



16 april 2021

Koersen op de samenleving

Maatschappelijke opgaven en kansrijke oplossingen door de bril van burgers gezien

Inhoud

1. De stand van Nederland	1
1.1. Tot begin 2020 ging het gemiddeld genomen in veel opzichten goed in Nederland	2
1.2. Verschillen tussen groepen nemen toe	2
1.3. De coronacrisis versterkt bestaande problemen en brengt nieuwe problemen met zich mee	3
2. De maatschappelijke opgaven volgens het SCP	4
(I) Hoe geven we vorm aan samenleven in verscheidenheid?	5
(II) Hoe zorgen we dat burgers zinvol en volwaardig mee kunnen doen?	5
(III) Hoe zorgen we dat kwetsbare mensen de zorg en ondersteuning van overheid en samenleving krijgen die ze nodig hebben?	6
(IV) Hoe zorgen we dat mensen zich gehoord voelen en kunnen vertrouwen op elkaar, de overheid en instanties?	7
(V) Hoe geven we vorm aan een evenwichtige maatschappelijke verdeling als het gaat om verduurzaming van Nederland?	8
3. De realiteitscheck vanuit het perspectief van de burger	9

1. De stand van Nederland

Met veel Nederlanders gaat het goed, maar het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) ziet ook groepen kwetsbare burgers die al jaren achterblijven, mede doordat de achterstanden zich bij hen opstapelen binnen meerdere domeinen. Met name op de arbeidsmarkt, in het onderwijs en de zorg is de kwetsbaarheid van bepaalde groepen toegenomen. De coronacrisis heeft de problemen bij bestaande kwetsbare groepen verdiept en heeft tot nieuwe kwetsbare groepen geleid. Ook ziet het SCP grote verschillen in onze samenleving als het gaat om de mate van zelfredzaamheid van burgers. Al voor de coronacrisis was er sprake van blijvende en toenemende ongelijkheden tussen groepen in de samenleving. Dat heeft niet alleen gevolgen voor de kwaliteit van leven van individuele burgers, hun kansen en perspectief in het leven, maar ook voor de samenleving als geheel, zoals het vertrouwen van Nederlanders in instituties en de toekomst van ons land.

1.1. Tot begin 2020 ging het gemiddeld genomen in veel opzichten goed in Nederland

Tot begin 2020 stegen welvaart, opleidingsniveau en levensverwachting, terwijl armoede en werkloosheid daalden. De maatschappelijke deelname van Nederlanders was hoog. Ook de kwaliteit van leven was naar Europese maatstaven hoog. Nederlanders gaven de tevredenheid met het leven gemiddeld een hoog cijfer. Wel liepen de scores meer uiteen dan vroeger. Wat opvalt is dat een deel van de Nederlander vaker rond de 6 scoorde en een ander deel vaker rond de 8. Toch nam de gemiddelde kwaliteit van leven onder Nederlanders niet echt toe, ondanks jaren van economische voorspoed. Niet alles ging dan ook goed in Nederland. De problemen op de huizenmarkt en in het onderwijs verdiepten zich.

Het aandeel flexwerkers was, met name onder jongeren, lageropgeleiden en deeltijdwerkers, historisch en internationaal gezien hoog. Ongeveer een kwart van de bevolking (o.a. mensen met een niet-westerse migratieachtergrond en mensen met beperkingen) ervoer discriminatie. Een deel van de samenleving ervoer onzekerheid en mensen toonden zich bezorgd over polarisatie, de politiek en over waar het met het land heen gaat.

1.2. Verschillen tussen groepen nemen toe

- **Hardnekkige verschillen tussen groepen** ontwikkelen zich op terreinen als de arbeidsmarkt, levensverwachting en vertrouwen in instituties tot scherpere scheidslijnen. De leefsituatie verschilt sterk tussen groepen en is beduidend minder onder mensen met minder opleiding, minder inkomen, een niet-westerse migratieachtergrond en/of gezondheidsbeperkingen.
- **Verschillen worden groter tussen groepen** (bv. bij werkende armen; flexwerkers). Door de crisis treden ook nieuwe verschillen in uitgangspositie op (bv. door toegenomen stress en psychische druk bij jongeren en toegenomen eenzaamheid bij ouderen). Wat het blijvende effect daarvan is, moet nog blijken. De ernst van onderwijsachterstanden, armoede of langdurige gezondheidsproblemen blijkt pas in de periode na de crisis.
- **De regionale verschillen worden groter, o.a. rond werk, mantelzorg en armoede.** De coronacrisis brengt nieuwe vragen over regionale investeringen met zich mee, bijvoorbeeld waar het nieuwe vormen van bedrijvigheid betreft, de omgang met leegstand en leefbaarheidsvraagstukken en de beschikbaarheid van zorg- en sociale voorzieningen. Maar ook op terreinen als onderwijsachterstanden, beschikbare stageplekken en armoede rijzen nieuwe vragen. De verschillen tussen regio's worden hardnekkiger en kunnen tot scherpere ruimtelijke scheidslijnen leiden.
- **Sociaal en politiek vertrouwen zijn stabiel (met tijdelijke pieken en dalen) maar ook hier is er persistent verschil tussen groepen.** Al voor het uitbreken van de coronacrisis was er groeiend protest over uiteenlopende kwesties waar mensen boos over waren of ongenoegen over hadden, zoals klimaat, Zwarte Piet, tekorten in het onderwijs en de zorg of in de politie- en veiligheidssector. Het sociaal vertrouwen is over het algemeen hoog, maar mensen ervaren regelmatig wrijving tussen groepen in de samenleving. Bijvoorbeeld tussen mensen met en zonder migratieachtergrond en tussen verschillende leeftijdsgroepen. Er zijn zorgen over fatsoen en onderling respect. Het politiek vertrouwen is doorgaans stabiel, maar wel met verschillen tussen mensen die meer en minder onderwijs heeft genoten. Mensen met minder opleiding hebben doorgaans minder politiek vertrouwen, ook ten aanzien van bijvoorbeeld het lidmaatschap van de Europese Unie.

