

(De)politisering van klimaatgovernance?

Over de verschillende gezichten van de 'energieke samenleving'

Socrates Schouten

SOC 13 (1): 45–59

DOI: 10.5117/SOC2017.1.SCHO

Abstract

Climate change is a 'wicked' problem, owing to its many hazards, stakes, uncertainties and interrelations with other societal problems. Some commentators fear that politicization of the climate debate thwarts adequate policy-making for a safe climate future. 'Politicization' in everyday parlance refers to the magnification of party politics and ideology, overshadowing politics as 'should be', i.e. the processes of public will-formation and good governance. The evolution of climate governance in the Netherlands and internationally does not simply fit in a politicization/depoliticization scheme, however. Civil society organizations and citizen cooperatives tend to increasingly manifest themselves in the climate issue. These 'energetic society' initiatives have become part of the energy transition through their contributions to climate politics and to fossil energy reductions. If climate governance is expanding into the civic capillaries of society, do civilians increasingly possess political power, or are they being instrumentalized? This essay discusses different positions taken by commentators in the field and concludes the differing views can be largely attributed to how one perceives 'politics' or 'the political'. A habermasian reading of 'politics' will arrive at a more optimistic take on present-day climate governance than will a 'radical' reading. It is concluded that 'politicization' is not bad or good in itself but can counterbalance the depoliticizing tendency of the 'energetic' governance discourse.

'Nederland wordt duurzaam. We hebben geen alternatief voor aanpakken. We nemen onze verantwoordelijkheid voor het klimaatakkoord van Parijs. Er komt een nationaal Klimaat- en energieakkoord waarmee we met alle partijen de CO₂-uitstoot fors gaan verlagen.'

– Regeerakkoord kabinet Rutte-III

1 Inleiding

Klimaatverandering is, tot frustratie van menig betrokkene bij het klimaatdossier, een venijnig politiek issue. Lange tijd werden vooral om de achterliggende klimaatwetenschap politieke twisten gevoerd. Terwijl de Verenigde Staten onder Trump weer een nieuwe polarisering van het klimaatdebat kent, lijkt de twist over de klimaatwetenschap in Europa inmiddels naar de achtergrond gedrongen (McCright, Dunlap en Marquart-Pyatt 2016). Recente Nederlandse suggesties tot depolitisering van het klimaatdebat richten zich dan ook minder vaak meer op de *of*-vraag en meer op de *hoe*-vraag (zie bijv. Cox 2011; Groot Wassink 2017; Rli 2015; Van Geel 2013). Zij wijzen vooral naar de parlementaire politiek, die niet in staat zou zijn om tot adequaat beleid te komen. De voorgestelde uitweg is consensuspolitiek: het vaststellen van emissiereductiebeleid aan de hand van geaccepteerde wetenschappelijke inzichten en het vervolgens uitwerken van de taakstelling voor maatschappelijke actoren. Een sterke bestuurlijke borging, zoals in een 'klimaatwet', is niet bij alle partijen geliefd, maar staat inmiddels wel in het regeerakkoord van Rutte-III.

Anderen hekelen juist de *depolitisering* van het klimaat(beleid). Naomi Klein pleit in haar zeer populaire boeken voor herpolitisering door het klimaatprobleem in een breder licht van neoliberalisering te plaatsen. Ook auteurs als Anneleen Kenis en Matthias Lievens (2012) en Hein-Anton van der Heijden (2017) vinden dat depolitisering meer kwaad dan goed doet: het ontkent dat er verschillende lezingen bestaan over de oorzaken van en oplossingen voor de klimaatproblematiek. Deze auteurs achten politisering noodzakelijk om machtsgradiënten bloot te leggen en radicaal te wijzigen, waarbij ze een belangrijke rol toedichten aan sociale bewegingen.

Dat er in het publieke debat over klimaatverandering stevige en uiteenlopende geluiden te horen zijn, is geen verrassing: debatten zijn per definitie meerstemmig, vaak politiek, en soms flink ideologisch geladen. Maar is het mogelijk om vast te stellen of de *sturing en aanpak* van klimaatverandering – de 'klimaatgovernance' – politieker wordt of juist minder politiek?

Klimaatgovernance wordt gevormd door overheidsbeleid, tal van officiële (semi)publieke instituten, klimaatpolitiek, governancepraktijken ondernomen door bedrijven en activiteiten in de civiele samenleving. De aanpak van het klimaatvraagstuk lijkt misschien traag te gaan, maar gezien het enorme volume van vereiste invulling volgen de ontwikkelingen elkaar snel op. Klimaatbeleid is in de hiërarchie van beleidsvraagstukken omhoog

