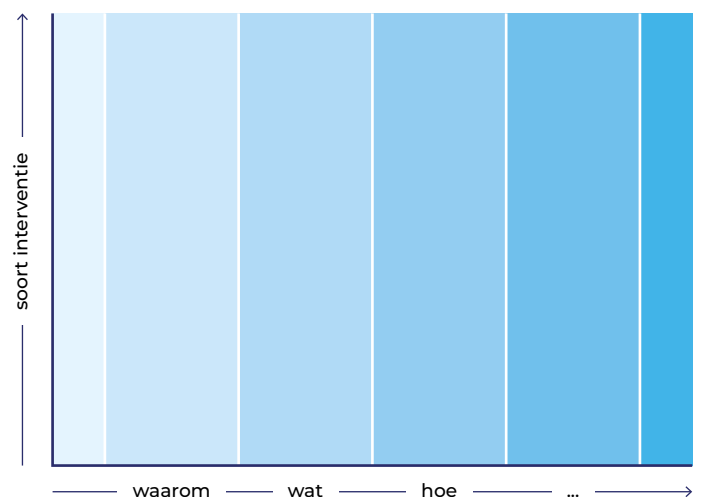
- Representatieve mogelijkheden,
- Deliberatieve mogelijkheden,
- Participatieve mogelijkheden,
- Directe mogelijkheden,

### Hybriditeit

Het inzetten van één specifiek instrument op één moment past niet bij de meervoudigheid van transities. Het versterken van democratische sturing vraagt om een combinatie van representatieve, deliberatieve, participatieve en directe mogelijkheden van betrokkenheid van burgers op verschillende momenten in tijd en over verschillende soorten vragen.



Ten eerste zijn er verschillende momenten in de tijd waarop het betrekken van burgers op verschillende manieren relevant en/of wenselijk kan zijn. In sommige gevallen kan dat een burgerberaad zijn om—eerder in de tijd—met elkaar over visie(s) te spreken. In andere gevallen kan dat een referendum zijn of een vorm van participatief begroten om prioriterend en met directe invloed keuzes te maken of te prioriteren. Gezien de *wickedness* van transities zijn hybride vormen, die variëren van meer directe invloed (participatie) tot meer overleggen (deliberatie) of vormen van doen. Transities staan op zich helemaal niet op gespannen voet met participatie. Participatie kan juist een manier zijn om een doorbraak naar meer gezamenlijk handelingsperspectief te realiseren.



Zo'n doorbraak vereist dan wel dat het soort vraag waar burgers en overheden gezamenlijk aan werken er daadwerkelijk toe doet. Dat soort vragen verschuift in de tijd. Vaak wordt er eerder in een vraagstuk (niet noodzakelijk een transitie) over een ‘waaromvraag’ nagedacht en later over een ‘hoe-vraag’. Als burgers dan betrokken worden, is het vaak bij de

‘hoe-vraag’. Maar voor transities geldt dat er—in termen van visieformulering—kansen liggen om dat samen met burgers te doen. Vroegtijdige betrokkenheid is wezenlijk, zo bleek uit de gesprekken. Transities vragen, door de verschuivende contouren, ook om het opnieuw bespreken van bepaalde vragen. Soms is het nodig om met elkaar een ‘waaromvraag’ opnieuw te behandelen. Dit om commitment te revitaliseren of om opnieuw een relatie te bevestiging.

### Selectiviteit

In Nederland is al veel variatie te vinden in democratische innovaties die mogelijk zorgen voor versterking van deliberatieve, participatieve en directe vormen van democratische sturing. De vraag waarom er moet worden geïnnoveerd, welke innovatie noodzakelijk is en hoe dit toe te passen is indringend aan de orde. Uit de gesprekken blijkt dat er hierover twee verschillende opvattingen bestaan:

1. In plaats van te blijven pionieren en op zoek te gaan naar nieuwe *hypes*, zou het doorselecteren juist stabiliteit kunnen bieden. Het faciliteren of aanjagen van democratische (maar ook maatschappelijke) innovaties vraagt ook om een scherpere selectie van vormen. In ieder geval zou er meer scherpere zijn te realiseren in ‘wat’ in ‘welke situatie’ meer passend is.
2. De huidige vormen zijn ook maar poging tot optimalisatie binnen de huidige systemen. Ze zijn onderdeel van de status quo, dus ingrijpende verandering vanuit deze vormen hoeven niet verwacht te worden. Échte democratische innovaties zouden minder binnen het huidige representatieve stelsel moeten plaatsvinden.

