

# De autoritaire verleiding in duurzaamheidstransities

Door Anne Blanksma Çeta<sup>1</sup>

De voortgang van duurzaamheidstransities blijft vaak achter bij wat nodig is om juridisch bindende doelen te realiseren. Hierdoor zijn steeds ingrijpendere maatregelen vereist om doelen alsnog te behalen. Dit leidt tot maatschappelijke onrust en zet spanning op democratische instituties om transitiebeleid te versnellen (via de rechter) of juist tegen te houden (via het parlement). Zowel voor- als tegenstanders van transitiebeleid komen in de verleiding om elementen van de democratische rechtsstaat buitenspel te zetten om hun gelijk te halen. Deze autoritaire verleiding vormt niet alleen een bedreiging voor onze democratische rechtsorde, maar ook voor het succes van noodzakelijke transities.

Duurzaamheidstransities vragen echter niet om minder democratie, maar juist om versterking ervan. Democratie biedt een krachtig middel om belangen en waarden af te wegen en beleid breed gedragen te maken. Dit kan worden bereikt door:

1. Verschillende vormen van democratie in te zetten (zoals referenda en burgerfora) om vroegtijdiger keuzes te maken in transitiebeleid
2. Een permanente transitieraad te creëren waarin gevestigde en nieuwe belangen structureel een stem krijgen.
3. Maatschappelijke verdelingsvraagstukken te verankeren in besluitvorming om technocratische tunnelvisie te voorkomen.
4. Normatief in te grijpen tegen autoritaire verleidingen in transitiesturing die de democratische rechtsorde ondermijnen.

Zo kunnen we transities realiseren die niet alleen noodzakelijk zijn, maar ook breed gedragen en rechtvaardig.

<sup>1</sup> De auteur van deze verkenning is werkzaam bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit essay vormt een discussienotitie en vertegenwoordigt daarmee niet de opvatting van bewindspersonen van het Ministerie van BZK en/of VRO.

# Inhoud

<b>Inleiding</b>	De autoritaire verleiding	3
<b>Probleemanalyse</b>	Democratische sturingsruimte wordt onderbenut	4
<b>Spanning 1</b>	korte termijn focus (versus lange termijn afspraken)	4
<b>Spanning 2</b>	Vereenzelviging met gevestigde belangen (versus noodzaak tot systeemaufbouw)	5
<b>Spanning 3</b>	Technocratische tunnelvisie (versus maatschappelijk draagvlak)	5
<b>Agenda voor méér democratische sturing</b>		7
<b>Tot slot</b>	We zitten al vast in de transitiefuik, wat nu?	9

# Inleiding

## De autoritaire verleiding

Er ligt een autoritaire verleiding op de loer in duurzaamheidstransities. Onvrede over de inhoud of voortgang van transitiebeleid leidt tot pogingen om elementen van de democratische rechtsstaat buitenspel te zetten. Tijdens de boerenprotesten tegen het stikstofbeleid van voorgaande kabinetten kwamen deze autoritaire verleidingen regelmatig aan de oppervlakte. Zo probeerde een groep boeren in juni 2019 met geweld het Groningse provinciehuis binnen te vallen om bestuurders te bewegen tot andere beleidskeuzes. Nu transitiebeleid steeds vaker via de rechter wordt afgedwongen ligt er een verleiding op de loer om deze rechterlijke uitspraken te negeren of de rechtspraak te delegitimeren. Zo klonk er felle kritiek vanuit de Tweede Kamer op het Urgenda vonnis uit 2015 waarin de rechter sommeerde om een ambitieuzer klimaatbeleid te voeren. In de politiek gaan er steeds vaker stemmen op om democratisch vastgestelde (Europese) regels of rechterlijke uitspraken die verplichten tot ambitieuzer transitiebeleid in de wind te slaan.

Ook bij voorstanders van duurzaamheidstransities ligt een autoritaire verleiding op de loer. Het meest radicaal klinkt dit door bij de internationale beweging van 'eco-authoritarians'. Volgens deze kritiek zijn democratieën niet bij machte om duurzaamheidstransities te realiseren. Een technocratie is volgens hen als enige in staat om daadkrachtig en noodzakelijk transitiebeleid af te dwingen. Nu gaat deze stellingname de meeste voorstanders van transitiebeleid veel te ver, maar de frustraties over het onvermogen van de representatieve democratie om effectief transitiebeleid te voeren is er niet minder om. Zo blijkt uit publieksonderzoek dat mensen die zich zorgen maken over de gevolgen van klimaatverandering vaker teruggrijpen op niet-democratische opties om strengere klimaatregelen te realiseren<sup>2</sup>. Daarnaast wordt geprobeerd om transitiebeleid steeds verder te juridiseren en bij de rechter afdwingbaar te maken, bijvoorbeeld door de natuur of toekomstige generaties een eigen echtspatie te geven.