geschoten: het klimaat domineerde al de milieuthema's, is nu economisch een definiërende factor geworden (denk aan het nieuwe ministerie van Economische Zaken *en Klimaat*) en als schoolvoorbeeld van *wicked problems* figureert klimaatbeleid regelmatig in analyses over veranderingen in governancepraktijken. Diverse wetenschappers en kennisinstellingen stellen vast dat de klimaatgovernance dynamischer en opener wordt: doelbepaling en taakstelling verlopen niet langer top-down, maar eerder als een horizontaal spel van talrijke actoren (Bansard, Pattberg en Widerberg 2017; Bulkeley en Castán Broto 2013; Haas 2016). Om de nieuwe governancemix een naam en meteen wat cachet te geven, lanceerde voormalig directeur Maarten Hajer van het Planbureau voor de Leefomgeving het begrip 'energieke samenleving', gekenmerkt door 'mondige, autonome burgers en vernieuwende bedrijven' (Hajer 2011). Hajer gebruikt zelf het woord 'governance' niet, maar spreekt van een 'sturingsfilosofie'. Niettemin zal ik het hebben over klimaatgovernance en wel als het geheel van inspanningen door maatschappelijke spelers om een ongewenste ontwikkelingsrichting van het klimaatsysteem naar een gewenste richting te bewegen.

In dit essay probeer ik die nieuwe vormen van (klimaat)governance op waarde te schatten. Zijn actuele sturingsmechanismen en taakopvattingen, waarbij sprake is van een toenemende verweving tussen markt, overheid en samenleving, misschien voorbeelden van depolitisering van klimaatbeleid? Of betekent de verweving van 'governance' door het geheel van de maatschappij een verrijking van het politieke arsenaal voor burgers? Leidt de energieke samenleving tot een burgersamenleving die hiertoe de politieke en organisatorische musculatuur heeft? Dit essay bespreekt het begrippenpaar politisering/depolitisering alvorens de ontwikkeling richting 'energieke', horizontale vormen van (klimaat)governance onder de loep te nemen. Het sluit af met enkele theoretische en praktische suggesties voor het debat over (de)politisering, politieke *agency* en klimaatgovernance.

2 Wat is (de)politisering, en wat ervan te vinden?

Democratie is een door Nederlanders breed onderschreven en gewaardeerd fenomeen, maar 'de politiek' krijgt er stevig van langs (Den Ridder en Dekker 2015). *Politisering* is in de volksmond vaak geen goed nieuws. Dat gevestigde politieke belangen een hindernis kunnen zijn voor het sturen op het publieke belang, is genoegzaam bekend. Omgekeerd zijn de merites van een geactiveerde burgersamenleving en bedrijven met een publieke *mindset* evident. Maar hoe politiek en politisering hier precies

tussen vallen, is onduidelijk. Het publieke veld dat zich tussen *deelbelangen* bevindt maar waar ook *gedeelde belangen* worden gearticuleerd, mag 'politiek' worden genoemd. Betekent *politisering* dan een vergroting van tegenstellingen of kan het begrip ook verwijzen naar een collectief beter 'vinden' en bepalen van gedeelde belangen? En als de governancestructuur voor klimaatbeleid fijnmaziger wordt – als het debat van macrovragen naar microvragen beweegt, en de governance van macroactoren naar microactoren – is dat een vorm van depolitisering of politisering?

Wat (de)politisering precies behelst, is geenszins eenduidig. De betekenis die aan '(de)politisering' wordt gegeven, lijkt vooral af te hangen van het gehanteerde perspectief op 'politiek' en de concreetheid of juist abstractie van het politieke onderwerp. Het Sociaal en Cultureel Planbureau omschrijft in een enquêtestudie 'de politiek' als 'de praktische invulling van de democratie' en die staat bij de respondenten niet in al te hoog aanzien (Den Ridder en Dekker 2015: 7). Maar politiek kan veel meer betekenen dan dat. In de republikeinse opvatting van politiek en democratie staat de idee van de 'publieke sfeer' centraal: burgers vormen sámen de politiek, wat een doorleefd geheel van participatie en zelfbestuur is. In deze traditie is 'het politieke' of de 'publieke sfeer' dus een betekenisvolle zaak, het kloppende hart van de politieke gemeenschap waarin deelname een deugd en vereiste is (Dagger 2002). Jürgen Habermas (1994) vindt dat de republikeinse visie wat teveel naar consensusdenken neigt. Er is voor hem niet één publieke sfeer maar een veelheid aan sferen en niveaus. Dit doet mij denken aan de duiding van de nieuwe 'horizontale' governance zoals van het klimaatvraagstuk en de idee van de energieke (netwerk)samenleving. Maar Jürgen Habermas lijkt te willen wijzen op het belang van een scheiding der machten. Hij beklemtoont dat de burgersamenleving, waar de publieke sferen ontstaan en door de integratieve kracht van solidariteit bijeen worden gehouden, een eigen kracht en positie moet handhaven tegenover de krachten van kapitaal in de marktsector en van bureaucratie in de overheid. Hij legt niet alleen het primaat bij de *civil society* met haar vele contexten en betekenissen, maar schetst – in abstracte termen – een 'deliberatieve democratie' waarin die civiele sfeer een culturele overmacht heeft ten aanzien van staat en markt en op haar eigen voorwaarden een wettelijk stelsel schept waarin de sferen van (communicatieve) actie elkaar ontmoeten.

