



# De menselijke staat

Burgerperspectief als voorwaarde voor  
een toekomstbestendig sociaal contract



# De menselijke staat

Burgerperspectief als voorwaarde voor  
een toekomstbestendig sociaal contract

Kim Putters

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is een interdepartementaal, wetenschappelijk instituut, dat – gevraagd en ongevraagd – sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht. Het scp rapporteert aan de regering, de Eerste en Tweede Kamer, de ministeries en maatschappelijke en overheidsorganisaties. Het scp valt formeel onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het scp is opgericht bij Koninklijk Besluit op 30 maart 1973. Het Koninklijk Besluit is per 1 april 2012 vervangen door de ‘Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus’.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2022

Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Figuur: Textcetera, Den Haag

Omslagontwerp: Aleid Landeweerd, Ontwerpwerk

### **Copyright**

U mag citeren uit scp-rapporten, mits u de bron vermeldt.

U mag scp-bestanden op een server plaatsen mits:

- 1 het digitale bestand (rapport) intact blijft;
- 2 u de bron vermeldt;
- 3 u de meest actuele versie van het bestand beschikbaar stelt, bijvoorbeeld na verwerking van een erratum.

### **Data**

scp-databestanden, gebruikt in onze rapporten, zijn in principe beschikbaar voor gebruik door derden via DANS [www.dans.knaw.nl](http://www.dans.knaw.nl).

### **Contact**

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

[www.scp.nl](http://www.scp.nl)

[info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)

Via onze website kunt u zich kosteloos abonneren op een elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

# Inhoud

1	Democratie vereist sterker burgerperspectief in overheidsbeleid	5
	Leeswijzer	6
2	De mens achter de burger in beleid	8
2.1	Kwesties van verschil	8
2.2	Maatschappelijke opgaven door de bril van burgers gezien	10
2.3	Menselijke verschillen van belang bij de aanpak van maatschappelijke opgaven	15
3	Afstand tussen burger en beleid	18
3.1	Waar het beleidsmatig vaak misgaat	18
3.2	Onoplosbare dilemma's	20
4	De Menselijke Maat	24
4.1	Burgerperspectief in vijf elementen: De Menselijke Maat	24
4.2	Werkwijze voor een meer responsieve overheid	30
5	Nieuw sociaal contract tussen burgers, overheid en samenleving	36
	Literatuur	38
	Woord van dank	41

## Hoofdstuk 1

# Democratie vereist sterker burgerperspectief in overheidsbeleid



# 1 Democratie vereist sterker burgerperspectief in overheidsbeleid

Nederland is een land van vele verschillen tussen mensen, in opvattingen en gedragingen. Rekening houden met die diversiteit is niet eenvoudig, maar wel een randvoorwaarde voor legitiem overheidshandelen in onze democratische rechtsstaat. Dat staat ter discussie als overheidsbeleid onuitvoerbaar en ineffectief is of zelfs mensen tegenwerkt, maar ook als specifieke groepen burgers zich structureel tekortgedaan voelen door (onderdelen van) het systeem, en daar ook reden toe hebben (Van Noije 2019). Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) blijkt vaker dat beleid niet volgens de bedoelingen uitpakt. Sommige mensen ervaren bovendien meer dan anderen problemen rond bijvoorbeeld werkzekerheid of toegang tot de politiek. Dat leidt tot gescheiden werelden en kan polarisatie aanwakkeren (Hoff et al. 2021). Wat is er aan de hand?

Op verschillende terreinen verwacht de overheid steeds meer eigen verantwoordelijkheid, participatie en aanpassingsvermogen van burgers. De aannames over wat burgers allemaal wel en niet zullen of kunnen doen, kloppen vaak niet of blijken onrealistisch (SCP 2022; Veldheer et al. 2012). Als de overheid de situatie van mensen niet begrijpt, is beleid niet alleen ineffectief, maar kunnen de gekozen oplossingen de problemen zelfs vergroten. Door een niet realistisch beroep op zelfredzaamheid krijgen mensen in de meest kwetsbare posities niet altijd de zorg die ze nodig hebben. Veel jonge mensen zijn in de problemen gekomen door het leenstelsel in het hoger onderwijs. Werkenden zijn niet geholpen met een verlofregeling als het gebruik ervan niet bespreekbaar is op de werkvloer. Het zijn voorbeelden van hoe beleid en de werkelijkheid van burgers uiteen kunnen lopen. Daarnaast worden vanuit een meritocratisch ideaal de oplossingen voor tegenslag en de route naar succes vaak gekoppeld aan de eigen inzet en talenten van mensen. Het ideaal van gelijke (start)kansen op maatschappelijk succes op basis van persoonlijke verdiensten schetst echter, zo weten we al langer, een te simpel beeld (Sandel 2020). Meer opleiding biedt kansen, maar sociale komaf is sterk bepalend. De belofte dat hard werken een betere toekomst oplevert, gaat niet voor iedereen op. Er spelen voortdurend in- en uitsluitingsprocessen op grond van bijvoorbeeld afkomst, sekse of opleiding. Kansengelijkheid ontstaat al vroeg, door de opleiding en het werk van ouders, en de kansen die school biedt. Minder-geschoolden leven korter en in minder goede gezondheid, hebben minder kansen op vast werk, en hun kinderen krijgen regelmatig lagere schooladviezen (Onderwijsinspectie 2022; Ravestein et al. 2022). Scheidslijnen worden dieper als overheidsbeleid niet bijdraagt aan oplossingen of problemen zelfs groter maakt. Als de overheid dan ook de eigen inzet van mensen als belangrijke verklaring voor succes hanteert, doemt het beeld op van 'winnaars en verliezers'.

Ons sociaal contract, dus de geschreven en ongeschreven regels over hoe we met elkaar omgaan en wat overheden, maatschappelijke instellingen, burgers zelf en bedrijven wel en

niet van elkaar mogen verwachten werkt steeds minder goed, zeker voor sommige groepen zoals mensen met minder opleiding. Het is niet vreemd dat hun vertrouwen in de politiek lager ligt, en dat zij minder toekomstperspectief ervaren. Hun invloed in de politiek is ook minder groot (Putnam, 2015; Schakel, 2020).

We realiseren ons in Nederland bovendien dat de jongere generatie het waarschijnlijk niet vanzelf beter krijgt en dat louter economische groei en meer individuele keuzevrijheid hierbij geen antwoord bieden. De maatschappelijke opgaven van deze tijd vragen om meer gemeenschappelijkheid en burgerperspectief. Denk aan de energietransitie, digitalisering, de aanpak van kansenongelijkheid en hoe we kunnen samenleven in een meer diverse en internationaal georiënteerde samenleving. Ze vragen veel van iedereen en de overheid moet burgers daarin meenemen. Een democratische samenleving heeft een sterk, rechtvaardig en verbindend verhaal nodig over het goede leven in ons land, welke opgaven rond duurzaamheid en inclusie dat met zich meebrengt, en welke normen nodig zijn voor de sociale basis waar niemand doorheen mag zakken. Maar het moet ook duidelijk zijn welke offers dat van iedereen vraagt. Dus: wie draagt welk deel bij en welke verschillen vinden we daarbij rechtvaardig?

Het Sociaal en Cultureel Planbureau onderzoekt al bijna vijftig jaar de kwaliteit van leven van de Nederlandse burgers, net als hun ervaringen met de overheid en hun opvattingen over het overheidsbeleid. Kennis over de rollen die mensen dagelijks vervullen en welke vormen van in- en uitsluiting in de samenleving daarbij aan de orde zijn, helpt zowel bij het begrijpen van situaties waarin mensen zich bevinden, als bij het doorgronden van lastige samenlevingsvraagstukken rond sociale cohesie en vertrouwen. Dat versterkt de legitimiteit van overheidshandelen. Met het burgerperspectief als denk- en handelingskader – een menselijke maat – draagt dit essay bij aan beter beleid en een meer verbindend verhaal over ‘ons’, aan een nieuw sociaal contract (Omtzigt 2021; Putters 2017, 2018).

## Leeswijzer

Paragraaf 2 schetst hoe divers Nederland is en hoe maatschappelijke opgaven in de praktijk uitpakken voor verschillende groepen burgers. Paragraaf 3 maakt duidelijk waar het misgaat in het vinden van oplossingen in beleid en welke dilemma's er aan de orde zijn. Paragraaf 4 presenteert De Menselijke Maat met een handelingsperspectief voor de overheid. In paragraaf 5 staan enkele conclusies over de betekenis daarvan voor de legitimiteit van beleid en een nieuw sociaal contract.

## Hoofdstuk 2

# De mens achter de burger in beleid





## 2 De mens achter de burger in beleid

De toenemende diversiteit in onze samenleving stelt onze manier van samenleven en wat we daarbij van elkaar verwachten (ons sociaal contract) voor uitdagingen. Er is meer burgerperspectief nodig om dat preciezer te kunnen duiden. Dat gaat over een goed onderbouwd inzicht in hoe het met mensen gaat, hoe zij maatschappelijke opgaven ervaren, hoe ze de toekomst tegemoet zien en hoe overheidsbeleid daar invloed op heeft (of niet). Burgerperspectief staat voor meer dan de optelsom van meningen van burgers. Er is veel variëteit, maar ook homogeniteit in onze samenleving; er zijn dus verschillen én overeenkomsten tussen mensen en hun posities. Inzicht daarin is van belang om in te schatten hoe een aantal maatschappelijke opgaven ingrijpen in het leven van mensen en welke rol overheidsbeleid daarbij speelt.

### 2.1 Kwesties van verschil

Verschillen zijn er in zijn algemeenheid altijd tussen mensen. Onze samenleving kent dan ook vele gezichten, wat door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (Jennissen et al. 2018) eerder werd getypeerd als ‘hyperdivers’. Deze verschillen tussen mensen vertalen zich naar hun maatschappelijke posities, kansen, houdingen en gedrag ten opzichte van de samenleving en elkaar. Tegelijkertijd zien we ook overeenkomsten in bijvoorbeeld levensverwachting of kansen op werk, bijvoorbeeld naar opleidingsniveau. Er is dus tegelijkertijd verschil en homogeniteit en daar moeten we mee om zien te gaan. Dat begint met het ordenen van onze inzichten, zonder daarin uitpuittend te willen zijn of mensen in hokjes te willen plaatsen.

In de eerste plaats zijn er dus de meer algemene verschillen tussen mensen die gerelateerd zijn aan maatschappelijke posities. Gemiddeld scoren Nederlanders hoog op internationale lijstjes van bijvoorbeeld opleidingsniveau, levensverwachting en geluk. Ook de lage werkloosheidspercentages vallen al jaren op. Er gaan wel verschillen achter die cijfers schuil, onder meer in gezondheid en werk- en inkomenszekerheid. De verdeling van hulpbronnen, zoals gezondheid en werk, is een manier om die verschillen in kaart te brengen, net als de individuele mogelijkheden en kansen die daaruit voortkomen (en wat de overheid op basis daarvan mag en kan verwachten). Hulpbronnen zijn altijd ongelijk over de bevolking verdeeld, maar de vraag is waar dit onrechtvaardigheden, zoals uitsluiting en achterstelling, met zich meebrengt. Mensen met meer opleiding leven langer (tot zeven jaar verschil met praktisch geschoolden en ongeschoolden) en zijn langer gezond (oplopend tot een verschil van bijna twintig gezonde levensjaren). Ze hebben ook vaker werk- en inkomenszekerheid en toegang tot politieke en sociale netwerken die hen verder kunnen helpen. Deze verschillen zijn structureel, ze lijken door de tijd heen nauwelijks te veranderen, net als de gevolgen voor de maatschappelijke positie en (het gebrek aan) kansen van mensen.

Uit de studie *Vershil in Nederland* (Hoff et al. 2021; Vrooman et al. 2014) blijkt dat zo'n 21% van de mensen met een stapeling van problemen rond onder andere inkomen, werk, sociale netwerken, gezondheid en discriminatie te maken heeft met een achterstand in brede participatie in de samenleving. Voor bijna 35% van de mensen geldt het tegenovergestelde en is de uitgangspositie heel goed, maar ook mensen met wie het goed gaat kunnen alleen zijn, tegen problemen aanlopen en de overheid nodig hebben. Zo'n 40% zit er tussenin en is soms onzeker over werk en het kunnen combineren van werken, leren en zorgen, of over pensioen en of de ondersteuning die ze nodig hebben wel beschikbaar en betaalbaar is. Als er iets wegvalt, zoals een arbeidscontract, of als er mantelzorg nodig is, kan dat een domino-effect hebben op alle onderdelen van het leven. Zeker als er niet op korte termijn een oplossing is. Bij de middengroep is de zorg over hun situatie en het gevoel van onzekerheid sterker geworden. Binnen deze drie groepen is er dus veel variatie in maatschappelijke positie en draagkracht.