1.3. De coronacrisis versterkt bestaande problemen en brengt nieuwe problemen met zich mee

De coronacrisis grijpt sinds het voorjaar van 2020 sterk in op hoe we leven, werken, leren en zorgen. De crisis en de bijbehorende maatregelen veroorzaken niet alleen problemen op de korte termijn, maar ook op de middellange en lange termijn. Bovenal legt de crisis de al bestaande verschillen tussen groepen en de problemen die er al waren bloot. De coronacrisis leidde ook tot het ontstaan van nieuwe kwetsbare groepen. Een deel van de zelfstandigen is in een kwetsbare positie terechtgekomen. Samen met de mensen die corona opliepen en daar mogelijk blijvende klachten van ondervinden, kunnen we hen in de aanpak van deze crisis als twee bijkomende kwetsbare groepen beschouwen. De problemen op de arbeidsmarkt, in de zorg en het onderwijs zijn er niet anders op geworden, hooguit urgenter en mensen met een stapeling van problemen worden nu en in de toekomst sterk getroffen. In de publieke opinie drukte de corona-uitbraak de voorheen dominante maatschappelijke zorgen over inkomen, klimaat, samenleven, immigratie en integratie naar de achtergrond. Het verleden leert ons echter dat deze eerdere zorgen na afloop van een crisis na verloop van tijd weer terug op de publieke agenda komen.

- **Betekenisvolle contacten** en diverse vormen van **maatschappelijke participatie** (zoals vrijwilligerswerk, religieuze bijeenkomsten, samen sporten, onderwijs en cultuurdeelname) kwamen in de knel, met voor sommigen psychische klachten en eenzaamheid als gevolg. Mogelijkheden tot ontspanning, ontspanning en vrijwilligerswerk in de vrije tijd zijn ingekrompen, de vrijetijdsector (verenigingen, cultuur, evenementen, horeca) werd hard geraakt.
- Op korte termijn ontstond grote onzekerheid bij met name **kleine zelfstandigen en zzp'ers**. Zij rapporteren de sterkste achteruitgang in hun huishoudinkomen in het afgelopen jaar. Op langere termijn kunnen krimp en grotere staatsschuld leiden tot overheidsbezuinigingen en koopkrachtdalingen, en daarmee tot een lagere kwaliteit van leven voor deze groepen.
- **Mensen met een lage opleiding, niet-westerse migratieachtergrond of langdurige fysieke en/of mentale beperkingen** zijn kwetsbaar, gezien hun inkomen, vaak tijdelijke contractvorm en de sectoren waarin zij vaak werken. Dit versterkt hardnekkige verschillen in de kwaliteit van leven. Voor mensen met een beperking was de kans op werk al geslonken sinds de afschaffing van de sociale werkvoorziening in 2015; zij kwamen minder aan het werk, en het werk dat ze hadden was vaker tijdelijk en vaak in hardgeraakte sectoren zoals de horeca, evenementen- en uitzendbranche.
- Bij sommige groepen stapelen de problemen zich op en neemt de somberheid of psychische druk meer toe. Zo leidt baanverlies tot meer somberheid en ervaren **jongeren** in de loop der tijd meer psychische problemen en eenzaamheid door de combinatie van wegvallen van onderwijs, contact met vrienden en bijvoorbeeld perspectief op stages en werk.
- Het **politiek en sociaal vertrouwen** vertoonden een stabiel verloop met tijdelijke pieken en dalen: eerst een sterk stijgende lijn vanuit een gezamenlijk gevoelde dreiging die ons overkwam. Dit leidde in de eerste fase van de coronacrisis tot veel saamhorigheid en steun aan de politiek (*rally 'round the flag*). Naarmate de crisis langer duurde daalde dat sociaal en politiek vertrouwen weer. Mensen beoordelen de regering op het handelen gericht op de bestrijding van het virus en de impact die dat op het leven heeft, en mensen nemen elkaar het al dan niet naleven van

gedragsregels kwalijk. Ook komt de schuldvraag vaker voorbij, met stigmatisering als risico voor sociale cohesie.

- Maar het SCP ziet ook **veerkracht**. Ondanks een jaar van beperkingen op veel aspecten van het dagelijks leven gaat het met de meeste mensen nog redelijk goed. Het beeld lijkt in termen van cijfers over tevredenheid met het leven stabiel. Tegelijkertijd ervaren veel mensen in het voorjaar van 2021 dat ‘de rek eruit gaat’ op sociaal en economisch terrein. We zien dat anderen – vaak meer kwetsbare groepen of gezinnen waarin de druk hoog is – het nog lastiger hebben gekregen. Ook wordt het lastiger de gedragsregels na te leven, vooral omdat mensen de kleine ontmoetingen (met familie, vrienden) erg missen.

