

# Maatschappelijk onbehagen te lijf met gedragswetenschappelijke inzichten

De uitslag van het Oekraïnerferendum, de keuze voor Brexit en de verkiezing van Trump worden gezien als uitingen van maatschappelijk onbehagen. Ook nu de economische indicatoren op groen staan, is het maatschappelijk onbehagen niet ineens verdwenen. Kunnen we onbehagen met behulp van gedragswetenschappelijke inzichten beter duiden?

## BRAM VAN DIJK

Beleidsmedewerker bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)

## DAAN VAN DER LINDE

Beleidsmedewerker bij EZK

## EMMA

VAN DE MEERENDONK  
Beleidsmedewerker bij EZK

## MANUEL BUITENHUIS

Beleidsmedewerker bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

## BOUDEWIJN STEUR

Programmamanager bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

## REMKO TER WEIJDEN

Beleidsmedewerker bij BZK

Onvrede onder de Nederlandse bevolking is de laatste jaren een prominent onderdeel van het publieke debat. Het onbehagen wordt zowel vanuit het sociaal-culturele, sociaal-economische als het politieke domein geduid (Steun et al., 2017). Wij geven in dit artikel een gedragswetenschappelijk kader om bronnen van onbehagen te kunnen identificeren. Dit kader kan worden gebruikt om de invloed van beleid op het onbehagen te begrijpen, en om beleid te voeren dat gericht is op het verminderen van dit onbehagen.

## MAATSCHAPPELIJK ONBEHAGEN

Maatschappelijk onbehagen wordt omschreven als de perceptie van een onbeheersbare achteruitgang van de samenleving, en als de collectieve machteloosheid om die achteruitgang te stoppen (Steenvoorden, 2016). Figuur 1 toont – in relatie tot het opleidingsniveau – een indicator die het gemiddelde maatschappelijk onbehagen over een langere tijdsreeks volgt op basis van zes vragen naar onder andere opvattingen over inkomensverschillen, politieke zeggenschap en normen en waarden.

Maatschappelijk onbehagen is van alle tijden, maar kent over de tijd soms forse schommelingen. Deze lopen veelal gelijk op met maatschappelijke ontwikkelingen. Zo gaat het optimisme na de val van de muur samen met

een daling van het onbehagen. De toename tussen 1996 en 2004 zou toegeschreven kunnen worden aan de aanslagen van 9/11, en de opkomst van en moord op Pim Fortuyn. Steenvoorden (2016) verklaart zulke schommelingen ook deels vanuit de conjunctuur, iets wat we ook terugvinden in de meer recente schommelingen. Tussen 2004 en 2008, in een economisch goede tijd, daalde het onbehagen, maar na het uitbreken van de crisis slaat deze trend om en stijgt het onbehagen weer.

Figuur 1 laat ook zien dat een hoger opleidingsniveau samengaat met een lager onbehagen. De ontwikkeling in het gemiddelde onbehagen is voor verschillende opleidingsniveaus echter sterk overeenkomstig. Daarmee lijkt er over de tijd geen sprake van een toenemende kloof in het onbehagen. Ook het inkomensniveau en de arbeidsmarktsituatie hebben invloed op de mate van onbehagen, maar hangen daar minder sterk mee samen dan het opleidingsniveau.

## GEDRAGSWETENSCHAPPELIJK KADER

De empirische literatuur over de relatie tussen maatschappelijk onbehagen en economische variabelen gaat veelal uit van statische modellen, waarbij er wordt gekeken naar de effecten op het onbehagen van het *niveau* van variabelen, zoals inkomen (Steenvoorden, 2016; Vrooman, 2016). Op macroniveau zou dit impliceren dat het maatschappelijk onbehagen afneemt als de welvaart stijgt. Deze veronderstelling lijkt niet gestaafd te kunnen worden: het onbehagen beweegt zich, ondanks een sterke welvaartsstijging sinds midden jaren zeventig, over de tijd juist relatief constant. Er moet dus dieper worden gezocht naar de oorsprong van het onbehagen, en de gedragswetenschappen kunnen hier aanvullende inzichten bieden.

