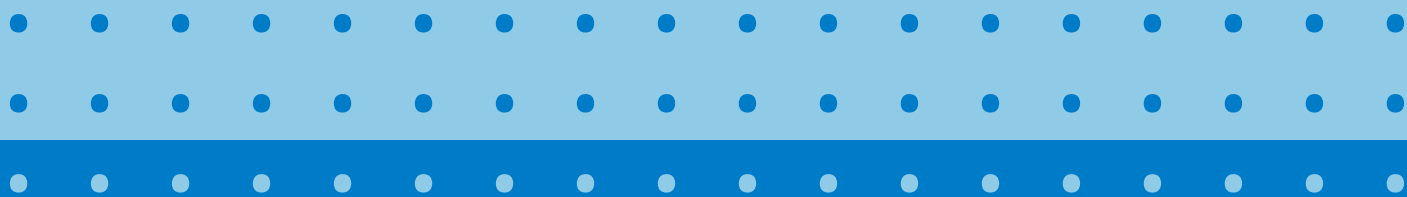




Sociaal en Cultureel Planbureau



Reflectie op het coalitieakkoord 2021-2025

vanuit het burgerperspectief

Inhoud

Ten geleide	3
Overkoepelende reflectie	4
Reflectie vanuit maatschappelijke vraagstukken	8
Democratie en institutioneel vertrouwen	8
Veerkracht en kwetsbaarheid in het sociaal domein	10
Samenleven in verscheidenheid	11
Kansengelijkheid, persoonlijke ontwikkeling en volwaardige participatie	13
Verduurzaming vanuit burgerperspectief	14

Ten geleide

Voor de betrouwbaarheid en effectiviteit van overheidsbeleid is het van groot belang dat de feiten over maatschappelijke vraagstukken en de inzichten over de mogelijke effectiviteit van beleidsvoornemens zoveel mogelijk bekend zijn en gekend worden. Dat geldt ook voor de voornemens van een nieuw kabinet, vastgelegd in het Coalitieakkoord 2021-2025, *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*, van VVD, D66, CDA en ChristenUnie.

Ten behoeve daarvan heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) op basis van kennis over de betekenis van beleid voor de kwaliteit van het (samen)leven van burgers een eerste reflectie geformuleerd op de mogelijke haalbaarheid en de te verwachten effecten van voorgenomen beleid uit het coalitieakkoord. Het belang om dit voorafgaand aan de uitvoering van beleid te doen, wordt onderstreept door incidenten en systeemfalen zoals we die de afgelopen jaren zagen. Deze reflectie vanuit het burgerperspectief is een vervolg op onze eerdere adviezen aan de informateurs op basis van inzichten uit ons onderzoek (zie ook SCP 2021, *Koersen op de samenleving*).

Het nieuwe regeerakkoord verschijnt op het moment dat Nederland ook de coronacrisis bestrijdt. Die crisis heeft veel maatschappelijke vraagstukken nadrukkelijker op tafel gelegd – ook op sociaal en cultureel terrein – en onderstreept de noodzaak van langetermijnperspectief en effectief beleid. Met de inzichten in deze publicatie hoopt het SCP bij te dragen aan een goed geïnformeerde dialoog en besluitvorming hierover door regering en parlement.

Prof. dr. Kim Putters (algemeen directeur)

Drs. M. Olde Monnikhof MSc (plv. directeur)

Overkoepelende reflectie

Het SCP ziet verscheidene kansen in het coalitieakkoord om de kwaliteit van (samen)leven van burgers te kunnen bevorderen. Het bevat veel investeringen en ambities op terreinen als wonen, onderwijs, klimaat en zorg. Het SCP ziet hier de intentie terug om over domeinen van beleid heen te werken. Het is een akkoord dat kansen biedt, voor mensen, maar ook voor de overheid om zaken anders aan te pakken dan voorheen. Het SCP geeft in deze reflectie aan wat daarbij wordt gemist en duidt risico's voor de effectiviteit van en het draagvlak voor beleid. We wijzen op een aantal randvoorwaarden die daarvoor op orde moeten zijn. Bij de verdere uitwerking adviseert het SCP het perspectief van brede welvaart leidend te laten zijn, en daarbij explicieter aandacht te besteden aan uitdagingen rondom sociale samenhang en solidariteit. Dat vraagt om opgavegericht in plaats van domeingericht beleid, ook als het gaat om corona. Dit opgavegericht werken vraagt een fundamenteel andere werkwijze van de overheid, met de daarbij horende uitvoeringskwesaties. We werken deze aandachtspunten hieronder uit. Ten aanzien van de maatschappelijke opgaven zoals het SCP die ziet, doen we ook specifieke aanbevelingen. Die zijn opgenomen in het tweede deel van dit advies.

Stel brede welvaart centraal – vanuit burgerperspectief

Bij het maken van afwegingen is het van belang te redeneren vanuit een overkoepelend, integraal kader. Dit kader helpt bij het stellen van prioriteiten daar waar middelen, menskracht en ruimte schaars zijn en/of schaarser worden. Nu en in de toekomst. Het SCP adviseert daarvoor het kader van brede welvaart te gebruiken – vanuit het perspectief van burgers. Bij brede welvaart gaat het om meer dan economie en koopkracht of klimaat. Brede welvaart is meerdimensionaal en richt zich zowel op objectieve aspecten van het leven van mensen, zoals inkomen, arbeid, woonsituatie of gezondheid, als op subjectieve aspecten, zoals welbevinden en vertrouwen in instituties. Het gaat om de kwaliteit van leven van burgers én om de kwaliteit van de samenleving als geheel. Aspecten als maatschappelijke samenhang, duurzame ontwikkeling en effectief en legitiem overheidsbeleid maken er integraal onderdeel van uit. Verder gaat het niet alleen om brede welvaart in Nederland, maar ook elders. En niet alleen om nu, maar ook in de toekomst.

Elementen van brede welvaart – en dus ook beleidsterreinen – zijn niet onafhankelijk van elkaar; zij komen samen in de leefwereld van burgers en niet altijd op dezelfde manier. We zien bijvoorbeeld verschillen in inkomen, maar ook in fysieke en mentale gezondheid, in beschikbare sociale

netwerken en digitale vaardigheden. Door een cumulatie of juist schaarste van deze verschillende elementen ontstaat sociale ongelijkheid. Uit de SCP-studie *Vershil in Nederland 2014-2020* (Hoff et al. 2021) blijkt dat deze sociale ongelijkheid structureel van aard is, dat beleidsmaatregelen verschillende effecten op verschillende groepen hebben, maar ook dat het samenhangt met de manier waarop mensen denken over hun eigen leven, de samenleving en de politiek. Het zijn de verschillende elementen bij elkaar opgeteld die ervoor zorgen dat sommige groepen burgers wel en andere groepen minder meekomen in het leven en dat er scheidslijnen tussen mensen ontstaan. Deze hebben weer gevolgen voor de sociale samenhang en/of het institutioneel vertrouwen. Het coalitieakkoord besteedt aandacht aan verschillende thema's die voor een toekomstgerichte brede-welvaartsbenadering van belang zijn, maar wint aan kracht wanneer de focus bij de verdere uitwerking ervan op het bredere, integrale én langetermijnperspectief ligt. Inzicht in de gevolgen van besluiten voor de verschillen tussen groepen mensen nu en op de lange termijn is van belang voor elke te maken beleidsafweging. Een langetermijnperspectief fungeert daarmee als ankerpunt voor voorspelbaar en effectief beleid.