In dit essay breken wij een lans voor de positieve rol van democratie in duurzaamheidstransities. Maatschappelijk en democratisch draagvlak vormen een voorwaarde om transities te laten slagen. De fundamentele onzekerheid in transitiebeleid, vergt keuzes over de toekomstige inrichting van Nederland. Transitiebeleid heeft grote gevolgen voor de samenleving. Het kan niet zonder democratische inspraak worden afgedwongen. Democratie biedt een middel om belangen af te wegen en tot collectief gedragen keuzes te komen. Zodat we niet alleen een transitie krijgen die moet (zoals stikstofreductie), maar ook een transitie die we willen (zoals een levensvatbare landbouwsector en een gezonde natuur). Daarnaast maken we ons zorgen over de verzwakking van onze democratische rechtsorde, in een tijd waarin die sowieso onder druk staat. Een gebrek aan democratische sturing maakt transitiebeleid kwetsbaar voor anti-democratische kritiek. Om democratie te versterken, analyseren we waarom het lastig is effectief democratisch te sturing te geven aan transitiebeleid. Om aan deze zwakheden tegemoet te komen, formuleren we vier aanbevelingen om democratische sturing op transities te herstellen.

---

<sup>2</sup> Verwey Jonker Instituut en Anne Frank Stichting, rapport: Democratisch bewustzijn in Nederland, 2022, [https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2022/04/121360\\_Democratisch\\_bewustzijn\\_in\\_Nederland-2de-meting.pdf](https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2022/04/121360_Democratisch_bewustzijn_in_Nederland-2de-meting.pdf).

# Probleemanalyse

## Democratische sturingsruimte wordt onderbenut

De redenen dat democratieën soms moeite hebben om effectief transitiebeleid te voeren, is te herleiden tot de aard van transitieopgaven. Volgens de transitiekunde verschillen transities fundamenteel van reguliere beleidsopgaven. Ze gaan niet om marginale aanpassingen, maar om ingrijpende veranderingen van een volledig maatschappelijk systeem op de lange termijn. Wanneer bestaande systemen onhoudbaar zijn geworden, is een regimeverandering noodzakelijk. Dit vraagt om radicale, diepgaande en onomkeerbare veranderingen in cultuur, structuur en processen. De overheid kan proberen dit proces van systeemverandering in goede banen te leiden, maar dit brengt spanningen met de democratie met zich mee. Moeilijke keuzes worden vaak uitgesteld, waardoor de urgentie van de transitieopgave toeneemt. Naarmate de tijd verstrijkt, worden steeds ingrijpender maatregelen nodig om de gestelde doelen alsnog te halen. Dit leidt er niet zelden toe dat dergelijke maatregelen via de rechter worden afgedwongen. De rechter verplicht het democratisch bestuur dan tot naleving van de wettelijke kaders die het eerder zelf heeft vastgesteld.

Deze dynamiek zet democratieën onder druk en zorgt ervoor dat democratische sturingsruimte onderbenut blijft. Om dit te begrijpen, kunnen drie onderliggende spanningen worden onderscheiden.

### **Spanning 1** *korte termijn focus (versus lange termijn afspraken)*

Duurzaamheidstransities richten zich op de lange termijn, terwijl parlementaire democratieën sterk worden beïnvloed door electorale termijnen van maximaal vier jaar. Hoewel deze spanning niet uniek is voor transitieopgaven, is deze bij duurzaamheidsvraagstukken extra dwingend. Transitiebeleid wordt vaak vormgegeven door op Europees niveau juridisch bindende doelen vast te stellen die ver in de toekomst liggen. Deze doelen bieden bedrijven en burgers de zekerheid die nodig is voor langetermijninvesteringen. Bovendien waarborgen ze dat andere EU-lidstaten zich ook aan de afspraken houden, wat cruciaal is voor het aanpakken van het collectieve actieprobleem rond grensoverschrijdende duurzaamheidsvraagstukken.

