

Expertconferentie

‘Renovatie in het sociaal domein’

Conferentiebundel

27 september 2024

Leeswijzer

U heeft zich aangemeld als deelnemer aan de werkconferentie ‘Renovatie in het sociaal domein’ op 27 september. In deze bundel treft u al het materiaal aan dat u kunt gebruiken bij uw voorbereiding. Een fysiek exemplaar is op 27 september ter plekke aanwezig.

Wij wensen u veel plezier bij de voorbereiding. Indringende lezing van de samenvatting van de proeve ‘In de diepte is het stil’ is als eerste wenselijk. De papers en verdere onderdelen van de proeve die passen bij uw specifieke belangstelling en bij de deelsessie waar u zich voor heeft opgegeven komen als tweede in aanmerking voor lezing. En de overige papers zijn eveneens interessant.

De bedoeling is om ’s ochtends tot verbetering, verscherping en verdieping van de analyse in de proeve en papers te komen, en ’s middags gemeenschappelijk creatief beraad te voeren over mogelijke oplossingen, wederom aan de hand van proeve en papers.

Namens het organisatiecomité,
Roel in ’t Veld

Met medewerking en steun van onder meer UWV, de Inspectie belastingen toeslagen en douane, de ministeries van Financiën, BZK en OCW, Berenschot, Rebel Group, KWINK groep.

Inhoudsopgave

In de diepte is het stil (proeve).....	4
--	---

Papers

De onderwerpen van de papers betreffen kwesties, die in voorafgaande gesprekken over de proeve hebben geleid tot meningsverschillen of verzoeken om nadere verdieping.

1. Recht en Onrecht in het Sociale Domein – Zouridis.....	74
2. ICT als zelfreferentiële Beroepspraktijk – Van Rooij.....	90
3. Bedoeling en bezieling – Mertens.....	104
4. Woonruimte genoeg! - Bosch en Leushuis.....	116
5. De complexiteit van het vraagstuk van jeugdzorg – Teisman.....	124
6. De bedoeling is eenvoudig - Van den Hauten.....	138
7. Arbeidsongeschiktheid; een nieuw stelsel in onontkoombaar – Vermeij.....	153
8. Verbind de leefwereld van burgers met de systeemwereld van Den Haag – Snels.....	166
9. Over de vitalisering van bureaucratie en sturingsinnovatie – Kruiter.....	176
10. De Kompaan en het recht – Ringeling.....	185
11. De menselijke maat in de sociale zekerheid - Enthoven en Nooren.....	198
12. Transitietheorie in het sociaal domein - In 't Veld.....	212
13. Zoveel geluid dat niemand meer wat hoort – Stolk.....	224
14. De driehoek in balans - Crooijmans & Broere.....	242
15. Van panacee naar lange relatie - Bakker & Janssens.....	255

Een proeve, tot na de conferentie nog onvoltooid

In de diepte is het stil

Chaos en onrecht in het sociaal domein: diagnose en therapie

Een onderzoek, in het bijzonder naar besturingstechnologie

Marleen Maat, Maarten Noordink, Martijn van Faassen, Olaf Simonse, Roel in 't Veld

Concept september 2024

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Appetizer.....	9
Samenvatting onderzoek systemisch falen in sociaal domein	10
1. Geadresseerde aanbevelingen	19
1.1. Over het stelsel als geheel	19
1.2. Ontwerpeisen regelingen algemeen	19
1.3. Ontwerpeisen regelingen bestuurstechnologisch	20
1.4. Dienstverlening	20
2. Naar opeenhoping onbedoelde chaos en onrecht.....	22
2.1. De status quo	22
2.2. De reikwijdte van onze studie	25
2.3. Zeer beknopte historische schets	26
2.4. Nadere beschrijving besturingstechnologie	33
2.5. Verschijningsvormen van onrecht	34
2.6. Vormen van onrecht.....	35
2.7. Soorten van noodzakelijke analyse	42
2.7.1. Vanuit dienstverleningsperspectief	42
2.7.2. Vanuit systeemperspectief.....	46
2.7.3. Vanuit digitaliseringsperspectief	48
2.7.4. Vanuit burgerperspectief	51
3. Achterliggende behulpzame inzichten	53
3.1. Het recht.....	53
3.1.1. Recht en samenleving	53
3.1.2. Zelfreferentialiteit.....	57
3.2. Bestuurskunde	60
3.3. Organisatiekunde	62
3.4. Psychologie.....	63
4. Resultaten analyse bijeengebracht	65
4.1. Relatie tussen ontwerp en uitvoering van regelingen	65
4.2. Samenhang algoritmes	66
4.3. Herstelrampen	66
4.4. Analyse van de procesvoering.....	67
5. Voorwaarden voor een therapie	68
6. Aanpak.....	69

6.1.	Relatie tussen ontwerp en uitvoering	69
6.2.	Lange termijn	70
6.3.	Korte en middellange termijn	70

Voorwoord

Ontsteld, beschaamd en boos maakten wij in de afgelopen jaren ieder afzonderlijk kennis met de onbedoelde, massale opeenhoping van onrecht, veroorzaakt door onze overheid, die binnen het sociaal domein de minst toegeruste burgers in onze eigen samenleving trof en treft.

Wij speelden verschillende rollen: als waarnemer, als medeverantwoordelijke, als analist. Die emoties hebben ons bijeengebracht en gemotiveerd tot een inspanning om dieper te graven naar oorzaken, naar verklaringen, naar diagnose en therapie. Veel anderen zijn actief met overeenkomstige bedoelingen. Nodig is een analyse zowel vanuit de burger als vanuit de overheid, zowel vanuit de politiek als vanuit de ambtenaar. Elders hebben wij betogen aangetroffen die zich concentreerden op de complexiteit van regels, weer andere behandelden vooral knelpunten rond de uitvoering van beleid.

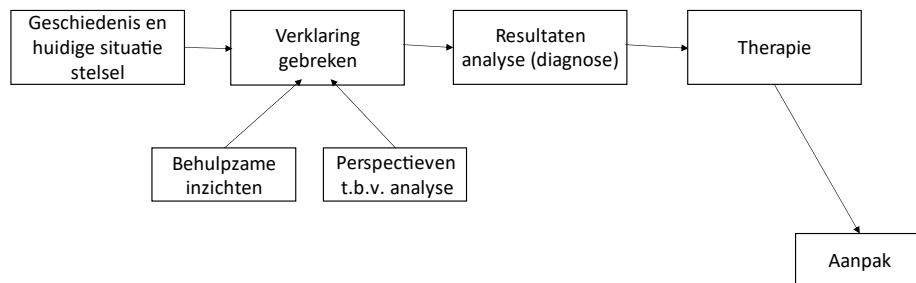
De complexiteit behandelen wij hieronder in beknopte vorm, en concluderen dat de voornaamste oorzaak van latere chaos is gelegen in de samenhang, dan wel het gebrek daaraan tussen verschillende regelingen, en dat een tweede oorzaak verwarring betreft over waardenprioritering, zodat het oogmerk van de regelgeving verschuift van rechtvaardigheid naar rechtmatigheid, en dan vooral in de vorm van gelijkheid voor de wet in plaats van wezenlijke rechtsgelijkheid.

De uitvoeringsproblematiek komt uitvoerig aan de orde, met dien verstande dat wij tot de conclusie komen dat uitvoeringsproblemen bijna steeds hun oorsprong vinden in ontwerpfouten van de regelingen zelf.

Maar vooral hebben wij ons verdiept in een aantal componenten van de besturingstechnologie, in het bijzonder de ontmoetingen tussen zelfreferentiele beroepspraktijken, die eerst in de ontwerpfase en vervolgens in de uitvoering een voorname rol spelen, en zowel invloedrijk zijn bij het ontstaan van knelpunten in uitvoering als bij het belemmeren van effectief herstel na chaos en onrecht. Onze veronderstelling is, dat analyse van de technologie de bewijsvoering van het hardnekkige karakter van systemisch falen oplevert. Dat betoog hebben we elders niet aangetroffen.

In een aantal analytische sessies met topambtenaren hebben wij ervaren dat ons uitgangspunt over de idee van een beperkte levensduur van bestuurlijke arrangementen nog geen algemeen aanvaarde zienswijze is. Dit terwijl dit een cruciale bouwsteen in ons betoog vormt. Daarom schenken wij veel aandacht aan uitgangspunten en uiteenlopende perspectieven. De systematiek van ons onderzoek ziet er als volgt uit:

Opzet analyse



In de loop van ons onderzoek zijn de aanvankelijke emoties vervangen door het gemeenschappelijk verlangen om een bijdrage te leveren aan de omgang met of oplossing van de ontzagwekkende problematiek die aan de orde is. Met kennis van de recente geschiedenis proberen we de gebreken in kaart te brengen en te verklaren. Behulpzame inzichten en kennis omtrent en uit wetenschappelijke disciplines helpen ons daarbij.

Uit voornoemde verklaring vloeit een diagnose van de huidige situatie voort, die ook de hardnekkigheid van gebreken bloot legt. Na diagnose volgt onze poging om de grondtrekken van een therapie te schetsen en eerste voorstellen voor een aanpak te formuleren.

Om de toegankelijkheid van deze tekst te bevorderen presenteren wij eerst de samenvatting van het rapport, gevolgd door de aanbevelingen die uit de analyse voortvloeien, en daarna het hoofdbetoog.

Wij treden graag in gesprek.

Appetizer

De overheden in ons land bedoelen het goed. Of het nu gaat over sociaal domein of zorg: wat is geregeld heeft tot doel burgers in hun streven naar een behoorlijk bestaan te ondersteunen. Waar te nemen is echter, dat diezelfde burgers verwaald raken in het woud van goede bedoelingen van overheden, en zelfs angst, verdriet en dreiging ervaren, terwijl niemand, ook geen overheid, dit laatste had bedoeld. Een tragedie, getypeerd als samenballing van onbedoelde negatieve effecten van publiek handelen en regelen.

Onze speurtocht naar het ontstaan van deze tragedie levert een aantal inzichten op:

- *In de loop van de tijd ontaarden regelingen, omdat burgers leren en er daardoor steeds beter in slagen om voor hen nadelige gevolgen van regelingen te ontwijken; bovendien staat de wereld niet stil, zodat regelingen eigenlijk met die beweging zouden moeten meebewegen; dit laatste stuit echter vaak op de bedoelde stabiliteit van de regeling, zodat aanpassing niet soepel en snel verloopt.*
- *Diezelfde voortdurende beweging veroorzaakt, dat de rekenregels die aanspraken en plichten van burgers definiëren steeds minder overeenkomen met de bedoelingen van politieke organen in termen van rechtvaardigheid; rechtvaardigheid en rechtmatigheid gaan daardoor van elkaar afwijken; de controle is gericht op rechtmatigheid; bovendien ontaarden daardoor ook de relaties tussen regelingen.*
- *Het is gebruikelijk om dergelijke afwijkingen die soms ook leiden tot crises en schandalen te duiden als uitvoeringsproblemen; ons inzicht is, dat in bijna alle gevallen de oorzaken zijn gelegen in ontwerpfouten bij de vormgeving van de regeling.*
- *De enige die het geheel van regelingen ervaart is de burger zelf; voor iedere overheid geldt dat die slechts met een deel van de operationele regelingen heeft te maken; niemand voelt zich verantwoordelijk voor het geheel; het stelsel is veel te complex geraakt.*
- *Het vermogen van overheden om tijdig passend op te treden is sterk beperkt, doordat een aantal relatief autonome beroepspraktijken strikte randvoorwaarden formuleert voor inhoudelijke beslissingen; dat zijn het recht, de financieel-economische dimensie en sedert enige tijd ook ict; deze randvoorwaarden verstikken het vermogen om inhoudelijk passend op te treden; dit drietal beroepspraktijken heeft bovendien onderling een niet-aanvalspact gesloten.*
- *Pogingen om tot herstel van onrecht te komen leiden dikwijls tot verfijning of geheel nieuwe regelingen die de complexiteit van het stelsel nog verder vergroten; ze falen vaak, omdat zich daar weer de zelfde kenmerken openbaren die eerder de crisis veroorzaakten.*
- *Een therapie ligt niet voor het oprapen; vanwege het crisisachtige karakter van de huidige situatie zijn ingrepen op afzienbare termijn noodzakelijk om rechtvaardigheid voor burgers te herstellen, maar daarnaast is een fundamentele herziening van het stelsel noodzakelijk, die veel voorbereidingstijd vergt voor uitdenken en overtuigen tot op het hoogste politieke niveau.*

Samenvatting onderzoek systemisch falen in sociaal domein

Inleiding

Deze tekst bevat de samenvatting van een aantal inzichten, dat is verzameld door een geëmotioneerde en betrokken groep onderzoekers in de afgelopen 16 maanden omtrent het systemisch falen in het sociaal domein in ons land. De leden van de groep hebben elkaar ontmoet vanuit zeer uiteenlopende posities: een lid heeft van binnenuit ervaren hoe een hersteloperatie gedupeerden verder in de problemen bracht. Een ander lid kwam als wetgevingsjuriste in een verbaal dispuut met haar docent die verantwoordelijkheid voor veel falen legde bij het functioneren van het juridisch stelsel; het derde lid is de betrokken docent en de twee overige leden traden toe vanuit bezorgdheid over de momentane situatie in onze samenleving. De één is organisatiekundig expert in het openbaar bestuur, de ander is HR manager in netwerkoncernemingen.

Waarnemingen

De groep heeft de volgende waarnemingen gekozen als vertrekpunt voor de analyse:

1. Het lijkt erop dat in de uitvoering van veel regelingen in het sociaal domein kloven ontstaan tussen rechtmatigheid en de beoogde rechtvaardigheid, die zich in de loop van de tijd verbreden en verdiepen.
2. Ook lijkt het erop dat in de loop van de tijd een overwicht ontstaat van onbedoelde effecten van regelingen boven bedoelde.
3. De waarneming van bovengenoemde verschijnselen leidt tot hersteloperaties, die op hun beurt weer dezelfde manco's vertonen en op die manier tot nieuwe rampen leiden.
4. Iedere regeling maakt deel uit van een verzameling, een stelsel, met zeer veel onderlinge afhankelijkheden, die als geheel een zo grote complexiteit vertoont dat niemand meer de consequenties van een interventie in enig onderdeel van het stelsel kan overzien.
5. Geen enkele overheid voelt zich verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel als geheel.
6. De individuele burger is de enige, die het functioneren van het gehele stelsel ervaart, en daarmee ook de gehele complexiteit.

Uitgangspunten

Gerechtigde vraag is, waarom onze analyse noodzakelijk is naast het werk van zeer veel groepen die met soortgelijke vragen doende zijn. In ieder geval zijn veel groepen bezig met deelvragen, terwijl onze vraagstelling zich richt op het stelsel als geheel. Bovendien proberen wij verklaringen voor de waarnemingen aan te reiken vanuit theoretische en praktische gezichtspunten die in verschillende disciplines zijn ontwikkeld. Wij richten ons niet alleen op afzonderlijke regelingen maar met name ook op dus samenhang tussen die

regelingen. Wij hanteren bovendien een aantal specifieke uitgangspunten die onze analyse doen verschillen met andere.

Uitgangspunt 1

Wij beschouwen regelingen en andere arrangementen in het openbaar bestuur als sterfelijk. Dus zijn ze behept met een beperkte levensduur. Regelingen mogen zijn vormgegeven in een vastgestelde tekst, maar tijdens het functioneren is dynamiek dominant. Deze dynamiek is zowel endogeen als exogeen van aard. Enerzijds treden *binnen* de regeling allerlei leerprocessen op aan de zijde van burgers en uitvoerders. Anderzijds is sprake van tal van veranderingen in de samenleving als geheel, waarvan sommige van invloed zijn op de werking van de regeling. Beide dynamieken leiden in het algemeen tot verminderende effectiviteit van de regeling. De reactie van beleidsmakers op deze dynamiek is veelal aanpassing en verfijning van de regeling in de richting van differentiatie, ook wel beleidsaccumulatie genoemd, waarna dezelfde dynamiek wederom in werking treedt. Daarbij geldt dat de regeling via processen van wetgeving een gestolde gedaante heeft, omdat dat aanpassingen met veel vertraging en moeite tot stand komen.

Uitgangspunt 2

Wij kijken vooral naar de gebruikte besturingstechnologie zoals we die kunnen waarnemen in het ontwerp van de regeling, in de praktijk van de uitvoering en in hersteloperaties, en hun onderlinge verbinding. Tot de besturingstechnologie rekenen wij:

- De verhoudingen tussen overheden en de betrokken burgers vastgelegd in regelingen
- De organisatie van de procesfasen die deel uitmaken van voorbereiding, uitvoering en evaluatie van regelingen
- De organisatie van de informatiehuishouding
- De bekostiging
- Het sanctie-instrumentarium dat eveneens deel uitmaakt van de verhouding tussen overheid en burger

Uitgangspunt 3

In onze analyse vindt steeds een meervoudige beoordeling van effecten plaats, omdat wij deze gestalte geven vanuit verschillende perspectieven: dat van politici, dat van burgers en betrokkenen, dat van professionals, als ambtelijke en andere, en dat van de samenleving als geheel.

Wij onthouden ons in deze studie uitdrukkelijk van het aanwijzen van schuldigen, schurken en wat dies meer zij.