Focus daarbij óók op sociale samenhang en solidariteit

Een integrale focus impliceert dat uitdagingen rondom bijvoorbeeld energie en klimaat niet alleen gerelateerd worden aan wonen en leefomgeving, maar dat deze ook in verbinding worden gebracht met sociale cohesie, solidariteit en gevoelens van polarisatie in de samenleving. In het coalitieakkoord mist een duidelijke verbinding met deze maatschappelijke kant, terwijl de woningbouw-opgave of de energietransitie ook sociale kwesties zijn en gevolgen kunnen hebben voor cohesie en solidariteit. Dit gaat verder dan de beleidsterreinen van energie en wonen en vormt een risico voor de werkzaamheid en bredere uitwerking van toekomstig beleid, bijvoorbeeld door stapeling van risico's bij sommige groepen burgers en verdieping van scheidslijnen.

Werk meer opgavegericht dan domeingericht

Redeneren vanuit brede welvaart maakt dat samenhang tussen leefwerelden van burgers en beleidsterreinen voorop staat; tussen wonen, werken, leren, zorgen en samenleven. In de afgelopen jaren signaleerde het SCP vijf grote maatschappelijke opgaven waar Nederlanders en het nieuwe kabinet de komende tijd voor staan (zie ook SCP 2021, *Koersen op de samenleving*):

- Hoe geven we vorm aan samenleven in verscheidenheid?
- Hoe zorgen we dat burgers zinvol en volwaardig mee kunnen doen?
- Hoe zorgen we dat kwetsbare mensen de zorg en ondersteuning van overheid en samenleving krijgen die ze nodig hebben?
- Hoe zorgen we dat mensen zich gehoord voelen en kunnen vertrouwen op elkaar, de overheid en instanties?
- Hoe geven we vorm aan een evenwichtige maatschappelijke verdeling als het gaat om verduurzaming van Nederland?

In het coalitieakkoord is – deels – gekozen voor een klassiek sectorale presentatie van plannen. We zien rond thema's als participatie en pensioenen, of werken en leren dat er een beweging is om naar verbinding tussen vraagstukken en beleidsmaatregelen te kijken. Bijvoorbeeld door studenten die moeilijk een woning kunnen vinden financieel voordeel te bieden als ze bij ouderen gaan wonen en door de activiteiten van jongeren in het kader van maatschappelijke diensttijd te koppelen aan jonge asielzoekers. Ons advies is die beweging te intensiveren en in de uitwerking vanuit maatschappelijke opgaven te redeneren. Durf overheidslagen, beleidskokers en ingerichte systemen los te laten als startpunt van redeneren, en opgavegericht samen te werken. Daarbij zijn niet de bestaande structuren leidend, maar specifieke kenmerken van de opgaven. Een onderdeel daarvan is het betrekken van burgers en andere partijen (publiek en privaat) die nodig zijn om te komen tot oplossingen.

Daarbij moet voorkomen worden dat beleid het resultaat wordt van een onderhandeling tussen partijen in plaats van een afweging van wat burgers nodig hebben. Het risico daarvan is dat beleidsmaatregelen los zand kunnen blijven en bij elkaar genomen de problemen van mensen niet oplossen. Daardoor worden bijvoorbeeld niet de achterliggende oorzaken van een hulpvraag in het sociaal domein opgelost, zoals schulden. Dat kan leiden tot een situatie die niet verenigbaar is met de gewenste sociale basis. Wat overigens explicitering van die basis noodzakelijk maakt. Rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zullen moeten worden verdeeld, tussen departementen en vervolgens ook tussen de overheid, burgers en het bedrijfsleven. Deze verdeling zou moeten volgen uit een gedeeld perspectief op de maatschappelijke opgave. Een dergelijke samenhang in beleid en verantwoordelijkheden biedt een noodzakelijke basis voor overheidsbeleid dat zich richt op brede welvaart, oftewel welvaart én welbevinden, voor mensen (zie aandachtspunt *Stel brede welvaart centraal – vanuit burgerperspectief* hierboven). Kortom: het vraagt een fundamenteel andere werkwijze van de overheid. Om te voorkomen dat beleid vastloopt,

zal bij de uitwerking van de plannen ook de vraag beantwoord moeten worden of de overheid hiertoe in staat is en op welke wijze (zie ook SCP 2021, *Koersen op de samenleving*). Bij de aangekondigde bezinning op de positie van het lokaal bestuur is het van belang hierbij de relatie met andere bestuurslagen, maatschappelijke organisaties en burgerinitiatieven te betrekken.

Verbind coronabeleid aan maatschappelijke opgaven

Het nieuwe coalitieakkoord verscheen in dezelfde week dat Nederland opnieuw in lockdown ging. Tot nu toe ontbreekt het in de aanpak van effecten van de coronapandemie aan een duidelijke visie voor de langere termijn en hoe deze te koppelen valt aan de korte termijn (zie ook SCP 2021, *Sociaal maatschappelijke reflectie mogelijke maatregelen Covid-19 (10 december 2021)*). De gevolgen van de pandemie en de maatregelen kunnen niet los worden gezien van de uitdagingen die er al in Nederland waren. Het SCP adviseert om de (corona)herstelopgaven in de verdere uitwerking van het coalitieakkoord explicieter te verbinden aan de andere maatschappelijke opgaven waar Nederland voor staat, en deze niet als losse onderdelen te zien en aan te pakken. Denk bijvoorbeeld aan de rol die het onderwijs speelt in het realiseren dat mensen zinvol en volwaardig kunnen meedoen of de mate van zorg en ondersteuning die nodig is voor kwetsbare groepen.

Heb expliciete aandacht voor uitvoeringskwesties en mensbeelden onder beleid

In het coalitieakkoord is voorzien in de invoering van een uitvoeringstoets. Een dergelijke toets kan, mits toegepast op de situatie van burgers (en niet per se van een wet), belangrijke informatie opleveren over de uitvoerbaarheid, maar ook over de noodzaak en urgentie van beleid. Dit kan de slagkracht van beleid bevorderen.

Beleid dat niet aansluit op de leefwereld van burgers, met onduidelijkheid over wat het voor hen betekent of wat van hen verwacht wordt, is gedoemd te mislukken. Bovendien bestaat 'de burger' niet. Burgers verschillen in wat ze van de overheid (en elkaar) verwachten en in de mate waarin ze de overheid vertrouwen. Burgers verschillen ook in de mate waarin ze de beschikking hebben over hulpmiddelen als geld, kennis en sociale contacten om uitdagingen in het dagelijks leven aan te gaan. In welke maatschappelijke groep zij zich bevinden, bepaalt ook voor een deel hoe zij naar zichzelf kijken, naar de groep waar ze onderdeel van zijn en naar anderen, naar de overheid, en hoe ze zich gedragen en welke rol ze willen en kunnen nemen (zie ook

Hoff et al. 2021, *Verskil in Nederland 2014-2020*). Bij de uitwerking en uitvoering van beleidsvoorstellen zullen parlement, kabinet en departementen beter rekening moeten houden met deze groepsverschillen in de samenleving dan in het verleden om de gewenste effecten te bereiken.

