

Zoveel geluid dat niemand meer wat hoort

Een perspectief om tot concrete oplossingen te komen

Roeland Stolk¹

Inleiding

In de diepte is het stil. De titel van de studiegroep is krachtig. Wie zichzelf op hoogte weet kan een diepte ervaren die weliswaar stil lijkt, maar die tegelijkertijd geenszins verward kan worden met de afwezigheid van geluid. Dat is een serieus risico. In dit paper staat daarom de vraag centraal hoe we dat geluid beter productief de besluitvorming in kunnen krijgen.

De studiegroep heeft een abstracte, maar ook zuivere en originele analyse geproduceerd over wat zij "systemisch falen" in het sociaal domein noemen.² Ze hebben gevraagd om hun analyse oplossingsgericht te concretiseren in dit paper. Dat is geen geringe opgave. Hun analyse staat al bol van de verstandige aanbevelingen. De kunst zal vooral zijn om er goede startpunten voor te vinden en om die ook daadwerkelijk te implementeren.

Daartoe verdiept dit paper op één punt de redenering van de studiegroep. Die verdieping gaat over hoe "we" de afgelopen jaren het sociaal domein "leesbaar" hebben gemaakt, zodanig dat we daarop kunnen "sturen". De illustrerende casuïstiek is afkomstig uit de praktijk van het adviesbureau Berenschot waar ik werk en uit de praktijk de GGZ-instelling waar ik commissaris ben. En ik permiteer me -hoewel met onvoldoende professionele afstand- ook enige N=1-casuïstiek uit eigen familie.

Het paper start met die redenering over het leesbaar (of in analogie "hoorbaar") maken van het sociaal domein. Daaruit volgen drie concrete acties om vanuit de zee aan geluid tot concrete voorstellen te komen. Dat zijn:

1. Het expliciteren van de gerichtheden van de actoren in het stelsel.
2. Het evalueren op samenhang tussen regelingen en op onverwachte effecten van beleid.
3. Het redeneren vanuit de samenhang van het arrangement het "ontmodeleren" van besluitvorming daarover.

Voorafgaand enkele huishoudelijke mededelingen. De eerste is dat dit stuk zelfstandig leesbaar is, maar begrepen moet worden in de context van de analyse van de studiegroep. Ten tweede ben ik verantwoordelijk voor de overheidspraktijk van Berenschot. Daarbinnen leven gelukkig verschillende beelden, zeker ook over het sociaal domein. Dit stuk is geschreven vanuit de persoonlijke beelden. Tot slot was dit paper niet tot stand gekomen

¹ Roeland Stolk is managing director bij Berenschot en verantwoordelijk voor de teams die werken voor het openbaar bestuur. Daarnaast werkt hij als decaan en docent voor de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en is hij lid van de RvC van een kleine GGZ-instelling.

² Studiegroep (2024). *In de diepte is het stil. Onderzoek naar systemisch falen in het sociaal domein.*

zonder de hulp van Jurian van der Ree, Anne van Schothorst en Wouter Poels. Zij zijn allen collega's bij Berenschot.

Het leesbaar en stuurbaar maken van het sociaal domein

De gemiddelde mens kan je alleen tegenkomen op een papier. Een samenleving valt niet enkelvoudig en eenduidig te beschrijven. We leven in een wereld vol variëteit en dus van verschil. Voor een staat die de ambitie heeft om te interveniëren is dat geen sinecure, zeker niet wanneer hij dat op basis van gelijkheid beoogt te doen. Om toch zodanig te kunnen handelen zijn ingrepen vereist in hoe de samenlevingen te begrijpen. Daar zijn stevige risico's aan verbonden. Om die inzichtelijk te maken plaatst deze paragraaf de analyse van de studiegroep in de brede context van hoe overheden het onkenbare en ongrijpbare toch zoveel mogelijk hanteerbaar proberen te maken.

De variëteit van samenlevingen en de makende ambitie van de staat in het sociaal domein

Mensen leven hun eigen leven en leven het in relatie tot anderen. Ze komen elkaar tegen in vele fysieke en digitale ruimtes. Zo ontstaan er vele "samenlevingen". Er zijn tussen mensen en groepen grote verschillen in hoe ze de wereld ervaren en hoe ze zich daarbinnen gedragen. Die verschillen komen in belangrijke mate voort uit de aard van de mens zelf. Mensen zien zichzelf en hun omgeving door de sluiers van hun eigen *gerichtheid*. Door de achterliggende sluiers van hun waarden, emoties, belangen en kennisposities komen ze tot verschillende beelden over wat goed, slecht, mooi en lelijk is. Mensen komen tot formuleringen over situaties die ze problematisch en wenselijk vinden en ontwikkelen neigingen tot handelen.

Definitie gerichtheid

Gerichtheid definieer ik als de wijze van kijken en neiging tot handelen ten aanzien van een specifiek vraagstuk.³

Sociaal welbevinden (maar even als verzamelterm voor alle doelen op het sociaal domein) is een heel lastig begrip. Het heeft absolute kenmerken zoals het aantal vrienden, de aanwezigheid van geld of het leven in goede gezondheid/de afwezigheid van ziekte. Tegelijk heeft het ook relatieve kenmerken zoals inkomensverschillen. In hoge mate is sociaal welbevinden ook een sociale constructie. Dat komt omdat hetgeen we zien als welbevinden het kader schept waarlangs we bepalen in welke mate we eraan voldoen.

Sociaal welbevinden volgt niet alleen uit hoe een persoon zichzelf en zijn omgeving ziet. Het volgt ook uit wat die persoon en diens omgeving doet. Talloze gedragingen en interacties leiden tot een verhoogde of een verlaagde staat van welbevinden. Daarbij hebben handelingen van mensen ook effect op anderen. Soms gaat het welbevinden van de één ten koste/ten bate van het welbevinden van de ander. Daarbij gedraagt de mens zich reflexief.

Definitie reflexiviteit

Reflexiviteit is het vermogen van de mens om kennis te nemen van a) van de kennis die over hem verzameld is en b) van de kaders die op hem van toepassing zijn en het vermogen om zijn handelen daaraan strategisch aan te passen.⁴

Sinds grofweg de jaren zestig heeft de Nederlandse staat de taak op zich genomen om zich grootscheeps in de dynamiek op het “sociale domein” te mengen. Daarvoor was het vooral een domein van de samenlevingen zelf.⁴ In zijn proefschrift en in navolgende publicaties laat Albert- Jan Kruiter zien hoe de staat op het sociaal domein steeds meer voor het individu is gaan doen. Hij laat ook zien hoe de samenleving met de jaren steeds minder voor elkaar in de bres is gaan springen.⁵

De verwachtingen van het optreden van de staat op het sociaal domein zijn onder grote delen van de bevolking met de jaren sterk toegenomen. Mensen verwachten steeds meer dat hij tragiek in het leven voorkomt en dat hij waar toch onverhoopt ziekte, armoede of ongeluk optreedt dat in enige mate compenseert.⁶ De recente inzet op preventie -het intentioneel nemen van maatregelen gericht op het voorkomen of afwenden van ongewenst geachte toekomst⁷- is een moderne uitdrukking hiervan.