Uitgangspunt 4

Aan een regeling ligt in het algemeen ten grondslag een uitdrukking van de politieke wil om bepaalde waarden gestalte te geven, veelal gegoten in de gedaante van een algoritme. Deze gedaante kenmerkt zich doordat een recht of plicht van een burger afhankelijk is gesteld van een reeks van kenmerken, genoemd de onafhankelijke variabelen. In de ontwerpfase van de regeling wordt al duidelijk, dat het algoritme door de bepaling en

bepanking van onafhankelijke variabelen per definitie een variëteit kent die kleiner is dan de variatie van de groep burgers, die in de politieke wilsuitdrukking was begrepen. Het gevolg hiervan is dat per definitie een groep burgers formeel buiten de regeling zal vallen, terwijl de politieke waardenuitdrukking wel op hen van toepassing was. En ook dat een groep waarvoor de regeling niet bedoeld was er wel door wordt geraakt. Dit schept een probleem, dat is op te lossen door een functie tot stand te brengen, die binnen de uitvoering gemachtigd is om deze discrepantie te elimineren door beslissingen te nemen overeenkomstig de bedoeling van de regeling, maar niet overeenkomstig de tekst. Een voorbeeld van een dergelijke functie is de hardheidsclausule mits deze ruimhartig kan worden toegepast.

Uitgangspunt 5

De interne samenhang van het stelsel is bepaald, doordat afhankelijke variabelen (ofwel uitkomsten) van de ene regeling deel uitmaken van de onafhankelijke variabelen in een of meer andere regelingen. Verandert iets binnen een regeling, dan heeft deze verandering ook op veel andere regelingen effecten. Hetzelfde geldt op het microniveau van de burger: verandert er iets aan diens situatie, waardoor de uitkomst van een regeling verandert, dan kan dat effect hebben op de uitkomst van een andere regeling.

Opzet analyse

De opzet van het onderzoek is als volgt. We typeren de geschiedenis en de huidige situatie van het bestel kort, duiden vervolgens de gebreken waarbij behulpzame inzichten en perspectieven de duiding onderbouwen, vatten vervolgens de resultaten van de analyse samen om van daar uit een therapie te beschrijven, en een mogelijke aanpak te schetsen.

De reikwijdte van onze studie is met het woord sociaal domein zeer onvoldoende gespecificeerd. Wij gaan uit van ingebouwde samenhang: naarmate de samenhang met andere regelingen intenser is, betrekken wij regelingen bij ons betoog. Dit spreekt van zelf voor fiscaliteit en toeslagen, maar ook bijstand, arbeidsongeschiktheid, jeugdzorg en zorgbudgetten kennen intense onderlinge samenhang.

Geschiedenis en huidige situatie sociaal domein

Na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelde zich de verzorgingsstaat op basis van de gedachtegang dat niemand aan zijn lot mocht worden overgelaten. Degene die aanspraak mocht maken op voorzieningen, een volksverzekering, of een uitkering was achtenswaardig en hoefde zich niet te schamen. Aan het begin van de jaren 80 kantelde dit perspectief op de uitkeringsgerechtigde, die nadien in toenemende mate werd beschouwd als een potentiële fraudeur of tenminste profiteur. Na de volksverzekeringen, de algemene bijstandswet en tal van voorzieningen was de voorlopig laatste loot aan het gebouw van het sociaal domein de komst van een omvangrijk toeslagenstelsel, dat op een meerderheid van de bevolking toepassing vond. Met betrekking tot de bevoegdhedenverdeling vond voor een aantal voorzieningen partiële decentralisatie plaats naar de gemeente met overheveling van intussen gekorte budgetten, zoals de jeugdzorg. Maar de gemeenten werden niet in staat gesteld de toegankelijkheid te beperken, zodat blijvende spanningen ontstonden. De huidige situatie is gekenmerkt door:

- Omvangrijke crisis in het toeslagenstelsel
- Een deels ontspoord controlebeleid
- Chaos en onrecht voor veel burgers, met grote gevolgen voor bestaanszekerheid, welzijn en gezondheid
- Omvangrijke effectiviteitsgebreken in tal van voorzieningen.

Behulpzame inzichten

Onze analyse heeft plaatsgevonden met behulp van de inzichten uit een aantal wetenschappelijke disciplines. Allereerst de *rechtsgeleerdheid*:

Het recht borgt waarden en stelt in staat tot sturen. Recent is de waarborgfunctie van het recht hier en daar op de achtergrond geraakt ten opzichte van een meer instrumentele functie waarbij het recht vooral sturing mogelijk maakt en ondersteunt. Het recht is een voorbeeld van een zelfreferentieel systeem: recht kan alleen veranderen door nieuw recht. Zelfreferentialiteit brengt met zich dat het juridische systeem op zichzelf bestaat, dus autonoom is ten opzichte van andere systemen. In de praktijk van het openbaar bestuur leidt dit tot een autonome juridische beroepspraktijk. De ontstane kloof in het sociaal domein tussen rechtmatigheid en rechtvaardigheid kon alleen ontstaan door de dominantie van de instrumentele functie van het recht.

Vervolgens de *bestuurskunde*:

In de bestuurskunde is het inzicht vrij algemeen aanvaard, dat stuurarrangementen een beperkte levensduur hebben, omdat sociale systemen, samenlevingsverbanden, onderhevig zijn aan de dynamiek die het gevolg is van menselijke reflexiviteit. Reflexiviteit is het menselijk vermogen om zich te weer te stellen tegen onaangename invloed van buiten door leren en van daaruit komen tot gedragsverandering. Kort samengevat leidt dit inzicht tot de wet van de afnemende effectiviteit van regelingen die berust op de waarneming dat reflexiviteit leidt tot leerprocessen aan de zijde van de bestuurden die zich aan de stuurdrang of -dwang trachten te onttrekken. Bestuurders reageren in het algemeen op de constatering van afnemende effectiviteit met een poging tot herstel daarvan door normdetailering en meer controle, samengevat als de wet van de beleidsaccumulatie. De wisselwerking van deze twee wetmatigheden leidt vroeger of later tot een crisis. Deze wetmatigheden zijn tamelijk algemeen van toepassing op regelingen in het sociaal domein en andere stuurarrangementen waarbij financiële relaties tussen overheden en burgers ontstaan.

Daarnaast is voor de huidige analyse van belang dat de complexe verhoudingen tussen bestuurslagen onder meer worden bepaald door wederzijds wantrouwen. Voor zover het Rijk voorzieningen bekostigt of financiële bijdragen aan lagere bestuurslagen verstrekt, wantrouwen deze laatste het Rijk omdat voortdurend naar hun waarneming bezuinigingsdrang zich in hun richting manifesteert. Op zijn beurt is het Rijk gebiologeerd door de ideeën, dat gemeenten en provincies onverantwoordelijk handelen of een slaatje proberen te slaan uit de rijksbekostiging. Dit wederzijdse wantrouwen is een factor van belang bij waarneming en analyse van de werking van regelingen in het sociaal domein.

En ook de *organisatiekunde*:

In de door ons aangehangen variant van de organisatiewetenschap bestaat het centrale inzicht, dat organiseren een proces is dat bestaat uit communicatie en argumentatie met als voornaamste resultaat het ontstaan intern van een gemeenschappelijke werkelijkheidsbeleving. Tegelijkertijd met het ontstaan daarvan intern voltrekt zich het ontstaan van buitenmuren, de overgang naar gebieden, waar een andere werkelijkheidsbeleving bestaat. Wij noemen het resultaat van dit organiseren een configuratie, een menselijk verband gekenmerkt door een eigen identiteit, de gemeenschappelijke werkelijkheidsbeleving, en buitenmuren. Het proces van vormgeving komt geleidelijk tot stilstand, dat wil zeggen dat de gevormde identiteit wel onomstotelijk vaststaat, en dat de buitenmuren onbetwist zijn. Dat tot stilstand komen, in deze theorie fixatie genoemd, heeft betrekking op twee dimensies van de configuratie, de sociale en de cognitieve. De sociale dimensie behelst de aanvaarding van de interne rolverdeling en de cognitieve de gemeenschappelijke overtuigingen over de werkelijkheid. Op deze wijze beschreven zal een configuratie maar hoogst zelden samenvallen met een formele organisatie. Dus in een organisatie is een aantal configuraties waar te nemen en te onderscheiden. Een configuratie kan zich ook voorbij de grenzen van een formele organisatie uitstrekken. Voor iedere individuele mens of professional geldt, dat zij/ hij in meer dan één configuratie vertoeft, dat wil zeggen dat hij/zij “multipel geïncludeerd” is. De hiervoor al beschreven autonome juridische beroepspraktijk is dus een voorbeeld van een dergelijke configuratie. De zojuist beschreven fixatie leidt ertoe, dat de buitenmuren ervoor zorgen, dat configuraties niet eenvoudig van buitenaf te beïnvloeden zijn. Met toenemende fixatie worden ze ook steeds zelfreferentieler.

En tenslotte de psychologie: In de psychologie wordt algemeen erkend dat menselijk gedrag wordt beïnvloed door zowel persoonlijke kenmerken als de context waarin een persoon zich bevindt. Deze twee factoren interacteren met elkaar. De belangrijkste persoonlijke kenmerken omvatten capaciteiten en motivatie. Of iemand in staat is om het gewenste gedrag te vertonen, hangt af van factoren zoals kennis, vaardigheden en zelfvertrouwen. Motivatie omvat diverse mentale processen die gedrag aansturen, en gaat verder dan enkel doelen en bewuste besluitvorming. Verschillende behoeften, zoals het behouden van een positief zelfbeeld, autonomie en sociale acceptatie, spelen hierbij een rol. Bij het verklaren van gedrag van anderen hebben we vaak de neiging om dit vooral toe te schrijven aan persoonlijke kenmerken, terwijl de invloed van de omgeving vaak onderschat wordt (de zogenaamde fundamentele attributiefout). De context kan talloze factoren bevatten die gedrag beïnvloeden, met de sociale omgeving als een belangrijke factor. Dit omvat onder andere het sociale netwerk van een persoon, groepsdruk en sociale normen. Maar ook de middelen die iemand tot zijn of haar beschikking heeft kunnen gewenst gedrag bevorderen of in de weg staan. In het sociaal domein worden hoge eisen gesteld aan het gedrag van burgers, waarbij van hen wordt verwacht dat ze zelf initiatief nemen om gebruik te maken van sociale voorzieningen. Dit legt druk op zowel de cognitieve als niet-cognitieve vaardigheden van burgers, en deze eisen worden nog hoger naarmate mensen zich in een kwetsbare positie bevinden. Bij de meest kwetsbare burgers treedt vaak financiële stress op, een psychologisch concept dat bestaat uit geldgebrek en een gebrek aan controle over de financiële situatie. Hoewel financiële stress functioneel kan zijn door mensen alert te maken op hun financiën, gaat het vaak gepaard met

negatieve emotionele gevolgen, zoals eenzaamheid en een verminderd gevoel van eigenwaarde. Daarnaast kan financiële stress van invloed zijn op cognitieve processen, zoals aandacht, zelfbeheersing, zelfmonitoring, planning en initiatief, wat cruciaal is om gebruik te maken van voorzieningen en uit de financiële stress te geraken. Het ontstaan van financiële kwetsbaarheid kan een vicieuze cirkel in gang zetten, waarbij mensen door verschillende redenen afhankelijk worden van overheidssteun om financiële zekerheid te bereiken. Het systeem dat de overheid hiervoor heeft opgezet, stelt echter hoge eisen aan de capaciteiten van kwetsbare burgers, terwijl deze capaciteiten juist onder druk staan door hun kwetsbare positie. Een deel van deze groep slaagt er niet in om toegang te krijgen tot het systeem en de beschikbare regelingen, wat hun situatie verder bemoeilijkt. Dit kan leiden tot frustratie en wantrouwen jegens de overheid, wat de kloof tussen het overheidsstelsel en de leefwereld van kwetsbare burgers vergroot.

Oorzaken van onrecht

Wij beschrijven eerst de tekortkomingen in de huidige situatie die leiden tot onrecht. Daarna duiden wij de aard van het onrecht kort aan.

CHAOS: De burger ervaart veronderstelde tegenstrijdigheid van regelingen als chaos, omdat hij van het kastje naar de muur wordt gestuurd. Ook komt voor, dat de uitvoering zo gebrekkig is dat de burger tegenstrijdige gedragsimpulsen ervaart.

VERNIETIGENDE TRAAGHEID: na invoering van een regeling is de aanspraak van de burger op een toeslag vaak nog voorlopig, omdat aan nadere voorwaarden moet zijn voldaan. Uitkeringen hebben het karakter van een voorschot. Soms duurt het zeer lang, voordat de voorwaarden zijn vervuld. Indien definitief niet aan een voorwaarde is voldaan, volgt dikwijls een terugbetalingsplicht, die in de regeling is gedefinieerd. De dan ontstane schuld is soms desastreus hoog. Dit geldt in het bijzonder, indien de burger het voldoen aan een voorwaarde niet kan beïnvloeden, zoals de erkenning van een dienstverlenende instelling.

ONTPLOFFING: door de koppelingen tussen de verschillende regelingen kan een incident in de ene regeling tot onvoorziene incidenten in andere leiden, met grote gevolgen voor de burger.

UITZICHTLOOSHEID: zelfs als onrecht is erkend door de overheid, en herstel is aangekondigd, verslechtert intussen de situatie van de getroffen burger verder met mogelijk ernstige ontwrichting als gevolg, zoals verplichte verkoop van eigen woning met grote restschuld, en onvoldoende middelen om te huren. Of intree in de ggz als gevolg van overmatige stress met inkomensdaling als verder gevolg.

In deze studie houden wij ons niet bezig met onrechtmatig of zelfs crimineel gedrag van overheden.

Perspectieven voor analyse

Perspectieven voor analyse verhelderen door nadere beschouwing van een aspect van het stelsel en de afzonderlijke regelingen:

Ten eerste zijn overheden in menig opzicht tevens dienstverleners. Voor private dienstverleners is in onze samenleving een aantal wetten van toepassing, waardoor

plichten ontstaan voor de dienstverlener om zich behoorlijk te gedragen. Een dergelijke normatiek ontbreekt voor publieke dienstverleners. Daardoor is de burger als ontvanger van de dienst minder goed beschermd dan bij private diensten. Bij nadere beschouwing van overheden als producerende organisaties is met behulp van de hiervoor beschreven configuratie theorie waar te nemen, dat zich daarbinnen vier van elkaar te onderscheiden configuraties oftewel beroepspraktijken bevinden, die tot op zekere hoogte zelfreferentieel zijn. Dit geldt voor de juridische praxis, maar ook voor de financieel-economische of comptabele praxis, en als derde voor ICT. De vierde is de inhoudelijke beroepspraktijk voor de desbetreffende regeling, die waarschijnlijk noodgedwongen minder zelfreferentieel is. Bij ontwerp en totstandkoming van een regeling is steeds aan de orde, dat een zodanig resultaat ontstaat dat de eerste drie beroepspraktijken zijn gerespecteerd. Dit werkt door in de uitvoering. Het gevolg van dit compromis vormende proces is dat slechts die inhoud is getolereerd die geen afbreuk doet aan de autonomie van de eerste drie beroepspraktijken.

Ten tweede zijn de regelingen in het sociaal domein verregaand gedigitaliseerd, zodat toepassing van de desbetreffende algoritmes mogelijk is met een beperkte capaciteit aan uitvoerende professionals. De uitvoeringspraktijk is dus letterlijk ontmenselijkt. De digitalisering heeft geleid tot algoritmes die zeer veel informatie vragen van burgers en andere overheidssystemen, en deze complexiteit maakt het onmogelijk om met de beschikbare capaciteit de wens naarmate werk te vervullen.

Ten derde: hierboven is al vaak het burgerperspectief ter sprake gebracht. Het gedrag van burgers is een functie van hun motivatie en vaardigheden enerzijds, en hun situatie anderzijds. De burger is de enige die de werking van het hele stel stelsel ervaart. De zwaarste informatieplichten rusten op de schouders van de burgers die daartoe het minst zijn toegerust. De burger ervaart in het algemeen een geheel andere werkelijkheid dan de algoritmische. De burger ervaart een afstand tot de overheid, die kan leiden tot maatschappelijk ongenoegen en wantrouwen. Deze processen versterken zichzelf en kunnen leiden tot een vicieuze cirkel. Burgers die kwetsbaar zijn ervaren stress. Deze stress zorgt ervoor dat zij minder goed in staat zijn om aan de toch al zware informatieplichten te voldoen. Zij maken daardoor geen gebruik van de voorzieningen die in het leven geroepen zijn om hun situatie te verbeteren. Ze keren zich af van de overheid en kloppen niet aan voor hulp. Dit zorgt voor een verdere verslechtering van hun situatie.

Resultaat analyse: diagnose

De voornaamste bevindingen in onze analyse zijn de volgende:

In ontwerp en uitvoering van het stelsel is systemisch onvoldoende rekening gehouden met dynamiek.

Het stelsel is complex, doordat de afzonderlijke regelingen complex zijn, en doordat de samenhang ertussen complex is.

Een regeling die gebruik maakt van een algoritme heeft per definitie betrekking op een groep burgers die niet geheel correspondeert met de bedoelingen van de bestuurders,

omdat de variëteit van de samenleving is onderschat. Reparatie van dit zielsgebrek is mogelijk met behulp van hardheidsclausules die een ruime toepassing krijgen.

De juridische honorering van de door toepassing van hardheidsclausules verruimde praktijk zorgt ook voor additionele complexiteit.

Een gedeelte van de wetgeving in het sociaal domein kent geen hardheidsclausules.