Ambitieuze transitieafspraken vinden vaak brede steun onder zowel de bevolking<sup>3</sup> als het parlement en worden democratisch vastgesteld. Nederland heeft hierbij vaak een voortrekkersrol gespeeld. Een voorbeeld hiervan is de Europese Habitatrichtlijn, die de basis vormt voor het huidige stikstofbeleid en in 1992 onder Nederlands voorzitterschap tot stand kwam. In Brussel

---

<sup>3</sup> TU Delft en Universiteit Utrecht, rapport: 'Brede steun voor ambitieus klimaatbeleid als aan vier voorwaarden is voldaan', 2021, <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-a9ee75b5-fa03-472a-abcc-89ede025fe17/pdf>.

staat deze richtlijn zelfs bekend als de ‘Nederlandse richtlijn’.<sup>4</sup>

Deze steun kan echter omslaan in weerstand zodra het beleid wordt vertaald naar concrete, vaak pijnlijke maatregelen. Democratische systemen hebben de neiging om dergelijke maatregelen uit te stellen of af te zwakken, bijvoorbeeld om bedrijven meer tijd te geven om zich aan te passen. Nederland heeft als klein, dichtbevolkt land vaker uitstel bedongen in EU-afspraken, zoals de mestderogatie sinds 2006. Uitstel kan draagvlak vergroten, mits de periode effectief wordt benut.

Toch brengt uitstel ook risico's met zich mee. Wanneer pijnlijke maar noodzakelijke maatregelen op het laatste moment worden ingetrokken, straft dit degenen die zich tijdig hebben voorbereid en belooft het korte-termijnverzet. Dit ondermijnt de betrouwbaarheid van de overheid en het vertrouwen in langetermijnafspraken. Uiteindelijk verzwakt dit niet alleen de uitvoering van transitiebeleid, maar ook het democratische besluitvormingsproces.

### **Spanning 2** *Vereenzelviging met gevestigde belangen (versus noodzaak tot systeemafbouw)*

Een tweede spanning ligt in de vereenzelviging van democratieën met gevestigde belangen. Deze belangen zijn vaak goed georganiseerd, zijn in staat een achterban te mobiliseren en hebben korte lijntjes met volksvertegenwoordigers en beleidsmakers. Gevestigde belangen zijn vaak ingesteld op systeemoptimalisatie waarbij de eigen positie in het systeem kan worden gehandhaafd. Transities vereisen juist systeemafbouw. Illustratief voor de manier waarop gevestigde belangen in staat zijn het bestaande systeem te handhaven is de PAS-regeling. Deze regeling is in nauwe samenwerking met de landbouwsector in 2015 in werking getreden.<sup>5</sup> In de PAS-regeling werden milieuvergunningen afgegeven ondanks overschrijding van wettelijke stikstofuitstootnormen. Het is deze aanpak die in 2019 door de Raad van State werd afgekeurd en een nieuwe stikstofcrisis in gang zette die uiteindelijk zou leiden tot het transitiebeleid landelijk gebied.

### **Spanning 3** *Technocratische tunnelvisie (versus maatschappelijk draagvlak)*

Een derde spanning tussen democratie en transities ligt besloten in een technocratische tunnelvisie die besluitvorming in transitiebeleid dreigt te vernauwen tot een effectiviteitsvraagstuk. Een puur technocratische benadering richt zich op de meest effectieve maatregelen om een doel te bereiken. In transitiebeleid maakt de overheid daarom veel gebruik van rekenmodellen in besluitvorming. Zoals Prof. Eefje Cuppen overtuigend aantoonde in haar oratie als hoogleraar Governance of Sustainability<sup>6</sup> prioriteren deze modellen vaak technische en economische kennis en waarden en beperken daarmee de ruimte om andere waarden in te brengen in besluitvorming.

Een recent promotieonderzoek<sup>7</sup>, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, benadrukt dit spanningsveld. De studie brengt de spanning in kaart tussen de urgentie van transitiebeleid en de democratische processen die nodig zijn om daar te komen. Het onderzoek stelt echter vooral technocratische oplossingen voor om hiermee om te gaan, zoals

<sup>4</sup> Wurzel, R. 2008. European Union environmental policy and Natura 2000. Pages 259–282 in J. Keulartz and G. Leistra, editors. Legitimacy in European nature conservation policy—case studies in multilevel governance. Springer, Heidelberg, Germany.

<sup>5</sup> Bokkum, M. van et al, Stikstofakkoord: het moest en zou er komen, NRC Handelsblad, 28 december 2019.

<sup>6</sup> Cuppen, E., Over post-its zonder impact en het belang van een goed conflict: Sturen op maatschappelijke waarden in duurzaamheidstransities, Utrecht: Universiteit Leiden, 31 oktober 2022.