Ons gedragswetenschappelijk kader gaat uit van percepties. Deze kunnen los van een feitelijke basis ontstaan en systematisch afwijken van de realiteit. Percepties zijn belangrijk: het Thomas-theorema stelt immers

dat situaties die als werkelijk ervaren worden, werkelijke gevolgen hebben. Het is daarom relevant om te kijken naar de manier waarop mensen percepties vormen. Kahneman (2011) laat zien dat mensen percepties vooral putten uit hun eigen ervaringen en directe omgeving. Hij noemt dit *what you see is all there is* (WYSIATI). Daarom kunnen de percepties, verwachtingen, zorgen en ook waardepatronen van verschillende groepen uiteenlopen. Hoe meer de diverse groepen gescheiden leven van elkaar, hoe verder hun percepties van de samenleving uiteen kunnen komen te liggen.

Naast percepties staan referentiepunten centraal, waarmee de huidige situatie wordt vergeleken (Friedman, 2005). Deze referentiepunten kunnen zich bevinden in het *verleden*, het *heden* en de *toekomst*.

### Verleden: verliesaversie en gouden gloed

Mensen vergelijken hun eigen situatie, bijvoorbeeld hun inkomen, met hun situatie in het verleden. Een inkomen van 30.000 euro geeft meer geluk wanneer iemand een jaar eerder nog maar 20.000 euro verdiende, vergeleken met de situatie waarin iemand in het jaar ervoor nog 40.000 euro verdiende. Mensen raken snel gewend aan een nieuw welvaartsniveau, waarna het geluksniveau terugkeert naar een basisniveau (Brickman en Campbell, 1971). Kahneman en Tversky (1979) laten bovendien zien dat de perceptie van de stijgingen en dalingen van het welvaartsniveau niet gelijk zijn. Mensen kennen verliesaversie: een verlies van bijvoorbeeld inkomen wordt emotioneel veel sterker ervaren en heeft, wanneer dit vergeleken wordt met een gelijke groei van het inkomen, een haast twee keer zo sterke invloed op het welbevinden.

Een verlies ten opzichte van het verleden wordt daarnaast vaak als groter gevoeld omdat het verleden vaak wordt geïdealiseerd en zo als het ware een 'gouden gloed' krijgt. Dekker en Den Ridder (2011) spreken van een collectieve tendens om het verleden te idealiseren. Een idee dat van alle tijden is – en dat nu ook heerst – is dat het vroeger beter was dan nu, met als slotconclusie dat het nu niet zo goed is als het had *kunnen* zijn. Het verleden vormt met andere woorden vaak een positief referentiepunt, zelfs als er op die situatie ook het nodige aan te merken was. Wanneer mensen gevraagd wordt om een jaar terug te kijken dan geven zij bijvoorbeeld de economische en politieke situatie in dat verleden vaak hogere rapportcijfers dan ze op dat moment zelf deden.

### Heden: verdeling en rechtvaardigheid

Naast een vergelijking met het verleden, vergelijkt men de eigen situatie ook met de omgeving in het heden – zijn verschillen tussen mensen of groepen hier dan rechtvaardig of niet? Bij die afweging is niet zozeer de mate van ongelijkheid relevant (de zogeheten 'distributieve rechtvaardigheid'), als wel het proces waardoor die situatie tot stand is gekomen (de zogeheten 'procedurele rechtvaardigheid') (Starmans et al., 2017).

Procedurele rechtvaardigheid helpt mensen bij het accepteren van uitkomsten die voor hen nadelig kunnen uitvallen. Wanneer een beslissing positief voor iemand uitvalt, is de perceptie van procedurele rechtvaardigheid niet heel belangrijk voor de tevredenheid over deze beslis-

sing. Maar wanneer de beslissing negatief uitpakt, wordt de tevredenheid met die beslissing sterk bepaald door de gevolgde procedure. Dit is onder meer geobserveerd bij juridische beslissingen (Lind en Tyler, 1988) en bij ontslag (Brockner et al., 1994).