2. De maatschappelijke opgaven volgens het SCP

Op basis van jarenlang onderzoek en inzichten over de impact van de coronacrisis op de korte en lange termijn, signaleert het SCP vijf maatschappelijke opgaven waar het parlement en het nieuwe kabinet de komende tijd mee te maken gaan krijgen. Het SCP heeft in het achterliggende jaar een brede consultatieronde gedaan om die opgaven te formuleren vanuit het perspectief van burgers. Centraal staat het dringende advies het crisisbeleid aan langeretermijnherstelbeleid te verbinden en daarin ook de reeds bestaande kwesties mee te nemen.

Politieke keuzes

De vijf maatschappelijke opgaven zijn omvangrijk en concentreren zich sterk op de vraag hoe inclusief en duurzaam onze toekomstige samenleving zal zijn. Dit vraagt om politieke keuzes over (her)verdeling en investeringen ten behoeve van de kwaliteit van leven in Nederland in termen van gezondheid, werk en inkomen, sociaal contact en opleiding. Deze zaken hebben ook gevolgen voor de kwaliteit van onze samenleving in termen van bijvoorbeeld maatschappelijke samenhang, vertrouwen en legitimiteit van beleid. Een maatschappelijke opgave betekent dan ook niet alleen een opgave voor politiek en overheid, maar ook voor bedrijfsleven én burgers.

Verdelingsvraagstukken

Visie op de toekomst vraagt prioriteiten en keuzes vanuit welvaart en welbevinden, nu en in de toekomst. Vanuit het brede welvaartspectief waarin samenhang tussen economie, samenleving en leefomgeving centraal staat, brengt elk van de maatschappelijke opgaven zowel klassieke als nieuwe verdelingsvraagstukken met zich mee. Wat vraagt dit van eenieder en wat levert dit op voor het individu en de samenleving? Klassieke verdelingsvraagstukken vinden we in sectoren als onderwijs en zorg. De uitdaging is om deze meer in verbinding met wat er nog meer in het leven van mensen speelt aan te pakken, zoals armoede of schulden en (on)mogelijkheden om op een goede manier thuis te werken. Het SCP signaleert nieuwe verdelingsvraagstukken op het terrein van bijvoorbeeld duurzaamheid, en bij investeringen in talentontwikkeling gericht op de banen van de toekomst. Tegelijkertijd is er voor het behoud (en versterken) van institutioneel en sociaal vertrouwen begrijpelijke, uitvoerbare en consistente overheidssturing en beleidsvorming nodig. Kortom: denk vanuit de burger.

De vijf maatschappelijke opgaven

**De uitwerking van de hieronder geschetste maatschappelijke opgaven is, inclusief handelingsrichtingen voor beleid, terug te vinden in vijf achterliggende signalementen.*

(I) Hoe geven we vorm aan samenleven in verscheidenheid?

De samenstelling van de Nederlandse bevolking is meer divers dan enkele decennia geleden. De vraag is of en hoe (meer) diversiteit de samenhang in de samenleving beïnvloedt. Grote verschillen tussen groepen in kansen, sociaaleconomische positie, welbevinden, opvattingen en voorkeuren kunnen de samenhang in de samenleving onder druk zetten en negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van de samenleving. Voldoende sociale samenhang biedt een buffer daartegen. De beleidsopgaven liggen dan ook in het stimuleren van samenhang in de samenleving en het tegengaan van sociale scheidslijnen.

Er is aandacht nodig voor:

1. Het tegengaan van kansenongelijkheid, vergroten van het aantal hulpbronnen voor kwetsbare groepen en achterblijvers (bv. in het onderwijs, rond woon- en werkzekerheid, of hulpverlening voor mensen met schulden);
2. Het bevorderen van inclusie en het tegengaan van segregatie en discriminatie.;
3. De inrichting van betrouwbare instituties van de overheid die bijdragen aan het stimuleren van sociale samenhang en in kunnen spelen op de veranderende samenstelling, behoeften en verwachtingen van de bevolking;
4. Het voorkomen van het negeren en het uitvergroten van verschillen tussen groepen door de politiek en overheid (o.a. culturele verschillen of bijvoorbeeld verschillen op grond van leeftijd of geslacht). Betrek burgers actief en voorkom stereotypering, ook in de communicatie en het handelen van de overheid.

In het onderliggende signalement [‘Samenleven in verscheidenheid’](#) worden de opgaven en mogelijk kansrijke oplossingsrichtingen nader uitgewerkt.

(II) Hoe zorgen we dat burgers zinvol en volwaardig mee kunnen doen?

Hoe realiseren we dat burgers nu en in de toekomst op zinvolle en volwaardige wijze kunnen, willen en mogen participeren? Op zo'n manier dat dit betekenisvol wordt geacht door individuen en/of de samenleving en daarmee positief bijdraagt aan de kwaliteit van leven van individuen en de kwaliteit van de samenleving als geheel? Het gaat om een brede deelname op verschillende leefdomeinen: betaald werk, zorg voor anderen, onderwijs, vrijwilligerswerk, vrije tijd, en het sociale leven. Als we redeneren vanuit de burger is het noodzakelijk om naar de raakvlakken tussen deze verschillende leefdomeinen te kijken, omdat je niet alleen werknemer bent, maar ook familielid, vriend, mantelzorger, consument enzovoort.

