



Sociaal en Cultureel Planbureau

Nieuwe bestuurscultuur begint bij herijking van het sociaal contract

Van Slingelandtlezing
door prof. dr. Kim Putters
Vereniging voor Bestuurskunde

Introductie

Er wordt veel gesproken over het belang van een ‘nieuwe bestuurscultuur’ met meer ‘openheid’ en ‘verbinding met de samenleving’. Dat gaat over het functioneren van de politieke democratie, maar ook de Toeslagenaffaire en uitvoeringsproblemen bij instanties zoals het UWV, CBR of de SVB passeren veelvuldig de revue. Schulden stapelen en hulp blijft uit. Dat zien we ook in de jeugdzorg of thuishulp aan ouderen met een kwetsbare positie die in een wirwar van regels terechtkomen en verstoken blijven van ondersteuning. De menselijke maat lijkt ergens verloren te zijn gegaan, concludeerde de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties van de Tweede Kamer eerder dit jaar. Ondanks vaak goede bedoelingen zijn de uitvoerbaarheid en effectiviteit van beleid knelpunten. Dat leidt tot boosheid, wantrouwen en negatief sentiment.

We moeten de vraag beantwoorden wat de onderliggende oorzaken hiervan zijn. Het debat over een nieuwe bestuurscultuur moet een spade dieper dan concluderen dat politici beter met elkaar om moeten gaan of naar de uitvoering moeten luisteren. Het gaat ook verder dan de zoveelste uitvoeringstoets op beleid die meer SMART gemaakt moet worden. Of op te roepen tot meer ruimte voor professionals en burgers. Het is fundamenteeler.ⁱ

Het handelen van overheidsinstanties heeft impact op het leven van mensen. We zien ontevredenheid over beleidsuitkomsten bij een vaak onduidelijke rolverdeling tussen overheid en burgers. Dat raakt ons *sociaal contract*, dat is het geheel aan geschreven en ongeschreven regels die een samenleving ordenen, verankerd in onder meer mensenrechten en grondrechten. In de systemen van de democratische rechtsstaat en verzorgingsstaat leidt dat tot rechten, plichten en consensus over de wederzijdse verwachtingen van burgers en overheden. Met basisnormen van rechtvaardigheid, representatie en fatsoen. Zo worden bijvoorbeeld risico's gedeeld voor ziekte, en wordt macht afgestaan aan een staat in ruil voor bescherming en veiligheid. We verwachten daarbij een eerlijke, rechtvaardige overheid.ⁱⁱ

Een sociaal contract leunt op draagvlak onder burgers voor de uitkomsten ervan, en op onderling vertrouwen. Als dat ter discussie staat, zoals Pieter Omtzigt omschrijft in zijn boek, is zorgvuldige toetsing van beleid geen geste naar de samenleving of een beleidstool, maar des poedels kern. Aan de formatietafel kan het verleidelijk zijn om na maanden onderhandelen blij te zijn met een compromis en enige bijsturing, maar waarom zou de zoveelste beleidswijziging nu wel werken? Waarom zouden we overheidsinstanties vertrouwen? Het vergt moed om de vraag te stellen of iedereen hetzelfde beeld heeft van de spelregels en van wat er van burgers, overheden, bedrijven of professionals in de uitvoering wordt verwacht, maar vooral of dat realistisch is.

Het functioneren van de overheid is zowel een voorwaarde voor vertrouwen in het sociaal contract als uiting van de waarden waarop dat stoelt, zoals rechtvaardigheid en representatie. Maar ook het omgekeerde geldt: als de overheid niet goed functioneert worden die waarden aangetast, en daarmee de basis van het sociaal contract. Hoe staat dat ervoor?

Patronen in de beleids- en besluitvorming die burgerperspectief in de weg zitten

Een sociaal contract krijgt betekenis in wat het in de praktijk voor burgers betekent. Overheidsbeleid speelt daarbij niet de enige, maar wel een belangrijke rol.ⁱⁱⁱ Ik zie in de

beleidspraktijk zes patronen die de invulling en uitvoering van het sociaal contract in de weg zitten. Ik illustreer ze aan de hand van voorbeelden uit SCP-onderzoek.

I. Er ontstaat tunneldenken door onrealistische aannames over burgers die in de beleidsuitvoering niet doorbroken worden. Er is dan te weinig oog voor hoe beleid in de praktijk uitpakt en of het realistisch is voor diegenen die met dat beleid te maken hebben. Dit is vaak aan de orde bij een stevig uit onderhandeld politiek compromis, dat 'nu eenmaal' uitgevoerd moet worden. Een voorbeeld is de vaak onrealistische manier waarop er in het sociaal domein naar de zelfredzaamheid van mensen wordt gekeken.^{iv} De meest kwetsbare ouderen staan er vaak alleen voor en vinden moeilijk hun weg in complexe regels, als ze al bij een loket weten te komen^v. Het gevolg is dat zij in die situatie niet de hulp krijgen die nodig is. In de jeugdzorg gaat het vaak om jongeren met een stapeling van problemen thuis, op school en met schulden. Zij zijn lang niet altijd zelfredzaam genoeg om hulp te zoeken. De regels zijn ingewikkeld en voor jongeren met de meest schrijnende en complexe problemen zijn de wachtlijsten lang. Ze hebben bovendien te maken met talloze hulpverleners die over stukjes van het probleem gaan maar die bij elkaar opgeteld geen oplossing bieden. Gezinnen krijgen zo de zorg ook niet zelf geregeld. De zelfredzaamheid van mensen met een arbeidsbeperking werd overschat. Na de invoering van de Participatiewet vonden ze minder vaak werk, ook omdat het voor werkgevers ingewikkeld was ondersteuning te organiseren bij detachering of op de werkvloer.^{vi} Het zijn voorbeelden waarin overschatting van de zelfredzaamheid van mensen in kwetsbare posities leidde tot tunneldenken, door onvoldoende rekening te houden met hun specifieke realiteit.