Hiermee ziet de staat, opgedeeld in 396 verschillende overheden met een eigen parlement en honderden uitvoeringsorganisaties, zich voor een onmogelijke uitdaging gesteld. Die is zo oud als de weg naar Rome en speelt op ieder overheidsdomein. Hoe kunnen overheden die variëteit (dat het geheel aan gerichtheden, interacties, gedragingen en alle mogelijke interventies omvat) zodanig overzien dat effectief interveniëren mogelijk wordt?

Robert van Putten zet in zijn proefschrift *De ban van beheersing* de manieren uiteen hoe overheden dat doen. Hij laat zien dat, hoewel door politici in woord afgezworen, in daad het maakbaarheidsdenken diep in de praktijk van het openbaar bestuur is verankerd. In dat denkbeeld ziet de staat het als zijn taak om geluk te creëren en het noodlot te beheersen. Daartoe ziet hij de wereld metaforisch als een machine waaraan te sleutelen valt. Zichzelf ziet hij als ingenieur die technisch-rationeel intervenueert. Daarmee plaatst hij zich tegenover de fatalist, die het lot ruim baan geeft. Onderstaand schema geeft deze uiterste posities weer:

³ In 't Veld (2021). *Kennisdemocratie. In het oog van de orkaan*. Boom Bestuurskunde

⁴ Van Putten (2020). *De ban van beheersing. Naar een reflexieve bestuurskunst*. Boom Bestuurskunde

⁵ Kruiter (2010). *Mild depotisme in Nederland. Onze democratie en verzorgingsstaat door de ogen van Alexis de Tocqueville*. Universiteit Tilburg

⁶ Frissen (2023). *De integrale staat. Een kritiek op de samenhang*. Boom Bestuurskunde.

⁷ Peeters (2015). *Het verlangen naar voorkomen: hoe het preventieparadigma de overheid verandert*. Van Gennep.

Figuur 1. De uiterste posities van de makende overheid en de fatalistische overheid

	De makende overheid	De fatalistische overheid
Houding	Beheersing van het lot	Aanvaarding van het lot
Wereldbeeld	De wereld is een machine	De wereld is een betoverd bos
Rol	De ingenieur die technisch-rationeel intervenueert.	De tragische held, die onverschrokken het lot tegemoet treedt.

De afgelopen decennia heeft de maakbaarheid in het sociaal domein een ruime vlucht genomen. De staat projecteerde tal van “opgaven” in de samenlevingen, in wiens vervulling de staat zelf een grote rol speelt. Het domein dijde met de jaren steeds verder uit. Er kwamen tal van regelingen en er kwamen steeds meer gespecialiseerde behandelingen beschikbaar. De nadruk op preventie en maatwerk brengt steeds meer aspecten van het leven in scope van het sociaal domein. Het sociaal domein ging de afgelopen jaren steeds meer kosten. Er is daarom de laatste jaren een grote nadruk op kostenbeheersing voor de overheid zichtbaar.⁸

De gelijktijdige ambitie om meer en beter te intervenueeren en tegelijkertijd kostenbeheersing, leidt tot ingewikkelde vraagstukken. Aan marktpartijen, waaronder mijn GGZ-instelling, wordt bijvoorbeeld gelijktijdig gevraagd om de kwantiteit van het aantal uur beperkt te houden en de prijs laag. Dat is voor een markt geen natuurlijke combinatie: daar is het meestal een kwestie van het één of het ander.

Ook worden we geacht om maatwerk te leveren door van de standaard af te wijken en ons tegelijk zoveel mogelijk aan voorgeschreven inhoudelijke (dus niet alleen budgettaire) standaarden te houden. Om deze combinaties toch zoveel mogelijk te realiseren kan de overheid haast niet anders dan vergaand te reguleren wat wel en niet mag en te controleren of dat ook gebeurt. De toename van de administratieve druk is hier een van de logische gevolgen van.⁹

Mechanismes waarmee we het sociaal domein leesbaar en stuurbaar maken

De grote ambities van de staat op het sociaal domein vereisen dat de staat inzicht heeft in waarop hij wil sturen en welke interventies daarbij passen. Dat betekent dat we de dynamiek binnen samenlevingen moeten kennen. Deels zijn er natuurlijk wel bekende patronen, maar het geheel aan gerichtheden en dynamiek kan de staat niet overzien. Enerzijds omdat het veel te veel is, anderzijds omdat die

⁸ Van Putten (2020). *De ban van beheersing. Naar een reflexieve bestuurskunst*. Boom Bestuurskunde

⁹ Met dank aan Paul Frissen voor dit inzicht

dynamiek zich langs reflexieve patronen voltrekt.

Om de dynamiek toch voldoende kenbaar te maken doet de staat een aantal ingrepen. Dat wordt in de maakbaarheidsliteratuur het “leesbaar maken” van de wereld genoemd. In termen van de studiegroep kan je hier ook “hoorbaar” lezen. In essentie zien we de volgende mechanismen:

- 1. De staat maakt het onkenbare kenbaar door de introductie van namen, standaarden, categorieën en meeteenheden.** In het sociaal domein introduceren we namen en standaarden voor wat normaal en voor wat afwijkend is. We categoriseren afwijkingen. We meten hoe burgers en cliënten zich daartoe verhouden. We verbinden rechten, plichten en behandelingen aan de uitkomsten van die metingen. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de administraties van het UWV en de SVB, maar ook binnen GGZ-instellingen en in de rapporten van adviesbureaus. Het begrip “arbeidswaarde” is bijvoorbeeld een veel gebruikte meeteenheid voor een mate van arbeidshandicap, die enkel in de hoofden van onderzoekers en beleidsbepalers bestaat. Op basis van die categorisering worden mogelijkheden bepaald en financiering toegerekend. Dit soort “beleidsindicatoren” leveren schade op als indicator en mens te weinig verband met elkaar houden. Zeker overheden daar reflexief en zelfreferentieel steeds indringender hun interventies op gaan richten.¹⁰
- 2. De staat maakt het onbeheersbare beheersbaar door het dynamische statisch te maken.** Het toekennen van namen aan nastrevens- over vermijdenswaardige categorieën als geluk, gezondheid en zorg is één ding. Het inhoud geven aan die begrippen is een spade lastiger. Vanuit ieders gerichtheid betekenen die begrippen wat anders. Dat biedt weinig aangrijpingspunten voor gestandaardiseerde sturing. We laden daarom die begrippen met statische indicatoren zoals inkomen, de aanwezigheid van een partner of het aantal contacturen met verzorgenden. Voor veel zaken in het leven die er echt toe doen geldt echter dat de inhoud van die begrippen verschilt en met de tijd verandert. De inhoud daarvan is niet statisch, maar dynamisch. Voor mensen die echt in de problemen zitten is de subjectieve kwaliteit van een contactuur bijvoorbeeld vele malen belangrijker dan de meetbare kwantiteit van het aantal uren.
- 3. De staat maakt het ongelijke gelijk door te standaardiseren.** Dankzij de categorieën en onderliggende statische indicatoren is vergelijking mogelijk. Dat is van belang voor een staat die zegt dat voor zijn oog iedereen gelijk behandeld wordt. Het is mogelijk om op basis van die categorisering en

¹⁰ Een reflexief effect komt bijvoorbeeld praktisch naar voren door een jaarlijkse loonwaardemeting. In de loonwaardemeting worden personen, die met een loonkostensubsidie bij een werkgever geplaatst zijn, jaarlijks beoordeeld op hun ‘loonwaarde’. Op basis daarvan wordt de hoogte van de loonkostensubsidie bijgesteld. Dit brengt bepaalde effecten teweeg: een werkgever is financieel gezien beter uit bij een uitkomst van een lagere loonwaarde van de kandidaat die bij hen in dienst is (want dan krijgt de werkgever meer vergoeding). Deze praktijk staat haaks op het doel van de Participatiewet ten aanzien van de doorontwikkeling naar een zo regulier mogelijke baan. Dit is onderzocht door Anne van Schothorst

metingen rechten en plichten toe te delen aan mensen. Een voorbeeld is dat iedereen met een bepaalde diagnose recht krijgt op een aantal behandeluren. Die gelijkheid stollen we vaak in recht. Dat vertalen we vervolgens in tal van KPI's waarop rapportage en vaak ook financiering gestoeld is.

- 4. De staat maakt het niet-organiseerbare organiseerbaar door compartimentalisering, specialisatie en privatisering.** Het welbevinden van mensen omvat zoveel aspecten van het leven dat het teveel is voor de scope van één overheidsorganisatie. We bakenen daarom aspecten en daaruit afgeleide taken af. Die kennen die toe aan verschillende overheidsorganisaties binnen meerdere overheidslagen. Een voorbeeld is dat er binnen het rijk vijf ministeries verantwoordelijk zijn voor een deel van het sociaal domein¹¹ en sinds de decentralisaties ook iedere gemeente. De staat als geheel ging zich grotendeels bezighouden met uitkeringen en de kaders voor zorgtaken. De uitvoering van daadwerkelijke zorgtaken is voor een groot belegd bij instellingen met bedrijfsmatige werkingsprincipes.
- 5. De staat maakt het onuitvoerbare uitvoerbaar door automatisering en algoritmes.** Zelfs met al dit gemaakte overzicht ontstaat er een praktijk die veel te veel vraagt van de handmatige ambtenaar. Zolang de categorieën vaststaan, de dataverzameling op orde is en de regels voor gevolgtrekking bekend zijn, kunnen vele (voorbereidende) besluiten worden overgelaten aan algoritmes. De afgelopen jaren is er een stevige groei aan (matig samenhangende) IT ontstaan in het sociaal domein, waar IT-organisaties zijn opgebouwd vanuit (afdelingen binnen) organisaties die wettelijke kaders verschillend interpreteren, opgaves anders afbakenen en categorieën anders definiëren.

Het gebruik van dit soort mechanismen is niet nieuw. Het is ook zeker niet uniek voor het sociaal domein. Al eeuwen proberen overheden met dit soort mechanismen een onbeheersbare wereld beheersbaar te krijgen. Nederland liep lang voorop in dit soort praktijken, die oorspronkelijk ontwikkeld zijn voor het fysieke domein.¹²

De gevolgen van deze mechanismen in de praktijk

De risico's van het werken vanuit deze mechanismen liggen voor de hand. Reflexieve mensen houden zich meestal niet aan de categorieën en aanverwante gevolgtrekkingen die vanuit de staat zijn bedacht.¹³ Om niet in herhaling te vallen kies ik eerst ter illustratie van een aantal van die risico's voor een persoonlijk voorbeeld op het niveau N=1. Daarna extrapoleer ik dat naar het niveau van de

¹¹ Dat betreft het ministerie van VWS, SZW, BZK, J&V en Fin.

¹² Van Putten (2020). *De ban van beheersing. Naar een reflexieve bestuurskunst*. Boom Bestuurskunde

¹³ Zie voor vele voorbeelden de studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau. *Gezien, gehoord en geholpen willen worden*

groep. Tot slot laat ik een aantal effecten zien van hoe instellingen en onderzoeksbureaus reageren op deze mechanismes.

De eerste casus betreft mijn vader. Mijn vader woont in een fijn verzorgingstehuis. Hoewel niet zo koud benoemd, is de dominante standaard daar om mensen zo lang mogelijk in leven te houden en dus zo min mogelijk in aanraking te laten komen met ziekte. Dat streven is vervat in tal van voorschriften die het handelen van de verpleging inkaderen. De omgang met kwaliteit komt tot uitdrukking in grotendeels statische criteria. Van het aantal keer dat het bed verschoond wordt tot de eisen die aan het eten gesteld zijn. Ik ben een liefhebbend lezer van de notulen van de cliëntenraad.

In de notulen staan voornamelijk klachten vermeldt over de kwaliteit van het eten, omdat “makkelijk maalbaar met slechte tanden” en “weinig risico op bacteriën” niet bepaald overeenkomt met wat de huidige cliënten als lekker eten zien. Gelijke behandeling komt onder andere tot uitdrukking in een set van regels, zoals dat alle bewoners een uiterlijke tijd hebben waarop ze in bed worden geholpen, wat matig overeenkomt met de wens om alle praatprogramma’s te zien. Het welbevinden van papa wordt in hoge mate bepaald door de verplegers die deze standaardisaties best vaak negeren. Het is een interessant gedachte-experiment wat er gebeurt als we de individuele en subjectieve kwaliteit van het leven voorop zouden stellen in plaats van de kwantiteit van de duur van het leven. Voor het welbevinden en ook voor kostenbesparing (nadrukkelijk op de tweede plaats) vermoed ik een positief antwoord.

