



> Retouradres: Postbus 16164 | 2500 BD | Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
T.a.v. Programma Directeur Generaal Covid-19
De heer Drs. N.S.T. Obbink
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
n.s.t.obbink@minjenv.nl

Bezoekadres:
Bezuidenhoutseweg 30
2594 AV Den Haag
T 088 9846 300
www.scp.nl

Inlichtingen bij
Marc van Gool
E m.van.gool@scp.nl
M +31629208063

Ons kenmerk
SCP-2020/2664

Datum 27 augustus 2020
Onderwerp Peer review Sociaal en Cultureel Planbureau

*Correspondentie uitsluitend
richten aan het retouradres
met vermelding van de
datum en het kenmerk van
deze brief.*

Geachte heer Obbink, beste Niels,

In uw brief van 14 juli jl. vraagt u mij om een peer-review van het referentiekader dat binnen het Programma-DG Covid-19 is ontwikkeld. Dit referentiekader dient als instrumentarium dat advisering over te nemen maatregelen kan ondersteunen. U geeft daarbij aan dat het referentiekader kwalitatief van aard is en dient te helpen bij het in kaart brengen van de impact van maatregelen langs verschillende assen (beheersing van het virus, sociale, economische en maatschappelijke impact). Tevens geeft u aan dat het referentiekader geen statisch instrument is, maar dat voortschrijdend inzicht en ontwikkelingen ertoe kunnen leiden dat indicatoren aangepast worden.

De vooruitgang die dit referentiekader vertegenwoordigt ten opzichte van een aantal maanden geleden is groot. Daar tegenover staat dat de verbeterpunten momenteel zodanig zijn dat de ambitie van een sluitend kader op basis waarvan gevolgen van beleid gewogen kunnen worden, nog niet wordt waargemaakt. Conform de begeleidende brief die ik samen met de directeuren van CPB, PBL en de DG RIVM schrijf, adviseer ik de ambitie op de korte termijn wat af te schalen, en het kader als checklist in gebruik te nemen terwijl de aangedragen verbeteringen worden doorgevoerd.

Hoewel mijn advies is om het referentiekader voorlopig af te schalen tot checklist, gebruik in deze review de term 'referentiekader', omdat dit aansluit bij het stuk waarop u mij vraagt te reflecteren. In deze brief zet ik uiteen wat volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) de sterktes en verbeterpunten zijn van het referentiekader op basis van deze uitgangspunten en de uitgebreide omschrijving in de bijlage van uw brief. Ook ga ik in op concrete aanbevelingen voor de indicatoren.



Sterktes van het referentiekader

De kracht van het referentiekader zit hem mijns inziens in het feit dat er verschillende dimensies van brede welvaart worden meegewogen, zoals de directeurs van de planbureaus recent ook adviseerden in het briefadvies

van 28 mei jongstleden.¹ Ook wezen we in die brief op het belang van scenario-denken en het is goed om te zien dat uw team dit ook ambieert met het referentiekader. Het referentiekader draagt bij aan een systematische vergelijking van maatregelen en maakt daarmee het denken en praten over de maatregelen expliciet en transparant. Het referentiekader kan het debat voeden en inkaderen, doordat het de overwegingen achter meningsverschillen met betrekking tot de wenselijkheid van maatregelen nader kan duiden. Het kader biedt in mijn optiek niet alleen een handvat om verschillende maatregelen onderling te vergelijken en te wegen, maar laat ook de mogelijke zwakke plekken en negatieve neveneffecten van een beleidsmaatregel zien. Dat biedt richting om deze te verhelpen en de negatieve effecten van maatregelen middels aanvullend beleid te mitigeren.

