

# Maatschappelijke onvrede

---

Het Nederlandse bestuursmodel is de afgelopen decennia geconfronteerd met uitingen van maatschappelijke onvrede. Wat zijn de oorzaken en gevolgen van deze onvrede?

# Veranderend sociaal contract vergt steviger burgerperspectief in beleid

Ogenschijnlijk zachte vraagstukken, zoals onderlinge verbondenheid en institutioneel vertrouwen, zijn keihard als het gaat om draagvlak voor beleid. Beleid dat te weinig rekening houdt met de ervaringen en motivaties van burgers, ondergraaft het sociale contract tussen burgers, overheid en samenleving, en voedt het maatschappelijk ongenoegen.

## IN HET KORT

- Gemiddeld genomen is de Nederlander tevreden, toch is er bij bepaalde groepen ook veel ongenoegen.
- Voorkom meer ongenoegen door terughoudend te zijn met een *one-size-fits-all*-beleid en vooraf te toetsen op uitvoerbaarheid.
- Geef burgers vertrouwen door ze mee te nemen in de grote uitdagingen van deze tijd.

## KIM PUTTERS

Directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau, en hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

Dit artikel is een bewerking van de bijdrage, op 15 oktober 2019, aan de Tinbergen-conferentie bij de SER

Aron Wildavsky (1979) schreef ontnuchterend in zijn boek *Speaking truth to power* dat bij het nadenken over effectief beleid het vaak gaat om *doing better, feeling worse*. In het verleden behaalde resultaten leiden volgens hem namelijk onvermijdelijk tot toekomstig falen, aangezien de steeds welvarender samenleving ook meer divers wordt en voor nieuwe, grote uitdagingen staat.

Een rake analyse die leidt tot twee puzzels over draagvlak voor beleid en bestuur. De eerste puzzel gaat over de vraag of er, voor heel complexe vraagstukken, wel optimale oplossingen zijn. Denk daarbij aan de inrichting van onderwijs, dat toegespitst is op combinaties van werken, leren en ontwikkelen, die een leven lang maatwerk moeten bieden. Of aan kostenstijgingen in de gezondheidszorg in een sterk vergrijzende samenleving.

Kenneth Arrow (1963) noemde de hervormingen in de gezondheidszorgsystemen *'second-best solutions'*.

Complexe, lastig tembare problemen lijken niet op te lossen door bestaande systemen steeds verder te perfectioneren, vanuit het idee aldus uitiem geformuleerde doelstellingen en politieke wenselijkheden te realiseren. Die complexe problemen zijn namelijk niet uitiem oplosbaar, omdat verschillende belangen – zoals kwaliteit, betaalbaarheid, privacy en toegankelijkheid – continu om de aandacht strijden. Niet alles kan tegelijkertijd en dus moeten er keuzes worden gemaakt.

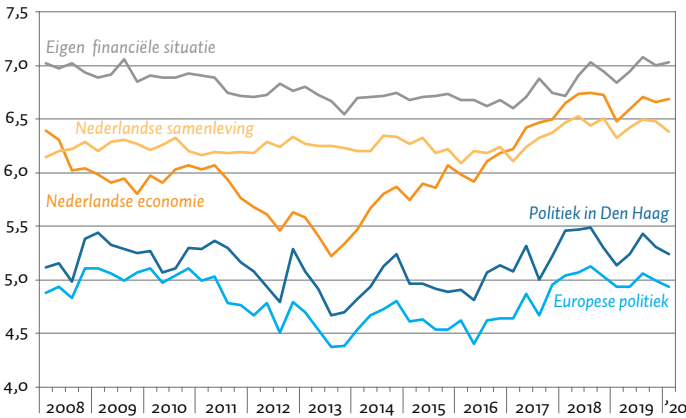
Dat niet elk probleem opgelost kan worden, legt een tweede puzzel op tafel: welke randvoorwaarden zijn er nodig voor een beleid dat zo effectief en geaccepteerd mogelijk is, en hoe bereik je die effectiviteit en dat draagvlak?