In de tweede plaats hebben mensen gedurende de levensloop ook verschillende interacties en omgangsvormen met elkaar, met maatschappelijke organisaties, bedrijven en de overheid. Ze kunnen daarbij verschillende rollen innemen, wat ook effect heeft op hun maatschappelijke positie. Ook dit beïnvloedt de kansen, de houding en het gedrag ten opzichte van de samenleving en elkaar. Zo zijn de meeste mensen naast werknemer bijvoorbeeld ook vader of moeder, vriend(in), mantelzorger of student. We combineren die rollen. De manier waarop we dat doen, verschilt per levensfase, maar bijvoorbeeld digitalisering heeft ook de mogelijkheden om rollen te combineren uitgebreid. Er zijn oneindig veel mogelijkheden om met elkaar contact te houden en snel te communiceren. Ook onder ouderen neemt het gebruik daarvan fors toe; de coronacrisis heeft daar een extra impuls aan gegeven. Het beïnvloedt ons werk, het onderwijs en andere vormen van maatschappelijke participatie. De interacties tussen mensen bieden dus kansen, maar kunnen ook problemen veroorzaken, bijvoorbeeld als mensen moeilijk werk en zorg kunnen combineren, waar dat wel van hen verwacht wordt.

De interacties tussen mensen zijn in dertig jaar sterk gewijzigd. Zo is de manier waarop we werken en communiceren sterk veranderd, maar er zijn in die periode ook ongeveer 26% meer huishoudens bijgekomen (Boelhouwer en Wennekers 2017). Dat heeft veel sociale contacten veranderd. We wonen vaker alleen, scheiden vaker, leven langer en komen er op latere leeftijd ook vaker weer langere tijd alleen voor te staan. Veel kinderen – vooral onder meer-geschoolden – wonen niet meer zo vaak dicht bij hun ouders en gaan ook na studie of een eerste baan niet terug naar de regio waar ze vandaan komen. Dat heeft gevolgen voor de mogelijkheden om mantelzorg te verlenen of sociale contacten fysiek te onderhouden, dus voor de sociale infrastructuur. Meer dan vroeger hebben mensen echter individuele mogelijkheden om het leven vorm te geven. We zijn mobieler en zijn daarnaast vrijer in het kiezen van levensovertuigingen. De meerderheid laat zich niet meer sturen door een religie of ander hoger doel in het leven, maar richt zich in het hier en nu op eigen keuzes en een zinvolle inrichting van het leven (De Hart et al. 2022).

Er is ten slotte ook een diversiteit aan opvattingen, normen en waarden. Dat komt onder meer door religieuze diversiteit met een groeiende groep (soms wel en soms niet be-lijdende) moslims, naast christenen en bijvoorbeeld joden. Ook is er een steeds grotere groep die het geloven op een eigen manier inricht of op een andere manier zin aan het leven geeft. Naast diversiteit in religie of levenshouding is er een grotere diversiteit in poli-tieke overtuigingen en oriëntaties op de wereld. Soms hebben mensen een meer interna-tionaal georiënteerde houding die letterlijk over grenzen gaat, waar ze (vaak individueel beleefde) vrijheid aan ontlennen. Soms hebben mensen een meer nationaal of lokaal ge-oriënteerde houding die is gericht op het behoud van verworvenheden en bijvoorbeeld tra-dities. Het een sluit het ander niet uit, maar deze diversiteit aan opvattingen kan bij belangrijke politieke of maatschappelijke thema's (Europa, klimaat, corona, Sinterklaas) polariseren langs scheidslijnen zoals opleidingsniveau. Academics hebben meer kansen op werk en een lang leven, maar zijn bijvoorbeeld ook vaker internationaal georiënteerd en positiever over de politiek en de toekomst (Beugelsdijk et al. 2019; 2021). Het respecteren van elkaars oriëntaties en leefwijzen, maar ook het doorgronden van waar deze vandaan komen, is een forse opgave voor onze diverse samenleving (Vogels et al. 2021).

## 2.2 Maatschappelijke opgaven<sup>1</sup> door de bril van burgers gezien

Gegeven de diversiteit aan mensen, omgangsvormen, opvattingen en oriëntaties, en de veranderingen door vergrijzing, migratie en nieuwe technologie, bijvoorbeeld nieuwe communicatiemiddelen en digitalisering, liggen er verschillende grote opgaven voor de komende jaren. Daarbij constateren we vaker dat er aanwijsbaar en structureel iets mis lijkt te gaan in de wijze waarop de overheid in beleid omgaat met het burgerperspectief. Beleid is niet altijd effectief. Eerder stelden we al dat – tegen de beleidsdoelstellingen in – som-mige groepen harder en vaker worden geraakt dan andere. Dat zet de legitimiteit van de politiek en het overheidshandelen onder druk. We gaan daar later op in, maar eerst laten we zien hoe dit in een aantal maatschappelijke opgaven werkt vanuit het perspectief van de burger.

### Maatschappelijke opgave I: Hoe geven we iedereen de kans op zinvol en volwaardig meedoen?

Er ligt een forse opgave op het gebied van kansengelijkheid, persoonlijke ontwikkeling en participatie van iedereen in onze diverse samenleving, dus ook hoe burgers dat zinvol en volwaardig kunnen doen. Dat draagt bij aan onze brede welvaart. Maar om dat op verschil-lende leefdomen mogelijk te maken, is er behoefte aan een integrale visie op meedoen. Iemand is immers niet alleen werknemer, maar ook familielid, vriend, mantelzorger of con-sument. Mensen zorgen naast hun werk voor kinderen en anderen. Ze ontwikkelen zich en hebben vrijwilligerswerk en hobby's. Het gemak waarmee ze deze rollen en activiteiten combineren, ook gezien ontwikkelingen als vergrijzing en digitalisering, bepaalt mede de kwaliteit van leven van mensen, maar beïnvloedt ook de sociale ongelijkheid en sociale samenhang (Roeters et al. 2021).

Van Campen en Olsthoorn (2022) bepleiten daarom een brede visie op meedoen aan de samenleving, maar ook diversificatie naar de levensfase waarin mensen zich bevinden. Het maakt uit of je het over jongeren hebt die hun leven opbouwen, en bij wie tegelijkertijd veel samenkomt, zoals scholing, zoeken naar werk, het vinden van een huis en het starten van een gezin (SER Jongerenplatform 2019), of dat het bijvoorbeeld gaat over een oudere die eenzamer wordt, wat meer ondersteuning nodig heeft en in beweging wil blijven. Zinvol en volwaardig meedoen gaat dan over verschillende dingen, van werk tot zorg en kunstbeoefening of sport en je vrienden nog ontmoeten, maar veelal ook over het combineren van al deze activiteiten. In het beleid zitten aannames, bijvoorbeeld over wat een jongere als scholier of student geacht wordt te doen, maar ook wat er van een mantelzorger verwacht wordt. Hoe pakt dat uit in de praktijk?

*Een voorbeeld. Eén op de vijf (!) scholieren woont samen met een langdurig ziek gezinslid en neemt de zorg van dat gezinslid (deels) voor zijn of haar rekening (Nap et al. 2020; De Roos et al. 2020). De scholieren ervaren daarbij minder steun van anderen, voelen zich minder geaccepteerd en lopen kans gepest, buitengesloten of uitgelachen te worden. Daardoor hebben ze meer psychosomatische klachten dan andere scholieren, bijvoorbeeld inslaapproblemen. De emotionele druk van de zorgsituatie weegt vaak zwaarder dan het feitelijk bieden van zorg. Scholieren met een ziek gezinslid voelen zich onder grote druk staan door het schoolwerk dat ze moeten doen. Uiteindelijk zal deze situatie in veel gevallen doorwerken in hun schoolprestaties en kan dat ze ook kansen ontnemen om zich verder te ontwikkelen. Spreekt de overheid hen met beleid aan en zo ja, hoe?*

*In het beleid gaat de overheid ervan uit dat mensen meer voor elkaar moeten doen en wat zorgzamer moeten zijn. Als dat niet lukt, wordt eventueel professionele hulp ingeschakeld. De overheid gaat vaak uit van een te rooskleurig beeld, namelijk dat veel mensen kunnen, willen of gaan mantelzorgen. Maar de mogelijkheid daartoe is sterk afhankelijk van de combinatie van rollen, de beschikbare tijd en de mate van stress die mantelzorg oplevert. Circa vijf miljoen mensen (60/40 vrouw-man) verrichten al mantelzorg en doen dat frequent. Dezelfde mensen moeten vaak meer doen en de rek raakt er soms uit. Er zijn ook (sociale) drempels, zoals schaamte of verlegenheid, om te vragen om nog meer zorg. De normerende werking van het overheidsbeleid, tot in het keukentafelgesprek, maakt dat mantelzorg voor veel mensen als een verplichting voelt, terwijl zij het zorgen eigenlijk vanzelfsprekend vinden, zonder dat een overheid dat vraagt. Naast veel ouderen die voor elkaar zorgen, komen deze zorgtaken dus ook vaker terecht op de schouders van schoolgaande jongeren. Er is weinig zicht op wat het voor hen betekent om alle rollen tegelijkertijd uit te oefenen, ook voor hun sociale leven. In het onderwijs overheerst, met de strakke toets- en selectiemomenten, de drang om snel te presteren. Dat verdraagt zich niet altijd met de intensiteit en momenten van de te verlenen mantelzorg. Dat probleem speelt ook bij stageplekken of tijdelijk werk, waar jongeren aan hoge verwachtingen moeten voldoen. De verwachtingen botsen en er lijkt een kwalitatief beter antwoord nodig.*

*Er is dus zicht nodig op wat de combinatie van onderwijs volgen, (deeltijd) werk en sociale participatie voor (jonge) mantelzorgers betekent, zowel voor hun persoonlijke ontwikkeling als voor hun maatschappelijke zorgbijdrage. En dat op de lange termijn.*

## Maatschappelijke opgave II: Hoe gaan we om met kwetsbaarheid in het sociaal domein?

Als mensen gezondheidsproblemen of schulden hebben, of als er sprake is van onbenut talent vanwege ongelijke kansen in school of werk, dan spreken we van vormen van kwetsbaarheid. Deze kwetsbaarheid kan tijdens de levensloop ontstaan of toenemen, zoals voor mensen die door arbeidsbeperkingen beschut werk nodig hebben of voor jongeren die afhankelijk zijn van gespecialiseerde jeugdzorg. Maar de kwetsbaarheid kan ook tijdelijk zijn en mensen kunnen tegelijk ook veerkracht tonen in andere activiteiten of met andere talenten. Mensen die doorgaans grip op het leven houden, kunnen ook in situaties terechtkomen waarin zij voor zichzelf of anderen (even) hulp of ondersteuning nodig hebben. Het effectief bereiken, ondersteunen en bieden van kansen aan mensen in dergelijke posities is de opgave. Zo'n 2,1 miljoen mensen krijgen ondersteuning vanuit het sociaal domein (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, Participatiewet en Jeugdwet). De overheid gaat er daarbij van uit dat mensen ook zelf hulp organiseren, maar niet iedereen is bereid of in staat om voor zijn of haar familielid of naaste te zorgen (De Klerk et al. 2022). Hoe pakt dit uit in de praktijk?

*Een voorbeeld. De overheid spreekt mensen meer aan op het nemen van hun eigen verantwoordelijkheid voor het langer thuis wonen op de oude dag. Dat heeft heel verschillende gevolgen. Als we de groep 65-plussers in ons land nader bekijken, dan zien we een grote variëteit aan leefsituaties en behoeften, en verschillende mogelijkheden tot zelfredzaamheid. Langer thuis wonen is niet voor iedereen of voor langere tijd de beste oplossing. Naar verwachting hebben we rond 2040 in Nederland bijna vijf miljoen 65-plussers, waarvan 800.000 tot 1.000.000 mensen meer hulpbehoevend zijn. Meer dan de helft van alle volwassenen is nu al 50 jaar of ouder. Minder-geschoolden hebben een lagere levensverwachting en vaker een combinatie van ziekten en beperkingen in de latere levensfase. Dit heeft meestal een relatie met (voormalige) arbeidsomstandigheden, inkomen en leefstijl. Meer-geschoolden hebben ook wel eens hulp nodig, maar zijn vaak vitaler en koopkrachtiger gedurende een langere periode van het ouder worden. Ouderen die zich een weg weten te banen door de bureaucratie, en langs de loketten, worden sneller geholpen. Of ze vinden hulp buiten het systeem, als zij die kunnen bekostigen. Met name de armste ouderen, zonder pensioen, zijn daartoe niet in staat. Er tussenin bevindt zich een grote groep gepensioneerden voor wie de vraag om overheidshulp sterk afhangt van of het inkomen op peil blijft, de zorgrekeningen betaald kunnen worden en de kinderen nog in de buurt wonen en mantelzorg verlenen. Dat is steeds vaker onzeker (Hoff et al. 2021).*

*De overheid spreekt de gevarieerde groep thuiswonende ouderen op verschillende manieren aan in beleid, maar in de allereerste plaats toch wel vanuit een positief beeld van een bovengemiddeld vermogend mens, die in staat is langer thuis te wonen, zorg te regelen, met mantelzorgers en een sociaal netwerk om zich heen. Natuurlijk kan ook een oudere in deze*

groep in een crisissituatie belanden, bijvoorbeeld door psychose of rouw. Aan de andere kant van het spectrum staat echter het beeld van de meest afhankelijke ouderen, voor wie verpleeghuiszorg of andere voorzieningen nodig zijn. Er is een groep ouderen die tussen die twee beelden in zit en soms wat hulp nodig heeft. Voor die tussengroep gaat het om lichtere hulp thuis, zoals goede thuiszorg, hulpmiddelen en woningaanpassingen. Op de momenten dat er zwaardere hulp nodig is of als er een crisissituatie ontstaat, wordt het ingewikkeld (Kromhout et al. 2020), terwijl die zich vrij snel voor kunnen doen, bijvoorbeeld als een partner wegvalt of als er een gebrek bij komt (Van Campen et al. 2013; De Klerk et al. 2019). Het aantal beschikbare mantelzorgers loopt de komende jaren ook fors terug (De Jong en Kooiker 2018). Mensen met complexe gezondheidsproblemen en beperkte sociale netwerken worden niet altijd goed geholpen in het huidige zorgsysteem (Plaisier en Den Draak 2021). De systemen van de (lokale) overheid, zoals de indicatiestelling voor hulpverlening, of de voortdurende druk aan de keukentafel rond de vraag wat iemand zelf kan regelen, sluiten niet altijd aan bij de situatie van mensen. Regelmatig blijkt het beroep dat iemand kan of wil doen op zijn of haar sociale netwerk kleiner dan de overheid hoopte, waardoor besparingen uitblijven of mensen verstoken blijven van hulp.