Verder vind ik het een sterk punt dat het referentiekader notie heeft van het gegeven dat niet alle gevolgen van de epidemie zich in kwantitatief voorspelbare maatstaven laten vatten. We weten dat crises tot een verslechterde geestelijke gezondheid kan leiden, we weten dat thuiswerken niet in alle beroepen en voor alle opleidingsniveaus mogelijk is, we weten dat mensen in tijden van crisis hun leiders (tijdelijk) meer vertrouwen gunnen dan voorheen, en we weten dat we ondanks de ogenschijnlijke saamhorigheid in crisistijd waakzaam moeten zijn voor discriminatie en stigmatisering (Marangos et al. 2020; Miltenburg en Schaper 2020; Olsthoorn et al. 2020).² Dat we op deze gebieden geen kwantitatieve voorspellingen kunnen doen, moet niet betekenen dat we deze en dergelijke inzichten niet meewegen.

Hoewel ik de hoge ambities prijzenswaardig vind, ben ik ook blij dat er geen pretentie bestaat dat met dit referentiekader het laatste woord over (de weging van) de effecten van de maatregelen gesproken is. Kijkend naar de hoeveelheid voortschrijdend inzicht in de afgelopen maanden, kan ik niet anders dan verwachten dat er ook in de komende periode nieuwe relevante inzichten ontstaan. Door periodiek het referentiekader kritisch tegen het licht te houden kunnen relevante inzichten toegevoegd worden.

¹ <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/05/28/aandachtspunten-voor-een-herstelbeleid-briefadvies-covid-19-overleg-planbureaus>

² <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/07/07/verwachte-gevolgen-van-corona-voor-de-psychische-gezondheid>); (<https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/07/09/verwachte-gevolgen-van-corona-voor-scholing-werk-en-armoede>) en <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/07/17/verwachte-gevolgen-van-corona-voor-de-opvattingen-en-houdingen-van-nederlanders>.



Verbeterpunten van het referentiekader

Desondanks zie ik ook een aantal punten waarop het referentiekader verbeterd zou moeten worden, alvorens het de ambitie waar kan maken. Dat zijn:

1) Bij de inleiding van het kader wordt aangegeven dat het een kwalitatief kader betreft. Dat is wat mij betreft een goede insteek. Maar de daadwerkelijke invulling aan de hand van plussen en minnen op een vijfpuntschaal is vrij sterk kwantitatief. Hoewel de ambitie prijzenswaardig is, creëert dit wat mij betreft een te groot risico op schijnzekerheid en pretendeert het meer objectiviteit dan het kan bieden. De stand van de sociale wetenschap op dit moment is niet zodanig dat de effecten van de maatregelen op de deelindicatoren op een 5-puntsschaal in te schatten zijn of dat objectief onderscheid gemaakt kan worden tussen een '+' en een '++'. Ook zijn veel maatschappelijke effecten onvergelykbare grootheden die dan door kwantificering als vergelijkbare grootheden worden beschouwd, maar die in samenhang bezien en gewogen moeten worden. Op veel deelgebieden is de kennis over de directe effecten te beperkt en waar deze kennis er wel is, blijven de indirecte effecten ongewis.³ En zelfs als de stand van de wetenschap (op deelgebieden) zodanig was, zou dit de afweging nog steeds niet onbetwistbaar maken. De vraag wat de voorkeur geniet bij een vergelijking van scores is in essentie een politieke. Hechten we bijvoorbeeld meer waarde aan een + voor welbevinden, of aan een + voor sociale contacten? Weegt een + voor gezondheid op tegen een - - voor schuldenproblematiek? Omdat subjectiviteit onvermijdelijk is, adviseer ik dit expliciet te maken en een goede kwalitatieve duiding van de maatregelen te geven, in plaats van een samenvatting in 5-puntsscores (hoe aantrekkelijk die ook zijn). Hierbij kan gekeken worden naar onze recente publicatieserie 'maatschappelijk effecten van corona', waarin wij op kwalitatieve wijze de gevolgen van de coronacrisis op de korte termijn inschatten.⁴

³ Zo lieten we recent zien dat het effect van de crisis en de maatregelen op de geestelijke gezondheid en leefstijl deels onduidelijk zijn. Wel konden we vrij stevige uitspraken doen over de economische effecten maar moesten we concluderen dat de economische effecten waarschijnlijk, maar niet geheel eenduidig, overlopen in andere terreinen (Marangos et al. 2020; Miltenburg en Schaper 2020; Olsthoorn et al. 2020).