Beleidsmakers, organisaties en burgers hebben, in een sterk en snel veranderende samenleving, aanpassings- en oplossingsvermogen nodig om in te kunnen spelen op die veranderingen. Al tijdens beleidsprocessen moet er veel sneller worden bijgestuurd en bijgeleerd. Sneller dan bij een officiële wetsevaluatie mogelijk is, die soms pas na vier jaar of nog langer wordt gehouden. Een aantal fundamentele veranderingen in onze samenleving maken burgers onzeker en soms boos, terwijl tegelijkertijd mensen ook wel tevreden zijn met het leven in Nederland.

Als beleid of wetgeving 'voor jaren is afgesproken in een college- of regeerakkoord, of aan een klimaat Tafel' dan kan dat ervoor zorgen dat politiek en bestuur minder responsief zijn wat betreft de ervaringen en verwachtingen van burgers. Dat zet het draagvlak voor beleid op langere termijn onder druk.

In het beleid moet er meer worden ingezet op bijsturing en tussentijds leren. Daarom pleit ik ervoor om

## Gemiddelde rapportcijfers van volwassen Nederlanders FIGUUR 1



Noot: De figuur geeft de antwoorden op de vraag: "Kunt u op een schaal van 1 tot 10 aangeven hoe tevreden u bent met ... (1 = zeer ontevreden tot 10 = zeer tevreden)?"

Data: SCP | ESB

## Tevredenheid en ongenoegen tegelijk

Uit de studies van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) blijkt dat het tot aan de coronacrisis goed ging met de kwaliteit van leven in Nederland, met onze verwachtingen over de eigen financiële situatie en het vertrouwen in de economie (figuur 1). Daarbij blijft de tevredenheid met de landelijke en Europese politiek wat achter, maar neemt sinds 2016 weer toe – al is het uiteraard onduidelijk wat de huidige crisis voor de langere termijn betekent. Nederlanders zijn, met een 7,8 als gemiddeld rapportcijfer, behoorlijk tevreden met het eigen leven.

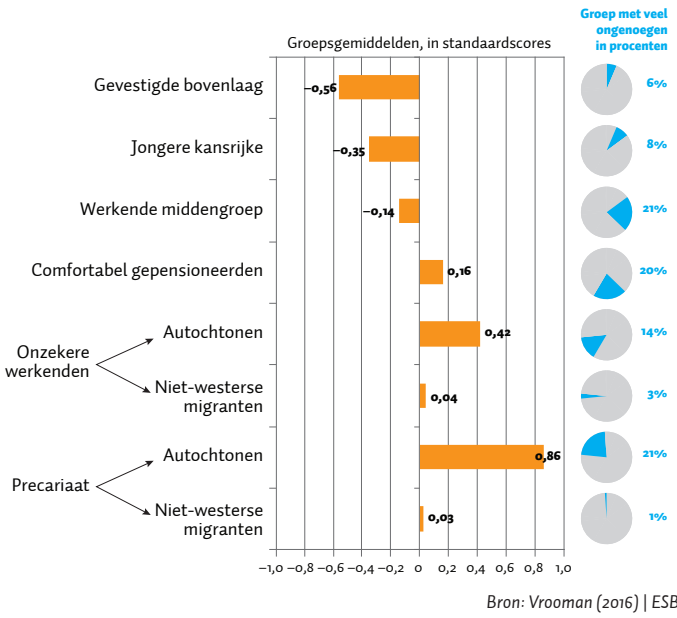
Toch gaat er achter die gemiddelden veel schuil. Geen mens is namelijk gemiddeld. Er bestaan hardnekkige verschillen, en er is een afnemende levenstevredenheid in sommige groepen – met name onder minder-gevoerde, ouderen en de middengroepen. Zij ervaren meer onzekerheid rond hun gezondheid, hebben minder kans op werk, of hebben een tijdelijk contract en maken zich zorgen over wat er nog op hen af zal komen, bijvoorbeeld aan 'door Den Haag opgelegd klimaatbeleid'.

Bij sommigen neemt de ontevredenheid toe, terwijl anderen steeds optimistischer worden. Dat jaagt polarisatie aan en leidt tot maatschappelijk ongenoegen. Dit ongenoegen meet het SCP aan de hand van vijf dimensies: (1) waar schiet de overheid tekort in sociale bescherming?; (2) in hoeverre hebben mensen een verweesd gevoel bij de politiek?; (3) ervaren mensen een elite die hun belangen niet meeweegt?; (4) ervaren ze weerstand tegen en angst voor groeiende verschillen in leefwerelden en culturele achtergronden?; (5) in welke mate is er onzekerheid over wat open grenzen en Europese samenwerking de mensen zal brengen?

