



Op weg naar een veerkrachtige en empathische overheid

Karen van Oudenhoven-van der Zee



Inhoud

Voorwoord

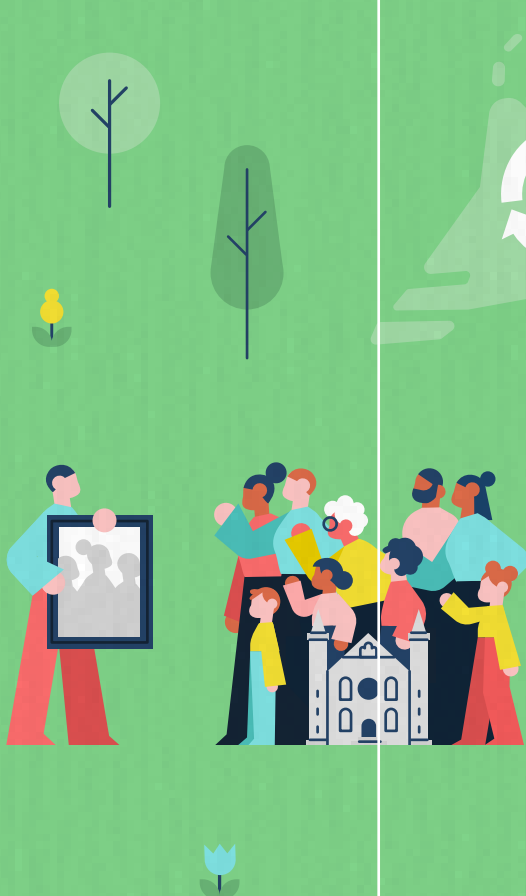
1. Terugblik

2. Waar staan we nu

3. Vooruitblik

Nawoord

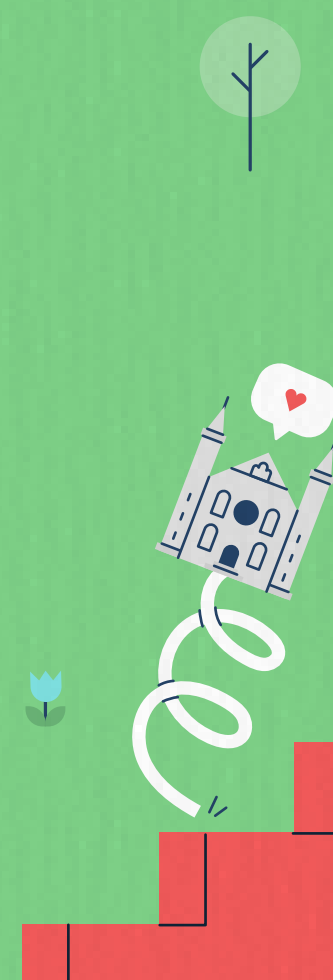
Vijftig jaar ontwikkeling in
sociaal-cultureel opzicht



De blik op de
samenleving van nu



Het tij keren:
de noodzaak van
veerkracht en empathie



Het SCP in de
komende jaren



Voorwoord

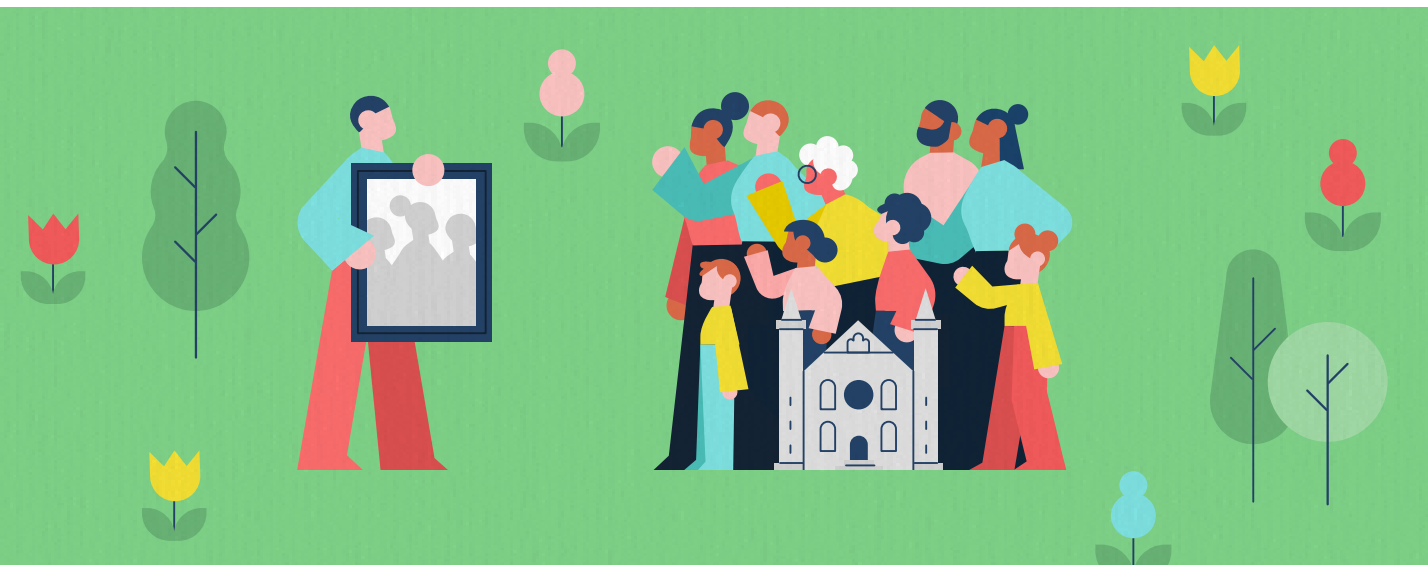
Het moment waarop het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) zijn vijftigste verjaardag viert, valt samen met een aantal grote uitdagingen voor de samenleving. Dit essay ter gelegenheid van het vijftigjarig bestaan van het SCP begint met een terugblik op een aantal belangrijke sociaal-culturele ontwikkelingen die van invloed zijn geweest op het werk van het SCP. De samenleving heeft de afgelopen vijftig jaar niet stilgestaan. Ons land is in demografisch opzicht veranderd; technologische ontwikkelingen en de klimaatcrisis plaatsen ons voor nieuwe uitdagingen in sociaal en cultureel opzicht.

Vervolgens ga ik in op de sociaal-maatschappelijke opgaven van vandaag. Voor welke grote uitdagingen staan we? En wat vraagt dat van politiek en beleid? In dit essay pleit ik ervoor om de aandacht te verschuiven van een kortetermijnaanpak naar een integrale strategie voor de lange termijn. Om de maatschappelijke veerkracht van onze samenleving te waarborgen zijn transformaties nodig, oplossingen die verder gaan dan het bestrijden van de ene na de andere crisis. De uitdagingen van deze tijd vragen om andere manieren van denken over bijvoorbeeld onze mobiliteit en de inrichting en het gebruik van de ruimtelijke omgeving.

Over de manier waarop mensen participeren in werk en zorg voor naasten. Over hoe we armoede en kansenongelijkheid te lijf gaan. Ze vragen ook om bezinning op de manier waarop de overheid in verbinding staat met burgers. Ik betoog dat er meer empathie nodig is in de politiek, in beleidsvorming en in het directe contact met burgers. Het is nodig om het systeemdenken te doorbreken en de mens weer centraal te zetten. Dat vraagt veerkracht van organisaties die betrokken zijn bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid.

Het werk van het SCP is het werk van velen, niet alleen van onze medewerkers. We bieden een spiegel van de samenleving en leveren kennis vanuit het perspectief van mensen voor politiek en overheid. Een taak die ook nu, na vijftig jaar, nog steeds enorm relevant is. We kunnen dat alleen met inbreng van burgers, wetenschappers van universiteiten, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en adviesorganen, beleidsmakers en politici. Daarom wil ik iedereen bedanken voor zoveel betrokkenheid en inzet.

*Prof. dr. Karen van Oudenhoven-van der Zee
Algemeen directeur Sociaal en Cultureel Planbureau
Maart 2023*



1. Terugblik

Vijftig jaar ontwikkeling in sociaal-cultureel opzicht

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) brengt al vijf decennia in kaart hoe het met Nederland en de Nederlanders gaat. Met enorm veel onderzoeken hebben we de ontwikkelingen en de gevolgen van beleid voor mensen in beeld gebracht. De huidige ontwikkelingen laten duidelijk zien hoe belangrijk het is dat het SCP het kabinet een spiegel blijft voorhouden over hoe het in sociaal en cultureel opzicht met Nederland en de Nederlanders gaat. Het Nederland anno 2023 ziet er anders uit dan vijftig jaar geleden en dat betekent ook dat onze focus is veranderd. Maar onze taak is hetzelfde: kennis bieden voor beleid vanuit het perspectief van mensen.

Er is de afgelopen vijf decennia in sociaal-cultureel opzicht veel veranderd. De samenleving is diverser, we leven gemiddeld langer en we zijn welvarender geworden. Opvattingen over gender en seksualiteit zijn ingrijpend veranderd; traditionele rolpatronen zijn geleidelijk iets meer aan het verschuiven. Digitalisering heeft ons leven en de manier waarop we contacten onderhouden sterk veranderd en we lopen steeds meer tegen de grenzen

van onze natuurlijke hulpbronnen. De steeds grotere mondiale onderlinge afhankelijkheid maakt dat we vraagstukken nauwelijks meer binnen de grenzen van ons eigen land kunnen beschouwen.

Je zou kunnen zeggen dat de Nederlandse samenleving steeds minder grijpbaar is geworden. Dit heeft natuurlijk ook zijn weerslag op het werk van het SCP. Vijftig jaar geleden was het van belang dat het SCP feiten en cijfers kon verzamelen over sociaal-culturele ontwikkelingen. Toen lag de nadruk op tellen, meten en ondervragen. Gaandeweg kwam daar de behoefte bij om de cijfers ook te kunnen duiden. Waarom is het welbevinden van sommige groepen zo laag? Wat zijn de oorzaken van laag vertrouwen in de overheid? Wat zijn verklarende factoren voor structurele ongelijkheid? Om dergelijke vragen te kunnen beantwoorden, verschoof het werk van het SCP van tellen en beschrijven naar het verklaren van die getallen en het kweken van begrip bij bestuurders en beleidsmakers voor de achtergronden daarvan. De laatste jaren is daar nog een taak bijgekomen. ►



Het is voor politiek, bestuur en uitvoering steeds lastiger om met oplossingen te komen voor de complexe problemen waar de samenleving voor staat. Vraagstukken die steeds vaker de grenzen van beleidsterreinen overstijgen. Voor het SCP betekent dit dat we ernaar streven om handelingsperspectieven te bieden: wat kunnen bestuurders en beleidsmakers het beste wél doen, en wat juist niet? Hoe kunnen zij omgaan met de verschillen tussen mensen? Ook richt het SCP zich op de mentaliteit van ons bestuur: op het belang van empathie en veerkracht, in plaats van controle. En dat wordt steeds belangrijker.