De politieke denker Chantal Mouffe (2005) kritiseert de vele stromingen van kosmopolitische democratie die tegenwoordig *en vogue* zijn, zoals de 'global civil society', 'dialogische democratie', 'good governance' en inderdaad de 'deliberatieve democratie'. Zij stelt de pluralistische oriëntatie (d.w.z. niet één publieke sfeer maar meerdere en 'autonome' sferen) van

Habermas op prijs, maar verwijt hem deelname in het 'liberaal-democratische' kamp dat verwacht dat 'het politieke' een harmonieus geheel is (ibid.: 83 e.v.). Voor Mouffe is politisering de productieve articulatie van conflict die plaatsvindt voordat een besluit valt, wat een keuze betekent waarin één alternatief het wint en andere, conflicterende alternatieven het afleggen. Depolitisering, daarentegen, is voor radicale democraten de nagel aan de doodskist. Depolitisering is ook een fictie: technocratische mechanismen en neoliberale strategieën zijn politieke ingrepen in staat van ontkenning. Volgens de geograaf Erik Swyngedouw speelt klimaatgovernance zelfs een sleutelrol in de 'post-politisering' van economische en ecologische governance. Het klimaat is, met zijn duidelijke boosdoener (het molecuul CO₂), zijn mondiale dekking en hoge urgentie, het ideale terrein voor de ontvouwing van een hermetisch marktdiscours. Debat is toegestaan, maar alleen met betrekking tot de selectie van de gebruikte technologie, markt-instrumenten en management; de sociaal-politieke duiding van feitelijke oorzaken en wenselijke toekomst is uitgesloten (Swyngedouw 2010, 2013). De tweede component is populisme. Populisme is voor Swyngedouw iets anders dan wat wij er wellicht onder verstaan; Swyngedouw richt zijn salvo's op de apocalyptische, en politisering verhinderende, framing van klimaatverandering. De 'populus' hier is de gehele mensheid, met een homogeen belang; de wij/zij-tegenstelling is geëxternaliseerd in atmosferische kooldioxide als gemeenschappelijke vijand. Het politieke is vervangen door een architectuur van consensus, participatieve governance, zelfmanagement en zelfdisciplineren door 'het volk' en door 'stakeholders' (2010: 223). In het geval van klimaatgovernance bestaat die architectuur uit publiek-private instituties als het Kyoto Protocol, het Akkoord van Parijs, het Energieakkoord en de vele andere vrijwillige arrangementen.

Governance is in radicale ogen dan ook een verdacht concept. Nadia Urbinati, Amerikaans politiek wetenschapper, omschrijft deze postdemocratische instituties 'voorbij de staat' als volgt:

Governance entails an explicit reference to 'mechanisms' or 'organized' and 'coordinated activities' appropriate to the solution of some specific problems. Unlike government, governance refers to 'policies' rather than 'politics'. [...] Its recipients are not 'the people' as collective political subject, but 'the population' that can be affected by global issues such as the environment, migration, or the use of natural resources. (Urbinati 2003: 80, geciteerd in Swyngedouw 2010)

Het is een interessante stelling: governance als depolitiserend discours, als afwenteling van de concrete verantwoordelijkheid van overheden en be-

drijven op een amorfe publieke sfeer. Maar hoe valide is het om governance, en specifiek klimaatgovernance, als een gestalte van post-politisering neer te zetten? Gaat expansie van het terrein van governance, door civiele actie te plooiën naar een context van eensgezinde klimaatmitigatie, ten koste van het politieke?

3 De vele gedaanten van horizontale, energieke, of 'goede' governance

'Governance issues are at the heart of politics,' schrijven Van Witteloostuijn e.a. in een review van politiek-theoretische perspectieven op ordening. Zij zien governance dus niet als uitkomst van politiek en zeker niet als uitsluiting ervan, maar een verdere duiding van 'politiek' ontbreekt bij hen. De auteurs vullen 'governance' nader in als het vraagstuk van het vinden van een mix tussen bureaucratische, markt- en relationele principes. *Bureaucratische* mechanismen zorgen voor eerlijke uitkomsten en veiligheid, *markt*mechanismen voor efficiency en betwistbaarheid en *relationele* mechanismen voor cohesie en engagement. Alvorens de politieke nieren van deze mechanismen te proeven, bespreek ik hoe beleidskenners naar de *governancemix*¹ en de ontwikkeling ervan kijken.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid stelt dat de typeering 'marktsamenleving' voor de huidige maatschappij op zijn plaats is (WRR 2012). Veel publieke taken die voorheen door overheidsorganisaties werden verricht, zijn geprivatiseerd en verzelfstandigd. Markten zijn bovendien geliberaliseerd en regulering is aangepast zodat marktpartijen inmiddels een groot aandeel in de 'publieke' dienstverlening hebben. Tegelijkertijd zijn markt- en managementprincipes de overheid binnengehaald. De overheid geeft de operationele verantwoordelijkheid uit handen maar behoudt wel de eindverantwoordelijkheid (ibid.: 105).