<sup>7</sup> Braams, R., Transformative Government: A new tradition for the civil service in the era of sustainability transitions, Utrecht: Universiteit van Utrecht, 2023.

het voor langere tijd op afstand plaatsen van transitiebeleid bij de ambtenarij, zodat “kibbelende” politici zich er minder mee kunnen bemoeien. Hoewel dit de effectiviteit van beleid kan vergroten, worden elementen van transitiesturing zo ook onttrokken aan het democratische debat.

Dit soort oplossingen gaan er aan voorbij dat transities ook complexe maatschappelijke veranderingsprocessen zijn, waarin rechtvaardigheid en draagvlak centraal moeten staan. Dit vergt politieke keuzes over verdelingsvraagstukken. Zo kunnen subsidies voor verduurzaming bijvoorbeeld vooral terecht komen bij huishoudens die al over voldoende middelen beschikken. Bij verduurzaming van woningen gaat het dan bijvoorbeeld over de gevolgen van de hoge energieprijzen voor mensen in slecht geïsoleerde huurwoningen, of over subsidies die met name aangevraagd worden door huizenbezitters die de regelingen kennen. Transities zijn altijd ook verdelingsvraagstukken, die verbonden zijn met verschillende maatschappelijke belangen en waarden. Als dit aspect wordt genegeerd of buiten het democratisch debat gehouden, kan transitiebeleid vastlopen in maatschappelijke en democratische weerstand, omdat mensen zich oneerlijk behandeld voelen.



# Agenda voor méér democratische sturing

Om de autoritaire verleiding in transitiebeleid te weerstaan, stellen wij een democratische agenda voor die de sturingsruimte vergroot en voorkomt dat besluitvorming vastloopt. Het is essentieel om belangen en waarden die bij transitiebeleid spelen vroegtijdig en structureel mee te nemen in democratische processen. Hiervoor stellen we democratische oplossingen voor die tegemoet komen aan huidige zwakheden. Deze oplossingsrichtingen hoeven niet bij elk transitievraagstuk volledig te worden uitgewerkt; ze kunnen flexibel worden afgestemd op de specifieke democratische uitdagingen van een bepaalde transitie.

## 1. Zet verschillende vormen van democratie in om vroegtijdiger keuzes te maken in transitiebeleid

Het democratisch gehalte van transitiesturing wordt vergoed door de representatieve democratie te verrijken met participatieve, deliberatieve en directe vormen van democratie. Denk hierbij aan vormen van burgerparticipatie, burgerfora en referenda. Dit gebeurt al wel, maar vaak te ondoordacht. Het is van groot belang om bij de inzet van democratische instrumenten een aantal kwaliteitseisen in acht te nemen. Bij burgerparticipatie gaat het dan bijvoorbeeld om aspecten als representativiteit, inclusiviteit en een goede inbedding in de representatieve democratie. Het ligt voor de hand om voor een hybride aanpak te kiezen. 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 verschillende democratische instrumenten op verschillende momenten in tijd en over verschillende soorten vragen. Het ministerie van BZK kan vanuit zijn expertise bijdragen aan meer scherpte in 'wat' in 'welke situatie' meer passend is.

## 2. Creëer een transitieraad waarin gevestigde en nieuwe belangen structureel een stem krijgen

Naast burgerinspraak is er ook een betere dialoog nodig met maatschappelijke en economische belangen die door transitiebeleid direct geraakt worden. Op dit moment verlopen deze contacten vooral via bestaande netwerken en structuren. Gevestigde belangen hebben hierdoor een ingebouwde voorsprong op nieuwe en opkomende belangen, die per definitie een grote rol spelen in transities. De 'polder' kan van grote waarde zijn bij het creëren van een gedeeld toekomstbeeld in transities, maar moet dan wel opgebroken worden. Ook minder goed georganiseerde belangen moeten een plek aan tafel krijgen. Zo kan op grote transitie-dossiers een Maatschappelijke Transitieraad worden opgericht, waarbij goed nagedacht is over de samenstelling. Om ervoor te zorgen dat maximale alle maatschappelijke en economische belangen een plek krijgen, kan het parlement worden betrokken in de samenstelling van deze Raad. Parlementaire steun van 20% zou hierbij al voldoende moeten zijn om een bepaald belang af te vaardigen. Daarnaast zou de Raad, naar analogie van de SER, moeten bestaan uit 1/3 maatschappelijke belanghebbenden, 1/3 direct economisch belanghebbenden en 1/3 onafhankelijke experts. De Maatschappelijke Transitieraad zou gevraagd en ongevraagd advies moeten kunnen uitbrengen aan het parlement en regering gedurende het gehele transitiepad dat decennia kan duren. Doel is een langdurig partnerschap op te bouwen tussen overheid, markt en samenleving waarin transitieconflicten kunnen worden besproken en waar mogelijk gepacificeerd. Uiteindelijk is het de politiek die beslist, maar de Maatschappelijke Transitieraad kan daarbij wel de open 'polder' bieden om beleidskeuzes te beoordelen en eventueel te komen met eigen beleidsaanbevelingen. Om bestuurlijke drukte te voorkomen kan het idee van een Maatschappelijke Transitieraad ook worden ingebed in bestaande instituties, zoals het Nationaal Klimaat Platform, de Sociaal Economische Raad of de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.