### Maatschappelijke opgave III: Hoe kunnen we goed samenleven in verscheidenheid?

In 2018 constateerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid dat de diversiteit naar afkomst in de Nederlandse samenleving wordt gekenmerkt door steeds meer kleinere groepen uit een groter aantal landen. We zien dat mede versterkt worden door wisselende migratiestromen, onder meer door crises elders in de wereld. Dat heeft gevolgen voor onze manier van samenleven en de sociale cohesie. Wanneer verschillen tussen groepen in kansen, positie en opvattingen dreigen uit te groeien tot scheidslijnen, groeit het risico op minder solidariteit, minder verbondenheid, minder sociaal vertrouwen en meer polarisatie. In wijken waar verschillende zaken samenkomen, bijvoorbeeld als er veel mensen met schulden wonen of als zij geen of minder kans op werk of betaalbare huisvesting hebben, blijkt dit soms sneller aan de hand te zijn. De uitdaging voor samenleven nu en in de toekomst is om hierbij onrechtvaardigheid, conflict en onbehagen te voorkomen. Hoe pakt dit uit in de praktijk?

*Een voorbeeld. Een brede groep in de bevolking steunt de komst van vluchtelingen, maar die steun is wel aan voorwaarden gebonden en mensen maken zich zorgen over tegenstellingen en spanningen in de buurt. Het moeten volgens de meerderheid 'echte' vluchtelingen zijn, die vanwege oorlog of vervolging hun herkomstland moeten ontvluchten (Mensink 2018). Centraal staat het criterium of ze het 'verdienen' hier te mogen (ver)blijven. De vraag naar social justice en rechtvaardigheid is niet zo eenvoudig. Het zogenaamde CARIN-model onderscheidt de criteria 'control, attitude, reciprocity, identity and need' om het onderscheid te maken tussen wie het wel en niet verdient, mede met het oog op de positie die mensen in de samenleving in kunnen nemen en wat ze daarbij nodig hebben (Meuleman et al. 2019). De eventuele steun voor de opvang van vluchtelingen gaat bij veel mensen gepaard met flink wat zorgen: zijn de aantallen niet te hoog, hoe zal het met hun integratie*

gaan en leidt hun komst niet tot overlastgevend gedrag? Dat wordt recent ook duidelijk uit verhalen van mensen die thuis vluchtelingen uit Oekraïne opvingen. Dat blijkt toch een stuk ingewikkelder, bijvoorbeeld qua houding en wederkerigheid, dan zij dachten toen zij zich bij het uitbreken van de oorlog opgaven om hen te huisvesten. Het is heel waarschijnlijk dat het positieve draagvlak daardoor afneemt, zeker als er ook mogelijke verdringing op de woningmarkt of druk op voorzieningen (denk aan scholen) ontstaat. Het is draagvlak onder voorwaarden. Het antwoord op de vraag of mensen het 'verdienen' kan en zal steeds verschuiven.

Voor het draagvlak is het van belang te beseffen hoe de overheid nieuwkomers in beleid aanspreekt. Het beleid heeft in de loop der jaren een groter beroep op de nieuwkomer zelf gedaan. Inburgering werd een voorwaarde om aan onze samenleving te mogen deelnemen, maar de verschillen in mogelijkheden van mensen zijn groot. Mensen uit Somalië hebben veelal minder opleiding en staan qua opleiding en culturele oriëntatie verder af van de Nederlandse samenleving dan bijvoorbeeld mensen uit Oekraïne. Daarnaast is langdurig verblijf in de opvang op wisselende locaties slecht voor bijvoorbeeld iemands psychische gezondheid. Uit onderzoek van onder meer het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat statushouders die tijdens de opvangperiode actief participeren, via vrijwilligerswerk en het leren van de Nederlandse taal (ook op de werkvloer), een betere start maken. Ze leren de taal sneller en hebben vaker een baan. Opvangbeleid gaat dus niet alleen over het doorlopen van de asielpcedure, maar ook over een eerste stap in de integratie. Door de volle azc's en het lange verblijf in de opvang kunnen statushouders vaak niet participeren in de samenleving (Huijnk et al. 2021).

Participatie door statushouders vergt in de praktijk veel samenwerking. Onder de nieuwe inburgeringswet die in januari 2022 in werking is getreden, hebben gemeenten een regierol, maar de samenwerking met het COA en de ministeries is natuurlijk belangrijk. Gemeenten kunnen niet zelf zorgen voor kleine opvangcentra en snelle procedures, dat is vooral een taak voor de landelijke overheid (Dagevos et al. 2021). Naast het bieden van opvang zijn dus participatiemogelijkheden van belang. Veel opvang gaat uit van zorgen en ontzorgen, en vertrouwt weinig op de zelfredzaamheid van mensen die door omscholing, talentontwikkeling en eigen initiatief oplossingen kunnen vinden. Er zijn ook positieve ontwikkelingen vanuit de samenleving zelf. Een interessant initiatief is dat van Cardiologiecentra Nederland om een medische opleiding gericht op statushouders te starten, zoals voor Syrische statushouders met een medische achtergrond. Voor vluchtelingen uit Oekraïne is de toegang tot de arbeidsmarkt inmiddels ook vergemakkelijkt, er is geen werkvergunning nodig.

Er leven dus verschillende beelden van de vluchteling: bijvoorbeeld dat van de afhankelijke vluchteling die veiligheid zoekt, maar ook dat van de werknemer of student. De ontvangende samenleving is soms gericht op barmhartige opvang en soms meer op participatie en maatschappelijke deelname door bijvoorbeeld werk. Maar de samenleving heeft ook zorgen om verdringing, bijvoorbeeld op de woningmarkt. Er komen dus, ook rond de opvang van vluchtelingen, verschillende mensbeelden voorbij, waar beleidsmakers zich van bewust moeten zijn, zodat ze onrealistische verwachtingen van zowel vluchtelingen als

de ontvangende samenleving kunnen voorkomen en een breder palet aan oplossingen kunnen vinden (Mensink 2018).

#### Maatschappelijke opgave IV: Hoe zorgen we voor meer representatie en vertrouwen?

De manier waarop we met maatschappelijke opgaven omgaan raakt ook een vierde vraagstuk, namelijk van representatie en vertrouwen. Het institutioneel en sociaal vertrouwen tussen meer- en minder-geschoolden lopen bijvoorbeeld nogal uiteen. Minder-geschoolden vinden vaker dan meer-geschoolden dat meer directe invloed (bv. via referenda) wenselijk is, bijvoorbeeld omdat zij zich niet of minder herkennen in beleid. Veel mensen willen zich gerepresenteerd voelen in de politieke instituties, maar zijn daar kritisch op. Alle vertrouwen is niet meteen verloren als er iets misgaat, maar opnieuw zien we dezelfde scheidslijnen voorbijkomen. Minder- of praktisch geschoolden herkennen zich minder vaak in beleid en politiek dan academici. Hun belangen klinken ook minder vaak door (Schakel 2020). Voor veel burgers geldt daarnaast dat zij betrokken (willen) zijn bij de dingen die hun directe leefomgeving en dagelijkse activiteiten aangaan, maar dat ze lang niet altijd de motivatie hebben om mee te doen in beleidsvorming en politiek. Voor het behouden of bevorderen van institutioneel vertrouwen is het onder andere van belang rekening te houden met de verschillen in behoeften van burgers, in de toegankelijkheid van procedures en de kwaliteit van informatie (Van den Broek et al. 2016a).

#### 2.3 Menselijke verschillen van belang bij de aanpak van maatschappelijke opgaven

De besproken verschillen tussen mensen en hun posities doen ertoe voor de manier waarop ze de maatschappelijke opgaven ervaren, maar dat biedt nog onvoldoende verklaringen voor bijvoorbeeld de in- en uitsluiting die zij daarbij in de samenleving ervaren. Het is van belang te expliciteren welke mechanismen plaatsvinden, om te begrijpen waarom sommigen meer of minder kansen ervaren, en wat beleid daarbij betekent.

Zo spelen soms *percepties en gedrag* een grote rol, bijvoorbeeld bij wat mensen van elkaar of van instanties verwachten, en andersom. We zagen dit recent nog terug bij de huisvesting in wijken. Velen vinden een betrokken wijk belangrijk, maar wonen liever niet naast statushouders of mensen met psychische klachten (Den Ridder et al. 2021). Ook is er sprake van ervaren discriminatie, zoals bij selectieprocessen op de arbeidsmarkt. Jongeren met een migratieachtergrond komen moeilijker aan het werk dan autochtone jongeren met hetzelfde cv. Het zijn voorbeelden waarbij percepties en houding uitsluiting in de hand kunnen werken.

Er kunnen ook zogenaamde *interactieproblemen* door botsend gedrag aan de orde zijn. Denk bijvoorbeeld aan de jonge mantelzorger die het niet lukt om met school passende momenten van toetsing af te spreken en tegelijkertijd thuis mantelzorg te verlenen. Of denk aan mensen met arbeidsbeperkingen die moeilijker dan de overheid aanneemt (beschut) werk weten te vinden, omdat de instanties hen onvoldoende kennen, de contacten tussen werk-



gevers en gemeenten niet optimaal zijn, men niet kan overzien wat er nodig is, en het financieel voordeliger is om mensen met lichte en eenvoudige problemen te helpen. Ook zijn er de *institutionele verklaringen* voor uitsluiting. Een gebrek aan (formele) mogelijkheden voor statushouders om deel te nemen aan het maatschappelijk leven bepaalt mede hoe snel ze de taal leren en of hun mentaal welbevinden daardoor achteruitgaat. Weer een ander voorbeeld is dat deeltijdwerk soms bewust aan vrouwen wordt aangeboden, vanuit stereotiepe beelden over draagkracht en beschikbaarheid. Veel vrouwen werken in deeltijd, verdienen minder dan mannen met hetzelfde werk en stromen minder door naar de top. De systemen van kinderopvang tot onderwijs, arbeidsmarkt en beloning zijn bovendien niet altijd zo ingericht, dat mensen vrije keuzes rond werk, gezinsleven en vrije tijd ervaren. De kans is groot dat die systemen juist ingesleten patronen versterken, omdat ze vanuit die achterliggende gedachten zijn ontworpen.

Tot slot kan er ook *zelfuitsluiting* plaatsvinden: burgers die bepaalde voorzieningen bewust niet of onterecht gebruiken, of zich onttrekken aan sociaal verkeer.

Er is dus een palet aan verklaringen dat te maken heeft met percepties en (keuze)gedrag, gerelateerd aan beschikbare hulpbronnen en opvattingen, maar ook aan institutionele verklaringen (systemen, beleid) en de interacties tussen burgers en instanties (op de arbeidsmarkt, in de zorg of in de buurt). In de voorbeelden over het leven van een jonge mantelzorger, de langer thuiswonende oudere en de nieuwkomer in onze samenleving werd dit samenspel zichtbaar.

Demografische trends, zoals vergrijzing en migratie, maar ook digitalisering en internationalisering kunnen de in- en uitsluitingsprocessen versterken of verzachten, en de vraag relevanter maken of ook de overheid mensen (on)rechtvaardig behandelt of discrimineert/uitsluit. Hoe we ouder worden, bepaalt bijvoorbeeld welke eisen we stellen en welke behoeften we hebben rond een goede kwaliteit van leven. De solidariteit en verwachtingen tussen generaties kunnen onder druk komen te staan. De diversiteit in culturele oriëntaties, soms leidend tot gescheiden leefwerelden, kan vraagstukken van wederzijds respect en polarisatie oproepen. Problemen bij de uitvoering van dienstverlening kunnen ertoe leiden dat mensen met een stapeling van problemen niet goed geholpen worden, zoals in het sociaal domein. Het zijn kwesties die niet enkel op het bordje van de overheid (kunnen) liggen, maar van iedereen iets vragen. Het overheidsbeleid speelt hier wel een belangrijke rol. Daar gaan we in de volgende paragraaf op in.