Mensen zorgen naast en soms ook tijdens hun werk voor kinderen en andere hulpbehoevenden. Ze proberen zich te ontwikkelen en hebben vrijwilligerswerk, hobby's, vrienden enzovoort. Het gemak waarmee deze rollen en activiteiten gecombineerd kunnen worden, bepaalt mede de kwaliteit van leven en de maatschappelijke positie en kansen van burgers. Als gevolg van de verwevenheid van deze verschillende leefdomeinen van de burger kunnen ontwikkelingen op het ene domein doorwerken op het andere domein en zo in hun gezamenlijkheid gevolgen hebben voor bijvoorbeeld

sociale ongelijkheid en sociale samenhang. Mogelijkheden te werken, te zorgen, scholing te volgen en toegang tot verlofregelingen en respijtvorzieningen te hebben, helpen dit alles te combineren.

De beleidsopgaven liggen in het in samenhang vormgeven van beleid:

1. Realiseer vanuit een brede visie op de kwaliteit van werk, een 'goedwerkende' arbeidsmarkt die toekomst- en crisisbestendig is. Expliciteer daarbij de normatieve kaders die achter de uitgangspunten en aannames van beleid liggen. Denk bijvoorbeeld aan ouderschapsverlof en de normatieve kaders voor vaders en moeders, dus wat we – meer en minder expliciet – verwachten in termen van werk of zorg. Een aandachtspunt is de waardering van betaald én onbetaald werk in de samenleving. Kwaliteit van werk gaat ook over de ruimte om jezelf verder te ontwikkelen, vrijwilligerswerk te doen of mantelzorg te kunnen bieden aan een familielid. Ten tweede zou de doorwerking van wet- en regelgeving, bijvoorbeeld rond verlofregelingen of scholing, op de werkvloer een expliciet aandachtspunt moeten zijn. Ten derde, zal er (verder en meer) geïnvesteerd moeten worden in overleg en afstemming tussen overheid, werkgevers en werknemers. Het gaat daarbij niet alleen over wet- en regelgeving, maar ook over wederzijdse belangen, verwachtingen en verantwoordelijkheden over de kwaliteit en het eigenaarschap van werk in de praktijk. Ten vierde vraagt het om het bevorderen van inclusie en het tegengaan van segregatie en discriminatie op de arbeidsmarkt.
2. Het mogelijk maken van volwaardige participatie van zo veel mogelijk mensen veronderstelt beleidsaandacht voor talentontwikkeling, kansengelijkheid en hulpbronnen. Om kansenongelijkheid zo vroeg mogelijk weg te nemen, is het belangrijk om te investeren in de kwaliteit en toegang van het onderwijs en de kinderopvang. Een goede start is immers van groot belang voor kansengelijkheid op het gebied van een optimale talentontwikkeling. Kinderen en jongeren lopen eenmaal opgelopen onderwijsachterstanden gedurende hun onderwijsloopbaan niet of nauwelijks in. Vooral het verbeteren van de educatieve kwaliteit van het aanbod in de voor- en vroegschoolse leeftijd, en toegankelijkheid voor kinderen uit achterstandsgezinnen verdienen aandacht. Daarnaast is er beleidsaandacht nodig voor het bevorderen van een leven lang ontwikkelen met bijzondere aandacht voor mensen in een kwetsbare positie. Verschillen in ontwikkeling resulteren naast en na het arbeidzame leven tot verschillen in gezondheid, eigen regie, zelfredzaamheid ('doenvermogen') en in tal van vormen van maatschappelijke participatie die doorwerken in de kwaliteit van leven. Een betere informatievoorziening over mogelijkheden en steun van werkgevers en overheid moet om-, bij- en opscholing toegankelijker en vanzelfsprekender maken gedurende het werkleven. Dat geldt ook voor het bevorderen van een leercultuur, dus de bereidheid om gedurende het werkende leven te blijven ontwikkelen. Een flexibel aanbod maakt het bovendien mogelijk dit te combineren met werk en taken thuis.

In het onderliggende signalement '[Persoonlijke ontwikkeling en volwaardige participatie](#)' worden de opgaven en mogelijk kansrijke oplossingsrichtingen nader uitgewerkt.

(III) Hoe zorgen we dat kwetsbare mensen de zorg en ondersteuning van overheid en samenleving krijgen die ze nodig hebben?

Hoe kunnen de overheid en de samenleving ervoor zorgen dat kwetsbare groepen de hulp, ondersteuning en kansen krijgen die ze nodig hebben, om hun kwaliteit van leven te kunnen

verbeteren, hun talenten te benutten en echt mee te kunnen doen in en aan de samenleving? Veel mensen in Nederland hebben een baan, een inkomen en sociale contacten. Zij voelen zich gewaardeerd, geaccepteerd en beschermd. Voor een beperktere groep is dat veel minder het geval. Zij hebben te maken met gevoelens van eenzaamheid, onbenutte talenten, schulden en kwetsbaarheid in het onderwijs of op de arbeidsmarkt. Meestal gaat het hierbij om een stapeling van problemen die mede de levensloop van mensen bepalen en de kwaliteit van leven onder druk zetten. Deze mensen zijn voor zorg en ondersteuning aangewezen op de overheid, op publieke en private organisaties en op hulpverleners, zowel professionals als mensen uit hun eigen sociale omgeving. Ook mensen die doorgaans grip op het leven houden, kunnen in situaties terechtkomen waarin zij voor zichzelf, of in het bijstaan van anderen, hulp of ondersteuning nodig hebben.