⁴ Een voorbeeld over de doorwerking van arbeidsmarkteffecten in armoederisico's: 'De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt leiden er naar verwachting toe dat het aantal werkende armen in kwetsbare sectoren toe zal nemen, alsmede het aantal niet-werkende armen dat voor het leeuwendeel van het inkomen aangewezen is op de sociale zekerheid. Omdat werkgevers in eerste instantie zullen snijden in de flexibele schil en pas later in het vaste personeelsbestand, geldt dit in eerste instantie vooral voor flexibele krachten en zelfstandigen (waaronder zzp'ers met een midden- en hoog inkomen). Naarmate de crisis voortduurt groeien ook de risico's voor vaste krachten (Olsthoorn et al. 2020, p. 22) .'



2) Sommige effecten zijn met meer zekerheid in te schatten dan andere: over de inkomenseffecten van aanpassingen van de sociale zekerheid is bijvoorbeeld veel bekend, maar over de gevolgen van contactbeperkende maatregelen voor de sociale cohesie veel minder. Dit komt niet goed tot uiting in een schaal van plussen en minnen, waar twee ogenschijnlijk vergelijkbare scores kunnen rusten op kennisbases van zeer uiteenlopende kwaliteit. Mijn advies is om grote verschillen in (de kwaliteit van) de beschikbare kennis expliciet te maken. Dit is belangrijke informatie voor het maatschappelijk debat en communiceert een duidelijke kennisbehoefte aan partijen die de gezochte kennis zouden kunnen leveren, zoals de planbureaus, RKI's, universiteiten, hogescholen en andere kennisinstellingen. Tegelijkertijd moet ervoor gewaakt worden dat er vooral op 'zekerder' effecten gestuurd wordt.

3) Bij de uitwerking van deze indicatoren is het van belang om te differentiëren naar verschillen tussen regio's en schaalniveaus. De huidige set van indicatoren gaat hier niet op in. Het referentiekader lijkt geen onderscheid te maken naar het ruimtelijk schaalniveau van maatregelen. Er zijn twee redenen waarom dit wel van belang is: een mogelijke behoefte aan differentiatie van de te treffen maatregelen naar regio en het primaat voor beleid op verschillende schaalniveaus. Dat laatste zou ertoe kunnen leiden dat dit referentiekader specifiek ingaat op maatregelen waarbij de Rijksoverheid het primaat heeft, wat tot een inperking van het kader zou kunnen leiden. Als dat niet het geval is, omdat het nastrevenswaardig is een compleet beeld te schetsen, dan zou volgens mij dit kader gebruikt moeten worden in een interbestuurlijk samenwerkingsverband tussen de verschillende bestuurslagen.

4) Bij het inschatten van de effecten van de maatregelen dient ook rekening gehouden te worden met het feit dat deze effecten niet voor alle groepen gelijk zijn en dat sommige, mogelijk kwetsbare-, groepen harder geraakt worden dan anderen. Bij de economische indicatoren staat in het huidige kader 'ongelijkheid' expliciet als deelindicator geformuleerd, maar het strekt de aanbeveling de blik niet te vernauwen tot de verdeling van economische effecten. De verdeling van maatschappelijke effecten is evenzo relevant. Ten eerste zijn het sociale leven van mensen en hun gezondheid even bepalend voor hun uiteindelijke welbevinden en welvaart als hun economische hulpbronnen. Ongelijkheden in de verdeling van maatschappelijke effecten leiden net zo goed tot ongelijkheden in welvaart en welbevinden, en die kunnen net zo goed leiden tot tegenstellingen of scheidslijnen. Ten tweede vertaalt ongelijkheid in maatschappelijke effecten - gezondheid, sociale relaties, etc. - zich, via kansen op werk en productiviteit, op termijn in economische ongelijkheid. In recent onderzoek laten wij bijvoorbeeld zien dat mensen met een laag opleidingsniveau, jongeren, mensen met een arbeidsbeperking en niet-westerse migranten grotere maatschappelijke én