Dit roept de vraag op welke factoren de procedurele rechtvaardigheid beïnvloeden. Roemer (1998) geeft een normatieve theorie van procedurele rechtvaardigheid, waarin een uitkomst rechtvaardig is als deze alleen afhangt van de verschillen die binnen de verantwoordelijkheid van het betrokken individu vallen. Dat is in zijn opvatting niet het geval met verschillen die volgen uit arbitraire verschillen, zoals het geslacht of opleidingsniveau van iemands ouders. Leventhal (1980) geeft een aantal criteria die de beoordeling van procedurele rechtvaardigheid beïnvloeden. Het belangrijkste criterium is consequentheid: de procedure moet alle mensen een gelijke kans op succes bieden. Dit hangt samen met zijn criterium van representativiteit: alle stakeholders moeten vertegenwoordigd zijn in het besluitvormingsproces.

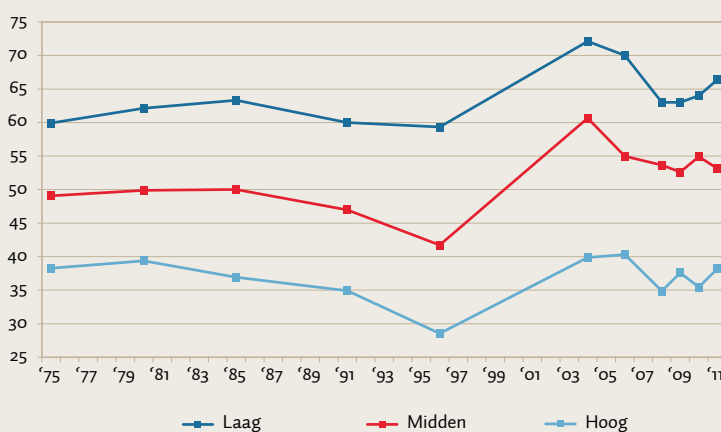
Bij het beoordelen van procedurele rechtvaardigheid spelen ook percepties een rol. Van den Bos et al. (2014) laten zien dat mensen vinden dat de klachtenprocedure rechtvaardiger was wanneer zij in hun contact met de overheid het gevoel hebben met respect te zijn behandeld en beleefd te woord te zijn gestaan. Dit heeft vervolgens een positief effect op hun beoordeling van de uitkomst van hun klacht. Mensen vinden het belangrijk dat zij begrijpen waarom bepaalde beslissingen – ook politieke – zijn genomen (Van den Bos et al., 2014).

### Toekomst: verwachtingen en controle

Tot slot hangt maatschappelijk onbehagen samen met de verwachtingen voor de toekomst. Zo laat Niven (2000) zien dat mensen met hoge verwachtingen van hun eigen leven en van de politiek negatiever reageren op teleurstellingen dan mensen die meer bescheiden verwachtingen hebben. Ook projecteren mensen hun indruk van situaties elders vaak op hun eigen toekomstige situatie. Zo kunnen inwoners in een relatief veilige woonomgeving klagen over

Onbehagen per opleidingsniveau (schaal loopt van 1 tot 100)

FIGUUR 1



Bron: Dekker et al. (2013)

criminaliteit, omdat zij bang zijn in de toekomst last te krijgen van gepercipieerde grotestadsproblemen (Dekker en Den Ridder, 2011).

Daarnaast blijkt uit gedragswetenschappelijk onderzoek dat de onzekerheid omtrent de toekomst maakt dat mensen toekomstige ontwikkelingen negatief inschatten. In de praktijk bestaat vooral over de risico's van achteruitgang veel zorg. Zo zijn burgers gemiddeld bereid zes procent van hun uitkering op te geven om zo zekerheid over het voortbestaan van de sociale zekerheid af te dwingen (Luttmer en Samwick, 2018).