De achterliggende mensbeelden, bijbehorende aannames en rollen zijn in het coalitieakkoord veelal (nog) niet geëxpliciteerd. Effectief beleid is er evenwel bij gebaat wanneer dat wel realistisch en expliciet gebeurt. Dat moet niet alleen gebeuren met betrekking tot doelstellingen en onderliggende maatschappelijke opgaven, maar ook ten aanzien van keuzes gericht op eigen verantwoordelijkheid en eigenaarschap (zoals in burgerinitiatieven) in bijvoorbeeld de zorg, rond duurzaamheid, bij integratie of bij een leven lang leren. Inzicht in verschillen tussen mensen en hoe die doorwerken in hun wensen, hun gedragingen en hun reacties op beleid is van groot belang voor de te kiezen beleidsmaatregelen. Op die manier is te voorkomen dat gehanteerde mensbeelden negatieve gevolgen voor mensen hebben, zoals in de toeslagenaffaire. Dit is ook een zorg in het sociaal domein. Juist mensen in de meest kwetsbare posities kunnen er de dupe van zijn, zo hebben we gezien.

Gebruik beschikbare kennis en monitor de uitvoering

Gebruik de beschikbare kennis over problemen en oorzaken. Mobiliseer voorafgaand aan de uitvoering alle wetenschappelijke, praktijk- en ervaringskennis en maak daar transparante wegingen tussen. Het is van belang om bij de gedeelde definitie van de belangrijkste vraagstukken, en van wat de oorzaken van de gesignaleerde problemen of uitdagingen zijn, ook de feiten op een rij te hebben en onder ogen te zien. Welke problemen of kansen ervaren burgers in werkelijkheid?

Het SCP pleitte al eerder voor de monitoring van een coalitieakkoord in uitvoering. Die aanbeveling doen we hier nogmaals. Daarbij moet men zich realiseren dat het van belang is om doelstellingen en randvoorwaarden aan geplande investeringen te verbinden, ook vanuit de bril van burgers. Wij zien steeds terug dat dat kaders op hoofdlijnen vraagt die richting en ruimte geven aan de uitvoering, dat duidelijkheid over en balans in de verdeling van rollen, taken en bevoegdheden nodig is, dat de bereidheid er moet zijn om over de grenzen van de eigen koker heen samen te werken en dat het serieus betrekken van burgers essentieel is. Grote maatschappelijke opgaven zijn complex en meervoudig van aard en niet altijd door alle aangekondigde maatregelen heen gemakkelijk te volgen. Naast de wenselijkheid om regeringsbeleid steeds terug te

leiden tot de maatschappelijke opgaven, is het ook zaak daarover regelmatig te communiceren. Dat kan onder meer op belangrijke momenten, zoals rond het verschijnen van de Miljoenennota en op Verantwoordingsdag, en zo de uitkomsten te volgen en inzichtelijk te maken voor eenieder. Hiermee zou ook de eventuele noodzaak van tussentijds bijsturen inzichtelijk worden gemaakt. Het SCP is voornemens hier met kennis aan bij te dragen. In 2023 rapporteren we over de stand van de eerder geschetste maatschappelijke opgaven die de kern vormen van het meerjarige werkprogramma van het planbureau.

Reflectie vanuit maatschappelijke vraagstukken

Democratie en institutioneel vertrouwen

Een samenleving die uitgaat van brede welvaart voor zoveel mogelijk mensen, is een inclusieve samenleving waarin de meerderheid ook zorg draagt voor minderheden. Vertrouwen in de instituties van onze democratische rechtsstaat, maar ook in bijvoorbeeld de arbeidsmarkt en het onderwijs, wordt onder meer bepaald door de wijze waarop deze onderdelen mensen in staat stellen zelf hun leven in te richten. Ook de mate waarin mensen invloed kunnen uitoefenen op de regels die daarbij worden gesteld – zoals in de politiek, op de werkvloer, in de zorg – en de mate waarin ze zich gerepresenteerd voelen in de besluitvorming over die regels bepalen het vertrouwen in instituties. In het coalitieakkoord neemt het herstel van vertrouwen in de overheid een prominente plek in. Daar is reden toe. Hoewel het institutionele vertrouwen niet structureel lager is dan dertig jaar geleden, is het wel veel beweeglijker. In het najaar van 2021 was het vertrouwen in de landelijke politiek in vergelijking met de afgelopen tien jaar laag. Ook zijn er grote verschillen in de bevolking: praktisch geschoolde mensen hebben veel minder vertrouwen in de politiek dan theoretisch geschoolde mensen (zie ook SCP 2021, [Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2021|4](#)).

De coalitiepartners zoeken de oplossing in het versterken van de democratische rechtsorde, met het accent op een

rechtvaardigere en effectievere uitvoering van beleid. Hierin klinkt het besef door dat niet de dagelijkse peilingen van het vertrouwen in de politiek, maar de kwaliteit van instituties en beleid leidend moeten zijn. Vertrouwen schommelt onder invloed van conjunctuur, schandalen en incidenten, maar volgt op de langere termijn uit responsief, betrouwbaar en effectief optreden van de overheid. In het coalitieakkoord zien we dan ook twee belangrijke randvoorwaarden voor vertrouwen terug. Dit komt ten eerste tot uitdrukking in de nadruk die wordt gelegd op de kwaliteit van en de menselijke maat in de uitvoering van beleid. Ten tweede onderstreept de coalitie het belang van tegenmacht. In het coalitieakkoord wordt echter weinig gezegd over het versterken van de representatieve democratie en het vergroten van de invloed van burgers op de besluitvorming. Terwijl we weten dat de representatie van een grote groep mensen in Nederland tekortschiet. Hieruit volgt een aantal aandachtspunten voor de verdere uitwerking.

Breed gesprek nodig over de menselijke maat

Het coalitieakkoord zet in op betere aansluiting van de beleidsuitvoering op de behoeften en omstandigheden van mensen. Dit is mede ingegeven door de kinderopvang-toeslagaffaire en de gevolgen van de aardgaswinning in Groningen. Zo moeten wetten worden vereenvoudigd en

krijgen professionals meer ruimte om in individuele gevallen van procedures af te wijken. Het is goed dat er aandacht is voor de kwaliteit van de beleidsuitvoering, omdat beleidsuitkomsten voor mensen gemakkelijker te aanvaarden zijn als de weg ernaartoe als rechtvaardig wordt ervaren (procedurele rechtvaardigheid). Procedures zijn bedoeld om partijdigheid en willekeur te voorkomen, maar kunnen er ook toe leiden dat de menselijke maat uit zicht raakt en mensen door een sociale bodem zakken. Dat kan worden voorkomen door meer ruimte te geven aan het professionele oordeel van de mensen in de uitvoering, zoals voorgesteld in het coalitieakkoord.

Dit brengt het risico met zich mee dat meer verantwoording wordt gevraagd van degenen die tot uitzonderingen beslissen om sociale basisrechten van mensen te beschermen. Meer discretionaire ruimte voor professionals kan hand in hand gaan met extra (administratieve) verantwoordingslast, werkdruk en onzekerheid voor professionals. Er is daarom allereerst een fundamenteel gesprek nodig over hoe tot zorgvuldige en transparante afwegingen te komen tussen soms schurende doelen en beginselen, welke sociale basis we acceptabel vinden en wanneer uitzonderingen gemaakt kunnen worden. Dit is echter niet alleen een opdracht aan de beleidsuitvoering, zoals nu belicht in het coalitieakkoord, maar aan de gehele politieke, bestuurlijke en ambtelijke kolom. Het verdient aanbeveling om hier expliciete afspraken over te maken voor zowel beleid als uitvoering.