Figuur 2 toont het ongenoegen van acht maatschappelijke groepen in de samenleving, naar boven toe oplopend in de mate waarin men beschikt over hulpbronnen zoals inkomen, netwerken, opleiding en vaardigheden. Het ongenoegen in de figuur is genormaliseerd, en 0 is dus het gemiddelde ongenoegen in de bevolking. Een uitwijking naar links betekent dat er weinig ongenoegen is binnen de groep, en een uitwijking naar rechts dat er veel ongenoegen is binnen de groep. De kleine cirkeldiagrammen laten zien hoe de ontevreden mensen (23 procent van de bevolking) verdeeld zijn over de acht bevolkingsgroepen.

De bovenlaag heeft een gunstige uitgangspositie voor een goed leven en kent hoge gelukscijfers, het 'precariaat' (mensen die nooit zeker zijn van werk) blijft op alles achter en haakt deels af. De jonge kansrijken hebben veel perspectief, maar zijn onzeker over de toekomst – denk

## Ervaren maatschappelijk ongenoegen FIGUUR 2



Bron: Vrooman (2016) | ESB

nadrukkelijker het burgerperspectief in de beleidsvorming mee te nemen. Ook al denken we allemaal dat we continu bezig zijn voor burgers, is het zeer de vraag of hun motivaties, gedrag en omstandigheden wel worden doorgrond. In deze bijdrage staat die vraag centraal.



aan de verkenning van de Sociaal-Economische Raad (SER) over de positie van jongeren (SER, 2019). Een toekomst waarover er nu tijdens de coronacrisis ook meer discussie is. De middengroepen houden veel ballen in de lucht, want zij moeten veelal tegelijkertijd werken, leren en zorgen voor kinderen en hulpbehoevende ouders.

De groep gepensioneerden is met name onzeker over pensioen en zorg, maar ook over de vraag of er kinderen in de buurt zijn om ondersteuning te bieden in het geval er geen professionele zorg voorhanden is. Nog steeds is er ook bij hen veel tevredenheid met het leven, maar dus tevens een toenemende onzekerheid.

De onderste groepen kennen meer onbehagen, vooral het autochtone deel. Deze groep heeft veel gevoelens van verlies en vertrouwt de instituties minder. Ontevreden zijn vooral de onzekere werkenden die tijdelijk werk hebben, een beperkt aantal uren werken, minder inkomen hebben, en die zich soms door overheid en bedrijven in de steek gelaten voelen. Dat zijn bijvoorbeeld mensen die in de crisis van 2008 werkeloos raakten en zzp'er werden, moeilijk rond konden komen, en nu tijdens de coronacrisis opnieuw aan de kant lijken te staan.

Eerstegeneratie-arbeidsmigranten uit Turkije en Marokko maken in principe ook deel uit van deze groep,

maar zij kijken doorgaans positiever naar Nederland vanwege de kansen die hun kinderen er hebben om een beter leven op te bouwen.

### **Sociaal contract**

Wildavsky (1979) stelde dat eerdere successen van onze economische, maatschappelijke en politieke systemen in de toekomst waarschijnlijk leiden tot falen wanneer er onvoldoende rekening wordt gehouden met de ervaringen en onzekerheden van burgers.

Kan er iets aan de hand zijn in de samenleving dat niet oplosbaar is met een beetje schaven aan de koopkrachtplaatjes en zorgtoeslagen? Kloppen onze systemen nog wel? Voelen mensen aan dat onze systemen niet vanzelfsprekend eerdere successen herhalen, bijvoorbeeld vooruitgang, gelijke kansen en werkzekerheid voor velen? Die vraag brengt ons bij het sociale contract waarop onze samenleving zich baseert. Vertrouwen mensen er nog wel op dat hun belangen door de politiek, het bedrijfsleven en de maatschappelijke verbanden zullen worden meegewogen?

Toen filosofen als Locke en Rousseau schreven over 'het sociale contract', ging het over de absolute vorst die in ruil voor macht zijn onderdanen veiligheid verschaft

te. Nu gaat het over sociale bescherming, gelijke rechten en inspraak in zowel de verzorgingsstaat als de democratische rechtsstaat.