Nederland is steeds diverser

Als je op vijftig jaar Nederland terugkijkt, dan is één van de dingen die in demografisch opzicht opvalt de steeds grotere etnische diversiteit. In de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw kwamen tienduizenden gastarbeiders naar ons land, en inmiddels vormen Turkse, Marokkaanse en Surinaamse-Nederlanders de grootste migrantengroepen in ons land (Dagevos et al. 2022; Koops 2020). Daarnaast zijn er duizenden vluchtelingen naar Nederland gekomen uit allerlei delen van de wereld. Momenteel zijn de meeste vluchtelingen in ons land afkomstig uit Syrië. En sinds afgelopen jaar neemt de stroom van vluchtelingen uit Oekraïne toe.

Veel kinderen en kleinkinderen van migranten en vluchtelingen zijn hier geboren of in ieder geval naar school geweest. Zij zijn goed opgeleid, dragen in belangrijke mate bij aan de Nederlandse economie, kunst en cultuur en vervullen belangrijke functies in de samenleving. Dat wil niet zeggen dat migranten en hun nakomelingen zich altijd geaccepteerd voelen in de Nederlandse samenleving. Weerstand tegen nieuwkomers uit andere landen en culturen is van alle tijden en zeker ook van deze eeuw. Na de aanslagen van 9/11 zagen we dat met name migranten en vluchtelingen met een moslimachtergrond te maken kregen met negatieve bejegening. Over de hele linie ervaren migranten en vluchtelingen van de tweede generatie – ondanks dat zij in Nederland naar school zijn gegaan en vaak goed zijn opgeleid – discriminatie en uitsluiting (Dagevos et al. 2022). Onderzoek naar wat bijdraagt aan een inclusieve samenleving is dan ook nog steeds van groot belang. ►



Vergrijzende samenleving

Nederland is de afgelopen vijftig jaar niet alleen cultureel diverser geworden, maar ook ouder: we bereiken gemiddeld een hogere leeftijd. Op dit moment is de helft van alle volwassenen in ons land net zo oud als of ouder dan het SCP. Het is natuurlijk mooi dat onze levensstandaard en onze gezondheidszorg van zo'n hoog niveau zijn dat we met z'n allen een steeds hogere leeftijd bereiken. Tegelijkertijd levert het, naast uitdagingen voor de zorg, vraagstukken op rond de financiering van het sociale stelsel en de beschikbaarheid van arbeidspotentieel. Simpel gezegd staan tegenover de groep gepensioneerden steeds minder werkenden. Rond 1980 was de zogenoemde grijze druk 20%, wat betekent dat tegenover elke 65-plusser vijf werkenden staan. In 2022 was dat 34% (1 op 3) en de prognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS 2022) is dat dit de komende jaren nog zal toenemen tot 50% (1 op 2).

De afname van de beroepsbevolking staat tegenover een toename in zorgbehoefte voor ouderen. Voor het SCP betekent dit dat ons werk zich richt op de consequenties van tekorten aan personeel, bijvoorbeeld in de zorg, maar ook in andere sectoren, op het appèl dat op burgers gedaan wordt om zelf- en samen redzaam te zijn en – voor jongere generaties – om meer taken op zich te nemen.

Vrouwen- en LHBTIQ+-emancipatie

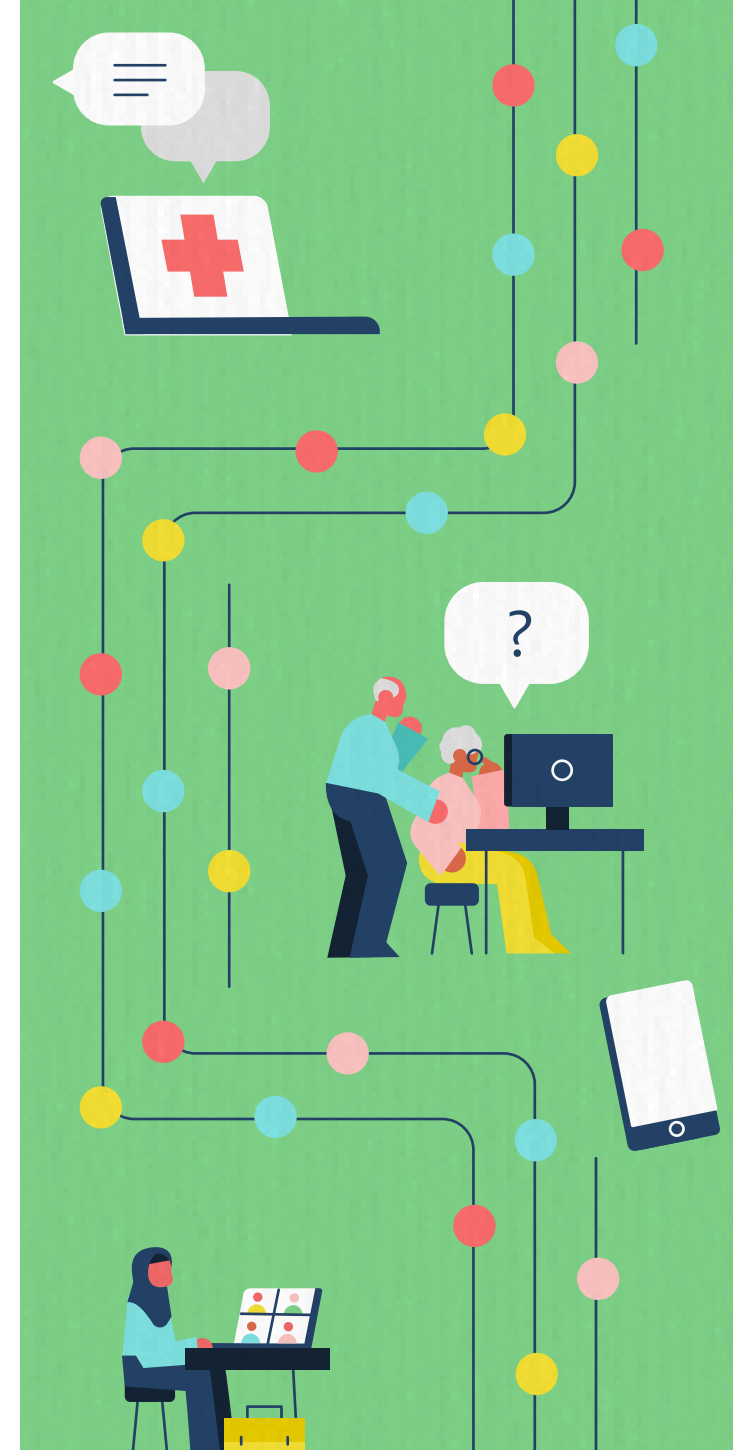
De afgelopen decennia heeft er een verschuiving plaatsgevonden in de opvattingen over de rol van mannen en vrouwen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat het opleidingsniveau en de arbeidsparticipatie van vrouwen sinds de jaren zeventig enorm zijn toegenomen. Toch loopt Nederlands in vrouwenemancipatie niet voorop. Er is in ons land nog steeds sprake van een deeltijdcultuur en taken in het huishouden, zorg voor kinderen en mantelzorg komen nog steeds in belangrijke mate bij vrouwen terecht (zie bv. Portegijs 2022; Roeters 2018). In het volgende hoofdstuk ga ik in op het feit dat de druk zowel toeneemt om te participeren in werk als om mantelzorgtaken te vervullen (Olsthoorn en Roeters 2023). Dat betekent dat vrouwen op alle fronten gevraagd wordt om meer te doen. ►

Tegenover voorzichtige ontwikkelingen in de vrouwenemancipatie staan grote ontwikkelingen in opvattingen over genderidentiteit en seksuele oriëntatie. In de jaren tachtig betekende aids een terugslag voor de homo-emancipatie. In 2001 liep Nederland wereldwijd voorop met de openstelling van het burgerlijk huwelijk voor paren van gelijk geslacht en is er in vergelijking met andere landen in de wereld nog steeds sprake van een relatief grote acceptatie van homo- en bisexualiteit en van genderdiversiteit. Desalniettemin zien we een stagnatie in acceptatie van LHBTIQ+ (Huijnk 2022) en hebben homo- en biseksuelen nog steeds vaker te maken met geweld dan heteroseksuelen. Dat geldt met name voor homo- en biseksuelen met een migratieachtergrond en biseksuele personen. In termen van sociaal-economische positie zien we een grote kwetsbaarheid van transgender personen (Huijnk et al. 2022). Dus ook rond LHBTIQ+-personen spelen vraagstukken rond inclusiviteit.

Van analoge naar digitale samenleving

Naast ontwikkelingen in de samenstelling van onze samenleving en de emancipatie van groepen, heeft digitalisering de afgelopen vijftig jaar een enorme vlucht genomen; ook in ons dagelijks leven. Met onze vrienden communiceren we steeds meer via onze smartphone. Ons contact met de bank, de huisarts of het afhaalrestaurant verloopt steeds meer online.

Informatie is bijna onbeperkt beschikbaar via het internet. Digitalisering roept nieuwe vragen op, bijvoorbeeld over beveiliging en privacy en nieuwe vormen van criminaliteit. Ook de wijze waarop Nederlanders hun werk verrichten en het type banen dat bestaat is onder invloed van digitalisering sterk veranderd en zal richting de toekomst nog verder veranderen. Digitalisering heeft eveneens de machtsverhoudingen in de samenleving – tussen groepen, tussen overheid en burgers, bedrijven en burgers – ingrijpend veranderd. Via sociale media spreken burgers zich bijvoorbeeld veel directer en regelmatig ook agressiever uit tegenover politici. We zien structurele ongelijkheid toenemen, omdat lang niet iedereen digitaal vaardig is of een computer met internetverbinding heeft. Allemaal onderwerpen voor onderzoek van het SCP. ►



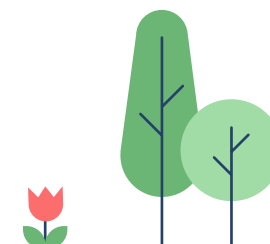
Klimaatveranderingen vragen meer aandacht

1973, het jaar van oprichting van het SCP, was het jaar van de oliecrisis en de autoloze zondag. Nu, in 2023, bevinden we ons opnieuw in een energiecrisis die – net als in 1973 – het gevolg is van oorlog. Anders dan toen is de energiecrisis van nu nauw verweven met klimaatdoelen. Het klimaat stond destijds nog niet hoog op de agenda van het kabinet en van het SCP. Hoe anders is dat nu. Het klimaatvraagstuk is op dit moment verweven met allerlei kwesties die ingrijpen in het leven van burgers: denk aan verduurzaming van woningen, huisvesting, ingrepen in de agrarische sector en mobiliteit. Het SCP doet in toenemende mate onderzoek op deze dossiers die we niet alleen beschouwen als technisch vraagstuk, maar ook als sociaal-maatschappelijke opgave. We onderzoeken het draagvlak voor klimaatbeleid en de mogelijkheden en bereidheid van burgers te participeren in duurzaamheidsinitiatieven (De Kluizenaar et al. 2022). Ook brengen we de langetermijneffecten in beeld van beleidsmaatregelen op het leven van mensen en de kwaliteit van de samenleving (Hardus et al. 2022).