Het proces van ontwerp en totstandkoming is gebrekkig, voor zover de zelfreferentialiteit van de drie beroepspraktijken juridisch, financieel economisch en ICT, volledig zijn gerespecteerd. Het resultaat zal dan een compromis zijn, waarin de burger sluitpost is.

De noodzakelijke hersteloperaties die de aan het licht getreden gebreken van regelingen moeten compenseren krijgen per definitie een opzet die gelijk is aan die welke de gebreken veroorzaakte, omdat zij volgens hetzelfde patroon tot stand komen, en zorgen dus voor nieuw onrecht.

Door de verstrengeling van variabelen in een groot aantal betrokken regelingen ontstaat onbeheersbare en onoverzienbare complexiteit.

Vereenvoudiging is mede daardoor extreem moeilijk en levert (te)grote spanning met politiek op.

Geen overheidsorganisatie voelt zich verantwoordelijk voor het stelsel als geheel.

Therapie

Hoofdpijn:

Voortaan geen gedetailleerde wettelijke regelingen maken voor vraagstukken die niet goed zijn te vangen in rekenregels, maar daar maatwerk gunnen aan competente beslissers. Voortaan iedere regeling beschouwen als onderdeel van het stelsel, dus nooit meer uitsluitend op zichzelf. De rechten en daardoor ontstane aanspraken van burgers mogen nooit meer afhankelijk zijn van factoren waarop burger geen invloed kan uitoefenen.

Sanctie-instrumentarium gaat voldoen aan proportionaliteitseisen.

Overheden gaan zich gedragen als fatsoenlijke dienstverleners.

Maar vooral:

- Vereenvoudigen van stelsel, zodat complexiteit afneemt
- Daarbij aanvaardbare relaties aanbrengen in onderling verwante stelsels zoals fiscaliteit, heffingen en inkomensvoorzieningen als jeugdzorg en persoonlijke zorgbudgetten
- Aanzienlijk reduceren van de zelfreferentialiteit van de beschreven beroepspraktijken

Aanpak

Vooraf geen grandioze snelle eenmalige operatie uitvoeren, want de verkoop gaat door tijdens de verbouwing. Dus de capaciteit voor allebei ontbreekt. Het is noodzakelijk onderscheid te maken tussen een aanpak, die op korte en middellange termijn

verbeteringen tot stand brengt, en een lange termijn aanpak, die is gericht op fundamentele wijziging van het stelsel.

De langetermijnaanpak bestaat mogelijk uit de inrichting van een taskforce onder leiding van de minister-president, die tot taak krijgt om in de komende tien jaar gedachten te ontwikkelen over een beter stelsel, deze ter goedkeuring aan het parlement voor te leggen, en op basis daarvan wetgeving voor te bereiden. De taakstelling omvat fiscaliteit, toeslagen en alle verbonden regelingen. In de taskforce zijn wetenschap, planbureaus en WRR alsmede alle betrokken departementen aanwezig.

De korteretermijnaanpak bestaat allereerst uit het opvolgen van de hieronder te formuleren aanbevelingen. Voor het terugbrengen van onrecht komt op korte termijn een eenvoudige wet tot stand, waarin de gezamenlijke uitvoeringsinstellingen van de overheden een gemeenschappelijke functie instellen, de KOMPAAN, die de bevoegdheid krijgt om in meervoudige problematiek een definitieve eindbeslissing te nemen in de vorm van een vaststellingsovereenkomst op verzoek van een burger. De KOMPAAN staat dus ook naast de burger. Deze wet bevat heldere criteria voor de ontvankelijkheid van het verzoek van een burger op het terrein van complexiteit, ernst en urgentie.

1. Geadresseerde aanbevelingen

De aanbevelingen presenteren wij op grond van de accenten in onze studieresultaten. Wij vermelden daarbij steeds aan wie ze zijn gericht.

1.1. Over het stelsel als geheel

De betrekkingen tussen overheden en burgers zijn veelvoudig en complex. Fiscaliteit en toeslagen, volksverzekeringen en subsidies zijn onderling verstrengeld. Plichten tot informatieverstopping zijn bovenmatig belegd bij de daartoe het minst toegeruste burgers.

Het stelsel functioneert gebrekkig. Aan de zijde van de staat vindt geen coördinatie plaats, terwijl een burger de effecten van alle regelingen gezamenlijk ervaart. Complexiteit en ontwerpfouten hebben chaos en onrecht veroorzaakt. Herstel is belemmerd doordat daarbij dezelfde instrumenten worden gebruikt die eerder de problemen veroorzaakten. Niemand overziet het geheel.

Vereenvoudigen van het gehele stelsel is dus een gebiedende eis, maar in het openbaar bestuur is bijna niets moeilijker dan dit.

- 1.1.1. Wij bevelen aan, dat voor de vereenvoudiging van het stelsel op langere termijn onder leiding van de minister-president een taskforce met deze opdracht gaat functioneren. *(kabinet)*
- 1.1.2. Intussen is actie nodig voor herstel en onderhoud. Voor herstel van oud en nieuw onrecht bevelen wij aan, dat de gezamenlijke uitvoeringsorganisaties, daartoe gemachtigd door een wet, een organisatie oprichten die De Kompaan heet. De Kompaan is toegerust met het mandaat van alle betrokken uitvoeringsorganisaties om op verlangen van een burger diens casuïstiek tot een bindende beslissing te voeren middels een vaststellingsovereenkomst. *(wetgever, uitvoeringsorganisaties)*
- 1.1.3. Wij bevelen ook aan om het incassobeleid van de overheid in dienst te stellen van het streven naar billijkheid. *(kabinet)*

1.2. Ontwerpeisen regelingen algemeen

- 1.2.1. Beschouw alle publieke interventies in het sociaal domein als behept met een beperkte levensduur, dus sterfelijke constructen, en als dynamisch van aard gedurende het leven. *(alle wetgevende en ontwerpende overheden)*
- 1.2.2. Beschouw iedere publieke interventie in het sociaal domein tevoren zowel vanuit het perspectief van overheden als vanuit dat van burgers. *(alle regelende overheden)*
- 1.2.3. Beschouw iedere publieke interventie in het sociaal domein tevoren in samenhang met alle overige overheidsinterventies daarin. *(alle wetgevende en ontwerpende overheden)*

- 1.2.4. Ontwerp een interventie steeds met inbegrip van de uitvoeringsfase. *(alle overheden)*
- 1.2.5. Betrek bij ontwerp alle relevante disciplines, ook gedragswetenschappen. *(ambtelijke leiding)*
- 1.2.6. Matig de toegestane mate van zelfreferentialiteit van beroepspraktijken in de ontwerpfase. *(ambtelijke leiding)*
- 1.2.7. Voer steeds een ex ante uitvoerbaarheidstest uit gedurende de ontwerpfase, zodat de uitvoerders vanaf de aanvang betrokken zijn. *(alle overheden)*
- 1.2.8. Zorg dat ieder ontwerp van een interventie waarborgen bevat voor kwalitatief voldoende dienstverlening naar analogie met regelingen in de private sector. *(alle overheden)*
- 1.2.9. Benut spelsimulaties en experimenten om in de ontwerpfase gedragsreacties waar te nemen. *(nationale overheden)*

1.3. Ontwerpeisen regelingen bestuurstechnologisch

- 1.3.1. Bezie in welk landschap van bestaande regelingen een nieuw ontwerp moet gaan functioneren, en identificeer interferenties en mogelijke loops in de uitvoering vooraf. *(alle overheden)*
- 1.3.2. Schat de geleidelijk toenemende onzekerheid rondom de uitvoering als gevolg van exogene en endogene dynamiek vooraf in, en maak voor de omgang met deze onzekerheid tevoren een voorziening. *(nationale overheden)*
- 1.3.3. Vorm een idee omtrent de effecten voor de doelgroep door het uitvoeren van een beleidssimulatie en verwerk de resultaten in het ontwerp. *(SCP, CPB)*
- 1.3.4. Zie tevoren onder ogen, hoe de consequenties van een uitvoeringsstoring zijn te reduceren tot een beheersbaar proces tot evenwichtsherstel; verwerk dit in het ontwerp. *(alle overheden)*
- 1.3.5. Besef tevoren dat zich bij latere correctie van eerdere verkeerde beslissingen loops kunnen ontstaan, waaruit geen ontsnapping mogelijk is, en vermijd deze. *(alle overheden)*
- 1.3.6. Ga zowel tijdens de ontwerpfase als tijdens de uitvoeringsfase periodiek na, of de resultaten van de ontmoetingen tussen de deels zelfreferentiele beroepspraktijken - recht, comptabel, ict, inhoud- geen strijd opleveren met de waarden die de inspiratie voor de regeling vormden. *(inspecties)*

1.4. Dienstverlening

- 1.4.1. Lever als overheden steeds op kwalitatief verantwoorde wijze diensten en stel de desbetreffende organisaties en medewerkers daartoe ook in de gelegenheid. Adequate budgettering, regelruimte, het belonen van ideeën tot verbetering, het versterken van het lerend vermogen binnen organisaties en het permanent

verrijken en verbeteren van competenties staan centraal staan als het gaat om de eigen medewerkers. *(alle overheden)*

- 1.4.2. Houd je bij dienstverlening aan dezelfde spelregels en kaders als waar burgers aan gehouden zijn. Termijnen dienen te worden gerespecteerd, het niet nakomen van plichten tot het informeren van burgers, het je niet houden aan termijnen, e.d. dient consequenties te hebben in de vorm van schadeloosstelling voor getroffen burgers, waarmee de mate van rechtsongelijkheid op dit vlak beperkt wordt. *(alle overheden)*
- 1.4.3. Het zou dienstverleners sieren, als zij burgers adequaat informeren over hun rechten. De bestaande aanzienlijke onderconsumptie van publieke diensten, in het bijzonder rechten op uitkeringen, heeft wederom van doen met competenties van burgers, maar ook met een informatietekort. *(alle dienstverleners)*

2. Naar opeenhoping onbedoelde chaos en onrecht

2.1. De status quo

Onze analyse vangt aan met een analyse van de status quo. Overheden hebben tal van financiële betrekkingen met burgers. De omvangrijkste betrekkingen zijn die tussen de rijksoverheid en burgers, maar daarnaast hebben ook gemeenten er een aantal. Van oudsher zijn belastingen belangrijk, maar de verzorgingsstaat en haar opvolgers hebben in het sociaal domein ook tal van financiële aanspraken op de staat gedefinieerd. Het streven naar rechtszekerheid en rechtsgelijkheid kenmerkt de vormgeving van al deze relaties.

Rechtsgelijkheid is een eerbiedwaardig maar ook gevaarlijk leerstuk. Het is billijk, dat de staat iedere burger zonder aanzien des persoons gelijk behandelt. Deze gelijkheid is in het sociaal domein vaak zo uitgewerkt, dat een aanspraak, dan wel een verplichting, van een burger ontstaat als hij aan een precies omschreven aantal criteria voldoet, die zijn geoperationaliseerd als de onafhankelijk variabelen in een rekenregel. Dus gaat het om een veronderstelling van vergelijkbaarheid. Het begrip rechtsgelijkheid is dan versmald tot gelijk wat betreft de combinatie van een beperkt aantal onafhankelijk variabelen. In meer traditionele arrangementen zoals de fiscaliteit is deze veronderstelling aangevuld met een regel die het voor de uitvoerende dienst mogelijk maakt om af te wijken van de rekenregel in gevallen waarin duidelijk is dat andere grootheden dan de onafhankelijk variabelen van belang zijn bij beoordeling van de positie van een bepaalde burger. In recente wetgeving ontbreekt deze extra regel soms, of vindt hij geen toepassing.

Meestal hebben indringende beschouwingen betrekking op verwaarlozing van perspectieven, maar niet op de besturingstechnologie van regelingen.

In zijn afscheidsessay als directeur SCP, De Menselijke Staat,¹ betoogt Kim Putters in 2022 onder meer het volgende:

“Daarnaast wijst het Sociaal en Cultureel Planbureau al geruime tijd op maatschappelijke scheidslijnen en ongelijkheden, bijvoorbeeld langs opleidingsniveau, leeftijd en migratieachtergrond. Ze zijn medebepalend voor de kansen van mensen om op een goede en volwaardige manier mee te doen in onze samenleving, en ze beïnvloeden de mate waarin mensen vertrouwen in elkaar en in de (politieke) instituties hebben. Het overheidsbeleid om op de arbeidsmarkt of in het onderwijs iets aan kansenongelijkheid en polarisatie te doen is niet effectief als de oorzaken van achterstanden, of van een stapeling van problemen, niet opgelost worden. Bijvoorbeeld omdat ze te maken hebben met zaken buiten het werk of de school, zoals de thuissituatie, armoede of schulden. Achtereenvolgende kabinetten zeggen de scheidslijnen te willen slechten, maar het lukt alsmaar niet. We zien ze eerder verdiepen. De coronacrisis maakte het probleem zichtbaarder, maar de oorzaken zitten diep in onze systemen, regels, percepties en houdingen. De onmacht om hier iets aan te veranderen, tast de legitimiteit van overheidshandelen verder aan.

¹ SCP 2022

De conclusie is dat de overheid te weinig zicht heeft op hoe er vanuit burgerperspectief geredeneerd kan worden in beleid, en dat dit systemisch is.”

Voorname schets wijst op tekortschietend zicht als faalverklaring. Het essay vervolgt met een sympathiek pleidooi voor een ombuiging van beleid in de richting van meer aandacht voor burgerperspectieven. Putters laat zich niet uit over de vraag of en hoe die ombuiging zou kunnen plaats vinden.

Daarop richt ons betoog zich nu juist wel. Wij onderzoeken de huidige besturingstechnologie die overheden gebruiken om hun relaties met burgers vorm te geven, en geven aan waartoe die noodzakelijkerwijze leidt. Daaraan voorafgaand specificeren wij de huidige situatie.

In een zeer selectieve eigen kenschets geven wij karakteristieken van de huidige samenleving weer, die relevant zijn voor de verhoudingen tussen overheden en burgers. Dus laten wij ook veel buiten beschouwing. De relaties tussen politiek, wetenschap en media hebben de gedaante aangenomen van sterke onderlinge afhankelijkheid. Dit patroon van relaties duiden we aan als Kennisdemocratie.² De dekmantel waarmee de empirische werkelijkheid is toegedekt heeft een geheel andere kleur. Ieder beroept zich op onafhankelijkheid en autonomie: de wetenschapper, de journalist, de politicus. Maar hun gedrag laat iets anders zien.

- De komst van sociale media naast klassieke, en veel gedaanten van participatieve naast representatieve democratie heeft de complexiteit en ontwikkelingstempo van deze relaties aanzienlijk vergroot.
- Als gevolg hiervan is de politieke aandacht vooral gericht op hypes die zich razendsnel ook mediaal ontwikkelen. De mate van integratie van beleid is verminderd, de verkokering toegenomen.
- De samenleving is geïndividualiseerd, maatschappelijke consensus en cohesie zijn verminderd, en veel deels onderling strijdige waarheidsclaims bestaan naast elkaar.
- Ter wille van doelmatigheid is het openbaar bestuur sterk gedigitaliseerd, waardoor relaties tussen overheden en burgers letterlijk zijn ontmenselijkt.
- De angst voor hypes leidt tot inrichting van het bestuur vanuit wantrouwen richting uitvoeringsorganisaties en burgers, gepaard aan en tot uitdrukking komend in een extreme mate van juridificering. Wetgeving beperkt de vrijheidsmarges van uitvoerders extreem.
- Rechtsgelijkheid is nu gedefinieerd als gelijke behandeling binnen een specifieke regeling, waarbij alle andere relevante omstandigheden buiten beschouwing blijven.

² Voor een veel uitvoeriger uiteenzetting: Roel in 't Veld, Kennisdemocratie, in het oog van de vulkaan. Boom Bestuurskunde 2021

- Juridificering, accountancy en verwante processen leiden tot het opleggen van zware informatie- en rapportage- verplichtingen in de richting van professionals en burgers.
- Deze juridificering stelt goed in staat om met in achtneming van de rekenregels in wetgeving computersoftware voor gestandaardiseerde uitvoering te ontwikkelen, maar belemmert redelijk handelen aan de basis van de samenleving op grond van bijzondere kenmerken van een casus.

Waar invloedrijke commentatoren als Tjeenk Willink³ en Putters zich richten op de aard van het overheidsbeleid en de verhouding tussen politieke verlangens en percepties van burgers, richten wij ons onder meer op analyse van de manier waarop beleid en uitvoering zijn vormgegeven, anders gezegd op de besturingstechnologie. Naar ons inzicht is deze laatste een belangrijke oorzaak van onnoemelijk en onnodig leed voor niet goed toegeruste burgers, wat aan de oppervlakte treedt bij de recente schandalen en affaires in het sociaal domein. Wijziging van deze technologie is dan ook naar ons oordeel een belangrijke noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde voor verbetering van de betrekkingen tussen overheden en burgers.

In het sociaal domein geeft onze samenleving uitdrukking aan het verlangen om iedere burger een menswaardig bestaan te geven. De staat is hierbinnen nu de dominante actor. Uitgaand van de bestaande ongelijkheid in opleiding, inkomen en vermogen, alsmede competenties is een groot aantal regelingen vormgegeven om de scherpe kanten van armoede, andere ellende, tekorten en dergelijke te verzachten. Overheden in zeer uiteenlopende gedaanten bemoeien zich daartoe met het leven van burgers.