Recent onderzoek van het SCP laat zien dat er nog een wereld te winnen valt als het gaat om het effectief bereiken, ondersteunen en bieden van kansen aan deze mensen. Zo zien we dat een aantal kwetsbare groepen aan het kortste eind lijkt te trekken, zoals mensen die door arbeidsbeperkingen beschut werk nodig hebben of jongeren die afhankelijk zijn van gespecialiseerde jeugdzorg. Daarnaast maakt de complexiteit van de regelgeving dat burgers en instanties 'de weg niet kunnen vinden' en dat soms zelfs het beoogde doel of gedrag wordt tegengegaan, door bijvoorbeeld een toename van administratieve lasten.

De beleidsopgave vraagt om herbezinning en bijsturing in het sociaal domein:

1. Hulp en ondersteuning in het sociaal domein hebben een kostprijs. Het vraagt een politieke keuze om deze kostprijs, naast een *realistische* inschatting van de hulpvraag, als uitgangspunt voor de bijbehorende financiering te nemen. Bijvoorbeeld omdat er minder 'eigen kracht' of hulp uit eigen netwerk aanwezig is dan werd aangenomen, of omdat *outreaching* werken, preventie en lichte voorzieningen, zoals aangeboden via sociale wijkteams, niet plaatsvinden door tijdgebrek of niet onmiddellijk tot afname van het gebruik van zwaardere voorzieningen leiden.
2. Vereenvoudig regels en procedures in het sociaal domein en besteed tegelijkertijd ruime aandacht aan de informatievoorziening over deze regels en procedures voor burgers, hun mantelzorgers en sociale netwerk, maar ook professionals.
3. Werk opgevegericht, waarbij het van groot belang is dat de verschillende bestuurslagen over hun eigen beleidskoker heen durven te kijken en het integrale perspectief van de burger centraal wordt gesteld. Hanteer daarbij een brede definitie van het sociaal domein: zoek verbindingen met flankerende terreinen, zoals schuldhulpverlening, (passend) onderwijs en medische of langdurige zorg. Realiseer samenwerking over de financiële en inhoudelijke schotten heen, waarbij wel steeds duidelijk moet zijn waar de doorzettingsmacht is belegd. Dit betekent dat er in het belang van de cliënt een besluit kan worden genomen dat er hulp komt, zodat de burger niet verstrikt raakt of vastloopt in regels en procedures.

In het onderliggende signalement ['Kwetsbare groepen in het sociaal domein'](#) worden de opgaven en mogelijk kansrijke oplossingsrichtingen nader uitgewerkt.

(IV) Hoe zorgen we dat mensen zich gehoord voelen en kunnen vertrouwen op elkaar, de overheid en instanties?

Welke inspanningen zijn nodig om de daadwerkelijke en beleefde invloed van (groepen) burgers op de besluitvorming (inspraak en representatie), maar ook de verbetering van prestaties van instituties (de uitkomsten in termen van goede en rechtvaardige dienstverlening) met het oog op het

functioneren van de democratische rechtstaat en de kwaliteit van de samenleving te verbeteren? Het institutioneel en sociaal vertrouwen in de samenleving worden mede beïnvloed door technologische veranderingen, internationale ontwikkelingen en een toenemende ongelijkheid in vermogen. Inspraakmogelijkheden, maar ook verbetering van dienstverlening moeten daar rekening mee houden.

Het institutioneel en sociaal vertrouwen tussen meer- en mindergeschoolden lopen nogal uiteen. Mindergeschoolden vinden vaker dat meer directe invloed (bijvoorbeeld via referenda) wenselijk is dan meergeschoolden. Ook willen veel mensen zich gerepresenteerd voelen in de politieke instituties en zijn mensen daar kritisch op. Dat betekent niet meteen dat men alle vertrouwen in deze instituties is verloren, maar wel dat men zich er niet altijd herkent. Voor veel burgers geldt 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.

De beleidsopgave die er ligt, vraagt dan ook:

1. Geef duidelijkheid over wat je van mensen zelf verwacht en waar ze collectief op de overheid kunnen terugvallen (m.a.w. wat de verantwoordelijkheid van de overheid is).
2. Draag zorg voor consistentie van beleid, betrouwbaarheid van de uitvoering en procedurele rechtvaardigheid van het bestuur.
3. Investeer in evenredige representatie en politieke gelijkheid, en in inspraak én invloed.
4. Voorkom het negeren en uitvergroten van verschillen tussen groepen (o.a. culturele verschillen) door de overheid en politiek.
5. Geef aandacht aan de kwaliteit van het onderwijs ter bestrijding van kansenongelijkheid en de investering in sociale samenhang en vertrouwen (zoals via burgerschapsonderwijs).

In het onderliggende signalement '[Democratie en institutioneel vertrouwen](#)' worden de opgaven en mogelijk kansrijke oplossingsrichtingen nader uitgewerkt.

(V) Hoe geven we vorm aan een evenwichtige maatschappelijke verdeling als het gaat om verduurzaming van Nederland?

Hoe realiseren we brede betrokkenheid en actieve participatie van overheden, bedrijfsleven en burgers bij het tegengaan van klimaatverandering en het realiseren van een klimaatneutrale samenleving waarbij de huidige kwaliteit van leven niet ten koste mag gaan van de kwaliteit van leven van toekomstige generaties? De sociale aspecten van de transitie naar een klimaatneutrale samenleving verdienen meer aandacht. Het gaat hier niet enkel om een verandering van economische bedrijvigheid en consumptie via nieuwe technologie en innovatie, maar ook om burgerparticipatie en leefstijlveranderingen van burgers.