### Verschillende doelgroepen

Binnen transitieopgaven zijn per definitie meerdere type actoren betrokken. Binnen die typen zijn er ook nog verschillende oriëntaties ten opzichte van de transitie te vinden: er zijn subgroepen die enthousiast stappen willen zitten, er zijn subgroepen die voorzichtiger in de wedstrijd zitten en liever afwachten, en er zijn ook subgroepen die tegen (elementen) van de transitie zijn. Een vorm van sturing vraagt om verschillende strategieën voor deze (1) type actoren en (2) subgroepen. Bij het benaderen van doelgroepen gaat het al snel over koplopers of een *late majority*. Uiteraard is het inspelen op dit soort onderscheid in opstelling van verschillende groepen heel behulpzaam, maar dit soort labels kunnen juist bijzonder onbehelpzaam zijn. In de gesprekken lag de nadruk op het betrekken van moeilijk bereikbare of afgehaakte burgers.

### Koppelen aan politieke besluitvorming

Het koppelen van uitkomsten van initiatieven en participatieprocessen aan politieke besluitvorming is van groot belang: hoe verhouden participatieprocessen of initiatieven en besluitvorming in politieke arena’s zich tot elkaar? Stabiliteit door duidelijk gemaakte verwachtingen en een gepaste vorm van aansluiting zijn hier een minimale vereiste.

**Bouwsteen 5: een handelingsrepertoire dat gericht is op het meer of beter betrekken van burgers heeft meerdere eigenschappen: het is hybride, inzetbaar op verschillende momenten in een transitie en inzetbaar voor verschillende soorten vragen in een transitie. Selectiviteit van vormen en aansluiting op politieke besluitvorming zijn van invloed op het succes van burgerbetrokkenheid.**

## 6.6 Het hele systeem laten meebewegen

De volgende bouwsteen bestaat uit meerdere onderdelen, maar het totaal gaat in op hoe systeembreed beweging kan worden georganiseerd—want de transitie gaat uiteindelijk over systeemverandering.

### 6.6.1 Het gehele ecosysteem ‘aanspreken’

Een meervoudige aanpak vraagt ook om aandacht voor het hele governance ecosysteem (dat relevant is binnen een transitie).<sup>53</sup> Een voorbeeld van een ecosysteem bij de digitale transformatie bestaat uit vier domeinen: (1) de wet- en regelgeving, (2) het politiek-bestuur, (3) de technologie en (4) de maatschappij. Binnen al deze domeinen moeten de (democratische) waarden op een manier geïnstitutionaliseerd zijn.

Een concreet voorbeeld betreft Generatieve AI.<sup>54</sup> In het grotere ecosysteem moeten daar verschillende bewegingen plaatsvinden:

- de technologie is in dit vraagstuk zelf constant aan het veranderen (letterlijk van dag tot dag op moment van schrijven)
- in termen van wet- en regelgeving moet een beweging plaatsvinden

<sup>53</sup> De term is afkomstig uit het rapport: Opwaarderen Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving; [https://www.rathenau.nl/sites/default/files/2018-02/Opwaarderen\\_FINAL.pdf](https://www.rathenau.nl/sites/default/files/2018-02/Opwaarderen_FINAL.pdf)

<sup>54</sup> Dit artificiële intelligentie die nieuwe inhoud kan creëren, zoals afbeeldingen of tekst. Voorbeelden hiervan zijn ChatGPT of Midjourney.



- verschillende niveaus van politiek-bestuur moeten zich hiertoe verhouden, en
- ook de maatschappij zal inzet moeten tonen om hierover het gesprek aan te gaan (en aanvullend door zelf weerbaarder te worden).

Waar doorgaans in systemen minder aandacht naar uitgaat, zijn de informele processen die soms net zo belangrijk kunnen zijn als formele processen. Veel informele processen vinden plaats in de maatschappij en zijn reacties op wat er elders in het systeem gebeurt.

In de gesprekken werd Elinor Ostrom een aantal keer aangehaald. Zij had een net andere benadering voor systemen. Zij was een groot voorstander van systemen die zorgen voor *'congruentie met de lokale ecologie, congruentie met de lokale cultuur, en congruentie tussen baten en kosten.'*<sup>55</sup>

Daarnaast pleitte zij voor systemen die polycentrisch zijn en bijdragen aan *'innovatiekracht, het leren, het aanpassingsvermogen, de betrouwbaarheid, de mate van samenwerking van deelnemers en het bereiken van effectievere, rechtvaardigere en duurzamere resultaten op meerdere schaalniveaus.'*<sup>56</sup>

### 6.6.2 Structureren van agenda naar overzichtelijke vraagstukken

Een belangrijke kern van een transitieopgave is om de omvattende *systembrede wicked problems* (1) te voorzien van een agenda en (2) verder te brengen tot een meer overzichtelijk vraagstuk.