Op het niveau N=1 kan op de volledige breedte van het sociaal domein veel worden goedge maakt door professionals die weten wanneer en hoe de standaarden niet te volgen. Dat geldt zeker voor cliënten die intelligent en mondig zijn en/of die geld hebben om allerlei aanvullende voorzieningen te regelen. De effecten zijn veel zwaarder voor mensen zonder geld of mondige familieleden. Daar waar keuzes betrekking hebben op grote groepen mensen zien we dat regelingen soms meer schade kunnen aanbrengen dan oplossen. Het toeslagenschandaal is het recente voorbeeld. Er waren duidelijke categorieën met statische indicatoren. Er waren in recht verankerde regels over onder welke omstandigheden toeslagen of boetes aan de orde waren. Er was vergaande automatisering en algoritmisering in het verzamelen van data en in het voorbereiden van besluitvorming. Het schandaal zit dus niet in een matige uitvoering van wat was afgesproken (eerder het tegenovergestelde), maar in het onvermogen om te zien en gevolg te geven aan de observatie dat die afspraken mensen in onmogelijke posities plaatsen.

Wetenschappelijke organisaties en onderzoeks- en adviesbureaus hebben de afgelopen decennia de gemaakte categorieën vergaand uitgediept. Het aantal psychologische “afwijkingen” in de DSM-5 is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Waar een aantal jaar geleden 1 op de 30 kinderen een afwijking had is dat nu 1 op de

6.¹⁴ In de gemeente Enschede waar 1 op de 6 hier ook daadwerkelijk gebruik van maakt leidt dit tot enorme kostenoverschrijdingen.¹⁵ Onderzoeks en adviesbureaus verwerken deze categorisering in modellen, meeteenheden, dataverzameling en achterliggende financieringsconstructies. Dat doen ze zowel vanuit inhoudelijke overtuiging als zakelijk perspectief; het is ook hun verdienmodel.

Tot slot de blik op hoe instellingen reageren op deze mechanismen. Hoewel heftig gereguleerd om de eerder benoemde knoop van matiging van zowel volume als prijs te bewerkstelligen, werken die instellingen op basis van bedrijfsmatige principes. Vanaf het moment dat categorieën en gevolgtrekkingen bekend zijn gaan ze zich ernaar gedragen. Als de prikkel staat op het opmaken van het aantal uren dan worden die uren overwegend ook benut. Maatwerk dat buiten de contractuele kaders valt is bedrijfsmatig onaantrekkelijk. Door toenemende administratieve druk komen veel psychologen die ik in een praktijk tref daar niet aan toe.

Ik kan me op dat vlak nog goed de teleurstelling herinneren van de bestuurder en tevens meest ervaren psycholoog van zijn eigen GGZ-instelling. Toen hij hoorde van de decentralisaties was hij opgetogen. Eindelijk maatwerk. Dat deed hij met zijn instelling al jaren. Het contact met huisartsen en scholen was al goed en dit was voor het land als geheel ook de richting. Hij had er al met de wethouder van de kleine gemeente over gesproken. Het duurde een tijd voordat we zagen dat decentralisatie eigenlijk recentralisatie betekende en maatwerk contractueel paradoxaal genoeg vooral gewenst is wanneer het binnen de gestandaardiseerde kaders blijft.

De gemeenten mandateerden de taken naar een gezamenlijke organisatie,¹⁶ zodat de wethouder in kwestie nu slechts 1/20 van de stemmen vertegenwoordigde. Contracten die betrekking hebben op het sociaal domein zijn afkomstig van zowel de verzekeraars als van deze samenwerkingsorganisaties. Zowel op volwassenen, als op jeugdzorg (zij het in lichtere mate), worden de kaders steeds dwingender. Deze organisaties maken generieke modelovereenkomsten, gebaseerd op volumeafspraken, inhoudelijke eisen en verantwoordingsverplichtingen.

Contracteisen worden steeds inhoudelijker en de opsteller van het contract komt steeds meer op de stoel van de behandelaar te zitten. Voorbeelden daarvan zijn de hoeveelheid tijd die een basispsycholoog mag besteden (van 20% tot 80%), verplichtingen tot regelmatig onnodige “routine outcome measurements” (een soort vragenlijsten) en de mate waarin een behandeling ook digitaal is. Daarop hebben we vervolgens te rapporteren, naar verschillende financiers, die verschillende maar alle zeer gespecificeerde eisen stellen. De mechanismes van maakbaarheid worden in die praktijk sterker en sterker voelbaar. Voor de

¹⁴ Met dank aan Paul Frissen voor dat inzicht.

¹⁵ <https://www.rtvoost.nl/nieuws/2345105/1-op-de-6-kinderen-in-enschede-heeft-jeugdzorg-nodig-situatie-is-onhoudbaar>

¹⁶ Juridisch heet dat een openbaar lichaam onder de wet op gemeenschappelijke regelingen.

bestuurder in kwestie duurde het twee jaar voordat hij zag dat zijn gemeente (“maar daar was het toch naar gedecentraliseerd?”) de facto weinig te zeggen had over deze eisen. We zijn jaren bezig geweest om een administratieve organisatie op te bouwen die kan voldoen aan deze eisen. Tijd en aandacht die niet naar de inhoudelijke zorg, naar verbinding met de informele zorg of naar verbinding met de samenleving is gegaan.

De voor de hand liggende oplossingsrichtingen

De neiging kan groot zijn om vanuit dit soort voorbeelden de draak te steken met de praktijk van het leesbaar en stuurbaar maken van het sociaal domein. Het ritme van de maatwerktrommel klinkt dan aantrekkelijk. We kunnen toch ook alle mensen ongelijk behandelen, naarmate ze verschillen? Contracten generiek houden en ruimte bieden aan de professional? Informatieplichten die verbonden zijn aan regelingen beperkt houden? Er zijn vele voorbeelden waaruit blijkt dat dit beter werkt en als het goed gedaan wordt ook minder kan kosten.¹⁷

We moeten echter ook niet vergeten dat de principes van maakbaarheid veel gebracht hebben in het sociaal domein. Vanaf de tweede helft van de 20^e eeuw is het welzijn toegenomen, de armoede afgenomen en krijgen mensen zorg die eerst geen zorg kregen. Ook is het niet zo vreemd dat staat en verzekeraars kaders stellen aan de hoeveelheid middelen die besteedt mogen worden. Voor professionals zijn kaders en spiegels daarop nodig. Een deel van de professionals kan vanuit professionele overtuiging ook doorschieten en nooit klaar zijn.