## Noot

- 1 Het kenmerk van maatschappelijke opgaven is dat ze zich niet aan grenzen van beleidsdomeinen of klassieke sectoren houden, net als in het dagelijks leven van mensen. Kenmerk is ook dat van de overheid geen panklare oplossingen verwacht kunnen worden, omdat er enerzijds onzekerheid bestaat over welk beleid wel of niet werkt in de praktijk en anderzijds burgers, overheden, bedrijven en de samenleving samen aan zet zijn en verantwoordelijkheden met elkaar delen.

## Hoofdstuk 3

# Afstand tussen burger en beleid



### 3 Afstand tussen burger en beleid

Het Sociaal en Cultureel Planbureau constateert regelmatig een forse afstand tussen de visie en mogelijkheden van burgers en wat overheidsbeleid van hen vraagt. Dat bemoeilijkt de aanpak van maatschappelijke opgaven en een rechtvaardige verdeling tussen groepen in de samenleving en richting toekomstige generaties. De legitimiteit van overheidsbeleid neemt daardoor af. Waar gaat het mis?

#### 3.1 Waar het beleidsmatig vaak misgaat

In de eerste plaats zien we als verklaring voor de afstand tussen burgers en beleid dat ‘de burger’ een afstandelijk begrip lijkt zonder gezicht. Ook de overheid zelf is er niet eenduidig over, ze hanteert wisselende visies. In de naoorlogse verzorgingsstaat koppelde men het begrip ‘burger’ sterk aan rechten van mensen, waar plichten tegenover staan. Die invulling zien we bijvoorbeeld nog steeds terug ten aanzien van sommige migranten die in tegenstelling tot anderen geen normale bijstandsuitkering of toegang tot de arbeidsmarkt hebben. In het sociaal domein is in de achterliggende periode echter het recht op zorg vervangen door een inspanningsverplichting van de overheid, waarbij diezelfde overheid de burger eerst aanspreekt op de eigen individuele verantwoordelijkheid om voor zichzelf en naasten te zorgen, maar de burger ook ziet als zelfredzame ‘klant’ die zelf keuzes maakt. In een op de gemeenschap gerichte visie op burgers zet men in op de sociale interacties in de *civil society*, met een beroep op gemeenschapszin. Dat zien we terug in een moreel appel om voor elkaar te zorgen. Dat kan overigens als verplichting voelen, zeker als mensen andere gedachten dan de overheid hebben over hoe (vaak) ze dat willen en kunnen.

De manier waarop de overheid burgers aanspreekt, is een keuze die niet per se goed of fout is, maar wel expliciet benoemd moet worden. De wisselende manieren waarop de overheid burgers aanspreekt, kunnen verschillende redenen hebben, van ideologische opvattingen over wat burgers wel en niet moeten doen, tot aan bezuinigingen. Op het moment dat de overheid bijvoorbeeld vooral de stijgende collectieve uitgaven aan banden wil of moet leggen, wat legitiem kan zijn, dan geeft een beroep op eigen verantwoordelijkheid de burger niet altijd de vrijheid of regie die er soms bij gesuggereerd wordt om zelf een invulling te kiezen. Dat wekt wantrouwen. ‘Burgers erkennen de noodzaak van kostenbeheersing en ervaren een zekere mate van burgerplicht, zolang ze maar niet het gevoel hebben dat de overheid haar taken gemakzuchtig over de schutting gooit’, aldus Veldheer et al. (2012).

In de tweede plaats moeten ook de gevolgen van de manier waarop burgers worden aangesproken doordacht worden. Er liggen gedragsvooronderstellingen besloten in de verschillende visies op burgers die tot problemen kunnen leiden, bijvoorbeeld als ze in de praktijk tegengestelde, onrealistische eisen aan mensen stellen (Feijten en Gebhardt 2022; rvs 2021). Er kunnen ook conflicterende aannames over het gedrag en de intenties van bur-

gers zijn. Bovendien kunnen mensen het er niet mee eens zijn, omdat de vooronderstellingen niet kloppen tegen de achtergrond dat mensen ook andere rollen (moeten) vervullen. Voorbeelden zijn te vinden rond tegenprestaties in de bijstand, de eis dat statushouders zelf een passende taalschool moesten kiezen (onder het inburgeringssysteem van vóór 2022), de verwachtingen van zelfredzaamheid in de zorg bij mensen voor wie dat niet lukt, of financiële prikkels rond woningverduurzaming die niet werken.

Als het beroep dat burgers op collectieve voorzieningen kunnen doen afhankelijk wordt gemaakt van hun gedrag vanuit een specifieke visie, bijvoorbeeld het tegengaan van potentieel misbruik of fraudegedrag van de rationeel calculerende burger, en daar wordt dan ook op gecontroleerd en gesanctioneerd, dan lopen mensen vast. Sommigen krijgen daardoor niet de hulp die nodig is, met het beeld van ‘eigen schuld’, terwijl er bijvoorbeeld ook nog een gezin te verzorgen is en banen gecombineerd moeten worden. Er wordt niet altijd realistisch nagedacht over de grenzen van wat voor mensen mogelijk is, en over de afspraak waar eigen verantwoordelijkheid eindigt en die van de overheid begint.

In de derde plaats zien we dat er een sterke politieke reflex is geweest om daar waar het in de uitvoering misloopt, in te zetten op het efficiënter organiseren van de dienstverlening, en deze om die reden strikter te scheiden van de beleidsvorming en aan te sturen met meetbare doelstellingen en SMART-geformuleerd beleid. Die *New Public Management*-gedachte waart al lange tijd rond (Commissie-Bosman 2020; Tjeenk Willink 2018, 2021; WRR 2017) en leidde tot een zekere ‘degradatie’ van de uitvoering ten opzichte van de beleidsdirecties van departementen. Er is een sterke neiging ontstaan om uitvoeringsproblemen te lang te negeren of te redeneren dat er tijd nodig is om te leren het beter te doen, en om dit met striktere controles en sancties bij te sturen (Commissie-Bosman 2020; Puffers 2021). De afstand tussen beleid en uitvoering heeft ervoor gezorgd dat beleidsmakers minder zicht hebben op hoe het echt met mensen gaat, hoe ze verschillende rollen tegelijkertijd invullen en wat dit van het beleid vergt. Het is dus niet enkel een kwestie van uitvoering, zagen we ook in de besproken casussen.

Deze ontwikkeling heeft geleid tot veel algemeen beleid gericht op standaardisering. Voor een groot deel van de doelgroep kan dat prima zijn, maar het pakt niet altijd goed uit voor mensen in kwetsbare posities, zoals blijkt uit de evaluaties in het sociaal domein (Kromhout et al. 2020). Mensen met lichtere hulpvragen worden sneller geholpen en vinden hun weg, maar mensen met complexe vragen niet. Vaak volgt dan weer de slinger terug met aanpassingen en uitzonderingen, als blijkt dat mensen vastlopen of als blijkt dat professionals de gelden op een andere manier inzetten. Incidentgedreven politiek versterkt dat verder. De neiging bestaat om in te zoomen op gevallen waar het misgaat en dan nog strenger te gaan controleren, waarmee de ruimte nog kleiner wordt om – daar waar de standaard niet goed uitpakt – maatwerk te leveren. De problemen worden dan juist groter. Ook dat leidt tot een soms wantrouwende houding van burgers en professionals tegenover de overheid. Het is van belang dat de politiek bij zichzelf te rade gaat wat ze vraagt met uniformerende maatregelen die in de praktijk botsen met hoe het leven van veel mensen en de praktijk van organisaties eruit ziet.

In de vierde plaats is de overheid selectief met het daadwerkelijk betrekken van mensen bij het beleid. Ze belijdt burgerparticipatie wel met woorden, maar er is een neiging om burgers vooral bij de uitvoering van beleid te willen betrekken, en niet bij de keuzes die in het beleid worden gemaakt. Dat is problematisch, omdat een deel van de mensen zich niet in de besluiten herkent en omdat de overheid (te) weinig zicht heeft op de situatie van burgers. Bovendien leidt het ook in de uitvoering niet altijd tot echte invloed. Sommige mensen zijn in staat zelf woonzorgvoorzieningen te organiseren met andere ouderen of een burgerinitiatief rond energievoorziening op poten te zetten. Maar dat spreekt vooral de mensen met meer hulpbronnen aan en niet iedereen ervaart echte invloed. Sommige groepen, met name die met minder opleiding, worden minder vertegenwoordigd en hun belangen worden minder bediend in beleid. Gebrek aan burgerperspectief leidt tot het risico dat het beleid bijdraagt aan scheidslijnen en wantrouwen bij een deel van de mensen, wat de legitimiteit van beleid niet ten goede komt. Meer mensen inspraak geven is overigens ook lastig, want die inbreng is even divers als de mensen zelf. Daar moet je als overheid iets mee. Burgers kunnen zelf bovendien ook moeite hebben met het verschil dat vervolgens ten opzichte van anderen wordt gemaakt. Het gaat dus niet alleen om het doen-vermogen, maar ook om representativiteit en de acceptatie van verschil.

### 3.2 Onoplosbare dilemma's

De discrepantie tussen de aannames en visies over de burger in overheidsbeleid en de werkelijkheid van burgers lijkt systemisch van aard. Het blijkt lastig om rekening te houden met de diversiteit aan mensen en posities. Wanneer standaardisering, incidentenpolitiek en te weinig zicht op de uitvoering ertoe leiden dat er te weinig begrip is voor de situatie waarin mensen zich bevinden en hoe beleid voor hen uitwerkt, kan dat mensen structureel op (grotere) achterstand zetten en uitsluiten. Als inspraak geen echte inspraak is, wordt dit verder versterkt, en als het wel tot verschillen in behandeling van mensen leidt, vindt ook niet iedereen dat rechtvaardig. Het leidt tot de conclusie dat het burgerperspectief in beleid onvermijdelijk tot een aantal dilemma's leidt die ingewikkeld zijn en niet goed oplosbaar. Hieronder worden de dilemma's uitgewerkt en in paragraaf 4.2 staat hoe de overheid daarmee kan omgaan.

#### Dilemma 1: Eigen verantwoordelijkheid versus solidariteit

Het eerste dilemma gaat over de solidariteit en eigen verantwoordelijkheid die de overheid van burgers vraagt en wat je daarbij collectief regelt (Putters 2014, 2021). Het is geen sinecure om een balans te vinden die past bij de diversiteit van onze bevolking en bij de veranderende noden en wensen. Er bestaat veel draagvlak in de samenleving voor zowel eigen verantwoordelijkheid als solidariteit. Veel mensen willen zelf keuzes kunnen maken, maar ook dat er wordt gezorgd voor mensen in kwetsbare posities. Ook als het even tegenzit, wil niemand dat bijvoorbeeld meteen alle inkomenszekerheid wegvalt. Ook het ouder worden kan heel verschillend uitpakken. Er zijn veel vitale ouderen die langer kunnen en willen

werken of langer zelfstandig thuis willen en kunnen wonen. Het tegenovergestelde is er ook, net als mensen die af en toe hulp nodig hebben. De levensloop is daarbij sterk bepalend, bijvoorbeeld de momenten waarop iemand afhankelijk wordt. Mensen variëren in hun mogelijkheden voor zichzelf te zorgen of op anderen terug te vallen, dus ook daar zijn keuzes nodig over wat je collectief als steun regelt. De diversiteit in de samenleving heeft tot gevolg dat sturen op standaardvoorzieningen of rechten steeds ingewikkelder wordt, omdat ze op maat moeten worden gerealiseerd en de behoeften steeds wijzigen. De overheid zal steeds moeten expliciteren wat basisrechten zijn die voor iedereen gelden.

### Dilemma 2: Maatwerk versus algemeen beleid

Het tweede dilemma gaat over de mate waarin de overheid in staat is maatwerk te leveren, maar ook voor iedereen geldend algemeen beleid te maken. Bij de jonge mantelzorgers zagen we dat het moeten presteren op school en het gelijktijdige beroep op hen om te zorgen voor zieke familieleden zwaar kan zijn. Maatwerk is nodig, zodat de jongere niet in een negatieve spiraal terechtkomt van slechte prestaties op school, voortdurende zorgverlening en sociaal isolement. Hetzelfde geldt bij nieuwkomers in ons land die verschillen in de mate waarin ze aan het werk kunnen en of hun achtergrond aansluit bij onze eisen aan diploma's en taalvaardigheid. Omgaan met verschil vraagt een balans tussen algemeen en gericht beleid, dat voor heel veel mensen prima kan werken, en maatwerk voor wie of wanneer dat nodig is. In het beleid moet steeds staan wat de overheid van burgers verwacht en wat burgers van hun overheid mogen verwachten. Het is van belang om inzichtelijk te maken wat de grenzen zijn aan het eigen kunnen en wat burgers van de overheid en professionals mogen verwachten (Nationale ombudsman 2022).