Aannames leiden ook in het inburgeringsbeleid regelmatig tot tunneldenken. Voor statushouders is een goede start in Nederland vaak lastig.^{vii} De vlucht naar Nederland brengt voor ieder persoon weer andere gevolgen met zich mee en eist vaak een zware tol van de geestelijke gezondheid. In het huidige inburgeringsbeleid wordt een zwaar beroep gedaan op de zelfredzaamheid van nieuwkomers. Men moet zelf een keuze maken uit een taalschool. Inburgeraars kozen vaak voor een taalschool die niet goed aansloot op het niveau. Veel taalscholen leverden onvoldoende kwaliteit en maakten misbruik van het ontbreken van kennis bij nieuwkomers. Bijna iedereen is het erover eens dat een te groot beroep op zelfredzaamheid verkeerd heeft uitgepakt, ook omdat op de markt van taalscholen de kwaliteit te wensen overliet en veel inburgeraars te maken kregen met weinige frisse praktijken van taalscholen. In de nieuwe inburgeringswet, die op 1 januari ingaat komt de begeleiding van nieuwkomers in handen te liggen van de gemeente en wordt de marktwerking verminderd, met meer ondersteuning van statushouders. Laten we hopen dat het tunneldenken zo wordt doorbroken.

Nog een voorbeeld vinden we in het coronabeleid.^{viii} Tijdens de crisis staat begrijpelijkerwijs de bestrijding van het virus en bescherming van kwetsbaren centraal, maar daardoor raakten soms de mensen teveel uit beeld die in de thuissituatie moesten werken, hun kinderen onderwijs moesten geven en onder grote druk stonden. Ze hebben wellicht een minder kwetsbare positie, maar mogen ook verwachtingen hebben van de overheid. Als de maatschappelijke impact van zo'n situatie, bijvoorbeeld door sociaal isolement en druk op mentaal welbevinden door stress, lang op de achtergrond blijft, wordt tunneldenken versterkt. Dan domineren onrealistische aannames over hoe menselijk gedrag werkt bij

beperkende maatregelen. In de loop van de crisis kwam er wel aandacht voor dit soort argumenten, en het belang van gedrag bij de uitvoering van beleid, waardoor ook ruimte ontstond voor flankerende steunmaatregelen voor ondernemers of jongeren met mentale problemen. Toch domineren nog steeds andere argumenten.

II. Er is te weinig inzicht in hoe het echt met mensen gaat, en hoe beleid voor hen uitpakt. Goede beleidsbedoelingen ten spijt, als we onvoldoende rekening houden met de maatschappelijke positie en het gedrag van mensen, of wat de samenleving als eerlijk en rechtvaardig beschouwt, kan dat juist polarisatie verstreken.

Een voorbeeld is te vinden in het sociaal leenstelsel in het onderwijs.^{ix} Het oude systeem met basis- en aanvullende beurzen bleek studenten uit de hogere sociaaleconomische klasse te bevoorrechten. De argumentatie van het toenmalige kabinet bij het invoeren van het leenstelsel was: waarom zou de slager moeten betalen voor een systeem waar zijn zoon geen gebruik van maakt. Het zou dus eerlijker zijn om studenten die later wel meer gaan verdienen en waarbij ze profiteren van die studie, een deel terug te laten betalen. Een wo'er verdient ongeveer 2x zoveel als een mbo-opgeleide en 1,5x zoveel als een hbo-opgeleide. Andere argumenten waren dat door onderwijsexpansie het systeem onbetaalbaar dreigde te worden en dat er perverse prikkels in het oude systeem zaten. Door sommige studenten werd gesjoemeld om een hogere studiebeurs te ontvangen.

Uit de ex ante evaluatie van het SCP bleek destijds niet dat de toegankelijkheid van het onderwijs sterk in het geding was, men bleef studeren, en ging meer lenen. Wel bleek dat verschillende aannames te optimistisch waren. Zoals de gedachte dat studenten het volgen van een studie altijd als investering in zichzelf willen/kunnen zien (in plaats van een recht of vanzelfsprekendheid); dat die goedbetaalde baan er straks voor iedereen zou zijn; dat het leenstelsel echt sociaal zou zijn en de ongelijkheid zou verkleinen. Nu 8 jaar later zijn veel jongeren veel schulden verder.

Het pakte uit als een eerlijkheidsparadox: er waren goede bedoelingen om ongelijkheid te bestrijden, maar het leidde tot het tegenovergestelde en een groot gevoel van oneerlijkheid. Zeker wanneer bleek dat er voor jongeren gevolgen zijn voor een uitkering of hulp, waardoor een domino-effect kan optreden in negatieve gevolgen voor inkomen en schulden en mogelijkheden verder te studeren. Of waar we zagen dat er onder MBO'ers grotere leenangst heerste en de neiging bestond om vanwege financiële redenen niet door te leren, terwijl ze dat wel wilden. Het leidt tot grotere ongelijkheid in kansen, en als mensen daarbij een gevoel hebben niet gewaardeerd te worden en niet vooruit te komen terwijl ze wel hun best doen, druist dat in tegen de belofte van ons sociaal contract. Dit versterkt pessimisme en polarisatie. De huidige Tweede Kamer lijkt in meerderheid voor afschaffing om redenen die in de ex ante evaluatie van 2013 naar voren kwamen. Gewaarschuwd beleid had voor twee moeten tellen. Dit raakt ook een volgend patroon.

III. Inzichten die wel op tafel liggen worden bewust weggeredeneerd of weggewuifd. Er is veel informatie en kennis uit wetenschappelijk en ander onderzoek in bijna elk beleidsdossier. Adviezen worden gevraagd, uitvoeringstoetsen gedaan. De grote vraag is, wat wordt er mee gedaan? Vaak te weinig. Dat heeft allerlei redenen, vaak politiek, of er bestaat handelingsverlegenheid over hoe je onderzoek naar beleid vertaalt. Of er lijkt onvoldoende

hard bewijs voor gewenste impact. Daarover nadenken vergt tijd die er vaak niet is, het beleid moet door.

