

## **Tussen polderen rond Schiphol en polderen in Den Haag**

Bijdrage Mariëtte Hamer aan afscheidsbundel Hans Alders voor het symposium 'Luchtvaartpolder in perspectief', 9 juli 2019

Hans Alders wordt wel gezien als de verpersoonlijking van de polder. Dat begrijp ik heel goed maar ik plaats er wel een kanttekening bij. Voor zover wij hebben kunnen nagaan, heeft Hans nog nooit in SER-commissies gezeten! Kun je dan wel van een raspolderaar spreken?

Gelukkig heeft Hans wel vele uren in het SER-gebouw doorgebracht. Hij was namelijk voorzitter van Energie-Nederland ten tijde van de onderhandelingen van het Energieakkoord. Naar ik me heb laten vertellen heeft hij in de eindfase van de onderhandelingen vele uren in het gezelschap van Wiebe Draijer en andere hoofdrolspelers aan de centrale onderhandelingstafel doorgebracht. En met resultaat. De sluiting van vijf oudere kolencentrales is vooral aan Hans te danken.

### ***Ontwikkelingen bij de SER***

De SER is vooral bekend om zijn advieswerk. De SER onderscheidt zich van andere adviesraden doordat hij zoveel mogelijk de belangrijkste maatschappelijke organisaties in zijn adviestrajecten betreft. Het genereren van draagvlak is daardoor een onderscheidend kenmerk ten opzichte van andere adviesraden. Primair gaat het uiteraard om de sociale partners die samen met de kroonleden (onafhankelijke deskundigen) de adviezen vaststellen.

Maar daar blijft het niet bij. Zo participeren al twintig jaar Natuur en Milieu en Milieudefensie op basis van gelijkwaardigheid in de SER-commissie Duurzame Ontwikkeling. Het betrekken van de belangrijkste maatschappelijke organisaties is inmiddels geaccepteerd gebruik. Als je in de SER bijvoorbeeld over de gezondheidszorg spreekt, dan betrek je ook patiëntenorganisaties in dit proces.

Een nieuwe loot aan de SER-stam is het faciliteren van maatschappelijke akkoorden en convenanten. Het Energieakkoord is hiervan een voorbeeld. Ik kom er zo nog op terug.

Een ander voorbeeld van een nieuwe SER-activiteit is het faciliteren van sectorconvenanten op het gebied van Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. De SER doet dit sinds 2015. In deze convenanten gaan bedrijven, overheid, vakbonden en maatschappelijke organisaties samen aan de slag om misstanden zoals uitbuiting, dierenleed of milieuschade te voorkomen. De convenanten worden per sector afgesloten. Partijen kunnen zo samen complexe problemen in de keten structureel aanpakken. Er zijn inmiddels tien convenanten afgesloten. De eerste ging over Kleding en Textiel. De basis van deze convenanten is een advies van de SER uit 2014.

### ***Besturen in een sterk veranderende beleidscontext***

Dat de SER zijn rol en taakuitvoering aanpast, heeft onder meer te maken met de veranderende beleidscontext. Beleidsvraagstukken zijn vaak veel complexer geworden. De toenemende politieke versplintering en de grote invloed van sociale media vormen een extra complicatie. Draagvlak voor nieuw beleid is daarom noodzakelijker dan ooit.

