

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Het lokale als strijdtoneel voor politieke transities

Het lokale is het strijdtoneel geworden van de transitie in onze nationale representatieve democratie: het is op dat niveau dat aan de wortels van dat systeem wordt geknaagd, maar waar ook de betere alternatieven en nieuwe inzichten ontstaan. Om deze democratische transitie niet via escalatie, populisme en lokale conflicten te laten verlopen (waarna het 'ieder voor zich' is), is het noodzakelijk dat politieke partijen zich actief gaan verbinden met die transitie. De vraag is wie het aandurft om vanuit het heersende regime actief te gaan meewerken aan, op termijn, mogelijk de eigen ondergang.

door *Derk Loorbach & Frank van Steenbergen*

Loorbach is hoogleraar socio-economische transities en directeur van het Dutch Research Institute for Transitions (DRIFT) aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Van Steenbergen is senior onderzoeker en adviseur op het sociale domein bij DRIFT.

HET OPENBAAR BESTUUR bevindt zich in een staat van permanente verandering. Vanaf de invoering van de parlementaire democratie is deze immer *work in progress*. Vaak onder druk van maatschappelijke veranderingen en behoeften is het huis van Thorbecke langzaam verbouwd, uitgebreid en verstevigd. Tegelijkertijd zijn er, zeker de laatste jaren, voortdurend signalen dat er een fundamentele verandering op til is. Tevens wordt op diverse beleidsdomeinen actief gedecentraliseerd en is er een sterke groei waar te nemen van allerlei maatschappelijk initiatief.¹ Het debat over democratische vernieuwing, de toekomst van de verzorgingsstaat en de veranderende rol(len) van de overheid wordt in alle hevigheid gevoerd. In deze bijdrage reflecteren we vanuit transitieperspectief op deze dynamiek: is er hier sprake van een meer fundamentele systeemwijziging volgens de kenmerken van het wetenschappelijke begrip van

transities: complexe, ongestructureerde en fundamentele systeemveranderingen die zich voltrekken op een termijn van decennia?² En wat betekenen die grote maatschappelijke veranderingen dan voor de lokale schaal van een stad, dorp of regio?

TRANSITIES: ANALYSEKADER OVER DE OPBOUW EN AFBRAAK VAN
SYSTEMEN

De hardnekkige grote maatschappelijke opgaven – zoals klimaatverandering, conflicten over grondstoffen, migratie en vluchtelingen, schaarste en ongelijkheid – en hun steeds zichtbaardere lokale effecten stellen het oplossend vermogen van onze instituties ter discussie. De toekomst van onze economie, de verzorgingsstaat of de omgang met het milieu zijn immers geen onderwerpen waar we het al polderend over eens kunnen worden, die beheersbaar en te plannen zijn, of die zich beperken tot een specifieke institutionele of geografische schaal. De lokale dynamiek in buurten en wijken is bijvoorbeeld direct verbonden met het landelijke debat en de internationale politiek; denk aan de recente discussie rond de azc's, de ontwikkeling van duurzame energie of de toekomst van de zorg.³ Dit type problemen wordt ook wel aangeduid als 'ongestructureerde problemen'⁴: alleen via een maatschappelijk proces van creatieve competities, experimenteren, continu debat en meningsvorming ontstaan gaandeweg een nieuwe richting en consensus. Vanuit historisch onderzoek leren we dat dergelijke maatschappelijke processen van 'sociale constructie' vaak de aanloop vormen naar grotere structurele systeemveranderingen, ofwel transities.