## Verliezers moeten gecompenseerd worden, maar niet volledig

Bij het vormen en evalueren van verwachtingen over de toekomst is het, naast de verwachte ontwikkeling en de ervaren onzekerheid, ook van belang of men ervaart controle te hebben over het eigen leven. Uit de psychologische literatuur is bekend dat het gevoel van controle een sterk effect kan hebben op hoe mensen onzekerheid ervaren. De *locus of control* (Rotter, 1966) meet in hoeverre mensen geloven dat eigen initiatief loont of dat hun toekomst juist wordt bepaald door anderen of door het lot. Zolang mensen percipiëren dat ze zelf invloed hebben op hun toekomst, zullen ze meer oog hebben voor mogelijke positieve veranderingen. Zonder ervaren controle of grip wordt er veel wantrouwer naar de toekomst gekeken, waarbij de aandacht sterk uitgaat naar mogelijke achteruitgang (Klein en Helweg-Larsen, 2010). Ook Bijl et al. (2017) laten zien dat het gevoel de regie te hebben over het eigen leven een belangrijke determinant is van iemands tevredenheid met zijn of haar leven.

### DUIDING VAN ONBEHAGEN

Het hier besproken gedragswetenschappelijk kader helpt ons te begrijpen waarom mensen onbehagen kunnen ervaren, ook ondanks een aantrekkende economie. En in het bijzonder waarom lageropgeleiden gemiddeld genomen meer maatschappelijk onbehagen ondervinden. Want ten eerste is de werkloosheid onder lageropgeleiden hoger en hebben zij lagere economische verwachtingen (Bijl et al., 2017). Doordat er zich in deze groep meer mensen met inkomens-terugval bevinden, kan verliesaversie hier aanleiding vormen tot onbehagen. Ten tweede zijn lageropgeleiden op meerdere vlakken kwetsbaar. Ze hebben naast een lager inkomen ook gemiddeld een slechtere gezondheid, wonen in slechtere buurten en hun kinderen hebben minder kansen in het onderwijs (Vrooman et al., 2014). Die stapeling zorgt ervoor dat deze groepen minder kansen ervaren en geeft een gevoel van procedurele onrechtvaardigheid. Ten slotte werken lageropgeleiden vaker in onzekere, flexibele banen (Euwals et al., 2016) en hebben zij vaker het gevoel geen grip te hebben op hun eigen leven (Bijl et al., 2017). Bij elkaar levert dit een voedingsbodem op voor onbehagen.

Ook mensen met wie het naar objectieve maatstaven gemeten goed gaat, ervaren soms een maatschappelijk onbehagen (Vrooman, 2016). Dit kader biedt ook daar verklaringen voor. Zo kan op basis van persoonlijke ervaringen of die uit de omgeving, of van verhalen uit de media, toch een beeld beklijven dat het de verkeerde kant op gaat met Nederland. Ook de gouden gloed waarmee het verleden wordt beoordeeld, kan bij sommigen leiden tot een negatief oordeel.

### GRIP OP ONBEHAGEN

Maatschappelijk onbehagen in de samenleving is van alle tijden. Het is een illusie om te denken dat dit geheel weggenomen kan worden, maar er zijn wel degelijk mogelijkheden om het te beperken. Een theoretisch kader op gedragswetenschappelijke leest is daarbij niet alleen nuttig om onbehagen te duiden, maar ook om de effecten van (nieuw) beleid erop te beoordelen.

## Toepassing: ophef over pensioen

KADER 1

**Door de crisis kwamen pensioenfondsen in de problemen, zodat pensioenen niet meer geïndexeerd konden worden en zelfs werden gekort. Dit leidde tot veel onvrede onder gepensioneerden. Hoe valt deze reactie binnen dit gedragswetenschappelijk kader te duiden?**

**Verleden: verliesaversie en gouden gloed.** Strikt gezien is indexatie van pensioenen een verhoging van een aanspraak, en dus een winst ten opzichte van de huidige situatie. Tot de crisis was de indexatie echter de norm. Uitblijven van indexatie werd daarom gezien als een verlies, en daardoor zwaar gevoeld.