Dit patroon zien we bijvoorbeeld terug in het sociaal domein. Vooropgesteld, we signaleren ook wat wel goed gaat. Veel mensen krijgen de zorg die ze nodig hebben en dat is goede zorg. Dat is echter deels ondanks alles. Namelijk omdat er zorgprofessionals zijn die tegen de bureaucratie en de *ratrace* van de minuten zorgtijd in, goede zorg blijven verlenen. Het neemt niet weg dat mensen in de meest kwetsbare posities, die hulp of ondersteuning nodig hebben, het eerst in de knel komen. De politiek blijft maar uitleggen waarom de praktijk het beter moet doen met de middelen die er zijn, en lijkt niet overtuigd van herbezinning. Met militaire precisie werden politieke compromissen belangrijker gevonden dan inzichten en ervaringen uit de praktijk.

We hebben ons bij het SCP zorgen gemaakt en vaak afgevraagd, 'wie redt het sociaal domein, wie neemt er verantwoordelijkheid?'. Meest duidelijk was dat voor mij rond de Participatiewet. Het SCP bracht een tussentijdse evaluatie uit om beleid en politiek de kans te geven rekening te houden met de inzichten die we verzamelden ten behoeve van werk voor mensen met arbeidsbeperkingen^x. Het gesprek daarover met bewindslieden en beleidsmakers had veel meer moeten gaan over bijsturen en herbezinnen dan uitleg over wat er al gebeurde. Ondanks goede bedoelingen kwam het over als bewuste keuze om de evaluatie-uitkomsten weg te redeneren, terwijl de problemen van deze mensen om aan het werk te komen bleven bestaan, doordat bijvoorbeeld de ondersteuning die werkgevers nodig hebben en gemeenten moeten organiseren niet van de grond kwamen.

Ook als het gaat om de verwachtingen van de overheid ten aanzien van kwetsbare ouderen of hun mantelzorgers liggen er vele inzichten op tafel die erop wijzen dat deze regelmatig te hoog gespannen zijn.^{xi} Ouderen hebben vaak onvoldoende hulpbronnen zoals een sociaal netwerk en communicatievaardigheden om aan alle verwachtingen van beleid tegemoet te komen, zoals ook de Nationale Ombudsman regelmatig rapporteert. De moeite die het ouderen kost om informatie te doorgronden, en de digitale vaardigheden die ze nodig hebben bij het aanvragen van zorg, worden ernstig onderschat of weg geredeneerd met de beleidswens tot zelfredzaamheid.^{xii} De angst van mensen om fouten te maken en terug te moeten betalen weerhoudt sommigen zelfs van het aanvragen van hulp. Niet-gebruik is echter een fors probleem, want daardoor raken mensen die hulp nodig hebben buiten beeld.

Dit leidt tot afstand en machtsverschillen tussen diegenen die de regels maken en handhaven, geld en voorzieningen verdelen, en de mensen die hulp nodig hebben maar daar tegenover geen vuist kunnen maken. Dat doet afbreuk aan wat mensen van de overheid mogen verwachten als basis in het sociaal contract. Dat wordt versterkt als daarbij komt dat mensen een wantrouwende houding ervaren, wanneer ze zich continu moeten verantwoorden over de zorg die ze gebruiken en waarom ze zichzelf niet kunnen redden, als fraudeur worden gezien of het gevoel hebben iets verkeerd te doen. Dat drukt enorm op mensen in afhankelijkheidsposities. Bij de inburgering van statushouders zagen we dat ook bij de dreiging van sancties op het verblijfsrecht als je niet binnen drie jaar ingeburgerd bent.

IV. Korte termijn-denken belemmert aanpak structurele vraagstukken. De grote transitie rond klimaat of veranderingen in de samenstelling van onze bevolking nemen vele decennia in beslag. Net als investeren in goede zorg en onderwijs. Het vergt beleid over kabinetsperiodes heen en minder focus op wat peilingen daarover zeggen. Voor de politiek zijn de gevolgen in het hier en nu groot, zeker als keuzes pijnlijk zijn in de portemonnee van burgers. De verleiding is groot ze vooruit te schuiven.

Denk aan duurzaamheidsbeleid. Bedrijven moeten erop kunnen rekenen dat investeringen in duurzame bedrijvigheid over een langere periode kunnen worden gedaan, en dat ze daarbij een overheid tegenkomen die zo mogelijk faciliteert maar betrouwbaar is. Dat geldt ook voor woningverduurzaming. Mensen zijn bevreesd dat een volgend kabinet of college andere beslissingen neemt en de steun voor isolatie of zonnepanelen intrekt. Dan zit je met enorme kosten. Het leidt vooral tot terughoudendheid bij mensen met minder middelen in wijken waar isolatie wellicht als eerste nodig is. Dat verdiept scheidslijnen. Er is behoefte aan consistent lange termijn beleid dat structurele problemen aanpakt en vertrouwen van bedrijven en burgers behoudt.^{xiii}

In crisistijd worden de lange termijn effecten van de crisis en de crisisaanpak ook vaak onderschat.^{xiv} De lange termijn effecten op de economie of het psychisch welbevinden van mensen kunnen lang aanhouden, of later opkomen. Als alle aandacht uitgaat naar het virus onder controle krijgen, hoe begrijpelijk ook, is er beperkt aandacht voor de structurele problemen op langere termijn door beperkende maatregelen, zoals rond bijvoorbeeld kansengelijkheid op de arbeidsmarkt en het onderwijs of het uitblijven van de investering in toekomstbestendige banen. Ook dat heeft invloed op vertrouwen.^{xv}

V. Niet willen terugkijken en gebrek aan reflectie door teveel haast. Er is nauwelijks rust en ruimte voor reflectie in de dagelijkse werkelijkheid van beleid en politiek. De continue druk van (sociale) media en Kamervragen maakt dat men lastig loskomt van de korte termijn focus en niet over kabinetten heen kan kijken. Dat is een ernstig patroon, omdat juist de momenten van terugkijken en reflectie voor de nodige tegenspraak en tegenmacht kunnen zorgen, en voor bijstelling van of herbezinning op beleid.