Ten minste vier systemen ordenen de verhoudingen in onze huidige samenleving, steunend op het vertrouwen van burgers in acceptabele uitkomsten voor henzelf en anderen – het economische systeem, het maatschappelijke systeem, het democratische systeem en het ecologische systeem. Bij elk van deze onderliggende systemen zal ik een punt van zorg schetsen, en geef vervolgens aan waar het mis kan gaan of waar het burgerperspectief te zeer ontbreekt.

## Als beleid voor jaren is afgesproken, dan kan dat ervoor zorgen dat politiek en bestuur minder responsief zijn

### *Economisch systeem*

De economische structuur stimuleert onze bedrijvigheid in Europees en wereldverband, en stuurt de verdeling van arbeid en kapitaal. De overgang van oude naar nieuwe verdienmodellen is omgeven door economische onzekerheden die ook het vertrouwen in de bestaanszekerheid en een goede omgang met natuurlijke hulpbronnen onder druk zetten (CPB/SCP/RUG, 2019). De klimaatcrisis maakte dit al duidelijk, en de coronacrisis lijkt de urgentie om andere bedrijvigheidsvormen te stimuleren verder te versterken.

De vraag is wie straks van economische voorspoed zal profiteren. Dreigende handelsconflicten en onzekere rentestanden voeden de onzekerheid hierover, omdat er landen zijn die kiezen voor zichzelf, en landen die kiezen voor het delen van welvaart en veiligheid. In het verleden succesvolle internationale instituties, zoals de G7, de EU en de NAVO, slagen er maar moeilijk in om tot een gezamenlijke inzet te komen. Veel Nederlanders zien dat we economisch afhankelijk zijn van het buitenland, maar vinden ook dat de kosten van de samenwerking niet altijd tegen de baten opwegen.

In de Nederlandse polder is de samenwerking in de SER en bij tal van akkoorden nog steeds een voorbeeld van een samenwerking op landelijk en regionaal niveau. Toch valt er wat betreft het economische systeem ook

nationaal een zorg te vermelden. Het eerste punt van zorg betreft de werkende armen (SCP, 2018; SER, 2017; 2019). Hoewel bijstandsgerechtigden procentueel de meeste kans op armoede hebben, hebben strikt genomen de meeste armen wel werk – in loondienst of als zelfstandige. Het hebben van werk garandeert dus niet voor iedereen bestaanszekerheid.

De mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, de technologisering, de trage beweging naar duurzame inzetbaarheid, de flexibilisering van werk en de onzekere contracten leiden er allemaal toe dat flink wat werkenden onder de armoedegrens schieten. Ze profiteren niet van economische voorspoed en ervaren niet dat hun belang in het economisch systeem meetelt.

Neem een alleenstaande moeder, met drie kinderen en twee of drie baantjes, waarmee ze in totaal nog geen dertig uur werkt, en die logistiek niet in staat is om meer te werken. Zij komt niet voor in de statistieken, werkt zo veel als in haar vermogen ligt, en leeft onder de armoedegrens. Deze kwetsbare groep in de samenleving ervaart een sterk gevoel van onbegrip en onbehagen.

Er is een bredere benadering dan de huidige nodig om dit fenomeen te begrijpen. Het gaat niet alleen over werk, maar ook over ondersteuning bij de aanpak van schulden, of bij het combineren van werk en zorg, onderwijs, kinderopvang, sociale netwerken en duurzame inzetbaarheid. Werk is nog steeds de kern van bestaanszekerheid, maar de condities zijn niet voor iedereen zodanig dat het ook zo uitpakt. Dit heeft de SER al eerder laten zien (SER, 2017; SCP, 2018).

### *Maatschappelijk systeem*

Maatschappelijk is er ook onzekerheid. De samenleving is gefragmenteerd, individueel gericht, vergrijsd en divers. De sociale en culturele infrastructuur van ons land is compleet veranderd. Denk aan de toename met dik 26 procent van het aantal huishoudens in de afgelopen dertig jaar, volgens cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Deze toename heeft onze manier van leven drastisch gewijzigd: ouders en grootouders maken veelal geen deel meer uit van het huishouden en we leven vaker alleen.