En tot slot: een ander politiek landschap

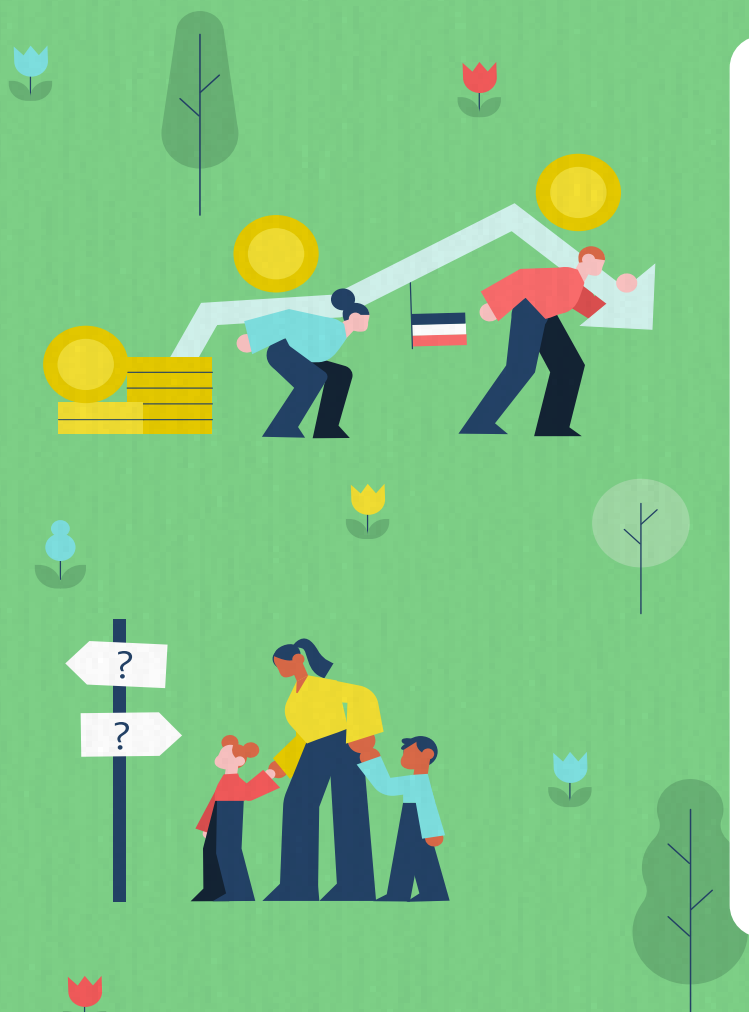
De afgelopen vijftig jaar is het politieke landschap in Nederland geleidelijk meer versplinterd. Op verschillende momenten in de tijd is er sprake geweest van sterke polarisatie in het politieke debat, versterkt door de opkomst van anti-establishmentpartijen zoals de Lijst Pim Fortuyn, de Partij voor de Vrijheid en Forum voor Democratie. Ook de toenemende diversiteit van de bevolking zorgt er – in combinatie met nieuwe technologie en nieuwe (online) platformen die ruimte bieden voor meerstemmigheid – voor dat politici en beleidsmakers geconfronteerd worden met een grote variatie aan opvattingen en perspectieven. Het gevolg is dat kennis over de condities waaronder burgers vertrouwen hebben in de politiek relevanter is dan ooit. Welke burgerperspectieven zijn er en hoe kan beleid daar op in spelen? Voelen mensen zich gerepresenteerd door de politiek? Hebben zij vertrouwen in de politiek en het commitment van politici aan het algemeen belang? Denken burgers dat politici in staat zijn om de problemen die zij ervaren adequaat op te lossen? Door niet alleen te *beschrijven* hoe het zit met vertrouwen van burgers, maar ook te *verklaren* waardoor dat komt, en te experimenteren met beleidsmiddelen om burgerbetrokkenheid te versterken (bv. via burgerfora, zie o.a. De Koning et al.

2023; Den Ridder et al. 2021), willen we beleidsmakers helpen iets te doen aan het vertrouwen. De uitslag van de Provinciale Statenverkiezingen 2023 laat goed zien hoe belangrijk dat is. ●



2. Waar staan we nu?

De blik op de samenleving van nu



Het vijftigjarig bestaan van het SCP valt samen met een aantal grote uitdagingen voor de samenleving. De naweeën van de coronapandemie, de oorlog in Oekraïne en de gevolgen die dat heeft voor de kosten van het levensonderhoud grijpen diep in in de levens van mensen. Na jaren van overwegend economische vooruitgang zijn veel mensen op dit moment onzeker over hun eigen situatie en die van hun kinderen. Natuurlijke hulpbronnen raken uitgeput en we kunnen niet meer eindeloos consumeren. Dit is de eerste generatie die tegen haar kinderen moet zeggen dat ze het waarschijnlijk minder goed gaan krijgen dan de generaties ervoor. En dit is ook het eerste kabinet sinds decennia met die boodschap voor Nederland.

Tegen die achtergrond staan we als samenleving voor een aantal grote maatschappelijke opgaven, onder meer op het gebied van duurzaamheid, migratie, krapte op de arbeidsmarkt en toegankelijkheid van de zorg. Daarbij is voor het SCP de kernvraag wat deze uitdagingen betekenen voor de samenleving: hoe gaat het met Nederland en de Nederlanders?

Structurele ongelijkheid

Als we naar Nederland kijken, dan gaat het met veel mensen goed (Vrooman et al. 2023). De afgelopen decennia steeg de welvaart, het opleidingsniveau en de levensverwachting in ons land. Maar van die stijging profiteerde lang niet iedereen evenveel. Op dit moment blijft 16% van de bevolking (circa 2,2 miljoen volwassenen) achter in levensverwachting, gezondheid, werk- en inkomenszekerheid. Het gaat hier om mensen met beperkte toegang tot sociale netwerken. Zij werken niet of niet meer, en hebben weinig inkomen. Ook hebben zij een minder goede tot slechte gezondheid (met bv. obesitas als veelvoorkomend probleem). Bij hen stapelen achterstanden op het gebied van gezondheid, werk, inkomen, onderwijs en wonen zich op. De coronacrisis, de huidige inflatie en andere samenhangende maatschappelijke opgaven hebben de problemen van deze kwetsbare groep uitvergroot en acuter gemaakt. ►

“Om structureel iets te doen aan kansengelijkheid is integraal beleid noodzakelijk.”

Dat 16% van de volwassenen in ons land zich in een kwetsbare situatie bevindt, heeft als gevolg dat een substantieel percentage kinderen opgroeit in armoede. De meest recente cijfers van het Centraal Planbureau (CPB) wijzen uit dat 9,5% van de kinderen in 2023 in armoede leeft. Deze kwetsbare situatie van een deel van de Nederlanders is niet alleen ongewenst voor de mensen om wie het gaat. In een land waar verschillen toenemen, kunnen sociale cohesie en vertrouwen in de overheid en de politiek onder druk komen te staan. We weten uit SCP-onderzoek dat ongelijkheden samen opgaan met verschil in opvattingen over maatschappelijke kwesties, en dat kwetsbare sociale groepen een lager vertrouwen hebben in de overheid (Vrooman et al. 2023). Tegelijkertijd zijn juist deze groepen vaker afhankelijk van steun van de overheid.

De afgelopen periode heeft het kabinet een aantal maatregelen genomen om op korte termijn iets aan armoede te doen, bijvoorbeeld door het minimumloon en de AOW te verhogen en de hoge energiekosten te compenseren. Deze maatregelen zijn echter niet structureel. Om structureel iets te doen aan ongelijkheid zet het kabinet-Rutte IV sterk in op kansengelijkheid. Daarbij ligt de focus op het onderwijs. Ongelijke kansen

ontstaan echter ook buiten de klas. Als SCP pleiten we er dan ook voor kansengelijkheid breder te benaderen en bijvoorbeeld ook te kijken naar gezondheidsproblemen en armoede. Maatregelen in de klas hebben weinig effect als een kind zonder ontbijt naar school komt of stress heeft over de thuissituatie. De school kan een aantal van deze problemen aanpakken, maar haar mogelijkheden zijn beperkt. Hoe mooi initiatieven ook zijn om leerlingen in de klas boterhammen te geven: het lost het achterliggende probleem van kinderen die thuis te weinig eten krijgen niet op. Hier is een integrale aanpak gewenst. Daarnaast zien we dat er op beleidsdossiers soms keuzes worden gemaakt die sociale ongelijkheid in de hand



werken. Een goed voorbeeld is de invoering van ‘gratis’ kinderopvang, een maatregel die voor vermogende ouders een financieel voordeel oplevert ten opzichte van de huidige situatie, terwijl deze voor kansarme gezinnen een bedreiging betekent voor de toegankelijkheid en kwaliteit van de opvang. Ook hier is meer integraal beleid noodzakelijk.

Samenleven in diversiteit

Onze samenleving wordt steeds diverser, en niet alleen doordat het absolute aantal mensen met een migratieachtergrond toeneemt. Zoals ik in het vorige hoofdstuk al aangaf, neemt ook de variatie binnen culturele groepen toe, bijvoorbeeld in opleiding, inkomen en woonsituatie. De Britse wetenschapper Vertovec (2007) spreekt in dit verband van superdiversiteit, duidend op de steeds groter wordende pluriformiteit binnen migrantengroepen. Voor mensen met een migratieachtergrond is de etnische dimensie slechts een van de dimensies die hun identiteit bepalen. Bovendien vervaagt het beeld van wie de meerderheid en wie de minderheid is. In grote steden als Amsterdam, Rotterdam en Den Haag zijn inwoners met (ouders met) een migratieachtergrond inmiddels in de meerderheid. ►

“Wij vinden geen steun voor een feitelijke afname van het sociaal vertrouwen of een toename van polarisatie.”

Diversiteit kan gaan over een groot aantal dimensies. In het eerste hoofdstuk benoemde ik al seksuele oriëntatie, genderidentiteit en leeftijd. In dit hoofdstuk passeerden diversiteit op de sociaal-economische dimensie de revue. In toenemende mate zien we dat ook scheidslijnen ontstaan langs de dimensie van opvattingen over maatschappelijke thema's als (corona-)vaccinatie en stikstof. Soms valt deze diversiteit in opvattingen samen met groepsgrenzen op de eerder genoemde dimensies, maar vaak ook niet.

Wat betekent deze pluriformiteit in diversiteit voor Nederland? Waar het vroeger een belangrijke vraag was hoe specifieke etnische minderheidsgroepen zo goed mogelijk ingepast konden worden in de Nederlandse samenleving, lijkt vandaag de dag de uitdaging hoe we met die grote variatie aan mensen voldoende verbinding in de samenleving houden. Daar moeten we niet te dramatisch over doen. Terwijl uit ons Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) blijkt dat burgers zich zorgen maken over de cohesie in onze samenleving en daarbij inderdaad een koppeling leggen met migratiestromen en tegengestelde opvattingen over maatschappelijke thema's (zie bv. Miltenburg et al. 2022), vinden wij op dit moment geen steun voor een feitelijke afname van het sociaal vertrouwen of een toename van polarisatie.