Van burgers wordt geacht dat ze vanzelfsprekendheden in het dagelijks leven, in consumeren, reizen, werken en sociale activiteiten veranderen. Huidige sociale normen komen onder druk te staan en moeten vervangen worden door nieuwe sociale normen, bijvoorbeeld de invoering van een meer plantaardig dieet. Ook gaat de transitie naar een klimaatneutrale samenleving gepaard met nieuwe vragen over rechtvaardigheid en solidariteit: hoe worden lusten en lasten verdeeld? Het SCP

signaleert op dit terrein al enige tijd dezelfde scheidslijnen, bijvoorbeeld naar opleidingsniveau, tussen minder en meer vermogende mensen en ouderen en jongeren. Voor het vertrouwen en participatie van burgers zijn onafhankelijke en betrouwbare informatie, inspraak en betaalbaarheid bij veranderingen in wonen, energiegebruik en consumptie belangrijke randvoorwaarden.

Dit vraagt om:

1. een bredere benadering, waarbij in planvorming, ontwikkeling en uitvoering van beleid nadrukkelijker aandacht is voor het vergroten van de baten voor de burger en voor de samenleving in brede zin, voor de rechtvaardige verdeling van lasten én baten (zowel tussen burgers en bedrijven als tussen groepen burgers) en een constante vinger aan de pols voor de praktische doorwerking van beleid voor verschillende groepen burgers;
2. een dialoog met de samenleving, met open vizier en antennes die niet alleen afgesteld zijn op onvrede over ingrepen achter de voordeur en in de directe woonomgeving, maar ook op kansrijke burgerinitiatieven op dit terrein. Daarbij is het van belang burgers niet alleen vooraf te betrekken bij de besluitvorming over verduurzamingsprojecten of infrastructurele ingrepen, maar ook tijdens de uitvoering van reeds genomen besluiten;
3. aandacht voor transparantie in informatie, inspraak en invloed, en voor procedurele en distributieve rechtvaardigheid.

In het onderliggende signalement [‘Verduurzaming vanuit burgerperspectief’](#) worden de opgaven en mogelijk kansrijke oplossingsrichtingen nader uitgewerkt.

3. De realiteitscheck vanuit het perspectief van de burger

Natuurlijk zijn er verschillen in opvattingen over wat de belangrijkste maatschappelijke opgaven zijn voor de komende jaren, of wat daarbinnen de prioriteiten zijn. En over welke opgaven op korte en lange termijn moeten/kunnen worden aangepakt. Of op welke manier dat moet. Welke keuzes vraagt dit van het nieuwe kabinet? En wát voor overheid hebben we daarbij nodig? Past ons samenlevingsmodel daar nog bij? Er zijn politieke keuzes nodig als het gaat om de inrichting van een inclusieve, rechtvaardige en duurzame samenleving met duidelijkheid over wat we van elkaar en de overheid kunnen verwachten.

Het SCP constateert, op basis van de vele wets- en beleidsevaluaties en monitoring van maatschappelijke ontwikkelingen, dat begrip voor wat er in het dagelijks leven van burgers speelt en hoe daar in de uitvoering van publieke dienstverlening mee moet worden omgegaan, dringend versterkt moet worden. Beleid wordt te vaak verkokerd vanuit beleidsdomeinen of departementen aangevlogen, waardoor regelingen in de praktijk ver afstaan van wat voor burgers of organisaties en bedrijven logisch en te begrijpen is. Ook kloppen de aannames over wat burgers kunnen, willen en zullen doen in de dagelijkse werkelijkheid niet altijd. Burgers zijn niet primair uitvoerders van overheidsbeleid, maar ouder, student, vriend, buurvrouw of mantelzorger, die daarnaast natuurlijk wel met overheidsbeleid te maken hebben.

Het SCP heeft tien lessen geformuleerd die bij elkaar een realiteitscheck op beleid vormen vanuit het perspectief van de burger. Wij adviseren dringend deze toe te passen op een nieuw regeerakkoord.