De aanpak van de coronacrisis bevestigt het beeld dat meer en tijdige reflectie nodig is. Deze crisis is een meervoudige crisis, al vanaf het begin. Het is belangrijk om naast het doorrekenen van beleid op aantallen potentiële besmettingen, in de besluitvorming voldoende oog voor te houden voor wat we fatsoen, sociaal minimum, rechtvaardigheid en menswaardigheid vinden. Dat raakt mensenrechten en belangrijke onderliggende waarden in onze samenleving, en daarmee ook of beleid effectief en legitiem is. De directe dreiging van de volksgezondheid vergt uiteraard een gerichte aanpak. Als een crisis langdurig aanhoudt en vanuit 1 dominant perspectief bestreden wordt ontstaat het risico dat verschillende andere rechten en vrijheden minder zwaar gaan wegen: wie gaat er voor in de zorg, in onderwijs of bij steun aan bedrijven of bij familiebezoek. Dat leidt tot normverschuivingen en onduidelijkheid over machtsuitoefening, die in een democratische rechtsstaat onwenselijk zijn.^{xvi} Ook dat stelt ons sociaal contract op de proef.

Zo laat onderzoek van de RIVM-gedragseenheid zien dat 71% van de respondenten niet begrijpt waarom sommige beperkende maatregelen nodig zijn en in welke situaties. De effectiviteit wordt betwist, zeker nu meer mensen gevaccineerd zijn.^{xvii} De sociale wrijving werd al groter,

bijvoorbeeld tussen mensen die voor of tegen de avondklok of bezoekbeperkingen waren, en wordt versterkt rond het vaccineren en de verplichte coronatoegangsbewijzen. Ook het risico op stigma en polarisatie is in crisistijd groot: sommigen krijgen groepsgewijs de schuld. Van de Aziaten aan het begin van de crisis, tot de jongeren die 'van God los' waren op hun vakantie of de mensen met twijfel over vaccinatie die als virus-wappies worden weggezet. Een meervoudige crisis vroeg en vraagt om een meervoudige aanpak en een navolgbare weging van alle belangen en rechten van mensen.

Naast ruimte voor reflectie, moet kennis daarover ook gebruikt worden. In crisistijd is dat door haast niet altijd het geval. Voor blikwisselingen op dezelfde werkelijkheid heb je ook advies uit de bestuurskunde en andere gedrags- en sociale wetenschappen nodig. De planbureaus hebben kennis aangeleverd, net als de gedragsunit van het RIVM en universiteiten. Maar inzichten die er wel lagen werden regelmatig weggewuifd of minder snel gebruikt door minder urgentiegevoel op dat moment. De aandacht voor bijvoorbeeld het mentaal welzijn is uiteindelijk wel onderdeel van de aanpak geworden, mede door druk vanuit de samenleving.

Reflectie ontstaat dus niet vanzelf. Dit roept bestuurskundige ontwerp vragen rond crisisbesluitvorming op. Een plek zoals het OMT die had, was en is nog steeds voor andere disciplines niet weggelegd. Adviezen uit maatschappelijke hoek kwamen en komen niet met hetzelfde gewicht de besluitvorming binnen als medische en epidemiologische. Om reflectie te stimuleren moeten we ruimte voor blikwisselingen organiseren. Daar zijn sterkere *checks en balances* voor nodig. Reflectie alleen is onvoldoende, er moet geleerd kunnen worden, en dat moet je inregelen.

VI. Er vindt te weinig afweging van waarden plaats. In de achterliggende decennia is veel beleid verzakelijkt vanuit een managementperspectief. Via principes van marktwerking en decentralisatie, waarbij vraagstukken van solidariteit via een protocol of richtlijn geregeld werden.^{xviii} Zo oogt de borging van een publiek belang bijna iets technocratisch, waarbij het fundamentele debat over publieke waarden niet sturend hoeft te zijn. Dat is natuurlijk een misvatting. Het raakt de kern van het sociaal contract: dat wat sociale basis en fatsoen is, wat we rechtvaardig vinden en hoe daar over wordt gedacht lokaal en landelijk (en internationaal).

In tal van beleidsdossiers zien we terug dat de overheid efficiënter en zakelijker moest opereren, meer aan de samenleving over moest laten die meer in eigen verantwoordelijkheid moest doen. Bijvoorbeeld bij beleid dat statushouders in Nederland moest helpen versneld werk te vinden en deel te nemen aan de samenleving. Monitoring van het RIVM, SCP en WODC laat in de tijd zien hoe het met deze mensen gaat.^{xix} Er leeft een groot aantal opvattingen over het al dan niet opnemen van vluchtelingen en op welke wijze. Het moeten 'echte' vluchtelingen zijn, die daadwerkelijk hun land hebben moeten verlaten vanwege acute nood. Nederlanders combineren die houding ten aanzien van vluchtelingenopvang met zorgen over arbeidsparticipatie en veiligheid. Veel mensen zien het als een morele plicht om vluchtelingen op te vangen, maar stellen daar ook voorwaarden aan. In het beleid dragen statushouders een eigen verantwoordelijkheid voor inburgering en het leren van de Nederlandse taal, maar waren lang niet altijd in staat hun weg te vinden naar de juiste instanties. De markt van taalcursussen loste dat dus niet op en daarachter ligt

een meer fundamentele vraag naar hoe we naar statushouders, de samenleving en zowel solidariteit als culturele verschillen kijken. Als die weging van waarden en de toets op de realiteit geparkeerd worden dan realiseer je als beleidsmaker de doelstellingen niet. In het sociaal domein onderzoek zien we daarnaast maar beperkt terug dat lokaal de waarden discussies plaatsvinden over de groepen met wie je meer of minder solidair zou willen zijn en wat er nodig is aan zorgzaamheid. Het ervaren keurslijf van (te) beperkte middelen en complexe regels slokt alle tijd op. De aanname van de wetgever was dat die weging van waarden lokaal plaats zou vinden en dat uit- en aanbesteding van zorg en ondersteuning tot de beste keuzes zou leiden. Onduidelijk is echter voor veel mensen waar ze een beroep op kunnen doen bij de overheid, omdat er onvoldoende hulp beschikbaar is of van onvoldoende kwaliteit, in feite wat de sociale basis is. Verschil toestaan tussen gemeenten is een ding, de sociale ondergrens kwijtraken in de uitvoering is een ander. Dat haalt de bodem onder het sociaal contract weg. Dat staat op het spel. Deze tijd vraagt om waardevol besturen waarin waarden zorgvuldig worden gewogen.^{xx}