**Heden: verdeling en rechtvaardigheid.** Boosheid richt zich niet alleen op de uitkomst – geen indexatie, zelfs verlaging – maar ook op het proces. De boosdoener in de ogen van gepensioneerden is de rekenrente. Dat mensen de procedure niet begrijpen of afkeuren, draagt bij aan de boosheid.

**Toekomst: verwachtingen en controle.** De pensioenverlaging heeft duidelijk gemaakt dat de waarde van beleggingen in pensioenfondsen kan fluctueren en dat pensioenaanspraken niet onaantastbaar zijn. En dat terwijl de hoogte van een toekomstig pensioen door veel mensen als zekerheid werd ervaren. De perceptie van onzekerheid is daarmee toegenomen.

Ook kan het kader ingezet worden om met gericht beleid bronnen van onbehagen te verminderen. Om het maatschappelijk onbehagen over sociaal-economische thema's het hoofd te bieden, hebben wij vier gerelateerde aanbevelingen. Als *eerste* is een breed gedragen economische groei belangrijk om de kans te beperken op een terugval in bijvoorbeeld inkomen. Friedman (2005) beargumenteert dat aanhoudende en breed gedragen economische groei het draagvlak vergroot voor sociale mobiliteit, openheid en democratie. Immers, onder economische groei is de inkomensgroei van de een niet noodzakelijk de inkomenssterugval van de ander.

Ten *tweede* moet er erkend worden dat groei altijd leidt tot winnaars en verliezers. Het is daarom belangrijk om de verliezen te verzachten. Vaak wordt er opgeroepen deze verliezers te compenseren, maar inzetten op volledige compensatie is onmogelijk. Het is immers niet mogelijk precies aan te wijzen wie om welke reden verliest. Maar volledige compensatie is ook onwenselijk omdat het alle prikkels tot het aanpassen aan de veranderende context zou wegnemen. Wat wel kan, is de inkomenssterugval verzachten door herverdeling en een progressief belastingstelsel met gerichte toeslagen. Een sociaal vangnet biedt daarnaast een expliciete verzekering tegen de gevolgen van bijvoorbeeld werkloosheid of ziekte. Ook de jaarlijkse discussies over de koopkrachtplaatjes zijn erop gericht om verliezen te beperken.

Ten *derde* moet er bij beleid, naast de gewenste uitkomsten, ook oog zijn voor de procedure waarmee het tot stand komt. Als beleid hen gaat raken, willen mensen inzicht hebben in de gemaakte afwegingen, tijdens de besluitvorming en daarna, zodat zij begrijpen waarom men tot een bepaalde keuze is gekomen. Dat is belangrijker dan de vraag of deze nou in het voor- of nadeel voor hen uitpakt (Van den Bos et al., 2014). Vanuit het oogpunt van kansgelijkheid is het tevens van belang dat de toegankelijkheid van het onderwijs, de zorg en de woningmarkt onafhankelijk is van bijvoorbeeld sociale achtergrond, afkomst of geslacht.

Ten slotte is het goed om de controle die mensen ervaren over hun eigen leven te vergroten en onzekerheid te verminderen. Een deel van de flexwerkers heeft geen toegang tot het sociale vangnet. Daarmee neemt met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt de onzekerheid toe (Euwals et al., 2016). Daarnaast is het goed om in te zetten op vaardigheden en scholing, zowel initieel als post-initieel. Dit stelt mensen in staat zich aan te passen en kan dienen als een impliciete verzekering tegen een veranderende context.