### Dilemma 3: Verplichting versus vrijwilligheid

Het derde dilemma gaat over de bevoogding en verplichting die de overheid soms toepast enerzijds en het doen van een moreel appel op vrijwilligheid anderzijds. De overheid heeft heel regelmatig een strak omlijnde gedachte over goed burgerschap en wat verantwoord gedrag is. Bijvoorbeeld over het langer thuis wonen door ouderen of over de jonge mantelzorgers die ook moet presteren op school. Mensen kunnen – bijvoorbeeld bij mantelzorg – echter ook een gevoel van bevoogding of verplichting ervaren, naast een als minder verplichtend ervaren moreel appel op wenselijk gedrag (dat ook normerend kan werken). Wanneer niet helder is wat er voor mensen tegenover staat, ontstaat er onduidelijkheid en wantrouwen, bijvoorbeeld als niet duidelijk is of er professionele hulp is als de vrijwillige inzet tekortschiet. Er ontstaat dus een dilemma als de overheid wel eisen, maar geen normen stelt. Kennis over het burgerperspectief is van belang voor het inzicht onder welke omstandigheden burgers zich aan een morele oproep of opgelegde maatregel willen en kunnen houden. De coronapandemie liet dat ook zien. Het is afhankelijk van de mogelijkheden en opvattingen van mensen of ze zich aan beperkingen kunnen en willen houden. En die kunnen flink uiteenlopen.

#### Dilemma 4: Representatie versus participatie

Het blijkt ten vierde ook lastig evenwicht te vinden tussen representatie en participatie van burgers in en bij beleid. Hoeveel rekening je met diversiteit kunt en moet houden, is begrensd, net als hoeveel verschil burgers daarbij zelf willen en kunnen accepteren.

We bespraken eerder dat het betrekken van burgers bij de uitvoering van beleid niet het vraagstuk oplost dat een deel van de mensen zich niet in het beleid herkent (Regeerakkoord Rutte IV 2021; SCP 2021). Meer burgerinitiatieven of inspraak in de uitvoering van reeds vastgesteld beleid kan het wantrouwen naar de overheid vergroten. Bovendien vinden mensen het niet altijd rechtvaardig dat sommigen toegang hebben tot andere of meer voorzieningen dan zijzelf. In allerlei dialoogtafels organiseren om te checken ‘wat mensen willen’ biedt geen antwoord op dit alles.

Ook zijn er grenzen aan participatie. Niet iedereen wil of kan in beleid meedoen, al willen mensen wel wat vaker iets te zeggen hebben over hun zorg, werk of onderwijs. In de besproken voorbeelden rondom woonvoorzieningen voor ouderen, jonge mantelzorgers en vluchtelingen bleek lang niet altijd bekend te zijn wat zij zelf willen of kunnen.

Het gevolg is dat de mensen die participeren, in beleid of in maatschappelijke activiteiten, dat soms nog meer gaan doen en dat de verschillen ten opzichte van diegenen die zich minder herkennen of die minder toegang hebben nog groter worden (het zogenaamde ‘mattheuseffect’).

Overheden en uitvoeringsorganisaties, maar ook politici, moeten dus een spade dieper, gevarieerder en preciezer over burgers leren praten. De uitdaging is te leren omgaan met de – vaak onoplosbare – dilemma’s die met het burgerperspectief samenhangen. Het gaat erom dat daar goed mee wordt omgegaan, zeker bij de aanpak van en samenwerking rond de maatschappelijke opgaven uit paragraaf 2.2: zinvol en volwaardig meedoen in de samenleving, de zorg voor mensen in kwetsbare posities, het samenleven in verscheidenheid en het versterken van representatie en vertrouwen. Die opgaven gaan per definitie over beleidskokers heen en vergen een integrale aanpak. Het blijkt verleidelijk om te vervallen in technocratische oplossingen gericht op *evidence based* en SMART-geformuleerd beleid, of om heil te verwachten van de toepassing van nieuwe technologie. Dat miskent echter dat er politieke keuzes rond verdelingsvraagstukken gemaakt moeten worden. Dat is niet neutraal en technisch op te lossen. Ook technologie slaat verschillend neer bij verschillende groepen, denk aan e-health. Er is een handelingskader nodig om dit te kunnen te doen.

## Hoofdstuk 4

# De Menselijke Maat





## 4 De Menselijke Maat

Wat mag niet ontbreken als we beter willen begrijpen hoe het met mensen gaat, hoe landelijk of lokaal beleid voor hen uitwerkt en hoe dit kan bijdragen aan de legitimiteit van overheidshandelen? Deze paragraaf presenteert een handelingsperspectief voor het omgaan met de geschetste dilemma's.

### 4.1 Burgerperspectief in vijf elementen: De Menselijke Maat

De hier gepresenteerde Menselijke Maat is geen checklist. We zijn er immers niet met het langslopen van aandachtspunten. Burgerperspectief in beleid vergt een houding. De Menselijke Maat moet worden verankerd in ieders werk. Nu volgen eerst de vijf elementen van De Menselijke Maat. Die worden aan het eind van deze subparagraaf nog eens kort op een rij gezet (zie infographic). In paragraaf 4.2 volgt een aantal voorwaarden om vanuit burgerperspectief te kunnen handelen.

#### Element 1: Leefsituatie, opinies en opvattingen (in kaart brengen)

Het is allereerst van belang te snappen hoe het met mensen gaat, wat mensen daar zelf van vinden, wat de gevolgen daarvan zijn voor hun houding en gedrag, en wat dit betekent voor henzelf, hun omgeving en de samenleving. Dat is meer dan een werkbezoek bij de start van de beleidsvorming. Dat gaat over de objectieve beschrijving en analyse van de leefsituatie, in termen van bijvoorbeeld opleiding en gezondheid, en de feitelijke ervaringen en gedragingen van mensen, dus bijvoorbeeld in werk en studie. Daarnaast gaat het over de subjectieve werkelijkheid van mensen, dus hun ervaringen, motieven en voorkeuren die bepalen tot welk gedrag ze komen. De betekenis van beleid en van sociale verschijnselen op collectief niveau zijn beter te begrijpen, te voorzien of te beïnvloeden als er meer inzicht bestaat in het individuele gedrag van burgers. Dat inzicht verkrijg je niet met oneindige getalsmatige monitoring van het gedrag en de wensen van mensen. Er is inzicht nodig in de onderliggende mechanismen die bijvoorbeeld al dan niet tot buurtinitiatieven, mantelzorg of vrijwillige inzet in de wijk leiden. Maar ook in wat dat vervolgens betekent voor de samenleving als geheel (macro), bijvoorbeeld in termen van sociale cohesie of vertrouwen (en de invloed van sociale uitsluiting en gescheiden werelden).

Er is in het publieke en politieke debat veel aandacht voor de opinies van mensen, maar het is van belang te achterhalen waar die opinies vandaan komen. Dat gebeurt veel minder. Opinies hangen onder meer samen met de leefsituatie, die kan leiden tot een breder gevoel van pessimisme, verweesd voelen van de politiek, tot boosheid vanwege een slechte behandeling aan een overheidsloket of zorgen om culturele diversiteit en de manier van samenleven. Mensen kunnen boos zijn om een bepaalde maatregel, bijvoorbeeld vanwege de kosten van een nieuwe energiebron, maar toch mee willen verduurzamen. Ze kunnen de verdeling van de lasten onrechtvaardig vinden. Het gaat erom te snappen waarom mensen bepaalde opinies en opvattingen hebben.

Dieperliggende opvattingen en overtuigingen sturen in sterke mate menselijk gedrag. De verklaringen voor opinies en opvattingen (en waarden en normen) zijn in een meer diverse bevolking gevarieerd (en niet altijd eenvoudig om mee om te gaan), maar kunnen op diverse manieren achterhaald en bevestigd worden (zie paragraaf 4.2). Ze maken duidelijk dat mensen niet voortdurend voor of tegen zijn, en dat het debat over polarisatie en onbehagen nuance behoeft.

### Element 2: Maatschappelijke posities en structurele ongelijkheid (duiden)

Vervolgens is er duidelijkheid nodig over de maatschappelijke posities van mensen. Als we over 'verschillen' in die posities spreken, gaat het onder meer over de ongelijke verdeling van hulpbronnen. We onderscheiden het economisch, sociaal, cultureel en persoonskapitaal van mensen. Dat gaat over de verdeling van inkomen, netwerken en gezondheid over groepen en hoe dat hun kansen en perspectief op de toekomst stuurt. De verschillen zijn in Nederland structureel van aard en zorgen voor tegenstellingen, zeker naarmate ook de arbeidsmarkt verandert en onze bevolking diverser wordt. Ze beïnvloeden de mogelijkheden van mensen om mee te doen, zoals we ook in de casussen lieten zien, en welke groepen (structureel) achterblijven.

Het draait in de praktijk veelal om combinaties van hulpbronnen en achtergrondkenmerken (intersectionaliteit). Als daar inzicht in bestaat, wordt het mogelijk om te begrijpen hoe bijvoorbeeld beleid uitwerkt. In- en uitsluiting kunnen worden veroorzaakt door scheidslijnen naar *hulpbronnen*, zoals opleidingsniveau en gezondheid, en naar *achtergrondkenmerken*, zoals migratieachtergrond, geslacht, seksuele geaardheid en leeftijd. Instituties lijken vaker in het voordeel van sommigen uit te pakken (veelal meer-geschoolden en koopkrachtigen). Met alleen oplossingen op het gebied van inkomensverdeling zijn we er dus niet als we kijken naar werkzekerheid op de arbeidsmarkt, toegang tot zorg of sociaal contact in de wijk. Daar is een combinatie van factoren aan de orde. Trends als digitalisering, vergrijzing en migratie kunnen bovendien bepaalde tekorten verdiepen, maar ook uitwegen bieden voor bijvoorbeeld toegang tot informatie en nieuwe vormen van communicatie, het waarderen van vakmensen, het tegengaan van segregatie, het investeren in sociale netwerken en het verruimen van mogelijkheden voor ouderen om actief te blijven in de samenleving.

### Element 3: Mensbeelden (achterhalen, toetsen en eventueel bijstellen)

Het is voorts cruciaal te achterhalen welke mensbeelden de overheid en ook professionals in beleid (en uitvoering) hanteren en hoe die zich verhouden tot de werkelijkheid van burgers. Mensbeelden gaan over wie mensen zijn, hoe ze zich gedragen en wat ze nodig hebben om te veranderen. Het zijn in feite de ideeën, beleving, percepties en het gedrag, maar ook de manier waarop beleidsmakers en wetenschappers dat zien of veronderstellen, inclusief de gewenste richting waarin het beleid mensen wil bewegen. Economen spreken vaak over de rationeel calculerende *homo economicus* of *bounded rationality* en de geneigdheid tot *optimising* die in de praktijk aan de orde zijn. Dus de mentale en andere beperkingen die gewoonweg maken dat je als mens niet alles kunt overzien bij de keuze die je

maakt, terwijl je daar zo optimaal en rationeel mogelijk mee om probeert te gaan. Sociologen beschouwen de mens veel meer in relatie tot anderen, de socialisatie die dat met zich meebrengt en ons vermogen tot samenwerken en onderlinge solidariteit (de *homo cooperans*) (De Moor, 2013). Disciplines kijken dan anders, met wisselende veronderstellingen over gedrag. In beleid zie je dat terug in een focus op de kiezende klant of juist op de zorgzame vrijwilliger.

Het gaat over meer dan doen-vermogen. Een oproep tot eigen verantwoordelijkheid is omgeven met veronderstellingen over wat dat is en hoe burgers dat moeten invullen (de verantwoordelijke burger), vaak beredeneerd vanuit het beeld van de *homo economicus*. Dat loopt in de praktijk tegen grenzen aan, en sluit – ook onbedoeld – mensen buiten. In onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau concludeerden we vaker dat het beeld van de zelfredzame burger in het nadeel werkt van mensen in meer kwetsbare posities, maar ook van bijvoorbeeld mantelzorgers die een keer hulp nodig hebben. Of studenten die uit angst voor een studieschuld niet verder studeren. De vraag die niet altijd beantwoord wordt, is wat mensen er zelf van vinden, welke mogelijkheden ze hebben, of eigen verantwoordelijkheid altijd goed gaat, en wat dit voor hen betekent. De beleidspraktijk kan verbeteren als de overheid bij de voorbereiding van nieuw beleid bewuster omgaat met de mensbeelden die leven bij alle betrokkenen.