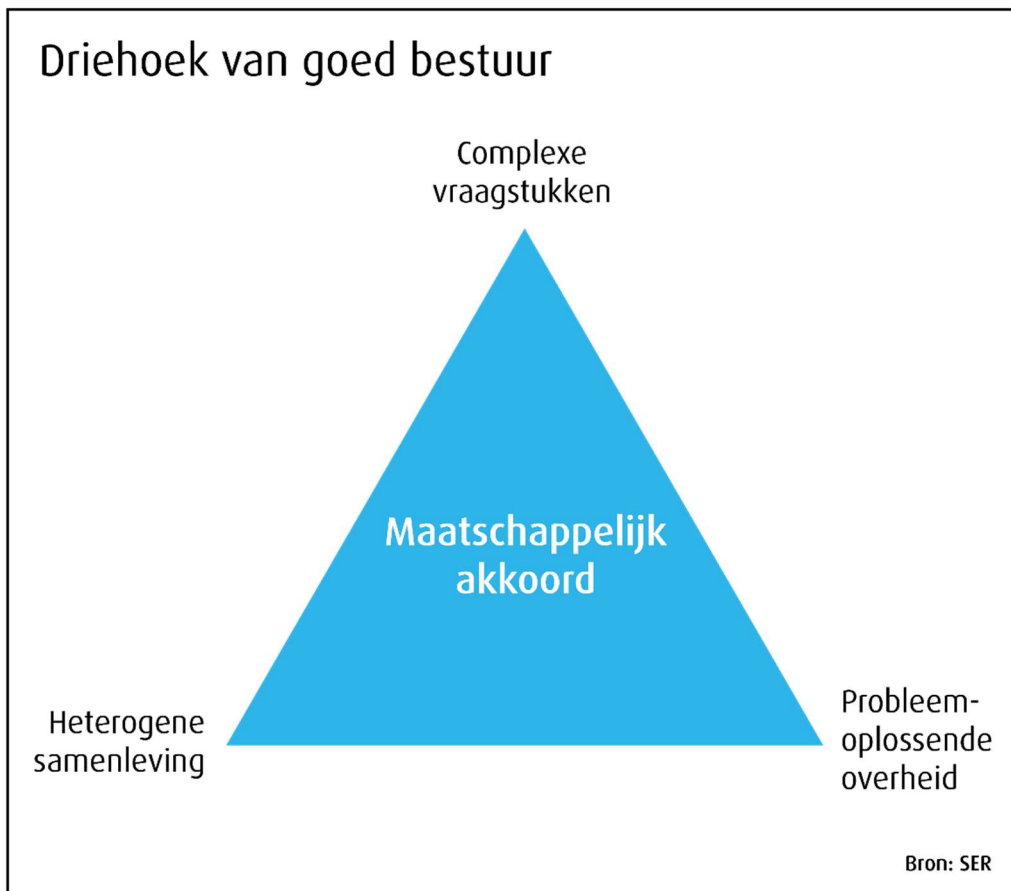
Complexe vraagstukken zijn er natuurlijk altijd geweest. Toch lijkt het erop dat we op tal van terreinen een nieuwe fase ingaan. Oude systemen raken obsoleet, nieuwe systemen zijn er nog niet of onvoldoende beproefd en uitontwikkeld. Met andere woorden: we hebben te maken met systeemveranderingen met veel onzekerheden. De energietransitie is zo'n systeemverandering. Dat geldt ook voor de snelle verspreiding van de digitalisering in al zijn facetten.

Het zijn deze onzekerheden die resulteren in spanningen met het bestuursmodel dat sinds de jaren negentig dominant is: de presterende overheid. Centraal staat hierbij dat beleid effectief en efficiënt moet zijn (doelen halen tegen de laagste kosten) en daarnaast moet aansluiten bij rechtvaardigheidsgevoelens (bescherming kwetsbare groepen, loon naar werken). In deze

filosofie is transparantie en afrekenbaarheid een groot goed. Daar is op zich niets mis mee want we willen allemaal dat de overheid zorgvuldig met de belastingopbrengsten omgaat en toeziet op goede kwaliteit voor alle burgers. Maar het gevolg is wel dat onzekerheid en risico's worden vermeden. Terwijl onzekerheid en risico's onmiskenbaar samenhangen met transities en systeemveranderingen. Daarom is er behoefte aan een lerende overheid, adaptief beleid en samenwerking met de belangrijkste stakeholders.

### **Driehoek van goed bestuur**

Wat mij betreft is de probleemoplossende overheid een van de hoekpunten van de driehoek van goed bestuur (zie figuur). Mijn stelling is dat een maatschappelijk akkoord een belangrijke bestuursvorm is om met transities om te gaan. Ik loop de drie hoekpunten met u na.



### **Complexe vraagstukken**

De oorzaken van de noodzakelijke systeemwijzigingen zijn trends met grote gevolgen voor de toekomstige welvaart van ons land: digitalisering, globalisering, klimaatverandering en milieuvervuiling, vergrijzing en (im)migratie zijn de belangrijkste. En die gevolgen zijn veelvormig en hebben betrekking op ons sociaal, economisch, natuurlijk en menselijk kapitaal. Het gaat er om onderdelen van maatschappelijke welvaart ook voor toekomstige generaties op peil te houden en voor iedereen toegankelijk te maken. Er is dus ook een verdelingsvraag. Bij transities zijn er winnaars en verliezers waarbij de verliezers extra kwetsbaar zijn omdat het verlies zich bij sommige groepen dreigt te concentreren. Een zorgelijke ontwikkeling die niet past bij de waarden die we in Nederland belangrijk vinden.

