



Het sociaal contract onder ‘Panorama Nederland’

Kim Putters
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)
Congres Rijksbouwmeester, 7 november 2019



De burger ligt momenteel op elke beleidstafel als verwarrend fenomeen. Een land met een hoge kwaliteit van leven en toch stroomt het malieveld vol. Het blijkt zeer de vraag of beleidsmakers en politici de motivaties, het gedrag en de omstandigheden van burgers doorgronden. Gelukkig bestudeert het SCP dit al sinds 1973. Ik neem u er graag in mee hoe dat kan bijdragen aan meer gedragen beleid, ook op het terrein van **Panorama Nederland**.

Minder koeien. Minder industrie. Minder auto's. Minder vlees eten. Minder winkels. Een erg uitnodigend debat is het meestal niet als je alsmaar moet inleveren. Maar, wat gaan we eigenlijk doen met al die ruimte? Met meer gezondheidswinst? Meer schone lucht? Meer innovatieve, duurzame bedrijvigheid? We moeten snel uit dat 'minder-frame' om het 'meer' en 'anders' niet mis te lopen.

Het succes dat in het verleden door onze economische principes, de verzorgingsstaat en ons politieke systeem zijn bereikt, lijkt in toenemende mate verdwenen. Kan er iets aan de hand zijn dat niet oplosbaar is met weer een beetje schaven aan koopkrachtplaatjes of stikstofnormen. Kloppen onze systemen nog? Voelen mensen aan dat ze niet vanzelfsprekend weer tot welvaart en welzijn voor iedereen zorgen?

Die vraag brengt ons bij het sociaal contract onder onze samenleving en het vertrouwen van mensen dat de instituties ook hun belangen meewegen. Dat iedereen deelt in kosten en baten, en jij dus ook eens profiteert van economische voorspoed of bij een loket serieus genomen wordt. Dat gevoel hebben mensen nog niet bij het huidige pakket klimaatbeleid.

In de tijd van filosofen als Locke en Rousseau ging het sociaal contract over de absoluut vorst die inwoners veiligheid bracht in ruil voor macht. Dat gaat nu over sociale bescherming, gelijke rechten en

inspraak in de verzorgingsstaat en democratische rechtsstaat. Tenminste vier systemen ordenen de verhoudingen in onze huidige samenleving. Ze leunen op het vertrouwen van burgers in acceptabele uitkomsten voor henzelf en anderen. Ik loop ze langs en schets de huidige onzekerheden.

De economische structuur stimuleert onze bedrijvigheid en de verdeling van arbeid en kapitaal in Europees en wereldverband. De overgang van oude naar nieuwe verdienmodellen is echter omgeven door onzekerheden, zoals dreigende handelsconflicten en onzekere rentestanden, die het vertrouwen in bestaanszekerheid en een goede omgang met natuurlijke hulpbronnen onder druk zetten. De vraag wie of wat profiteert van economische voorspoed ligt steeds nadrukkelijker op tafel. Welk mens- en maatschappijbeeld domineert? De homo economicus en zijn irrationaliteiten? Wat betekent breder naar welvaart en het gedrag van burgers en bedrijven kijken?

De maatschappelijke structuren zijn daarnaast meer gefragmenteerd, geïndividualiseerd, vergrijsd en divers. Onze sociale en culturele infrastructuur is compleet veranderd. Denk aan de toename van het aantal huishoudens en alleenstaanden. Mensen lopen bovendien vaker vast in oude systemen en regels, en de leefomgeving is er niet altijd op ingericht. Er ontstaat een scheidslijn tussen mensen die wel en niet hun weg in de systemen vinden of zich thuis voelen. De meest kwetsbaren, voor wie steun of hulp noodzakelijk is staan gemakkelijk aan de kant. Hoe in zo'n wereld rechtvaardigheid en solidariteit realiseren, met wederkerigheid tussen hoge en lage inkomens, jong en oud, of ziek en gezond, maar ook tussen regio's?

Er zijn weinig landen waarin het vertrouwen in de politieke en rechtstatelijke instituties hoger is, zelfs in de Europese, dan bij ons. Er lijkt dus veel stabiliteit te zijn in ons politiek systeem. Dat heeft als

nadeel dat de verleiding sterk is om weg te kijken, terwijl er wel degelijk iets smeult onder die hoge scores.