Aanvankelijk is na de tweede wereldoorlog de statelijke vormgeving van het sociaal domein politiek unaniem bejegend als een teken van beschaving. Het gebouw van de sociale zekerheid naderde zijn voltooiing in de jaren zeventig. In de jaren tachtig begon het beeld te kantelen. Misbruik in de sociale zekerheid werd een populair thema. Aandacht voor bestrijding daarvan groeide en leidde ook tot strengere wetgeving met een veelheid van plichten aan de zijde van de burger. De introductie van het stelsel van toeslagen voor specifieke doelen kenmerkte zich door deze strengheid. Doordat eerst voorschotten werden verstrekt, kreeg een later opgelegde sanctie tot terugbetaling na jaren al snel dramatische proporties. Bovendien bleek de overheid daarbij massaal ten onrechte zulke sancties op te leggen. Het blijkt vervolgens bijkans onmogelijk dit onrecht op een redelijke termijn uit de weg te ruimen.

Wij hebben ons gewijd aan een diepgaande analyse van de oorzaken van de chaos en onrecht, die in het sociaal domein zijn ontstaan. Met name de **technologie** van de interventies door overheden hebben we ontleed, en in verband gebracht met de waarden waarop de interventies zijn gebaseerd. Met technologie omschrijven wij de vormgeving van

³ Tjeenk Willink lezing, Raad van State 2022

regelingen, de vormgeving van uitvoering van de regeling, de vormgeving van de informatiehuishouding aangaande de regeling, en het sanctie-instrumentarium.

De resultaten treft u hieronder aan, evenals een aantal voorstellen om diezelfde technologie te verbeteren.

2.2. De reikwijdte van onze studie

Aanleiding voor onze studie vormde een tragische ontwikkeling midden in het sociaal domein, toeslagen. Naarmate de analyse vorderde, werd duidelijk, dat de in regelingen vastgelegde onderlinge samenhang een belangrijke oorzaak van complexiteit is, waarbij deze regelingen deels ook buiten het gedefinieerde terrein van sociale zekerheid bevinden. Aan de rapportage van Octas over de toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel ontleen wij het volgende schema:

Waar komen we vandaan?

Nederland had eind vorige eeuw een ruimhartig arbeidsongeschiktheidsstelsel. Zo waren alle burgers verzekerd tegen het risico van inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid. De Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) uit 1976 legde de basis en dekte het risico op arbeidsongeschiktheid van werknemers, vroeggehandicapten en zelfstandigen (zzp'ers). Voor werknemers was er daarnaast de WAO uit 1967. ¹¹⁴ De AAW werd afgeschaft in 1998 en dat jaar kwam er voor vroeggehandicapten een nieuwe aparte regeling (Wajong). Voor zelfstandigen kwam toen de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), die al na vier jaar werd afgeschaft. Hierna volgt een beknopte uitleg van de regelingen in het huidige arbeidsongeschiktheidsstelsel. De figuur hieronder brengt het stelsel in kaart:



Of een regeling binnen de reikwijdte van onze studie valt, is afhankelijk van de intensiteit van samenhang. Elders betogen we, dat samenhang voornamelijk is vorm gegeven, doordat de onafhankelijk variabelen, die deel uitmaken van de rekenregels, die het recht op een uitkering of voorziening vestigen in de ene regeling, voornamelijk bestaan uit de afhankelijk variabelen in andere regelingen. Daardoor is het woud van afhankelijke relaties gegroeid.

2.3. Zeer beknopte historische schets

De verzorgingsstaat was een uniek Europees product dat zijn wortels vond in de naoorlogse reflectie op de gebreken van een tijdens de jaren dertig door een diepe economische crisis geteisterde samenleving. In Nederland werd het politieke hart bij de opbouw van de verzorgingsstaat gevormd door KVP en PvdA. Aan het einde van de jaren zestig was het bouwwerk bijkans voltooid. Volksverzekeringen en sociale vangnetten waren de harde kern.

Sociale vernieuwing was lang achterwege gebleven, en na de ludieke lokale fenomenen zoals provo in de eerdere jaren zestig explodeerde een democratiseringsgolf aan de universiteiten in 1969 die leidde tot een zeer snelle, gematigde nieuwe wetgeving om de zeggenschap in het universitaire bestuur aanzienlijk te verbreden. Democratisering bleef daarna een thema.

Sociale zekerheid, zoals deze in de verzorgingsstaat gestalte kreeg, was vanuit bestuurlijk oogpunt lang vooral een nationale aangelegenheid. Uitzondering vormde de vangnetconstructie, de Bijstandswet die door gemeenten wordt uitgevoerd, maar onder strikte randvoorwaarden van het Rijk.

De aanspraken van burgers op overheidssteun ontstonden door formulering van in afzonderlijke wetten verankerde rekenregels, die geleidelijk steeds meer met behulp van digitale systemen in nationale uitvoeringsorganisaties toepassing vonden. Het doel van rechtsgelijkheid in de toen gangbare interpretatie verhinderde dat een decentrale bestuurslaag op dit punt veel in de melk te brokkelen had. Hetzelfde type overwegingen leidde tot blijvend stringente beperkingen van het gemeentelijke belastinggebied. Betekenisvol als illustratie van de bedachte noodzaak van centrale besluitvorming voor wie verdeling en herverdeling als de centrale staatstaak definieert.

Paternalisme en strevingen naar rechtvaardigheid ontmoetten elkaar in het verplichte karakter van de volksverzekeringen tegen de gevolgen van ziekte, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, en voor een oudedagsuitkering, de AOW alsmede het ziekenfonds en het bedrijfstakgewijze georganiseerde pensioenfonds. Allemaal verplicht ter bescherming van iedereen.

Heffingen bij burgers in de vorm van premies voor volksverzekeringen en belastingen, en uitkeringen vonden en vinden plaats op grond van afzonderlijke rekenregels, algoritmen van de volgende aard: indien een burger in de volgende omstandigheden x,y,z verkeert, heeft hij recht op A of moet hij betalen B. x,y,z betreft persoonlijk omstandigheden zoals gezinsgrootte. Tot de x,y,z kan ook behoren zijn positie in andere overheidsalgoritmen. Het ideaal van rechtsgelijkheid lijkt te zijn bereikt doordat x,y , en z precies zijn omschreven. Daarmee is echter ook een normatief oordeel geformuleerd over wat relevant is. P,q en o blijven buiten beschouwing. Gaat het bijvoorbeeld om jongeren, dan is een factor p , die het opleidingsniveau van de ouders, hoogleraar of analfabeet, betreft. Dan is voorstelbaar, dat het weglaten van p juist rechtsongelijkheid met zich brengt. Licht demagogisch uitgedrukt houdt het streven naar rechtsgelijkheid dan eerder in, dat ongelijke gevallen ongelijk worden behandeld. Formalisering en standaardisatie waren normatief gefundeerd, maar dienden tevens als beheersingsinstrumentarium. Het Rijk moge formeel een enkele rechtspersoon zijn, de burger ontmoet tal van uiteenlopende organisaties en eenheden daarbinnen, die de zorg voor een van de vele algoritmes behartigen.

De burger zelf is verantwoordelijk voor het correct beheer van de uiteenlopende relaties. De overheid coördineert zichzelf niet.

De dynamiek van elk van deze beleidssystemen kende en kent de bekende algemene tragiek van een aanvankelijk sterk toenemend beroep op de voor burgers gunstige regeling, vervolgens geleidelijke uitholling van effectiviteit - door tal van gedragsreacties van betrokkenen die wel in het belang van een individu zijn, maar vaak niet stroken met de bedoeling van de regeling- waarop de beleidsmakers reageerden met verfijning van de normen en dus de rekenregels, en toenemende controle. Wij noemen dat laatste beleidsaccumulatie.⁴ Erosie van effectiviteit en beleidsaccumulatie brengen een spiraal in de tijd voort, die vaak leidt tot de ondergang van het systeem. Intussen is complexiteitsvergroting voortdurend aan de orde.

Vergrote complexiteit van, steeds minder effectieve, systemen was dus het noodlottige resultaat in de Werdegang van de verzorgingsstaat. Duurzame effectiviteit raakte steeds verder buiten bereik. Van de volksverzekeringen onttrok alleen de AOW zich hieraan, omdat het simpele karakter gedragsreacties beperkte. Bij die laatste beperkt de dynamiek zich daarom tot de marge. Maar met name de WAO ging bijkans ten onder aan oneigenlijk gebruik, omdat ze ook dienst kon doen als een superieure werkloosheidsvoorziening. Het duurde lang, voordat de architecten van de verzorgingsstaat het bederf onder ogen wilden zien. In 1990 barstte de bom binnen de PvdA. Aanvankelijke ontreddeering maakte plaats voor ingrepen later, vaak toch halfhartige.

⁴ Veld, Roel in 't, (2010). *Kennisdemocratie*, 2e druk 2021, Boom Bestuurskunde.

De nationale financiële algoritmen leenden zich uitstekend voor automatisering. De digitalisering van het financiële verkeer tussen overheid en burger vanaf de jaren negentig betekende meestal, dat de mogelijkheid tot menselijke tussenkomst, bijvoorbeeld bij gevallen waarin toepassing van de regel kennelijk onredelijk was, verdween. De overgrote meerderheid van de financiële transacties tussen overheden en burgers voltrekt zich trouwens rimpelloos. Maar in problematische casus manifesteert zich het gevolg van de digitalisering: het kost voor de burger grote moeite om een menselijke gesprekspartner te vinden. Ook opslagen op de vordering bij niet betaling worden bijvoorbeeld automatisch verwerkt. De burger die iets wil regelen moet op zoek. Daarvoor zijn specifieke competenties nodig. En de burger die het meest frequent een beroep doet op de verzorgende zijde van de overheid, bezit deze competenties waarschijnlijk het minst. Ook opslagen op de vordering bij niet betaling, waaronder rente, worden automatisch verwerkt.

Sociale zekerheid was lang overwegend een nationale aangelegenheid. De aanspraken van burgers ontstonden door formulering van in wetten verankerde rekenregels, die geleidelijk steeds meer met behulp van digitale systemen in nationale uitvoeringsorganisaties toepassing vonden.

Sociale zekerheid was lang overwegend een nationale aangelegenheid. De aanspraken van burgers ontstonden door formulering van in wetten verankerde rekenregels, die geleidelijk steeds meer met behulp van digitale systemen in nationale uitvoeringsorganisaties toepassing vonden. Vanaf 1990 was het centrale paradigma in de sociale zekerheid gaan kantelen, met als aanleiding massaal oneigenlijk gebruik, met name dus van de WAO. De uitkeringsgerechtigde veranderde gedurende de jaren negentig binnen het dominante discours in een potentiële calculerende burger, die zo snel mogelijk weer aan het werk moest. Deelneming aan werk werd het prioritaire beleidsdoel. Daardoor veranderde ook de regelgeving. Tal van plichten raakten verbonden aan het recht op uitkering, voorzien van sancties bij niet-nakoming. Verlaging of zelfs stopzetting van de uitkering behoort daartoe. De retoriek richtte zich op het interim karakter van uitkeringen, in weerwil van de realiteit die tot de dag van vandaag grote groepen met decennialang voortdurende uitkeringen laat zien. Als gevolg van deze retoriek zijn ook maatstaven voor bestuurlijke prestaties geconstrueerd in de gedaante van: x duizend uitkeringstrekkers weer aan het werk. Bestuurders prijzen zichzelf vervolgens, als dit ook gebeurt, hoewel causaal verband met de eigen prestaties ver te zoeken is.

De economische crises uit het eerste decennium van deze eeuw hebben de verzorgingsstaat onder nog veel meer druk dan tevoren gezet, gegeven de beleidsopvatting van achtereenvolgende kabinetten, dat de crisis vooral te bestrijden was met overheidsbezuinigingen. De boekhoudschandalen in de private sector in het prille begin van dit millennium, zoals Enron en Ahold, oefenden in hun nasleep ook grote invloed uit op

de financiële discipline in het publieke domein. Woningcorporaties kwamen onder andere onder vuur te liggen. De verantwoording intensiverde en de protocollering die door accountants was uitgelokt maakte een einde aan de vrijheid van handelen voor individuele uitvoerders die tot dan toe bestond. Boekhoudregels werden aangescherpt. Iedereen ging doen, waarvoor hij was besteld. En niets daarbuiten.

Ook het beleid ten aanzien van marktordening kreeg gestalte in tal van verplichtingen voor publieke en private organisaties. Voor de publieke werd het verbod van staatssteun aan ondernemingen gebiedend, en vond in naam van het streven naar fairness aanbestedingsbeleid steeds ruimer toepassing. Ook daar formalisering.

Ook de institutionele structuur rond uitkeringen veranderde in het begin van deze eeuw. De meest recente loot aan het bouwsel van de sociale zekerheid is een omvangrijk toeslagenstelsel voor wonen, zorg, kinderen en kinderopvang. Meer dan de helft van de Nederlandse gezinnen ontvangt een of meer toeslagen. Deze toeslagen worden als voorschot verstrekt op basis van ramingen van x,y,z. Blijkt de werkelijkheid zich anders te ontwikkelen, dan vindt vaak terugvordering plaats.

De Belastingdienst ging de verstrekking van toeslagen uitvoeren. Van het een kwam het ander, en thans is de Belastingdienst voor zeer velen, meer dan 20% van de Nederlanders, de voornaamste inkomstenverstrekker. De toeslagen worden verstrekt als voorschot op basis van onder meer een schatting van het actuele jaarinkomen. Iedere wijziging in de schatting leidt tot bijstelling van de toeslagen, met terugwerkende kracht. Dus een positieve bijstelling van het geschatte inkomen -bijvoorbeeld door een inspanning die leidt tot meer werk- halverwege het jaar leidt niet alleen tot een benedenwaartse bijstelling van de voorschotten voor de rest van het jaar, maar ook tot vier nieuwe vorderingen van de overheid op betrokkene, namelijk de terugvordering van wat tot dan toe te veel was bevoorschot. Het gevolg hiervan is, dat de huishouding van de ontvanger van toeslagen met veel instabiliteit is omgeven. Dat maakt het voor de betrokken burger ook moeilijk financieel goed te plannen. Daarbij komt, dat veelal pas jaren na de bevoorschotting de definitieve afrekening plaats vindt. Intussen zijn de voorschotten mogelijk tot meer dan een aantal jaarinkomens opgelopen. In deze groepen bestaan in het algemeen geen grote financiële reserves. Terugbetaling van een groot voorschot levert dan een ernstig probleem op.

In de klassieke fiscaliteit was een matigend element ontwikkeld, doordat uitvoerende ambtenaren het recht kregen op grond van een hardheidsclausule in de wetgeving tot matiging van een sanctie te komen op grond van hun oordeel over een specifiek geval. In recente wetgeving, onder meer die omtrent toeslagen ontbreekt deze hardheidsclausule echter. Het doet dan paradoxaal aan, dat een parlement later verwijten formuleert richting uitvoeringsorganisaties, aan wie datzelfde parlement de mogelijkheid had onthouden om desgewenst redelijk te handelen.

De financiële verbindingen van iedere burger met de overheid zijn nu meervoudig en complex. Naarmate een burger een meer ingewikkelde persoonlijke situatie heeft, vaak als er ook gebrek aan financiële middelen is, zal hij met meer rekenregels en instanties tegelijk te maken hebben. Het kan voorkomen, dat de aan verschillende regelingen verbonden verplichtingen met elkaar strijden, of althans spanning vertonen. Hij zal tot de waarneming komen, dat geen nationale instantie zich verantwoordelijk voelt voor afstemming tussen alle bestaande verschillende nationale systemen, zodat hij zelf die afstemming tot stand moet brengen. Pas in extreme situaties is hulp voorhanden, waaronder gemeentelijke schuldhulpverlening.

In 2015 vond een omvangrijke decentralisatie plaats richting gemeenten. Grote bedragen uit de rijksbegroting werden overgeheveld naar gemeenten, maar wel nadat er eerst miljarden op waren bezuinigd. Zowel bij de programmabudgetten voor veel voorzieningen als bij de apparaatsbudgetten voor veel uitvoeringsorganisaties in de veronderstelling van mogelijke doelmatigheidsverhoging. Deze laatste reageerden daarop met afbouw van communicatie van medewerkers met mensen- cliënten. Vergaande automatisering stelde in staat maar noodzaakte ook om vanuit de overheid bezien bevredigend te handelen zonder menselijke betrekkingen.

Met name de jeugdzorg ging daarna voor grote problemen zorgen. Weinig gemeenten hebben kans gezien om de gemeentelijke schuldhulpverlening te verweven met de brede zorgplicht in dit domein. Dit vergt nog een belangrijke transitie: de schuldhulpverlening, zo al verstrekt, is eenzijdig gericht op het bereiken van financiële stabiliteit, kan het zijn afwezigheid van schulden. De vervulling van algemene zorgplicht zou echter moeten leiden tot optimalisering van het toekomstperspectief van het desbetreffende gezin. Dat is lang niet steeds hetzelfde: zou bijvoorbeeld een van de begaafde kinderen een particuliere opleiding moeten volgen, dan kan het zeer rationeel zijn daarvoor een schuld aan te gaan.

Vaak waren de getroffen regelingen ongeschikt om tot beheersing van de vraag te komen. Zo is de gemeente budgettair aansprakelijk voor de jeugdzorg, maar de verwijzing naar de jeugdzorg vindt ten dele buiten de gemeenten om plaats.

De overheid handelt per regeling. De burger handelt vanuit zijn perceptie van de algehele positie waarin hij verkeert

De grove lijn van de ontwikkeling is dus, dat de complexiteit, die is ontstaan door de onderlinge verhouding van tal van verschillende nationale overheidsregelingen, is verplaatst naar de individuele burger. En met name naar burgers, die niet zijn toegerust met voldoende competenties om daarmee om te gaan.