Die verschuiving van de operationele verantwoordelijkheid gaat volgens diverse observators steeds verder door. Albert Faber schrijft in het kader van de discussie over een mogelijke Nederlandse 'klimaatwet' op het weblog van de WRR over de ontwikkeling van het klimaatbeleid. Hij stelt: 'We zien in het beleid [...] een geleidelijke verschuiving van staat naar markt naar samenleving,' om even later te nuanceren: 'Klimaatbeleid dat rekenschap geeft van complexiteit *vaart een koers tussen markt, staat en samenleving*, en kiest daarbij uit de volle gereedschapskist van beleidsinstrumenten' (Faber 2016, nadruk toegevoegd). Het klimaatvraagstuk wordt gezien als een '(super-)wicked problem' gekenmerkt door 'nexussen'

(samenhangen) met een groot aantal andere kwesties, zoals voedselvoorziening, water, biodiversiteit, energiesysteem enzovoorts (Van Twist, Van der Steen en Chin-A-Fat 2017). Traditionele hiërarchische en verticale sturingsarrangementen zijn volgens deze lezing niet goed opgewassen tegen de huidige maatschappelijke complexiteit, horizontale arrangementen, c.q. een ‘netwerksamenleving’, zijn dat wel. Van der Steen e.a. (2014) beschrijven dat, vergeleken met het klassieke model van de overheid, in de huidige ‘netwerkende’ overheid ‘meer horizontale afstemming [plaatsvindt] tussen stakeholders en er gezamenlijke besluiten [worden] gemaakt en vastgelegd in ‘akkoorden’. Het overleg vindt vooral plaats met gevestigde partijen, verenigd in koepelorganisaties of vakbonden.’ Daar houdt het niet bij op; in opkomst is het perspectief van de ‘participerende overheid’, ‘die ruimte en ondersteuning biedt aan maatschappelijk initiatief en samenwerkt met georganiseerde en ongeorganiseerde partijen.’ Aangezien ondernemingen zich vaker nadrukkelijk verhouden tot maatschappelijke opgaven, burgerorganisaties posities claimen in het veld van publieke productie, en dat alles wordt ondersteund en gevormd door een netwerk van coalities, convenanten, protocollen en gezamenlijke agenda’s, kan worden gezegd dat de verschillende governancevormen en sturingshandelingen steeds verder vermengd raken. Enerzijds worden ‘energieke’ initiatieven van ondernemers en burgers in die coalities en agenda’s aangemoedigd en ‘leesbaar’ gemaakt, anderzijds is de totale kluwen steeds onoverzichtelijker. Voor de overheid – nog altijd eindverantwoordelijke voor het wel en wee van de samenleving – is dit een forse uitdaging, signaleert de Algemene Rekenkamer (2016).² Zeker bij het klimaatdossier, met zijn talloze publiek-private, multilaterale en spontane uitvoeringsarrangementen, speelt deze bestuurlijke versnippering de rechtmatige overheid parten.

4 Waarheen gaat de macht?

In hun beschouwing over de feitelijke en mogelijke gouvernementele gedaantewisseling als anticipatie op de energieke samenleving, laten Van der Steen e.a. (2014) de overheid een ontwikkeling doormaken van het traditionele, rechtmatige perspectief om uiteindelijk als participerende overheid aan het daglicht te verschijnen. Maar diverse auteurs observeren geheel andere trends, waarin de politiek verambtelijkt en het openbaar bestuur overladen raakt met een baaiend aan vereisten als gevolg van de maatschappelijke (vooral markteconomische) verbreiding van governance. Het is alsof de operationele outsourcing van publieke voorzieningen bij de

overheid een parallel universum aan faciliterings- en borgingsmechanismen creëert. Om met de verbestuurlijking van het parlement te beginnen: rechtsfilosoof Andreas Kinneging meent dat het parlement een ‘machte-loos aanhangsel van de uitvoerende macht’ is geworden, wat ‘gezien de centrale positie die het parlement inneemt in de rechtsstaat – zowel symbolisch als feitelijk – een omineuze ontwikkeling [is]’ (Kinneging 2015: 20). De wellicht in het radicale kamp te plaatsen sociologe Saskia Sassen doet daar nog een schepje bovenop. Zij stelt dat deze politieke verzwakking niet alleen in het parlement maar net zo goed in het openbaar bestuur te zien is. ‘De uitvoerende macht, de regering, wint wel macht, maar dat noem ik ironische macht,’ zegt ze in 2015 in een interview. ‘Door de regulering van de private sector en de semipublieke sector is de staat belangrijk geworden voor het opstellen van verdragen, contracten en regelgeving. [...] Dus de staat lijkt belangrijker, want de uitvoerende tak krijgt meer macht, maar de politieke functie van de staat boet juist aan macht in.’ (geciteerd in Meijers 2015). In simpeler termen uitgedrukt: het parlement verwordt tot theater en de werkelijke macht verschuift meer en meer naar het bestuur, dat op zijn beurt weer in de greep is van marktbelangen. Dat laatste is althans het perspectief van Sassen; Kinneging stelt als hartgrondig liberaal de economische vrijheid van de markt gelijk aan het ideaal van politieke vrijheid van burgers in de liberale democratie. Beide perspectieven kennen hun blinde vlekken, maar beide ageren ze tegen machtsconcentratie door autoriteiten en dan voorop nog de verhulling daarvan, wat we post-politiek zouden kunnen noemen.