Ons politieke systeem ademt weinig mee met de tijd, met ons hogere opleidingsniveau en de technologische mogelijkheden tot informatievoorziening en meebeslissen. Dat raakt ook leefomgevingsbeleid.

Het vertrouwen van niet geschoolden en MBO-ers is veel lager dan van academici en HBO-ers. De eerste groep wil meer referenda, meer invloed op het kiezen van bestuurders, vaker uit de EU en heeft minder vertrouwen in politie en rechtspraak dan de tweede. Zijn onze spelregels rond inspraak duurzaam? Onzeker zijn ze sowieso.

Het ecologisch systeem is steeds nadrukkelijker onderdeel van ons sociaal contract. Hebben we vertrouwen in de aanpak van vervuiling en opwarming, en in de rechtvaardige verdeling van lusten en lasten en in solidariteit tussen regio's? Het inzicht in draagvlak en draagkracht van burgers en bedrijven is beperkt. Wie betaalt? Wie bepaalt het tempo? Wie zorgt voor onafhankelijke en betrouwbare informatie?

De systemen zorgen voor onzekerheid. Beleid is niet verzekerd van effectiviteit en draagvlak. Alhoewel deze tijd anders lijkt dan anders, hebben we dit eerder gezien. Toen de boerensamenleving in de Industriële Revolutie overging en toen de overheid in de 19^e eeuw grote sociale kwesties op ging pakken, uitmondend in de verzorgingsstaat. Dat zijn momenten dat het sociaal contract ter discussie komt. Dat lijkt ook nu zo.

Zo werd het SCP in 1973 opgericht om beleid te voorzien van kennis over burgers in de veranderende samenleving. Het toetsen van uitvoerbaarheid van en draagvlak voor beleid, ook in het licht van Panorama NL, zijn van groot belang vanwege de grote afhankelijkheden tussen overheid en samenleving. Ogenschijnlijk

`zachte' vraagstukken, die met sentiment en onderlinge verbondenheid te maken hebben, zijn keihard als het om draagvlak gaat.

Drie voorbeelden op het terrein van leefomgeving en duurzaamheid.

Een eerste voorbeeld. We `moeten van het gas af'. Naast de vleesbitterballen, het vliegen voor vakanties en het aansteken van de BBQ is dit voor velen het volgende dat `ook al niet meer mag'. Dat kan tot heel wat verzet leiden. Het gaat niet alleen om gas, voedsel of mobiliteit, maar om wie we zijn en hoe we sociaal en cultureel met elkaar samen leven. Om die reden verkende het SCP de motivaties van huiseigenaren om aan de gastransitie mee te werken.

Vooraf mensen die er al van overtuigd waren dat consumptie meer duurzaam moet zijn, ook als dat eerst meer geld kost, worden gestimuleerd om dat versneld te doen. Dat geldt ook voor huiseigenaren die daar al mee bezig waren. De groep die er nog niet aan dacht of in verzet kwam wordt niet vanzelf bereikt. De grootste groep neemt een afwachtende houding aan: eerst maar eens zien wat er gebeurt. Er zijn zorgen over de betaalbaarheid van alternatieven en over de effectiviteit van alternatieve warmtebronnen. Inleveren doet niemand graag, vooral niet als het alternatief onduidelijk, vooralsnog duurder en niet zo gemakkelijk binnen bereik is. Onzekerheid over overheidsbeleid en het gevoel daar geen invloed op te hebben, ondermijnen dan draagvlak.

Er is veel behoefte aan duidelijkheid over beleid en aan betrouwbare informatie over kosten en alternatieven. Woningeigenaren blijven graag zelf *in control*, al wil men ook gezamenlijk kosten en kennis delen. Men wil meebewegen, maar er heerst wantrouwen, vooral bij diegenen – soms ook minder geschoold – die hun weg in de systemen minder vinden. Het gevoel van onrechtvaardigheid is groot als je ervaart dat jij wel voor kosten opdraait en niet de baten terugziet in je eigen leefomgeving.

Een tweede voorbeeld. Vanuit biodiversiteitsdoelstellingen en het realiseren van een ecologische hoofdstructuur, worden op verschillende plekken in Nederland massaal bomen gekapt. Dat voelt tegengesteld: bomen kappen om de natuur te redden.

Een voorbeeld vonden we bij de natuurverbinding Hoorneboeg, met enorm protest van inwoners tegen die bomenkap, én veel steun van mensen die als vrijwilliger in het gebied werkten.

Over de argumenten voor een kap van deze omvang werd stevig gediscussieerd.

Als de bedoelingen van beleid niet helder zijn, of als er allerlei bezweringen en interpretaties van cijfers of rekenmodellen de ronde doen, zoals in dit voorbeeld, dan kan het vertrouwen van burgers onderling en in de overheid snel afnemen. Dat leidt tot verzet als mensen ineens bijna de hectares omgeploegd zien worden. Vreemd is dat niet, want Nederlanders voelen zich erg betrokken bij landschap, natuur en stads- of dorpsgezichten.

SCP-onderzoek naar de nationale identiteit liet zien dat landschap en water bovenaan scoren in het lijstje van wat mensen typisch Nederlands vinden. Ze voelen zich ermee verbonden. Bomenkap raakt hoe we naar onszelf en onze omgeving kijken. Daar wil je niet op inleveren, het raakt emoties die het draagvlak voor beleid kunnen ondergraven.

Het derde voorbeeld gaat over de algemene ervaringen van mensen met het klimaatbeleid. We vroegen reacties op de stelling – voorgelegd aan ongeveer 2400 Nederlanders - dat een kleine groep de samenleving normen oplegt over wat we wel en niet mogen eten, bereizen en stoken. Het is een verdeeld landschap, maar er zijn meer Nederlanders die ervaren dat hen een sociale norm wordt opgelegd door een minderheid, dan dat er mensen zijn die dat niet vinden.

Hetzelfde beeld zien we als we de stelling voorleggen dat je in dit land ook nergens meer van mag genieten door het milieu- en klimaatbeleid. Ook hier – als je de eens-categorieën en de oneens-categorieën samen neemt – dan vinden meer mensen dat. Opnieuw een bevestiging van verdeelde opvattingen en wisselend draagvlak voor beleid.

We zien in al die voorbeelden, en we vullen het lijstje aan met het maatschappelijk bewust consumeren en het opstarten van burgerinitiatieven voor energiehuishouding of voedselproductie, dat vooral hoogopgeleiden of mensen die er al mee bezig waren door het overheidsbeleid geprikkeld worden meer te gaan doen. De grote groep wordt niet automatisch bereikt of ziet het als Haagse hoogopgeleiden hobby.

Als je toevallig niet opgelet hebt of geen tijd had om in te spreken krijg je het gevoel achter aan te moeten sluiten. Het draagvlak voor beleid kan dan snel polariseren, tussen de groep die wel en niet meepraat. De scheidslijnen verdiepen en dat is niet enkel op te lossen met koopkrachtplaatjes of technologische innovatie. Er is weerstand en mensen begrijpen de informatie die er wel is niet altijd.

Onze samenleving valt niet uit elkaar vanwege het klimaatbeleid, maar de onderstromen zijn onrustig. De uitdaging is om Nederlanders mee te nemen naar de nieuwe, meer duurzame samenleving waarin we anders omgaan met ruimte, natuur en welvaart. Rekening houdend met demografische ontwikkelingen, zoals vergrijzing, maar ook met het denk- en doenvermogen van mensen, zoals de WRR dat noemt.

Dat vergt keuzes tussen (soorten) bedrijvigheid, (vormen van) mobiliteit, variatie in bebouwing en behoud van landschap en natuur. Het kan niet altijd allemaal tegelijk, maar het hoeft ook niet

alsmaar 'minder, minder' te betekenen. Het gaat om 'ander beleid', zoals ook Panorama NL laat zien. Welke kennis is daarbij nodig?

Als het gaat over kennis voor beleid dan is allereerst teveel *one size fits all* beleid dus onverstandig. Redeneer vanuit verschillen tussen groepen en regio's, vindt er ook iets van als deze verschillen groot worden. Polarisatie naar opleidingsniveau en tussen regio's ondergraaft het draagvlak voor beleid en zorgt voor een stapeling van problemen bij sommigen. Niet iedereen is even goed in staat informatie tot zich te nemen en te wegen. Het risico bestaat dat diegenen die al de informatie of drive hebben profiteren van overheidsbeleid, anderen worden niet bereikt.