Dat wil niet zeggen dat er geen uitdagingen zijn. We zien dat mensen in de privésfeer 'bubbels' vormen en gescheiden van elkaar leven. Tot op zekere hoogte is dat volstrekt normaal en van alle tijden. Tegelijkertijd is het belangrijk dat mensen elkaar in de publieke ruimte blijven ontmoeten, zodat er een gevoel van verbinding is en mensen open staan voor elkaars perspectieven (zie ook). Je hoeft het niet met elkaar eens te zijn om toch onderdeel uit te maken van dezelfde samenleving en met elkaar samen te leven (zie ook Beugelsdijk et al. 2019). We zien dat de culturele diversiteit op de werkvloer achterblijft en dat er sprake is van een sterke segregatie op scholen en in wijken. Segregatie op de etnisch-culturele dimensie, maar bovenal ook op de sociaal-economische dimensie. Dat vraagt om een andere aanpak. ►





Inmiddels is de roep om inperking van migratie- en asielstromen een politieke realiteit. In een tijd van toenemende schaarste maken mensen in Nederland zich zorgen over de dingen waar zij zelf op kunnen rekenen: een woning, toegang tot zorg, enzovoort. Die realiteit kan onderlinge verbindingen richting de toekomst onder druk zetten, zoals we ook zagen na de aanslagen van 9/11. Het verbindende perspectief op de samenleving moet niet ondergesneeuwd raken in het politieke discours over migratie en asiel.

Dat verbindend perspectief was het uitgangspunt van het kabinet-Rutte IV. De titel van het coalitieakkoord luidt ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst’. Met verschillende beleidsmaatregelen probeert het kabinet discriminatie tegen te gaan, burgerschapscompetenties te bevorderen en de inclusiviteit van het onderwijs te verhogen. Dat is goed. Een duidelijke visie op wat samenleven in diversiteit betekent, ontbreekt echter nog. De paradox hier is dat juist een dergelijke visie en een definitie van wat de overheid van alle burgers verwacht een samenbindende kracht kan vormen in een diverse samenleving en ook kan bijdragen aan vertrouwen.

Participatie: kunnen, mogen, moeten en willen meedoen

De krapte op de arbeidsmarkt blijft de komende tijd een uitdaging. Terwijl het kabinet voor grote opgaven staat waarvoor veel arbeidskrachten nodig zijn, stagneert de groei van de beroepsbevolking. Van een jaarlijkse toename van het aantal werkenden met 76.000, zakt de groei tot nul richting 2040. Zoals benoemd in het vorige hoofdstuk is de participatie in arbeid voor vrouwen de afgelopen decennia sterk gestegen, een groei die op dit moment stagneert (Ebregt et al. 2022). De overheid wil juist dat we daar nog een schepje bovenop doen, om zo de personeelstekorten op een krappe arbeidsmarkt op te lossen en collectieve voorzieningen betaalbaar te houden.

Als SCP wijzen we er voortdurend op dat de mens meer is dan werknemer. We zijn ook actief als ouder, mantelzorger en buurtgenoot. Door de vergrijzing en de tekorten in de zorg, neemt de behoefte aan informele zorgverleners toe. Het RIVM (2021) heeft berekend dat de behoefte aan mantelzorgers tot 2040 met 70% stijgt. Steeds meer mensen zullen naast hun werk en gezin mantelzorgtaken moeten verrichten voor een ouder, of ander familielid. Het is belangrijk om te analyseren welke mogelijkheden er zijn om de veerkracht van

mensen te mobiliseren om meer mee te doen en in beeld te brengen wat dat vraagt van de inrichting van werk. Richting de toekomst vraagt dit om grotere flexibiliteit voor medewerkers om hun werktijden in te delen, werk dat inhoudelijk inspireert en mensen autonomie geeft. Daarnaast is gebruik van technologie van belang om werkdruk te verminderen.

Tegelijkertijd is het belangrijk realistisch te zijn over de grenzen aan die veerkracht. Zo laat SCP-onderzoek zien dat mantelzorgers die hetzelfde aantal uren blijven werken vaker last krijgen van gezondheidsklachten (De Boer et al. 2022). Bij jonge ouders zet de zorg voor kinderen een rem op de ruimte die zij voelen om meer uren te werken. Dat heeft zowel te maken met cultuur als met belastbaarheid. Werkende vrouwen blijven het merendeel van taken in het huishouden, zorg voor kinderen en mantelzorgtaken doen. Zoals gezegd: er zit een grens aan wat iemand kan. De deeltijdcultuur voor vrouwen en hun primaat in het huishouden en zorgtaken heb je niet zomaar veranderd (Portegijs 2022). ▶



“Het sociaal vertrouwen is relatief hoog, maar het vertrouwen dat burgers in de politiek en overheid hebben is dat niet.”

Tegenover een grote groep mensen die de druk voelt van meer-meer-meer, zien we nog steeds een grote groep mensen die op achterstand staat op de arbeidsmarkt. Denk aan migranten en vluchtelingen, 55-plussers en mensen met een beperking. Voor hen geldt juist dat niet meedoen gezondheidsrisico's vergroot. Onderzoek laat zien dat participatie in zinvolle activiteiten – of dat nu gaat om werk, zorgtaken of vrijwilligerswerk in de buurt – bijdraagt aan ons welbevinden (Cantor en Sanderson 1999). Het gevoel niet mee te tellen in de samenleving kan bovendien de sociale samenhang in de samenleving ondermijnen. Het lukt nog te weinig de arbeidsmarkt inclusiever te maken voor deze groepen (Olsthoorn en Roeters 2023). Inzet van werkgevers en de overheid op de insluiting van genoemde groepen helpt niet alleen bij het omgaan met krapte op de arbeidsmarkt; het is noodzakelijk voor waardevol samenleven en het serieus adresseren van kansengelijkheid.

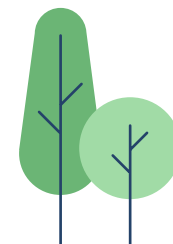
Het is belangrijk om met realisme te blijven anticiperen op gevolgen van krapte in de toekomst. Dit geldt zeker voor sectoren die cruciaal zijn voor de samenleving. Tekorten in zorg en onderwijs hebben grote gevolgen voor de volksgezondheid, het onderwijs en kansengelijkheid. Een tekort aan technisch personeel om de energietransitie

te realiseren, heeft gevolgen voor het klimaat. Ook de keuzes die het kabinet maakt om de krapte op te lossen hebben bredere gevolgen.

Kloof tussen burgers en politiek

In het vorige hoofdstuk noemde ik het versplinterde politieke landschap van dit moment. Deze versplintering maakt regeren lastiger. Dat geldt zeker met alle huidige maatschappelijke uitdagingen. Terwijl het sociaal vertrouwen nog relatief hoog is en stabiel blijft, geldt dat niet voor het vertrouwen dat burgers in de politiek en in de overheid hebben. De helft van alle Nederlanders vindt dat het de verkeerde kant op gaat met Nederland. Het vertrouwen in de regering is relatief laag, zeker onder aanhangers van oppositiepartijen en niet-stemmers. Mensen ervaren afstand van de politiek tot de samenleving. Het zijn vooral de toeslagenaffaire en de gaswinning in Groningen die worden genoemd als mensen twijfelen aan de intenties en competenties van politici: ze zijn niet eerlijk, vergeten gemakkelijk en lijken niet bij machte de maatschappelijke problemen en crises op te lossen (Den Ridder et al. 2022). Laag vertrouwen in de politiek is niet per definitie een probleem; in een democratie horen burgers het beleid kritisch te volgen. Problematisch wordt het als wantrouwen structureel is. Kabinetsbesluiten hebben

immers wel de steun nodig van de Nederlandse bevolking en dat geldt zeker bij belangrijke keuzes die de komende tijd gemaakt en uitgevoerd moeten worden (bv. over het milieu en de asielopvang) (Den Ridder et al. 2022). Uit ons onderzoek *Eigentijdse ongelijkheid* (Vrooman et al. 2023) blijkt dat ook vertrouwen sterk samenhangt met de hoeveelheid hulpbronnen waar mensen over kunnen beschikken. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om inkomen, werkzekerheid, het hebben van een sociaal netwerk en een goede gezondheid. Het vertrouwen in de overheid is het laagst onder mensen met beperkte hulpbronnen. Dit verschil in vertrouwen tussen mensen die het goed hebben en mensen die het minder goed hebben, kan bijdragen aan scheidslijnen in de samenleving. Om het lage vertrouwen te herstellen, zullen kabinet en overheid moeten laten zien dat ze problemen van mensen oplossen en daarbij rekening houden met de positie van deze mensen in een kwetsbare positie. Ik ga daar in het volgende hoofdstuk verder op in. ▶