Een tweede gevolg is, dat het gemeentelijk handelen naar dezelfde burger rekening moet houden met alle nationale complexiteit.

Rond de zeshonderdduizend gezinnen zijn in Nederland min of meer duurzaam niet in staat hun schulden desgevraagd af te lossen. Een belangrijk deel van deze schulden betreft vorderingen van centrale overheden. Van oudsher kenden gemeenten faciliteiten om hulp te verlenen.

In 2012 is een wet op de schuldhulpverlening in werking getreden die deze gemeentelijke taak bevestigt. In een groot deel van de gemeenten zijn vervolgens verordeningen aanvaard die categorieën van schuldenaren uitsluiten van hulp, bij voorbeeld studenten of zzp'ers. Ter wille van bescherming van de beperkte ambtelijke capaciteit. De centrale overheid treedt daar niet tegen op. Naar onze schatting helpen gemeenten per jaar dertigduizend schuldenaren daadwerkelijk. De overgrote meerderheid van de gezinnen met problematische schulden ontvangt dus geen overheidshulp. Waarschijnlijk is de omvang van de groep gegroeid, omdat als gevolg van structurele veranderingen op de arbeidsmarkt een groter deel van de bevolking structureel geen vaste betrekking heeft, en dus risico's loopt die eerder door volksverzekeringen werden weggenomen. In de samenleving begon zich tezelfdertijd onder meer een belangrijke verandering op de arbeidsmarkt af te tekenen. Flexibilisering in vele gedaanten karakteriseert de aard en het belang ervan. Het aantal mensen met een vast arbeidscontract bij de eigen werkgever is gedaald. Het aantal flexwerkers en zzp'ers is sterk gestegen. Daarmee is de inkomensstabiliteit ook afgenomen, en dus de kans op (tijdelijke) problematische schulden gestegen. Bovendien betreft het grote groepen, die niet zijn gewend aan risicomanagement zoals meer traditionele ondernemers normaal vinden. Deze groep is ook zeer gevarieerd in opleidingsniveau en inkomen.

Deze verandering van status brengt niet vanzelf de competenties mee, die nodig zijn om met nieuwe risico's om te gaan. Alleen al statistisch is uitermate waarschijnlijk, dat daardoor meer mensen op enig moment in ernstige moeilijkheden komen. De structuur van het toeslagenregiem - die instabiliteit veroorzaakt - brengt met zich, dat nu de overheid ook een belangrijke, zo niet de belangrijkste veroorzaker van problematische schulden van burgers is geworden. Een schrijnend voorbeeld van de hierboven aangestipte spanningen en tegenstrijdigheden is de entry-exit paradox: veel regelingen voor schuldhulpverlening kennen als kritisch criterium, dat de hulpverkrijger geen nieuwe schulden mag maken. Zoals het zojuist gepresenteerde voorbeeld laat zien, kunnen nieuwe schulden ontstaan, omdat een burger iets lofwaardigs heeft gedaan: hij gaat meer presteren en verdienen, en krijgt daardoor nieuwe schulden in de gedaante van terug te betalen voorschotten. De paradox is in het sociale domein breder aanwezig: je kunt een beroep doen op een regeling omdat er iets mis is, maar om dezelfde reden word je ook weer verwijderd als cliënt.

Zoals eerder opgemerkt is de groei van het aantal arrangementen vooral tot stand gekomen door een nieuwe wettelijke regeling voor ieder additioneel arrangement. De structuur is steeds dezelfde: de burger moet informatie verschaffen betreffende een aantal

kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van zijn leven. De kwantitatieve hebben betrekking op de onafhankelijk variabelen, die in de rekenregel aan de orde zijn. Dat zijn de onafhankelijk variabelen, die via toepassing van de rekenregel leiden tot vaststelling van de afhankelijk variabele, het bedrag, dat het recht van de burger op een uitkering vestigt. De volksverzekeringen bevatten overeenkomstige algoritmen. Fiscaliteit, bijstandswet, volksverzekeringen, toeslagen, en specifieke arrangementen in het sociaal domein vormen samen een woud van meer dan dertig verschillende arrangementen, met intensieve onderlinge verbindingen. De onafhankelijk variabelen van een regeling bestaan voor een belangrijk deel uit de afhankelijk variabelen van andere regelingen. Zo ontstaat een complexiteit, die door niemand meer in haar geheel wordt begrepen.

Vanuit de burger gezien is het beeld het volgende: zij zien iedere regeling apart, vervullen voor iedere regeling die zij benutten informatieplichten, en ervaren de gevolgen van afstemmingsgebreken als eersten. Die informatieplichten hebben vaak de vorm van een algemene formulering: u dient onverwijld iedere relevante verandering te melden. Een tragisch voorbeeld: wie in het formele schuldhulpverleningstraject op grond van de WSNP vertoeft, mag geen nieuwe schulden maken. Een cliënte werd er op verzoek van de bewindvoerder door de rechter uit de hulpverlening gegooid, omdat ze verzuimd had te melden, dat haar moeder bij haar had gelogeed, zodat de energierekening steeg, wat een potentieel nieuwe schuld opleverde. Deze casus laat nog een andere karakteristiek van de betrokken regelingen zien: de sancties bij het niet nakomen van informatieplichten zijn vaak extreem zwaar. De toeslagenaffaire heeft dit aan het de gehele samenleving laten zien. De zwakste schouders moeten de zwaarste lasten dragen.

In de afgelopen jaren is de werking van het toeslagenstelsel ontwricht door terugvordering van verstrekte voorschotten, soms ten onrechte, die tallozen in de financiële afgrond heeft gestort. Het herstel verloopt onnoemelijk traag. Intussen is het stelsel op een aantal punten ontwricht. Uitwassen in de uitvoering die het directe gevolg waren van eerdere regelgeving produceerden schandalen. Die leidden op hun beurt tot politieke drang om tot schadeloosstellingen en andere vormen van compensatie te komen. Dat blijkt echter ook weer buitengewoon moeizaam te verlopen. De mislukkende pogingen tot het wegwerken van het schandaal worden zelf ook weer een schandaal. Terwijl en doordat de baron Von Münchhausen zichzelf uit de modder tilt, doodt hij per ongeluk nieuwe onschuldigen. In de parlementaire behandelingen is allerwege aangedrongen op fundamentele herziening van het gehele toeslagenstelsel, maar een begin is niet gemaakt.

Meer in het algemeen geldt:

De uitvoering is opgedragen aan tal van verschillende organisaties, die zelfs in verschillende bestuurslagen vertoeven. De diepgaande verkokering in arrangementen in de regelingen werkt door in onverbonden uitvoeringspraktijken.

In de praktijk komt het er op neer, dat de groep met de minste competenties is opgezadeld met de meest uitvoerige verplichtingen richting overheid. En dat hij maar moet zien met alle instanties te kunnen omgaan.

2.4. Nadere beschrijving besturingstechnologie

Wetgeving schept rechten en verplichtingen voor burgers. Soms voor allen, dan weer voor sommigen. De hoeveelheid regels die burgers binden is zo omvangrijk, dat niemand ze alle kent. Gedurende de ontwikkeling van de verzorgingsstaat is in het sociaal domein, maar ook daarbuiten, het aantal regels dat is ontworpen om behoeftigen te ondersteunen explosief gegroeid. In onderwijs en zorg leiden deze regels vaak tot extra financiële middelen voor aanbieders van voorzieningen, waarvan (ook) minder draagkrachtigen gebruik maken. Daarnaast is een groot aantal regelingen ontworpen die ieder een recht op financiële tegemoetkoming voor individuele burgers vestigen, indien en voor zover zij kunnen aantonen, dat zij aan de gestelde voorwaarden voldoen. In de vorige paragraaf is de historische ontwikkeling van het sociaal domein geschetst. Daarin is reeds een groot aantal elementen van de toegepaste besturingstechnologie aangestipt.

De relaties tussen de bestuurslagen, de (de)centralisatie van bevoegdheden, alsmede de betrekkingen tussen overheden zelf en verbonden uitvoeringsorganisaties vormen een structurele basis.

Overheden zijn gebonden aan bevoegdheden, waarvoor wetgevers door regelingen de uitoefening hebben gelegaliseerd. Burgers krijgen rechten en plichten toebedeeld. Budgettering leidt tot kwantitatieve begrenzing van de voorzieningen en dienstverlening.

In de regelingen in het sociaal domein zijn tal van waarden begrepen, veelal met het oog op (verdelende) rechtvaardigheid en gelijke kansen. Maar ook waarden omtrent de relatie met de burger hebben een plek gekregen. In de procedures die vervolgens de uitvoering bepalen zijn eveneens waarden verdisconteerd die met onder meer bejegening van burgers en cliënten van doen hebben. Zowel in het ontwerp van regelingen als in uitvoering werken verschillende professionele praktijken met elkaar samen. Hieraan is in 2.6 en 3 uitvoerig aandacht besteed.

Voornoemde professionele praktijken zijn weer verbonden met inzichten uit verschillende wetenschappelijke disciplines die het openbaar bestuur betreffen zoals rechtsgeleerdheid, organisatiekunde en bestuurskunde. Hieraan is in 3 aandacht geschonken.

De toepassing van een specifieke sturingstechnologie houdt dus in, dat de dominante waarden zijn gehonoreerd, vraagstukken betreffende statica en dynamica onder ogen zijn gezien, en dat procedures zijn ingebouwd om knelpunten op te lossen.

2.5. Verschijningsvormen van onrecht

Wij hebben ons bezonnen op fenomenen, die in het sociaal domein bestaan en leiden tot onrecht. Onrecht omschrijven wij als een tekort aan rechtvaardigheid. Het streven naar rechtvaardigheid is vormgegeven in het recht. Toepassing van recht is meestal rechtmatig. Meestal is dat wat rechtmatig is, tenminste bedoeld als rechtvaardig. Indien een rechtmatige regeling onrecht veroorzaakt, kan dit zijn oorzaak vinden in een voor bepaalde mensen niet passende regelgeving, een niet passend proces van uitvoering van de regeling, in knelpunten in de relatie met andere regelingen, en in functioneringsgebreken op enig niveau. Deze oorzaken leiden tot fenomenen, die waarneembaar zijn. We hebben deze op het niveau van een regeling benoemd als chaos, vernietigende traagheid, onoverbrugbare achterstand, ontploffing, en uitzichtloosheid. Soms hopen verschillende fenomenen zich op. Wij omschrijven ze hier kort:

Chaos

Er is in het sociaal domein dan sprake van chaos, als een bedoelde uitwerking van een systeem of maatregel duurzaam ernstig is belemmerd door niet gewilde oorzaken. Duurzaam betekent hier, dat op korte termijn geen herstel mogelijk is.

Chaos ontstaat soms voor een enkele regeling, maar ook in de samenhang van regelingen.

Chaos ontstaat bijvoorbeeld, indien een burger tegenstrijdige bevelen of prikkels ontvangt vanuit een en dezelfde overheid, zoals: zorg dat je inkomen stijgt, terwijl ook een verbod van het maken van nieuwe schulden geldt; dit laatste is een onvermijdelijk gevolg van een inkomensverhoging, omdat dan verstrekte voorschotten op toeslagen moeten worden terugbetaald

Vernietigende traagheid

Bevoorschotting duurt heel lang omdat andere procedures zoals erkenning van voorziening zoals kinderdagverblijf niet zijn afgerond; de reeks van voorschotten loopt op tot bedragen die niet zijn terug te betalen.

Correctie van aan overheidszijde gemaakte fouten duurt zo lang dat onherstelbare schade bij burgers is aangericht.

Herstel van inconsistenties vindt alleen plaats door nieuwe wetgeving, die veel te traag plaats vindt met onherstelbare schade.

Onoverbrugbare achterstand

Met name ten onechte getroffen jongeren lopen zo grote achterstanden op in ontwikkeling dat die niet meer zijn te overbruggen.

De kosten van herstel zouden enorm zijn. Ook bij herstel blijft een gat in het leven achter.

Een schrijnend voorbeeld betreft jongeren, die hun opleiding hebben afgebroken om met werk hun ouders te helpen schulden terug te betalen.

Ontploffing

De casuïstiek ontploft in volume en/of ernst waardoor de voor herstel noodzakelijke deskundige capaciteit niet is op te brengen.

Dit doet zich tot op heden voor bij pogingen om grote aantallen mensen te compenseren voor ten onrechte eerder ingestelde vorderingen tot terugbetaling van voorschotten.

Uitzichtloosheid

Er komt maar geen eind aan een schadelijke onterechte situatie. Herstel kan alleen plaats vinden door nieuwe schade te veroorzaken.

Een voorbeeld is te vinden, als na een groot aantal jaren een eerdere beslissing om iemand niet arbeidsongeschikt te verklaren wordt teruggedraaid met gelijktijdige toekenning van een uitkering over dezelfde reeks van jaren. Eerdere toeslagen en ook bijvoorbeeld steun voor rechtshulp vereisen dan ook weer correctie. Enzovoorts.

Ook combinaties van zojuist genoemde fenomenen komen voor.

2.6. Vormen van onrecht

Onrecht komt tot stand in concrete gevallen. Wij richten onze analyse vooral op gevallen, waarin onrecht burgers overkomt. Veroorzaking van onrecht kan zijn gelegen in het functioneren van personen, maar ook in gebreken in regels of in samenhang van regels, fouten in procedures of berekeningen, en ongelukken. Om gevoel te krijgen voor wat er allemaal kan gebeuren volgt hier een “rijke” casus.

Een analyse van een specifieke casus, opgetekend tot ultimo 2022

Hoe goed we het systeem ook inrichten, er zullen altijd dingen fout gaan. Vaak gaat het daarbij om incidentele fouten, waardoor één of enkele burgers benadeeld worden. Soms gaat het om grootschalige fouten, zoals in het geval van het toeslagenschandaal of “Groningen”. De reflex van de overheid bij het herstellen van de schade als het gevolg van systeemfouten is om een herstelproces in te richten, waarin de nadruk ligt op

rechtmatigheid en efficiency. Dit gebeurt vanuit de behoefte om iedereen gelijk te behandelen en om de kosten van het herstel in de hand te houden.

De nu volgende analyse neemt de hersteloperatie van het toeslagenschandaal als uitgangspunt. Niet zozeer omdat deze operatie tot de verbeelding spreekt, maar vooral omdat er belangrijke lessen uit te trekken zijn, ook voor andere situaties waarin mensen de dupe worden van fouten van de overheid. De rode draad daarin is een eenzijdige focus op rechtmatigheid en efficiency.

De buitenproportionele aandacht voor rechtmatigheid is het gevolg – wrang genoeg – van het toeslagenschandaal zélf. Dit vond zijn oorzaak in een systeemarchitectuur, die gebaseerd was op de volgende uitgangspunten:

- Geef een voorschot, als het plausibel is, dat een burger rechthebbende is;
- Neem de tijd om na te gaan of de voorschotontvanger inderdaad rechthebbende is;
- Vorder het voorschot dat achteraf ten onrechte is verschaft terug.

Ten tijde van de toekenning van de voorschotten was een groot aantal kinderopvang instellingen nog niet voorzien van een vergunning. Werd het verzoek om een vergunning niet toegekend, dan was achteraf de client geen rechthebbende. De terugvordering van voorschotten

Toen het schandaal rond 2017 aan het licht kwam heeft de overheid als reactie hierop de financiële en juridische controle-afdelingen enorm uitgebreid. Dit draagt ertoe bij dat ambtenaren steeds meer tijd besteedden om rechtmatigheid te waarborgen, waardoor er steeds minder overblijft om beleidsdoelen te realiseren. Het gevolg is een groeiende kloof tussen de systeemwereld waar ambtenaren zich in bevinden en de leefwereld van de burgers voor wie zij het doen.

De begrippen systeemwereld en leefwereld werden in de jaren '80 gepopulariseerd door de Duitse filosoof Jürgen Habermas. In zijn boek *Theorie des kommunikativen Handelns* uit 1981 associeert hij de systeemwereld met strategisch handelen en de leefwereld met communicatief handelen. In zijn analyse bestaat het risico dat de systeemwereld de leefwereld gaat 'overwoekeren'. Habermas had een vooruitziende blik, want dit is precies wat er aan de hand is: de systeemwereld heeft niet alleen de overhand, maar dringt ook de leefwereld van gedupeerden binnen.

Om de kloof te overbruggen moeten we volgens Habermas de leefwereld centraal stellen. Niet alleen de leefwereld van burgers, maar ook die van ambtenaren. Habermas beargumenteert dat we, om onze strategische doelen te kunnen realiseren, eerst tot een gedeeld begrip moeten komen. Hij noemt dit 'communicatief handelen'. Als we Habermas' visie toepassen op het oplossen van het toeslagenschandaal en op tal van andere complexe uitdagingen waar de overheid voor staat, betekent dat vooral dat we telkens verschillende perspectieven bij elkaar moeten brengen. Complexe problemen kunnen alleen worden opgelost door inzet van verschillende expertises. Daarnaast vraagt het dat we steeds met elkaar en met burgers in gesprek blijven om (wederzijds) begrip te krijgen.

Het toeslagenschandaal vraagt niet alleen een financieel-juridisch perspectief, maar ook een sociaal-psychologisch, moreel-ethisch en organisatorisch-systemisch perspectief. In

de volgende paragrafen lichten we deze verschillende perspectieven toe, waarna we proberen tot een synthese te komen.