Sinds eind jaren negentig is er een wetenschappelijke en beleidsmatige interesse ontstaan in het fenomeen van transities. In het proces van modernisering zijn legio voorbeelden te vinden: de overgang van paard en wagen naar auto's, van het lozen van afval en ontlasting in open water naar riolen en afvalinzameling, van kolen en biomassa naar een centraal energie-

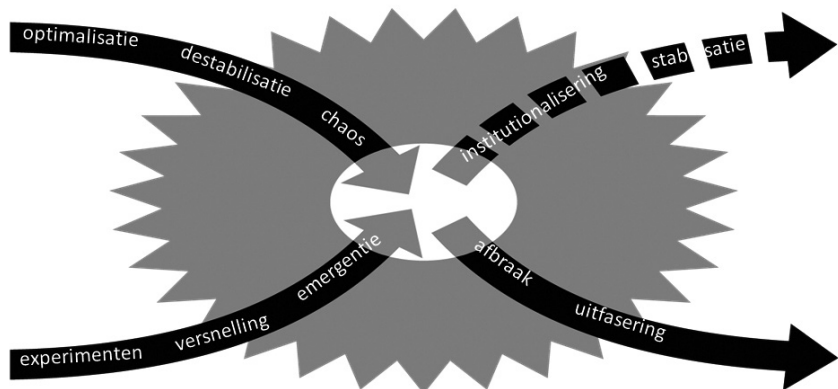
*Transities zijn altijd
conflictueus, omstreden en,
in wetenschappelijke termen,
niet-lineair en onbeheersbaar*

systeem, de invoering van de parlementaire democratie, en de opbouw van de verzorgingsstaat. Onderzoek naar de dynamiek van deze historische transities leert ons dat ze bestaan uit innovatie en nieuwe manieren van denken, werken en organiseren, maar het leert ons

tegelijk ook over het afbreken en loslaten van dominante routines, culturen en belangen. Transities zijn daarmee altijd conflictueus, omstreden en,

in wetenschappelijke termen, niet-lineair en onbeheersbaar. De dynamiek is dat vaak gedurende langere tijd een bestaand dominant model wordt verbeterd via investeringen in efficiency, maar dat het daarmee ook steeds kostbaarder en complexer wordt om echt iets anders te gaan doen. Op de korte termijn efficiënt, beter en minder onduurzaam, maar vanuit een transitieperspectief, dus op de langere termijn, leidend tot een toenemende kwetsbaarheid op systeemniveau: de diversiteit neemt af en plotselinge, soms heel kleine, verstoringen kunnen een enorm effect hebben.

Een dergelijke *lock-in* heet in transitietermen een *regime*: een collectieve comfortzone waarbinnen iedereen gewend is geraakt aan bepaalde verworvenheden en vanzelfsprekendheden. Per definitie zijn het niet de dominante partijen die als eerste twijfelen aan de langetermijnvolhoudbaarheid (of duurzaamheid) van het opgebouwde regime, maar zijn het individuen en nieuwe partijen die als eerste op zoek gaan naar alternatieven (wij noemen ze *niches* of *transitie-experimenten*). Binnen zulke niches ontwikkelen zich nieuwe technologieën, praktijken, organisatiemodellen, waarden en structuren. Dit type initiatieven ontstaat per definitie aan de rafelranden en in de marges: ze beginnen klein en kwetsbaar, worden vaak niet serieus genomen wegens een gebrek aan effectiviteit en efficiency, en worstelen daardoor om hun praktijk van de grond te krijgen. Een transitie komt vervolgens terecht in de zogenoemde *versnellingsfase* als de maatschappelijke druk blijft oplopen, een regime zelf interne spanningen en conflicten gaat ondervinden, en de alternatieven zichtbaar, betaalbaar en competitief zijn. Deze dynamiek van transities, die zowel op systeem- als op organisatie- en persoonlijk niveau speelt, is weergegeven in figuur 1.



Figuur 1. De 'X-curve', waarin zowel de afbraak als de opbouw van structuren, culturen en werkwijzen wordt gevisualiseerd.⁵

TRANSITIECONTEXT IN HET SOCIALE DOMEIN: DE RECHTVAARDIGHEID
VAN DECENTRALISATIES?

In het bestuderen van de huidige transities, of beter gezegd het toepassen van het transitieperspectief op de huidige maatschappelijke dynamiek, past bescheidenheid. Transities zijn pas achteraf goed te duiden en niet te voorspellen. Toch heeft het zin om het transitieperspectief als vertrekpunt te nemen, omdat het analytisch dwingt om onderscheid te maken tussen optimalisatie en systeemverandering en omdat het de inherente machtsconflicten blootlegt tussen de dominante opvattingen en structuren enerzijds en de vaak kwetsbare alternatieven anderzijds. Maar ook omdat het kritische vragen oproept omtrent de fundamentele aannames en pilaren van het maatschappelijk leven.