### **Heterogene samenleving**

De tweede punt van mijn driehoek van goed bestuur heeft te maken met de samenleving en haar burgers. Die burgers zijn de afgelopen kwart eeuw door de overheid benadert als een klant. Dit past bij de filosofie van een zakelijke overheid die moet leveren. De klant – de

burger dus - eist in deze verzakelijkte relatie waar voor zijn geld. In een steeds heterogenere samenleving met uiteenlopende belangen is dat op zijn minst niet eenvoudig. Bovendien is de burger ongeduldig en in toenemende mate wantrouwig. Daar waar zaken fout gaan (of vermeend fout gaan) verspreidt dit nieuws zich razendsnel via traditionele en vooral sociale media. Wantrouwen wordt gevoed door berichten dat onze welvaart niet eerlijk verdeeld is. In zo'n klimaat worden veranderingen – zeker als ze ingrijpend en vol onzekerheid zijn - met argwaan bekeken.

### **De overheid als probleemoplosser**

In een wereld van megatrends die tot systeemwijzigingen noodzaken en burgers die waar voor hun geld willen, moet de overheid ervoor zorgen problemen op te lossen. Maar wat is die overheid eigenlijk? Vaak zal het gaan om de politieke beleidsbeslissers en ambtelijke uitvoerders. Het is een open deur dat de politiek versnipperd is geraakt. Deze versnippering maakt het extra lastig om een brede toekomstvisie te ontwikkelen, die de systeemwijzigingen rechtvaardigt, en deze dan ook consequent, consistent over meerdere verkiezingen heen uit te voeren.

Daarnaast is het Rijksbeleid minder invloedrijk door de taakverschuivingen richting de Europese Unie en decentrale overheden. De bestuurlijke doorzettingsmacht is hierdoor versnipperd. Verder hebben bestuurders te maken met verkiezingstermijnen die haaks staan op de noodzaak van langjarig en consistent beleid. De effecten van transitiebeleid zijn immers pas na jaren goed zichtbaar. Transities vergen daarom andere werkwijzen en innovatief beleid en dat impliceert het nemen van risico's. Ten slotte hebben reorganisaties, bezuinigingen snelle functieveranderingen binnen overheidsorganisaties en een verslechterende arbeidsmarktpositie van ambtenaren ertoe geleid dat ambtelijke organisaties moeite hebben om hun taken goed uit te oefenen. Zeg Belastingdienst en iedereen weet waar we het over hebben. Kortom, ambtelijke apparaten zijn vaak onvoldoende op ingrijpende beleidsveranderingen toegerust. Zeker als meerdere transities gelijktijdig plaatsvinden, ontbreekt in veel gevallen de inhoudelijke kennis, zijn er onvoldoende middelen en moeten lokale politici en ambtelijke uitvoerders prioriteren.

### **Netwerkende overheid**

Het is tegen deze achtergrond dat de netwerkende overheid de laatste jaren ten tonele is gekomen. De netwerkende overheid acteert vanuit de gedachte dat ingrijpende en langjarige veranderingen alleen tot stand komen als de belangrijkste belanghebbenden vanuit een gemeenschappelijke visie met concrete doelen coalities aangaan. De *triple helix* gedachte met Brainport Eindhoven is hier een mooi voorbeeld van.

Afspraken tussen de overheden, bedrijfsleven, andere maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen staan dan centraal. Vanuit deze gemeenschappelijke visie met afgeleide doelen brengt de overheid partijen met gelijksoortige of overlappende belangen bij elkaar en faciliteert zij processen. Doel is coalities te smeden die het beoogde doel realiseren. De vorm kan uiteenlopen: pps-constructies, convenanten of maatschappelijke akkoorden.