1. **Bestrijd de coronacrisis vanuit een langetermijnvisie die ook gericht is op de sociale, culturele en maatschappelijke consequenties** van de coronapandemie en de maatregelen ter bestrijding van die pandemie. Wij signaleren dat de effecten van de pandemie op korte termijn dreigen te worden overschat en dat de effecten op lange termijn worden onderschat. Daarom is de verbinding tussen de aanpak van de crisis en de bredere maatschappelijke opgaven noodzakelijk. Het blijft urgent bij de keuze voor maatregelen en voor verlichting van bepaalde maatregelen steeds zo veel mogelijk de maatschappelijke consequenties voor de korte en lange termijn mee te wegen en daarbij te overwegen of aanvullend flankerend beleid nodig is. Bijvoorbeeld: zorg er bij het inhalen van onderwijsvertragingen en onderwijsachterstanden voor dat de investeringen daarvoor ook bijdragen aan structurele verbeteringen in het onderwijs.
2. **Formuleer een visie op de samenleving vanuit breed welvaartspectief.** Dat helpt bij het verbinden van de korte- en langetermijnkeuzes en een integrale aanpak. Visie op de toekomst vraagt prioriteiten en keuzes vanuit welvaart en welbevinden, nu en in de toekomst. De te maken keuzes liggen in de maatschappelijke opgaves en hebben gevolgen voor onze kwaliteit van leven, in termen van gezondheid, werk en inkomen (en keuzes in economisch beleid), sociaal contact en opleiding, maar ook voor de kwaliteit van onze samenleving in termen van bijvoorbeeld maatschappelijke samenhang en legitimiteit van beleid. Het breed welvaartspectief biedt een kader voor een nieuw regeerakkoord om de samenhang in beleid op al die terreinen vorm te geven en te bewaken.
3. **Stel de maatschappelijke opgave centraal: doorbreek verkokering.** De vijf maatschappelijke opgaven die het SCP signaleert zijn geformuleerd vanuit de samenhang tussen het wonen, werken, leren, zorgen en samenleven dat in het leven van burgers samenkomt. Daarmee staan niet de afzonderlijke beleidskokers centraal, maar de inclusieve, duurzame en rechtvaardige samenleving in het heden en de (nabije) toekomst. Het is raadzaam de maatschappelijke opgaven als basis voor beleidskeuzes te hanteren en hierop eerst een gedeeld perspectief te ontwikkelen. Formuleer van daaruit beleid, maatregelen en uitvoering en durf daarbij overheidslagen, beleidskokers en ingerichte systemen los te laten als startpunt van redeneren. Uit de opgave moet een realistische rolverdeling tussen overheid, burgers en bedrijven volgen.
4. **Gebruik de beschikbare kennis over problemen en oorzaken.** Vervolgens is het van belang om bij de gedeelde definitie van de belangrijkste vraagstukken en van wat de oorzaken van de gesignaleerde problemen of uitdagingen zijn ook de feiten op een rij te hebben en onder ogen te zien. Welke problemen of kansen ervaart de burger in werkelijkheid? Kijk door de bril van de burger die niet alleen met de zoektocht naar werk te maken heeft, maar ook een betaalbare woning en goed onderwijs nodig heeft. Rond de maatschappelijke positie en problemen van (groepen) burgers moeten de inzichten op een rij staan. Als de inzichten rond problemen niet gedeeld worden, belemmert dat zowel het draagvlak voor beleid, als de uitvoering in de praktijk.
5. **Wees duidelijk over wat je van mensen zelf mag verwachten en waar ze collectief op terug kunnen vallen.** Als de opgaven en de feiten daarover worden gedeeld, komt het aan op een duidelijke en rechtvaardige verdeling van verantwoordelijkheden. Voor de legitimiteit van het beleid is van belang dat duidelijk is wat burgers en bedrijven daarbij van de overheid mogen verwachten en andersom. Dat gaat zowel om de mate waarin burgers kunnen rekenen op bescherming als op een eerlijke kans op deelname in de samenleving. Het vertrouwen in instituties hangt samen met duidelijkheid over wat hieronder wordt verstaan en hoe mensenrechten en grondrechten worden geëffectueerd. Als burger wil je erop vertrouwen dat je kunt terugvallen op ondersteuning van de overheid bij problemen op de arbeidsmarkt, voor

toegang tot zorg of, bijvoorbeeld, voor verduurzaming van je woning, en dat je daarbij door de overheid respectvol wordt bejegend en bij de rechter gelijk wordt behandeld. De staat hoeft en kan niet alles oppakken; daar ligt de marge van politieke keuzes voor een nieuw kabinet, maar moet wat ze doet wel volgens de regels van de democratische rechtsstaat en de codes van goed bestuur doen. Dit raakt de kern van ons sociaal contract, de geschreven en ongeschreven afspraken en regels over hoe overheid en samenleving met elkaar omgaan, welke mate van solidariteit na te streven en hoe met ieders vrijheden, beperkingen en talenten om te gaan.

6. **Wees realistisch en helder over aannames onder beleid en wat je van burgers verwacht.** Een realistische rolverdeling staat of valt met realistische aannames over waar burgers, instellingen of bedrijven zelf verantwoordelijkheid voor dragen en waar de overheid een rol heeft. Daaromtrent bestaan vele opvattingen en aannames in de samenleving en de politiek en deze aannames zijn in alle diversiteit terug te zien in beleid en wet- en regelgeving. Ze sturen niet alleen beleid maar ook de uitvoering. Gebleken is niet alleen dat de aannames niet altijd onderbouwd zijn (en niet altijd kloppen, zoals rond de mate waarin sommige burgers zelfredzaam zouden kunnen zijn), maar ook dat de aannames onderling conflicteren en de uitvoering van beleid bemoeilijken. De te kiezen maatregelen en oplossingen moeten matchen met de aard van het probleem en leunen op realistische verwachtingen van het gedrag en participatie van burgers, bedrijven en instellingen.
7. **Toets beleid, inclusief de gekozen instrumenten en regelingen, vooraf op uitvoerbaarheid.** We zien dat de systemen die we in Nederland hebben ingericht, waardoor mensen kunnen rekenen op zorg en ondersteuning wanneer ze dat nodig hebben, niet altijd de beoogde doelen realiseren en niet werken voor iedereen. Dit kan komen door een wirwar aan tegenstrijdige regels of financieringsprikkel, gebrek aan uitvoeringscapaciteit, of door aannames over het gedrag of de zelfredzaamheid van burgers die niet kloppen. In onze studies naar het sociaal domein zien we dat de meest kwetsbare mensen niet goed genoeg geholpen worden, en dat verschillen tussen groepen die al hardnekkig bleken op grond van etniciteit, leeftijd of opleidingsniveau verder konden groeien tijdens de pandemie. Het is belangrijk een realistische inschatting te maken van kansrijk beleid en daarbij ook consistent te zijn door niet steeds ander beleid te ontwikkelen of beleid op elkaar te stapelen. De planbureaus formuleerden daartoe in de achterliggende jaren veel mogelijkheden en kunnen hier nadere inzichten op delen.
8. **Geef transparantie over (toekomstige) keuzes rond investeren, (her)prioriteren en/of bezuinigen.** De maatschappelijke opgaven vragen om *investeren*, bijvoorbeeld in innovaties op het gebied van dienstverlening en bedrijvigheid, en de publieke dienstverlening. Het brede welvaarts kader kan inzicht bieden wat dit op langere termijn kan opleveren in termen van kansengelijkheid, duurzaamheid of maatschappelijke samenhang. Investeren vergt middelen en inzet, inclusief uitvoeringscapaciteit, waardoor het soms ook zal gaan om *her-prioriteren* of *bezuinigen* op andere terreinen. Voor het politiek en bredere institutioneel vertrouwen is het belangrijk hierop een visie te ontwikkelen. Zonder zo'n visie leert de geschiedenis dat sectoren in het sociaal domein, zorg en onderwijs vrij snel met kortetermijn-bezuinigingen te maken kunnen krijgen. Dat kan ten koste gaan van de brede welvaart, omdat de publieke dienstverlening van belang is voor zowel sociale samenhang als voor een duurzame, economische ontwikkeling.
9. **Toets noodzaak en urgentie: niet alles is op te lossen met beleid.** Een extra check op nut en noodzaak van beleid is verstandig. Moet dit vraagstuk echt worden opgelost met beleid? Is er sprake van onrealistisch maakbaarheidsdenken? Kan oud beleid worden afgeschaft als er nieuw beleid wordt ontwikkeld? Veel is bovendien 'normaal' en hoeft niet gevangen te worden in