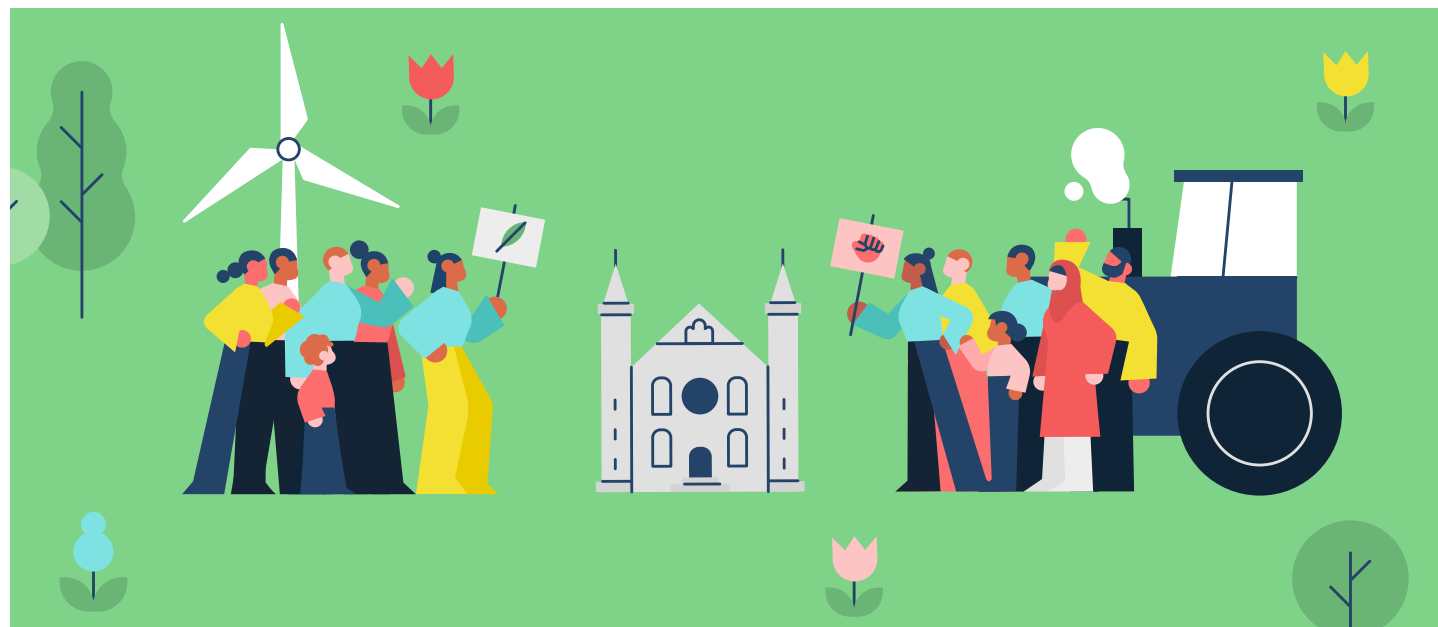
Klimaatcrisis

Vraagstukken rond vertrouwen en structurele ongelijkheid spelen op dit moment ook rond het klimaatbeleid. De verduurzaming van woningen en bedrijven is lange tijd vooruit geschoven. De oorlog in Oekraïne leidt op dit moment tot hoge kosten, juist van niet-duurzame energiebronnen zoals gas. Daar lijden economisch kwetsbare burgers en ondernemers onder, zeker als zij in slecht geïsoleerde huizen wonen en niet over de financiële middelen beschikken om hun woning of pand te verduurzamen, of als ze te maken hebben met huiseigenaren die niet bereid zijn dat te doen. Om de klimaatdoelen te halen, wil het kabinet de verduurzaming versnellen. Tegelijkertijd staat de regering voor impopulaire maatregelen om de stikstofuitstoot terug te dringen, met tweespalt onder de bevolking tot gevolg. Tegenover burgers die vinden dat de overheid te veel doet aan het klimaat, staan burgers die vinden dat de overheid te weinig doet en daarmee te weinig oog heeft voor toekomstige generaties. Het is belangrijk dat het kabinet duidelijke keuzes maakt en deze keuzes toelicht. Niet iedereen zal het met deze keuzes eens zijn (je kunt het immers niet iedereen naar de zin maken), maar dan weten mensen wel waar ze aan toe zijn.

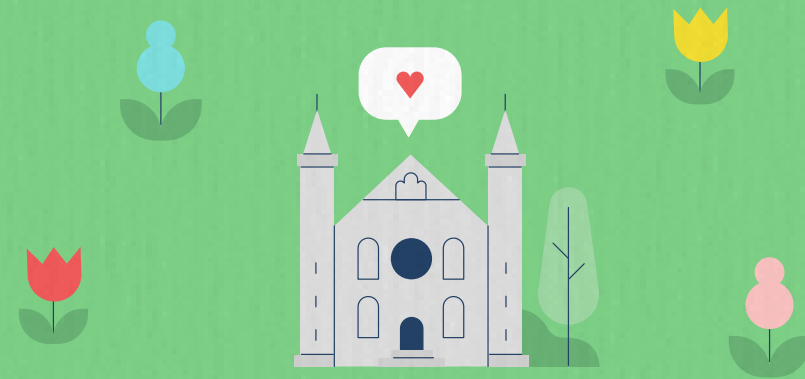
Kortom...

Ons land staat voor een aantal grote maatschappelijke uitdagingen. Een deel van de Nederlanders leeft in armoede of kan niet voldoende meedoen. Deze structurele ongelijkheid heeft niet alleen grote gevolgen voor mensen zelf, maar ook voor de samenleving als geheel. Gecombineerd met een meer diverse bevolking kunnen sociale cohesie en het politiek vertrouwen in ons land onder druk komen te staan.

Mensen zien dat de maatschappelijke problemen zich opstapelen en geven aan dat ze zich zorgen maken over de kant waar het land naartoe gaat. Burgers twijfelen aan de intenties van politici en aan hun vermogen problemen adequaat op te lossen (Den Ridder et al. 2022; Miltenburg et al. (nog te verschijnen)). Daardoor is het politiek vertrouwen op dit moment zorgwekkend laag. Wat is nodig om het tij te keren? ●



3 Het tij keren: de noodzaak van veerkracht en empathie



De Nederlandse samenleving staat op dit moment voor grote uitdagingen. De overheid heeft niet alleen de taak met duurzame oplossingen te komen voor de complexe vraagstukken die op ons af komen; zij moet ook zorgen dat de maatregelen die ze neemt de veerkracht van mensen en van de samenleving als geheel in stand houden of zelfs versterken. Waar het gaat om vertrouwen, ligt er een urgente opgave iets te doen aan de huidige afstand die burgers voelen ten opzichte van de politiek en het beleid. In dit hoofdstuk beargumenteer ik dat een belangrijk deel van de oplossing ligt in het versterken van maatschappelijke veerkracht en de empathie en veerkracht van de politiek en overheid.

Maatschappelijke veerkracht bevorderen

Veel maatregelen van de overheid zijn op dit moment gericht op de korte termijn: het oplossen van de crises die zich aandienen, en beleidsmaatregelen die binnen het relatief korte tijdsbestek van een kabinetsperiode kunnen worden ontworpen, uitgerold en effect hebben. Daarbij ontbreekt visie waar we naartoe op weg zijn.

Denk aan de financiële maatregelen om de hoge energiekosten te compenseren. Oplossingen voor langetermijnuitdagingen worden regelmatig vooruitgeschoven, zoals we zien gebeuren in de stikstofcrisis, de woningopgave, de aardbevingsschade in Groningen, de asielcrisis en de vergrijzing. Als je bijvoorbeeld naar de demografie van ons land kijkt, dan was al jaren duidelijk dat het aantal ouderen snel zou toenemen (zoals gezegd is de helft van de volwassenen in ons land nu al vijftig jaar of ouder), maar maatregelen op dat gebied blijven al lange tijd uit. ▶

“Met het oog op maatschappelijke veerkracht is het nodig dat oplossingen verder reiken dan het wegnemen van het acute probleem.”

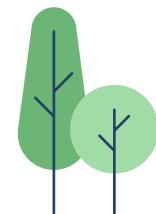


Met het oog op maatschappelijke veerkracht is het nodig dat oplossingen verder reiken dan het wegnemen van het acute probleem. Zonder aanpassing of zelfs transformatie van bestaande systemen blijf je van crisis naar crisis hollen (Keck en Sakdapolrak 2013). Zoals al in het vorige hoofdstuk aan de orde kwam, is bij de aanpak van integratievraagstukken lange tijd geprobeerd migranten in te passen in onze samenleving. Voor elke groep werd dat proces opnieuw doorlopen.

Nu migranten en hun nakomelingen een steeds groter onderdeel van de samenleving uitmaken en zij geen duidelijke groepen meer vormen, is er een transformatie nodig in het denken over integratie. Nu onze samenleving op een veelheid aan dimensies steeds diverser wordt, is het nodig de aandacht te richten op het proces van wederzijdse aanpassing tussen mensen met verschillende achtergronden. Wederzijdse aanpassing op het niveau van ontmoetingen tussen mensen, op het werk, in de school en in de buurt (Van der Zee en Van Oudenhoven 2022).

Op vergelijkbare wijze is de opgave bij het stikstofprobleem allang niet meer om ons enigszins te matigen in ons vervuilende gedrag. Om een duurzame toekomst tegemoet te gaan zijn fundamentele aanpassingen nodig in het denken over landbouw, consumptie, wonen en mobiliteit. Het realiseren van dergelijke transformaties wordt steeds urgenter. Ze vraagt een lange adem en dat betekent een cultuuromslag onder politici en beleidsmakers om uit te kunnen stijgen boven het huidige denkframe, gericht op één kabinetsperiode en het bereiken van politieke consensus en kortetermijnresultaat.

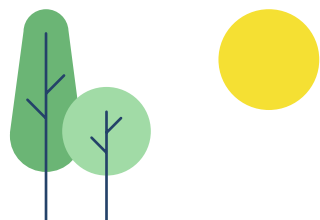
Bij het ontwerp van dit soort systeemtransformaties is het van groot belang dat er een heldere visie is op waar je als samenleving naar streeft. Elchardus spreekt in dat verband van ‘het Grote Verhaal’: ‘Burgers willen zich een oordeel vellen over hoe het gaat met de samenleving. Het is in die oordeelsvorming dat de hedendaagse politiek aanwezig moet zijn’ (2009: 30-31). Dat doen burgers ook, zo blijkt uit ons Continu Onderzoek Burgerperspectieven (Miltenburg et al. 2022). Om te garanderen dat transformaties bijdragen aan maatschappelijke veerkracht, is het nodig om in dit Grote Verhaal voor Nederland ook aandacht te hebben voor kwaliteit van leven van burgers en van de samenleving. In de SCP-reactie op het coalitieakkoord (Van Gool et al. 2022) gaven we het advies aan het kabinet om in het beleid om de grote opgaven van deze tijd op te lossen door te kiezen voor het brede welvaartperspectief (Boelhouwer 2016), in plaats van een eenzijdige focus op economie, koopkracht, klimaat, of op gezondheid, zoals tijdens de eerste fase van de coronacrisis. ►

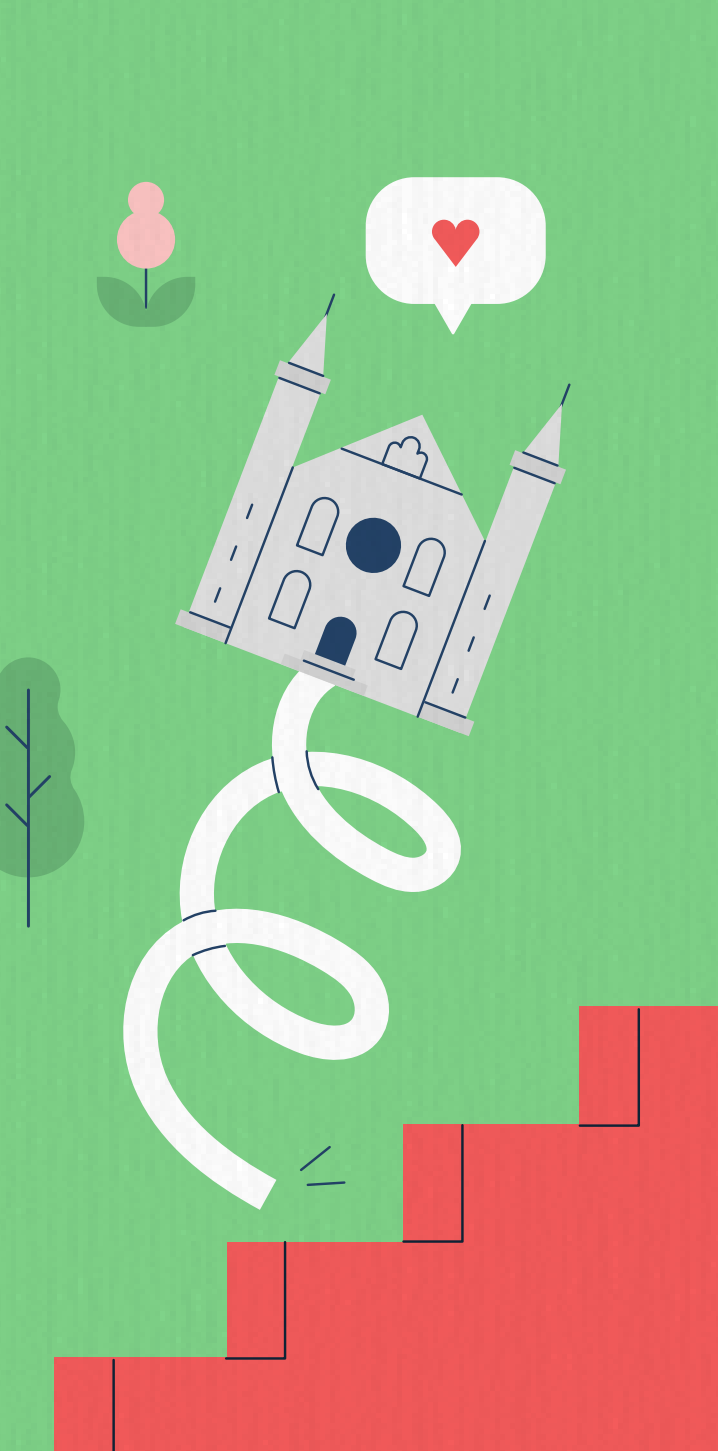


“We zien op dit moment dat er nog steeds teveel wordt gedacht vanuit één domein en één departement.”