economische risico's lopen dan andere groepen in de samenleving (Kuyper en Putters 2020; Muns et al. 2020; SCP 2020).⁵

Daarom raad ik aan het thema ongelijkheid bij alle indicatoren (virusinperking, economische, maatschappelijke en leefomgeving) mee te nemen.

5) De focus op brede welvaart is prijzenswaardig. De selectie van indicatoren in het licht van deze focus verdient wel nadere explicitering. Als ik mij richt op de sociale en economische indicatoren valt op dat een deel overlapt met indicatoren voor brede welvaart zoals gepubliceerd in de Monitor Brede Welvaart (MBW) van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Andere indicatoren komen niet voor in de MBW, en nog andere komen voor in de MBW maar worden niet meegenomen in het referentiekader. Zonder volledig te willen zijn, valt op dat uit de MBW 'tevredenheid met het leven' geen plaats heeft in het referentiekader, evenals 'ervaren regie over het eigen leven', 'individuele consumptie' of 'tevredenheid met de vrije tijd'. In gevallen lijkt dit te verdedigen, -de relatieve stabiliteit van prijzen maakt dat consumptie en inkomen wellicht niet beiden in het kader hoeven-, maar in andere gevallen is dit minder evident. Juist regie over het leven en de kwaliteit van de vrije tijd lijden naar verwachting sterk onder bepaalde maatregelen en zijn indirect zeer bepalend voor het draagvlak van vrijheids- en contactbeperkende maatregelen. 'Psychische effecten', 'zorgverlening' en 'polarisatie' zijn geen onderdeel van de MBW en 'leefstijl' in beperkte vorm. Wederom is soms evident waarom indicatoren toegevoegd worden -de zorg om de geestelijke gezondheid deel ik van harte-, maar in andere gevallen geldt dit minder. Mijn advies is niet om alle denkbare indicatoren mee te nemen of volledig aan te sluiten bij de MBW. Enige selectie is even onvermijdelijk als wenselijk en onbetwiste criteria voor in- en exclusie bestaan niet; het debat over de aard en meting van brede welvaart woedt ook in de wetenschap nog in alle hevigheid. Mijn advies is om expliciet te maken waarom uw directie gekozen heeft voor bepaalde indicatoren en niet voor andere, en zodoende deze informatie beschikbaar te maken voor het maatschappelijk debat. De brief van de directeurs planbureaus, alsmede de coronapublicaties van het SCP bieden hiertoe goede aanknopingspunten.

6) In lijn met bovenstaande oogt het referentiekader nog onevenwichtig. Veel ruimte bestaat voor de epidemiologische en economische effecten, maar het SCP ziet op maatschappelijk niveau een aantal uitdagingen of risico's die nog onvoldoende geadresseerd worden. Voor de kwaliteit van de samenleving is niet alleen van belang hoeveel hulpbronnen mensen hebben, hoe die hulpbronnen

⁵ <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/05/18/zicht-op-de-samenleving-in-coronatijd>; <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/07/09/kwetsbare-groepen-op-de-arbeidsmarkt--beleidssignalement-maatschappelijke-gevolgen-coronamaatregelen> en <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/05/07/maatschappelijke-gevolgen-coronamaatregelen>.