Verstandige middenposities liggen dus voor de hand. Dan maakt de staat vanuit een bescheiden en kritische houding het sociaal domein leesbaar, in de wetenschap dat die weergave nooit correct kan zijn. Dan ziet de staat af van te grote beloften met betrekking tot het voorkomen en compenseren van tragiek in het menselijk leven. De staat zorgt er wel voor dat iedereen toegang heeft tot hulp en dat professionals de ruimte krijgen om te helpen. Contracten voor behandelingen stellen dan wel kaders op volume en verantwoording, maar laten de professional veel inhoudelijke ruimte voor invulling en geven beperkte administratieve druk. De staat vermindert dan het aantal regelingen en daaraan verbonden informatieplichten. Dat vereist naast een beperkt aantal statische KPI's de ontwikkeling van een aantal dynamische KPI's die gericht zijn op subjectieve welzijnsbeleving en op onderling leren van overheden, behandelaars en verzekeraars. Achterliggend verminderen we in de governance het aantal beslissers en harmoniseren we de IT en datagovernance, zodat samenwerking tussen de verschillende overheden veel beter tot stand kan komen.

Wat we op dit punt leren van de studiegroep

Zulke lessen zijn door anderen al vaker en beter geformuleerd. Waarom doen we

¹⁷ Deze definitie van maatwerk en de voorbeelden zijn afkomstig van Albert-Jan Kruijer

het niet? De analyse van de studiegroep laat onder andere zien waarom dat zo lastig is. Zij leggen de vinger op een aantal mechanismen die de maakbaarheidsrisico's versterken. Ze laten het volgende zien:

- 1. Organiseren is een sociaal en cognitief proces. Daardoor stollen denkbeelden binnen organisaties.** In ieder proces van organiseren ontstaan groepen met gedeelde denkbeelden die zich daarop cognitief en sociaal verbinden. Mensen organiseren zich op basis van die denkbeelden, die door samenwerking met het verstrijken van de tijd steeds gelijkter worden. Daarmee sluiten ze mensen die buiten die beelden denken van nature uit. Ook gaat de aandacht daardoor vooral uit naar waar de organisatie zelf verantwoordelijk voor is. De auteurs laten bijvoorbeeld zien dat regelingen vaak vanuit een organisatieperspectief tot stand komen. Ze betogen dat vooral vanuit de eigen regeling wordt geredeneerd en dat er te weinig aandacht is voor waar die regelingen elkaar raken. Dit mechanisme leidt ertoe dat de eigen bestaande standpunten steeds verder verdiept worden, dat het onbegrip voor anderen versterkt wordt en dat de neiging om voorbij de eigen gestolde gerichtheid te redeneren afneemt.
- 2. Overheden reageren op reflexiviteit met de accumulatie van beleid en met de toename van toezicht.** De mens is in staat om kennis te nemen van de kennis die over hem verzameld is en van de kaders die op hem van toepassing zijn. Hij is in staat om zijn handelen daar strategisch op aan te passen. Dat reflexieve vermogen maakt dat ieder beleid en alle uitvoering in effectiviteit afnemen naarmate de tijd vordert. Een goed voorbeeld daarvan is de toename van het aantal mensen dat zich als slachtoffer aanmeldt nadat de regeling daarvoor is opengesteld. Overheden reageren meestal op dit fenomeen door regels nog gedetailleerder te maken en het toezicht erop te verscherpen. Dit mechanisme van accumulatie leidt ertoe dat bestaande categorieën en gevolgtrekkingen bijna altijd eerder verdiept dan afgezwakt worden.
- 3. Mensen, organisaties van mensen zijn en vakgroepen zijn zelfreferentieel.** De studiegroep kwam met een vernieuwend inzicht dat ze zelfreferentialiteit noemen. Juridische, financiële en IT-kolommen verwijzen naar eigen voorgaande (interpretaties van) kaders en zijn daar bijna altijd een verdere detaillering van. Deze steeds meer beknellende kaders beperken vervolgens de inhoudelijke ruimte voor andersoortig handelen. Het is interessant om te zien dat wetten die op zichzelf vaak voldoende ruimte bieden voor maatwerk, in tal van zelfreferentiele praktijken worden dichtgeregeld. Ik voeg aan de analyse van de studiegroep toe dat die zelfreferentialiteit ook voor politieke uitspraken geldt. Die begrenzen de inhoudelijke ruimte net zo indringend als de door hen genoemde drie systemen. Kijk bijvoorbeeld maar naar de werking van de uitspraak 'fraude hard aanpakken' in de omgang met toeslagen. Dit mechanisme leidt ertoe dat een verdieping van de bestaande praktijk meestal de meest reële weg voorwaarts is in een beleidscontext.
- 4. Overheden en bestuurslagen zijn steeds meer afhankelijk van elkaar,**

maar kunnen elkaar ook wantrouwen. De sturing op het sociaal domein komt vanuit duizenden organisaties. Bij de jeugdzorg zijn bijvoorbeeld meer dan 500 overheidsorganisaties en duizenden psychologiepraktijken, scholen en verenigingen betrokken. Die hebben allemaal hun eigen verantwoordelijkheden en gerichtheden, die zich reflexief en zelfreferentieel stollen. Samenwerking komt dus niet vanzelf tot stand. De auteurs laten zien dat hierdoor groeiend wederzijds wantrouwen kan (maar niet hoeft) ontstaan tussen actoren. Tegelijk is er vanwege de compartimentalisering en de decentralisatie juist veel samenwerking nodig. Door dit mechanisme komt dit moeilijk tot stand.

Daarmee zien we denk ik een van de belangrijke oorzaken voor ervaren stilte en systemische ongelukken. We hebben in het sociaal domein de zee aan geluid in de dynamiek leesbaar gemaakt in categorieën. Als we die categorieën steeds verder verfijnen, de ruimte voor handelen steeds verder accumulatief dichtregelen en besluiten langs die categorieën algoritmisch voorbereiden en nemen, dan neemt de ruimte om aan te sluiten bij de werkelijkheidsbeleving van een mens af en niet toe. Als we onze feedback inregelen volgens diezelfde categorieën is het niet raar dat we belangrijk geluid niet horen.

Startpunten voor verandering

De studiegroep formuleert een aantal verstandige aanbevelingen om het sociaal domein te verbeteren. Die aanbevelingen maken zichtbaar dat echte oplossingen alleen tot stand komen als de belangrijkste actoren in het stelsel daar achter staan. De kunst zal dus zijn om een startpunt te vinden en om niet in de valkuil te trappen om alles zodanig complex te verklaren dat het logisch is dat handelen niet tot stand komt.