Dit betekent dat politici en beleidsmakers op alle beleidsdossiers steeds moeten afwegen wat keuzes betekenen voor het leven van mensen. Zorgen ze voor minder sociale ongelijkheid en voor meer saamhorigheid? Daarbij moet duidelijk zijn wat de ondergrens is die de overheid aanhoudt voor alle burgers, in termen van levensonderhoud, toegang tot onderwijs, zorg, veiligheid, enzovoort. Bovendien moet expliciet worden gemaakt wat de overheid enerzijds van mensen verwacht en anderzijds waar mensen collectief op terug kunnen vallen wat betreft sociale zekerheid (het zogenoemde sociale contract). En ten slotte moet duidelijk zijn wat voor de overheid ‘wij’ betekent in een samenleving die steeds diverser wordt.

Een perspectief gericht op brede welvaart dat de basis vormt voor politieke keuzes: dat is in de optiek van het SCP cruciaal. Want als kwaliteit van (samen-)leven als uitgangspunt geldt voor beleid, dan betekent dat een meer *integrale* benadering. En die is hard nodig. We zien op dit moment namelijk dat er nog steeds te veel wordt gedacht vanuit één domein en één departement. Zo hebben we gereageerd op de hervorming van het kinderopvangstelsel, vanuit de observatie dat ook deze hervorming puur uitgaat van de ambitie om mensen meer uren te laten werken (Roeters en Vliek 2022). Het eerdere doel uit het coalitieakkoord dat kinderopvang belangrijk is in het kader van kansengelijkheid, wordt daarmee helemaal losgelaten. Wij maken ons daar zorgen over, want hoogwaardige kinderopvang kan ontwikkelingsachterstanden bij jonge kinderen uit kansarme gezinnen immers vroegtijdig wegnemen. Als we iets aan die kansenongelijkheid willen doen, moeten we dus andere beleidsmaatregelen nemen. Op dit dossier zou je wensen dat verschillende departementen meer samen optrekken in de ontwikkeling van beleid. ▶





Een empathische en veerkrachtige overheid

Het belang van empathie

In de vorige paragraaf ging ik in op het belang van transformatieve oplossingen die bijdragen aan maatschappelijke veerkracht. Oplossingen die vertrekken vanuit een heldere visie op wat voor samenleving we beogen als het gaat om de kwaliteit van leven en samenleven. Burgers hebben recht op die oplossingen. Zij hebben ook recht op politici en beleidsmakers die zich in hen verdiepen en er voor hen zijn. Op dit moment lijkt het niet goed te lukken burgers voldoende te betrekken bij de complexe vragen die er zijn, met sociale onrust als gevolg. Politiek leiderschap staat voor de lastige taak om op relatieve afstand van mensen onderlinge verbondenheid te creëren in een samenleving die steeds pluriformer wordt, en waar steeds nieuwe scheidslijnen lijken te ontstaan.

Beleid en uitvoering proberen met behulp van generieke systemen individuele problemen van burgers op te lossen. Uit de wetenschap is bekend dat juist bij complexe vraagstukken, die omgeven zijn door onzekerheid en waar draagvlak van burgers belangrijk is, leiderschap met oog voor mensen nodig is (zie ook Stoker en Garretsen 2022). De neiging van beleid en uitvoering is juist om op

dat soort vraagstukken ‘managerial’, dus met systemen, regels en procedures te reageren. In de praktijk blijkt dat die aanpak zijn doel voorbijschiet en vervreemdend werkt voor mensen. De toeslagenaffaire en de afhandeling van de aardbevingsschade in Groningen maken pijnlijk duidelijk hoe dat fout kan gaan. Bij burgers leidt dit tot een gevoel van verwijdering en in beide voorbeelden tot individueel leed en een groot wantrouwen in de overheid.

Het is daarom belangrijk dat de politiek en uitvoerende instanties door hun optreden zorgen voor empathie richting individuele burgers en voorkomen dat polarisatie optreedt. Wat vraagt deze roep om empathie van overheid en politiek? Wat vraagt dat van de manier waarop instituties georganiseerd zijn en onderling met elkaar samenwerken? Hoe kunnen beleid en uitvoering effectief inspelen op de meerstemmigheid onder de bevolking? ►

“Het is belangrijk dat de politiek en uitvoerende instanties door hun optreden zorgen voor empathie richting individuele burgers.”

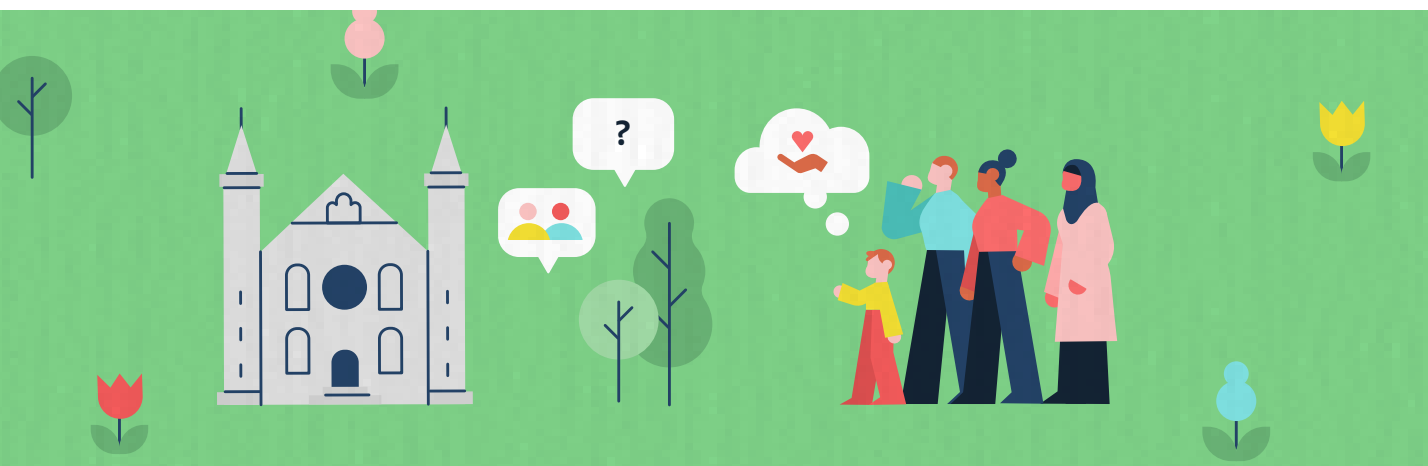
Het ‘hoe’ van empathie

Een empathische overheid is op de eerste plaats betrouwbaar en eerlijk. We zien dat burgers behoefte hebben aan een overheid die op de grote maatschappelijke vraagstukken een heldere koers uitzet voor de lange termijn, het Grote Verhaal vertelt, consistente keuzes maakt en keuzes goed uitlegt aan burgers. De bomen groeien niet meer tot aan de hemel en keuzes maken betekent ook mensen teleurstellen. Je kunt het immers niet voor iedereen goed doen. Maak duidelijk hoe onze democratische rechtstaat functioneert. We weten uit onderzoek dat procedurele rechtvaardigheid belangrijker is dan precies krijgen wat je wilt.

Een empathische overheid moet ervoor zorgen dat burgers met al hun variaties en leefstijlen zich voldoende gerepresenteerd voelen. Verschillende auteurs wijzen erop dat meerstemmigheid uitgangspunt dient te zijn van beleid in een samenleving die steeds diverser wordt (Boutellier 2021; Çankaya 2022; Tjeenk Willink 2022). Daarvoor is het nodig dat beleid inspeelt op verschillen tussen burgers. Een overheid slaagt er nooit in het bijna achttien miljoen burgers naar de zin te maken; dat is onmogelijk. Maar het is wél mogelijk om in beleid rekening te houden met verschillende behoeften en mogelijkheden van burgers.

Traditioneel gebeurde dat via classificaties op een aantal demografische variabelen, zoals geslacht, leeftijd en etnische groep. Inmiddels is duidelijk dat het weinig zinvol is om mensen te reduceren tot één dimensie of te benaderen vanuit één aspect van hun bestaan, zoals werk of gezin. Niet alle vrouwen werken parttime; vraagstukken rond mantelzorg krijgen een andere betekenis, afhankelijk van hoeveel iemand werkt of welke andere taken iemand vervult. Mantelzorg is niet per definitie zwaarder voor iemand met een kleinere portemonnee, maar hangt af van heel veel verschillende factoren, zoals de omvang en hechtheid van de familie en kennissenkring, kenmerken van de buurt en kenmerken van degene die zorg behoeft. Beleid zou meer in moeten haken op kenmerken van iemands situatie en wat iemand nastreeft dan op assumpties op basis van groepslidmaatschap. Het is nodig dat beleidsmakers zicht krijgen op de kenmerken die daarbij relevant zijn en daarover in gesprek blijven met burgers.

Een belangrijke dimensie waarop mensen ook van elkaar verschillen is de *behoefte van burgers en hun bereidheid en mogelijkheid om te participeren* (Van Campen en Olsthoorn 2022). Zoals gezegd verwacht de overheid in toenemende mate van mensen dat zij meedoen. ▶





“Maak duidelijk wat mensen van de overheid mogen verwachten en omgekeerd.”

Tegenover dit ‘moeten’ van de overheid staat het *willen, kunnen en mogen* van verschillende groepen burgers. Om aan te sluiten op die verschillen helpt het om het willen, kunnen en mogen van burgers in kaart te brengen, om zo te begrijpen welk overheidsoptreden effectief is. Oekraïense vluchtelingen zijn met succes ingezet op een krappe arbeidsmarkt, omdat zij *mochten* participeren, dat zelf graag *wilden* en er kritisch gekeken is naar werk dat aansluit op hun competenties en vaardigheden (*kunnen*). Meer specifiek is het belangrijk dat de overheid uitgaat van *mensbeelden* die aansluiten op de beleavingswereld van burgers (Gebhardt en Feijten 2022). We zien dat de overheid soms opereert vanuit beelden van burgers die te positief of te negatief zijn. Je wilt burgers niet tot slachtoffers maken, maar ook niet aan hun lot over laten waar ze extra ondersteuning nodig hebben. In het voorbeeld van de Oekraïense vluchtelingen was er voldoende begeleiding, maar werd er ook ingezet op de eigen kracht en motivatie van deze vluchtelingen.

