KIM PUTTERS

HET EINDE VAN DE BV NEDERLAND

OVER DE NOODZAAK VAN EEN VERHAAL VOOR ONZE SAMENLEVING

2022 Prometheus Amsterdam

© 2022 Kim Putters
Omslagontwerp Suzan Beijer
Foto omslag Amsterdam Light Festival/Berlinda van Dam/ANP
www.uitgeverijprometheus.nl
ISBN 978 90 446 5153 9

1

EEN AFGEBROKKELD SOCIAAL CONTRACT

Wat is het verhaal van Nederland in de snel veranderende wereld? Wat voor samenleving willen we nu en in de toekomst zijn? Dat zijn nog geen gemakkelijk te beantwoorden vragen. Er zijn altijd meerdere verhalen te vertellen en de wereld verandert minder snel dan we soms denken. Desondanks zijn veel Nederlanders wel onzeker over de toekomst en hebben ze zorgen over vandaag.

Behoefte aan creatieve oplossingen voor lastige maatschappelijke opgaven

Dat is niet vreemd als je de maatschappelijke opgaven van nu en voor komende generaties tot je door laat dringen. Niet alleen neemt de diversiteit van onze bevolking verder toe, onder meer door vergrijzing en migratie, het stelt ons ook voor scherpe keuzes rond bijvoorbeeld de betaalbaarheid en beschikbaarheid van zorg, onderwijs, woningen en pensioenen. Onze economie moet daarnaast verduurzamen en we moeten onze levenswijze veranderen door klimaatverandering. En een pandemie zoals corona of een oorlog zoals in Oekraïne is zomaar dichtbij en zet alles op zijn kop. Het zijn lastige opgaven, omdat ze vragen om kortetermijnafwegingen met langetermijndoelen, en samenwerking tussen een complex samenspel van overheden, bedrijven, instellingen en burgers. Dat vergt de no-

dige creativiteit (Van den Broek et al., 2016; SCP, 2021).

Er is al jaren veel behoefte aan duiding hoe dit samenkomt, maar ook aan creatieve oplossingen voor de groeiende kansenongelijkheid en verschillen in levensverwachting tussen meer en minder geschoolden en mensen met en zonder migratieachtergrond. Jongeren zien hun mogelijkheden om een goed leven op te bouwen kleiner worden. Er is onzekerheid over de banen van de toekomst en wie daar kans op maakt, wie de verduurzaming van woningen kan betalen en hoe we in een diverse bevolking met elkaar om moeten gaan. Er zijn grote verschillen tussen mensen die het steeds beter hebben en daar goed op kunnen anticiperen, en mensen met wie het minder goed gaat. De belofte van meer welvaart voor iedereen door economische groei gaat niet automatisch op. In de coronaperiode werd extra goed zichtbaar dat er winnaars en verliezers zijn aan te wijzen. De tegenstellingen nemen toe, wat kan leiden tot minder sociale samenhang en minder vertrouwen in elkaar en in de instituties. Minder vertrouwen in een gedeeld verhaal over en voor Nederland.

Overheidssturing schiet regelmatig tekort

De manier waarop de overheid probeert hierop in te spelen, schiet regelmatig tekort. Te vaak constateren we in onderzoek dat overheidsbeleid uitgaat van onrealistische aannames, bijvoorbeeld over hoe zelfredzaam mensen zijn en wat ze allemaal zelf moeten (gaan) regelen in de zorg of in het onderwijs. Te veel beleid zit vast in wetten en kokers die alleen gaan over werk of zorg of onderwijs, terwijl in ons leven van alledag alles tegelijkertijd aan de orde is. Iemand kan zorg nodig hebben, maar als schulden het echte probleem zijn los je de problemen niet op met een arts.

Kansenongelijkheid is niet af te kopen via een toeslag of subsidie. Het vraagt een brede aanpak van achterstanden in onderwijs, op de arbeidsmarkt en bijvoorbeeld in de jeugdzorg. Dat werkt allemaal op elkaar in. Goedbedoelde maar slecht doordachte maatregelen kunnen de verschillen tussen groepen ook groter maken en de kansen voor mensen in kwetsbare posities kleiner. Uiteindelijk pakt dat slecht uit voor mensen, maar straalt het ook af op een overheid die weinig empathisch en niet effectief is.

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte IV klinkt daarover enig besef door. Het kabinet schrijft een disclaimer bij alle voorgenomen maatregelen: 'Bij onze ambities hoort ook dat we de overheid zelf verbeteren. [...] De sterke overheid die wij voor ons zien heeft oog voor de menselijke maat, is begrijpelijk, bereikbaar en aanspreekbaar door inwoners, en herstelt op die manier het vertrouwen' (Regeerakkoord, 2022). Verstandig, want het trackrecord is niet best. Maatregelen worden met gemak een paar jaar later weer teruggedraaid, of dat nu het leenstelsel voor studenten is of de manier waarop we nieuwkomers laten inburgeren. Er is een sterke neiging te denken vanuit maatregelen, waar mensen zich naar moeten gaan gedragen, in plaats van te denken vanuit mensen.

Een overheid die alsmaar gedrag probeert te sturen zonder echt te koersen op wat voor samenleving je wilt zijn, loopt vast. De klimaatcrisis stelt ons gezamenlijk voor maatschappijbrede afwegingen, net als de coronacrisis en de groeiende kansenongelijkheid, die het besef vergroten dat we uiteindelijk sterk van elkaar afhankelijk zijn. Nederland heeft meer verhaal nodig over hoe we die vraagstukken samen aanpakken. Dat vraagt om meer dan een lijst beleidsmaatregelen.

Sociaal contract op de proef gesteld

Dat gaat over hoe we met elkaar samenleven en wat we de komende jaren van elkaar mogen verwachten. Ofwel ons zogenaamde 'sociaal contract' (Putters, 2018; Omtzigt, 2021). De geschreven en ongeschreven regels waarin de overheid, burgers en bedrijven met elkaar de macht delen, verwachtingen van elkaar hebben en rechten en plichten delen. Vanuit waarden van sociale bescherming, solidariteit en rechtvaardigheid. Niemand vraagt om je handtekening onder dat contract. Het is er gewoon en je bent er onderdeel van. Je moet er ook op kunnen rekenen, bijvoorbeeld dat niemand door de sociale basis zakt die in Nederland ook door mensenrechten wordt gegarandeerd, en dat de overheid zich houdt aan beginselen van behoorlijk bestuur. Nu blijkt de overheid niet altijd betrouwbaar en succesvol. Zo zitten er structureel mensen in armoede en worden bijvoorbeeld jongeren met gecombineerde hulpvragen en problemen in de jeugdzorg niet altijd geholpen. Sommigen lopen vast in de complexe regelgeving van de zorg. En de kinderopvangtoeslagaffaire liet zien dat de overheid mensen ook onrechtvaardig behandelde door hen onterecht als fraudeur te behandelen en straffen.

Het sociaal contract gaat uit van rechtvaardigheid en eerlijke kansen voor iedereen. De verschillen in kansen op een goed leven zijn echter groot, met name tussen meer en minder geschoolden. Dat versterkt de tegenstellingen in de samenleving. Daarover ontstaat al langere tijd een gepolariseerd beeld in het politieke, bestuurlijke en maatschappelijke debat. Het lijkt soms alsof Nederland in rap tempo polariseert. Dat zien we in onderzoek niet zo scherp terug. Nederlanders vertrouwen elkaar in hoge mate, maar

vrezen wel de tegenstellingen en polarisatie (Beugelsdijk et al., 2019; Hoff et al., 2021). Er is veel behoefte aan verbinding, maar het lukt niet iedereen die te realiseren. Lange tijd leek het: 'met mij gaat het goed maar met ons gaat het slecht'. Het lijkt er echter op dat het met sommigen steeds beter gaat en met anderen juist niet, terwijl het beeld van de samenleving soms negatiever lijkt dan het in de werkelijkheid is.

Hoe zit het feitelijk en werkt ons sociaal contract nog om gezamenlijk koers op de toekomst te houden, of is het aan herijking toe? Dat we in onze haastige samenleving weinig tijd voor reflectie op de feiten hebben, en maar beperkt nadenken over zo'n vraag, is wellicht de verklaring waarom het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) – en de directeur daarvan – zo veelvuldig de vraag krijgen om 'het' te komen uitleggen en te komen inspireren. Het SCP onderzoekt hoe het met Nederland en de Nederlanders gaat en deelt die kennis over onze kwaliteit van leven en hoe we met elkaar samenleven ten behoeve van beter onderbouwd overheidsbeleid. Die inzichten helpen om regelmatig anders naar de samenleving te kijken en een spiegel voor te houden. Waar vinden we bijvoorbeeld het Nederland waar mensen wel verbonden zijn en goed proberen samen te leven? Wat leert dat wellicht over 'ons' en onze toekomstige samenleving, en wat betekent het voor de rol van de overheid?

Wat is ons verhaal?

Ik zoek in dit boek – in een terugblik op bijna tien jaar Nederland – voor u de reflectie op, maar voor antwoorden naar de toekomst bent u ook echt zelf nodig. Verwacht dus geen spreadsheet met oplossingen.

2

DE ANDERE KANT VAN ONZE WELVAREND SAMENLEVING

Een samenleving in verandering zoekt een weg naar de toekomst, maar heeft daarbij houvast nodig. Immers, wie met de tijdgeest trouwt, zal snel een weduwnaar zijn, betoogde filosoof en cultuurcriticus Søren Kierkegaard in de eerste helft van de negentiende eeuw al. We hebben de neiging veel in het hier en nu te bezien, maar daarbij de langetermijngevolgen voor onze samenleving te onderschatten. Zeker als de (ervaren) tegenstellingen en daardoor de spanningen toenemen. Vanuit de samenleving bezien begint het ermee dat we moeten willen weten hoe het met ons gaat. Ook als de feiten niet welgevallig zijn. Dus wat de verschillen tussen groepen zijn en hoe dat – ook op langere termijn – de kansen en het thuisgevoel van mensen stuurt. Als we de feiten op een rij hebben kunnen we wellicht anders leren kijken naar onze gezamenlijke toekomst.

Achter gemiddelden gaan maatschappelijke scheidslijnen schuil

Nederland scoort altijd hoog in de lijstjes van sterke economieën, zorgsystemen en meest gelukkige inwoners. Dat ervaar je niet zo als je aan de verkeerde kant van de streep staat, maar gemiddeld genomen kan het kloppen. Geen mens is echter gemiddeld, en dat geldt ook voor een samenleving. Als meer mensen hun leven een onvoldoende geven maar

ook meer mensen een dikke tien, dan kan het gemiddelde hetzelfde zijn als in de situatie van veel zessen en zevens. Door al die lijstjes is er een beeld van het beste jongetje van de klas ontstaan. Zó sterk dat velen bijvoorbeeld jarenlang dachten dat we vooropliepen met milieubeleid. Het tegenovergestelde is waar. In dat discours was het ook lange tijd lastig om het over maatschappelijke scheidslijnen te hebben of de dreiging van sterker wordende tegenstellingen of polarisatie, in een land met zo veel focus op inkomensnivellering en geen 'echte' armoede. Ook hier: niet waar.

Het SCP verricht hier langjarig onderzoek naar met de studie *Verschil in Nederland* (Vrooman et al., 2014; Hoff et al., 2021). Daarmee duidde het SCP regelmatig de scheidslijnen in de samenleving in de achterliggende jaren. Als we over 'verschillen' spreken – ook in dit boek – gaat het over de ongelijke verdeling van hulpbronnen zoals inkomen, netwerken en gezondheid over groepen in de samenleving en hoe dat kansen en perspectief op de toekomst stuurt. Verschillen zijn er altijd, maar worden een probleem als ze tot onrechtvaardige verschillen en structurele achterstelling leiden. Of tot minder vertrouwen in een gedeelde toekomst. Maatschappelijke verhoudingen veranderen niet van het ene op het andere moment. De verschillen tussen groepen, zoals al in de inleiding aangegeven, zijn structureel van aard en zorgen voor groeiende tegenstellingen, zeker naarmate ook de veranderende arbeidsmarkt of diversiteit van onze bevolking toeneemt. Hoe staat dit ervoor in Nederland?

Meer dan 20 procent van de mensen leeft structureel in een achterstandspositie met werk- en inkomensonzekerheid, armoede, schulden en een stapeling van problemen rond de gezondheid en in het sociale leven. De le-

vensverwachting ligt lager dan bij anderen en er is meer wantrouwen ten opzichte van de politiek. Het aandeel mensen met minder scholing of meer praktijkgerichte deskundigheid is groot, net als met een niet-westerse migratieachtergrond. Het gaat bijvoorbeeld ook om alleenstaande moeders die verschillende kleine baantjes hebben, of mensen met arbeidsbeperkingen die niet van het inkomen dat ze ermee verdienen rond kunnen komen. We noemen dat inmiddels 'werkende armen' (SER, 2021; Vrooman, 2018).

Zo'n 35 procent van de bevolking heeft het in de loop der jaren juist beter gekregen met veel kansen op vast werk, een stijgend inkomen en een goede toekomst, ook voor de kinderen. Het aandeel mensen met meer scholing en de goede sociale netwerken is in deze groep groot. Zij zijn sneller in staat de overheidsbureaucratie te doorgronden of daarbuiten zorg of onderwijs te regelen en betalen. In de crisis konden ze zichzelf daardoor ook vaker redden, al ervaarden ook zij natuurlijk problemen zoals het risico op baanverlies of zorgen over de toekomst van de onderneming. In deze groep bestaat echter relatief veel optimisme over de toekomst en een hoog vertrouwen in de instituties. Er is perspectief.

Ertussenin zit zo'n 40 procent van de mensen bij wie vaak beide partners werken, de hypotheekschuld kan oplopen, kinderopvang of bijles en thuisonderwijs geregeld moeten worden en voor hulpbehoevende ouders wellicht mantelzorg. Die groep houdt veel ballen in de lucht, is niet per se ontevreden maar er hoeft maar één ding weg te vallen en het gaat mis. Bijvoorbeeld omdat ze niet om de hoek bij ouders wonen en lastig mantelzorg kunnen verlenen, terwijl het onzeker is of de thuiszorg er zal zijn. Er

is vaker sprake van onzeker en tijdelijk werk en er zijn veel zorgen over de waarde van het pensioen naar de toekomst toe. Deze middengroepen ervaren dus vooral onzekerheid en beoordelen politiek en bestuur niet meteen positief, maar ook niet negatief. Het hangt ervan af. Het is een vaak wat stille groep die genuanceerd denkt, en een ander licht doet schijnen op het dominante beeld van polarisatie.

Het debat over ongelijkheid, bubbels en scheidslijnen is al een tijdje gaande, maar lijkt sinds de coronacrisis geïntensiveerd. Bijvoorbeeld door het zichtbaar worden en verdiepen van onderwijsachterstanden, gezondheidsverschillen, de werkonzekerheid, waar vooral zzp'ers mee te maken hebben, of de aandacht voor verschillen tussen hoge en lage inkomens en het voordeel dat die eerste groep van ons belastingsysteem heeft (Van Essen et al., 2022). De problemen komen echter niet door de coronacrisis. Ze waren er al en ze leiden tot kansenongelijkheid.

Verschillen worden, zoals gezegd, problematisch als er structurele achterstelling, onrechtvaardigheden of conflict en spanningen ontstaan. Dat groepen onderling steeds minder contact hebben en in gescheiden werelden (bubbels) leven, hoeft daarbij op zichzelf niet problematisch te zijn (Tiemeijer, 2017). Als mensen echter structureel minder kansen hebben, niet of minder gerepresenteerd worden, en geen toegang hebben tot bijvoorbeeld beleid en politiek of voorzieningen, worden de scheidslijnen problematischer (Vrooman et al., 2014, Beugelsdijk, 2021). Vooral de groep met minder scholing en inkomen voelt zich minder gerepresenteerd in de politiek en heeft ook minder toegang tot en invloed op beleid (Schakel, 2020).