Onze verzorgingsstaatssystemen zijn keurig gecompartmenteerd qua zorg, onderwijs en sociale zekerheid, om mensen met beperkingen of een financieel tekort in een van die kokers te helpen – maar in het leven van alledag moeten we wel tegelijkertijd leren, zorgen en werken. Regelingen sluiten niet op elkaar aan, en men loopt vaker vast in de bureaucratie. Er ontstaat zo een scheidslijn tus-



sen mensen die wel en die niet hun weg daarin vinden. Het is niet verrassend dat dit ten koste gaat van de meest kwetsbaren, voor wie hulp vaak noodzakelijk is.

Een tweede punt van zorg betreft daarom het mensbeeld dat de overheid heeft in dit soort situaties. Bij de Hervorming Langdurige Zorg en de Participatiewet evalueerde het SCP hoe de ondersteuning in de zorg of bij aangepast werk in de praktijk uitpakt.

De overheid verwacht dat mensen hun eigen zorgbehoefte en arbeidsdeelname registreren, en stelt zich wantrouwend op in de vrees dat mensen misbruik zullen maken van voorzieningen. Niet voor iedereen is eigen regie echter altijd het beste, en de meeste burgers frauderen niet.

Het frame dat in het beleid is verankerd, leidt in de praktijk tot ongewenste effecten. Mensen in de Wet sociale werkvoorziening vinden niet meer, maar minder werk. Niet alle ouderen zijn beter af wanneer zij langer thuis wonen. En de meest kwetsbare mensen hebben geen sociale netwerken die ze kunnen mobiliseren.

De tevredenheid van cliënten wisselt over de maatschappelijke voorzieningen. Vaak zijn mensen wel tevreden met de gekregen hulp, maar niet iedereen weet deze te vinden. Cliëntondersteuning is een onbekend recht

in de langdurige zorg, en mantelzorgers kunnen niet alsmaar meer doen. Uit de evaluatie van de Participatiewet blijkt dat werkgevers niet altijd adequate ondersteuning krijgen bij het begeleiden van werknemers met een arbeidsbeperking en hun collega's op de werkvloer, noch bij het ontwikkelen van detachingsconstructies. De beleidsaannames dat dit in de praktijk wel zal gaan lukken, staan ver van de uitvoering af. Daar komt bij dat velen, vanwege de complexiteit van regels en procedures, door de bomen het bos niet meer zien. De vele loketten en verwijzingen leiden tot een gevoel van verweesdheid, en met lege handen staan als je hulp nodig hebt.

Het gevoel van een tekortschietende overheid leidt tot wantrouwen, ondanks het feit dat mensen tevreden kunnen zijn over de dienstverlening die ze krijgen. Waar kun je zeker op rekenen als burger? Dit raakt de kern van ons sociaal contract.

### *Democratisch systeem*

Er zijn weinig landen te vinden – ook niet in Europa – waar het vertrouwen in de politieke en rechtsstatelijke instituties hoger is dan in Nederland. Dat voelt niet zo, omdat er achter die hoge scores wel degelijk iets aan de hand is.

Ons politieke systeem speelt nauwelijks in op de huidige tijd, met ons hogere opleidingsniveau en de technologische mogelijkheden om aan informatie te komen en mee te praten. Onze staat van dienst op het gebied van bestuurlijke en democratische vernieuwing is – zacht uitgedrukt – niet indrukwekkend. Het voordeel daarvan is dat er redelijk veel stabiliteit lijkt te zijn, maar het nadeel is dat de verleiding groot is om weg te kijken van de ‘veenbrand’ die onder de oppervlakte smeult.

De SCP-onderzoeken laten zien dat niet-geschoolden en mbo'ers feitelijk veel minder vertrouwen hebben dan academici en hbo'ers – en een gebrekkig vertrouwen

## Ontevreden zijn vooral de onzekere werkenden die zich soms door overheid en bedrijven in de steek gelaten voelen

is dan ook een derde punt van zorg. De eerste groep wil meer referenda, de tweede niet. De eerste groep wil meer invloed op het kiezen van bestuurders, de tweede niet per se. De eerste groep wil uit de EU, de tweede wil erin blijven. En de eerste groep heeft minder vertrouwen in politie en rechtspraak dan de tweede.