Kennis over wat burgers willen en kunnen en kennis over de vaak impliciete mensbeelden achter beleid helpen om een betere afstemming te bereiken tussen wat de overheid van de burger verwacht en tot haar eigen taak rekent. En wat de burger bereid is te doen en omgekeerd

van de overheid verwacht. Let wel: dat is niet hetzelfde als de oren laten hangen naar wat de burger wil. De overheid mag eisen stellen aan de burger, als ze maar duidelijk is over wat ze vraagt, ruimte laat voor individuele inkleuring en de burger niet overvraagt. Het gaat hier in feite om het definiëren van het sociaal contract: maak duidelijk wat mensen van de overheid mogen verwachten en omgekeerd. En dat sociaal contract kan dus voor verschillende mensen en in verschillende levensfasen een verschillende inkleuring krijgen, afhankelijk van wat zij willen of kunnen. Voor de een betekent meedoen zorg verlenen aan een naaste en voor de ander actief zijn als penningmeester bij de voetbalclub.

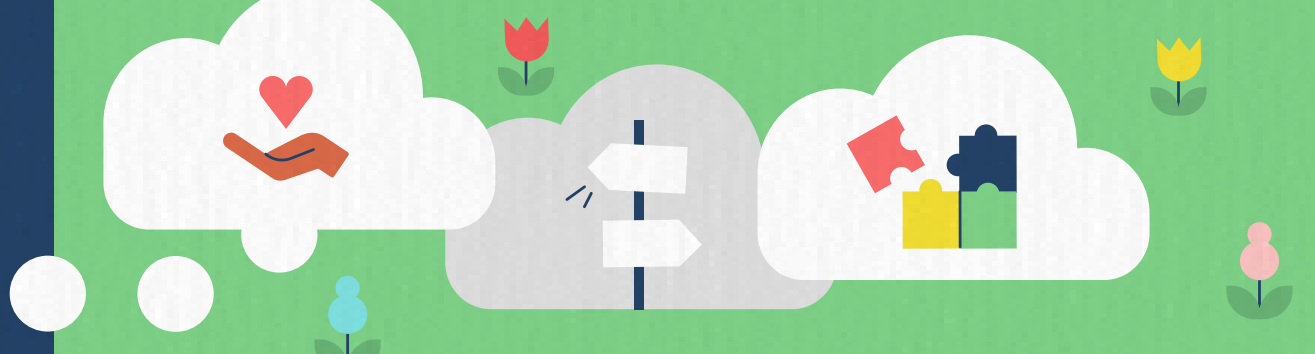
Als SCP hebben we van oudsher veel kennis over burgerperspectieven, bijvoorbeeld via ons onderzoek Nederland in Beeld. Ook weten we veel over democratische instrumenten om directe burgerbetrokkenheid vorm te geven, zoals burgerfora (De Koning et al. 2023). Richting de toekomst zal daarbij de aandacht voor digitale vormen van burgerparticipatie toenemen (Van Keulen en Korthagen 2018). Met die kennis en instrumenten kunnen we een belangrijke bijdrage leveren aan beleid dat responsief is ten aanzien van de meerstemmigheid in de bevolking.

Institutionele veerkracht

De toeslagenaffaire laat pijnlijk zien hoe burgers negatieve ervaringen kunnen hebben in het directe contact met de overheid. Empathie in dat contact betekent allereerst dat systemen niet zijn ingericht vanuit wantrouwen, maar vanuit vertrouwen. Het betekent ook dat systemen die zijn ingericht om procedures te ondersteunen eenvoudig te gebruiken moeten zijn. Ook moeten ze een oplossing bieden op het moment dat iemands situatie niet aansluit op de opties die zijn uitgewerkt in het systeem.

In direct contact met iemand aan een loket vraagt dit dat de professional integrale verantwoordelijkheid heeft, kan schakelen vanuit iemands persoonlijke situatie en (in samenwerking met andere organisaties) creatief tot oplossingen komt. Dit vergt een fundamentele aanpassing van de manier waarop overheids- en aan de overheid gelieerde organisaties zijn ingericht en van de wijze waarop zij met elkaar samenwerken. Ook hier gaat het dus om een transformatie. ▶





Om tot die transformatie te komen zijn *veerkrachtige manieren van organiseren* nodig, met meer *professionele autonomie* voor medewerkers. Alleen dan wordt het mogelijk over grenzen van disciplines problemen creatief aan te pakken, gevoelig te zijn voor wat er in de samenleving gebeurt en de menselijke maat te bewaken. Veerkrachtige organisaties zijn omgevingsgevoelig in de zin dat ze gevoelig zijn voor in- en externe ontwikkelingen die vragen om verandering. Ook zijn ze in staat in te schatten welke gradatie van verandering er vereist is, en weten ze dat te vertalen naar hun werkzaamheden. Vaak zien we dat misgaan. Zo waren Shell en ExxonMobil pas bereid grote stappen te zetten in het afbouwen van de gaswinning in Groningen toen belangenorganisaties afdwongen dat het Openbaar Ministerie moest onderzoeken of de NAM strafrechtelijk kon worden vervolgd. Veel te lang is er niet gehandeld - ook niet door het kabinet - vanuit een realistische inschatting van de ernst van toekomstige dreiging, gezien de aanhoudende aardbevingen in Groningen.

“Veerkrachtige organisaties zijn gevoelig voor interne en externe ontwikkelingen die vragen om verandering.”

Daarnaast beschikken veerkrachtige organisaties over *resources* die hen in staat stellen om te gaan met dreiging, zich aan te passen of te transformeren. In het voorbeeld van Groningen gaat het op nationaal niveau bijvoorbeeld om alternatieve energieleveranciers, en gericht op de Groningers om een nieuwe en flexibele infrastructuur om burgers snel en effectief te compenseren voor de geleden schade. Het belangrijkste aspect van veerkrachtige organisaties betreft hun vermogen om *te leren van verandering*. Er is ruimte om te experimenteren en er wordt van fouten geleerd (Hillmann en Guenther 2021). De voorwaarde hiervoor is dat medewerkers zich veilig genoeg voelen om dingen uit te proberen en alarm te slaan als iets niet gaat zoals bedoeld. In de praktijk lijkt in de cultuur van overheidsorganisaties niet altijd te worden voldaan aan die voorwaarde.

Veerkrachtige organisaties kunnen zich gemakkelijk verbinden met andere organisaties om *samenwerkingsrelaties* aan te gaan. Dat betekent dat ze in staat zijn elkaars taal te begrijpen, gezamenlijke doelen te definiëren en hun werkwijze op elkaar af te stemmen om die doelen ook effectief te bereiken. Op verschillende dossiers zien we dat organisaties belast met de uitvoering van overheidsbeleid falen in onderlinge samenwerking, waardoor oplossingen niet geïmplementeerd kunnen worden, of zelfs niet eens tot stand komen. Denk aan de jeugdzorg en de stikstofcrisis. Het gaat dan niet alleen om overheidsorganisaties die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling en uitvoering van beleid, maar ook om decentrale overheden, bedrijven en het maatschappelijk middenveld. Vaak ontbreekt het de betrokken organisaties aan de flexibiliteit die nodig is om effectief samen te werken. Ook zijn de beloningsstructuren van de betrokken organisaties onvoldoende ingericht op wederzijdse afhankelijkheid in werkwijze en uitkomsten, waardoor het onvoldoende loont om tijd en energie te steken in het elkaar leren kennen en afstemmen. Als je wordt afgerekend op het aantal bediende cliënten en een adequate administratie en niet op de kwaliteit van de uiteindelijke oplossing, is het niet aantrekkelijk ►

samen met collega's van andere organisaties te investeren in een gezamenlijke oplossing voor iemand met een complexe zorgvraag die zich meldt aan de balie.

Ten slotte vraagt veerkracht om *professionele autonomie* van medewerkers. Voor de beleving van contact maakt het veel uit of de persoon achter het loket checkt in welke categorie voorzieningen de vraag past die iemand stelt, of dat de medewerker echt luistert naar iemands probleem en probeert dat met behulp van beschikbare voorzieningen op te lossen. Ook in samenwerking helpt het wanneer er afstemming kan plaatsvinden tussen individuele personen zonder dat zij steeds naar hun moederorganisaties moeten om toestemming te verkrijgen voor handelingswijzen of oplossingsrichtingen. ●

Drie aanbevelingen voor politiek en beleid om de kwaliteit van de samenleving te versterken

1

Investeer in maatschappelijke veerkracht



Werk aan transformatieve oplossingen voor complexe problemen.



Vertrek vanuit het Grote Verhaal, een heldere visie op waar het met de samenleving naartoe moet.



Vergeet de mens niet in het Grote Verhaal: heb aandacht voor sociaal-maatschappelijke uitkomsten die we nastreven voor de samenleving.

2

Maak werk van een meer empathische overheid



Luister naar burgers en leg keuzes helder uit.



Houd in beleid rekening met het burgerperspectief en speel in op verschillen tussen burgers.



Vertrek in contact met burgers vanuit iemands probleem en vanuit de systemen die er zijn om dat probleem op te lossen.

3

Investeer in veerkrachtige instituties met voldoende professionele autonomie voor medewerkers

Veerkrachtige instituties worden gekenmerkt door:



Omgevings sensitiviteit



Voldoende resources om van koers te veranderen



Adaptief vermogen in de samenwerking met andere organisaties



Leergerichtheid: ruimte om te experimenteren en fouten te maken

Nawoord

Het SCP in de komende jaren



Als SCP houden wij het kabinet al vijftig jaar een spiegel voor. We laten zien hoe het met mensen en de samenleving gaat en wat de effecten van beleid zijn op het dagelijks leven van mensen. Daaruit blijkt dat er bij het maken van beleid nog steeds te weinig oog is voor de kwaliteit van de samenleving en de kwaliteit van leven van mensen. Wij blijven ons daarom ook de komende tijd hardmaken voor een *brede welvaartbenadering*, waar naast aandacht voor economische uitkomsten ook aandacht is voor ecologische en sociaal-maatschappelijke uitkomsten.

Ook blijven we ons vanuit het SCP inzetten voor meer *integraliteit* in beleid. Het is belangrijk dat we inzien dat de verschillende leefwerelden die binnen de overheid als aparte beleidsdisciplines georganiseerd zijn in toenemende mate met elkaar vervlochten raken. Beleid moet uitgaan van het leven van mensen en de verschillende rollen die zij vervullen. Ze zijn werknemer, maar ook ouder en mantelzorger. Voor werkgevers ligt er de taak om werk zo in te richten dat medewerkers de flexibiliteit hebben werk en zorgtaken te combineren.

En op scholen komt naast onderwijs ook kansengelijkheid en armoedebestrijding om de hoek kijken als kinderen zonder ontbijt naar school komen. Daarbij is het ook belangrijk om oog te houden voor de grenzen die er zijn aan de taken die het onderwijs aan kan. En wonen en landbouw kunnen niet meer bewegen zonder aandacht voor klimaatdoelstellingen. Daar moet beleid dus rekening mee houden.