Als Sassen en Kinneging gelijk hebben, waar sijpelt de politiek dan precies weg? Een gangbaar narratief is dat van depolitisering door technocratisering: politieke vraagstukken worden weggemoffeld in domeinen van ‘technische’, ‘wetenschappelijke’, ‘juridische’ ofwel andere vormen van expertise, en zijn daardoor minder toegankelijk voor de burger. Het vraagstuk blijft politiek, maar is procedureel verschoven. Waar men het in het algemeen dan over ogenschijnlijk neutrale (infra)structuren heeft, die weinig met de politiek van doen hebben, sturen ze in de praktijk het sociale, politieke en economische verkeer en vertalen ze politieke keuzes in systemen die keuzebepkend werken voor hun eindgebruikers. Alternatieve energiebronnen – of zelfs alternatieve manieren waarop de burger zich tot energie verhoudt – veronderstellen politieke keuzes die bepaalde sociale, economische en culturele paden afsluiten en andere weer openen. Zijn zulke keuzes niet te belangrijk om over te laten aan ‘technische’ expertcommissies, waar de doorsnee burger, hoe energiek ook, maar moeilijk toegang tot heeft? En meer nog: zijn zulke ‘technische’ processen niet ook

geïnfecteerd met de post-politiek waar Mouffe en Sassen voor waarschuwen?

Een voorbeeld is wellicht de emissiereductie van 18 Megaton CO₂ per 2030 door middel van koolstofopslag in lege gasvelden die is opgenomen in het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' van het kabinet Rutte-III. Om een derde van de CO₂-reductie benodigd om 'Parijs te halen' in te delen bij een techniek die volgens een groot koor van kenners volstrekt onhaalbaar is, getuigt inderdaad van veel 'vertrouwen in de toekomst' van deze speculatieve en als vanouds gecentraliseerde klimaattechnologie. Dit suggereert dat het politieke werk dat nodig is voor de energietransitie, in politiek-bestuurlijke kringen althans, wordt veronachtzaamd.

Bokst de 'gelaagde netwerksamenleving' daar effectief tegenop? Het energieke model zet zwaar in op decentralisering van beslissingen naar het schaalniveau dat het beste geschikt zou zijn voor die specifieke beslissing. Zo'n devolutie vereist van individuen de politieke capaciteit om een groeiend aantal bestuurslagen en -instituties te volgen en zijn of haar stem daar te laten horen. In het huidige bestel waarin veel sturing nog via nationale en lokale overheden loopt, valt die bereidwilligheid al tegen, laat staan bij een bestel met een explosie aan hybride bestuursniveaus. Die verveelvoudiging van governance is een geleidelijk groeiende problematiek. Ooit waren de publiekrechtelijke organisaties en vele interdepartementale en internationale gremia waar de overheid zich mee organiseerde het probleem (de 'vierde macht' van Crinice le Roy), daarna de wildgroei aan convenanten en de managementcultuur. Nu kan daar wellicht de invloed van online platforms aan worden toegevoegd, waarbij enerzijds nieuwe civiele agency ontstaat, maar waar anderzijds de sturende werking van de digitale infrastructuur en benutte algoritmen zeer manifest is (Fowler en Biekart 2015; Van Dijck, Poell en De Waal 2016). Niet die veelheid aan quasi-ngo's, convenanten en nieuwe platforms brengt meer democratie, maar een pluriforme en politieke civil society.

Dit was het punt dat wij al van Habermas overnamen. Maar zijn beeld van de civil society als een sfeer – hoe pluriform ook – die afzonderlijk werkt van markt en overheid is een gemankeerd uitgangspunt. De ontwikkelingssociologen Fowler en Biekart (2015) concluderen dat de idee van de burgersamenleving als *sector* (die soms inderdaad de 'derde sector' wordt genoemd) geen soelaas biedt. Zij zien de burgersamenleving liever als verzameling van mensen van allerlei rangen en standen, die in hun handelen wel vormen van micropolitiek bedrijven maar in zichzelf geen eenheid bezit. Domeinen van governance vallen niet samen met de topografie van de drie governance-ideaaltypen; politieke actie en governance concentre-

ren zich in de theorie van Fowler en Biekart rondom politieke thema's en discoursen, die soms breed worden gedeeld door vele maatschappelijke actoren, en soms leven in de smalle van een straat, een online community of een industriebranche. Zij verplaatsen de focus naar de vraag hoe 'civiele energie' zich richt op de pluriforme governancewereld om hen heen. Die verplaatsing van focus neem ik graag over.