Als mogelijk handelingsrepertoire kwam met name naar voren dat het daadwerkelijk constateren van een onvolhoudbare situatie nodig is om aan een transitie te werken. Een concrete manier om het constateren en agenderen een vorm te geven is door het combineren van onafhankelijke expertise met een breed maatschappelijk gezelschap. Een dergelijk collectief—dat te zien is als een speciale 'strategische denktank'—kan dan een strategische agenda uitwerken.<sup>57</sup>

Daarbij hoeft de constatering van onvolhoudbaarheid dus nog niet gepaard te gaan met waarderingen en oplossingsrichtingen, maar het gaat om het gezamenlijk erkennen van de noodzaak. Vanuit die noodzaak ontstaat de motivatie om tot verdere agendering en actie over te gaan. Een en ander eist wel dat de overheid zelf de nodige afstand kan nemen en niet te hecht verbonden is met bepaalde machtsblokken (meestal het blok dat belang heeft bij handhaven van de vigerende maatschappelijke functie-uitoefening).

### Structureren

Structureren is juist niet een *wicked problem* aanpakken als ware het een eenvoudig project. Het risico daarvan is dat de overheid beloftes doet die zij uiteindelijk niet kan waarmaken met consequenties voor vertrouwen in overheid.<sup>58</sup> Er zijn een paar lijnen die kunnen helpen bij het verder structureren nadat er geagendeerd is.

- Het openbreken van de dominante instituties door verbreding van welke partijen er aan tafel zitten.
  - Door het openbreken ontstaat meer ruimte voor de erkenning van andere groepen.
  - Verbreding geeft ruimte om op andere plekken in het systeem kennis te ontwikkelen. Het kan nodig zijn om voorbij efficiëntie-denken en een techno-economisch perspectief in de opgaveformulering te bewegen. Maar ook het benutten van kwalitatieve data, meer informele informatie of zelfs alledaagse ervaringen in het formuleren van de opgave en oplossingsrichtingen kunnen belangrijke bijdragen leveren.
  - Dit kan concreet door vroege betrokkenheid van maatschappelijke actoren in plaats van de gebruikelijke, late betrokkenheid. Dus zoals gesteld niet alleen op het hoe, maar ook op het wat en waarom. Hiermee kunnen bepaalde deelprocessen van een transitie inclusiever worden, bijvoorbeeld bij het formuleren van een visie met meer actoren dan alleen experts in een vroeg stadium.
- Een nieuw discours breed verankeren in de vorm van programma-akkoorden. Na agendering is het zaak tot een breed gesteunde verdere uitwerking van handelingsperspectief te krijgen. Het werken aan brede programma-akkoorden en de regelmatige updating daarvan kan de fasering verder structureren.<sup>59</sup> Een zwakkere maar

55 Ostrom, E. (2009) Design Principles of Robust Property Rights Institutions: What Have We Learned? In Ingram, G. K. and Hong, Y.-H. (Eds.), *Property Rights and Land Policies* (pp. 25–51). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

56 Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review*, 100(3), 641-672.

57 In de gesprekken werd dit nog concreter gemaakt door het te hebben over domein- en departementoverstijgende Sociaal-Economische Raad [SER].

58 Termeer, C. J. A. M. (2019). *Het bewerkstelligen van een transitie naar kringlooplandbouw*. Wageningen University & Research.

59 Zie bijvoorbeeld. ROB. (2020). *Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst*. ROB: Den Haag.

minimaal noodzakelijke variant is de uitwerking van een parlementair geaccepteerde overheidsvisie die in ieder geval de nodige kaders geeft voor werken in verschillende deeldomeinen en die zich leent voor verdere uitwerking en maatschappelijke verankering.

- Het creëren van kritieke massa met hulp van maatschappelijke druk, bewegingen, niches en *small wins*. Deze massa is belangrijk voor het verder brengen van een transitie. Op dit punt waren er, zoals aangegeven, verschillende visies. Sommige gesprekspartners achten het aansluiten bij deze bewegingen doorslaggevend voor verdere ontwikkeling. Andere gesprekspartners zagen een focus op alleen maatschappelijke beweging als een risico voor het (in eerste instantie) vergroten van de stabiliteit, omdat deze beweging gefragmenteerd en ongelijk verdeeld is in een samenleving en nog kracht moet krijgen.<sup>60</sup> Een derde positie was dat *small wins* een positieve kanteling teweeg kunnen brengen om politieke weerstand voor agendering te verminderen.
- Burgerparticipatie als tegenkracht of aanvulling op het dominante paradigma en de gevestigde orde. Tegendemocratie, tegenkracht en (productief) conflict zijn allemaal waardevol in het kader van een democratisch cultuur, mits er goed mee omgegaan wordt. Waar burgerparticipatie en burgerbetrokkenheid soms als conflictverhogend wordt gezien (door weerstand, NIMBY'isme of maatschappelijke onbehagen) is het conflict of enige vorm van tegenkracht ook nodig en gaat het om daar vruchtbaar mee om te gaan.

**Bouwsteen 6: een transitie is systeemverandering.**

Het kunnen sturen in transitie vraagt dan ook om een repertoire dat het hele systeem in beweging kan brengen. Dat kan, meer specifiek, door: het hele systeem aan te spreken en door met variatie aan actoren te agenderen en de vraagstukken verder te structureren.