Versterking van tegenmacht vraagt om responsievere overheid

De roep om de nieuwe bestuurscultuur wordt door de coalitie opgevat als meer dan omgangsvormen of (communicatie)stijl. Men wil de trias politica in evenwicht brengen door de uitvoerende macht, die gaandeweg aan ruimte heeft gewonnen, meer aan democratische en staatsrechtelijke controle te onderwerpen. De voorgenomen institutionele ingrepen kunnen bijdragen aan een betrouwbare overheid die het vertrouwen van haar burgers heeft. Deze *checks and balances* zijn essentieel voor het bewaken van rechtvaardige werkwijzen en uitkomsten van beleid. Transparantie is noodzakelijk om andere actoren zoals de Tweede Kamer, vrije media of burgers in staat te stellen de macht te controleren en uit te dagen. Het gaat er daarbij niet alleen om dat de overheid achteraf ter verantwoording kan worden geroepen, maar er moet ook transparantie zijn om tussentijdse bijsturing af te kunnen dwingen.

Dit heeft alleen kans van slagen als de overheid ook echt ontvankelijk is voor kritische signalen. Dat betekent niet zozeer meer proactiviteit in het verzamelen van nog meer signalen, want het probleem zit hem vaak niet in een gebrek aan signalen. De uitdaging is allereerst om cultuur en processen zo in te richten dat werk gemaakt kán

worden van problemen wanneer deze aan het licht worden gebracht. Dit geldt ook voor het voornemen om een toegankelijker overheid te zijn voor burgers. Een overheid die mensen uitnodigt met problemen of initiatieven contact te zoeken, wekt verwachtingen. Lokale aanspreekpunten moeten dus adequaat en kundig worden bemenst om hier gevolg aan te geven, zodat contact niet omslaat in teleurstelling. Zowel nationaal als lokaal is kennis en kunde nodig om responsief gebruik te maken van de beschikbare kennis die wordt aangereikt, hiermee tot individuele oplossingen te komen én de bredere betekenis voor vraagstukken te duiden. Het SCP signaleert dat hiervoor investeringen in ambtelijk vakmanschap, een meer passende kennisinfrastructuur en tijd voor reflectie in besluitvormingsprocessen nodig zijn, en dat politieke compromissen dat niet in de weg zouden moeten mogen staan.

Meer aandacht nodig voor invloed van burgers

In het coalitieakkoord wordt weinig gezegd over het versterken van de representatieve democratie en het vergroten van de invloed van burgers op de besluitvorming, terwijl we weten dat de representatie van een grote groep mensen in Nederland tekortschiet, zoals ook geconstateerd werd door de Staatscommissie parlementair stelsel (2018, *Lage drempels, hoge dijken*). Het coalitieakkoord verwijst kort en algemeen naar de eerdere voorstellen van het kabinet 'ter uitvoering van de Staatscommissie parlementair stelsel', die '(verder) in behandeling [worden] genomen'. Het gaat hier om een diverse set hervormingen, waarvan enkele zijn bedoeld om de invloed van burgers op besluitvorming te vergroten.

Uit het coalitieakkoord blijkt echter niet in hoeverre men hierbij specifiek het representatieprobleem onderkent, of met welke urgentie er maatregelen genomen worden. Daarom adviseert het SCP om de kwaliteit van de representatieve democratie en het tegengaan van ongelijke representatie expliciet tot uitgangspunten van de nadere uitwerking te maken en daarbij een open blik naar mogelijke instrumenten te houden. Recent onderzoek laat namelijk zien dat voorkeuren van mensen met een lagere opleiding en een lager inkomen de afgelopen decennia minder goed tot uitdrukking kwamen in beleid dan de opvattingen van mensen met hogere inkomens en opleidingsniveaus. Dat is onder andere het gevolg van ongelijkheid in politieke participatie en ongelijke toegang tot lobbygroepen. Mensen met een praktische opleiding en aanhangers van oppositiepartijen zijn ook vaker ontevreden vanwege een gebrek aan responsiviteit van politici.

Daarbij is lastig dat juist de burgers die ontevreden zijn over de manier waarop in de politiek besluiten worden genomen en die meer invloed wensen, zelf minder vaak meedoen aan (intensieve) vormen van politieke participatie. Ze willen vooral aan de noodrem kunnen trekken.

Hiertoe stelde de Staatscommissie een correctief bindend referendum voor, als instrument dat de representatieve besluitvorming aanvult en corrigeert, maar niet de pas afsnijdt. Invoering hiervan vraagt de nodige waarborgen en de wenselijkheid ervan is een politieke afweging, maar het biedt wel de gewenste noodrem bij gebrek aan draagvlak voor een parlementaire beslissing en kan de ongelijke invloed corrigeren. Meer burgerparticipatie in de uitvoering, zoals het uitdaagrecht dat in het coalitieakkoord als voorbeeld wordt genoemd, biedt hiervoor in ieder geval geen oplossing. Ten eerste draagt dit niet bij

aan invloed op de besluitvorming; ten tweede betreft dit alleen het lokale niveau; en ten derde is het juist bij deze intensieve vormen van burgerparticipatie noodzakelijk te voorkomen dat ze voorbehouden blijven aan 'usual suspects' opdat ze de ongelijkheid in participatie niet nog verder vergroten.

In de uitwerking van voornemens om de democratische rechtsorde en de invloed van burgers te versterken, adviseert het SCP representatie en daadwerkelijke invloed van burgers een meer centrale plek te geven.

Veerkracht en kwetsbaarheid in het sociaal domein

Het leven van mensen speelt zich voor een belangrijk deel lokaal af. Een zorgzame, veilige en veerkrachtige samenleving vraagt om lokale betrokkenheid bij en ondersteuning van mensen in kwetsbare posities. Zo zijn voor goede zorg en ondersteuning ook (steun van en voor) mantelzorgers nodig. En vraagt meer werkzekerheid voor mensen met arbeidsbeperkingen of met minder opleiding om samenwerking met werkgevers en onderwijsinstellingen. Om dit te bereiken ziet het SCP een aantal aandachtspunten:

- Het is belangrijk dat beleid gebaseerd is op realistische aannames over de kosten van ondersteuning, de zelfredzaamheid van mensen en de mogelijkheden tot vrijwillige ondersteuning, en daarbij oog heeft voor verschillen tussen mensen. Zelfredzaamheid is niet voor iedereen haalbaar, en niet iedereen kan meer uren besteden aan mantelzorg of vrijwilligerswerk of meer tijd voor anderen vrijmaken.
- Ook is het belangrijk dat de overheid oog houdt voor de mensen in kwetsbare posities die de weg in de systemen niet vinden of het loket niet bereiken. En voor mogelijke stapeling van problemen in hun levens op het gebied van werken, wonen, leren en samenleven. Dat vergt zowel meer aandacht voor *out-reachend* werken als een integrale blik.
- Er is behoefte aan een goede, opgabegegerichte samenwerking tussen de juiste professionals en organisaties in zorg, wonen en onderwijs, maar ook tussen verschillende bestuurslagen. Tegelijkertijd is er meer ruimte nodig voor professionals en burgerinitiatieven om te handelen al naar gelang de (individuele) situatie.