5 Politisering: voor politieke wendbaarheid van de energieke burger

De burgers en het maatschappelijk middenveld waren natuurlijk al actief, maar duiding en verwachtingen veranderen. 'Een nieuwe stroming van burgerkracht dient zich aan, in het hele land nemen burgers en bedrijven het initiatief tot het vervullen van "publieke" taken,' schrijft de Commissie Toekomstgericht Lokaal Bestuur (2016: 14). De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) sluit zich aan bij deze ambitie. 'De betekenis van burgers in het vormgeven van de samenleving, zowel politiek als maatschappelijk, is verschaald,' stelt de Raad aanvankelijk, maar signaleert vervolgens dat veel burgers inmiddels 'hun rol als democratisch participant oppakken, of dat in elk geval *willen*' (ROB 2017: 10, nadruk in origineel). Beide organisaties hanteren daarbij een onderscheid tussen *maatschappelijke democratie* en *politieke democratie*, waarbij de eerste breed en fundamenteel is, terwijl de laatste refereert naar de geïnstitutionaliseerde representatieve politiek. Dit sluit aan bij de smalle lezing van politiek door de gemiddelde Nederlander, die door het Sociaal en Cultureel Planbureau werd geënuquëerd, en wordt gereproduceerd door tal van adviesinstellingen die ook geen boodschap aan 'politiek' lijken te hebben.

Deze politiek schuwe houding is Nederland niet vreemd. Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak (2011) lieten aan de hand van enquêtes zien dat Nederlanders nog het meest hebben met een communitaristische idee van burgerschap, niet met liberale of republikeinse noties. In de Nederlandse context heeft de energieke samenleving dezelfde valkuil, en misschien wel hetzelfde lot, als de participatiesamenleving. 'Energiek' betekent dan braaf, gezellig, een vorm van sociale deugdzaamheid; voor zover er democratisering is, is ze laagwaardig en gedepolitiseerd. Radicale democraten zouden daar niet van opkijken. Voor hen is de energieke samenleving waarschijnlijk de zoveelste incarnatie van post-politieke goedgelovigheid in 'de publieke sfeer' en 'integrale governance'. Het is niet meer dan een vernislaag die de dikke ondergrond van management- en *finance*-logica aan het oog

onttrekt en die steeds minder ruimte overlaat voor alternatieve verbeeldingen van de wenselijke toekomst.

Is dit oordeel terecht? Bulkeley en Castán Broto (2013) hebben een andere lezing; zij beschouwen de opkomst van experimentele praktijken van klimaatgovernance als een openbreken van vormen van autoriteit die vervolgens worden ingevuld door nieuwe sociale relaties. Energieke initiatieven en experimenten bundelen allerlei waarden en agenda's, waarbij klimaat vaak niet als eerste doel wordt benoemd maar wel aanwezig is als component of bijvangst. Deze initiatieven varen dus op brede visies en diverse waardeoriëntaties. Dit is een andere duiding dan Swyngedouws collectieve onderwerping aan CO₂-reductie. Flankerende publieke thema's zoals voedselkwaliteit, gezondheid en onderwijs zijn juist interessegebieden die *unusual suspects* – mensen die het CO₂-discours afwijzen – kunnen verleiden om zich tot het klimaatprobleem te verhouden.

Een centraal probleem echter in alle 'veeleisende' noties van burgerschap en democratie, en zeker in het 'energieke' tijdperk, is het ongelijke startkapitaal waarmee burgers het democratische proces in gaan. Fowler en Biekart (2011) brengen in dit verband *politieke ongelijkheid* op de voorgrond; teveel heeft voor hen de nadruk gelegen op economische ongelijkheid, terwijl juist politieke vaardigheden en processen zullen bepalen of mensen zich verstaanbaar weten te maken in de tegenwoordige maatschappij. Het *civil society*-discours vinden Fowler en Biekart te eenvormig: de burgersamenleving is te pluriform en context-specifiek om een klinkklare bijdrage te leveren aan politieke theorie en actie. Nodig is een breed perspectief op 'politiek' gecentreerd rond verbeelding en *agency*: 'People's individual and collective agency combines past experience, an imagined future and a real-time assessment of the effort and risk involved in changing things locally or globally' (Fowler en Biekart 2015: 8). Deze zoektocht naar alledaagse micropolitiek is een welkome afwisseling voor de wat binaire wereld van de radicale democraten die laveert tussen conflictueuze politisering en de autoritaire depolitisering. De radicale bril is een belangrijke, maar het is goed dat hij ook weer even afgezet kan worden. Hybridisaties van governance betekenen niet per definitie dat neoliberale actoren als winnaars uit de bus komen. Wel signaleren Fowler en Biekart dat de toename in 'governance-eisen' van burgers op hetzelfde moment komt als de hybridisatie van het publieke domein met private arrangementen, wat het voor burgers moeilijk maakt om de procedures en effecten van governance te overzien (*ibid.*: 14).