## 6.7 Speelt goed mee met het Europese niveau

De relatie tussen de rijksoverheid, transities en het Europees niveau is er een van multilevel governance. Multilevel governance kent ingewikkelde relaties: er wordt op allerlei verschillende niveaus besloten in gremia met wisselende verantwoordelijkheden.

Eenzijds geeft dit meer complexe systeem een vorm stabiliteit: de netwerken zijn stevig en een koers is minder snel om te gooien dan een simpeler systeem. Deze stabiliteit geeft de ruimte om afspraken te handhaven. Vraagstukken krijgen formulering op het schaalniveau waarop ze spelen. Sturing op het Europees niveau geeft dus in principe een bron voor kracht en samenwerking.<sup>61</sup>

Anderzijds kan de complexiteit een negatief effect hebben op de stabiliteit en perceptie van bekwaamheid: belangrijke waaromvragen zijn al ergens anders beantwoord, er is geen narratief, het geeft de mogelijkheid om zich te verschuilen achter de complexiteit ('het moet van Europa') en het is moeilijker om als burger direct invloed uit te oefenen. Complexere samenwerkingsnetwerken opzoeken of opzetten is niet nieuw voor overheden, maar heeft uiteenlopende effecten op de stabiliteit en dynamiek.

Om met de betrokkenheid van burgers de democratische sturing in relatie tot het Europese niveau te versterken, zijn de bouwstenen in hoofdstuk 5 een eerste opmaat. Versterking is mogelijk door supranationale organen op te zoeken bij collectieve actieproblemen, via decentrale overheden in de voorbereidende fase de betrokkenheid te vergroten, door de coördinatie bij de invoering en implementatie te vergroten en de informatiefunctie richting burgers te versterken.

Deze perspectieven bieden op verschillende manieren ruimte voor meer concrete acties, variërend van een maatschappelijk gesprek over 'wat voor lidstaat we willen zijn' tot het narratief (*the cues*) van de Europese politiek daadwerkelijk over het voetlicht brengen en daar in de decentrale situatie invulling aangeven.

<sup>60</sup> In een later stadium kan een kritieke massa aan *small wins* natuurlijk juist een vorm van stabiliteit geven.

<sup>61</sup> Een specifieke manier waarop dat gaat, is via EU-subsidies, die kunnen voor organisaties het verschil maken. Zie Algemene Rekenkamer. (2022). Toegevoegde waarde EU-subsidies in Nederland.

**Bouwsteen 7:** een handelingsrepertoire dat gericht is op het meer of beter betrekken van burgerperspectieven bij de op EU-niveau vormgegeven transitie sluit aan bij de mogelijkheden die er al zijn. Deze mogelijkheden variëren van grotere decentrale betrokkenheid om direct of indirect burgers te betrekken tot betrokkenheid bij de implementatie (en mogelijk evaluatie). Vereist zijn politici die het Europese narratief ook decentraal vertellen en samen met burgers vertalen.

kan een negatieve invloed hebben op de stabiliteit. Dat stelt hoge eisen aan de opstellingen van en samenwerking tussen verschillende overheidsorganisaties en de inrichting daarvan. Complexere samenwerkingen opzoeken kan bekwaam overkomen, zeker als het duidelijk is wat het oplevert. Maar het kan ook onbekwaam en richtingloos overkomen. Het eist ook mensen die ingewikkelde programmasturing kunnen vormgeven

Uit de gesprekken kwam een korte beschrijving van wat responsiviteit vereist:

- Overheden die eerst kijken wat er is, om daarna, misschien, dat wat er is te kunnen opschalen of radicaliseren.
- Het vraagt om overheden die nadenken over de systemische veranderingen, externe effecten van hun handelen én die ook een *theory of change* voor een samenleving hebben: wanneer beweegt die samenleving nou mee binnen transitie?
- Responsiviteit vraagt om aansluitend individueel handelen binnen organisaties maar ook moet de ‘responsieve aard’ breder getolereerd worden binnen die organisaties.

Maar naast deze beschrijvingen zijn er ook aanvullende inzichten te vinden in de literatuur,<sup>64</sup> zoals blijkt uit de definitie: ‘het vermogen van professionals om in te schatten wat voor de ander werkelijk van waarde en betekenis is, ook wel ‘het luisterend en empathische vermogen’ genoemd’. Maar ook rolopvattingen ten aanzien van participatie van politici (variërend van het conditioneren tot het loslaten van participatie) en bestuurders (bijvoorbeeld faciliterend of technocratisch).

### 6.8.2 Kenmerk 2: verschillende competenties

Burgers en organisaties vragen ook om een bekwame overheid. Uit de voorgaande analyses volgen een aantal gewenste competenties, waarvan belangrijk is dat burgers en organisaties die ook als zodanig ervaren.

- Een responsieve overheid vraagt ook om specifieke competenties bij ambtenaren en bestuurders; luisterend en lerend vermogen zijn belangrijk.

## 6.8 Werken aan bekwaamheid

Sturen op transitie vereist ‘een bekwame overheid’, zo werd in de gesprekken benadrukt. Bekwaamheid is volgens de ROB een van de dimensies van gezag, naast betrokkenheid en betrouwbaarheid.<sup>62</sup> Percepties van een bekwame overheid staan onder andere onder druk door interventies die niet effectief zijn en/of draagvlak ontberen. De toepassing van het in dit hoofdstuk beschreven repertoire eist van de overheid een aantal kenmerken.

### 6.8.1 Kenmerk 1: adaptief en flexibel

*‘Dat neemt niet weg dat ook het innovatiebeleid zelf toe lijkt te zijn aan een innovatie om de benodigde maatschappelijke transitie beter te kunnen ondersteunen.’<sup>63</sup>*

Adaptief zijn heeft onder meer te maken met onzekerheid en onvoorspelbaarheid van transitie. Er zijn geen standaardconfiguraties van situaties die vragen om een bepaalde interventie (bijvoorbeeld als X en Y aanwezig zijn, maar Z ontbreekt, moet interventie 1 gedaan worden).

Daarnaast geldt dat er in het verloop van een transitie veranderingen plaatsvinden die historische of huidige situaties in een nieuw daglicht plaatsen. Een concreet voorbeeld hiervan is de energietransitie. Deze is, los van enige interpretatieverschillen, al enige tijd bezig. Maar als we kijken naar de waarde rechtvaardigheid binnen deze transitie is deze pas recent belangrijker geworden binnen de transitie, zo bleek uit de gesprekken.

Meervoudigheid vraagt om een overheid die adaptief is en flexibel kan inspelen vanuit responsiviteit. Responsiviteit

<sup>62</sup> Zie ook ROB. (2022). *Gezag Herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur*. ROB: Den Haag.

<sup>63</sup> Karin Wittebrood (2022), transformatiegericht innovatiebeleid, AWTI, p.22.

<sup>64</sup> Nederhand, J., Migchelbrink, K., & Edelenbos, J. (2022). Participatie en overheid: dat vraagt om responsiviteit!. [Hier beschikbaar](#).

- Omgaan met wetgeving is wezenlijk. Aansluiting bij maatschappelijke initiatieven door het wegnemen van belemmerende wetgeving kan bekwaam overkomen, maar het introduceren van ‘imperfecte’ wetgeving—de keerzijde van wetgevingsmedaille—kan zeer onbekwaam overkomen
- Het maken van langetermijnvisies met zicht op het proces naar stippen op de horizon zorgt voor stabiliteit. Het proces moet flexibiliteit geven, ruimte om de visie aan te passen of een belangrijke, gezette stap in het transitieproces te herzien. Bij verschillende transities (denk aan het landbouwakkoord) blijkt het buitengewoon ingewikkeld om visieontwikkeling te plegen gekoppeld aan goede voortgang van de processen.
- Voor het (beter) selecteren van democratische innovaties (zie paragraaf 6.5) geldt ook dat een sterke selectie als zeer bekwaam kan overkomen, maar dat een verkeerde keuze juist geïnterpreteerd kan worden als disciplinerende van de samenleving, als schijnparticipatie of als ‘gulzig bestuur’.<sup>65</sup>

Afwegingen kunnen maken in visie, wetgeving, innovatie, soms evenwichten kunnen vinden of juist standvastig zijn, vraagt veel van overheden en hun medewerkers. Het vakmanschap met de competenties die gevraagd worden is meervoudig en de lat ligt hoog. Overheden wordt gevraagd goed verschillende rollen in te nemen<sup>66</sup>, gezag te herwinnen<sup>67</sup> en deskundiger te zijn.<sup>68</sup> Tegelijkertijd zijn er al stappen gezet om aan dit soort vragen te werken.<sup>69</sup> Een meer specifieke agenda voor ontwikkeling van competenties zijn in zojuist geciteerde adviesrapporten te vinden.

Inmiddels zijn er tal van soorten medewerkers te vinden waarin verschillende competenties waargemaakt proberen te worden: denk aan meer ‘ondernemende,’ ‘regisserende’ of ‘scharrelende’ ambtenaren. De labels zijn al gevonden, maar deze ambtenaren moeten ook de tactieken (denk aan vertragen, escaleren, opwaarderen, etc.) hebben om hun label te kunnen waarmaken. Schapen met vijf poten bestaan niet. De ervaring leert dat het meer om ‘teams’ gaat met ‘bekwame mensen met verschillende competenties’ dan de nieuwe ambtenaar 3.0.

### 6.8.3 Kenmerk 3: goede samenwerking tussen en binnen de bestuurslagen

Een bekwame overheid die democratisch stuurt op transities werkt hoe dan ook samen met andere overheden. Deze andere overheden kunnen op andere niveaus (multilevel) zitten of in domeinen of plekken actief zijn (polycentrisch).

Een mogelijke rol voor BZK is te vinden in het begrip *meta-governance*. Bij meta-governance gaat het om sturen op de governanceprocessen zelf. Het meegeven van kaders aan participatieproces is een heel concreet voorbeeld van meta-governance. Maar ook het sturen op samenwerkingen tussen bestuurslagen en actoren past bij meta-governance.<sup>70</sup>

Als concreet voorbeeld vraagt een indirecte betrokkenheid bij EU-niveau vormgegeven transities om samenwerking tussen overheden om de burgerperspectieven op een goed manier op EU-niveau in te brengen.

**Bouwsteen 8: werken aan de bekwaamheid van de overheid vraagt om een repertoire dat adaptief en flexibel is. Elke situatie vraagt om een andere ingreep die als bekwaam wordt gezien. Een grotere variatie aan competenties van medewerkers in competente teams is nodig om die dagactiviteit en flexibiliteit te kunnen waarmaken. Daarnaast staat of valt sturing vanuit de overheid bij goede samenwerking tussen en binnen de overheden.**

## 6.9 Werken aan een democratische cultuur

Een democratische cultuur strekt verder dan de politieke sturing en besluitvorming over transities. Net als sturen op de inrichting van de representatieve democratie zou sturen op democratische cultuur een net iets algemener vraagstelling vereisen.

Een meer democratische sturing op transities heeft de komende periode betrekking op belangrijke maatschappelijke functies die ons leven raken. Een proces van sterker democratische sturing zal op zichzelf al kunnen bijdragen aan die cultuur. Een goede optie zou zijn om het proces van sturen op transities

<sup>65</sup> Trommel, W. A. (2009). *Gulzig bestuur*. Lemma.

<sup>66</sup> Van der Steen et al., 2014.

<sup>67</sup> ROB, 2022.

<sup>68</sup> WRR. (2023). Een deskundige overheid: leren van buitenlandse ervaringen. *Working Paper 55*.

<sup>69</sup> Bijvoorbeeld de Community of Practice ‘Hoe wordt jouw organisatie Europeabewust en -bekwaam?’

<sup>70</sup> Sørensen, E. (2006). Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance. *The American review of public administration*, 36(1), 98-114

ook daadwerkelijk tot inzet te maken van communicatie en daarbij expliciet de democratische vormgeving tot uitdrukking te brengen—een visie op of een narratief over een proces van democratische transitiesturing. Dat narratief kan op verschillende momenten inzet zijn van het zich richten op een sterke democratisch cultuur. Per transitie, maar ook in de processen van werken aan de democratie in het algemeen.

**Bouwsteen 9: democratisch sturen op transities actief inzet maken van communicatie over democratisch sturen, per transitie en meer in het algemeen.**

## 6.10 Concluderend

Een vraag die ook bij de bouwstenen aan de orde kwam is wat nu specifiek voor transities is bij deze spanningen en keuzes ten opzichte van in omvang (functie- en systeembreed) en termijn (lange termijn met verschillende rondes per fase) beperkter *wicked* vraagstukken. Alle bouwstenen kunnen ook van nut zijn bij andere *wicked* vraagstukken. Het is weer de specifieke combinatie van bouwstenen die kenmerkend is voor de versterking van de democratische sturing op transities. De combinatie van zowel heel gericht op doelgroepen als het hele systeem in beweging krijgen; van zowel aansluiten bij maatschappelijke initiatieven als het hybride instrumentarium voor brede participatie inzetten; van goed meespelen met Europese ontwikkelingen als het tweesnijdend sturen op nationale ontwikkelingen.

## HOOFDSTUK 7

# Conclusie en agenda BZK

Het totaal aan inzichten, lessen en bouwstenen op basis van de gesprekken met wetenschappers is de start voor een strategische agenda voor het thema **transities**.

Het doel van deze notitie was om te komen tot wetenschappelijke inzichten, het bieden van handvatten voor democratische sturing op transities en bijdragen aan de vraag hoe BZK hierbij zijn rol het beste kan innemen. Op basis van de verschillende individuele en groepsgesprekken met wetenschappers zijn we gekomen tot deze notitie. Alle inzichten komen voort uit die gesprekken, met enige aanvullingen vanuit aangedragen literatuur en nadere ordening van de inzichten. De implicatie hiervan is dat, voor het thema transities, er ook nog mogelijke andere inzichten bestaan.