3. **Veranker maatschappelijke verdelingsvraagstukken in democratische besluitvorming om technocratische tunnelvisie te voorkomen**

De vorige twee aanbevelingen waren vooral procedureel van aard om te zorgen dat democratische besluitvorming over transitiebeleid tijdig en op een open manier tot stand komt. De derde aanbeveling heeft vooral tot doel om in de modellogica van transities meer ruimte te bieden voor maatschappelijke effecten. Transities zijn verdelingsvraagstukken. Behalve transitiedoelen moeten ook maatschappelijke waarden en effecten worden meegewogen in beleid. Hiervoor moeten de adviezen en signalen vanuit de Maatschappelijke Transitieraad uitdrukkelijker worden betrokken. Modelmakers binnen de overheid zouden deze adviezen ook moeten verwerken in modelsturing. Ambtenaren zouden de verdelingsimplicaties van transitiebeleid veel meer vooraf mee moeten nemen in beleidsafwegingen. Voor grote beleidsmaatregelen zouden de kosten en baten voor verschillende groepen in de samenleving in kaart moeten worden gebracht. Door dit onderdeel te maken van besluitvorming in de Tweede Kamer kan het politieke debat ook veel meer gevoerd worden over de maatschappelijke keuzes in transitiebeleid.

4. **Bewaak de democratische rechtsstaat door normerend op te treden tegen autoritaire verleidingen in duurzaamheidstransities**

Bij duurzaamheidstransities staat veel op het spel. Dit leidt terecht tot democratische conflicten over problemen en oplossingen. Er ligt een gedeelde verantwoordelijkheid om te bewaken dat deze conflicten binnen de normen van de democratische rechtsorde beslecht worden. Op het spel hierbij staan een betrouwbare overheid, uitvoerbaarheid van beleid, interbestuurlijke verhoudingen met de EU als vierde bestuurslaag en democratische weerbaarheid en vernieuwing. Waar deze normen onder druk komen is het van belang dat democratische instituties terugduwen. Elk van de drie machten van de trias politica heeft hierin een rol te vervullen: de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht. Als deel van de uitvoerende macht vergt dit een bijzondere verantwoordelijkheid bij vakministeries waar transitie-opgaves zijn belegd. Er ligt ook een stelselverantwoordelijkheid bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als hoeder van democratie.



## Tot slot

# We zitten al vast in de transitiefuik, wat nu?

Democratische sturing werkt het best als dit vroegtijdig in een transitieproces wordt ingezet. Maar wat als het beleid al is vastgelopen in een situatie met beperkte democratische sturingsruimte? Juist dan ligt de verleiding op de loer om elementen van de democratische rechtsstaat opzij te schuiven. De eerste stap is te erkennen dat het uitstellen van keuzes, dat dit probleem mede heeft veroorzaakt, niet de oplossing kan zijn. In plaats van te vervallen in het technocratische idee van 'there is no alternative', moet de resterende keuzeruimte maximaal worden benut. Deze top brengt verschillende belangen samen om afspraken te maken over noodmaatregelen die transitiebeleid weer op de rails krijgen. Dit proces moet gebaseerd zijn op een brede maatschappelijke afweging van kosten, baten en de verdeling daarvan over de bevolking. Juist bij vastgelopen transitieprocessen is er een morele en democratische plicht om de lasten eerlijk te verdelen en kwetsbare groepen tegemoet te komen.







Auteur: Anne Blanksma Çeta

De auteur van deze verkenning is werkzaam bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit essay vormt een discussienotitie en vertegenwoordigt daarmee niet de opvatting van bewindspersonen van het Ministerie van BZK en/of VRO.

Dit essay is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag  
T 070 426 64 26

Januari 2025 | Publicatie-nr. 21400739