6 Slot

Steeds meer auteurs (bijv. Bulkeley en Castán Broto 2013; Hajer 2011, 2017; Van der Steen et al. 2014) pleiten voor de route der experimenten, een middel om het 'hoe' van de energieke samenleving in openheid te onderzoeken en vooral nog niet vast te leggen. Ik voeg aan deze welwillende houding jegens experimenten en overlappende governancecircuits graag een paar accenten toe, in vraagvorm, omdat het antwoord ons nog niet om het hoekje opwacht. Te beginnen met: Welke (micro)politieke rollen kunnen burgers feitelijk bekleden? Wat voor middelen heeft de overheid wellicht in handen om die *politieke* slagkracht van burgers te vergroten, nadat ze zoveel investeerde in de *economische* uitdossing van de werknemer/ondernemer/consument? Hoe kunnen we burgers toerusten met meer en meer politiek gereedschap, met middelen om het verschil te maken en toekomst te selecteren? Wat steeds meer een uitdaging wordt, is de selectie van 'feiten' en van 'futures', en de manier waarop deze gepresenteerd en bediscussieerd kunnen worden. Doen burgers mee aan klimaatgovernance, dan moeten zij betekenisvolle invloed kunnen uitoefenen op deze selectie en presentatie. Je zou het kunnen noemen: de politiek van de beleidsvoorbereiding.

Daarbij hoort het besef dat die politiek een continu proces is. Governance vindt niet plaats ná politieke of democratische besluitvorming, maar vloeit er mee samen; echte heldere onderscheiden zijn niet te maken tussen wat nu governance, politiek of democratie is. Governance is overwegend een operationeel vraagstuk, maar de voorbereidende en de operationele fase zijn niet van elkaar te scheiden, zij voeren op elkaar terug. Om ons daaraan te helpen herinneren, is de meerduidige maar frictierijke term 'politisering' een aanwinst: politisering als contrapunt van het expanderende terrein der governance, dat gezien de omvang van de klimaatproblematiek niet snel weer kleiner zal worden.

Noten

1. In diverse sociaalwetenschappelijke stromingen is het gebruikelijk om een onderscheid te maken tussen drie ideaaltypen van governance en hun typische 'mechanismen', ongeveer als volgt:
 Staat: bureaucratische rationaliteit van top-down planning;
 Markt: 'financiële' rationaliteit van marktmechanismen
 Samenleving: voluntarisme en relationele mechanismen.

2. Uit de Strategie Rekenkamer 2016-2020: 'de verantwoording van publiek geld vertoont manco's en dat ondermijnt publiek vertrouwen [...] Beleidsvorming, beleidsuitvoering en financiering vinden in toenemende mate plaats in samenwerking tussen verschillende bestuurslagen en in netwerken of ketens van private en (semi-)publieke organisaties. Tegelijkertijd is er sprake van schaalvergroting en krijgen de Europese Unie en andere internationale organisaties, steeds meer invloed op de wet- en regelgeving in Nederland. [...] Private duurzaamheidsverplichtingen die voortvloeien uit een wettelijk kader kunnen buiten onze bevoegdheden vallen. [...] De Verenigde Naties hebben niet voor niets recent de rekenkamers opgeroepen een rol te spelen bij de monitoring van de Sustainable Development Goals.'