Om die mensbeelden eerder in beeld te hebben schreef de Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving (RVS) in *Machtige mensbeelden* (2021) over hoe ‘machtig’ en sturend mensbeelden in beleid kunnen zijn. Feijten en Gebhardt (2022) stellen ook dat de complexe context waarin beleidsmakers rekening moeten houden met mensbeelden maakt dat ze snel naar vereenvoudigde voorstellingen van de werkelijkheid grijpen. Die neigen naar stereotypen. Dat doet de variatie in de doelgroep snel tekort en dat kan nadelig uitpakken voor (groepen) burgers, bijvoorbeeld voor hoe zelfredzaamheid ze kunnen zijn of door niet bij het beleid te betrekken dat ze ook andere rollen vervullen en niet alleen een voorziening gebruiken of willen optimaliseren. Het expliciteren van mensbeelden in wet- en regelgeving noemt de raad daarom geen vrijblijvende nevenactiviteit, maar het hart van het politieke debat. Dat gebeurt echter zelden. Steeds hoort de vraag te worden gesteld waarom een bepaald mensbeeld aan de orde is, hoe dat in de werkelijkheid van mensen uitpakt en of dat bijstelling verdient. Ook is het van belang de vraag te stellen of er in de bestaande regels iets moet veranderen om ermee om te gaan, dus in wetten en beleid of omgangsvormen, bijvoorbeeld minder vroege selectie voor jongeren in het onderwijs, ruimhartiger voorzieningen voor langer thuiswonende ouderen, of in organisatievormen (bv. minder verkokerde besluitvorming).

#### Element 4: Rollen (expliciteren) en interacties (doorgronden)

Voor de realiteitscheck is ook duidelijkheid nodig over de vele rollen die mensen vervullen in het leven, naast het zijn van een burger die te maken heeft met een overheid. En over hoe de combinatie van rollen uitpakt voor bijvoorbeeld de draagkracht en draaglast van mensen, maar ook welk effect dat heeft op mogelijke in- of uitsluiting. Ingewikkelde en

soms tegenstrijdige eisen en regels, of onbegrijpelijke informatie en weinig toegang tot ondersteuning, kunnen het combineren van rollen en taken in de weg zitten. Het helpt om preciezer te formuleren over welk type burgerschap we spreken bij die rollen. Welke burger wordt aangesproken met overheidsbeleid en waarom?

Burgerschap in een democratische rechtsstaat brengt rechten en plichten met zich mee. Je wordt ermee geboren. Als burger heb je verschillende rollen in relatie tot de overheid, zoals kiezer bij verkiezingen, inspreker bij politieke besluitvorming, afnemer van een dienst – jarenlang betiteld als de burger als klant – of als ingezetene die geacht wordt een legitimatiebewijs op straat te kunnen laten zien of belasting te betalen. In beleidssectoren als de zorg en het onderwijs zijn burgers ook nog patiënt, student of leerkracht. Maar zoals we eerder al schetsten: mensen hebben ook andere rollen te vervullen. Bijvoorbeeld als familielid en daarbinnen weer als zoon of vader of kleinkind en noem maar op. Of als vriend, collega, student, mantelzorger, buurvrouw en vrijwilliger bij een sportvereniging. Er is een bredere definitie van burgerschap nodig, aanvullend op en naast de zojuist geschetste definitie, meer ingebed in de gemeenschap of *civil society*, dus meer vanuit mensen en hun omgeving zelf geredeneerd en hoe zij daar oplossingen (kunnen en willen) bedenken. Het gaat over ‘de maatschappelijke verbanden die niet tot de staat behoren en waarvan de kern ook niet in de individuele levenssfeer of formele economie ligt’, aldus Dekker (1994). Geijssel et al. (2012) stellen: ‘(...) it addresses social cohesion, the coexistence of individuals and the development of social identities. (...) people give meaning to the notion of citizenship themselves and thus within their own personal/social spheres (...) Far from being defined in a one-sided, top-down manner, citizenship is thus rooted in the daily lives of people and constructed in a dynamic, bottom-up manner.’ Dit is relevant voor beleid, omdat beleid niet overal over gaat of hoeft te gaan.

#### Element 5: (Leren) omgaan met dilemma’s rond variëteit en homogeniteit

Het steeds opnieuw stellen van de vraag waarom mensen een bepaalde positie innemen, opvattingen hebben of (on)mogelijkheden ervaren, of waarom de overheid daarover een bepaald mensbeeld hanteert, helpt om mogelijke in- en uitsluiting te traceren en negatieve gevolgen zo mogelijk te voorkomen. De mate waarin we erin slagen om te gaan met de dilemma’s uit paragraaf 3.2 heeft invloed op het vertrouwen in een goed werkend sociaal contract. Per dilemma komt aan de orde waar een handelingsperspectief zich op kan richten. In paragraaf 4.2 wordt dat verder uitgewerkt.

- Voor het omgaan met het dilemma rond het aanspreken van mensen op eigen verantwoordelijkheid en op solidariteit is het van belang om de normen die voor iedereen gelden helder te maken. Zoals rond de sociale basis in ons land, door het scherper expliciteren van mensenrechten en (sociale) grondrechten, maar ook hoe die zo geborgd worden, dat niemand erdoorheen zakt. Mensen moeten weten welke gerechtvaardigde verwachting ze mogen hebben als de overheid meer eigen verantwoordelijkheid van hen vraagt.
- Voor het omgaan met het dilemma tussen het leveren van op de specifieke situatie gericht (fijnmaziger) maatwerk en algemener en breder geldend beleid is, naast hel-

- dere doelen, ook duidelijkheid nodig over rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Het moet helder zijn wanneer maatwerk nodig is en van wie dat iets vraagt.
- Voor het omgaan met het dilemma tussen bevoogding en verplichting enerzijds en moreel appel en vrijwilligheid anderzijds is duidelijkheid nodig over de gewenste samenleving op de (middel)lange termijn (wat is het gezamenlijke doel) en welke offers dat van mensen vraagt, maar ook welke ondersteuning daar tegenover staat. Het wordt lastig balanceren als ‘het waarom’ niet helder is (denk aan de grote opgaven rond duurzaamheid, of ten tijde van de coronapandemie) en als niet duidelijk is welke sociale basis gegarandeerd is.
  - Voor het omgaan met het dilemma rond de representatie van en participatie door burgers is de vraag relevant wie mee kan, wil en zal doen, zowel in directe participatie als in niet-politieke representatie, zoals door professionals en ervaringsdeskundigen (Van de Bovenkamp en Vollaard 2017). Daar horen randvoorwaarden bij, zoals begrijpelijke informatievoorziening, helderheid over momenten van bijvoorbeeld inspraak en wat daarmee wordt gedaan, ondersteuning van mensen vanuit het besef dat ze vele rollen tegelijk vervullen en een gesprek over wat hun verwachtingen zijn (Van den Broek et al. 2016a).

De Menselijke Maat brengt in beeld hoe mensen mee kunnen en willen doen, mee kunnen en willen praten, en mee kunnen en willen beslissen. Voor de dilemma's die daarbij komen kijken, zijn geen *fixed* en *evidence based* of neutrale oplossingen voorhanden. Afhankelijk van de politieke keuzes zal meer moeten worden ingezet op instrumenten als informatievoorziening, inspraak in beleid, zeggenschap in organisaties en het faciliteren van het combineren van rollen en activiteiten (interacties). Of op aanpassing van formele en informele ‘spelregels’, zoals aanspraken op voorzieningen of invloed, informatierechten en gedragsverwachtingen. De Menselijke Maat kan helpen om beleid met regelmaat te toetsen op onuitvoerbaarheid, onrechtvaardige uitkomsten en ondermijning van het sociaal contract. Het moet helpen voorkomen dat steeds dezelfde groepen harder geraakt worden door maatschappelijke veranderingen of de gevolgen van overheidsbeleid. In de volgende paragraaf schetsen we de werkwijze die daarbij hoort, waaronder ook politieke keuzes.

# De Menselijke Maat: vijf elementen voor mensgericht handelen door de (lokale) overheid

Inzicht in de objectieve leefsituatie van mensen (bijvoorbeeld opleidingsniveau en gezondheid) en hun opinies en opvattingen. Welke beleving hebben mensen bij hun leefsituatie, waarom hebben ze bepaalde opvattingen en welke impact heeft dit op beleidskeuzes?

Inzicht in de verschillende rollen die mensen tegelijkertijd vervullen. Mensen zijn naast burger ook kiezer, mantelzorger, familielid, vriend, vrijwilliger, werknemer of patiënt. Vanuit die rollen hebben zij verschillende verwachtingen. Waar botsen de verwachtingen van de (lokale) overheid en burgers in de praktijk en hoe ga je daar als overheid mee om?

Hoe gaat het met burgers en wat willen ze?

Wat doen burgers?



Hoe kijken we naar burgers?

Meer burgerperspectief in beleid heeft op samenlevingsniveau positieve gevolgen voor:

Structurele ongelijkheid  
In- en uitsluiting  
Sociale cohesie  
Vertrouwen

Wat kunnen burgers?



Inzicht in de mensbeelden die de (lokale) overheid hanteert en welke aannames over het mogelijke gedrag van burgers worden gedaan. Zijn deze realistisch en hoe houd je hier in beleid rekening mee?

Inzicht in de verschillende maatschappelijk posities van mensen en de kansen die zij in het leven hebben. Hoe zijn economisch kapitaal (bv. inkomen), persoonskapitaal (bv. zelfvertrouwen), sociaal kapitaal (bv. sociale steun) en cultureel kapitaal (bv. taal) over deze mensen verdeeld en wat betekent dit voor beleidskeuzes?

Hoe om te gaan met dilemma's?



Het hanteren van burgerperspectief leidt tot dilemma's in beleid. Zoals het vinden van evenwicht tussen eigen verantwoordelijkheid en solidariteit, maatwerk en algemeen beleid, vrijwilligheid en verplichten of participatie en representatie van burgers. Welke politieke- en beleidskeuzes zijn er te maken?

## 4.2 Werkwijze voor een meer responsieve overheid

De discrepantie tussen beleids- en burgervisies is systemisch geworden. Wat is ervoor nodig om De Menselijke Maat (zie infographic) goed toe te passen, de kennis daadwerkelijk te benutten en daarmee de legitimiteit van overheidshandelen te versterken? Deze paragraaf schetst de voorwaarden die daarbij horen, zodat overheid en politiek met de benoemde dilemma's kunnen omgaan.

### Voorwaarde 1: De menselijke maat verankeren in de manier van werken en beleid maken

De eerste stap is om voorafgaand aan het ontwerp van beleid(sinterventies) de geschetste Menselijke Maat te doorlopen, maar niet – zoals geschetst – als checklist. De menselijke maat moet verankerd zijn/worden in een manier van werken en beleid maken. Dus: minder primair denken vanuit maatregelen en standaarden, en meer vanuit mensen en de diversiteit in onze samenleving. Bij elk van de onderdelen van De Menselijke Maat is het van belang dat politici en ambtenaren zich ervan bewust zijn dat er in- en uitsluitingsmechanismen spelen, bijvoorbeeld in percepties van mensen, de uitwerking van regels of de gehanteerde mensbeelden door beleidsmakers. Instituties (formeel zoals wetten en beleid, en informeel zoals sociale netwerken en gewoonten) en organisatievormen (zoals scholen en verenigingen of burgerinitiatieven) sturen immers de interacties en het gedrag van mensen. Bij gelijke spelregels en spelers zullen de uitkomsten van beleid alsnog verschillen en daarom moeten de aannames over hoe mensen handelen daarop worden getoetst. Dit vergt expliciete aandacht en keuzes in lokale en departementale beleidsprocessen, maar ook bij wetgevingstoetsing door bijvoorbeeld de Raad van State en in het werk van de politiek.

### Voorwaarde 2: Handelen vanuit brede, domeinoverstijgende opgaven

Gegeven de verschillen in onze samenleving en de trends (zoals vergrijzing, migratie en digitalisering) die het leven van mensen sterk beïnvloeden, zal de overheid vanuit bredere opgaven moeten gaan handelen, zoals in dit essay zijn uitgewerkt: de brede zinvolle en volwaardige participatie van mensen, de mate van kwetsbaarheid in het sociaal domein, het samenleven in verscheidenheid en het versterken van representatie en vertrouwen. Het zijn die grote maatschappelijke opgaven die gemakkelijker te formuleren zijn als de overheid vanuit mensen denkt. Ze gaan namelijk over domeinen en sectoren heen en spelen een rol in het dagelijks leven van mensen. Op samenlevingsniveau biedt dat mede zicht op ontwikkelingen in sociale cohesie en vertrouwen. Als we – als intermezzo – de eerder besproken drie voorbeelden terughalen, dan wordt duidelijk dat oplossingen voor de maatschappelijke opgaven dwars door beleidskokers heen gaan en om een brede aanpak vragen (Commissie-Ter Haar 2020).