Hierbij is er reden tot optimisme: steeds vaker stellen politici en beleidsmakers het SCP de vraag om brede welvaartseffecten van beleid in beeld te brengen. Zowel rond acute crises, zoals tijdens de coronapandemie, als rond grote beleidsvraagstukken, zoals duurzaamheid of kansengelijkheid. Die beweging dwingt automatisch tot integraliteit, ook aan de kant van de planbureaus die in toenemende mate samen optrekken bij grote beleidsvraagstukken. Daarbij neemt het besef toe dat de grenzen aan de economische groei bereikt zijn en ecologische en sociaal-maatschappelijke uitkomsten meer aandacht verdienen. ►

Integraliteit betreft niet alleen de dynamiek tussen overheid en burger, maar zou zich ook moeten uitbreiden richting het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld. Overheid en burger kijken hier en daar argwanend naar het bedrijfsleven als het gaat om betrokkenheid op sociaal-maatschappelijke vraagstukken. Toch lijkt betrokkenheid van bedrijven cruciaal om de grote vraagstukken aan te pakken. Ook tussen overheid en bedrijfsleven zou een sociaal contract met wederzijdse verwachtingen behulpzaam zijn: wie is waarvoor verantwoordelijk en wat kunnen we over-en-weer van elkaar verwachten? Vraagstukken zoals de energietransitie, maar ook sociale cohesie en capaciteit rond zorg en werk, zijn immers alleen samen op te lossen.

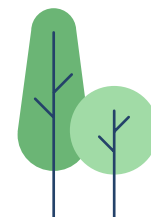
Een pleidooi voor aandacht voor de lange termijn vraagt ook van het SCP om zich, meer dan in het verleden, op de lange termijn te richten. Dat past ook bij het plan-aspect van een planbureau. Zo doen we op dit moment verkenningen hoe de sociale cohesie in ons land zich tot 2050 zal ontwikkelen.

Op dezelfde manier noopt een roep om een veerkrachtige en empathische overheid om in ons onderzoek meer aandacht te besteden aan de wijze waarop politiek, beleid en uitvoering en andere partijen in de samenleving opereren. In de pers lees je regelmatig dat het anders en beter moet. Tot nu toe blijft het vooral bij die constatering en verandert er weinig. Het is de hoogste tijd om wezenlijk iets te doen aan de wijze waarop de overheid in relatie tot burgers functioneert. De lessen uit de toeslagenaffaire en de afhandeling van de aardbevingsschade in Groningen kunnen ons daarbij helpen.

Tot slot

Het SCP bestaat vijftig jaar. Waar we vijftig jaar geleden begonnen met het *beschrijven* hoe het met burgers en de samenleving gaat, hebben we een beweging gemaakt naar het *begrijpen* waarom dat zo is. En de laatste tijd hebben we de ontwikkeling gemaakt om onze kennis te verbinden aan handelingsperspectieven die zijn gericht op het bevorderen van de kwaliteit van de samenleving en de kwaliteit van leven van burgers. Dat betekent dat we met onze spiegel dichter op de huid zijn gekropen van het beleid, en het gesprek aangaan over wat we van beleid vinden en hoe het wellicht anders kan. Dat dat niet altijd gemakkelijk is, begrijpen we. Maar het is wel

onze taak; een taak die we vanuit onze onafhankelijke rol als planbureau moeten kunnen blijven vervullen. Het wordt steeds duidelijker dat de huidige tijd uitdagingen met zich meebrengt voor de veerkracht en het empathisch vermogen van de overheid. Uiteindelijk draait het daarbij om handelen vanuit nieuwsgierigheid en interesse voor wat burgers nodig hebben. Vanuit onze kennis over hoe het met burgers gaat en wat zij van daaruit nodig hebben, zie ik het als onze ambitie om ook de komende jaren een spiegel van de samenleving te mogen zijn. Voor een veerkrachtige en empathische overheid.



Literatuur

Beugelsdijk, S. J. de Hart, P. van Houwelingen en M. Versantvoort (red.) (2019). *Denkend aan Nederland* (publieksmagazine). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Boelhouwer, J. (2016). *Het brede-welvaartsbegrip volgens het SCP*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Boer, A. de, E. Josten en E. Verbakel (2022). Hoe mantelzorg effect heeft op werk. In: *Sociale Vraagstukken*, 5 augustus 2022. Geraadpleegd via www.socialevraagstukken.nl/hoe-mantelzorg-effectheeft-op-werk/.

Boutellier, H. (2021). *Het nieuwe westen: de identitaire strijd om de sociale verbeelding*. Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep.

Campen, C. van en M. Olsthoorn (2022). *Meedoen aan de samenleving* (essay). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Çankaya, S. (2022) De complexiteit van meerstemmigheid. In: *Groene Amsterdammer*, 10 augustus 2022.

Cantor, N. en C. Sanderson (1999). Life task participation and well-being: The importance of taking part in daily life. In D. Kahneman, E. Diener en N. Schwarz (red.), *Well-being: The foundations of hedonic psychology* (p. 230–243). New York: Russell Sage Foundation.

CBS (2022). *Ouderen*. Geraadpleegd maart 2022 via www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/leeftijd/ouderen. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CPB (2022). *Augustusraming 2022*. Geraadpleegd 20 maart 2022 via www.cpb.nl/augustusraming-2022. Den Haag: Centraal Planbureau.

Ebregt J., E. Jongen en B. Scheer (2022). Groei beroepsbevolking gaat sterk afvlakken. In: *Economisch Statistische Berichten*. Geraadpleegd via esb.nu/groei-beroepsbevolking-gaat-sterk-afvlakken.

Elchardus, M. (2009). *Hollandse burger of Romein*. Verslag van de zevende ROB-lezing. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Hardus, S., R. Schellingerhout, M. Reudink, O.-J. van Gerwen en S. Thewissen (2022). *Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek. Voortgangsrapportage van de drie gezamenlijke planbureaus*. Den Haag: Centraal Planbureau/Planbureau voor de Leefomgeving/Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dagevos, J., M. de Voogd en R. Damen (2022). *Gevestigd, maar niet thuis. Eerste bevindingen uit de Survey integratie migranten (SIM2020)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Gool, M. van, M. Versantvoort, L. van Noije, D. Verbeek-Oudijk, A. van den Broek en C. van Campen (2022). *Reflectie op het coalitieakkoord 2021–2025 vanuit het burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Hillmann, J en E. Guenther (2021). Organizational resilience: a valuable construct for management research? In: *International Journal of Management Reviews*, jg. 23, nr. 1, p. 7–44.

Huijink, W. (2022). *Opvattingen over seksuele en genderdiversiteit in Nederland en Europa 2022*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Huijink, W., R. Damen en L. van Kampen (2022). *LHBT-monitor 2022. De leefsituatie van lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender personen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Keck, M. en P. Sakdapolrak (2013). What is social resilience? Lessons learned and ways forward. In: *Erdkunde*, jg. 67, nr. 1, p. 5-19.

Keulen, I. van en I. Korthagen (2018). Zes succesfactoren van digitale burgerparticipatie. In: *iBestuur*, 22 maart 2018. Geraadpleegd via ibestuur.nl/podium/zes-succesfactoren-van-digitale-burgerparticipatie.

Kluizenaar, Y. de, A. Steenbekkers, K. Muiderman, A. Mangnus en W. Blijleven (2022). *Burgers, overheid of bedrijven: wie is aan zet? Burgervisies en beleidsvisies op verantwoordelijkheidsverdeling bij lokale energieopwekking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Koning, F. de, J. den Ridder, S. Peters, W. Blijleven en Y. de Kluizenaar (2023). *SCP-reflectie op het organiseren van burgerfora. Vier aandachtspunten vanuit het burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Koops, E. (2020). *Gastarbeiders in Nederland: een korte geschiedenis van migratie naar Nederland*. In: Historiek, 29 december 2020. Geraadpleegd via historiek.net/gastarbeiders-nederland-betekenis-marokko-turkije/135726/.

Miltenburg, E., B. Geurkink, S. Tunderman, D. Beekers en J. den Ridder (2022). *Burgerperspectieven 2022*|2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Miltenburg, E., B. Geurkink, T. Huijsmans en m.m.v. E. Steenvoorden (nog te verschijnen). *Bezorgd over de samenleving. Een studie naar de veelzijdigheid en verdeling van maatschappelijk onbehagen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Olsthoorn, M. en A. Roeters (2023). *Reflectie SCP op Aanpak Arbeidsmarktkrapte: Krappe arbeidsmarkt vraagt om meer mensgerichte oplossingen* (kennisnotitie). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Portegijs, W. (2022). *Eens deeltijd, altijd deeltijd: waarom vrouwen in deeltijd blijven werken als ze 'uit' de kleine kinderen zijn*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Ridder, J. den, T. Fiselier en C. van Ham (2021). *Draagvlak voor het burgerforum: een verkenning van de Nederlandse publieke opinie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Ridder, J. den, E. Miltenburg, S. Kunst, L. 't Hul en A. van den Broek (2022). *Burgerperspectieven 2022*|1. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

RIVM (2021). *Groeiende vraag naar mantelzorg komt steeds vaker neer op mantelzorger met werk* (nieuwsbericht, 10 november 2021). Geraadpleegd via www.rivm.nl/nieuws/groeiende-vraag-naar-mantelzorg-komt-steeds-vaker-neer-op-mantelzorger-met-werk.

Roeters, A. (2018). *Alle ballen in de lucht. Tijdsbesteding in Nederland en de samenhang met kwaliteit van leven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Roeters, A. en M. Vliek (2022). *Reflectie SCP op Herziening Kinderopvangbeleid: Breuk met eerder beleid zorgelijk met oog op kansenongelijkheid (kennisnotitie)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Stoker, J. en H. Garretsen (2022). *Goed leiderschap in onzekere tijden*. Amsterdam: Business contact.

Tjeenk Willink, H. (2022). *Tot zover ben ik gekomen* (eerste Herman Tjeenk Willink-lezing, 2 juni 2022). Den Haag: Raad van State.

Vertovec, S.(2007). Super-diversity and its implications. In: *Ethnic and Racial Studies*, jg. 30, nr. 6, p. 1024-1054.

Vrooman, C., J. Boelhouwer, J. Iedema en A. van der Torre (2023). *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Verschil in Nederland 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Zee, K. van der en J.P. van Oudenhoven (2022). Towards a dynamic approach to acculturation. In: *International Journal of Intercultural Relations*, jg. 88, p. 119-124.



50 jaar SCP

Op weg naar een veerkrachtige en empathische overheid

Auteur

Karen van Oudenhoven-van der Zee

Vormgeving en lay-out

Clarify

Eindredactie

Future Communication

Contact

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

www.scp.nl

info@scp.nl

50 jaar spiegel
van de
samenleving

Woord van dank

De volgende mensen waren bereid mij van waardevol commentaar te voorzien, waarvoor dank: Bernadet Naber, Yvonne Zonderop, Marjolijn Olde Monnikhof, Marc van Gool, Debbie Verbeek-Oudijk, Mirjam de Klerk en Joost Kappelhof.

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.

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'.