## 7.1 Korte conclusies uit de inzichten

De inzichten in deze notitie zijn weergegeven met de volgende opbouw: eerst de definitiekwestie van transities, dan de verschillende perspectieven op democratie gekeken en belangrijke democratische waarden van waaruit te sturen. Die perspectieven verschillen van een nadruk op oplossend vermogen tot een nadruk op juist beperkingen daarvan. De sturingsvisies leiden dan ook tot verschillende accenten in krachtig of prudent overheidsoptreden, maar consensus is er over het uitgangspunt van versterken van maatschappelijke betrokkenheid en maatschappelijke initiatieven.

Bij transities blijken democratische waarden van inclusiviteit, rechtvaardigheid, effectiviteit en responsiviteit heel belangrijke waarden van waaruit democratische sturing te versterken. Dat blijkt bij de analyse in de notitie over de spanningen die optreden bij 'democratische sturing' op transities. Die spanningen komen voort uit het streven naar evenwicht tussen stabiliteit en dynamiek bij dat democratisch sturen. Stabiliteit voor bewaren van voortgang, dynamiek om die voortgang

te stimuleren. Die spanningen maken keuzes vanuit die belangrijke genoemde waarden noodzakelijk. Bij agendavorming, perspectiefvorming, arena- en coalitievorming, besluitvorming en inrichting van de overheid. Soms gaat het er om met name inclusiviteit leidend te laten zijn, bij agendavorming bijvoorbeeld. Soms om rechtvaardigheid in afweging met effectiviteit, zoals bij perspectiefvorming. In andere gevallen gaat het om responsiviteit zoals bij arena- en coalitievorming en het aansluiten bij de maatschappelijke ontwikkeling. Bij die keuzes staat altijd voorop hoe de voortgang van de transitie naar uiteindelijk meer publieke waarde te stimuleren.

Nagegaan is in hoeverre de Europese sturing zich ook leent voor de versterking van democratische sturing vanuit de geformuleerde inzichten. Dat bleek nadrukkelijk het geval, maar eist uitgaan van de sterke kant van multilevel governance en inzet van politici om het narratief van de Europese besluitvorming (*the cues*) daadwerkelijk over het voetlicht te brengen. In zo'n context zijn er zowel in de voorbereiding van beleid (van beneden naar boven) als aan de vormgeving van de uitvoering (van boven naar beneden) mogelijkheden burgers beter te betrekken.

De wetenschappelijke inzichten waren met name gericht op de relatie tussen de overheid en de burgers, als basis voor het versterken van de democratische sturing. Naast meer algemene inzichten zijn er dus ook veel specifieke inzichten geformuleerd. Voorbeelden hiervan zijn: de onvolhoudbaarheid als kenmerk van de transitie, het aansluiten bij het *maatschappelijke* (de bewegingen, ontwikkelingen, opvattingen, initiatieven, etc.) dat centraal moet staan in een transitieopgave en het belang van rechtvaardigheid, waaronder het belang van beter begrip van rechtvaardigheid.



De inzichten zijn uiteindelijk uitgewerkt in een handelingsrepertoire om de democratische sturing op transities te kunnen versterken. Voorbeelden van de bouwstenen van dit handelingsrepertoire zijn dat het repertoire gericht moet zijn op het in kaart brengen hoe rechtvaardigheidsopvattingen verdeeld zijn en hoe tot rechtvaardige processen en uitkomsten te komen en dat het hybride is. Het repertoire moet inzetbaar zijn op verschillende momenten in een transitie en inzetbaar zijn voor verschillende soorten vragen in een transitie. Dit handelingsrepertoire kan een basis bieden voor de agenda van het ministerie van BZK. Het invulling geven aan een bouwsteen of het verder onderzoeken van een bouwsteen, helpt bij het versterking van de democratische sturing.

## 7.2 Conclusies en agenda BZK

Vanuit bovenstaande redenering is een voorzet van een agenda opgesteld—een eerste idee.

Het ministerie van BZK heeft zoals in de inleiding gesteld, drie rollen: een inhoudelijk sturende rol, een coördinerende rol op de transitieopgave of meer algemeen een rol als hoeder van de democratie door het waarborgen van het functioneren van de democratie in transitiesturing. Voor de drie rollen zijn handelingsperspectieven te formuleren.

Voor alle drie de rollen geldt dat het handelingsperspectief gericht zou moeten zijn op het toepassen en verbeteren van de geformuleerde bouwstenen. De vraag is dus hoe de toepassing te stimuleren vanuit die drie rollen. We zien daartoe een aantal meer algemene perspectieven als basis voor een agenda in de rol van hoeder van de democratie. Die kunnen vervolgens een basis zijn voor een agenda voor de andere twee rollen.

### 7.2.1 Agenda hoeder van de democratie

In die rol is het handelingsperspectief gericht op het verankeren van de toepassing van de bouwstenen—dat kan door het versterken van sturing en van het versterken van het instrumentarium ten behoeve van die sturing.

#### *Versterking sturing*

1. De agendering transities versterken in sturingscyclus
  - Bijvoorbeeld door bij de formatie van kabinetten (als hoeder van de democratie) een transitieagenda voorstellen.
  - Bijvoorbeeld door bij de begroting en de verantwoording transitievoorstellen te doen.