*In de casus van de jonge mantelzorger staat dan de volgende vraag centraal: Moeten jonge mantelzorgers die zorgtaken doen, kunnen ze het, maar willen en mogen ze het ook allemaal doen? Wat zijn de gevolgen nu en later voor zowel de jongeren als de samenleving?*

*Die vragen zouden nadrukkelijker aan de orde moeten komen om zo de opvattingen in het overheidsbeleid ter discussie te stellen over wat jonge mensen allemaal moeten, en deze op realiteitszin te toetsen. Dat kan openingen bieden om in te brengen wat jongeren zelf willen en wat wenselijk is aan het combineren van school en zorg. Er kunnen dan ook andere oplossingen in beeld komen, bijvoorbeeld op het terrein van – ondersteunende – hulpbronnen (digitale ondersteuning, toegang tot informatie, sociale of mentale steun) om de taken te kunnen blijven combineren zonder zelf op grote achterstand te raken. En bepaald moet worden wie een rol heeft in die oplossingen, zoals scholen en beleidsmakers in het onderwijs en de zorg.*

*In de casus over langer thuiswonende ouderen is de vraag hoe het beleid meer rekening kan houden met de ouderen die tussen de zelfredzame en hulpbehoevende oudere in zitten, waarbij juist combinaties van hulp en zelfstandigheid nodig zijn. In de kern komt het erop neer dat er realistischere verwachtingen nodig zijn van wat mensen in deze levensfase zelf kunnen en hoe ze zich daarop kunnen voorbereiden. De situatie kan van de een op de andere dag veranderen, en onze zorg en ondersteuning zijn daar onvoldoende op ingericht. Dat heeft gevolgen voor het budget van gemeenten en voor wat de overheid van ouderen en mantelzorgers verwacht. Het heeft ook gevolgen voor welke combinaties met langer werken of vrijwillige inzet mogelijk zijn, waarbij ook de kansen van bijvoorbeeld digitalisering benut kunnen worden. Dat vergt nauwe samenwerking met zorginstellingen, woningcorporaties, werkgevers en onderwijsinstellingen.*

*Ook in de casus van nieuwkomers die statushouder zijn, zagen we veel variëteit en is de vraag relevant wat die culturele verscheidenheid betekent voor alle vormen van meedoen in de samenleving. Mensen zijn niet alleen maar zelfredzaam, maar ook niet continu hulpbehoevend. Dit vraagt van de overheid een samenhangende aanpak op meerdere terreinen en veel samenwerking met onder meer werkgevers, onderwijsinstellingen en gemeenten. Er liggen kansen om in te spelen op het sneller leren van de taal of het bijscholen van mensen die al in een bepaald beroep opgeleid zijn en daarin werkzaam kunnen zijn. Dit verruimen van participatiemogelijkheden van statushouders kan, naast eerste kleinschalige opvang, ook tegemoetkomen aan de zorgen van de ontvangende samenleving over het integratieproces.*

Een brede blik biedt bij elk voorbeeld een breder handelingsperspectief. Daarbij komt vervolgens steeds de vraag naar voren wat mensen van elkaar, van overheden, instellingen en bedrijven mogen verwachten en welke rolverdeling daarbij hoort en wenselijk is.

### **Voorwaarde 3: Bepalen wie welke rol heeft in de samenleving**

De politiek moet de visie op de samenleving scherper formuleren om op basis daarvan te bepalen wie welke rol in de samenleving heeft. De coronacrisis was een intermezzo met nogal top-down regulerende overheidssturing die niet past bij de Nederlandse bestuurlijke cultuur en geschiedenis van burgerschap en burgerinitiatief. Dat creëert nu een kans om tot een andere visie op rol- en machtsverdeling te komen. Dus: de verdeling tussen overheid, sociale partners, burgers, de *civil society* en marktpartijen in verschillende domeinen (het



onderwijs, de zorg, maatschappelijke participatie, de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid, enz.).

#### Voorwaarde 4: Maak duidelijk wie welke verantwoordelijkheid heeft

Het is van belang om de bijbehorende verantwoordelijkheden te expliciteren. Die vloeien soms voort uit rechten en plichten, maar bij de geformuleerde maatschappelijke opgaven zagen we verschillende dilemma's terug waar het gaat over eigen verantwoordelijkheid en/of meer collectieve actie, of tussen een verplichting dan wel een vrijwillige oproep tot bepaald gedrag. Deze dilemma's zijn beter te hanteren als we accepteren dat de burger (net als de overheid) ook fouten maakt en mag maken. Noch vanuit de visie van burgerschap in brede zin, genesteld in de *civil society*, noch als drager van rechten en plichten in de democratische rechtsstaat, participeert de burger als verlengstuk van beleid, of vanuit een beleidsdoel. Burgers staan in verbinding met netwerken en naasten, vullen daar hun verantwoordelijkheden in, en daarin maken ze ook fouten. Die zou de overheid niet meteen moeten veroordelen (en sanctioneren) binnen het frame van de uitvoering van overheidsbeleid.

#### Voorwaarde 5: Garanderen van de sociale ondergrens

Het is van belang om bij de maatschappelijke opgaven naast doelen ook normen te stellen, zoals een ondergrens waar mensen in het licht van bestaanszekerheid niet doorheen mogen zakken, een sociale basis. Maar ook normen van behoorlijk bestuur waaraan instellingen en overheden moeten voldoen. Dat is cruciaal om geloofwaardig om te kunnen gaan met het dilemma tussen het opleggen van verplichtingen enerzijds en het doen van een moreel appel anderzijds. Er is collectieve sturing nodig om kosten en baten rechtvaardig te verdelen, en er daarbij zeker van te zijn dat die sociale basis gehandhaafd blijft, zodat alle deelnemers aan het sociaal contract, van burgers tot bedrijven, instellingen en overheden zelf, hun verantwoordelijkheid daarin (kunnen) nemen en volwaardig deel kunnen nemen aan de samenleving. Dat vereist de naleving van rechten en plichten, door de overheid en door mensen zelf, maar ook zekerheid over wat iedereen daarvoor terugkrijgt. Bijvoorbeeld in keuzegedrag, zoals bij verduurzaming, in het besef dat dit niet alleen om eigen verantwoordelijkheid en keuzes draait, maar dat het gaat om een keuze op samenlevingsniveau, waarbij iedereen verantwoordelijkheid draagt en neemt, maar ook steun krijgt als dat nodig is (Huntjens 2021).

Wel is daarbij het besef van belang dat oplossingen van de overheid buiten de wensen of voorkeuren van burgers kunnen liggen. Mensen kunnen andere keuzes maken dan de overheid voor ogen had. Daarom is het belangrijk dat bij het stellen van doelen met (hoge) verwachtingen aan het adres van de samenleving en individuele burgers, ook de normen helder worden gemaakt die daarbij nageleefd moeten worden. De overheid moet dus bij die herijking van rollen en verantwoordelijkheden haar mensbeeld steeds ter discussie stellen.

### Voorwaarde 6: De dialoog met mensen aangaan

Dialoog is cruciaal. De diversiteit in onze bevolking zorgt voor steeds meer diversiteit in opinies (en verklaringen daarvoor). Als we echt vanuit mensen redeneren, dan kan dat niet zonder dialoog. In het klein, zoals aan de keukentafel, met gelijkwaardige verhoudingen aan tafel waarbinnen mensen serieus genomen worden, maar ook in het groot in onze politieke besluitvorming en de polderinstituten. Op alle niveaus waar beslissingen vallen, zijn keuzes mogelijk tussen de representatie of (directe) participatie van mensen, om hun belang of opinie mee te laten tellen. Dat behelst meer dan het ophalen van meningen via het organiseren van een paar dialoogtafels. Technologie biedt soms oplossingen, bijvoorbeeld door de mogelijkheid vaker en gevarieerder mensen te betrekken. Denk ook aan oplossingen als burgerberaden, coproductie van beleid en het betrekken van het maatschappelijk veld. Het sociaal contract is immers van iedereen gezamenlijk, niemand is er alleen de eigenaar van.

Om daar de goede keuzes in te maken, is zijn inlevingsvermogen en ambtelijk vakmanschap nodig, net als begrijpen wat maatschappelijke opgaven en beleid voor mensen betekenen. Er is meer responsiviteit en flexibiliteit nodig in het omgaan met verschillen en het is nodig te expliciteren tot welke dilemma's dat leidt. Bijvoorbeeld wanneer breder algemeen beleid nodig is, of juist meer gericht specifiek beleid, of meer representatie dan wel participatie.

### Voorwaarde 7: Voor een stevige en goede kennisinfrastructuur zorgen

De overheid moet, als ze alle inzichten en dialoog wil kunnen benutten, meer en serieus werk maken van het onderhoud aan en de versterking van de kennisinfrastructuur. De overheid zal de vitale functie van kennis en informatie net zo serieus moeten gaan nemen als het doelmatig besteden van middelen en de controle daarop door bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer, of de behandeling van klachten van mensen over de overheid door bijvoorbeeld de Nationale ombudsman. Een dergelijke, stevige verankering is ook nodig voor de menselijke maat in beleid, zoals het toetsen van de gehanteerde mensbeelden. Daartoe zijn tal van kennisbronnen voorhanden, zowel bij adviescolleges als planbureaus en andere kennisinstellingen, maar ook bij universiteiten en andere kennisinstituten. De soorten kennis die nodig zijn, variëren van wetenschappelijke en toegepaste kennis tot ervaringskennis en opinies, op basis van verschillende methoden van surveyonderzoek tot observatieonderzoek. Kwalitatief onderzoek kan helpen bij het voorkomen van tegenstrijdige regels en onwerkbaar situaties of situaties waarin burgers geconfronteerd worden met een willekeurige behandeling. Debiasing-technieken kunnen mensbeelden bewust en bespreekbaar maken, zoals (groeps)gedachtenexperimenten waarin een afvaardiging van de doelgroep beleidsmakers ter verantwoording roept over het gekozen beleid. Met het uitdenken van situaties waarin mensen zich onttrekken aan beleid, kan achterhaald worden wie niet bereikt zal worden en welke consequenties dat heeft voor mensen zelf en voor de samenleving. Denk bijvoorbeeld aan zorgweigeraars of mensen die vereenzamen en zichzelf verwaarlozen (RVS 2021; SCP 2022). Kemmers (2022) suggereert daarnaast te investeren in cultuursociologische sensitiviteit, om de betekenis die mensen verlenen aan bij-

voorbeeld hun onvrede serieuzer te nemen en het niet nog een keer uit te leggen via informatievoorziening en voorlichting.

Het probleem is dat er nu geen visie is op welke type kennis op welk moment nodig is, en wat daar vervolgens mee te doen om beter beleid te maken dat wordt beredeneerd vanuit mensen. Dat werd ook in de coronacrisis duidelijk. De kennis over het virus werd niet structureel of maar beperkt gelijkwaardig gewogen met kennis uit de sociologie, bestuurskunde, economie of psychologie, laat staan met kennis uit de wereld van de kunsten of de informatica. Dat leidt tot ongelukken in een informatiesamenleving, waarin de maatschappelijke opgaven erg complex zijn en vele blikwisselingen nodig zijn.

De laatste twee onderdelen van het hier geschetste handelingsperspectief – dialoog en kennisinfrastructuur – zijn breder van belang voor de weging van het burgerperspectief met alle andere relevante belangen in de samenleving, en ter onderbouwing van een groter verhaal naar de toekomst, met betrokkenheid van mensen en gekoppeld aan de diverse beleidsagenda's. De menselijke maat heeft gevolgen voor het handelen op alle bestuurlijke niveaus, ook lokaal en Europees, net als voor de toetsing van beleid en wetgeving door adviseurs als de Raad van State, en voor de representativiteit van en controle door het parlement. Het vereist een andere houding naar burgers, niet alleen bij de uitvoering van beleid, maar doorlopend.

## Hoofdstuk 5

# Nieuw sociaal contract tussen burgers, overheid en samenleving



## 5 Nieuw sociaal contract tussen burgers, overheid en samenleving

Te vaak signaleert het Sociaal en Cultureel Planbureau dat overheidsbeleid niet effectief is. Er wordt te weinig rekening mee gehouden dat mensen niet alleen student of werknemer zijn, maar bijvoorbeeld ook mantelzorger of vrijwilliger. Vooroordelen over misbruik en fraude bij sommige groepen leiden zelfs tot onrechtvaardige behandeling van mensen, zoals bij de Belastingdienst. Maar ook mensen met complexe gezondheidsproblemen krijgen thuis, op de werkvloer of in de (jeugd)zorg niet de ondersteuning die ze nodig hebben en die beoogd is. Niet effectief en onrechtvaardig beleid tast de legitimiteit van het overheidshandelen in de samenleving aan.

Daarnaast wijst het Sociaal en Cultureel Planbureau al geruime tijd op maatschappelijke scheidslijnen en ongelijkheden, bijvoorbeeld langs opleidingsniveau, leeftijd en migratieachtergrond. Ze zijn medebepalend voor de kansen van mensen om op een goede en volwaardige manier mee te doen in onze samenleving, en ze beïnvloeden de mate waarin mensen vertrouwen in elkaar en in de (politieke) instituties hebben. Het overheidsbeleid om op de arbeidsmarkt of in het onderwijs iets aan kansenongelijkheid en polarisatie te doen is niet effectief als de oorzaken van achterstanden, of van een stapeling van problemen, niet opgelost worden. Bijvoorbeeld omdat ze te maken hebben met zaken buiten het werk of de school, zoals de thuissituatie, armoede of schulden. Achtereenvolgende kabinetten zeggen de scheidslijnen te willen slechten, maar het lukt alsmaar niet. We zien ze eerder verdiepen. De coronacrisis maakte het probleem zichtbaarder, maar de oorzaken zitten diep in onze systemen, regels, percepties en houdingen. De onmacht om hier iets aan te veranderen, tast de legitimiteit van overheidshandelen verder aan.