In dit deel formuleer ik daarom drie acties die helpen bij de totstandkoming van een verenigd handelingsperspectief in het sociaal domein:

1. Het expliciteren van de gerichtheden van de actoren in het stelsel.
2. Het evalueren op samenhang tussen regelingen en op onverwachte effecten van beleid.
3. Het redeneren vanuit de samenhang van het arrangement formuleren van een beperkt aantal interventies en het "ontmodelleren" van de besluitvorming daarover.

1. Het expliciteren van de gerichtheden van de actoren in het stelsel.

Uit de analyse van de studiegroep blijkt dat een aantal echte veranderingen nodig is in het sociaal domein. Die veranderingen hebben zowel betrekking op wat er mogelijk is, op welke rechten en plichten bij die mogelijkheden horen en op wie wat doet. Het is niet makkelijk om het daarover eens te worden. Dat is ook zichtbaar in de lopende gesprekken over hoe het sociaal domein te verbeteren. Op

rijksniveau is er onder andere uitgebreid gesprek over hoe het toeslagensysteem te verbeteren, onder andere door het terugbrengen van het aantal regelingen en informatieplichten. Regionaal vinden er in het kader van de zorgakkoorden vele processen plaats over hoe formele en informele zorg beter aan elkaar te verbinden. In de reguliere landelijke, regionale en lokale contacten tussen overheden, verzekeraars en instellingen vindt het gesprek plaats over wat wel en niet vergoed wordt. Die gesprekken lopen vaak vast op botsende gerichtheden. Dan volgen er meestal wel afspraken over hoe verder met elkaar te spreken, maar blijkt het lastiger om tot afspraken te komen die mensen concreet extra helpen.

Voorbeeld

Een treffend voorbeeld van de traagheid van het doorvoeren van werkende oplossingen is hoe lang het aan het duren is om serieuze stappen te zetten op het gebied van valpreventie. Het is een angst die veel ouderen hebben, er zijn bewezen middelen beschikbaar en het heeft een positief effect op de zorgkosten. Toch lukt het niet om dit grootscheeps door te voeren.

De eerste stap om door dit soort dynamieken heen te breken is het echt inzicht krijgen in elkaars gerichtheid. Die gesprekken moeten gaan over de grote vragen. In welke mate is het de taak van de staat om tragiek te voorkomen in het leven van mensen? In welke mate vertrouwen we professionals? Waarom lukt het niet goed om de ruimte in het wettelijk kader te benutten? Wat is de goede balans tussen kaders en ruimte? Wat is mijn verantwoordelijkheid als overheid en wat heb ik nodig om andere overheidsorganisaties te vertrouwen? Etc.

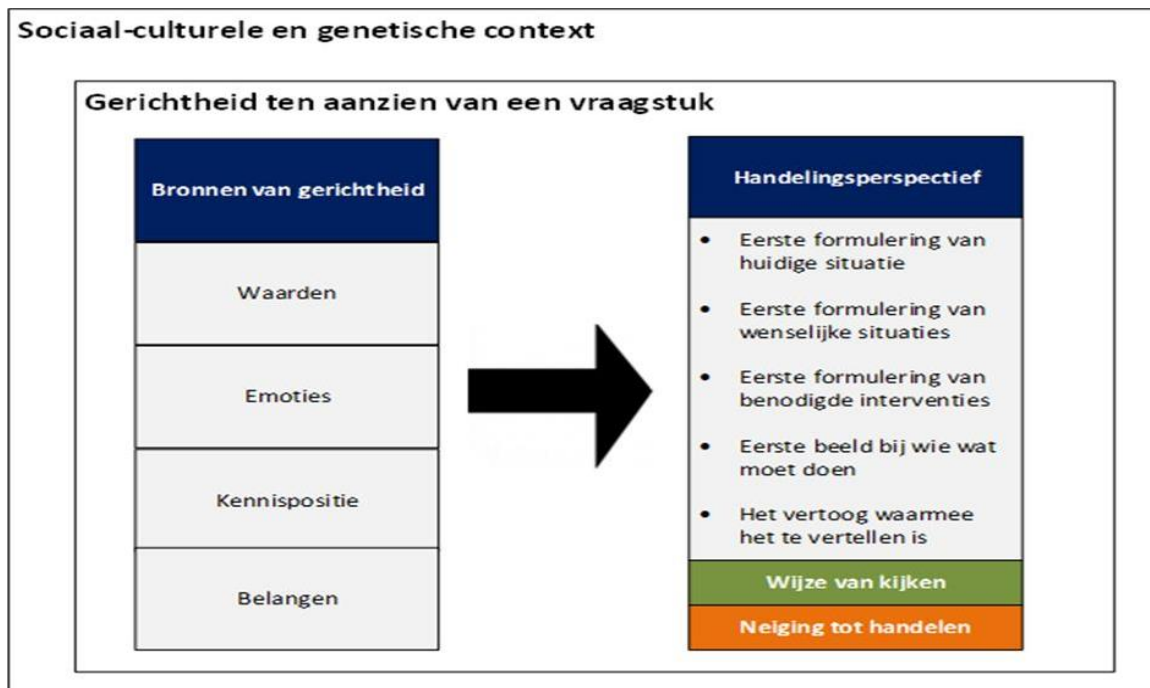
Spreken over de achterliggende gerichtheden bij dit soort vragen helpt om jezelf en de ander beter te begrijpen. Een belangrijk inzicht is dat wederzijds begrip vooral tot stand komt als niet alleen het standpunt zelf gedeeld wordt, maar dat ook verkend wordt waarom iemand tot dat standpunt is gekomen.¹⁸ Dit inzicht vormt de kern van de onderhandelingsleer van Harvard, die de afgelopen jaren in talloze conflicten aan doorbraken heeft bijgedragen.¹⁹

Met het framework van gerichtheid zijn actoren binnen het sociaal domein in staat om met elkaar in gesprek te gaan over waarom ze voor- of tegenstander zijn van een bepaald handelingsperspectief. Het wordt mogelijk om zowel nieuwe handelingsperspectieven te construeren, als om bestaande te deconstrueren. Het framework biedt houvast voor het ontwerpen van gezamenlijke leerprocessen. Onderstaand is dit framework schematisch weergegeven.