1. Het financieel-juridisch perspectief

Bij de Rijksoverheid, en zeker bij het ministerie van Financiën, zijn legaliteit en rechtmatigheid leidende principes. Het legaliteitsbeginsel houdt in dat elk handelen van de overheid een basis moet hebben in de wet. Rechtmatigheid betekent dat de overheid alleen uitgaven mag begroten en doen die in overeenstemming zijn met wettelijke regelingen en verordeningen. Naast het rechtmatigheidsdenken speelt ook het efficiencydenken een belangrijke rol bij het ministerie van Financiën. Rechtmatigheid en efficiency zijn twee belangrijke principes. Het rechtmatigheidsbeginsel is één van de fundamenteën van onze democratische rechtstaat. En het geldt dat we besteden is belastinggeld dat burgers hebben opgebracht, dus daar moeten we zuinig mee omgaan.

De drang naar rechtmatigheid slaat echter in dit geval door. Elke activiteit wordt langs de lat van de rechtmatigheid gelegd en als iets volgens de regels niet kan, dan kan het niet, wordt beweerd. Terwijl je soms ook moet constateren dat de regels niet deugen, of moet kijken hoe het wél kan. Daar komt bij dat de controle op rechtmatigheid bij aparte afdelingen is belegd, die deze controle als hun belangrijkste taak hebben. Hun taak is dus niet het realiseren van beleidsdoelen, maar het controleren van rechtmatigheid. Zo wordt rechtmatigheid het leidende principe en dat kan nooit de bedoeling zijn. Voorop zou altijd moeten staan welke beleidsdoelstelling we met elkaar willen realiseren. En daarna komt de vraag aan de orde hoe dit rechtmatig, of in ieder geval zo rechtmatig mogelijk, kan.

Kortom, rechtmatigheid is een belangrijk uitgangspunt, maar wanneer het uit balans is en er niet meer met andere uitgangspunten in samenhang wordt gezien is het levensgevaarlijk. Of – in de woorden van Habermas – dan gaat de systeemwereld de leefwereld ‘overwoekeren’. Dit zien we nu op meerdere fronten gebeuren; niet alleen bij het toeslagenschandaal. Er is een groeiende groep mensen die zich afkeert van de overheid. Met als extremen de boeren, klimaatactivisten, complotdenkers en Groningers. Het debat wordt natuurlijk gedomineerd door deze extremen, maar daaronder is een nog onzichtbare veenbrand aan het woeden van een veel grotere groep die het vertrouwen in de overheid kwijt is. Ze voelen zich niet gehoord en begrepen en voelen zich bedreigd in hun identiteit of hun bestaanszekerheid.

De weg uit dit dal van maatschappelijk ongenoegen is niet gemakkelijk. Maar onderdeel van de oplossing is de leefwereld en de systeemwereld weer meer bij elkaar brengen. En een belangrijke randvoorwaarde daarvoor is het inbrengen van meerdere perspectieven, naast het financieel-juridische perspectief.

2. Een sociaal-psychologisch perspectief

In reactie op het uitbreken van het toeslagenschandaal werd in allerijl een regeling opgetuigd. De kern hiervan was een financiële compensatieregeling voor gedupeerden. In het voorjaar van 2021 groeide het besef dat alleen financiële compensatie niet voldoende was om het leed te herstellen. Ook de Tweede Kamer constateerde dat aan behoeften van ouders niet gemakkelijk te voldoen is door een ‘crisisorganisatie die gericht is op zo snel mogelijk schadevergoeding realiseren’ en ‘misschien minder geschikt is om een individueel en waar nodig intergenerationeel traject te begeleiden’. Een motie van de

leden Van Raan en Simons, waarin de regering verzocht werd ‘het proces van heling centraal te stellen bij het herstellen van de schade voor de slachtoffers van de toeslagenaffaire’⁵ werd met 122 stemmen voor en 30 stemmen tegen aangenomen.

In de zomer van 2021 werd besloten de aanpak van het toeslagenschandaal te ‘herijken’. Tijdens het herijkingsproces was er veel meer aandacht voor het sociaal-psychologisch perspectief. Kort na de zomer van dat jaar werden er gesprekken gehouden met meer dan 1.000 gedupeerden. Uit de gesprekken met gedupeerden kwam een aantal rode draden naar voren:

- Gedupeerden hebben universele behoeften als gehoord worden en erkenning krijgen. Het huidige herstelproces komt niet tegemoet aan deze basisbehoeften.
- Gedupeerden willen heel graag verder met hun leven; ze willen perspectief. Tegelijkertijd ervaren zij op veel terreinen van het leven – gezondheid, werk/opleiding, gezin, woning, geldzaken - nog (zeer) ernstige problemen. Deze problemen zijn sinds het starten van de hersteloperatie vaak verergerd.
- Het vertrouwen in de overheid is erg laag bij gedupeerden. De overheid is in hun ogen de dader. Dat verhoudt zich slecht tot het gegeven dat de overheid bepaalt wie hoeveel compensatie krijgt. En het helpt ook niet bij het accepteren van hulp van diezelfde overheid.

Daarnaast werd de hulp ingeroepen van een groot aantal experts. Het ging daarbij om wetenschappers en mensen uit de praktijk. Daarbij kwamen juridische, economische, psychologische en sociale perspectieven op tafel én werden uitvoeringstechnische aspecten belicht. De experts kwamen samen tot een aantal aanbevelingen:

- Het is essentieel de gedupeerden zeggenschap te geven over het proces. Dit geldt zowel op individueel als op collectief niveau.
- Op individueel niveau betekent dit dat je afstand zou moeten nemen van het gejuridiseerde proces dat door de Belastingdienst wordt gehanteerd voor de afhandeling van het financieel herstel.
- Een vaststellingsovereenkomst⁶ is één van de manieren waarop dat zou kunnen. Een andere mogelijkheid is om te komen tot een massa schadeconstructie.
- Op collectief niveau betekent het dat je gedupeerden zélf (mede) moet laten bepalen hoe het herstelproces eruitziet. En ook welke symbolische vorm daarbij past. In een persoonlijk gesprek zou je van persoon tot persoon erkenning moeten geven, moeten luisteren en samen moeten bespreken wat nodig is om gedupeerden perspectief te geven op een nieuwe start.
- De inzet van ervaringsdeskundigen kan bijdragen aan het vergroten van het empathisch vermogen van de organisatie.

⁵ Motie van de leden Van Raan en Simons over het proces van heling centraal stellen (2022). <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2021Z10240&did=2021D22448>

⁶ De essentie van een vaststellingsovereenkomst is dat twee partijen – in dit geval de overheid en de gedupeerde – een overeenkomst sluiten waarin ze onderling afspraken maken, in dit geval over de financiële compensatie die de gedupeerde ontvangt.

Begin december stuurde staatssecretaris Van Huffelen de opbrengsten van de herijking naar de Tweede Kamer⁷. Vervolgens gebeurde er een halfjaar lang vrijwel niets met deze opbrengsten. Over hoe dat zit kom ik terug in de paragraaf systemisch-organisatorisch perspectief.

3. Een moreel-ethisch perspectief

In de herijking ontbrak nog het moreel-ethische perspectief. In het voorjaar van 2022 werd dit perspectief alsnog ingebracht door een groep ethici van de Universiteit Utrecht⁸. De ethici pasten een kompas van morele waarden toe op de hersteloperatie. Zij constateerden dat de hersteloperatie op een aantal fronten op gespannen voet staat met deze universele waarden. Zij maakten onderscheid tussen individuele waarden, publieke waarden en proceswaarden.

De ethici beschreven vijf individuele waarden.

- *Waarde 1: materieel welzijn.*
Hierbij gaat het om materiële bestaansvoorwaarden. De hersteloperatie compenseert financieel verlies en financiële schade. Het is wenselijk om de daadwerkelijke schade te vergoeden.
- *Waarde 2: immaterieel welzijn.*
Dit betreft zaken als familierelaties, mentale gezondheid en sociale contacten. De huidige operatie gaat gepaard met stress en onzekerheid. Die levert extra gezondheidsschade op. De lange duur van het proces draagt hier verder aan bij. Het is wenselijk om snel herstel te bieden.
- *Waarde 3: individueel handelingsvermogen.*
Dat is het vermogen om het eigen levenspad vorm te kunnen geven. Gedupeerden zien nu geen kans om door te gaan met het leven, wegens het gebrek aan closure. Ook hiervoor is snel herstel gewenst.
- *Waarde 4: collectief handelingsvermogen.*
Dit gaat over het vermogen om samen met anderen de condities van het eigen leven vorm te geven. Nu is er beperkt samenwerking met georganiseerde ouders. Het is wenselijk om deze samenwerking te verdiepen, zodat een deel van de regie bij ouders komt.
- *Waarde 5: erkenning.*
Hierbij gaat het om sociale erkenning en respect voor de gemaakte keuzes en de identiteit. Nu is er beperkt sprake van erkenning, bijvoorbeeld door een brief met excuses. Er is behoefte aan verdieping hiervan, op intermenselijk niveau tussen betrokkenen aan beide zijden.

Bij publieke waarden is het kader: het herstel van vertrouwen naar de samenleving toe.

⁷ Kamerbrief over opbrengsten herijking aanpak hersteloperatie kinderopvangtoeslag (2021).
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/12/03/kamerbrief-over-opbrengsten-herijking-aanpak-hersteloperatie-kinderopvangtoeslag>

⁸ <https://www.uu.nl/nieuws/focus-bij-herstel-toeslagenaffaire-op-meer-dan-de-materiele-schade>

- *Waarde 6: democratische verantwoordelijkheid.*
Daartoe moet politiek verantwoording gedaan worden over de gemaakte beleidskeuzes. Dat is nu beperkt gebeurd door de val van het Kabinet over de toeslagenkwestie. Er zou blijvende verantwoording moeten plaatsvinden.
- *Waarde 7: herstel van de rechtsorde.*
Hierbij gaat het over rechtsherstel als vitale uitdrukking van het herstel van de rechtsstaat. Dit hangt samen met het vorige punt. Herstel van de rechtsorde heeft nog beperkt plaatsgevonden. Dit zou alsnog zo spoedig mogelijk moeten gebeuren.
- *Waarde 8: maatschappelijke heling.*
Dit gaat over een proces waarin de samenleving uitdrukking geeft aan de collectieve verantwoordelijkheid voor door de staat toegebracht leed. Hier is tot eind 2022 niets aan gedaan. Het is wenselijk om een vorm te kiezen waarmee de maatschappelijke impact van het toeslagenschandaal recht wordt gedaan.

Tenslotte beschrijven de ethici twee proceswaarden.

- *Waarde 9: empathie.*
Het vermogen tot begrijpen van en verplaatsen in de ander. Deze dimensie heeft nog te weinig aandacht gehad.
- *Waarde 10: lerend vermogen.*
Het vermogen om fouten uit het verleden te vermijden. Specifiek ook het vermogen om voorbij de ‘afvinkcultuur’ waarborgen voor resultaat te organiseren. Ook deze dimensie heeft nog te weinig aandacht gehad.

De ethici doen een aantal aanbevelingen, die veelal in lijn liggen met de aanbevelingen van de deskundigen die in de herijking werden geraadpleegd:

1. Zorg voor een spoedige en royale afhandeling van de daadwerkelijke schade. De vaststellingsovereenkomst is hierbij de belangrijkste optie.
2. Geef (een vertegenwoordiger van) ouders een meebeslissende stem in de organisatie van het proces.
3. Organiseer een proces van ontmoeting van mens tot mens, waarin erkenning van het leed centraal staat.
4. Houdt bij de communicatie rekening met het effect op alle morele waarden.
5. Organiseer een door de ouders ondersteunde symbolische vorm om maatschappelijke heling tot stand te helpen brengen.
6. Bevorder het empathische vermogen en het gebruik van ervaringskennis binnen de organisatie.
7. Creëer een duidelijke zichtbare erfenis van geleerde lessen voor de omgang van de overheid met burgers.

4. Een organisatorisch-systemisch perspectief

Kortom, rechtmatigheid is goed, mits met mate. De doorgeslagen aandacht voor rechtmatigheid zorgt ervoor dat voor veel gedupeerden van het toeslagenschandaal de situatie eerder verslechtert dan verbetert. Het herstelproces is gejuridiseerd en gedupeerden zitten vast in hun strijd tegen de overheid. Er is geen ruimte om een nieuwe start te maken en op alle terreinen van het leven van gedupeerden stapelen de problemen zich nog verder op. Om dit te doorbreken is het nodig, zoals we zagen, om ook andere perspectieven toe te laten dan alleen het financieel-juridische. Deze perspectieven zijn niet verrassend. Ze gaan over de universele behoeften van mensen aan erkenning en universele waarden als welzijn. Dit roept de vraag op waarom het niet lukt om deze perspectieven een structurele plek te geven.

Daar is een systemische verklaring voor. Het systeem waarin rechtmatigheid de overhand heeft houdt zichzelf in stand. Het trekt mensen aan die zich erin thuis voelen. Voor verandering van het systeem heb je tegenkrachten nodig. Maar zolang die tegenkrachten een kleine minderheid vormen, worden ze door het systeem afgestoten. Of ze passen zich aan het systeem aan.

Wat er nodig is, is vooral het organiseren van tegenkracht. Zorgen dat deze tegenkracht ruimte krijgt om dingen anders te doen. Dit lijkt simpel, maar is ongelooflijk ingewikkeld. Het betekent dat er vanuit de ambtelijke en politieke top de wil moet zijn om ruimte en mandaat te geven aan andere perspectieven. En dus om controle los te laten. Mensen die andere perspectieven inbrengen moeten bovendien een kritische massa vormen.

Hier ligt ook een rol voor politiek en media. De politieke afrekencultuur draagt ertoe bij dat ambtenaren vooral bezig zijn om de bewindspersoon uit de wind te houden, in plaats van datgene te doen wat nodig is om het probleem op te lossen. De angst om fouten te maken is groter dan de behoefte om het goede te doen. Daarmee dragen politiek en media bij aan instandhouding van het systeem.

Tenslotte is het noodzakelijk om continu voeling te houden met de mensen om wie het gaat. Om met ze in gesprek te blijven, hun leefwereld te begrijpen en wederzijds begrip te kweken. Voor het niet-materiële deel zou het primaat voor de hersteloperatie bij ouders zélf moeten liggen. Dat is best lastig, omdat ouders een diverse groep vormen, die het niet noodzakelijk altijd met elkaar eens is. Er zijn verschillende oudergroeperingen, maar geen enkele groepering vertegenwoordigt álle ouders. Het ouderpanel heeft een onmogelijke opdracht: in de ogen van een deel van de ouders zijn zij onderdeel van het systeem, omdat ze door de overheid in het leven zijn geroepen. Daar kan het ouderpanel zelf overigens niets aan doen. In Almere slaagt de overheid er wel in om deze omkering te realiseren. Daar zijn lessen te trekken voor de aanpak door de rijksoverheid.

Deze veranderingen zijn niet alleen nodig voor de hersteloperatie van het toeslagenschandaal. Op veel beleidsterreinen staat de overheid voor grote uitdagingen, zoals bestaanszekerheid, klimaat en gezondheid. Wil de overheid enige kans van slagen hebben om deze uitdagingen het hoofd te bieden, dan zal ze een multidisciplinaire aanpak moeten volgen. Dat is niet gemakkelijk, maar wel nodig.

De zojuist gepresenteerde casus bevat een groot aantal elementen die in dit betoog in meer algemene zin aan de orde zijn. De uiteenlopende perspectieven, de rangorde van de in het geding zijnde waarden, de beschrijvingen van ontsporing, zij vormen onderwerp van bespreking in het vervolg.

Schrijnend komt naar voren, dat onvoldoende aansluiting tussen algoritme en casuïstiek, tussen bedoeling en uitvoering, traagheid in het overheidshandelen, onvoldoende zicht op wat een overheidsinterventie voor burgers betekent, maar ook het ontbreken van een menselijke blik over het functioneren van een regeling, en het pas dan tot correctie van onrecht komen, nadat onherstelbare schade is aangericht in het leven van velen samen een giftige cocktail opleveren waar iedereen achteraf machteloos naar zit te kijken.

2.7. Soorten van noodzakelijke analyse

Wij volvoeren een analyse vanuit een klein aantal op de voorgrond tredende perspectieven.

2.7.1. Vanuit dienstverleningsperspectief

De overheid is niet alleen een regelgever, maar verleent ook zelf diensten aan burgers of laat deze door derden onder haar verantwoordelijkheid verlenen. Als regelgever draagt zij de verantwoordelijkheid voor de samenhang met alle overige overheidsinterventies in het leven van burgers.

Als dienstverlener treedt zij op te midden van tal van andere dienstverleners. Bijzonder aan de overheid is, dat de diensten aan de zijde van burgers meestal slechts ten dele vrijwillig zijn. De bijzondere positie van de overheid komt ook in dienstverlening naar voren als enige actor die zich van dwang kan bedienen, en bij wie de dienst niet het karakter van een contract heeft.

De voordelen van coördinatie komen immers vooral tot optimale verwezenlijking, als mogelijkheden bestaan om free riders of andere parasieten uit te sluiten. Het besef is levendig, dat een maatschappij waarbinnen het 'ieder voor zich' is, niet goed functioneert. Er is geen plek voor het grotere belang en strategische kaders en is daarbij is ze ook nog eens weinig effectief en efficiënt. Juist het in gezamenlijkheid organiseren van taken zorgt ervoor dat deze taken op een effectieve en efficiënte wijze worden ingericht en het grotere gemeenschappelijke belang bewaakt wordt. Daarbij zal er ook sprake zal van innovatie en ontwikkeling op basis van het lerend vermogen van de organisaties en instituties die zich met genoemde taken bezighouden. Algemeen aanvaard is, dat de overheid produceert, wat op een markt nooit tot stand zou komen: collectieve goederen, correctie van ongunstige externe effecten en herverdeling.

