

Betekenis van burgerparticipatie voor eigentijds overheidsbestuur

Rob Bijl (adjunct-directeur SCP), 3 november, 7^e Nationaal Deltacongres

Dames en heren, hartelijk dank voor de eervolle uitnodiging om op uw Deltacongres te mogen komen spreken. Het is voor het eerst dat ik spreek voor een zaal vol mensen die werken in het waterdomein. Dat is leuk en eervol en nu burgerparticipatie ook steeds meer een thema wordt in uw sector kan ik u daarover vanuit de achtergrond van het Sociaal en Cultureel Planbureau wellicht wat nieuwe inzichten geven.

Dames en heren,

We bevinden ons in een roerige tijd. U herinnert zich het referendum over het Associatieverdrag met de Oekraïne. De Nederlanders stemden tegen een handelsverdrag. U herinnert zich de Brexit. De Engelsen stemden tegen het lidmaatschap van de EU. U herinnert zich het referendum in Hongarije over de vraag of het land mee moet doen aan de opvang van vluchtelingen binnen de EU. Het haalde net het verplichte opkomstpercentage niet, maar de Hongeren stemden massaal tegen. U herinnert zich de felle debatten over de handelsverdragen TTIP en CETA in zowel Europa en de Verenigde Staten, steeds meer mensen zijn tegen. En dan heb ik het nog niets eens over wat President Trump zou betekenen voor deze wereld.

Er zijn gescheiden werelden ontstaan, met grote verschillen tussen diegenen die de voordelen van globalisering en open grenzen genieten en de groep die de nadelen ervaart. Men gelooft steeds minder dat politici en ondernemers ieders belang dienen. Nederlanders zijn daardoor pessimistisch over de toekomst. Hoe is die onzekerheid te begrijpen en hoe is er meer vertrouwen in de toekomst te creëren? Ook het Deltaprogramma heeft te maken met veel belangen die samenkomen. De kritische succesfactor is de vertrouwensrelatie tussen overheid, bedrijven - en ook burgers - bij de samenwerking in het Deltaprogramma. Die samenwerking gaat steeds meer over concrete projecten die in uitvoering komen. Het Deltaprogramma heeft participatie hoog in het vaandel staan. In de uitvoeringsfase gaat die participatie voor een belangrijk deel over de relatie overheid-burger. En dat is bij uitstek het expertiseveld van het SCP.

Om de relatie tussen burgers en bestuur te typeren heeft het SCP kennis ontwikkeld over hoe het met de burgers in ons land gaat. En, het gaat goed met Nederland, al heel lang. Nederland heeft hoge scores in alle internationale indexen, van koopkracht tot geluk, van veiligheid tot baan zekerheid, van opleidingsniveau tot levensverwachting. We voelen dat alleen niet zo. Er is onzekerheid, onrust en onbehagen. Waar komt dat vandaan?

U ziet hier een weergave van de hulpbronnen die wij als Sociaal en Cultureel Planbureau onderscheiden als we het hebben over de maatschappelijke positie van Nederlanders, die ook de positie ten opzichte van bijvoorbeeld de overheid inkleuren. De sociologie noemt dit kapitaal, dat gaat verder dan alleen geld. Dat is ten eerste het persoonskapitaal, de mentale en fysieke gezondheid, maar ook de voorkomendheid en het communicatief vermogen, wat bijvoorbeeld een grote rol speelt bij de wijze waarop iemand aan de sollicitatietafel zit en zich presenteert. Ten tweede is er het economisch kapitaal, dat wil zeggen het inkomen en vermogen dat mensen bezitten, vaak gekoppeld aan de opleiding en het beroep. Hier gaat in de politiek veel aandacht naar uit, maar er is ook als derde nog cultureel kapitaal. Dus: of mensen de taal spreken, digitale vaardigheden hebben, in- of uitgesloten en gediscrimineerd worden. Kortom, hoor je erbij of niet? Ten slotte, is er sociaal kapitaal, oftewel de netwerken die iemand heeft om op terug te vallen als dat nodig is, zoals in de mantelzorg, of de netwerken die iemand verder helpen in het leven, denk aan de zogenoemde kruiwagens.