## LITERATUUR

- Bijl, R., J. Boelhouwer en A. Wennekers (2017) *De sociale staat van Nederland 2017*. Sociaal en Cultureel Planbureau, publicatie 2017-25.
- Bos, K. van den, L. van der Velden en E.A. Lind (2014) On the role of perceived procedural justice in citizens' reactions to government decisions and the handling of conflicts. *Utrecht Law Review*, 10(4), 1–26.
- Brickman, P. en D.T. Campbell (1971) Hedonic relativism and planning the good society. In: M.H. Appley (red.), *Adaptation-level theory*. New York: Academic Press, 287–302.
- Brockner, J., M. Konovsky, R. Cooper-Schneider et al. (1994) Interactive effects of procedural justice and outcome negativity on victims and survivors of job loss. *The Academy of Management Journal*, 37(2), 397–409.
- Dekker, P. en J. den Ridder (2011) *Stemming onbestemd: tweede verdiepingstudie Continu Onderzoek Burgerperspectieven*. Sociaal en Cultureel Planbureau, publicatie 2011-2.
- Dekker, P., L. van Noije en J. den Ridder (2013) Overvloed aan onbehagen: ontwikkelingen, concentraties, tegenbeelden en emoties van het maatschappelijke onbehagen in Nederland. In: RMO, *Het onbehagen voorbij; een wenkend perspectief op onvrede en onmacht*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 61–171.
- Euwals, R., M. de Graaf-Zijl en D. van Vuuren (2016) *Flexibiliteit op de arbeidsmarkt*. CPB Policy Brief, 2016/14.
- Friedman, B. (2005) *The moral consequences of economic growth*. New York: Random House.
- Kahneman, D. (2011) *Thinking, fast and slow*. Londen: Penguin.
- Kahneman, D. en A. Tversky (1979) Prospect theory: an analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47(2), 263–292.
- Klein, C.T.F. en M. Helweg-Larsen (2002) Perceived control and the optimistic bias: a meta-analytic review. *Psychology & Health*, 17(4), 437–446.
- Leventhal, G.S. (1980) What should be done with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationships. In: K.J. Gergen, M.S. Greenberg en R.H. Willis (red.), *Social exchange*. Boston, MA: Springer, 27–55.
- Lind, E.A. en T.R. Tyler (1988) *The social psychology of procedural justice*. New York: Plenum Press.
- Luttmer, E.F.P. en A.A. Samwick (2018) The welfare cost of perceived policy uncertainty: evidence from social security. *American Economic Review*, 108(2), 275–307.
- Niven, D. (2000) The other side of optimism: high expectations and the rejection of status quo politics. *Political behavior*, 22(1), 71–88.
- Roemer, J.E. (1998) *Equality of opportunity*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rotter, J.B. (1966) General expectancies for internal versus external control of reinforcement. *Psychological Monographs*, 80(1), 1–28.
- Starmans, C., M. Sheskin en P. Bloom (2017) Why people prefer unequal societies. *Nature Human Behaviour*, 1, 0082.
- Steenvoorden, E.H. (2016) *Societal pessimism: a study of its conceptualization, causes, correlates and consequences*. Den Haag: Sociaal en Cultureel planbureau.
- Steur, B.F., E. van Doorne en T. Zandstra (2017) *Maatschappelijk onbehagen en het openbaar bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Vrooman, C. (2016) Institutionele verandering, sociale opdeling en het ongenoegen van de Nederlanders. *TPEdigitaal*, 10(3), 49–73.
- Vrooman, C., M. Gijsberts en J. Boelhouwer (2014) *Vershil in Nederland: Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Sociaal en Cultureel Planbureau, publicatie 2014-33.

## In het kort

- ▶ Maatschappelijk onbehagen is van alle tijden. Er zijn grote verschillen, vooral wat betreft opleidingsniveau.
- ▶ Onbehagen wordt sterk gedreven door percepties en door de eigen situatie te vergelijken met een referentiepunt.
- ▶ Beleid moet rekening houden met verliesaversie, procedurele rechtvaardigheid en de mate van controle.