Deze onderlinge vertrouwensverschillen voeden het idee van *'taking back control'*, zoals we dat zien in de campagnes van Donald Trump in de Verenigde Staten en Nigel Farage in het Verenigd Koninkrijk. De steun voor het EU-lidmaatschap lijkt in Nederland weliswaar hoog, maar dat is vooral omdat we denken dat eruit stappen ons meer zal kosten. We kijken goed naar wat er gebeurt rondom de Brexit, maar dat verdeelt ons ook.

De economische afhankelijkheid van het buitenland zien Nederlanders wel, maar ze maken zich vooral zorgen of we wel grip houden op onze pensioenen, zorg en sociale zekerheid. Dat bleek recent nog uit een *Policy Brief* van het Centraal Planbureau (CPB/SCP/RUG, 2019) over hoe Nederlanders aankijken tegen globalisering en open grenzen: er is veel onzekerheid hierover.

In het maatschappelijk debat komt de onzekerheid over de grip die men heeft vaak tot uiting in een roep om directe invloed via de politiek, in plaats van indirecte invloed via sociale akkoorden. De discussie gaat er dan over of die akkoorden de politiek niet buitenspel zetten.

Dat is een valse tegenstelling, want regeerakkoorden en wetgeving sturen die akkoorden natuurlijk ook. En ook de politiek moet uiteindelijk iets van die sociale akkoorden vinden.

De vraag lijkt vooral te zijn of kiezers de uitkomsten van sociale onderhandelingen wel accepteren. Hoe betrekken we burgers erbij, en wat vindt de zwijgende meerderheid? Als boeren op tractoren Den Haag binnenrijden, krijgen ze ineens verdacht veel instemming van de rest van de bevolking. Dan gaat het dus niet alleen over koeien, maar is er duidelijk een groeiende groep die onzeker is over de instituties.

### *Ecologisch systeem*

Tot slot is er de rol van het ecologische systeem in ons sociale contract. Is er vertrouwen in de aanpak van vervuiling en opwarming, en wie draait daarvoor op? Een meerderheid van de bevolking is nog steeds overtuigd van de urgentie om de klimaatdoelstellingen te behalen. Er is echter te weinig inzicht in hoe hiervoor optimaal draagvlak kan worden verkregen.

Burgers en bedrijven lijken op dit punt nog te weinig draagkracht te hebben. Wie betaalt de maatregelen, wie bepaalt het tempo, wie zorgt voor onafhankelijke en betrouwbare informatie? Dit is een test voor ons sociaal contract dat gebaseerd is op wederzijds vertrouwen.

Ook hier – en dat is dan een vierde punt van zorg – gaat het om het meenemen van burgers en bedrijven bij de beleidsvorming. Je kunt klimaatplannen technisch doorrekenen en innovatief doordenken, maar als je mensen en bedrijven te weinig meeneemt, wordt de uitvoering ervan lastig.

Een deel van de samenleving ervaart het klimaatbeleid als een Haagse hobby van hoogopgeleiden en voelt weerstand tegen het opgelegd krijgen van sociale normen over wat je wel en niet mag eten, als reisbestemming mag kiezen of mag stoken (Steenbekkers en Scholte, 2019). Maatschappelijk bewust consumeren – dus producten bewust kopen of laten liggen – doen steeds meer mensen, maar dan betreft het nog vaak een hoogopgeleide minderheid. Burgerinitiatieven rond energiezuinige woonblokken of voedselproductie worden ook vooral door hoogopgeleiden opgezet. De motivaties om als huiseigenaar van het gas af te gaan laten bovendien zien dat vooral zij die daar al over nagedacht hadden dit versneld gaan doen.

De grote groep wordt niet vanzelf bereikt. Er ontstaan gemakkelijk nieuwe scheidslijnen of oude worden sterker. Vertrouwen mensen de overheid wat betreft de

aanpak en de informatie die ze verstrekt? Wie kan de omslag betalen? Hoe snel gaat die omslag en wie maken dat mee? Deze vragen zullen in de komende tijd hoog op de agenda komen te staan, mogelijk ook versterkt door de vragen die de coronacrisis oproept aangaande het inrichten van onze leefomgeving.