Als we deze hulpbronnen bij elkaar optellen – en wij hebben dat via een achterliggend ingewikkeld wetenschappelijk model gedaan en gewogen – hoe ziet Nederland er dan uit en hoe voelen we ons daarbij tegen de achtergrond van klimaatverandering, globalisering en veiligheidsvraagstukken?

Als we de Nederlanders langs deze meetlat leggen dan is de eerste conclusie dat er geen harde tweedeling in onze samenleving bestaat, zoals in bijvoorbeeld de VS. We hebben een bovenlaag van ongeveer 14% van de bevolking met veel inkomen, netwerken, opleiding, taalvaardigheid en gezondheid. Ondernemers en hoogopgeleiden die zich hier vooral in bevinden zijn gelukkig en redden zich goed zelf met de middelen die ze hebben, ook als bijvoorbeeld de gezondheid het laat afweten. Het andere uiterste – zo'n 15% van de bevolking – zijn de achterblijvers die een stapeling van problemen kennen rond werkloosheid, weinig inkomen, gezondheidsproblemen en sociaal isolement. Hieronder vallen relatief veel bijstandsmoeders, eenoudergezinnen en eerste generatie arbeidsmigranten. De groepen ertussen variëren meer in hun bezit van hulpbronnen. De jonge kansrijken – 13% - hebben veel perspectief, via opleiding en werk, maar moeten nog inkomen en netwerken opbouwen. Ze kijken positief naar de wereld en hun eigen kansen. De werkende middengroep – 27% van de bevolking – is al meer onzeker, moet vele ballen in de lucht houden en weet niet of dat vol te houden is. Denk aan de hypotheekschuld aflossen, kinderopvang regelen en betalen, mantelzorg aan ouders verlenen en de sociale netwerken onderhouden. Hier begint de onzekerheid, ook in wat de overheid voor ze kan betekenen toe te nemen. De comfortabel gepensioneerden – 14% - kennen dat gevoel ook, want zij worden langzaamaan wat gebrekiger en eenzamer, ondanks een goede financiële positie. Zij worden steeds afhankelijker van de overheid en publieke voorzieningen twijfelen of die er voor hen nog wel zijn in de toekomst. Tot slot zijn er de onzekere werkenden, die de hoop daarop hebben opgegeven. Ze hebben een deel van het jaar werk en inkomen en een deel ook niet. Ze schieten onder een bestaansminimum en hebben het gevoel dat de politiek, de overheid en de bedrijven er niet voor hen zijn. Het zijn onder meer de ZZP-ers die tegen wil en dank uit loondienst gingen en moeite hebben het hoofd boven water te houden. Samen met de groep achterblijvers is dat de bijna 30% van de bevolking die negatief en pessimistisch is over vandaag en de toekomst en niet meer gaat stemmen. De relatie met de overheid is moeizaam en de wederzijdse verwachtingen lopen geheel uiteen.



Deze analyse van hoe Nederland eruit ziet zegt veel over de relaties die mensen met de overheid hebben. Onzekerheid vergroot pessimisme en wantrouwen. Die onzekerheid is aanwezig bij een heel groot deel van de bevolking op dit moment, niet alleen de genoemde 30%. Dat is een urgente reden om het overheidsbestuur anders in te richten en mensen er meer bij te betrekken.

Een aantal scheidslijnen bemoeilijkt dat en die zijn ook voor het Deltaprogramma van belang. Allereerst is er de scheidslijn rond gezondheid en levensverwachting. Gezondheid en opleiding hangen sterk samen en bepalen in hoge mate of en hoe je voor je belangen op kunt komen en de weg bij de overheid vindt. De positieve boodschap: we worden steeds ouder en gezonder, de levensverwachting stijgt jaarlijks met anderhalve maand. Dat is nog steeds fenomenaal en te danken aan onze welvaart, het goede onderwijs en de kwaliteit van onze gezondheidszorg. We zien echter ook dat het aantal kwetsbare ouderen de komende jaren oploopt tot een miljoen mensen, die over een langere periode in het leven verschillende kwalen hebben en niet altijd voor zichzelf kunnen opkomen.

Opleidingsniveau is de tweede scheidslijn. Hoog- en laagopgeleiden leven steeds meer in gescheiden werelden. Dat is veelal al geografisch zo in verschillende wijken, maar laagopgeleiden zijn ook drie keer zo vaak werkloos als hoger opgeleiden. Ze zitten drie keer zo vaak in flex- of tijdelijk werk en vaker tegen wil en dank in een ZZP-constructie. In wonen, werk en sociale netwerken komt men elkaar steeds minder tegen. Hoger opgeleiden weten eerder hun weg in procedures te vinden, doen eerder hun mond open en weten daarmee ook eerder in hun omgeving zaken te realiseren en belangen te

behartigen. Als burgerparticipatie bij de Omgevingswet betekent dat die groep nog meer participeert in ruimtelijke ordening of andere zaken dan kan de sociale ongelijkheid dus onbedoeld ook worden versterkt.

De derde scheidslijn betreft etniciteit. Qua omvang gaat het om minder grote groepen als bij opleidingsniveau, maar de kloof is dieper en in mijn ogen zelfs explosief. De verwijdering tussen de verschillende groepen wordt steeds groter. Voor het vertrouwen in de overheid is dit erg belangrijk, want als politici en andere ambtsdragers niet vertrouwd worden vindt er verdere afzondering plaats. De belangen van deze groep worden daarmee ook minder goed en minder vanzelfsprekend behartigd.

Zo'n 30% van de Nederlanders heeft al met al te maken met een stapeling van problemen met gezondheid, werk, opleiding en ervaart onveiligheid en ongelijke kansen. Deze groep heeft het vertrouwen in de instituties verloren, stemt niet meer en is negatief over de toekomst. Ze participeert dus ook niet vanzelf. Daar is meer voor nodig. De overige 70% kan zich weliswaar redelijk redden, is tevreden, maar deels toch ook onzeker over de toekomst. De meerderheid van de Nederlanders is negatief over politici en politieke partijen, met name lageropgeleiden. Zij willen meer zeggenschap en zijn voor meer referenda. Hoger opgeleiden veel minder, zij zijn positiever over politici, politieke partijen en de EU. Dat is ook de groep die vooraan staat bij burgerparticipatie.

Hoe lang zijn de gescheiden werelden die dit veroorzaken houdbaar? Is het mogelijk om in de richting te gaan van een ander type overheidsbestuur, waarin we ontwrichtende scheidslijnen tussen deze groepen kunnen voorkomen? Helpt zoiets als een Deltaprogramma als vorm van eigentijds overheidsbestuur?

Wellicht heeft elke generatie het idee in de meest bijzondere tijd der tijden te leven, maar alles wijst nu toch wel echt op fundamentele veranderingen in onze manier van samenleven. We bevinden ons in de overgang van een samenleving waarin wij met nieuwe technologie en informatie veel meer zelf de regie nemen. Een informatiesamenleving waarin we digitaal werken en communiceren, sneller en in wisselende netwerken. Velen pakken de kansen van de globalisering, wisselen soepel van baan en reizen de wereld over, maar anderen blijven achter bij gebrek aan vaardigheden of IQ. Dat stelt voorwaarden aan succesvolle burgerparticipatie.

Allereerst is dat de kwaliteit van de informatie voor alle burgers. Heel vaak willen mensen vooral geïnformeerd worden, zodat ze zich een goed beeld kunnen vormen of hun belangen in het geding zijn, zoals de vraag of hun huis kan blijven staan, een weg langs de tuin komt of luchtvervuiling toeneemt. Niet iedereen wil inspraak in beleid en bestuur, velen willen wel begrijpelijke en op maat gesneden informatie. Bij de recente plaatsing van asielzoekerscentra zagen we mooie voorbeelden van gemeenten die via live blogs hun burgers informeerden over vluchtelingen die opgevangen werden, de gevolgen voor de wijk en de stappen die gezet zouden worden. Dat beantwoordt al vele vragen. Daarnaast zagen we natuurlijk ook dat er groepen zijn die juist wel in besluitvorming mee willen doen of deze wensen te frustreren.

Daar goed op in kunnen spelen is de tweede randvoorwaarde. De overheid moet goede antennes hebben. Die zijn nodig om mee op te lopen met burgers, in plaats van eenzijdig besluiten af te kondigen. Het vraagt om een accentverschuiving naar luisteren, in plaats van alleen zenden. Het vraagt uitleg en verantwoording in plaats van mededelen. Het vraagt veelal een helpende hand in plaats van handen ervan af. Het SCP-onderzoek laat zien dat de behoeften verschillen onder hoog en laagopgeleiden, etnische minderheden of in de bovenlaag versus de groep achterblijvers. Overheidsbestuur heeft antennes voor alle groepen nodig, maar dan moet je de groepen wel kennen en herkennen voor de gewenste vorm van begrijpelijke informatie en laagdrempelige inspraak.