Het coalitieakkoord telt verschillende maatregelen die bij kunnen dragen aan de veerkracht van de lokale samenleving. Hieronder geven wij aandachtspunten mee voor de effectieve uitwerking van beleid op dat gebied.

Formuleer realistische verwachtingen over zelf- en samenredzaamheid

Enkele van de beleidsvoornemens en onderliggende aannames over zelf- en samenredzaamheid lijken op basis van bestaand onderzoek weinig realistisch of onvolledig. Zo is het toeleiden van meer mensen naar regulier werk door het uitbreiden van het aantal beschutte werkplekken voor een groot deel van de doelgroep niet altijd haalbaar of voldoende. Zij hebben ook op andere terreinen ondersteuning nodig. In de jeugdzorg blijven de aannames over preventie van zwaardere zorg door een beroep op de eigen omgeving en door vroegtijdig ingrijpen, ondanks vraagtekens over het realiteitsgehalte ervan, onverkort van kracht. Om te zorgen voor effectief beleid zijn realistische aannames daarom een belangrijk aandachtspunt bij de uitwerking van deze voornemens.

Voor de meest kwetsbare ouderen is het de vraag of innovatieve woonvormen en domotica voldoende zijn om langer thuis te kunnen wonen. Het is belangrijk om meer rekening te houden met de consequenties van langer thuis wonen voor zorg en voor flankerende levensterreinen. Zonder aanvullende maatregelen wordt de druk op de mantelzorg en op zwaardere vormen van gemeentelijke Wmo-ondersteuning naar onze verwachting (te) groot. Herbezinning op de aannames over zelf- en samenredzaamheid, en op de consequenties ervan in het dagelijks leven van ouderen en hun omgeving, is daarom een belangrijk aandachtspunt voor de uitwerking van beleid.

Zet meer in op het bereiken van de meest kwetsbare mensen die zorg nodig hebben

Het streven van de coalitie naar een transparante en toegankelijke overheid met oog voor de menselijke maat sluit aan bij eerdere aanbevelingen van het SCP voor het sociaal domein. Een deel van de burgers in kwetsbare posities wordt op dit moment echter niet bereikt. Dat

komt deels doordat wijkteams bijvoorbeeld onvoldoende toekomen aan *outreaching* werken en preventie, maar deels ook doordat instellingen of gemeenten binnen het beschikbare budget soms eerder kiezen voor lichtere hulpverlening dan voor duurdere zware hulp voor mensen in de meest kwetsbare posities. Voor het bereiken van de menselijke maat is een realistisch budget voor hulp en middelen cruciaal, naast samenwerking tussen alle betrokken partijen en voldoende personeel in zorg en ondersteuning (van wijkverpleging tot schuldhulpverlening).

Er is in het coalitieakkoord slechts beperkt aandacht voor mogelijke gevolgen van corona, zoals een grotere vraag naar ondersteuning van kwetsbare groepen en van mantelzorgers (bv. door meer eenzaamheid, een lager welbevinden, psychische problemen en baanverlies). Met inzichten uit onder meer SCP-studies naar het sociaal domein en de gevolgen van de coronacrisis, kunnen deze groepen beter in beeld komen en bereikt worden. Eerdere crises leren dat er een welbevindeneffect voor de langere termijn aan de orde is, met als gevolg een waarschijnlijk stijgende hulpvraag in sommige groepen.

Verbeter de bestuurlijke en zorginhoudelijke samenwerking

Er ligt een opgave rondom de ordening van het openbaar bestuur. De juiste taak moet op de juiste plaats belegd zijn, met de bijpassende verantwoordelijkheden en bevoegdheden, maar ook met de juiste bekostigingswijze (zie ook ROB 2021, *Adviesrapport Rust-Reinheid-Regelmaat*). In de praktijk bestaat hier een disbalans die eigen beleidskeuzes voor decentrale overheden, professionals en

maatschappelijke organisaties beperkt, en daarmee mogelijk ook negatieve gevolgen heeft voor de slagkracht en innovatie bij het bieden van passende voorzieningen – en zekerheid – aan burgers en de maatschappij.

Mogelijk bevordert de in het coalitieakkoord aangekondigde stabielere financiering en vergroting van autonomie wel dat gemeenten en aanbieders van (semi)publieke diensten langetermijnafspraken kunnen maken, waardoor innovatie van de grond kan komen. Dit vraagt niet alleen om monitoring en zo nodig tijdig bijsturing mocht die innovatie niet van de grond komen of in de praktijk niet tot de gewenste uitkomsten leiden, maar ook om bezinning op de vraag wie voor wie de kaders schept, hoe gedetailleerd die kaders moeten zijn en welke ruimte er, met het oog op de menselijke maat, is in de uitvoering.

Voor het behalen van de decentralisatiedoelen is helderheid over de toekomstige bestuurlijke verhoudingen tussen de rijksoverheid en gemeenten een voorwaarde. Maar ook het werken vanuit de gezamenlijke opgave in het sociaal domein (zie *Overkoepelende reactie* hierboven) is noodzakelijk. Daarbij is een belangrijk aandachtspunt om ook bestaande, lokale knelpunten in bijvoorbeeld het functioneren van sociale wijkteams, het integraal werken en de samenwerking tussen verschillende actoren op te lossen (inclusief bovenlokale actoren, omdat voor veel meer specialistische hulpverlening bovenlokale samenwerking onmisbaar is). Dat is ook van belang voor het bieden van meer ruimte aan burgerinitiatieven. Het SCP adviseert om deze punten mee te nemen in de aangekondigde bezinning op de positie van het lokaal bestuur.

Samenleven in verscheidenheid

De samenstelling van de Nederlandse bevolking is diverser dan enkele decennia geleden. Dit is niet zonder gevolgen voor de sociale samenhang. Wanneer verschillen tussen groepen in kansen, positie en opvattingen tot scheidslijnen dreigen uit te groeien, groeit het risico op minder solidariteit, minder verbondenheid, minder sociaal vertrouwen en meer polarisatie. De uitdaging voor samenleven nu en in de toekomst is ruimte te bieden aan overbrugging van verschil waar dat tot onrechtvaardigheid of conflict en onbehagen leidt. De beleidsopgave ligt dan in het stimuleren van sociale samenhang en het tegengaan van polarisatie en scheidslijnen.

Het coalitieakkoord is daarover, in weerwil van het ‘omzien naar elkaar’ in de titel, weinig specifiek. Termen als samenhang, cohesie, scheidslijnen, segregatie en

gevoelens van polarisatie zijn niet in het coalitieakkoord te vinden. Er zijn wel maatregelen opgenomen in het coalitieakkoord die hierop effect kunnen hebben, maar die lijken redelijk los van elkaar te staan en op de kwaliteit van leven van individuen gericht te zijn, en daarmee minder op de samenleving als geheel. Het SCP roept op om die verbinding wel te maken, en daarbij ook oog te hebben voor de kwaliteit van samenleven. Samenleven in verscheidenheid behoort immers al jaren tot de grootste zorgen van burgers over de toekomst van ons land, en corona zette die samenhang verder onder druk. Dit vraagt om een visie op wat een diverse samenleving nu eigenlijk is en welke verschillen er mogen zijn. We zien in ons onderzoek dat mensen behoefte hebben aan verbondenheid en wederzijds begrip en tegelijkertijd dat ze zorgen hebben over een toenemend gevoel van polarisatie en verwijdering. Het is niet mogelijk

dit met een enkele beleidsmaatregel te veranderen. Het is een optelsom van elkaar al dan niet tegenkomen in onderwijs, een kans krijgen op werk en met respect in de openbare ruimte behandeld worden. Het SCP ziet in het coalitieakkoord aanknopingspunten bij beleidsvoornemens rond burgerschap, discriminatie en immigratie en integratie, maar zou adviseren het onderwerp ‘samenleven’ terug te laten komen in alle beleidsdossiers. We geven voor de uitwerking daarvan aandachtspunten mee die kunnen bijdragen aan een bredere aanpak die zich ook richt op een meer verbonden samenleving.