De huidige totale omvang van overheidsactiviteit stemt tot zorg, omdat naar veler oordeel de kwaliteit van wat de overheid voortbrengt onvoldoende is geborgd, onder meer door gebreken in samenhang en tekortkomingen in de kwaliteit van dienstverlening. Tekorten

aan kwaliteit hebben veel verschillende oorzaken. Elders in deze analyse is uitvoerig stilgestaan bij ontwerpfouten in de arrangementen, die de diensten vormgeven.

Daarnaast is het proces dat de voor diensten beschikbare middelen bepaalt, een hoofdverantwoordelijke. Doordat taken niet zijn beschouwd als integraal onderdeel van het functioneren van ons als maatschappij maar feitelijk als kostenposten op de begroting heeft men vanuit deze laatste zienswijze bij veel bezuinigingsrondes telkens de kaasschaaf gehanteerd met een normatieve uitkomst als doel, te weten voor een (lager) budget wel dezelfde service/diensten verlenen los van de mate waarin de maatschappij ondersteuning nodig heeft. Daarbij is dus vooral gekeken naar het aspect van efficiëntie en niet naar dat van effectiviteit. Vrijgekomen gelden zijn deels niet aangewend voor innovatie en ontwikkeling van processen en werkwijzen waarmee de effectiviteit op peil of zelfs verbeterd zou kunnen worden, maar zijn uitsluitend als bezuiniging op de begroting ingeboekt.

Aan de gevolgen van vergaande digitalisering van dienstverlening is elders in deze analyse reeds aandacht besteed. Voor zover nabijheid van de dienstverlener een onderdeel van kwaliteit van de dienst is, tast de vergroting van afstand tussen overheden en burger die het gevolg is van digitalisering, ook op zichzelf de kwaliteit aan. Bovendien heeft digitalisering de mogelijkheid geschapen om de complexiteit van de diensten zelf te vergroten. Door de verschraling van het persoonlijk contact is de afstand tussen burger en overheid in praktische zin toegenomen. Mensen zijn en voelen zich meer een 'nummer' en het aanbrengen van enige nuance in de onderlinge relatie, en daarmee de mogelijkheid tot 'maatwerk' ontbreekt.

Het ontvangen van diensten is alleen mogelijk indien de burger beschikt over de competenties om met digitalisering uit de weg te kunnen. Dezelfde factoren die burgers in sterkere mate dan gemiddeld afhankelijk maken van overheidsdiensten zijn vaak de oorzaak van onvoldoende ontwikkeling van voornoemde competenties.

Er is sprake van een soort catch 22: digitalisering stelt in staat tot steeds omvangrijker en complexere dienstverlening, mogelijkheden die gretig zijn benut door wetgevers, en uitvoerders; de toegenomen massaliteit en complexiteit van de overheidsdienstverlening noodzaken vervolgens tot digitalisering en standaardisering, zodat de dreiging van de zojuist genoemde kwaliteitsgebreken onontkoombaar is.

Bovendien zal dezelfde ontwikkeling de kans vergroten, dat bepaalde groepen tussen wal en schip terecht komen.

Efficiency komt dus tot uitdrukking in enerzijds processen en systemen in te richten volgens de grote gemeenschappelijke deler en gaat daarmee voorbij aan de bijzonderheden/uitzonderingen op individueel vlak (en/of groepsgewijs) die altijd bestaan. Overheden hadden ook hier een deel van de besparingen moeten inzetten voor innovatie

en inhoudelijke ontwikkeling, rekening houdend met de omstandigheden maar haar taak is veelal als 'constante' beschouwd.

Met deze catch 22 is deels om te gaan door een optie op afwijkende behandeling te openen voor afwijkende gevallen. Hardheidsclausules voorzien hierin. Maar de capaciteit die nodig is om rechtvaardig te handelen vernietigt deels de bereikte efficiencywinst.

Van een countervailing power om paal en perk te stellen aan elephantiasis van overheidsdienstverlening is op wetgevend niveau geen sprake. Uitvoeringsorganisaties sputteren alleen over de grenzen aan hun verandercapaciteit. De Raad van State heeft onvoldoende werkelijk gezag in het parlement om het tij te keren.

Het recht bepaalt de rechten en plichten, die ieder als burger in een land heeft, onafhankelijk van diens wil. Zonder repercussies kan de burger afzien van zijn rechten, maar niet van zijn plichten. De relatie is dus niet horizontaal of vrijwillig.

De zeer omvangrijke dienstverlening door of onder verantwoordelijkheid van overheden vindt niet plaats volgens burgerlijk recht. In combinatie met automatisering heeft zich een ontwikkeling voltrokken, waardoor de positie van de burger wel zeer zwak is, zodra er iets misgaat. Een vergelijking met een private dienstverlener valt wel sterk in het nadeel van de burger uit.

De dienstverlenende overheid wordt steeds meer een grote anonieme partij waarmee slecht is te communiceren, veelal omdat de persoonlijke contacten zijn wegbezuinigd. De belemmeringen om als burger tijdig afwijkende omstandigheden te melden en te bespreken zijn aanzienlijk. Als je al weet, waar je terecht moet.

Voor overheden gelden nu andere normen dan voor haar burgers. Termijnen (ook bij de rechterlijke macht) worden strak gehanteerd voor de burgers maar de overheden komen deze veelal niet na. Los van het element van rechtsongelijkheid, betekent dit in de kern dat de overheden als dienstverleners haar taak niet naar behoren vervullen. Dit laatste zou binnen het uitvoerend apparaat tot ongemak of schaamte moeten leiden, maar die fenomenen zijn niet zichtbaar. Alleen bij extreem grote escalaties ontvangt men excuus maar eigenlijk gaat het daar niet om: de burger wil gewoon bediend worden op de wijze die we met elkaar hebben afgesproken.

De wijze waarin men zijn/haar gelijk zou kunnen halen als burger richting overheid is een weg met hoge drempels en kosten. Los van het feit dat veel burgers vanuit hun bagage niet in staat zijn dergelijke acties te ondernemen; wanneer men expertise inhuurt is het bovendien voor veel burgers niet betaalbaar.

Voor een belangrijk deel van de uitvoeringsorganisaties geldt, dat zij functioneren, alsof de overheid vooral gunsten verleent aan burgers, die zich dus ook heel dankbaar en bescheiden behoren te gedragen. Daartoe aangespoord door hun politieke principalen.

Met overdreven nadruk op opsporen en voorkomen van fraude, wat ook in de bejegening zijn sporen nalaat. Was het maar waar, dat “gemakkelijker maken” werkelijk een gedragskenmerk is van dienstverlenende overheden.

Het opereren van uitvoeringsorganisaties is vooral getekend door hun gehoorzaamheid aan de politiek, waardoor zij ook terughoudend reageren op opgelegde bezuinigingen, ook als die de kwaliteit van dienstverlening aantasten. In de politieke dialoog zijn de nadelige gevolgen van deze vorm van gehoorzaamheid slechts zelden belicht.

Uitgaande van algemeen aanvaarde kwaliteitskenmerken van diensten mag verkrijger van diensten staat maken op tijdigheid, leveringszekerheid, een behoorlijke en effectieve klachtenregeling, en een menswaardige bejegening. Er is geen reden te bedenken, waarom op deze punten andere principes zouden moeten gelden voor publieke dan voor private dienstverlening. Natuurlijk is in bureaucratische organisaties de angst om fouten te maken een belangrijke belemmering voor eigen initiatief, maar ook de belangrijkste private dienstverleners hebben dit kenmerk evenzeer.

Wat dient er dan te gelden in de praktijk, gebaseerd op adequate regelgeving?

1. Overheden leveren steeds op kwalitatief verantwoorde wijze diensten en stellen de desbetreffende organisaties en medewerkers daartoe ook in de gelegenheid. Adequate budgettering, regelruimte, het belonen van ideeën tot verbetering, het versterken van het lerend vermogen binnen organisaties en het permanent verrijken en verbeteren van competenties staan centraal staan als het gaat om de eigen medewerkers.
2. Overheden zijn bij dienstverlening gehouden aan dezelfde spelregels en kaders als haar burgers. Termijnen dienen te worden gerespecteerd, het niet nakomen van plichten tot het informeren van burgers, het je niet houden aan termijnen, e.d. dient consequenties te hebben in de vorm van schadeloosstelling voor getroffen burgers waarmee de mate van rechtsongelijkheid op dit vlak beperkt wordt.
3. Het zou dienstverleners sieren, als zij burgers adequaat informeren over hun rechten. De bestaande aanzienlijke onderconsumptie van publieke diensten heeft wederom van doen met competenties van burgers, maar ook met een informatietekort. De norm zou luiden: We praten met elkaar en niet over elkaar en spannen ons als overheid in om een optimale wijze van communicatie met de ‘klanten’ (burgers) te realiseren. Voor een grote behendige groep mag daarbij best gebruik worden gemaakt van AI en algoritmen, maar maak ook ruimte vrij voor de maatwerk situaties. Wees overigens ook kritisch op de uitkomsten na gebruik van AI en algoritmen; immers, wat we erin stoppen krijgen we er ook uit en fouten zijn (on)menselijk. Ook hier is de hardheidsclausule van belang: als de uitkomst van een rekenregel onevenredig onredelijk blijkt, moet er ruimte zijn tot bijsturing. Ook hier weer: het systeem is er niet voor het systeem zelf maar als hulpmiddel om de publieke taak als overheid invulling te geven.

4. Een lastig onderwerp is de kwaliteit van de wetgeving. Velen hebben er op gewezen, dat de spanningen in een gefragmenteerd parlementair speelveld nadelig uitwerken op de aandacht voor en dientengevolge de kwaliteit van wetgeving. Bovendien is de algehele complexiteit van het sociaal domein zo toegenomen, dat het begrip voor samenhang en interferenties regelmatig ernstig tekortschiet. Dientengevolge krijgt de Eerste Kamer een steeds politieker karakter, omdat novellen amendering in terugwijzende zin opleveren door een orgaan, dat niet het recht van amendering heeft. Daardoor dreigt haar reflexieve taak ter bewaking van het grote goed van goede en uitvoerbare wetgeving onder te sneeuwen. Eerder is hierboven al gewezen op het tekort aan daadwerkelijk gezag van de voornaamst wetgevingsadviseur, de Raad van State. Elders formuleren wij criteria voor verantwoorde wetgeving.
5. Dienstverlening is continu van aard. Aanpassingen van regelingen dienen steeds plaats te vinden in een procesgang, waarbij de verkoop tijdens de verbouwing doorgaat. Dat stelt grenzen aan omvang en intensiteit van veranderoperaties, met name op grond van schaarste aan capaciteit. Et is niet moeilijk om grandioze en verreikende veranderingen van het totale bestel te bedenken, maar extreem moeilijk zonder brokken te realiseren.

2.7.2. Vanuit systeemperspectief

Een systeem is een geordend geheel van relaties. Een systeem heeft een aantal gedaanten, waaronder meestal een juridische. Het functioneert op zichzelf, maar is vaak verbonden met andere. In een systeem binnen het sociaal domein is een aantal veronderstellingen omtrent de toestand van de wereld, en daarbinnen de situatie van groepen mensen vastgezet. Daarmee is een aantal normatieve oordelen in vaste patronen verbonden. Daaruit vloeien rollen, bevoegdheden, taken, plichten, geldstromen en handelingen voort. Iedereen weet wat hij moet doen en laten. Er is sprake van een geconstrueerde orde. De grondslag van deze orde kan zijn een gewoonte, een afspraak, en in onze samenleving is het vaak een wettelijke regeling. Zo is de architectuur gestold.

Als het systeem functioneert, scheidt het zijn eigen praxis.

Een systeem functioneert in een voortdurend veranderende wereld. Tot deze verandering behoren de eigen praxis en de reflectie daarop.

De uitdrukking “het systeem levert maatwerk” is een tautologie, of een onwaarheid. Vooraf is immers de doelgroep van het systeem gemodelleerd. Een aanspraak op een overheidshandeling ontstaat, doordat de belanghebbende in een situatie verkeert, die overeenkomt met de vastgelegde modellering. In technische termen, in de onafhankelijk variabelen van de rekenregel, die de aanspraak bepaalt. Voor deze groep is het systeem per definitie maatwerk. Onzeker blijft, of dit nu ook de groep is, die in de bovengenoemde

normatieve veronderstellingen was begrepen. Gezien de bestaande menselijke variëteit is dit onwaarschijnlijk.

De stolling die tot het systeem leidde verhindert soepele en snelle aanpassing aan verandering.

Bij het ontwerpen en praktiseren van systemen zijn verschillende professionele expertises betrokken. Elke vorm van professionele expertise is gekenmerkt door een eigen body of knowledge betreffende begrippen, methoden en andere elementen van een handelingslogica. Vandaag de dag zijn dat er tenminste vier in ieder systeem: de juridische, de financieel-economische, de ict (bouw en onderhoud), en de expertise aangaande de inhoud van de regeling. Deze vier zijn verantwoordelijk voor het functioneren van het systeem.

Bij de totstandkoming van een regeling domineren de eerste en de vierde, maar ook dan al is vanuit het ict domein de eis aanwezig, dat er geen vage begrippen in het ontwerp aanwezig zullen zijn, omdat ict daarmee niet goed kan omgaan.

Bij het mogelijk maken van uitvoering zijn vooral de tweede en de derde expertise aan de orde, terwijl vanuit de vierde randvoorwaarden zijn aangereikt.

Een wezenlijk knelpunt is, dat ieder van de vier de handelingslogica's van de overige drie niet of nauwelijks iets begrijpt. Samenwerking heeft dan ook meestal het karakter van het vinden van overeenstemming over diverse aspecten van de inrichting van het systeem, waaronder werkwijzen, die niet wezenlijk in strijd zijn met de kern van de eigen handelingslogica. Zo zijn de spanningen in een levende organisatie te beheersen. Maar dit gebeurt veelal in een situatie, waarin ieder van de betrokkenen denkt eervol de eigen professionele expertise te verdedigen, en zich niet of nauwelijks bewust is van het feit, dat daardoor een suboptimaal compromis is ontstaan.

Blijkt dit in de praktijk te disfunctioneren, dan ontstaat paniek, waarna bij het bedenken van een hersteloperatie ditzelfde spel zich nog eens herhaalt.

Het is door dit inzicht ook gemakkelijk te begrijpen, waarom het opvolgen van algemene aanbevelingen aangaande optimalisering van systemen meestal niet ter harte is genomen. Het moeizame karakter van de bereikte overeenstemming naast de bijna altijd aanwezige urgentie om een genomen politieke beslissing ASAP tot uitvoering te brengen is daarvoor de verklaring.

Bekende ontwerpeisen zijn dan ook regelmatig veronachtzaamd, zoals:

- Bezie in welk landschap van bestaande regelingen een nieuw ontwerp moet gaan functioneren, en identificeer interferenties en mogelijke loops vooraf;

- Schat de geleidelijk toenemende onzekerheid rondom de uitvoering als gevolg van exogene en endogene dynamiek vooraf in, en maak voor de omgang daarmee tevoren een voorziening;
- Vorm een idee omtrent de effecten voor de doelgroep door het uitvoeren van een beleidssimulatie en verwerk de resultaten in het ontwerp
- Zie tevoren onder ogen, hoe de consequenties van een uitvoeringsstoring zijn te reduceren tot een beheersbaar proces tot evenwichtsherstel; verwerk dit in het ontwerp
- Besef tevoren dat zich bij latere correctie van eerdere verkeerde beslissingen loops kunnen ontstaan, waaruit geen ontsnapping mogelijk is, en vermijd deze. Een voorbeeld (uit het leven gegrepen): een burger kreeg geen werk meer, en vroeg een wao uitkering aan; deze werd op medische gronden afgewezen; de burger kreeg geen inkomen meer en vroeg een bijstandsuitkering aan, die werd verstrekt, evenals juridische bijstand; na tien jaar won hij het proces tegen uwv en ontving met terugwerkende kracht een wao uitkering en een vergoeding voor gemaakte juridische kosten; de gemeente eiste vervolgens de bijstandsuitkering en vergoeding terug; als hij die zou betalen, zou hij voor de afgelopen tien jaar weer recht krijgen op een (lagere) bijstandsuitkering; etc., etc., etc.

2.7.3. Vanuit digitaliseringsperspectief

Digitalisering heeft het mogelijk gemaakt om relaties tussen overheden en burgers massaal te reguleren met beheersbare apparaatskosten. Een regeling wordt omgezet in een computerprogramma dat het mogelijk maakt om na gegevensinvoer omtrent individuele burgers te bepalen waarop deze burger recht heeft, c.q. waartoe hij verplicht is. We noemen een dergelijk programma ook wel algoritme.