Kortom. Burgers stellen inmiddels vaker vragen bij de eerlijkheid en betrouwbaarheid van hun overheid. Dat is niet vreemd als je deze patronen op je in laat werken. Je hoeft het niet altijd eens te zijn met overheidsbeleid, maar als professionals en burgers zich in de uitvoeringspraktijk geen raad meer weten of zich onverschillig gaan opstellen is er een probleem. Beleid en politiek lijken, ook door uit- en aanbesteding van publieke taken, steeds minder zicht op die uitvoeringspraktijk te hebben. De nadruk op bedrijfsmatig werken drukt de menselijke maat weg. Internationaal vergeleken ligt het institutioneel vertrouwen nog steeds hoog, maar de schuring die we constateren verbaast dus niet, net als de dalende trend. Vertrouwen komt onder druk te staan door reële problemen van mensen die al langer niet werden opgelost, en door onduidelijkheid over wat van de overheid verwacht mag worden.

Structurele ongelijkheden institutioneel vertrouwen

Toch is het zeker niet alleen kommer en kwel. Ons leven wordt ook niet louter door overheidsbeleid bepaald, maar de ene burger heeft er wel meer mee te maken dan de ander. Het is voor velen goed leven in ons land, zo verwoordde de regering het in de Troonrede van 2021. Ondanks alle problemen rondom de coronacrisis, kansenongelijkheid in het onderwijs of problemen in de jeugdzorg. Internationaal gezien en door de tijd gaat het met het grootste deel van onze bevolking goed tot zeer goed, maar tegelijkertijd constateert het SCP al jarenlang hardnekkige verschillen. Samen met het CBS lieten we onlangs zien dat deze al jaren eenzelfde beeld geven.^{xxi} Toch voelt dat niet zo als je het politieke en publieke debat over groeiende ongelijkheid en dalend vertrouwen volgt. Hoe zit dat?

We zien op basis van onderzoek dat het om ruim 20 procent van de bevolking gaat die vele jaren met een stapeling van achterstand te maken heeft op het terrein van werk, onderwijs, gezondheid en sociale netwerken, en ook achterstelling ervaart. We zien dat zij zich steeds minder gewaardeerd voelen door het meer welvarende deel, met wie het alsmaar beter lijkt te gaan, en door de politiek. Zij lopen aan tegen de zojuist besproken problemen rond beleid en uitvoering, omdat zij vaker met de instanties van de overheid te maken hebben. Het lukt hen steeds minder vanzelfsprekend om met hard studeren en werken een betere toekomst te verwerven, en dat was wel altijd uitgangspunt van ons sociaal contract (de meritocratische

werking van onze systemen erodeert). Bij elkaar opgeteld vertaalt zich dit nu naar hardnekkiger en luider pessimisme en onbehagen. Ook als in de tijd de ongelijkheid in aantallen mensen niet groter wordt, kan het probleem wel groter worden.

De crisis heeft nu die al bestaande structurele ongelijkheid onverbloemd op tafel en onder het vergrootglas gelegd. De gevolgen voor eenzame ouderen, mensen in tijdelijke contracten of achterstandsleerlingen en jeugd in het algemeen blijken groter en structureler dan voor veel anderen. Sommigen met wie het ogenschijnlijk goed ging, ervaren bovendien ook wat een tijdelijk contract in de praktijk betekent als het tegengit. Zoals ZZP'ers of horeca ondernemers en mensen die corona gehad hebben. Mensen met meer zekerheden in het leven pakken de draad sneller op. Ook werd duidelijk hoe snel de crisis naast onderlinge betrokkenheid ook tot sociale wrijvingen versterkte polarisatie kan leiden.

De problemen waren dus al fors en Covid heeft ze verdiept.^{xxii} Beleid is vaak gefragmenteerd, soms onuitvoerbaar en de onderliggende oorzaken worden niet altijd gezien en doorbroken. Dat versterkt de ervaren structurele ongelijkheid en is niet goed voor het sociaal en institutioneel vertrouwen. Dit roept zowel twijfel als boosheid op over de uitkomsten van ons sociaal contract in de praktijk, maar ook over overheidshandelen.

Bijsturen en herbezinnen

Waar komt het door dat tunneldenken niet wordt doorbroken, dat alternatieve kennis te weinig ruimte krijgt, reflectie nauwelijks plaatsvindt en de lange termijn zo ingewikkeld gevonden wordt? Wat zijn de oorzaken, uitgaande van de goede wil van beleids- en besluitvormers? Wat leren de besproken voorbeelden ons?

Bij de introductie van het sociaal leenstelsel vond bijsturing plaats op basis van de ex ante evaluaties, vooral rond te optimistische verwachtingen over het leengedrag en doorstuderen van MBO'ers. Ruimere mogelijkheden bijvoorbeeld om terug te betalen bleken echter onvoldoende. Ze stroomden minder door. Studenten bleven wel studeren, maar maakten hoge schulden met lange termijn gevolgen. De herbezinning op onderliggende waarden vond minder plaats, zoals wat te doen bij een toename van ongelijkheid in de samenleving, in toegang tot onderwijs maar ook later op de arbeidsmarkt of bij wonen en gezinsvorming. De druk om het bereikte politieke compromis uit te voeren was groter. De brede toets op uitkomsten zou nu centraal moeten staan als de Tweede Kamer het leenstelsel afschaft. Bij het beleid gericht op statushouders hadden lokale overheden te weinig ruimte om hun verantwoordelijkheid waar te maken, samen met opvanginstanties en het Rijk, om rekening te kunnen houden met wat realistisch is voor statushouders en met de impact op de lokale samenleving. Dat speelt al bij de vraag of iemand de taal nu beter leert in een AZC of bij een werkgever, en of er zorg verleend mag worden. Dat lijken kwesties van bijsturing als het misgaat, maar er gaan wisselende mensbeelden achter schuil en een onduidelijke rolverdeling. Bij de nieuwe Inburgeringswet lijkt daarvan te zijn geleerd, lijken gemeenten handelingsruimte te krijgen en zien we een gezamenlijke visie en aanpak van alle betrokkenen ontstaan, gericht op de integrale aanpak in de opvang van asielzoekers tot aan huisvesting en integratie.