Wanneer we bijvoorbeeld de opbouw van de verzorgingsstaat beschouwen, heeft het ons volgens de socioloog Kees Schuyt⁶ – mede door het leidende gelijkheidsbeginsel – ontbroken aan een mechanisme om onderscheid te maken tussen wensen (waar mensen zelf in kunnen voorzien) en noden (waar de overheid en samenleving omwille van rechtvaardigheid te hulp schieten). Het gevolg is een almaar uitdijend regime dat sociale (on)gelijkheid bureaucratiseert, institutionaliseert en reproduceert. De stijgende kosten alsmede de beperkte effectiviteit hebben geleid tot bezuinigingen en de decentralisatie van onder meer de jeugdhulp en de langdurige zorg (volgend op de decentralisatie van bijvoorbeeld de maatschappelijke opvang in 1994). De leidende principes in deze beweging zijn: focus op het individu, maatwerk, diversiteit en integraliteit. Hiermee wordt de constante spanning tussen generiek en speciaal beleid zichtbaar, aangezien de leidende principes botsen met de leidraad van gelijke behandeling. Piet Hein Donner sprak in dit verband recentelijk treffend van een doorgevoerde verschuiving van ‘gelijke behandeling’ naar ‘ieder het zijne’.⁷ Dit perspectief onderstreept dat bijvoorbeeld de context van decentralisaties en bezuinigingen niet slechts bureaucratisch te managen processen omvat, maar dat nu vaak verhuld wordt hoe fundamenteel en dus inherent politiek de veranderingen zijn. Hierbij doelen we dus op het politieke als de fundamentele uitwisseling van en confrontatie tussen ideeën over de inrichting van een samenleving. En juist in de huidige context zien we dat dit type ethische kwesties in toenemende mate vanuit politiek-filosofische, theologische en ideologische perspectieven komt bovendrijven, maar vaak zonder dat deze expliciet gemaakt worden of dat de sluimerende conflicten productief worden uitgespeeld. De constatering van de Rotterdamse socioloog Willem Schinkel dat de huidige democratie is verworden tot probleemmanagement⁸ signaleert zowel deze dynamiek van het depoliti-

seren van maatschappelijk conflict via institutionalisering als de potentiële gevaren hiervan. Een postpolitieke doorvoering van de huidige decentralisaties zonder fundamentele discussies en tegenstellingen leidt vooral tot meer van hetzelfde, zoals recentralisering op gemeentelijk niveau en de heruitvinding van generieke oplossingen (zoals sociale wijkteams).

HET LOKALE ALS STRIJDTONEEL VAN TRANSITIES

De belangrijkste leemte in de voorgaande ontwikkelingen is de afwezigheid van een politiek en publiek debat dat draait om de onderliggende ethische en morele kwesties. Transitiepolitiek moet, anders gezegd, expliciet geanalyseerd, gemaakt en bedreven worden.⁹ Er moet gestreefd worden naar een transitiepolitiek waarin fundamentele spanningen de grondslag vormen voor reflectie op de (on)gewenste koers naar een toekomstige wereld. In ons onderzoek naar lokale transitiepolitiek valt op dat deze discussies op het informele niveau van stedelijke wijken wel degelijk worden gevoerd. Op publieke plekken en voorzieningen als gemeenschapstuinen, gebedshuizen, wijkcentra en straten reflecteert men op elkaars handelen alsmede op grootschalige ontwikkelingen. Het democratisch tekort wordt daar inzichtelijk gemaakt, het begrip gemeenschap wordt daar ontwikkeld en opnieuw uitgevonden, en verdelingsvraagstukken worden daar praktisch invoelbaar en uitgespeeld. Zo wordt op microniveau niet alleen het begrip democratie nieuw leven ingeblazen; hier bevinden zich ook de arena's van de transitiepolitiek. Het voorgaande gaat per definitie niet

Op lokaal niveau kunnen mensen hun zoektocht richting een duurzame en rechtvaardige transitie uitvinden en productief maken

zonder slag of stoot: juist het lokale domein zit vol met conflict, vooral wanneer het verdelingsvraagstukken betreft.¹¹ Maar daardoor is dit lokale niveau ook de plek waar mensen hun zoektocht richting een duurzame en rechtvaardige transitie kunnen uitvinden en productief (kunnen) maken, en waar men in

wezen het publieke debat, de democratie en het politieke constant aan het heruitvinden is.

Hoewel een lokale, stedelijke, focus ook zijn tekortkomingen heeft (vanwege de beperkte schaalomvang in relatie tot de omvangrijke problematiek), kent deze een sterke symbolische betekenis binnen het transitiedenken. Veel van de grote duurzaamheidsopgaven (energie, mobiliteit, voedsel, zorg, onderwijs) hebben een internationale dimensie, maar zijn lokaal als eerste voelbaar. De symbolische waarde van het lokale vertaalt

zich in geografische, persoonlijke en institutionele nabijheid alsmede in de interactie tussen verschillende schaalniveaus (globaal, nationaal en stad/dorp) en domeinen (energie, welzijn, mobiliteit, enzovoort). Het maakt de stad, het dorp of de regio een niveau waar (oorzaken van) problemen samenkomen met mogelijke oplossingen. Rondom de decentralisaties in het sociale domein worden de implicaties van die experimenteer-ruimte bijvoorbeeld zichtbaar: de bepaling van wie waar recht op heeft, van wat van toegevoegde maatschappelijke waarde is en van hoe hierbij beleidsmatig bijgedragen kan worden, vindt plaats in de uitvoering op basis van expertise, contact en onderling vertrouwen. Niet langer de procedure, de regel of het beleid wordt als uitgangspunt genomen, maar de potentiële en positieve maatschappelijke effecten, ongeacht de belangen van beleid of instituties. Deze fundamentele perspectiefwijziging past in de bredere analyse dat duurzame oplossingen vaak (ook) lokaler, integraler en informeler zijn.

WAT BETEKENT DIT VOOR DE ROL VAN LOKALE OVERHEDEN?

Vanwege de hiervoor beschreven productiviteit trachten overheden aansluiting te vinden bij het maatschappelijke initiatief op lokaal niveau. Het transitieperspectief dwingt ons echter kritisch te reflecteren op de rol van de overheid, die enerzijds probeert bestaande regimes in stand te houden omdat ze er deel van uitmaakt, en anderzijds de zogenoemde participatiesamenleving wil stimuleren en omarmen. Dit leidt tot een vaak schizofrene positie: veel maatschappelijk initiatief vormt feitelijk een ongeorganiseerde tegenbeweging tegen het reguliere, vaak nationale, beleid, en als zodanig vormt het bezien vanuit het regime vaak ongewenste participatie. Tegelijkertijd echter vormen die initiatieven een beloftevolle basis voor het verkennen, opbouwen en sturen van gewenste duurzaamheidstransities. De mogelijkheden van internet, de globalisering en in het algemeen de toegenomen toegang tot kennis en kapitaal zijn voor dit laatste belangrijke aanjagers, en hebben geleid tot wat sociologen eerder de netwerksamenleving hebben genoemd.¹² Voor beleidsmakers en lokale overheden is het in deze context steeds meer zoeken naar een nieuwe verhouding ten aanzien van die maatschappelijke zelfsturing: vanwege de beperktere middelen moet een beroep worden gedaan op burgers en ondernemers om bij te dragen aan maatschappelijke doelen, maar het op deze manier uit handen geven van de controle kan tegelijkertijd leiden tot het in de knel komen van democratische waarden als gelijkheid, transparantie en solidariteit.

Het zoeken naar die nieuwe verhouding past in de bredere trend van de afgelopen decennia, waarin onmiskenbaar een afkalving heeft plaats-

gevonden van het vertrouwen van burgers in en van hun betrokkenheid bij beleid en politiek. In bijvoorbeeld Rotterdam was in de tijd van de wederopbouw en de stadsvernieuwing de overheid nog vooral autoritair en top-down ingericht. De aanwezige maatschappelijke weerstand, spanning en tegenbeweging in de jaren zestig en zeventig hebben bijgedragen aan het ontstaan van de deelgemeenten (die in 2014 zijn opgevolgd door de gebiedscommissies). Sinds die tijd is het speelveld steeds complexer en diffuser geworden. De teruglopende opkomsten bij verkiezingen, de lage betrokkenheid bij beleid en inspraak, de beperkte vijver waaruit politieke partijen moeten vissen, en in het algemeen een afnemend vertrouwen in de overheid, worden stevast opgepakt als signalen om beleidsinnovaties door te voeren die dit proces moeten stoppen.

Zo komen we langzamerhand in de volgende paradoxale situatie terecht: de nationale overheid en de gevestigde politieke partijen worden gedwongen tot steeds meer decentralisatie en maatschappelijke participatie, maar ze geven daarmee ruimte voor zelforganisatie die feitelijk het afnemen van het vertrouwen in en van de invloed van een centrale representatieve overheid versnelt. Door deze ervaren kloof tussen burger en overheid wordt met name op lokaal stedelijk niveau al langer ingezet op democratische experimenten. In Rotterdam zien we dit op wijkniveau plaatsvinden middels experimenten als Buurt Bestuurt, Right to Challenge (buurtrechten), Burgerbegroting (participatieve budgettering) en zelfbeheer middels het Huis van de Wijk. Op stadsniveau zien we experimenten als de burgertop 'Duizend op Zuid', het Burgerpanel Rotterdam, het Stadsinitiatief en CityLab10. Hiermee worden diverse vormen van directe en participatieve democratie getest, die daarmee het reguliere bestuurlijke model in Rotterdam aanvullen. Deze trend is tevens waarneembaar in andere (inter)nationale steden, die elkaar over en weer ook weer beïnvloeden en inspireren.¹³ In en tussen dit soort experimenten ontstaan nieuwe netwerken waarin ambtenaren, bewoners en ondernemers in verschillende rollen en samenstellingen met elkaar sociale vernieuwingen vormgeven. Door de oogcharen heen kunnen we hier wellicht de contouren ontdekken van een nieuw soort 'beleidspolitiek': een die niet zozeer gebaseerd is op functiescheiding, procedures en instituties, maar veeleer op diversiteit, maatwerk en zelforganisatie. In dit laatste zijn inhoudelijke samenhang, gevoelde urgentie en ervaren mogelijkheden de ordenende principes; deze gaan vóór gedefinieerde beleidsdomeinen, verkiezingscycli of gevestigde institutionele belangen. Het lokale is daarmee de frontlijn geworden van de transitie in onze nationale representatieve democratie: op lokaal niveau wordt aan de wortels van het systeem geknaagd, maar hier ontstaan ook de betere alternatieven en nieuwe inzichten. Een boodschap die de traditio-

nele landelijke politieke partijen misschien nog maar eens goed op zich moeten laten inwerken.

CONCLUDEREND: DISRUPTIE EN BESTAANSONZEKERHEID

Vanuit het transitieperspectief bezien we de huidige decentralisaties, lokale experimenten en maatschappelijke initiatieven in samenhang met de bredere maatschappelijke gevoelens van ongenoegen, het vastlopen van institutionele pogingen tot het sturen van transities en de afnemende legitimiteit van de overheid. In plaats van dit alles te problematiseren zien we de huidige dynamiek als voedingsbodem voor de overgang naar een duurzame en rechtvaardigere samenleving. Maar die weg zal onvermijdelijk geplaveid zijn met meer spanningen, onzekerheden, mislukkingen en tegenkrachten dan wenselijk is. Als het niet lukt deze spanningen productief te maken, om transities te versnellen en richting te geven, is de kans groot dat de frustratie zich verder ophoopt, dat er in toenemende mate 'participatieongelijkheid' en professionele willekeur ontstaat, en dat dus in algemene zin de transities een disruptief en sociaal onrechtvaardige uitwerking hebben. De wens tot een 'geleidelijke transitie', zoals vaak gehoord in het huidige energiedebat, is in die zin misleidend: transities zijn per definitie disruptief en overkomen ons, en hoe langer wordt vastgehouden aan de illusie van stabiliteit en beheersbaarheid, hoe ingrijpender en schadelijker ze zijn.

Wat ons betreft is het dus tijd voor een fundamentele ontdekking van en inzet op een democratische transitie die is gebaseerd op de volgende drie inzichten. Ten eerste fundamentele politieke discussies over een rechtvaardige verdeling binnen de verzorgingsstaat. Ten tweede de zoektocht naar een duurzame samenleving: dit zoeken moet op lokale schaal plaatsvinden door de betrokkenen zelf, want een duurzame samenleving kan niet worden voorgeschreven of opgelegd. En ten derde de meervoudige rol(len) van de overheid en een reflectie op haar bestaansrecht. De overheid is naast institutioneel ook persoonlijk geworden, en naast regulerend ook faciliterend, en vraagt daarmee ook andere capaciteiten, instrumenten en processen. Om deze democratische transitie niet via escalatie, populisme en lokale conflicten te laten verlopen (waarna het 'ieder voor zich' is), is het noodzakelijk dat partijen die vanuit het regime opereren (dus ook gevestigde politieke partijen) zich actief gaan verbinden met en verhouden tot die transitie. De vraag is wie het aandurft vanuit het regime actief te gaan meewerken aan, op termijn, mogelijk de eigen ondergang.

Noten

- 1 Zie: C. Roorda, M. Verhagen, D. Loorbach en F. van Steenbergen, *Doe-democratie. Niche, visie of hype?* Rotterdam: DRIFT, Erasmus University Rotterdam, 2015; M. Hajer, *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, 2011.
- 2 J. Grin, J. Rotmans en J. Schot, *Transitions to sustainable development. New directions in the study of long term transformative change*. New York/Londen: Routledge, 2010.
- 3 D. Loorbach, J.M. Wittmayer, H. Shiroyama, J. Fujino en S. Mizuguchi (red.), *Governance of urban sustainability transitions. European and Asian experiences*. Springer, 2016.
- 4 M. Hisschemöller, *De democratie van problemen. De relatie tussen de inhoud van beleidsproblemen en methoden van politieke besluitvorming*. Amsterdam: VU uitgeverij, 1993.
- 5 D. Loorbach, *To Transition! Governance Panarchy in the New Transformation* (inaugurele rede). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, 2014, p. 63.
- 6 K. Schuyt, *Noden en wensen. De verzorgingsstaat gezien als een historisch fenomeen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, 2013.
- 7 <http://www.divosa.nl/toespraak-de-heer-mr-jph-donner>
- 8 W. Schinkel, *De nieuwe democratie*. Amsterdam: De Bezige Bij, 2013.
- 9 S. Jhagroe en D. Loorbach, 'See no evil, hear no evil. The democratic potential of transition management', *Environmental Innovation and Societal Transitions* 15 (2015), pp. 65-83.
- 10 Zoals in de Rotterdamse wijken Carnisse, Oud-Charlois, Agniesebuurt en Oud-Mathenesse.
- 11 J. Wittmayer, C. Roorda en F. van Steenbergen, *Governing urban sustainability transitions. Inspiring examples*. Rotterdam: DRIFT, Erasmus University Rotterdam, 2014.
- 12 M. Castells, *The information age. Economy, society and culture. Vol. 1: The rise of the network society*. Oxford: Blackwell, 1996.
- 13 Zie bijvoorbeeld: Benjamin R. Barber, *If mayors ruled the world: Dysfunctional nations, rising cities*. New Haven/Londen: Yale University Press, 2013; of David Van Reybrouck, 'Het kan: een totaal andere inrichting van onze democratie', *De Correspondent*, 21 februari 2014.