verdeeld zijn en wat de milieueffecten van maatregelen zijn -zaken die gedekt worden door de huidige indicatoren. Ook de mate van sociale samenhang en de legitimiteit van overheidsbeleid zijn van groot belang. De legitimiteit van de maatregelen heeft plaats in het referentiekader, maar wel specifiek in de context van maatregelen in het hier en nu en vooral met het oog op de epidemiologische effecten van een gebrekkige naleving. Hier zou ik ervoor pleiten om in kaart te brengen in welke mate een focus op naleving in het hier en nu op spanning staat met grondbeginselen voor legitiem beleid, zoals inspraak, transparantie en begrip voor het collectieve belang. Schending van dergelijke grondbeginselen zou zich op termijn, bijvoorbeeld in de herstelfase, kunnen wreken doordat een beperkte legitimiteit van specifieke maatregelen negatief kan doorwerken op de legitimiteit van de overheid als institutie. Wat betreft de sociale samenhang is er aandacht voor polarisatie en participatie, maar hier zou ik de solidariteit tussen burgers aan toevoegen -de bereidheid om offers te maken voor andermans welzijn. Dit is extra relevant in de huidige crisis, omdat er ter bescherming van kwetsbare groepen in de populatie (soms grote) offers gemaakt moeten worden door mensen die relatief weinig gezondheidsrisico's lopen. Waar burgers in crisistijd saamhorig en solidair lijken, ligt in de lijn der verwachtingen dat deze solidariteit af gaat nemen zodra de rekening van de crisis voldaan moet worden en mensen hun kwaliteit van leven zien stagneren of verslechteren. Omdat juist in die fase een beroep gedaan wordt op de solidariteit is van belang om mee te wegen wanneer maatregelen hem onder druk zetten. Daarnaast zouden discriminatie en stigmatisering als mogelijke gevolgen van (de framing van) maatregelen meegenomen moeten worden. Wanneer maatregelen zich bijvoorbeeld beperken tot specifieke regio's of groepen, ligt stigmatisering op de loer en volgt mogelijk discriminatie.

7) Het referentiekader heeft hoofdzakelijk aandacht voor 'hier en nu', maar zou om volledig te zijn 'later en elders' ook mee moeten wegen. Hoewel een focus op het hier en nu in crisistijd logisch lijkt, maakt een dergelijke focus dat kansen en risico's voor de langere termijn, ten gevolge van de maatregelen en de crisis, onzichtbaar blijven. En daarnaast is het goed denkbaar dat een focus op het hier en nu in de uitwerking een onevenredig gewicht hangt aan de epidemiologische effecten, omdat die zich in alle hevigheid binnen een paar weken manifesteren. Hoewel op de korte termijn een focus op de epidemiologische effecten ten koste van economische effecten en niet (of indirect) corona-gerelateerde gezondheidseffecten logisch lijkt, kunnen op termijn deze economische en gezondheidseffecten een steeds prominentere plaats innemen en uiteindelijk zelfs leiden tot meer oversterfte. Zo stellen wij in recent onderzoek bijvoorbeeld dat psychische problemen en werkloosheid het aantal zelfdodingen op termijn naar verwachting doen toenemen, en zijn er signalen dat de crisis gepaard gaat met



leefstijlveranderingen die op termijn de gezondheid negatief beïnvloeden.⁶ Het zichtbaar maken van langetermijneffecten zal uiteindelijk bijdragen aan snellere en betere herstel- en opbouwfasen. Een focus op de lange termijn maakt het afwegen niet per definitie makkelijker, maar doet wel meer recht aan brede welvaart en aan een samenleving van een zo hoog mogelijke kwaliteit op dit moment én in de toekomst. Voor een volledige aansluiting bij het gedachtegoed van brede welvaart zouden ook de effecten van maatregelen 'elders' meegewogen moeten worden. Dit is niet overal relevant, maar bij de milieueffecten verdient ook deze dimensie de aandacht. In het briefadvies van de planbureaus in mei adviseerden we al om korte termijn crisisbesluiten aan lange termijn doelen voor samenleving en economie te koppelen. Omdat het referentiekader op crisismomenten de structuur kan bieden om die koppeling ook daadwerkelijk te maken, is het cruciaal dat deze lange termijn doelen onderdeel zijn van het referentiekader.