De aanpak van de coronacrisis legt veel van de besproken patronen onder het vergrootglas. Niet alleen de korte termijn focus is de oorzaak, maar er is ook beperkte ruimte voor reflectie en het gebruik van alternatieve beschikbare kennis. Hoe begrijpelijk de focus op de strijd

tegen een dodelijk virus ook is, de overheid moet voorkomen in een tunnel te raken en in onrealistische verwachtingen over het gedrag van mensen. Algemeen belang is ook dat een langdurend welbevindeneffect gewogen wordt of dat bedrijven, al dan niet gedwongen door klimaatbeleid, keuzes zullen maken die tot baanverlies kunnen leiden, en dat de omgang met burgerrechten nadrukkelijk vanuit de bijzondere rol die de overheid heeft jegens alle burgers dient te worden beargumenteerd. Als de overheid die andere belangen en rationaliteiten te weinig bedient of weegt, komt vertrouwen in gevaar.

Een hoofdoorzaak voor de constatering dat overheidsfunctioneren de invullingen uitvoering van het sociaal contract in de weg staat lijkt dus dat in het overheidshandelen te vaak een rationaliteit domineert, ingegeven door bijvoorbeeld een politiek compromis of een crisissituatie. In de besproken beleidsdossiers domineert veelal het bereiken van doelmatigheid en kostenbeheersing via uitbesteding, decentralisatie, meer eigen verantwoordelijkheid en new public management. Herman Tjeenk Willink schrijft: *‘De afstand tot de burger nam, ook letterlijk toe. En zo verdween de menselijke maat’*.^{xxiii}

Een oorzaak is ook dat als tekortkomingen ter tafel komen dit slechts leidt tot kleine aanpassingen in budgetten, het vergroten van efficiency of het stimuleren van samenwerking in de praktijk, maar ook tot ingewikkelde verantwoording en regels. Vaak vanuit dezelfde rationaliteit als waarmee het beleid was ingestoken. Daarmee worden niet de onrealistische verwachtingen aan het adres van professionals of burgers weggenomen, bijvoorbeeld over zelfredzaamheid. De problemen blijven voortduren, zeker als beleidsmakers zich moeilijk in die situaties van mensen kunnen inleven. Zelfredzaamheid vereist niet minder maar meer eisen voor goede publieke voorzieningen, inlevend ambtelijk vakmanschap, en het besef dat geprivatiseerde voorzieningen dat niet vanzelf oppakken.^{xxiv}

De overheid hoort bij te sturen als de sociale basis voor mensen en in regio's tekortschiet. Er komt nog een aantal oorzaken voorbij. Zo zien we een politieke cultuur waarin fouten maken nauwelijks mag, wat leren lastig maakt. Daarnaast wordt de burger lang niet altijd niet serieus genomen, of juist gewantrouwd, wat in het nadeel werkt van mensen in kwetsbare posities die door het verantwoordingsbos de bomen niet meer zien of geen hulp meer durven aanvragen. De uitvoering wordt dusdanig aan banden gelegd door procedures en controles dat ook professionals moeilijk aan professionele verwachtingen kunnen voldoen. Inzicht in wat burgers en professionals ervaren kan beleid helpen. De politiek kan dat nadrukkelijker wegen bij het sluiten van compromissen.

Conclusie: beleid zit vol goede bedoelingen, maar de dieperliggende oorzaken van manifeste uitvoeringsproblemen die ons sociaal contract in de weg zitten, wijzen erop dat herbezinning op het overheidsfunctioneren nodig is om maatschappelijke problemen op te lossen en daar draagvlak voor te behouden. Dus hoe we kennis organiseren, ambtelijk vakmanschap stimuleren dat uitgaat van meerdere rationaliteiten die in overheidsbeleid aan de orde moeten zijn,^{xxv} en een betere invulling van het burgerperspectief. Hoe stimuleren we dat?

Nieuwe bestuurscultuur begint bij realiteitscheck op het sociaal contract

Een grote uitdaging, ook voor bestuurskundigen, is na te gaan hoe het sociaal contract meer van burgers uit kan gaan, en hoe zij gerechtvaardigd vertrouwen in overheidshandelen kunnen hebben en houden, en er duidelijkheid bestaat over ieders rol en verantwoordelijkheden.^{xxvi}

Schep duidelijkheid over uitkomsten en rolverdeling

Ik ben op zoek gegaan naar oorzaken voor ontevredenheid bij burgers, en problemen in de uitvoering. Natuurlijk lopen meningen in een democratie uiteen over oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken, maar er moet vertrouwen zijn in een overheid die eerlijken rechtvaardig handelt en alle belangen weegt. Burgers moeten op sociale bescherming kunnen terugvallen. Dat brengt me terug bij het begin van deze lezing. Het gaat om consensus over wat overheden en burgers of bedrijven wederzijds van elkaar mogen verwachten en met welke aannames over ieders rol. Op dat punt zijn andere keuzes nodig. Het sociaal contract heeft een duidelijker normatief oriëntatiepunt nodig. Wat voor uitkomsten zijn voor burger en samenleving gewenst? Brede welvaart zou daarvoor als (nieuwe) basis kunnen dienen. Dat is veelomvattender dan in beleidskokers te kijken naar inkomen en economische groei, het bestrijden van milieuvervuiling of investeren in onderwijs. Het gaat over keuzes voor nu en later, over en tussen gezonde leefomgeving en leefstijl, duurzame economische groei, kansengelijkheid en democratie. Je moet in het ene investeren om op het andere resultaten te boeken, vaak na verloop van tijd. Dit vraagt veel van zowel burgers, als bedrijven en overheden.^{xxvii}

Reality check op beleid en het handelen van overheid en burgers

Een serieuze check op de uitvoerbaarheid van beleid wordt daarmee een fundamentele toets aan ons sociaal contract. Het vergt toetsing van overheidshandelen in drie stappen:

1. Neem het leven van mensen als uitgangspunt en dat loopt niet langs beleidskokers. Zorg dat beleid meer integraal over domeinen heen werkt. Durf *brede welvaart* als basis voor het regeerakkoord te nemen, daarbij politieke keuzes over gewenste uitkomsten te maken en beleid te toetsen op de bijdrage aan een inclusieve en duurzame samenleving.^{xxviii} Het definiëren van dat algemeen belang vergt van de overheid te weten wat burgers drijft, wat hun wensen en ervaringen zijn, en welke structurele ongelijkheid en onrechtvaardigheden zich voordoen. Er is visie op mens en maatschappij nodig om vervolgens korte aan lange termijn beleid te verbinden. Doe je dat niet dan blijven beleidsdossiers loszand met grote kans dat de ene beslissing niet bij de andere past, met uitvoeringsproblemen en afbrokkelend vertrouwen als gevolg.
2. Daar moeten *rollen en verantwoordelijkheden* bij worden verdeeld, met realistische randvoorwaarden op financieel of juridisch en uitvoeringsgebied om het waar te kunnen maken. Durf opgavegericht te werken en bestaande overheidslagen, ingerichte systemen en beleidskokers los te laten als startpunt van redeneren.^{xxix} Durf verantwoordelijkheid te delen met bedrijven en burgers. Daarvoor moet je scherp hebben wat gemeenten, bedrijven, professionals en burgers zelf vinden waar ze van zijn. Of burgers zelfredzaam kunnen en willen zijn, en onder welke voorwaarden. Of professionals ruimte krijgen en hoe. De overheid zelf moet zich ervan bewust zijn niet zomaar van verantwoordelijkheden in een democratische rechtsorde te kunnen onttrekken, ook niet als efficiency-denken domineert, zoals ten aanzien van de sociale grondrechten. De staat hoeft en kan niet alles oppakken, maar wat ze doet moet volgens de regels van de democratische rechtsorde en codes van goed bestuur.
3. Daarbij is het *gebruik en het benutten van de beschikbare kennis een onmisbare schakel*. Durf reëel tijd te nemen om te kijken of de feiten en alternatieve inzichten gekend en gedeeld worden. Dat is voor draagvlak in de uitvoering cruciaal, en doe er dan ook meer mee. Stap af van de gedachte dat kennis wel extern kan worden ingehuurd of

wordt gebruikt als het zo uitkomt. Voor vertrouwen van burgers moeten alternatieve en aanvullende inzichten echt de revue passeren, onontkoombaar zijn. Dat vergt ambtelijk vakmanschap en stevigere positionering van kennis en onafhankelijk advies, en van instanties zoals de Ombudsman,^{xxx} als onderdeel van het sociaal contract.

Deze check op wederzijdse verwachtingen en haalbaarheid van beleid vergt continue dialoog en is geen eenmalige actie, omdat de wederzijdse afhankelijkheid tussen burgers en overheid de kern van onze democratische rechtsorde is. Een nieuwe bestuurlijke cultuur gaat dus over het voldoen aan gerechtvaardigde verwachtingen over de uitkomsten van beleid en wie daarvoor verantwoordelijkheid neemt. Het is niet zomaar een beetje beter samenwerken en imago verbeteren van de politiek. Het gaat om een sociaal contract waarbinnen beleid problemen van en met burgers oplost. Dan bepalen mensen vervolgens zelf wel of ze de overheid weer willen vertrouwen. Dat is de nieuwe bestuurscultuur.

Eindnoten

ⁱ Zie ook eindverslag informateur Tjeenk Willink bij de kabinetsformatie van 2017 en in 2021.

ⁱⁱ Zie de oratie *Was Getekend: op weg naar een vernieuwd sociaal contract in de zorg* van Kim Putters, Erasmus Universiteit Rotterdam 2017; en *Een lokaal sociaal contract*, SCP, 2018. Pieter Omtzigt schreef in 2021 het boek *Een nieuw sociaal contract*. In de *Volkskrant* schreven Kim Putters en Feike Sijbesma in januari 2020 een oproep te komen tot een nieuw sociaal contract.

ⁱⁱⁱ Zie onder meer het boek *Kleiner denken, groter doen* van Herman Tjeenk Willink in 2018; en het boek *Veenbrand: smeulende kwesties in de welvarende samenleving* van Kim Putters, 2018. In een gezamenlijke brief aan de informateur schrijven diverse uitvoeringsorganisaties, zoals de SVB, het UWV en het CBR dat meer rekening gehouden moet worden met de uitvoerbaarheid van beleid, omdat deze in de praktijk vastloopt.

^{iv} In *Sociaal domein op koers?* bracht het SCP eind 2020 de inzichten uit jarenlange monitoring en evaluatie van de decentralisaties in het sociaal domein bijeen met lessen die oproepen tot bijsturen en herbezinnen. Ook diverse publicaties van de Nationale Ombudsman en de Algemene Rekenkamer wijzen daar meermaals op. Samen met Reinier van Zutphen en Ewout Irrgang werd in 2020 daarover een interview aan Trouw gegeven.

^v Zie onder meer enkele SCP publicaties, zoals: *Passende zorg voor ouderen thuis*, 2021; *Net als thuis*, 2018.

^{vi} Eind 2019 verscheen de eind evaluatie van de Participatiewet van het SCP, nadat eerder al tussentijdse resultaten werden gepubliceerd om tijdige bijsturing mogelijk te maken.

^{vii} Policy brief '[In uitvoering. Een analyse van het op statushouders gerichte beleid wat er nodig is om dit beleid te verbeteren](#)' van het SCP, WODC en RIVM, 2021.

^{viii} [Dossier maatschappelijke effecten corona | Onze samenleving in tijden van corona | Sociaal en Cultureel Planbureau \(scp.nl\)](#).

^{ix} In *De studie waard* verrichte het SCP in 2013 een ex ante evaluatie naar de invoering van het sociaal leenstelsel. Het SER jongerenplatform bracht in de periode daarna onder meer ervaringen van jongeren in kaart en gevolgen voor bijvoorbeeld wonen en werk. De Nationale Ombudsman pleitte meermaals ervoor om het perspectief van de oud student centraal te stellen bij het innen van studieschulden.

^x Tussentijdse resultaten Evaluatie Participatiewet, *Van sociale werkvoorziening naar Participatiewet*, 2018.

^{xi} Zie langlopend SCP onderzoek naar gevers en ontvangers van mantelzorg, onder meer *Blijvende bron van zorg*, 2020.

^{xii} Zie diverse (jaar)rapportages van de Nationale Ombudsman over de complexiteit van regelgeving in het sociaal domein, met name voor mensen in kwetsbare posities.

^{xiii} De opvattingen en houdingen van burgers werden door het SCP in kaart gebracht in *Klimaataanpak: toekomstbepalende keuzes voor onze samenleving*, 2021. In de *Balans van de Leefomgeving* en in de *Nacht van de Leefomgeving* van het PBL staat in 2021 ook het burgerperspectief centraal.

^{xiv} In adviesbrieven van het SCP, CPB en PBL wordt het kabinet geadviseerd aangaande de aanpak van de coronacrisis en wordt gepleit voor een integrale aanpak met brede welvaart als basis en het verbinden van korte termijn crisisbestrijding aan lange termijn structurele vraagstukken rond o.a. economie, arbeidsmarkt, onderwijs en zorg.

^{xv} De laag vertrouwen samenleving, de vijfde meting ([Kennisswerplaats Leefbare Wijken – Brengt kennis, beleid en uitvoering dicht bij elkaar. \(kenniswerplaats-leefbarewijken.nl\)](#)).

^{xvi} In *Bestuurskunde*, oktober 2021, schrijven Paul Frissen en Henk den Uijl dat de overheid bewuster met vormen van machtsuitoefening en definiëring van vrijheden moet omgaan en lessen uit de crisis moet trekken rond de bredere weg van waarden en belangen.

xvii Dit komt naar voren in de meting van de gedragsunit van het RIVM d.d. 12 september 2021.

xviii Dit sluit aan bij analyses van Herman Tjeenk Willink in zijn vele bijdragen zoals in *Groter denken, kleiner doen*, 2018, en in *Kan de overheid crises aan?* 2021.

xix Policy brief '[In uitvoering. Een analyse van het op statushouders gerichte beleid en wat er nodig is om dit beleid te verbeteren](#)' van het SCP, WODC en RIVM, 2021.

xx Lezing Kim Putters voor de Nederlandse GGZ ter gelegenheid van het afscheid van voorzitter Jacobine Geel, *Waardevol besturen in crisistijd*, 1 oktober 2021.

xxi De stand van het land brengt het SCP in kaart in onder meer de Sociale Staat van Nederland. De studie *Vershil in Nederland* duidt en verklaart de verschillen en structurele ongelijkheid in Nederland, 2014; 2021. Het CBS en het SCP lieten in oktober 2021 zien dat het de structurele verschillen relatief stabiel zijn. De impact van corona op lange termijn is nog lastig in te schatten. Godfried Engbersen c.s. van de Erasmus Universiteit Rotterdam bracht de impact van corona voor de regio Rotterdam – Den Haag in kaart, 2021.

xxii Zie onder meer L. Kuijper en K. Putters in *Zicht op de samenleving, over de maatschappelijke effecten van corona*, SCP, 2020,

xxiii In *Kan de overheid crises aan?* van Herman Tjeenk Willink (p. 115-116), 2021. Volledige citaat: *Managers houden niet van differentiatie. Dat is kostbaar. De vervanging van mensen door ICT systemen vanwege kostenoverwegingen versterkt dat proces, het persoonlijk contact verdween. Algoritmen kennen geen mensen. Het niveau en de positie van functionarissen die met die systemen moeten werken, maakt rekening houden met het individuele geval nog lastiger. De vooronderstelling dat groter beter en goedkoper is, stimuleerde de ontwikkeling naar grootschaligheid.*

xxiv In de Groene Amsterdammer d.d. 14 oktober 2021 schrijft Coen van de Ven 'Hoe Den Haag uit Nederland verdween' en er regio's ontstaan waarin de publieke voorzieningen in het geding zijn gekomen door een dominante beleidstheorie gericht op markt, decentralisatie en efficiëntie.

xxv Zoals prof.dr.ig. Snellen het ons destijds met zijn Tilburgse oratie *Boeiend en geboeid* al leerde.

xxvi Zoals filosofen als Locke en Rousseau betoogden is een sociaal contract het initiatief van burgers die met elkaar risico's delen. In latere periodes werd het sociaal contract meer iets dat als door de overheid werd opgelegd beschouwd. Kan de pendule weer meer richting de burger?

xxvii Zie de brief van CPB, PBL en SCP aan de Tweede Kamer over de ontwikkelingen rond brede welvaart: [CPB-2021+20++brf+aan+mw.+Arib+inzake+pva+CPB-PBL-SCP+Verankering+Brede+Welvaarts-denken+in+begrotingssystematiek+van+Kabinet+en+Kamer 8+febr \(4\).pdf](#)

xxviii Naast de drie planbureaus heeft VNO-NCW de strategische visie van uit brede welvaart opgesteld en heeft de Studiegroep Begrotingsruimte in 2020 geadviseerd om brede welvaart te verankeren in de begrotingssystematiek voor de komende regeerperiode. In Koersen op de Samenleving hanteert het SCP de brede welvaart als basis voor zijn inbreng in de kabinetsformatie 2021.

xxix De commissie Ter Haar adviseerde in 2020 het opgavegericht werken als uitgangspunt voor overheidshandelen te nemen. In de brief van de Secretarissen-Generaal aan informateur Tjeenk Willink d.d. 12 april 2021 benadrukken ook zij het centraal stellen van de opgave en niet van organisatorische veranderingen of departementale herindelingen.

xxx In de motie Hoekstra-Kaag in een van de Tweede Kamerdebatten in het kader van de kabinetsformatie 2021 (april) geeft de Tweede Kamer aan te willen komen tot herijking van het sociaal contract waarin macht en tegenmacht een centrale rol zouden moeten krijgen.