beleid. De meeste mensen zijn veerkrachtig en zelfredzaam: ze zijn in staat om hun eigen leven op een goede manier te leiden en voor zichzelf te zorgen en bereid om ook voor anderen te zorgen. Families, vrienden, de wijk, buurt en het werk zijn veelal bepalender in het leven van mensen dan de overheid. Waar het gaat om ondersteuning van mensen die vanwege kwetsbaarheden afhankelijk zijn van de overheid, of in de bejegening door de overheid worden geraakt, is het van belang dat de overheid reflecteert op de wijze waarop ze ingrijpt in het dagelijks leven van mensen.

10. Het SCP pleit tot slot voor de **monitoring van een regeerakkoord in uitvoering**. De grote opgaven zijn niet eenvoudig en niet altijd door alle maatregelen heen te volgen. Het is wenselijk om regeringsbeleid steeds terug te leiden tot de maatschappelijke opgaven, daarover regelmatig te communiceren (aan de hand van het regeerakkoord op hoofdlijnen tot troonredes en begrotingen) en de resultaten te monitoren met een dashboard met indicatoren van brede welvaart, kansengelijkheid, discriminatie en rechtvaardige behandeling. Dat houdt de vinger aan de pols, en maakt onderbouwde tussentijdse bijsturing mogelijk.

Tot slot

Er schuilt een **volgordelijkheid** in deze realiteitscheck. Als de oorzaken van de problemen in de uitwerking van beleid niet breed worden onderkend of gedeeld, zowel binnen als buiten de Tweede Kamer, dan kan dat in de uitvoering voor veel problemen zorgen. Natuurlijk zullen gesprekken over problemen, oorzaken, aannames en oplossingen elkaar onvermijdelijk afwisselen, maar het is wel raadzaam de zoektocht naar de gedeelde probleemdefinities en formulering van maatschappelijke opgaven los van mogelijke oplossingen en instrumenten te markeren. Dat kunnen momenten zijn in het formatieproces waarover een (in)formateur en onderhandelaars in gesprek kunnen gaan met de gekozen volksvertegenwoordiging (net als dialoog met maatschappelijke partners die in het proces gehoord worden). Een proces dat het belang van breed draagvlak voor het maken van de langetermijnkeuzes voor Nederland in de komende jaren onderstreept, kan bijdragen aan vertrouwen.

Aanvullende publicaties

- 1) De drie planbureaus wezen er in hun [gezamenlijke briefadvies over herstelbeleid](#) (*Een doorstart van de samenleving*, 18 februari 2021) op dat de voor corona al bestaande problemen niet zijn verdwenen, maar in tegendeel veeleer zijn vergroot.
- 2) In [Kwesties voor het kiezen 2021](#) analyseert het SCP vijf specifieke maatschappelijke kwesties die belangrijk zijn voor Nederlanders en waar het SCP inzichten over bijhoudt. Het SCP heeft per kwestie gekeken naar de aard en omvang van het probleem en welke oplossingsrichtingen er bekend zijn voor beleid. Vanuit deze blik is er gereflecteerd op de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen. Het gaat om de volgende kwesties: (1) [Ongelijke kansen in het onderwijs](#); (2) [Armoede en onzeker werk](#); (3) [Arbeidsmarktpositie van mensen met een migratieachtergrond](#); (4) [Langer thuis wonen van ouderen met een zorgbehoefte](#); (5) [Meedoen aan woningverduurzaming](#).

Colofon

Sociaal en Cultureel Planbureau
Bezuidenhoutseweg 30 | Den Haag
Postbus 16164 | 2500 BD Den Haag

Den Haag, april 2021