8) Deels aansluitend bij bovenstaand punt maar desalniettemin op zichzelf relevant is dat in het huidige referentiekader vooral de directe effecten van de maatregelen op de indicatoren beschouwd worden. De indirecte effecten blijven grotendeels buiten beschouwing. Zo gaf het SCP aan dat we verwachten dat de economische effecten secundaire effecten hebben op de houdingen van burgers ten opzichte van elkaar en ten opzichte van instituties.⁷ Maar ook de gezondheidseffecten zullen overlopen in levensstijl (en vice versa),⁸ sociale contacten in baanvindkansen en inkomen(s ongelijkheid), geestelijke gezondheid in kwaliteit van de leefomgeving, etc.. Hoewel de keuze voor directe effecten te verdedigen is, en conform veel *ex ante* beleidsevaluaties, strekt het de aanbeveling om na te denken over de indirecte effecten en het vooral aan te geven wanneer de verwachting is dat zij tegen het directe effect in gaan. Zo verwacht ik op basis van onderzoek naar eerdere crises bijvoorbeeld dat een verslechterde geestelijke gezondheid en toenemend baanverlies leiden tot meer zelfdoding⁹. Voor zover dit door de maatregelen komt zou dit afgezet moeten worden tegen de door de maatregelen geredde levens.

Concrete aanbevelingen indicatoren

Met betrekking tot de indicatoren heb ik de review beperkt tot de gevolgen die op het werkterrein van het SCP liggen (te weten: verwachte naleving, welbevinden,

⁶ <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/07/07/verwachte-gevolgen-van-corona-voor-de-psychische-gezondheid>)

⁷ <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/07/17/verwachte-gevolgen-van-corona-voor-de-opvattingen-en-houdingen-van-nederlanders>.

⁸ <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/07/07/verwachte-gevolgen-van-corona-voor-de-psychische-gezondheid>)

⁹ <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/07/07/verwachte-gevolgen-van-corona-voor-de-psychische-gezondheid>)



leefomgeving, sociale cohesie, werkgelegenheid, inkomen, ongelijkheid en menselijk kapitaal). Deels zijn de specifieke verbeterpunten voor indicatoren hierboven in een bredere context genoemd. De indicatoren behoeven op volgende punten verbetering:

- Verwachte naleving
 - De naleving dient niet alleen gezien te worden in de context van het indammen van het virus, maar ook in de context van de legitimiteit van beleid. In het kader van indammen is meer naleving beter en zijn binnen de grenzen van de wet alle middelen geoorloofd om die naleving te bewerkstelligen. Door naar de legitimiteit van beleid te kijken, blijven we scherp op de vraag in hoeverre sturing op naleving op spanning staat met de grondbeginselen van goed beleid en mensenrechten. Dit is belangrijk, omdat een gebrek aan legitimiteit zich in de toekomst kan wreken, de naleving van maatregelen in een latere fase kan bemoeilijken en uiteindelijk negatief doorwerkt in de kwaliteit van de samenleving op de langere termijn.
- Welbevinden
 - Fysieke gezondheid is een onderdeel van brede welvaart, ontbreekt momenteel in de lijst met indicatoren, maar zou daar wel onderdeel van moeten zijn. In de afgelopen maanden hebben we gezien dat niet corona-gerelateerde zorg uitgesteld werd en dit heeft naar verwachting gevolgen gehad voor de fysieke gezondheid van burgers die een beroep op zorg deden. Dit kreeg na verloop van tijd ook de nodige aandacht in het publieke en politieke debat. En, zoals al aangegeven, is de fysieke gezondheid verweven met andere indicatoren, zoals leefstijl, menselijk kapitaal en sociale contacten.
- Leefomgeving
 - De kwaliteit van de woonomgeving wordt momenteel vooral gezien als iets dat door maatregelen beïnvloed wordt, maar moet als mediërende factor niet uit het oog verloren worden. De kwaliteit van de woonomgeving speelt een belangrijke rol bij de gevolgen van maatregelen die mensen meer aan huis gekluisterd maken. Zo vergroot een kleine woning zonder buitenruimte naar verwachting de kans op depressie, huiselijk geweld en het niet naleven van maatregelen.
 - De categorie 'veiligheidseffecten' is erg breed en dekt niet altijd de lading. Specifiek zou mijn suggestie zijn om gevolgen in termen van gezinsrelaties afzonderlijk te bezien. Van scheidingen is zeker niet evident hoe het zich verhoudt tot veiligheid en hetzelfde geldt, in wat mindere mate, voor opvoedproblemen.