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2016) *Inzicht als basis voor vertrouwen. Strategie Rekenkamer 2016-2020*. Den Haag: Algemene Rekenkamer. Verkregen op 1 december 2017, https://www.rekenkamer.nl/publicaties/publicaties/2016/03/24/inzicht_strategie.
- Bansard, J.S., P.H. Pattberg en O. Widerberg (2017) Cities to the rescue? Assessing the performance of transnational municipal networks in global climate governance. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 17(2): 229-246.
- Bulkeley, H. en V. Castán Broto (2013) Government by experiment? Global cities and the governing of climate change. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 38(3): 361-375.
- Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (2016) *Op weg naar meervoudige democratie*. Verkregen op 17 oktober 2017, https://vng.nl/files/vng/2016_van_den_donk_op-weg-naar_20160603.pdf.
- Cox, R. (2011) *Revolutie met recht*. Lemiers: Stichting Planet Prosperity Foundation.
- Dagger, R. (2002) Republican Citizenship. In: E.F. Isin en B.S. Turner (red.) *Handbook of Citizenship Studies*. Thousand Oaks: Sage, 145-158.
- Dijk, J. van, T. Poell en M. de Waal (2016) *De platformsamenleving. Strijd om publieke waarden in een online wereld*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Faber, A. (2016) Een klimaatwet geeft kader en ruimte voor initiatieven van onderaf. Verkregen op 22 oktober 2017, <https://wrrdenhaag.wordpress.com/2016/11/10/een-klimaatwet-geeft-kader-en-ruimte-voor-initiatieven-van-onderaf/>.
- Fowler, A. en K. Biekart (2011) Civic driven change: a narrative to bring politics back into civil society discourse. *ISS Working Paper Series General Series*, 529: 1-31.
- Fowler, A. en K. Biekart (2015) Navigating Polycentric Governance from a Citizen's Perspective: The Rising New Middle Classes Respond. *The European Journal of Development Research*, 28(4): 705-721.
- Geel, P. van (2013) 'We moeten naar meer draagvlak voor energieprojecten'. Verkregen op 19 oktober 2017, <http://www.energiepodium.nl/opinie/item/we-moeten-naar-meer-draagvlak-voor-energieprojecten>.
- Groot Wassink, R. (2017) Het Nieuwe Klimaat 13: Klimaatkloof. Verkregen op 22 oktober 2017, <https://dezwijger.nl/programma/klimaatkloof>.
- Haas, P.M. (2016) Post Paris Climate Change Governance. *Chinese Journal of Urban and Environmental Studies*, 04(01): 1-6.
- Habermas, J. (1994) Three Normative Models of Democracy. *Constellations*, 1(1): 1-10.
- Hajer, M. (2011) *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie* (Signalenrapport). Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

- Hajer, M. (2017) *De macht van verbeelding*. Inaugurele rede in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het faculteitshoogleraarschap 'Urban Futures' aan de faculteit Geowetenschappen van de Universiteit Utrecht.
- Heijden, H.A. van der (2017) *Na het neoliberalisme. Klimaatverandering, sociale bewegingen en politiek*. Delft: Eburon.
- Hurenkamp, M., E. Tonkens en J.W. Duyvendak (2011) Citizenship in the Netherlands: locally produced, nationally contested. *Citizenship Studies*, 15(2): 205-225.
- Kenis, A. en M. Lievens (2012) *De mythe van de groene economie. Valstrik, verzet, alternatieven*. Antwerpen: EPO/Jan van Arkel.
- Kinneging, A. (2015) De Nederlandse rechtsstaat in de komende eeuw: een vooruitblik. In: WRR en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (red.) *Koninkrijk der Nederlanden. Contouren van de derde eeuw*. Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press, 15-27.
- McCright, A.M., R.E. Dunlap en S.T. Marquart-Pyatt (2016) Political ideology and views about climate change in the European Union. *Environmental Politics*, 25(2): 338-358.
- Meijers, E. (2015) Saskia Sassen: 'We hebben een nieuwe taal nodig'. *De Helling*, 2: 21-24.
- Mouffe, C. (2005) *On the Political. Thinking in action*. London: Routledge.
- Ridder, J. den en P. Dekker (2015) *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rli (2015) *Rijk Zonder CO₂. Naar een duurzame energievoorziening in 2050*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- ROB (2017) *Democratie is méér dan politiek alleen. Burgers aan het roer in hun leefwereld*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Steen, M. van der, J. Scherpenisse, M. Hajer, O.J. van Gerwen en S. Kruitwagen (2014) *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB/PBL.
- Swyngedouw, E. (2010) Apocalypse Forever? *Theory, Culture & Society*, 27(2/3): 213-232.
- Swyngedouw, E. (2013) The Non-political Politics of Climate Change. *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, 12(1): 1-8.
- Twist, M.J.W. van, M. van der Steen en N. Chin-A-Fat (2017) Sturing en complexiteit: leren door doen. In: V. Minten en M. te Pas (red.) *Sturen in een verweven dynamiek. Perspectieven op complexiteit en oriëntaties voor beleid*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, 7-22.
- Urbinati, N. (2003) Can Cosmopolitical Democracy Be Democratic? In: D. Archibugi (red.) *Debating Cosmopolitics*. London: Verso. Verkregen op 10 november 2017, <http://www.politicaltheory.info/essays/urbinati.htm>.
- WRR (2012) *Publieke zaken in de marktsamenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Over de auteur

Socrates Schouten is onderzoeker en projectleider bij Waag, instituut voor kunst, wetenschap en technologie te Amsterdam. Zijn interesse gaat uit naar de democratisering van duurzaamheid en technologie gedreven door zelforganisaties, netwerken en discoursen. Hij geeft binnen Waag leiding aan het Commons Lab en maakt deel uit van het Europees coördinatieproject DSISCALE ('scaling of digital social innovation'). Hij werkte eerder bij Bureau de Helling (het wetenschappelijk bureau van GroenLinks) en

Recycling Netwerk. Socrates studeerde milieuwetenschappen aan de universiteiten van Leiden en Delft.

E-mail: socrates@waag.org