De conclusie is dat de overheid te weinig zicht heeft op hoe er vanuit burgerperspectief geredeneerd kan worden in beleid, en dat dit systemisch is. Dat is een ongemakkelijke waarheid in het licht van de grote uitdagingen waar we gezamenlijk voor staan, als we een toekomst wensen die meer inclusief en duurzaam is. Er is meer burgerperspectief nodig als iedereen volwaardig en zinvol mee moet kunnen doen, ook als daar soms hulp en ondersteuning bij nodig is. Voor samenleven in alle verscheidenheid zonder uitsluiting of discriminatie, en met sociale samenhang in bijvoorbeeld wijken, is inzicht nodig in hoe het echt met mensen gaat en hoe beleid voor hen uitpakt. En mensen moeten zich gerepresenteerd voelen bij de (politieke) keuzes die worden gemaakt en er vertrouwen in kunnen hebben dat de instituties ook voor hen op een rechtvaardige manier werken. Bij al die uitdagingen is een overheid nodig die effectief is in het behalen van beleidsdoelen, maar ook breed draagvlak heeft en vertrouwd wordt.

De in dit essay geschetste Menselijke Maat kan daaraan bijdragen. Als de overheid in beleid beter rekening kan houden met de verschillen tussen mensen, en als ze beter weet in te spelen op hoe beleid voor hen uitpakt, maar voorkomt dat mensen aanlopen tegen voor-

oordelen of onrealistische aannames, dan helpt dat mensen en heeft het positieve gevolgen voor de sociale cohesie en het vertrouwen op samenlevingsniveau. Het helpt ook voorkomen dat steeds dezelfde groepen de nadelen ervaren van overheidsbeleid, en andere de voordelen, waardoor zij zich structureel minder gerepresenteerd voelen (en zijn) in beleid. Als de verschillen tussen winnaars en verliezers in onze samenleving echter verder verdiepen, dan schaadt ook dat de legitimiteit van overheidshandelen in onze democratie. Het ondermijnt ons sociaal contract.

In *Het Einde van de BV Nederland: noodzaak van een verhaal voor onze samenleving* (Putters 2022) wordt dit ontbrekende burgerperspectief als wezenlijke omissie in ons huidige sociaal contract aangekaart. Een sociaal contract gaat niet alleen over rechten, plichten en vrijheden die zijn verankerd in regels, belastingen, inspraak en vormen van meebeslissen, maar moet ook helderheid bieden over de gewenste uitkomsten in termen van mee kunnen doen in de samenleving, rechtvaardigheid en solidariteit. Daarbij moet duidelijk zijn wat de overheid van mensen vraagt, wat mensen daarvoor terugkrijgen en wat daarvoor nodig is. Gegeven de grote maatschappelijke opgaven en de wederzijdse verwachtingen tussen overheid en burgers om daar een bijdrage aan te leveren, moet er een duidelijke sociale basis als norm worden geëxpliciteerd waar niemand doorheen mag zakken. Dat vergt een andere houding, niet alleen van de overheid, die zeker niet altijd – alleen – aan zet is, maar ook van instellingen, bedrijven en burgers zelf. Dat betekent: meer werken vanuit mensen en gemeenschapszin.

De menselijke maat is noodzakelijk bij het gezamenlijk en empathisch beantwoorden van de ingewikkelde vraagstukken van onze tijd. Daarmee kunnen we een nieuw en verbindend verhaal over en voor onze samenleving schrijven. Zo'n nieuw sociaal contract is van ons allemaal, met gedeelde verantwoordelijkheden en met perspectief voor iedereen. Er is dringend zo'n verhaal nodig. Een verhaal om voor te gaan en om voor te gaan staan.

## Literatuur

- Beugelsdijk, S., J. de Hart, P. van Houwelingen en M. Versantvoort (red.) (2019). *Denkend aan Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Beugelsdijk, S., 2021. *De verdeelde Nederlanden: hoe een perfecte storm een klein land dreigt te splijten (en wat we daar aan kunnen doen)*. Uitgeverij Balans, Amsterdam.
- Boelhouwer, J. en A. Wennekers (2017). *De sociale staat van Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bovenkamp, H. van den en H. Vollaard (2017). De democratische kwaliteit van gekozen en niet-gekozen vertegenwoordiging in gemeenten, *Bestuurswetenschappen*, jg. 71, nr. 1, p. 5-22.
- Broek, A. van den, P. van Houwelingen, A. Steenbekkers en K. Putters (2016a). *Niet buiten de burger rekenen: over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Broek, A. van den, C. van Campen, J. de Haan, A. Roeters, M. Turkenburg en L. Vermeij (red.) (2016b). *De toekomst tegemoet: leren, werken, zorgen, samenleven en consumeren in het Nederland van later. Sociaal en Cultureel Rapport 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Campen, C. van, M.I. Broese van Groenou, D.J.H. Deeg en J. Idema (2013). *Met zorg ouder worden: zorgtrajecten van ouderen in tien jaar*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Campen, C. van en M. Olsthoorn (2022). *Meedoen aan de samenleving: naast kunnen en moeten ook een kwestie van willen en mogen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Commissie-Bosman (2020). *Klem tussen balie en beleid. Eindrapport Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties.
- Commissie-Ter Haar (2020). *Als één overheid – slagvaardig de toekomst tegemoet!* Den Haag: Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen.
- Dagevos, J., D. Schans en E. Uiters (2021). *Policy brief: een analyse van het op statushouders gerichte beleid en wat er nodig is om dit beleid te verbeteren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, WODC en RIVM.
- Dekker, P. (1994). *Civil society. Verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Echtelt, P. van, K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, M. Versantvoort en L. Putman (2019). *Eindevaluatie Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Feijten, P. en W. Gebhardt (2022; nog te verschijnen). *Mensbeelden bij beleid: bewust worden, bespreken en bijstellen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Geijsel, F., G. Ledoux, R. Reumerman en G. ten Dam (2012). Citizenship in young people's daily live: differences in citizenship competences of adolescents in the Netherlands. In: *Journal of Youth Studies* (dx.doi.org/10.1080.1367621.2012.671932).
- Hart, J. de, P. van Houwelingen en W. Huijnk (2022). *Buiten kerk en moskee. Religie in een pluriforme samenleving. Diversiteit en verandering in beeld*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hoff, S., C. Vrooman, J. Idema, J. Boelhouwer en J. Kullberg (2021). *Vershil in Nederland 2014-2020*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Huijnk, W., J. Dagevos en M. Djundeva (2021). *Met beleid van start: over de rol van beleid voor ontwikkelingen in de positie en leefsituatie van Syrische statushouders*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Huntjens, P. (2021). *Towards a Natural Social Contract: Transformative social-ecological innovation for a sustainable, healthy and just society*. New York: Springer Publishers.
- Jennissen, R., G. Engbersen, M. Bokhorst en M. Bovens (2018). *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

- Jong, A. de en S. Kooiker (2018). *Regionale ontwikkelingen in het aantal potentiële helpers van oudere ouderen tussen 1975 – 2040: zal er in de toekomst voldoende mantelzorg beschikbaar zijn voor ouderen?* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving / Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kemmers, R. (2022). *Us know who is to blame: understanding popular political discontents in the Netherlands* (proefschrift). Enschede: Ipskamp.
- Klerk, M., D. Verbeek-Oudijk, I. Plaisier en M. den Draak (2019). *Zorg voor thuiswonende ouderen: kennissynthese over de zorg voor zelfstandig wonende 75-plussers, knelpunten en toekomstige ontwikkelingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Klerk, M. de, E. Eggink, P. van Echtelt, M. Kromhout m.m.v. E. van den Berg (2022). *Uitdagingen in het sociaal domein*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kromhout, M., P. van Echtelt en P. Feijten (2020). *Sociaal domein op koers: verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Mensink, W. (2018). *Verdeeldheid en verbinding: terugblik op de rol van de civil society bij de komst van vluchtelingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Meuleman, B., F. Roosma en K. Abts (2019). Welfare deservingness opinions from heuristic to measurable concept: The CARIN deservingness principles scale. In: *Social Science Research*, jg. 85, nr. 102353.
- Moor, T. de (2013). *Homo cooperans. Instituties voor collectieve actie en de solidaire samenleving*. Utrecht: Rijksuniversiteit Utrecht.
- Nap, H.H., R. Hoefman, N. de Jong, L. Lovink, L. Glimmerveen, F. Lewis, S. Santini, B. D'Amen, M. Socci, L. Boccaletti, G. Gasu, A. Manattini, R. Brolin, K. Sirk, V. Hlbec, T. Rakar, T. Hudobivnik, A. Leu, F. Berger, L. Magnusson en E. Hanson (2020). The awareness, visibility and support for young carers across Europe: a Delphi study. In: *BMC Health Services Research*, jg. 20, nr. 921 (dx.doi.org/10.1186/s12913-020-05780-8).
- Nationale ombudsman (2022). *Jaarverslag 2022*. Den Haag: Nationale ombudsman.
- Noije, L. van (2019). *Conceptuele verkenning overheidslegitimiteit in scp-onderzoek*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Omtzigt, P. (2021). *Een nieuw sociaal contract*. Amsterdam: Prometheus.
- Onderwijsinspectie (2022). *De staat van het onderwijs*. Den Haag: Inspectie van het Onderwijs.
- Plaisier, I. en M. den Draak (2021). *Passende zorg voor ouderen thuis*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Putnam, R. (2015). *Our kids: the American dream in crisis*. New York: Simon and Schuster.
- Putters, K. (2014). *Rijk geschakeerd: op weg naar de participatiesamenleving* (essay). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Putters, K. (2017). *Was getekend: op weg naar een vernieuwd sociaal contract in de zorg* (oratie). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Putters, K. (2018). *Een lokaal sociaal contract*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Putters, K. (2021). *Nieuwe bestuurscultuur begint bij herijking van het sociaal contract* (De Van Slingelandtlesing voor de Vereniging voor Bestuurskunde, november 2021). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Putters, K. (2022). *Het einde van de bv Nederland: over de noodzaak van een verhaal voor onze samenleving*. Amsterdam: Prometheus.
- Ravestein, B. (2022). *KansenKaart.nl*. Rotterdam: Erasmus School of Economics, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Regerakkoord Kabinet-Rutte IV (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst; coalitieakkoord 2021-2015 VVD, D66, CDA en ChristenUnie*. Den Haag: Kabinet-Rutte IV.
- Ridder, J. den (red.) (2021). *Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) 2021-4*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Roeters, A., P. van Echteld, C. Vrooman, J.D. Vlasblom en M. Olsthoorn (2021). *De veranderende wereld van werk: een verkenning van de kwaliteit van werk in de toekomst*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.



- Roos, Simone de, Ingrid van Tienen en Alice de Boer (2020). *Bezorgd naar school. Kwaliteit van leven van scholieren met een langdurig ziek gezinslid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- rvs (2021). *Machtige mensbeelden*. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving.
- Sandel, M.J. (2020). *De tirannie van verdienste: over de toekomst van de democratie*. Utrecht: Ten Have Uitgeverij.
- Schakel, W. (2020). *Politieke (on)gelijkheid in de democratie* (proefschrift). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- SCP (2021). *Koersen op de samenleving: maatschappelijke opgaven en kansrijke oplossingen door de bril van burgers gezien. Inbreng ten behoeve van de kabinetsformatie d.d. 10 april 2021*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2022). *Reflectie op het coalitieakkoord 2021-2025 vanuit het burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SER Jongerenplatform (2019). *Hoge verwachtingen*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Tjeenk Willink, H.D. (2018). *Kleiner denken, groter doen. Een oproep*. Amsterdam: Prometheus.
- Tjeenk Willink, H.D. (2021). *Kan de overheid de crisis aan?* Amsterdam: Prometheus.
- Veldheer, V., J.J. Jonker, L. van Noije en J. Cok Vrooman (2012). *Een beroep op de burger: minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vogels, R., M. Turkenburg en L. Herweijer (2021). *Samen of gescheiden naar school: de betekenis van sociale scheiding en ontmoeting*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, C., M. Gijsberts en J. Boelhouwer (red.) (2014). *Vershil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

## Woord van dank

De volgende mensen waren bereid mij van waardevol commentaar te voorzien, waarvoor dank: Tom van der Grinten, Yvonne Zonderop, Cok Vrooman, Marjolijn Olde Monnikhof, Marc van Gool, Martin Olsthoorn, Maroesjka Versantvoort, Mariska Kromhout, Margriet Bokhorst, Elke Kraaijeveld, Mirjam de Klerk, Bernadet Naber, Jaco Dagevos, Renée Schut, Crétien van Campen, Inger Plaisier, Peteke Feijten, Winnie Gebhardt en natuurlijk Marhijn Visser.