- Sociale cohesie
 - Ik snap de wens om met overkoepelende kopjes en categorieën te werken, maar 'sociale cohesie' dekt niet de lading van de 3 subindicatoren. Sociale cohesie is iets anders dan participatie (ook al kent een gebrekkige participatie negatieve gevolgen voor de sociale cohesie, participatie kent veel meer doelen, bijv. het draaiend houden van de samenleving en de verzorgingsstaat). En sociale cohesie is iets anders dan het effect op de leefomgeving. Misschien kan het overkoepelende kopje beter 'kwaliteit van de samenleving' zijn, of 'sociaal en cultureel welbevinden', en daar is sociale cohesie een subindicator van. Ik hecht eraan dat er wetenschappelijk verantwoorde indicatoren en uitsplitsingen worden gebruikt. Dit punt heb ik ook bij eerdere versies van het referentiekader meegegeven. Hieronder licht ik opnieuw een aantal zaken toe die om conceptuele verduidelijking vragen.
 - Participatie gaat om het mee kunnen, willen, mogen en moeten doen aan de samenleving. Het gaat om deelname aan (betaald en onbetaald) werk, scholing, politiek, cultuur, sport, media en sociale participatie (ontmoetingen e.d.). Het gaat dus om essentiële vormen van deelname aan de maatschappij, zonder welke burgers een prijs betalen, maar ook onze verzorgingsstaat zelf (zie bijv. het hoofdstuk 'participatie' uit onze SCP publicatie 'zicht op de samenleving in coronatijden'). Vanuit dat oogpunt vind ik dat hier enigszins arbitraire vormen de aandacht krijgen, terwijl waar het daadwerkelijk om gaat: kunnen burgers door de getroffen maatregelen nog zinvol deelnemen aan, profiteren van en bijdragen aan de samenleving en haar instituties? Dan gaat het bijv. ook om onderwijs volgen, werken, sociale participatie en participatie in cultuur en de vrije tijd.
 - Polarisatie is een scherpe term die associaties oproept met twee diametraal tegenover elkaar staande groepen. Ik zou adviseren om breder naar de relaties tussen groepen burgers te kijken en eigenlijk geeft de uitwerking van de categorie ook al aan dat dat de ambitie is. Mijn advies zou zijn om voor een neutralere term te kiezen, zoals 'tegenstellingen' of 'verschillen'. Als het daarbij specifiek gaat om subjectieve tegenstellingen -hoe zien groepen mensen elkaar- is het nog raadzaam om dat expliciet te maken.
- Economie korte termijn
 - De focus op werkgelegenheid, inkomenseffecten en de verdeling daarvan, en het risico op schuldenproblematiek dekt veel belangrijke aspecten van financiële kwetsbaarheid. Wel ontbreekt mijns inziens nog een aanvullende indicator voor armoede. Doordat armoede gepaard gaat met materiële deprivatie, stress en een erosie van menselijk kapitaal en doenvermogen heeft



armoede de neiging zichzelf te bestendigen. En juist op voorhand kwetsbare groepen, zoals mensen met een beperking, maar ook mensen met een migratieachtergrond, degenen met een lager opleidingsniveau en kinderen van deze mensen, lopen een groot risico om langdurig in armoede te belanden.¹⁰ Ik adviseer met klem om armoede onderdeel van het kader te maken.