Dat werkt ook door bij de derde randvoorwaarde, namelijk de reikwijdte van burgerparticipatie. Wij zien maar al te vaak dat niet iedereen kan of wil participeren, dat we al zoveel moeten vandaag de dag dat meepraten over de wijk er ook weer bovenop komt. De rek is er soms uit, de tijd en het geld ontbreken soms en de kennis is niet altijd aanwezig, laat staan het uithoudingsvermogen om mee te blijven doen. Daar is ondersteuning nodig. Eigentijds overheidsbestuur neemt dat mee in de overwegingen. Deze nieuwe vorm van bestuur is helder over procedures zodat verwachtingen niet onrealistisch zijn, biedt goede informatie, ondersteuning voor mensen die minder snel mee kunnen komen en zorgt ervoor dat ook groepen gehoord worden die niet vooraan staan.

Met het Deltaprogramma investeert u in toegankelijke kennis en informatie en betreft u groepen uit de samenleving in *communities of practice*. Maar geeft u ook een stem aan hen die niet vooraan staan? Mensen kunnen meer zelf regie

nemen, meer zelf beslissen, maar niet iedereen. Om burgerparticipatie succesvol te laten zijn kan gewerkt worden met combinaties van representatie en directe zeggenschap, en alternatieve vormen van eigenaarschap, zoals coöperaties, maar ook consumentenbescherming in online *communities*. Dat vraagt een responsieve overheid die faciliteert en burgers betreft bij haar besluiten en zo het vertrouwen van burgers verdient. Het Deltaprogramma leert ons hier tot nu toe twee belangrijke lessen.

Ten eerste dat het mogelijk is: een overheid die niet terugtreedt of overal de handen vanaf trekt, maar de helpende hand aanreikt. Een onafhankelijke persoon – zoals bijvoorbeeld de Deltacommissaris – tussen overheid en burger zorgt ervoor dat niet elk vraagstuk politiseert. Vroeger zorgden verzuilde maatschappelijke structuren voor een verbinding tussen overheid en burger. Stichtingen en verenigingen vormden deze maatschappelijke democratie. Die structuren zijn echter vrijwel verdwenen, waardoor veel problemen meteen de politiek inschieten. Binnen het Deltaprogramma worden vraagstukken rond waterveiligheid, zoetwater en klimaatadaptatie tussen grote groepen burgers, bedrijven en andere partijen opgelost.

Ten tweede laat het Deltaprogramma zien dat voor het verdienen van het vertrouwen van burgers nodig is je te realiseren dat de leefsituatie van burgers niet stopt bij de kade van de rivier, de inrichting van de wijk of het vinden van werk. Maatschappelijke opgaven gaan dwars door beleidsterreinen en kokers.

Het Deltaprogramma is inmiddels in een fase dat voor veel projecten overal in het land burgerparticipatie een vraagstuk is, of op korte termijn wordt. U werkt steeds dichterbij de belangen van individuele burgers. Wat betekent dat nu precies en hoe gaan we die burgerparticipatie vormgeven? Dat is de vraag waar velen van u de komende tijd mee aan de slag zullen moeten. Ik hoop dat ik u daarvoor vandaag wat nuttige inzichten heb gegeven.

Het Deltaprogramma geeft vorm en inhoud geeft aan een nieuw, eigentijds type overheidsbestuur en daarmee aan een ander soort relatie met alle betrokkenen bij grote maatschappelijke opgaven. Dat geeft vertrouwen voor de manier waarop u straks overal in het land burgerparticipatie gaat vormgeven.

Dames en heren,

De aanpak van het Deltaprogramma is uniek en vooruitstrevend. Er worden mooie stappen gezet, maar u bent er nog niet. Verdiep en verbreedt deze aanpak

met elkaar. Dan zal het hopelijk onontkoombaar zijn dat een volgend kabinet deze aanpak ook zal gebruiken voor andere grote maatschappelijke kwesties.

Ik dank u voor de aandacht.