Burgerschap

Het coalitieakkoord zet in op versterking van burgerschaps-onderwijs en noemt burgerschap de basis die iedere leerling/student hoort mee te krijgen. Momenteel komt het burgerschapsonderwijs niet goed van de grond; sommige scholen geven het minder prioriteit dan andere onderwijsdoelen. Het stellen van kwaliteitseisen onderstreept de waarde die eraan wordt gehecht. Een mogelijk knelpunt is dat de voorgestelde ‘integrale’ benadering ook het nodige van leraren van andere vakken vraagt. Een andere hindernis is de relatief homogene leerlingpopulatie per school, wat als gevaar heeft dat scholen bubbels zijn waarin leerlingen ‘de ander’ niet ontmoeten. Het coalitieakkoord erkent het belang van overbruggende ontmoeting met betrekking tot de maatschappelijke diensttijd, maar ook breder georganiseerd onderwijs kan helpen deze doelstellingen te bevorderen. Het SCP waarschuwt voor verdere segregatie in het onderwijs en de gevolgen voor sociale samenhang op langere termijn, en adviseert deze ontwikkelingen expliciet onderdeel te maken van de uitwerking van het coalitieakkoord.

Discriminatie

Voor effectief beleid gericht op het tegengaan van discriminatie is aandacht nodig voor de rol van de overheid als werkgever, en de wijze van vaststelling van discriminatie. Het coalitieakkoord spreekt zich duidelijk uit tegen discriminatie, zoals institutioneel racisme, etnisch profileren en vrouwenhaat. Het nieuwe kabinet zet in op versterking van bestaande voorzieningen, maar bij de uitwerking van de plannen is duidelijkheid wenselijk over de rol van de overheid als werkgever en wat van andere werkgevers en maatschappelijke organisaties (zoals in het onderwijs en de zorg) wordt verwacht. De overheid kan een voorbeeldfunctie vervullen en anderen actiever aanzetten tot inclusief werkgeverschap. De effectiviteit van de maatregelen kan in de uitvoering bevorderd worden door samenhangend beleid uit te werken waarbij aandacht is voor inclusief werkgeverschap, het tegengaan van segregatie in het onderwijs en handhaving, en de wisselwerking daartussen.

Immigratie

Immigratie vraagt om samenhang in beleid gericht op nieuwkomers die al dan niet in Nederland mogen verblijven en de ontvangende samenleving. Bij immigratie gaat het dus niet alleen over het inrichten van de asielpprocedure, het reguleren van de instroom, het bevorderen van integratie door inburgering en effectief terugkeerbeleid. Het gaat ook over werken aan draagvlak waarbij gevoelens van (on)rechtvaardigheid rond werk, wonen etc. steeds opleven. En over het actief betrekken van burgers en de juiste samenwerkingspartners (publiek en privaat) en het werken vanuit realistische aannames over wat mensen kunnen en willen.

Binnen de asielketen ligt bijvoorbeeld de nadruk op verbetering van de asielpprocedure, met meer kansen voor kansrijke asielzoekers. Dit sluit aan op het inzicht dat een korte en actieve opvangperiode tot een betere gezondheid, taalbeheersing en arbeidsmarktpositie leidt. We zien in de realiteit echter dat er onrust is in de lokale samenleving en dat het – mede daardoor – moeilijk is om opvanglocaties te realiseren, dat bestaande opvangcentra vol zijn, de procedure lang duurt en dat er nauwelijks aandacht is voor taal en participatie. In de praktijk is dus veel meer nodig dan het realiseren van opvang.

Het migratiebeleid richt zich op regulering van de komst van migranten naar Nederland. Het coalitieakkoord noemt bescherming van buitengrenzen en afspraken met derde landen om irreguliere migratie tegen te gaan en vluchtelingen op te nemen. Migratiebeperking en terugkeer bleken de afgelopen jaren echter moeilijk te realiseren. Dergelijke aannames onder beleid verdienen een regelmatige toetsing op haalbaarheid en zo nodig bijsturing met andere, beter passende maatregelen.

Rond integratie van nieuwkomers verwacht het akkoord veel van de nieuwe inburgeringswet en de daarin vervatte wederkerigheid: de overheid zorgt voor inburgeringsvoorzieningen, de nieuwkomer spant zich in om de taal te leren en werk te vinden. Het coalitieakkoord verwacht van nieuwkomers ook dat zij de democratie, rechtsstaat en grondrechten onderschrijven en de fundamentele waarden respecteren, zoals de gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen. Er zijn betere inrichtingskeuzes gemaakt en het gehanteerde mensbeeld (niet alleen zelfredzaamheid, maar ook het bieden van ondersteuning) past beter bij de doelgroep, maar veel zal afhangen van de uitvoering. Daarbij is veel gelegen aan gemeenten die nu aan zet zijn. Niet gezegd is dat die nu al voldoende uitgerust zijn om deze nieuwe taak op zich te nemen. Het SCP adviseert hierbij ook lering te trekken uit de ervaringen en geleerde lessen uit de decentralisatie van het sociaal domein, en de evaluatie daarvan.

Kansengelijkheid, persoonlijke ontwikkeling en volwaardige participatie

Volgens het SCP is de maatschappelijke opgave op gebied van kansengelijkheid, persoonlijke ontwikkeling en volwaardige participatie hoe ervoor te zorgen dat burgers zinvol en volwaardig mee kunnen doen. Ook het coalitieakkoord stelt dat: 'Iedereen in Nederland verdient een goed bestaan en moet mee kunnen doen'. In een samenleving waarin iedere burger kan en mag meedoen, kunnen mensen zich ontplooiën en deelgenoot zijn van de maatschappij, op zowel economisch, sociaal als cultureel vlak. Om die volwaardige participatie en ontplooiing van burgers op verschillende leefdomen mogelijk te maken, is er volgens het SCP behoefte aan een integrale aanpak in de uitwerking van het coalitieakkoord. Het akkoord biedt kansen om dit te realiseren, maar volgens ons zijn er in elk geval drie aandachtspunten in de uitwerking. Die bieden handelingsperspectieven voor gelijkere kansen op persoonlijke ontwikkeling en volwaardige participatie, wat bijdraagt aan brede welvaart voor de gehele bevolking.