### Vernieuwen van sociaal contract

De vier systemen zorgen dus voor onzekerheid, ondanks de tevredenheid en stabiliteit die ze ook genereren. Hoe maak je in zo'n situatie, ook op langere termijn, effectief en gesteund beleid? Hoewel deze tijd – zeker nu met corona – anders lijkt dan vroegere transitieperiodes, speelt een dergelijke onzekerheid altijd een rol: dit gebeurde het meest fundamenteel toen de boeren-samenleving tot een industriële samenleving werd, en toen de overheid in de negentiende eeuw grote sociale kwesties ging oppakken, die later leidden tot de verzorgingsstaat. Dat zijn momenten waarop het sociale contract ter discussie komt. En dat lijkt ook nu het geval.

De wijze woorden van Wildavsky (1979) gaven al het antwoord op de vraag of onze systemen nog up-to-date zijn. Dat antwoord is onvermijdelijk 'nee' bij zulke fundamentele maatschappelijke veranderingen. Dat maakt de tweede vraag /het interessantst: hoe kunnen we de samenleving veranderen en wat draagt de kennis van en voor het beleid bij aan het vernieuwen van ons sociale contract?

Het vernieuwen van ons sociale contract kan door te begrijpen hoe burgers en bedrijven hun situatie ervaren en naar de uitvoering kijken. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid zegt daarover: "Een realistischere benadering van burger en beleid (...) kan bijdragen aan een nieuwe invulling van het sociaal contract tussen overheid en burger. Een overheid die geen rekening houdt met de begrenzingen van het denk- en doenvermogen van burgers wordt uiteindelijk als een onbetrouwbare overheid gezien." (WRR, 2017).

Om die reden – om beleid te voorzien van kennis over de samenleving – werd het SCP in 1973 opgericht. Kennis voor en van het beleid vanuit het burgerperspectief, door beleidsaannames te toetsen en de opvattingen en ervaringen van burgers in te brengen. Dat raakt ook het draagvlak voor beleid, dat van belang is vanwege de grote noodzaak dat overheid en samenleving de problemen gezamenlijk aanpakken. Ogenscheinlijk 'zachte' vraagstukken die met sentiment en onderlinge verbondenheid te maken hebben, zijn keihard als het om draagvlak gaat.

### Bouwstenen voor beleid

Hoe kunnen we de effectiviteit van en het draagvlak voor instituties en beleid versterken? Allereerst is te veel *one-size-fits-all*-beleid onverstandig. Het is belangrijk om vaker te redeneren vanuit verschillen tussen groepen en regio's. Als die verschillen te groot worden, moet de politiek er ook iets van vinden. De polarisatie naar opleidingsniveau is bijvoorbeeld zorgelijk, en ondergraaft het draagvlak voor beleid.

Daarnaast moeten we breder naar welvaart en welzijn kijken dan via de nog steeds hardnekkige beleidskokers. In het leven van alledag moeten mensen werken, leren en zorgen tegelijkertijd. Denk meer vanuit die rea-

## Eerstegeneratie-arbeidsmigranten uit Turkije en Marokko kijken doorgaans positiever naar Nederland

liteit. Als we breder kijken naar welvaart, dienen economische, maatschappelijke en ecologische belangen ook vaker te worden verbonden en gewogen, en zal men de uitruil ertussen vaker en beter zichtbaar moeten maken. Nu duurzaam investeren, bijvoorbeeld, kan op termijn leiden tot een betere gezondheid, nieuwe banen of meer sociale cohesie. Maak dus zichtbaar wat het voor mensen concreet betekent, houd rekening met hun vaardigheden en motivaties om mee te veranderen, maar presenteer geen zekerheden.

Naast het te voeren beleid, is er ook meer beleidskennis nodig. Daar speelt allereerst dat er veel vaker *ex ante* getoetst kan worden op de uitvoerbaarheid van beleid. Niet om nog SMARTer te willen worden, en te suggereren dat je daarmee heel ingewikkelde problemen vrij eenvoudig kunt oplossen. Dat is namelijk *old school*, omdat de motivaties en gedragingen van mensen nu eenmaal niet SMART te duiden zijn (maar het is helaas wel zoals veel controles en toezicht zijn ingericht wat betreft zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid).

Goed bedoeld, maar onuitvoerbaar beleid treft als eerste de mensen die afhankelijk zijn van de overheid. UWV, de Belastingdienst, de toeslagen en de omgang met schulden laten dat zien. *Ex-ante*-toetsing kan hel-



pen om, voorafgaand aan de uitvoering van beleid, het gedrag en de mogelijkheden van burgers en bedrijven realistischer in te schatten.