Er moet breder naar welvaart en welzijn gekeken worden dan vanuit nog steeds hardnekkige beleidskokers. Economische, ruimtelijke, maatschappelijke en ecologische belangen moeten worden verbonden, gewogen en de uitruil ertussen moet zichtbaar worden. Duurzaam investeren kan op termijn iets opleveren voor gezondheid, nieuwe banen of sociale cohesie. Maak zichtbaar wat dat voor mensen oplevert, rekening houdend met hun vaardigheden en motivaties om mee te veranderen.

Er is ook kennis van het beleid nodig. Daarbij helpt een *reality check* voorafgaand aan beleidsuitvoering via ex ante evaluaties, maar ook meer dialoog met burgers en vormen van burgerwetenschap, dus het betrekken van burgers zelf als onderzoeker. Niet om nog meer SMART doelen te formuleren en daar allerlei controles op in te richten en zo te suggereren dat je ingewikkelde problemen simpel oplost. Wel om onuitvoerbaar beleid te voorkomen, want dat treft meestal als eerste mensen die afhankelijk zijn van de overheid. De mensen eromheen, zoals bedrijven en instellingen, moeten dit falen vervolgens opvangen en zien dan nog meer controles en bureaucratie op zich afkomen. De zorg en het onderwijs kunnen

erover meepraten en bij klimaatbeleid dreigt hetzelfde. Ex ante toetsing kan dat helpen te voorkomen en het probleemoplossend vermogen in de samenleving versterken.

Het besef dat mensen niet de hele dag met beleid bezig zijn helpt daarbij wel....!

Het beter betrekken van burgers is hard nodig. Dat lukt alleen op een positieve manier in het frame terecht komen dat we 'meer' kunnen krijgen, van schone lucht, gezonde leefomgeving, schone energie en andere mobiliteit als we veranderen. Dat motiveert meer dan alsmaar te moeten inleveren. Met behulp van technologie, maar ook de ideeën van inwoners zelf over hun leefomgeving, kunnen we heel ver komen. De grote kansen voor verandering liggen namelijk dichtbij huis. Bedrijven realiseren zich dat de winst van de toekomst niet alleen in geld is uit te drukken en burgers dat bomenkap, isolatie van huizen of een speeltuin waar kinderen in de schone lucht kunnen spelen eigenbelang zijn. Daar komen mensen sneller voor in actie.

Daar zijn wel randvoorwaarden bij nodig, zoals duidelijke procedures, en spreek het tempo af van de verandering, en geef mensen betrouwbare informatie die ze kunnen controleren om hun eigen keuze te kunnen maken. Voor goede kwaliteit besluiten is nodig dat betrouwbare kennis en kunde beschikbaar zijn en dat kosten eerlijk en rechtvaardig worden gedeeld. De wetenschap hoort daarbij niet ervaren te worden als vijand, maar als partner.

Er zijn ook antennes en inlevingsvermogen van overheden nodig, waarbij burgers zich ook gehoord voelen en finale afwegingen over beleid ook draagvlak hebben.

Maar, houdt er rekening mee dat de reikwijdte van burgerparticipatie beperkt kan zijn, naast alles wat je ook nog moet doen de hele dag. Daardoor kunnen scheidslijnen gemakkelijk

verdiepen, tussen diegenen die hun weg vinden in het meepraten en meebeslissen en diegenen die dat niet doen of kunnen.

Ons onderzoek laat zien dat mensen met een kennisachterstand veel waarde hechten aan ervaringskennis van voorlopers. Die kunnen lokaal op wijkniveau een beweging op gang brengen om mensen tot actie aan te zetten en te helpen. Volgens de WRR kan zo'n realistische benadering van burger en beleid bijdragen aan een nieuwe invulling van het sociaal contract tussen overheid en burger: 'Een overheid die geen rekening houdt met de begrenzings van het denk- en doenvermogen van burgers wordt als onbetrouwbare overheid gezien'.

Het moge duidelijk zijn. Het serieus nemen van de inrichting van onze leefomgeving en de verbinding met het sociaal contract met burgers en bedrijven, vormt de testcase voor een betrouwbare en rechtvaardige overheid in de toekomst. Met Panorama NL ligt de visie op tafel. Naast de inrichting van ons land gaat dat dus ook over het sociaal contract in onze samenleving. Panorama NL is dus ook een krachtige oproep aan diezelfde overheid om draagvlak te vinden bij bestuurders, bedrijven en burgers om het in praktijk te brengen.