- Menselijk kapitaal
 - De term 'menselijk kapitaal' zou nader uiteengezet moeten worden, zeker omdat de subindicatoren zoals nu geformuleerd weinig inzicht geven. Gaat het expliciet om kennis en vaardigheden die de productiviteit op de arbeidsmarkt vergroten? Beperkt het referentiekader zich tot cognitief menselijk kapitaal, of wordt ook de gezondheid van de bevolking meegenomen? Voor een volledig beeld van het menselijke kapitaal van Nederland zouden zowel de kennis en vaardigheden, als de gezondheid meegenomen moeten worden. Gezien de grote rol van gezondheid elders in het kader is een nadruk op kennis en vaardigheden te verdedigen, maar deze keuze dient wel expliciet gemaakt te worden.

Tot slot zou ik graag niet zozeer een verbeterpunt voor het referentiekader willen geven, als wel twee zorgen die ik heb met u willen delen. Ten eerste bestaat het risico dat een gekozen referentiekader zijn eigen leven gaat leiden: het wordt een doel in plaats van een middel. Als een referentiekader gekozen is, gaan politiek en beleid zich er naar richten terwijl er meer mogelijke factoren en indicatoren zijn. Dit kan leiden tot tunneldenken. Waarschuwingen voor effecten van maatregelen op terreinen die niet in het referentiekader benoemd worden, moeten op hun merites beoordeeld worden en kunnen nooit worden afgedaan met het argument 'dat staat niet in het referentiekader'. We adviseren om periodiek door een onafhankelijke deskundige te laten checken op zulke blinde vlekken. Op deze manier blijft de vraag 'zien we iets over het hoofd en kun je het ook anders bekijken?' gesteld. Daarnaast doet het recht aan uw ambitie om voortschrijdend inzicht mee te nemen in het referentiekader. Ten tweede: besef nogmaals dat de keuze tussen maatregelen in het licht van hun maatschappelijke uitwerking uiteindelijk een politieke keuze is. Ook als we alle gevolgen van alle maatregelen tot op de komma nauwkeurig zouden kunnen inschatten, dan blijven er politieke keuzes te maken over welke gevolgen 'erger' zijn dan anderen. Een empirisch rationeel antwoord op de beste afwegingen zal niet uit dit kader volgen. En dat staat dan nog los van het gegeven dat we de gevolgen verreweg niet tot op de komma nauwkeurig weten. In de sociale wetenschappen zijn effecten vaak met onzekerheden omkleed, afhankelijk van omstandigheden en onderhevig aan

¹⁰ <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/07/09/verwachte-gevolgen-van-corona-voor-scholing-werk-en-armoede>



veranderingen daarin, bijvoorbeeld doordat mensen naar kennis daarover handelen en de sociale werkelijkheid herinrichten. Politieke keuzes en maatschappelijk debat zijn onontkoombaar en daar moeten we expliciet over zijn.

Ik hoop dat deze peer-review van het referentiekader bijdraagt aan de goede onderbouwing van beleid inzake de maatregelen rondom Covid-19. In het kader van de transparante advisering die het SCP nastreeft, informeer ik u bij deze dat ik van plan ben om de peer-review uiterlijk 4 september 2020 openbaar beschikbaar te maken, conform de uitgangspunten die de planbureaus en het RIVM hebben opgesteld in het kader van de advisering rond Covid-19 in april jl. Uiteraard ben ik tot een verdere toelichting bereid.

Met vriendelijke groet,

Prof. dr. Kim Putters
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau