

## ESSAY

# Zelfbewust en op impact gericht beleids- onderzoek is onmisbaar voor de legitimiteit van de overheid in een nieuw sociaal contract

Kim Putters\*

## Het sociaal contract op de proef gesteld

In een sociaal contract word je geboren, het zijn de geschreven en ongeschreven regels van de samenleving. De verwachtingen die we van elkaar en van de overheid hebben en andersom. Zoals belasting betalen, naar school gaan en je fatsoenlijk gedragen in de openbare ruimte. Er zijn verkiezingen en we hebben wetgeving, maar er is geen contract met kleine lettertjes waar je dagelijks een handtekening onder zet, zodat we het op die manier gaan doen. *It's the way we do it*. Toch veranderen de regels, normen en tradities van tijd tot tijd, knellen ze of worden ze wisselend geïnterpreteerd.

Ingrijpende gebeurtenissen, zoals de coronacrisis, maar ook langdurige trends die steeds meer impact op ons leven hebben, zoals klimaatverandering, of overheids-handelen dat onrechtvaardig of discriminatoir blijkt te zijn, zoals bij de Toeslagen-affaire, stellen ons sociaal contract op de proef. Hoe solidair zijn we met volgende generaties? Hoe manifesteert systemische discriminatie zich in instituties en maatschappij? Hoe rechtvaardig pakt het sociaal contract uit? Dit roept voor sommige groepen de vraag op waarom ze het sociaal contract moeten blijven aangaan. *What's in it for them?*

## Kennis van en voor overheidsbeleid

Om dergelijke vragen te kunnen beantwoorden, en zicht te houden op ons sociaal contract en de ervaringen van mensen, is beleidsonderzoek onmisbaar. Er is kennis voor beleid nodig, namelijk over hoe het met mensen gaat en wat hun situatie is, zodat beleid realistische aannames kan hanteren over mogelijke gedragsreacties, noden en wensen van verschillende groepen mensen en individuen. Er is ook ken-

\* Kim Putters (1973) is sinds juni 2013 directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en hoogleraar Beleid en Sturing van de Zorg in de Veranderende Verzorgingsstaat bij Erasmus School of Health Policy & Management (ESHPM), van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Van 2008 tot 2013 was hij al hoogleraar Management van zorginstellingen aan hetzelfde instituut. Hij promoveerde op vraagstukken van beleid en bestuur in de zorg en verricht onderzoek naar innovaties in zorginstellingen, naar maatschappelijk ondernemerschap en wijk- en buurtgericht werken. Op 30 mei neemt Kim Putters afscheid van het SCP, zijn termijn loopt na negen jaar af.

Kim Putters

nis van beleid nodig, dus hoe beleid tot stand komt, hoe en voor wie interventies effect kunnen sorteren, welke doelen geformuleerd worden en hoe deze bij het ontwerpen en uitvoeren van beleid worden uitgewerkt, gerealiseerd en eventueel aangepast. Hoe bijvoorbeeld burgers daarbij betrokken (kunnen) zijn, in gesprekken, of via bijvoorbeeld *citizen science/burgerwetenschap*. Nu is er best veel kennis beschikbaar, zowel wetenschappelijke als toegepaste en ervaringskennis. De uitdaging is om de beschikbare kennis op een goede manier in het beleid te laten landen.

### **Hardnekkige patronen in overheidshandelen die het sociaal contract in de weg zitten**

Duidelijk wordt dat de wisselwerking tussen kennis en beleid beter moet. Dat is van belang voor de legitimiteit van overheidshandelen, of voor het inzicht in een gebrek daaraan. De vraag komt naar boven welke gerechtvaardigde verwachtingen we van onze overheid kunnen en mogen hebben, en hoe we er zicht op houden of ze waargemaakt worden of niet. De discussie over de nieuwe bestuurscultuur gaat in de kern daarover.

Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau komen verschillende patronen in het overheidshandelen (kennis van beleid) naar boven die specifiek het zicht op het overheidshandelen jegens mensen (kennis voor beleid) onder het vergrootglas leggen.

Een eerste patroon is dat er vaak een normatief, uni-dimensioneel *mensbeeld* wordt gehanteerd vanuit een functionele benadering van burgers, ofwel ‘de rationele burger’. Dus: hoe voor elkaar te krijgen dat burgers doen wat wij vanuit beleid bezien wenselijk vinden? Voorbeelden zijn te vinden in de wetsevaluaties in het sociaal domein met een dominante focus op de zelfredzaamheid van mensen als ideaal. Veel handelen is erop gericht die zelfredzaamheid te vergroten. Dat redeneert niet per se vanuit mensen, maar vanuit beleidsdoelen. Het gevolg is dat mensen die geen eigen netwerk hebben en zichzelf niet alsmaar meer zelfredzaam kunnen opstellen, niet de hulp krijgen die nodig is of van wie de problemen kleiner gemaakt worden dan ze zijn of niet gezien worden. Iets soortgelijks geldt voor beleid ter voorkoming van fraude bij toeslagen, waarbij mensen als potentiële fraudeurs worden beschouwd. Het staat ver af van wat mensen in hun dagelijks leven motiveert, beweegt of wat zij ervaren.

Een tweede patroon is dat er in beleid regelmatig te beperkt *zicht* bestaat op hoe het echt met mensen gaat, wat invloed heeft op hoe de overheid stuurt, informeert, helpt of straft. Soms is de kennis er wel, maar lukt het niet die kennis optimaal te benutten. Het coronabeleid is daar een voorbeeld van. In de crisis – zeker in het begin – was veel onzeker over de brede impact van corona. Maatschappelijke effecten worden na verloop van tijd pas meer zichtbaar. Redeneren vanuit mensen is ook iets anders dan vanuit een virus. Het vergt een brede blik. Een ander voorbeeld is het sociaal leenstelsel, waarbij de waarschuwingen over overmatige stress rond studieschulden in sommige groepen jongeren, zoals mbo'ers, en de risico's voor

kansenongelijkheid wel op tafel lagen. Toch nam de politiek het besluit om het leenstelsel in te voeren, omdat jongeren voldoende tijd zouden hebben de schulden af te lossen als ze eenmaal werk hadden. Wat dit perspectief echt met mensen doet, werd onderschat of drong te beperkt door.

Een derde patroon is het kortetermijndenken in beleid, dat onrust veroorzaakt, reflectie belemmert, zeker waar het inzet vergt over regeerperiodes heen. Die uitdaging ligt bij het nieuwe kabinet levensgroot op tafel. Bijvoorbeeld bij de volkshuisvesting en het klimaat. Dat gaat niet enkel over technologie, stenen en geld, maar ook over mensen. De potentiële sociale impact van beleid gericht op woonwijken of energiebronnen is groot, zeker over een langere periode bezien. Het is dus van maatschappelijk belang kennis over die sociale impact erbij te betrekken, maar er moet ook een regeerakkoord worden uitgevoerd door een kabinet dat laat op gang kwam en nu in tweeënhalf jaar tijd doelen moet realiseren. De verleiding – zo weten we uit de geschiedenis – is groot om de korte termijn te overschatten, omdat men snel zichtbare resultaten wil laten zien, en de lange termijn te onderschatten of parkeren, waarmee aan politieke belangen voorrang wordt gegeven.

Een vierde patroon is dat tegenargumenten soms worden weggeredeneerd of genegeerd, bijvoorbeeld omdat het niet uitkomt. Een zwaar bevochten politiek compromis is vaker met militaire precisie en ondanks waarschuwingen de samenleving in gestuurd. Denk aan de decentralisaties in de zorg of de inburgering, die ten koste zijn gegaan van mensen in de meest kwetsbare posities, die zichzelf niet makkelijk redden. Arbeidsbeperkten die hulp nodig hebben om beschut werk te vinden en werkgevers om hen te kunnen begeleiden. Inburgeraars die zelf hun taalschool moesten kiezen maar onmogelijk prijs en kwaliteit konden wegen, waardoor taalscholen misbruik van hen maakten. In de praktijk wordt gemakkelijk gerelativeerd dat ‘er een periode van gewenning en leren nodig is’. Dat gaat soms op, maar heel vaak ook niet als de aannames onder het beleid gewoonweg te optimistisch zijn over wat burgers kunnen, willen en zullen doen.

De patronen tellen op tot forse risico's. Wanneer beleidsvoornemens gebouwd zijn op onuitgesproken en niet-getoetste aannames, leidt dit tot schending van gerechtvaardigde verwachtingen tussen overheid en burgers als het gaat om bijvoorbeeld het recht op sociale bescherming, op een rechtvaardige behandeling, verantwoorde omgang met onze leefomgeving of de solidariteit tussen generaties op de langere termijn. Het zet de legitimiteit van overheidshandelen en het sociaal contract onder druk. Hoe kan de overheid deze patronen doorbreken en welke rol heeft beleidsonderzoek daarbij?

### **Het doorbreken van ingesleten patronen**

Allereerst is er een normatief ankerpunt nodig voor handelen met lange termijn in het vizier. Dat gaat over mensenrechten en grondrechten, bijvoorbeeld over het recht op veiligheid en sociale bescherming, maar ook over behoorlijk bestuur en de legitimiteit van overheidshandelen in de democratische rechtsorde. We zien dat

Kim Putters

beleid heel vaak met losse maatregelen wordt opgeknipt in beleidskokers en dat het zicht verloren raakt op de vraag of mensen niet door een sociale basis zakken. Zo kan iemand in een kwetsbare positie niet alleen thuishulp nodig hebben, maar kan er ook sprake zijn van armoedeproblematiek of schulden. De optelsom van problemen wordt lang niet altijd door beleid gezien als niet vanuit dat geheel geldende normenkader wordt geredeneerd, maar vanuit de doelen van een wet. Evaluaties zouden veel vaker vanuit mensen moeten worden opgezet dan vanuit sec een wet. Wat doet het echt in de praktijk? Dat is de centrale vraag.

Daarnaast is het van belang een veel scherper burgerperspectief te hanteren met realistische aannames over de situatie en het gedrag van burgers. Burgerperspectief is iets anders dan het ophalen van ‘meningen’ van mensen. Natuurlijk doen opinies ertoe, maar de leefsituatie van mensen, hun hulpbronnen en gedragingen kunnen op heel veel manieren in kaart worden gebracht, ook met ex ante beleids-evaluaties voorafgaand aan het verdere definitieve ontwerp en de uitvoering van beleid. Het leven van mensen overstijgt namelijk domeinen en beleidskokers. Voorkomen moet worden dat beleid ver af komt te staan van die dagelijkse realiteit.

Ten derde kunnen meerdere kennisbronnen worden benut en beter worden gepositioneerd bij het ontwerpen, uitvoeren en bijstellen van beleid. Er is meer reflectie en rust nodig in de veel te hectische en vaak gepolitiseerde beleidsvorming. Een mix van kwalitatief en kwantitatief onderzoek helpt daarbij. Naast onderbouwing met cijfers is dialoog nodig over de verhalen achter de cijfers. Dat vergt ook ambtelijk vakmanschap en tijd en ruimte om iets met de kennis te doen. Die is nu heel vaak beperkt of afwezig. Kennis wordt vaak uitbesteed aan bureaus, waardoor weinig inzichten echt geïnternaliseerd worden. Een goede kennisinfrastructuur met een doorlopende wisselwerking met beleid en uitvoering kan niet zonder ambtelijk vakmanschap en de bereidheid tot en tijd voor reflectie.

Tot slot kan de overheid niet alles zelf doen. Dat is de kern van ons sociaal contract. Er is een verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving. De kaders moeten wel helder zijn, zodat de verwachtingen wederzijds ook expliciet zijn. Bijvoorbeeld wat we verwachten van mensen in termen van om- en bijscholen, of in zorgzaamheid. Maar ook waar je op kunt rekenen als jij een keer hulp of ondersteuning nodig hebt. Dat er dan een overheid is die de juiste kennis op het goede moment op een realistische en betrouwbare manier inzet. Een overheid waar een cultuur bestaat die ruimte biedt voor tegenspraak en bijsturing waar het beleid niet effectief of legitiem blijkt te zijn.

### **Naar zelfbewuste wetenschap en zelfbewust beleidsonderzoek**

De wetenschap moet zich steviger positioneren in dat debat over het sociaal contract. Wetenschap is niet de zoveelste mening. Het beleidsonderzoek kan een cruciale rol spelen als het gaat om het versterken van de legitimiteit van overheids-handelen. Daar horen vragen bij te worden gesteld: Hoe zorgen we ervoor dat

kennisbronnen naar waarde worden gewaardeerd? Hoe kunnen we als beleidsonderzoekers beter sturen op impact? Hoe zorgen we ervoor dat onderzoekers tijdig worden betrokken in het beleidsproces? Hoe kunnen we zo optimaal mogelijk omgaan met kennisdeling en deze vertalen naar de praktijk door middel van heldere disseminatie?

Een minder verkokerde werkwijze, betere toetsing op het realiteitsgehalte en de uitvoerbaarheid van beleid, en helderheid over het normenkader van de overheid vragen ook van het beleidsonderzoek om vanuit een integrale blik en in samenwerking met verschillende disciplines te werken. Er is veel behoefte aan cijfers en 'hard bewijs', maar inzicht in de dynamiek die daarachter ligt, en bijvoorbeeld in de verhalen van mensen, is evenzo belangrijk bewijs. Dat bovendien 'keihard' nodig blijkt als het als boemerang terugkomt op het moment dat het vertrouwen in de overheid daalt of de polarisatie toeneemt. Een combinatie van onderzoeksmethoden kan het zicht daarop bevorderen, zodat het beleid erop kan inspelen met een variatie aan kennisbronnen. Burgerperspectief in beleid vergt veel meer dan 'harde' cijfers en ook meer dan een paar dialogotafels.

Om tunnel-denken te voorkomen is ex ante beleidsevaluatie een belangrijke route om te volgen, net als verkenningen richting de toekomst dat zijn. Maar ook meer reflectie tussentijds en mogelijkheden tot bijsturing organiseren zijn van belang, bijvoorbeeld via ex (dur)ante evaluaties en uitvoeringstoetsen. Vanuit methodologisch oogpunt kan worden gekozen voor meer constructivistische aanpakken, bijvoorbeeld door middel van lerend evalueren, kennis-aan-tafel-initiatieven, en een participatieve aanpak waarbij burgers worden betrokken. Ze maken het mogelijk meer zicht te houden op het gedrag en de realiteit van burgers.

Beleidsonderzoek kan niet alle patronen doorbreken die ons sociaal contract op de proef stellen, maar beleidsonderzoekers kunnen wel verschil maken door spiegels voor te houden en handelingsperspectieven te bieden. Te vaak wordt onterecht meer bewijswaarde gehecht aan rationeel-analytisch of positivistisch onderzoek, zoals doelmatigheidsonderzoek, en minder aan kwalitatief onderzoek dat meerdere realiteiten benadrukt. Beleidsonderzoekers kunnen laten zien hoe dit elkaar aanvult en van betekenis is voor effectief en legitiem beleid. Een sterk sociaal contract vraagt van beleidsmakers en onderzoekers reflectie op hun eigen aannames, zelfbewust een stap naar voren te zetten en open te staan voor vernieuwing.