Verbreed het participatieperspectief op de arbeidsmarkt naar maatschappelijke participatie

De keuze om de adviezen over flexibilisering op de arbeidsmarkt van de SER en de commissie-Borstlap leidend te laten zijn bij het nieuwe arbeidsmarktbeleid, en om daarbij te betrekken dat goed werk meer is dan zeker werk, sluiten goed aan bij adviezen van het SCP over de veranderende arbeidsmarkt. Het gaat namelijk ook om de kwaliteit van werk. Kwalitatief goed werk is volgens ons werk dat een goede werk-privébalans biedt, maar ook ruimte biedt voor andere activiteiten, zoals zorgen en leren. Dit is ook maatschappelijk van belang: als er weinig ruimte is voor zorgen en leren, blijven mantelzorgtaken liggen. Dat heeft niet alleen consequenties voor de gezondheid en het welzijn van mensen, maar ook voor de inzetbaarheid van personeel en de innovatiekracht van Nederland. Onderzoek laat zien dat er in tekortsectoren als onderwijs, zorg en kinderopvang knelpunten zijn in de kwaliteit van het werk. Dat komt onder meer tot uiting in beloning, waardering, werkdruk en de werk-privébalans.

Omdat betaald werk niet de enige manier van meedoen aan de samenleving is, adviseert het SCP in de uitwerking van arbeidsmarkthervormingen verschillende vormen van maatschappelijke participatie mee te nemen. Dat draagt bij aan een kwalitatief betere arbeidsdeelname, een betere werk-privébalans en meer kansen om volwaardig mee te doen aan de samenleving. Zo nodig kan de overheid hiervoor flankerend beleid inzetten. Dit vraagt niet alleen inzet van de overheid en burgers, maar ook van bedrijven en werkgevers. Het is daarom van belang om daar in de uitwerking van het coalitieakkoord en de uiteindelijke uitvoering rekening mee te houden. En om daarnaast

doorlopend te toetsen of wat van wie wordt gevraagd haalbaar en realistisch is, en daarop zo nodig bij te sturen.

Bezie het onderwijs vanuit een burgerperspectief op een leven lang ontwikkelen

Het onderwijs dat mensen volgen voordat zij de arbeidsmarkt betreden (onderwijs in de initiële fase) draagt niet alleen bij aan arbeidsmarktbelangen, maar ook aan persoonlijke ontwikkeling, mee kunnen doen in de samenleving en kunnen functioneren binnen onze democratische rechtstaat. Vanuit burger- en samenlevingsperspectief is het van belang dat ook deze drie maatschappelijke opgaven van het onderwijs gerealiseerd worden en dat mensen hun hele leven informeel en formeel kunnen blijven leren. Het SCP pleit daarom bij de uitwerking van het coalitieakkoord voor een samenhangende visie op onderwijs en op ruimte voor een leven lang ontwikkelen, geredeneerd vanuit mensen. Het uitgangspunt daarvan is dat burgers op zinvolle wijze meedoen aan de samenleving. Dat betekent dat niet alleen prestaties in de vorm van een diploma uitgangspunt moeten zijn voor persoonlijke ontwikkeling, maar dat ook meedoen op een andere, voor mensen zinvolle manier, daar onderdeel van uitmaakt. Op die manier kan er rekening mee worden gehouden dat mensen zich vooral blijven ontwikkelen als zij dit zelf ambiëren en als dit past in hun dagelijks leven en hun dagelijks werk.

Daarnaast adviseren wij ook om in de uitwerking van de visie op onderwijs en een leven lang ontwikkelen aandacht te besteden aan wat we met het onderwijs nu en in de toekomst willen, wat de samenleving straks nodig heeft aan kennis en betrokken burgers, hoe we jongeren, volwassenen en ouderen het best toerusten voor de uitdagingen van nu en morgen, en wat dat betekent voor de inrichting en organisatie van het onderwijs. Op die manier kan de verbinding worden gezocht met andere maatschappelijke opgaven, zoals de opgave om samen te leven in een divers land. Maar ook met de duurzaamheidsopgave. Die heeft namelijk niet alleen consequenties voor hoe we nu stroom opwekken in Nederland, maar ook voor wat voor werk we doen, waar we wonen en hoe we dat in de toekomst combineren met onderwijs en mantelzorg.

Maak de analyse van kansengelijkheid breder en betrek hierin de wensen en noden van burgers in diverse levensfasen

Om de kansen van burgers op persoonlijke ontwikkeling en maatschappelijk zinvolle participatie te bevorderen, verdient het thema kansengelijkheid aandacht in alle levensfasen – niet alleen in de jeugdfase in het onderwijs. Mensen werken, leren, zorgen en doen immers mee op tal van terreinen gedurende hun hele leven. Ze kennen als

geen ander de gevolgen van verschillende beleidsmaatregelen tegelijkertijd, maar ervaren dat zelden als een optelsom van aparte maatregelen. Voor hen telt de uitkomst. Door burgers en hun ervaringen te betrekken bij de uitwerking en uitvoering van voorgenomen beleidsmaatregelen, krijgen hun noden en wensen een plaats in het beleid en wordt de kans op effectief beleid groter. Onderzoek onder ouderen laat bijvoorbeeld zien dat voor beleid gericht op waardig ouder worden niet alleen passende woningbouw in combinatie met zorgvoorzieningen belangrijk is, maar dat ook investeringen op andere terreinen invloed hebben. Denk bijvoorbeeld aan

investeringen in sociale en digitale levensvaardigheden in een eerdere levensfase en in sociale en culturele ontmoetingsplaatsen. Inzichten uit onderzoek naar de veranderende wensen en behoeften van burgers in achtereenvolgende levensfasen kunnen bijdragen aan kansrijk en levensloopbestendig beleid. Door oog te hebben voor die inzichten, kan er in de uitwerking van beleid meer rekening worden gehouden met de gevolgen hiervan voor burgers van alle leeftijden en achtergronden. Dat vergroot de kans op een effectieve aanpak van kansenongelijkheid.

Verduurzaming vanuit burgerperspectief

De transitie naar een klimaatneutrale samenleving, met behoud van kwaliteit van leven nu en voor latere generaties, is een veelomvattende maatschappelijke opgave. Die transitie is behalve een technologische en economische, ook een sociale opgave, die veel betekent voor en veel vraagt van burgers. Het gaat gepaard met tastbare ingrepen in hun dagelijks leven, achter de voordeur en in de leefomgeving. Daar zijn lasten aan verbonden, zowel mentaal, financieel als landschappelijk, wat vragen over rechtvaardigheid en solidariteit met zich meebrengt. Het coalitieakkoord zet in op andere warmtebronnen in huis, een andere energiemix en een versnelde uitrol van infrastructuurprojecten. Voor het succes en het draagvlak van deze maatregelen hangt in alle gevallen veel af van de nadere uitwerking en de voorziene participatiestrategieën. De energietransitie als sociale opgave vraagt om inclusie van burgers zodat ze mee kunnen en willen komen en scheidslijnen in de samenleving niet verbreden.

Het SCP heeft in dat licht drie aandachtspunten vanuit het perspectief van burgers bij de uitwerking en uitvoering van de verduurzamingsvoornemens.

Houd rekening met wat mensen kunnen en wat je van ze vraagt

Het SCP adviseert een evenwichtige benadering te hanteren in de energietransitie die gericht is op alle groepen (en hun specifieke kenmerken) in de samenleving. Daarbij moet er specifieke aandacht zijn voor mensen bij wie problemen rond inkomen, wonen en werk zich kunnen stapelen. Dat geldt ook voor de inclusie van bevolkingsgroepen die zich niet 'als vanzelf' in het maatschappelijk debat mengen of daarin niet vanzelfsprekend gehoord en gezien worden. Rekening houden met wat mensen kunnen en wat je van ze vraagt, kan helpen voorkomen dat scheidslijnen in de samenleving verbreden in plaats van versmallen en dat

groepen die al achterblijven en de slechtste toegang tot besluitvormers en informatie hebben over het hoofd worden gezien. Ook kan het helpen voorkomen dat vooral diegenen die bijvoorbeeld al met nieuwe energiebronnen en aanpassing van hun woning bezig zijn nog meer gaan (en moeten) doen en anderen die mogelijk wel grote gevolgen ervaren van bijvoorbeeld slechte woningen of vervuilende bedrijven achterblijven.