¹⁸ Zie voor een eerdere formulering van dit inzicht: Kruijer en In't Veld (2018). *Hij begrijpt er dus helemaal niets van! Botsende rationaliteiten als perspectief om samenwerking te verbeteren*. Boom Bestuurskunde

¹⁹ Fisher et.al. (2011). *Getting to yes. Negotiation agreement without giving in*. Mifflin.

Figuur 2. Gerichtheid in schema



Ik beveel aan om langs een dergelijk kader te spreken over de voorliggende aanbevelingen van de studiegroep. Die gesprekken dienen zowel landelijk als regionaal georganiseerd te worden. Die gesprekken eisen goede begeleiding en verslaglegging.

2. *Het evalueren op samenhang tussen regelingen en op onverwachte effecten van beleid.*

De vaak gestolde eigen gerichtheden van organisaties maken dat geluid over negatieve effecten van hun handelen vaak niet naar boven komt. Onverwachte effecten van beleid worden in beleidsevaluaties dan ook zelden onderzocht. Het zou daarom helpen om bij alle evaluaties:

1. Zowel de eigen- als andermans gerichtheid expliciet tot onderzoeksdoel te verheffen. Daarmee ontstaat zicht op andere werkelijkheden en argumentatielijnen.
2. Niet alleen doelbereik op de verwachte effecten te onderzoeken, maar juist ook de onverwachte effecten te onderzoeken.

In de praktijk is bijna nooit een evaluatie-uitvraag hierop gericht. Jurian van Ree van Berenschot heeft de meest recente twintig evaluatievragen aan Berenschot onderzocht. In geen van de offerteaanvragen werd gevraagd naar onverwachte effecten. Twee uitvragen vroegen naar onverwachte effecten die door henzelf verwacht werden. Over maakbaarheid gesproken. In een van de offerteaanvragen werd gevraagd naar de gerichtheden van de betrokkenen. In twee van de twintig uitvragen werd gevraagd naar de samenhang van regelingen in het systeem.

Figuur 3. Uitkomsten onderzoek naar evaluatievragen op het sociaal domein

Vraag	Aantal	Toelichting
Wordt ook expliciet gevraagd naar de onverwachte effecten van beleid?	Ja: 0 Deels: 2 (10%) Nee: 18 (90%)	In geen van de aanvragen voor evaluaties wordt gevraagd naar onverwachte effecten van beleid. In twee (10%) van de aanvragen is aandacht voor onverwachte effecten. Dit betreffen in beide gevallen onderzoeken naar <i>specifieke gesignaleerde onverwachte effecten</i> van beleid. Bijvoorbeeld een onderzoek naar regeldruk op vrijwilligersorganisaties, naar aanleiding van signalen daarvan.
Is de eigen- of andermans gerichtheid doel van het onderzoek?	Ja: 1 (5%) Deels: 3 (15%) Nee: 16 (80%)	In één aanvraag waren gerichtheden van betrokkenen expliciet doel van het onderzoek. In 3 (15%) van de aanvragen was er beperkt aandacht voor (bijvoorbeeld maar één perspectief of alleen ‘baten volgens gebruikers’). In veruit de meeste aanvragen is inzicht in gerichtheden geen expliciet doel van het onderzoek.
Wordt een regeling onderzocht in de samenhang in het systeem?	Ja: 2 (10%) Deels: 1 (5%) Nee: 16 (85%)	De meeste aanvragen (85%) richten zich op een specifieke regeling en zien deze niet in samenhang in het systeem. Slechts in twee gevallen was dit wel geval. In deze onderzoeken was er aandacht voor een hele keten.

Onderzoeks- en adviesbureaus durven, helaas, zelden afwijkende voorstellen in te sturen. De reden is dat ze zeker weten dat ze de offertes verliezen als ze niet precies aan de gestelde eisen voldoen. Een aantal ambtenaren geeft desgevraagd aan geen “vrije” uitvragen te sturen waar ze later door in de problemen komen. Ze houden zich aan het evalueren van de effecten op de leesbaar gemaakte indicatoren bij het begin van het beleid. Zo houden we elkaar zelfreferentieel bezig met evaluaties waarvan zowel vrager als opsteller het belang van betwisten.

Ik beveel aan dat alle overheidsorganisaties expliciet gaan evalueren op gerichtheid en op onverwachte effecten. Ik adviseer onderzoeks- en adviesbureaus om dit stevast aan te bieden in offertes.

3. Het redeneren vanuit de samenhang van het arrangement formuleren van een beperkt aantal interventies en het “ontmodelleren” van de besluitvorming daarover.

Het is niet voldoende om te leren over elkaars gerichtheid en om meer zicht te krijgen op de onverwachte effecten van het handelen. Er zullen ook daadwerkelijke veranderingen doorgevoerd moeten worden. Zowel binnen overheidsorganisaties zelf als binnen het stelsel als geheel. Ik beveel aan om te besluiten vanuit het perspectief van het *arrangement* en niet vanuit het perspectief van de organisatie.

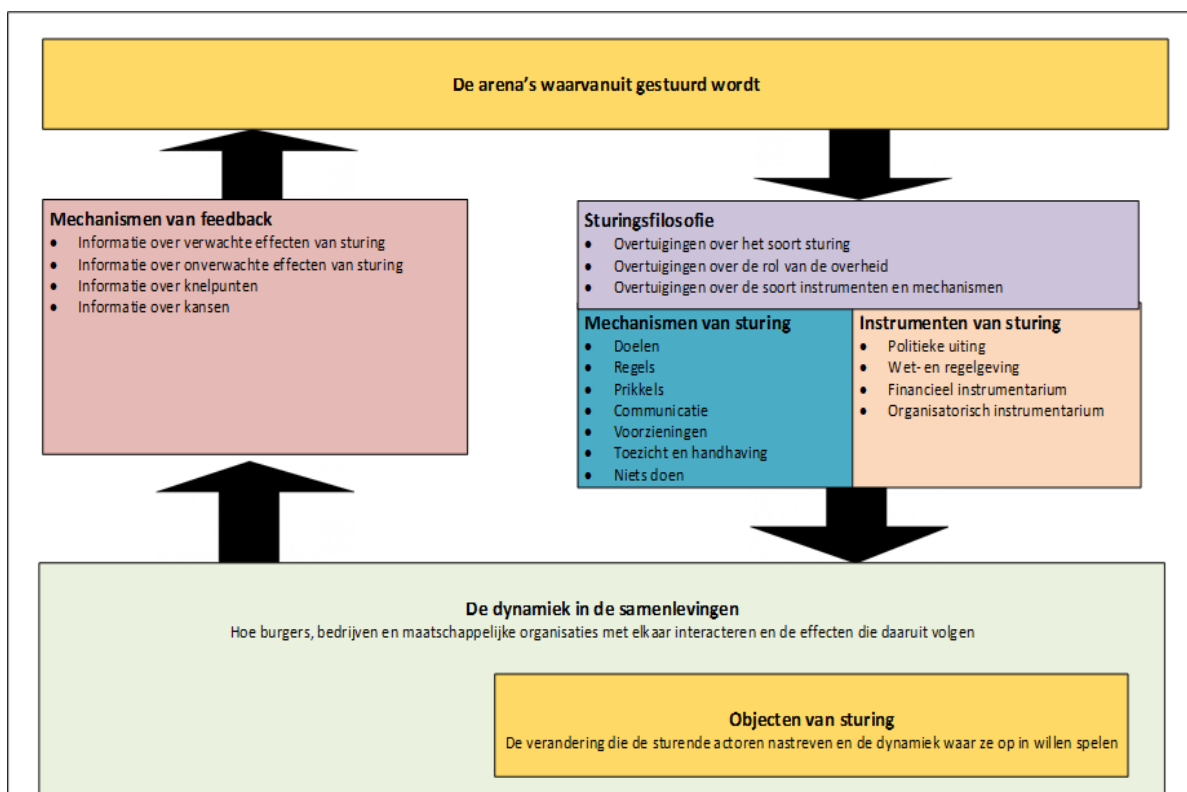
De reden hiervoor is dat de staat honderden overheden en duizenden