Het versterken van het probleemoplossend vermogen in de samenleving past daar ook bij – in zijn eindverslag over de informatie bij de kabinetsonderhandelingen in 2017 wees Tjeenk Willink (2017) hier

## De huidige tijd lijkt een moment waarop het sociale contract weer ter discussie komt

ook op. Ex-ante-toetsing werkt namelijk alleen als een regeerakkoord niet vooraf al de uitkomsten van beleid tot in detail vastlegt. Het is van belang om iets meer uit te gaan van een dialoog tussen politiek, bedrijfsleven en samenleving. Het besef dat mensen niet leven voor beleid en daar ook niet de hele dag mee bezig zijn, kan daarbij behulpzaam zijn.

Meer in het algemeen kan een vernieuwd sociaal contract alleen ontstaan als er een stevige wisselwerking tussen onderzoek, beleid en praktijk bestaat, waarbij het burgerperspectief op brede welvaart verder doorontwikkeld wordt. Dus: het integraal wegen van economische, maatschappelijke, ecologische en democratische waarden en belangen. Dat kan bijdragen aan nieuwe verdienmodellen, de inrichting van sociale systemen en betere inspraak. Daarbij helpt het om meer in te zetten op ex-ante-evaluaties en om een dialoog aan te gaan over het gedrag en de motivaties van burgers. Liefst ook met de burgers zelf.

### Implicaties voor de beleidspraktijk

Met de vernieuwing van het sociale contract zal er vaker en sneller uitwisseling tussen beleid en onderzoek nodig zijn, ook interactief, en altijd vanuit respect voor elkaars rollen. Onze opdracht als planbureaus is om de betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van onderzoek te bewaken. Maar iedereen die denkt dat je beleidsonderzoek kunt doen zonder met de beleidsmakers en burgers te spreken, heeft het grondig mis.

Er is vooral rolbewustzijn nodig, zeker ook bij beleidsmakers. Loyaliteit aan de politieke leiding is iets

anders dan onwettige onderzoeksuitkomsten beïnvloeden of wegmoffelen. Snelheid is ook niet altijd de beste raadgever; de vertragende werking van wetenschap kan een zegen zijn. Het dwingt ons om stil te staan en te begrijpen dat er grotere veranderingen gaande zijn dan het vragenuurtje wellicht doet vermoeden.

De rationalisatie van beleid blijft natuurlijk belangrijk. Het meenemen van de samenleving in de grote kwesties van onze tijd is echter ook belangrijk. Een mooi voorbeeld hiervan was de laatste Troonrede (2019), die geen boodschappenlijst van beleidswensen was, maar een schets van onze samenleving en van belangrijke veranderingen daarin. Inhoudelijk kun je er natuurlijk over van mening verschillen, maar zo'n type verhaal is nodig om burgers en bedrijven te kunnen vragen om een gerechtvaardigd vertrouwen. Het draagt bij aan de effectiviteit van en het draagvlak voor beleid. Het versterkt ons sociale contract. Maar het is slechts een begin, en er mag al snel een tandje bij.

### Literatuur

- Arrow, K. (1963) Uncertainty and the welfare economics of medical care. *The American Economic Review*, 53(5), 941–973.
- CPB/SCP/RUG (2019) *Globalisering: geringe regionale effecten, wel onzekerheid*. CPB Policy Brief, december.
- SCP (2018) *Als werk weinig opbrengt*. SCP –publicatie 2018-23.
- SER (2017) *Opgroeien zonder armoede*. SER Advies 17/03.
- SER (2019) *Hoge verwachtingen: kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019*. SER Verkenning 19/11.
- Steenbekkers, A. en S. Scholte (2019) *Onder de pannen zonder gas?* SCP-publicatie 2019-12.
- Tjeenk Willink, H. (2017) *Eindverslag informateur Tjeenk Willink*. Te vinden op [www.kabinetformatie2017.nl](http://www.kabinetformatie2017.nl).
- Troonrede (2019) *Troonrede 2019*. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).
- Vrooman, J.C. (2016) *Meedoen in onzekerheid*. Oratie Universiteit Utrecht. Te vinden op [uu.nl](http://uu.nl).
- Wildavsky, A. (1979) *Speaking truth to power*. Abingdon: Taylor & Francis Inc.
- WRR (2017) *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid*. WRR Rapport, 12 april.