Hiervoor is het nodig dat er kennis en inzichten beschikbaar zijn over de mogelijkheden, wensen en voorkeuren van (groepen) burgers om hun consumptie en gedrag ten aanzien van energie en verduurzaming aan te kunnen en willen passen. Deze informatie moet zo georganiseerd zijn dat deze kan worden gebruikt in de voorbereiding en uitvoering van beleid. Ook vereist het dat eventuele aannames en mensbeelden die ten grondslag liggen aan beleid, en de gevolgen daarvan, concreet worden gemaakt en worden verbonden met andere beleidsterreinen (zie ook PBL 2021, *Reflectie op de leefomgevingsthema's in het coalitieakkoord 2021-2025*).

Zorg voor inclusie van burgers en gemeenschappen in beleidsvoorbereiding

Bij de uitwerking van beleidsvoornemens is het belangrijk dat de overheid breed inzicht heeft in de mogelijkheden, wensen en voorkeuren van groepen burgers. Er is versnelling van grootschalige energie-infrastructuurprojecten voorzien. Dit kan op gespannen voet staan met de participatieve uitgangspunten van de Omgevingswet. Bij de voorgenomen aanscherping van de Nationale Omgevingsvisie en de referentie in het coalitieakkoord aan de Crisis- en herstelwet is het van belang om al in de beleidsvoorbereidingen burgers te betrekken en te zorgen voor draagvlak voor ruimtelijke ingrepen. Daarbij zijn helderheid over afwegingen, keuzes, procedures,

momenten van inspraak en ondersteuning van mensen een basisvoorwaarde. Ook is betrouwbare en controleerbare informatie, bijvoorbeeld over wat er wanneer met de inbreng van burgers wordt gedaan, essentieel.

Daarnaast kent de energiemix andere keuzes dan voorheen. Enerzijds bevat deze mix minder wind en zon op land (en onder striktere voorwaarden) en afbouw van biomassa. Dit komt tegemoet aan bezwaren van menig burger, bijvoorbeeld over aantasting van het landschap en de woonomgeving. Dit kan daarom het draagvlak voor de energietransitie vergroten. Anderzijds is er een heroverweging zichtbaar van de rol van kernenergie, een energiebron waar lang heel weinig draagvlak voor was. Hoewel de discussie over kernenergie verandert in het licht van de klimaatdiscussie, is het draagvlak ervoor nog altijd beperkt. Dat stelt ook bij dit onderwerp hoge eisen aan de kwaliteit van de informatie en aan de inrichting van de dialoog. Het vereist dat afwegingen over deze energiebron in een brede context worden gemaakt, waarbij de gewenste uitkomsten voor mensen vanuit het breedwelvaartsperspectief (inclusief de sociale dimensie) nu en in de toekomst centraal staan.

Het akkoord benoemt diverse spelers in de energietransitie, waaronder gemeenschappen. De rol van burger- en buurtinitiatieven, maatschappelijke en andere organisaties en groepen is echter niet nader uitgewerkt, maar er kunnen kansen worden benut om de sociale acceptatie van energietransitie-ingrepen te bevorderen. Dat kan bijvoorbeeld door het beter faciliteren van burgerinitiatieven. Het is hierbij van belang om ook lering te trekken uit ervaringen met burgerinitiatieven op andere terreinen en die lessen in de praktijk toe te passen. Bij financiële en administratieve ondersteuning in het sociaal domein zien we bijvoorbeeld dat mensen die de weg via regelgeving minder gemakkelijk weten te vinden moeite hebben om een vergunning aan te vragen en de juiste informatie te vinden.

Er zullen op deze kwesties knopen doorgehakt moeten worden. Het is echter bekend dat burgers vaak pas in de uitvoeringsfase in het geweer komen. Hier ligt een uitdaging voor de eerdere fase van beleidsvoorbereiding. Om teleurstelling en wantrouwen bij burgers te voorkomen, zijn randvoorwaarden nodig. Denk daarbij aan het actief betrekken van belanghebbenden, duidelijkheid over het proces en (tijdige) beschikbaarheid van duidelijke en betrouwbare informatie.

Zorg voor inclusie van burgers in beleidsuitvoering, ook van minder draagkrachtige groepen

Het SCP benadrukt de noodzaak om belanghebbenden in de uitvoering van beleid een serieuze mogelijkheid tot inspraak en invloed te geven, en ze zo mogelijk ruimte

voor alternatieven te bieden. Daarbij is het essentieel om steeds te realiseren dat het betrekken van belanghebbenden geen 'kunstje' is, maar betekent dat er echt geluisterd moet worden en dat invloed niet alleen gesuggereerd wordt maar dat daar daadwerkelijk ruimte voor is.

Onderzoek van het SCP (SCP 2021, *Signalement Democratie en institutioneel vertrouwen*) laat zien dat de legitimiteit van beleid wordt beïnvloed door duidelijke en rechtvaardige procedures, een betrouwbare overheid en effectieve ondersteuning voor mensen die dat nodig hebben.

Meer isolatie en andere verwarming van woningen krijgen ruim aandacht in het coalitieakkoord, inclusief stappen om burgers te ontzorgen door een grotere medeverantwoordelijkheid van de overheid (actieve benadering, ondersteuning, matching van vraag en aanbod). Het stimuleren van hybride warmtepompen maakt het afscheid van aardgas in woningen geleidelijker. Dat sluit beter aan bij de veelal afwachtende houding van burgers, omdat zij bijvoorbeeld niet alle beschikbare informatie kunnen vinden of zekerheid zoeken rond investeringen in en rond de woning en vaak alternatieven willen kunnen wegen. Het coalitieakkoord heeft daarbij ook aandacht voor minder draagkrachtigen en voor huizen met de laagste energielabels. Zeker wanneer het minder vermogende huiseigenaren in slecht geïsoleerde huizen betreft, is preventie van energiearmoede niet alleen een zaak van solidariteit, maar ook van effectiviteit. Mensen die hun energierekening nu al niet kunnen betalen (energiearmoede), zijn namelijk niet bezig met een investering in bijvoorbeeld een warmtepomp. Dit vraagt namelijk een eenmalige financiële investering die ze niet kunnen betalen. Dat is een reëel probleem voor de effectiviteit van beleid. Het ontzorgen van deze groep mensen vergroot hun mogelijkheden om mee te gaan in de energietransitie.

Colofon

Sociaal en Cultureel Planbureau

Contactpersoon

Marc van Gool

T +31 6 29 20 80 63

m.van.gool@scp.nl

Bezuidenhoutseweg 30 | Den Haag

Postbus 16164 | 2500 BD Den Haag

Auteurs

Marc van Gool, Maroesjka Versantvoort, Lonneke van Noije, Debbie Verbeek-Oudijk, Andries van den Broek en Crétien van Campen

Den Haag, januari 2022