overheidsorganisatie omvat. De realisatie dat bij de meeste verbeteringen in het sociaal domein meerdere overheden én maatschappelijke organisaties betrokken zijn erodeert de wijsheid van een dominante organisatieperspectief. Wie wil bijdragen aan opgaven moet zich niet alleen richten op de kwaliteit van de overheidsorganisatie, maar juist ook op de kwaliteit van de samenwerkingsrelaties tussen die organisaties. Wie wil bijdragen aan opgaven moet niet alleen vanuit de staat, maar ook vanuit de samenleving zelf redeneren. Dat vereist een breder perspectief dan het traditionele organisatieperspectief. Dit besef maakt dat er een ander concept nodig is om mee te kunnen bepalen welk handelen nodig is om specifieke dynamiek rond een opgave te beïnvloeden. Ik vind het concept “arrangement” hiervoor het meest passend.

Definitie arrangement

Een arrangement is te definiëren als *het geheel aan structuren, relaties en interventies die de dynamiek tussen organisaties en mensen beïnvloeden rond een specifiek vraagstuk*.²¹

Figuur 4. Vereenvoudigde weergave van een arrangement



²⁰ Stolk et al (2021). *De Jacht op Publieke Waarde. Hoe overheden opgaven formuleren en realiseren*. Boom Bestuurskunde

Dit concept plaats daarmee alle structuren en relaties die van invloed zijn op het *object van sturing* (oftewel de te beïnvloeden dynamiek) binnen scope. Het begrip omvat zowel publieke, private als maatschappelijke actoren. Wie wat wil bereiken in de echte wereld, kan niet anders dan alles mee te wegen wat van invloed op de echte wereld is. Daarmee is het arrangement dus een analytisch construct, bedoeld voor wie wil analyseren hoe het geheel van interventies op elkaar inwerkt.

Aangrijpingspunten voor werkende beïnvloeding van de dynamiek zijn te vinden in hoe het geheel aan interventies momenteel inwerkt op die dynamiek. Het vermogen om zo te redeneren kan sterker in het openbaar bestuur. Gegeven reflexiviteit is het beter om voor een beperkt aantal veranderingen te gaan, dan om het geheel om te gooien.

Daarbij is het ook verstandig om nog eens kritisch naar de besluitvormingsprocessen van de overheid staat zelf te kijken. In de besluitvormingsprocessen van overheden is het meestal vrijwel onmogelijk om een besluit te nemen als niet modelmatig “doelbereik” aangetoond is. Dat leidt in besluitvormingsdocumenten tot vele kwantitatieve verbanden tussen interventie en effect. Die werkelijkheid volgt die voorspellingen zelden. Interventies die moeilijk modelmatig te onderbouwen zijn blijven bovendien ongeprobeerd. Het leidt tot verzuchtingen in het veld en binnen ministeries. Toch houdt bijna ieder zich al jaren aan deze zelfreferentiele praktijk. Ik bepleit voor onderbouwde besluitvorming een mix van gemodelleerde effecten en procesafspraken over hoe om te gaan de dynamiek waarvan we weten dat we hem op voorhand niet kunnen voorspellen.

Conclusie

Iedere beschrijving van de veelkleurigheid van de wereld doet de wereld geweld aan. Mensen zijn anders en interacteren verschillend. De wereld in de dieptes bestaat uit miljoenen interacties. Er is extreem veel geluid.

Het idee dat diepte onbekend is voor beleidsbepalers deel ik als algemene stelling niet. Tragiek is in ieder leven en in ieders familie. De “torens” worden bovendien regelmatig verlaten. Iedere topambtenaar die ik echt spreek kent ook dieptes van heel dichtbij. Ik denk dat we niet op zo’n afstand staan dat we niets kunnen horen, maar dat er te veel geluid is om het nog te kunnen verwerken. We hebben in de sturingstechnologie manieren gevonden om daar mee om te gaan. We categoriseren en abstraheren net zolang tot het geluid in brokken uiteenvalt, zodanig dat het past bij het eigen begrip van de werkelijkheid.

Ik doe daar ook aan mee. Mijn beroep bestaat enerzijds uit het begrijpelijk maken van de dieptes, met als doel om “sturing” vanaf de randen mogelijk te maken. Anderzijds bestaat mijn beroep uit het begrijpelijk maken van de variëteit van de overheid zelf, zodat bestuurders het met elkaar eens kunnen worden. Dat betekent dat ik concepten en categorieën op de wereld toepas. Ik bedenk interventies ten aanzien van die categorieën en modelleer effecten daarvan. Langs die assen maak

ik analyses en begeleid ik besluitvorming. Zoals honderden andere ambtenaren en consultants dat iedere dag doen. Zo houdt de rand zijn eigen werkelijkheid in stand. De auteurs van de studiegroep zouden dat vermoedelijk zelfreferentialiteit noemen. Het zou goed zijn om daarbij stil te staan en daarin te minderen.

Het toelaten van geluid eist dat de we voorbij de eigen gerichtheid durven kijken en stoppen met onze eigen conceptuele weergave van de werkelijkheid zichzelf te laten versterken. Daartoe heeft dit paper enkele voorstellen gedaan.