### **SER-ervaringen met het Energieakkoord**

Dit brengt me bij de ervaringen die wij als SER hebben opgedaan met het Energieakkoord. De oorsprong van dit akkoord ligt in de frustraties - zowel politiek als maatschappelijk - dat het met de energietransitie in Nederland niet opschoot. Opeenvolgende kabinetten wisselden steeds van koers. Een dergelijk jojo-beleid werkt belemmerend voor grote investeringen van bedrijven, burgers en netwerkbedrijven. Als er geen duidelijke en stabiele koers is uitgezet dan haken investeerders af. Deze situatie leidde tot de breed gesteunde Tweede-Kamer motie Verburg/Samson uit 2011 die opriep om "te komen tot een langjarig energietransitieakkoord [...] teneinde in 2050 een duurzame energiehuishouding te hebben gerealiseerd."

Op de achtergrond speelde dat Nederland op geen stukken na de Europese afspraken over energiebesparing en het aandeel hernieuwbare energie leek te halen. In november 2012 – enkele weken na de start van het kabinet-Rutte II - bracht de SER tegen deze achtergrond

zijn advies *Naar een Energieakkoord met duurzame groei* uit. Dit advies bevatte het aanbod van de SER om een breed gedragen energieakkoord tot stand te brengen. Het kabinet nam dit aanbod aan. Op 4 september 2013 kwam het Energieakkoord tot stand met ondertekening van 47 partijen waaronder het Rijk en de drie decentrale overheden. Tot de dag van vandaag houdt dit akkoord stand. Het is de bedoeling dat de afspraken onderdeel worden van het Klimaatakkoord.

## Sleutelfactoren

Achteraf hebben we een aantal sleutelfactoren vastgesteld die het akkoord mogelijk maakten. Ik noemde er al drie: de politieke noodzaak, de maatschappelijke druk en de erkenning dat hier een gezamenlijke inspanning nodig is die past bij onze traditie van samenwerking en coalitievorming.

Ik kom tot de volgende conclusies:

1. Maatschappelijke akkoorden kunnen een passende sturingsvorm zijn bij complexe vraagstukken. Het gaat dan vooral over vraagstukken met een langetermijnperspectief die een belangrijk deel van de samenleving raken en tot systeemwijzigingen leiden. Urgentie en maatschappelijke druk zijn dan drijvende krachten.
2. Een zorgvuldig procesontwerp is onmisbaar. Een duidelijke beleidsvisie met bijbehorende doelen vormen het uitgangspunt. Een zorgvuldige selectie van deelnemers moet zorgen voor *checks and balances* en is onderdeel van het procesontwerp. Er worden ook spelregels afgesproken zoals discussiëren op basis van argumenten, openstaan voor opvattingen van anderen en committeren aan afspraken. Kennisinstellingen ondersteunen het proces bij de totstandkoming van een maatschappelijk akkoord zodat inzicht ontstaat in de effecten van de afspraken.
3. Deelnemende overheden hebben een bijzondere verantwoordelijkheid. Zij zijn de bewakers van het publieke belang. De verantwoordelijke politici moeten hierover politieke verantwoording afleggen. Overheden hebben de verantwoordelijkheid extra zorgvuldig om te gaan met de gevolgen voor burgers en meer in het bijzonder voor kwetsbare groepen daarbinnen.
4. Een goede borging van de afspraken uit een maatschappelijk akkoord is cruciaal. Onderdeel hiervan is een zorgvuldige monitoring van het proces en de uitkomsten hiervan om zicht te houden op het doelbereik. Een goede borging bevat ook afspraken over bijsturing, mocht dat nodig zijn.

Ondanks de nauwe betrokkenheid van kennisinstellingen leert de ervaring van het Energieakkoord dat het onmogelijk is om de gevolgen van een ingrijpend transitieproces van tevoren goed in kaart te brengen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het pad dat leidt tot de afgesproken doelen. De voorbereidingstijd van een maatregel kan soms jaren duren (denk aan windparken op zee). Komt de maatregel eenmaal in uitvoering dan kunnen de resultaten spectaculair zijn. Dat geldt ook voor de kostenontwikkeling. Zo kon in 2013 onmogelijk worden voorzien dat er vijf jaar later windparken op zee zouden worden aangelegd zonder overheidssubsidie.

## Tot slot

De discussie over grote maatschappelijke thema's is levendiger dan ooit. Oplossingen zijn niet meer denkbaar zonder betrokkenheid van de relevante actoren. En dat zijn er velen. Ik ga er zondermeer vanuit dat er ook de komende tijd nog vaak een beroep zal worden gedaan op de verbindende kwaliteiten van Hans Alders.