2. Versterking reguliere sturing.
  - Bijvoorbeeld door het monitoren, handhaven en evalueren van relevante subonderdelen binnen de transities. Bijvoorbeeld door een programma daarvoor in te richten.
3. Afspraken over de werkwijze van Europese sturing.

#### *Versterking instrumentarium*

1. Instrument wetgeving
  - Door selectiviteit in participatievormen aanbrengen.
  - Door de verplichting in de toepassing van participatieve vormen om betrokkenheid te vergroten. Bijvoorbeeld in lijn met de Wet versterking participatie op decentraal niveau.<sup>71</sup> Een ander voorbeeld is het Beleidskompas<sup>72</sup> daar staat de betrokkenheid van belanghebbenden al centraal, maar in bijvoorbeeld de Aanwijzingen voor de Regelgeving staat dat er geen verplichtingen zijn voor inspraak bij de implementatie van bindende EU-rechtshandelingen.<sup>73</sup>
2. Instrument kennis: verspreiding en kennisontwikkeling
  - Bijvoorbeeld door de opstelling van een sturingskader (met bouwstenen, varianten, etc.) met een database van onderliggende bronnen en toegankelijk maken van die bronnen. Deze notitie kan een start en bron zijn.
  - Door verdere kennisontwikkeling van sturingskaders met een verdere uitwerking handelingsrepertoire naar verschillende situaties opstellen.
  - Ervoor zorgen dat een kader, raamwerk of format ook werkt voor iedereen die daarbij betrokken is. Denk aan een (interdepartementale) helpdesk binnen de coördinerende rol.<sup>74</sup>
  - Door een interbestuurlijk groepje met een BZK/KIEM als trekker die agenda verder uitwerkt en sturing ondersteunt.
3. Instrument stimulering
  - Bijvoorbeeld door het stimuleren van sturingsexperimenten bij het toepassen van het handelingsrepertoire.
  - Bijvoorbeeld door het aanjagen van dialogen met bestuurlijke partners.

<sup>71</sup> Kamerstuk 2022, 36210, nr 3.

<sup>72</sup> <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>

<sup>73</sup> [Aanwijzing 9.16 Aanwijzingen voor de regelgeving](#)

<sup>74</sup> Een concreet voorbeeld, voor EU-aangelegenheden is het Kenniscentrum Europa Decentraal. Dit helpt gemeente, provincies en waterschappen bij vragen over Europees recht en beleid.

- Bijvoorbeeld door het stimuleren van competentievorming in aansluiting op al lopende programma's.

### 7.2.2 Inhoudelijk sturende rol

In die rol is het handelingsperspectief: zo veel mogelijk het geschetste handelingsrepertoire toepassen.

1. Dit kan door bovenstaand meer algemeen instrumentarium in de eigen organisatie voor zover mogelijk toe te passen.
  - Bijvoorbeeld door de eigen agendering en reguliere sturing scherp op te zetten.
  - Door regels, kennisontwikkeling en -verspreiding voor het eigen departement en door stimulansen voor goede sturing.
2. Het competentie management om de toepassing van handelingsrepertoire te vergroten:
  - Door bijvoorbeeld te oefenen met uiteenlopende casuïstiek.
  - Door goede programmamanagers en andere deskundigen aanstellen in de organisatie of in het netwerk.
  - Dit vraagt om organisatorische voorwaarden voor sturen op transitieopgaven versterken. Bij de procesvoering van transities, bijvoorbeeld verankering in de ambtelijke top. (Dit komt in hoge mate overeen met voorwaarden om opgavegericht werken te kunnen versterken. Verdere uitwerking valt buiten het bestek van deze notitie).

### 7.2.3 Agenda coördinerende rol

Bij de coördinerende rol gaat het om eventueel toegekende verantwoordelijkheid voor de bewaking van de kwaliteit van sturing—BZK doet mee. In deze rol is het handelingsperspectief zoveel mogelijke bevorderen van de toepassing van de bouwstenen. De inhoudelijke basis voor zo'n coördinatie is met de invulling van de andere twee rollen wel aangegeven. Bij de coördinerende rol gaat het om een krachtige, gezagvolle en constructieve positie als medeverantwoordelijke.

- Deze rol vereist enige formalisering van de positie van BZK als medeverantwoordelijk. Een concrete invulling van deze rol zijn bijvoorbeeld het geven van *second opinions* over de inrichting van sturing op transities zelf.
- Deze rolinvulling vraagt het vermogen, de kennis en het inschattingsvermogen om effectief te interveniëren in verschillende posities om als BZK aantoonbare meerwaarde te creëren.



## **‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGERS VAN VOORUITGANG’**

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al meer dan tachtig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

### **Berenschot Groep B.V.**

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)