Om de rol van digitalisering te begrijpen bezien we eerst bij wat uitvoeringsprocessen van de overheid (belastingheffing, toeslagen, etc.) in de kern zijn: bureaucratische processen. Deze vinden plaats in een bureaucratische omgeving. Bureaucratie is een term die wordt gebruikt om een organisatorisch systeem te beschrijven dat gekenmerkt wordt door in regels vastgelegde procedures, verdeling van verantwoordelijkheid, hiërarchie en onpersoonlijke relaties. Er is sprake van een strikte hiërarchie wanneer beslissingen van boven naar beneden worden genomen en waarbij informatie en communicatie lopen volgens vaste kanalen. Formele regels en procedures zijn essentieel en dienen als leidraad voor het handelen van ambtenaren. Hoewel bureaucratie bedoeld is om stabiliteit, efficiëntie en rechtvaardigheid te bevorderen, kan deze ook resulteren in trage besluitvorming, inflexibiliteit en een gebrek aan persoonlijke betrokkenheid en creativiteit. Bureaucratische systemen kunnen vatbaar zijn voor verstoppingen, waarbij het naleven van regels belangrijker wordt dan het bereiken van het doel.

Bureaucratie en digitalisering

De digitalisering van de samenleving begon in de tweede helft van de 20e eeuw. Belangrijke mijlpalen waren de uitvinding van de computer in de jaren 40 en 50, de opkomst van de personal computer in de jaren 70 en 80 en de introductie van het internet in de jaren 90. Recent is daaraan AI toe te voegen.

Digitalisering geeft op verschillende manieren een impuls aan bureaucratieën:

1. *Automatisering*: Digitalisering kan helpen bij het automatiseren van bureaucratische processen. Door papierwerk en handmatige taken te vervangen door geautomatiseerde systemen, kan digitalisering de efficiëntie verhogen, doorlooptijden verkorten en kosten besparen. Dit kan leiden tot minder menselijke tussenkomst.
2. *Verbeterd gegevensbeheer*: Digitalisering maakt het mogelijk om gegevens elektronisch op te slaan, te beheren en te delen. Het kan helpen bij het verminderen van fouten en inconsistenties in gegevens, waardoor de kwaliteit en betrouwbaarheid van bureaucratische processen toenemen. Ook kan het informatie-uitwisseling vergemakkelijken, waardoor samenwerking en coördinatie verbetert.
3. *Transparantie en toegankelijkheid*: Digitalisering kan bijdragen aan het vergroten van transparantie in bureaucratische processen. Het maakt het gemakkelijker om informatie openbaar te maken en beschikbaar te stellen aan burgers. Digitale kanalen kunnen ook de toegang tot diensten en informatie verbeteren, waardoor burgers minder bureaucratische drempels ervaren.

Digitalisering brengt echter ook risico's met zich mee. Zo kunnen problemen ontstaan met betrekking tot privacy, cybersecurity en de digitale kloof tussen degenen die wel en geen toegang hebben tot digitale middelen. Het belangrijkste risico in dit verband is te weinig menselijke betrokkenheid. In korte tijd kunnen grote aantallen handelingen/besluiten geautomatiseerd worden afgehandeld zonder menselijke tussenkomst. Fouten, onrechtvaardige beslissingen of uitkomsten met onevenredig grote gevolgen kunnen daardoor lang onopgemerkt blijven.

Bedenk hierbij dat algoritmen altijd bestaan uit een gelimiteerd aantal onafhankelijk variabelen. Variabelen die niet in het algoritme zitten worden ook niet meegewogen. De consequentie daarvan is dat gelijke behandeling beperkt blijft tot de geselecteerde variabelen. Omstandigheden die een mens vanuit praktisch of moreel oogpunt wel kan laten meewegen in zijn besluit, laat een computer buiten beschouwing. Dit kan ertoe leiden dat de uitkomst van een geautomatiseerd proces strikt genomen weliswaar klopt, maar toch als onredelijk of onrechtvaardig wordt ervaren. Als er vervolgens ook geen mogelijkheid is om de uitkomst aan te vechten en te laten corrigeren dan kan dit leiden tot gevoelens van onbegrip en onrechtvaardigheid bij de betrokkenen. Het ontbreken van de mogelijkheid om tussentijds door een menselijke interventie onrechtvaardigheid te corrigeren leidt dus tot een mogelijke kloof tussen rechtmatigheid en rechtvaardigheid.

Rol van digitalisering in de toeslagenaffaire

Vanaf de jaren 90 is de Belastingdienst begonnen met het digitaliseren van werkprocessen. Een belangrijk moment was de introductie van het elektronisch aangifteprogramma voor de inkomstenbelasting in 1995. Stap voor stap zijn aangifte- en later toeslagenprocessen gedigitaliseerd.

In de toeslagenaffaire heeft digitalisering een belangrijke rol gespeeld bij het ontstaan en escaleren van het probleem. De toeslagenaffaire draaide om het systeem van kinderopvangtoeslag, waarbij ouders, vaak ten onrechte, werden beschuldigd van fraude en grote bedragen aan toeslagen moesten terugbetalen. Digitalisering speelde hier op verschillende manieren een rol in:

1. *Automatische gegevenskoppeling*: Om de efficiëntie te verhogen en fraude te voorkomen, werd het systeem van kinderopvangtoeslag gekoppeld aan andere overheidsdatabases, zoals die van de Belastingdienst en de Sociale Verzekeringsbank. Dit leidde echter tot problemen, omdat kleine inconsistenties in de gegevens automatisch als fraude werden geïnterpreteerd, zonder dat ouders de kans kregen om deze fouten te herstellen.
2. *Geautomatiseerde besluitvorming*: Het systeem van kinderopvangtoeslag was gebaseerd op geautomatiseerde besluitvorming, waarbij computers algoritmen gebruikten om te bepalen wie wel of geen recht had op toeslagen. Dit leidde ertoe dat ouders werden geconfronteerd met voor hen onbegrijpelijke beslissingen waar ze geen inzicht in hadden.
3. *Gebrek aan menselijke controle*: Er werd sterk vertrouwd op geautomatiseerde controle processen, met minimale menselijke tussenkomst. Dit betekende dat er weinig ruimte was voor menselijke beoordeling of empathie bij het behandelen van individuele gevallen. Fouten en onrechtvaardige beslissingen werden daardoor niet tijdig opgemerkt of gecorrigeerd.
4. *Complexe IT*: De Belastingdienst had te maken met verouderde IT-systemen en complexe infrastructuur. Deze systemen waren niet goed op elkaar afgestemd, waardoor informatie niet altijd correct werd verwerkt en gedeeld.

De toeslagenaffaire heeft geleid tot een brede discussie over de rol van digitalisering binnen de overheid en de noodzaak van menselijke controle, transparantie en verantwoordingsmechanismen bij geautomatiseerde processen.

Samenvattend

- Veel belangrijke bureaucratische processen zijn de afgelopen decennia verregaand gedigitaliseerd. De rol van mensen in deze uitvoeringsprocessen is daardoor tot het minimum gereduceerd. Besluitvorming over casus vindt tegenwoordig op grote schaal plaats met weinig menselijke tussenkomst en amper menselijke controle.

- Het digitaliseren van bureaucratische processen biedt duidelijke voordelen, zoals meer efficiëntie, een lagere foutgevoeligheid, het vergroten van de transparantie en het vergroten van de toegankelijkheid van informatie. Het op grote schaal uitvoeren van bureaucratische processen is niet langer afhankelijk van de mens als onzekere en tijdrovende factor.
- Aan de ontmenselijking van bureaucratische processen kleven ook risico's. Fouten, onrechtvaardige beslissingen of uitkomsten met onevenredig grote gevolgen kunnen lang onopgemerkt door de overheid blijven. Een gebrek aan menselijke beoordeling en empathie kan leiden tot gevoelens van onrechtvaardigheid of onbegrip bij burgers.
- Bij het berekenen van de apparaatskosten van een regeling is veel gewezen op de zeer lage marginale kosten voor primaire beslissingen, maar veel minder op de zeer hoge voor bezwaar en nog veel hogere voor beroep.
- De starheid van gedigitaliseerde systemen, met zeer hoge kosten voor software vernieuwing, verhindert tijdige correctie en andere noodzakelijke inspanningen.

2.7.4. Vanuit burgerperspectief

De burger ervaart zijn leven als een geheel, krijgt te maken met het gezamenlijk effect van alle overheidsinterventies tegelijk. Hij moet tal van plichten tot levering van informatie nakomen om aanspraak te kunnen maken op toeslagen en uitkeringen. Laat hij na aanspraak te maken, dan gebeurt er niets. Komt hij voornoemde verplichtingen niet na, dan gebeurt ervan alles, van terugvordering tot boetes en andere sancties, zelfs ontneming van rechten. Zoals hierboven aangestipt, neemt de overheid daarentegen het vaak niet zo nauw met termijnen, die in veel gevallen ook voor haar gelden. Voor zover de burger aan overheidszijde een ambtenaar waarneemt, zal hij ontdekken, dat deze ambtenaar zich slechts met een zeer gering deel van de burgerleefwereld bezighoudt, te weten een van de talloze regelingen die voor de burger relevant zijn. Bovendien beleeft de ambtenaar deze in het licht van zijn taakstelling, die steeds op rechtmatigheid is gericht.

Steeds doemt weer de paradox op, dat een tekort aan bepaalde competenties aan de zijde van de burger leidt tot een veelvoud aan relaties met overheden, die op hun beurt een accumulatie opleveren van verplichtingen om overheden informatie te verschaffen, welke verplichtingen nu precies een beroep doen op de competenties, waar deze burger nu juist een tekort aan heeft. Bovendien zijn deze burgers financieel niet in staat om advies van deskundigen in te roepen. Maar het op de voorgrond plaatsen van deze paradox roept het gevaar op, dat de aandacht verslapt voor het echte probleem, de complexiteit van het stelsel en van afzonderlijke regelingen.

Vaak is elders betoogd, dat de overheid in een systeemwereld vertoeft, en de burger in een leefwereld. Dit betoog is in zoverre onjuist, dat het veelvoud aan betrekkingen tussen overheden en een burger deze laatste nu juist binnen voert in een systeemwereld van plichten waaruit geen ontsnapping meer mogelijk is.

Alleen vanuit de burger is de totale samenhang van alle regelingen op passende wijze te analyseren. Deze zou dan ook bij iedere additionele regeling moeten plaats vinden. Een waardevol hulpmiddel om deze analyse ook realiteitswaarde te geven is het uitvoeren van simulaties, waarin de situatie van burgers is gestructureerd en hun gedragsreacties zijn waargenomen. Cliëntenraden in uitvoeringsorganisaties zijn eveneens nodig en nuttig, maar beperken zich uiteraard tot dat deel van het sociaal domein, waarvoor deze organisatie verantwoordelijk is. In sommige gevallen is het daarnaast mogelijk experimenten te laten plaats vinden.

Ook burgerpanels bij de voorbereiding van interventies zijn vaak waardevol.

3. Achterliggende behulpzame inzichten

3.1. Het recht

3.1.1. Recht en samenleving

Het recht geeft onder meer aan, wie wat wel en niet mag. Het is even onmisbaar als gevaarlijk. Het openbaar bestuur ligt sinds de toeslagenaffaire met zichzelf in de knoop. Bij de talrijke analyses van wat er precies mis is gegaan, komt het recht opvallend vaak als zondebok uit de bus. Ten onrechte. Toegenomen juridisering is wel degelijk een groot probleem, maar voor rechtvaardig overheidshandelen is het juist essentieel dat het recht in zijn oorspronkelijke functie, borging van waarden, weer een centrale plek in het openbaar bestuur inneemt.

Juridisering is het proces van de totstandkoming van een steeds fijnmaziger netwerk van regels, procedures en waarborgen die uiteindelijk door de rechter worden gehandhaafd. Aan de ene kant is juridisering een kenmerk van een ontwikkelde samenleving: het maakt complexe situaties hanteerbaar en het vermindert onzekerheden in het maatschappelijk verkeer (Raad van State 2017). Aan de andere kant kleven er ook risico's aan. Vergaande juridisering van de samenleving is onmiskenbaar een van de belangrijkste oorzaken van het toeslagenschandaal. Het is bovendien een enorme belemmering in de afwikkeling ervan. Terwijl de hersteloperatie voor slachtoffers vastloopt, beklagen advocaten zich terecht over lange wachttijden, complexe procedures, een ondoorgrondelijke lappendeken van regelingen en gebrek aan adequate oplossingen voor slachtoffers. Vaststaat dat toepassing van de Nederlandse fraudewetgeving met betrekking tot toeslagen tot op de dag van vandaag geen rechtvaardig overheidshandelen heeft opgeleverd, maar teveel onrecht. Toch is het niet zinvol om het recht als grote zondebok aan te wijzen. Een *verwaarloosde* – in plaats van *doorgeslagen* – juridische rationaliteit binnen het openbaar bestuur is juist kern van het probleem.

Functie en plek van het recht

Het recht heeft een belangrijke waarborgfunctie in de samenleving. Een goed jurist bewaakt de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals zorgvuldigheid, redelijkheid en billijkheid. Een goed jurist is rechtvaardig en weegt de omstandigheden van het individuele geval – het recht biedt daar ook ruimte toe. Een goed jurist zorgt voor voldoende waarborgen in wetgeving om burgers te beschermen. Klokkenluiders bij misstanden in het openbaar bestuur zijn niet voor niets vaak juristen. Ook de toeslagenaffaire is mede aan het licht gekomen door een jurist. In het inmiddels beroemd geworden interne *Memo frisse blik* steekt overheidsjuriste Sandra Palmen haar verontwaardiging over de gang van zaken niet onder stoelen of banken: “[..] Hoe is het mogelijk geweest de toeslag voor 300 burgers op deze wijze stop te zetten (onjuiste

rechtsgrond, geen acht slaan op de rechtsbescherming, inbreuk op de vereiste zorgvuldigheid, inbreuk op het motiveringsvereiste en de bewijslastverdeling)?” (Kamerstukken 31066, nr. 717, 2020-2021)

Er is dus iets aan de hand met het functioneren van het rechtssysteem in het openbaar bestuur. De huidige inrichting van de juridische functie bij de overheid is een kraamkamer gebleken voor doorgeslagen juridisering en onrechtvaardig handelen door diezelfde overheid. Juridische argumenten dienen te worden ingezet om onrecht te voorkomen. In plaats daarvan is er een ontwikkeling gaande waarin het recht op steeds verdergaande wijze instrumenteel wordt ingezet ten behoeve van risicobeheersing en beleidssturing vanuit de overheid. De toeslagenaffaire was een collectief falen van de rechtsstaat, terwijl de juridische functie daarvan juist hoeder behoort te zijn. Een doorgeslagen systeemrationaliteit, vergaande digitalisering en een politiek- en media gedreven - mensbeeld van de burger als onbetrouwbare fraudeur maken de juridische functie blijkbaar tandeloos.

De positie van het recht in het openbaar bestuur lijkt langzaam te zijn verschoven. De waarborgfunctie van het recht is verzwakt ten behoeve van een sterk instrumentele functie. Een voorbeeld daarvan is de verlegging van het strafrecht naar het bestuursrecht in de normering en sanctionering van gedragingen van burgers door de overheid. Zo worden veel meer bestuurlijke boetes opgelegd – ook hoge, op relatief lichte feiten (Raad van State). In het strafrecht is vastgelegd wat op dit moment door de gemeenschap moreel onaanvaardbaar wordt geacht. Hoewel deze normen per definitie veranderlijk zijn, kennen ze breed draagvlak binnen de samenleving. Vervolgens is er een stevig pakket aan recht beschermende *checks and balances* voor de burger die mogelijk de wet overtreedt.

Het bestuursrecht dient oorspronkelijk een ander doel. Het regelt de manier waarop het openbaar bestuur kan ingrijpen in de openbare rechtsorde. Er zijn echter forse verschillen tussen het strafrecht en het bestuursrecht in de rechtsbescherming en rechtspositie van burgers. Effectieve recht beschermende waarborgen ontbreken in het bestuursrecht, waardoor je – ironisch genoeg – als burger vaak beter af bent qua (rechts)bescherming als je een strafbaar feit begaat dan wanneer je een bestuursrechtelijke norm overtreedt. Dat ongemak wordt ook binnen de rechterlijke macht zelf sterk gevoeld. Een werkgroep van bestuursrechters concludeerde naar aanleiding van het toeslagenschandaal dat het belang van de rechtsbescherming van individuen in de rechtspraak veel zwaarder zou moeten wegen.

Zelforganiserende kracht van het recht

De Duitse rechtstheoreticus en socioloog Gunther Teubner ontwikkelde een rechtssociologische theorie over systeem van het recht. Hij was eind twintigste eeuw ook in Nederland invloedrijk, met name bij de ontwikkeling van het concept van zelfregulering (Zicht op wetgeving). In zijn theorie stelt hij een niet-juridische metafoor centraal, die hij

ontleent aan de biologie: de autopoëse van de cel, ofwel de ‘zelforganisatie’ van de cel. Wanneer onder de juiste omstandigheden alle componenten van een biologisch systeem aanwezig zijn, kan dat biologisch systeem vanzelf worden gevormd en zichzelf in stand houden.

Teubner gebruikt de autopoëse als metafoer voor het recht. Het recht is zelfreferentieel en constitueert haar eigen realiteit. Neem bijvoorbeeld de taak van de rechter. Als een rechter wil weten hoe hij moet vonnissen in zaak X, dan is hij volledig afhankelijk van wetboek en jurisprudentie om zijn besluit te onderbouwen. Het rechtssysteem wordt een op zichzelf staande entiteit, die zich voortdurend ontwikkelt maar enkel de krachten binnen het systeem als normatief aanvaard en niet vatbaar is voor invloeden van buitenaf. Als mensen binnen het rechtssysteem communiceren, dan zijn dat niet enkel uitingen van henzelf maar vooral van de instituties waar ze deel van uitmaken (bijv. de Belastingdienst). Die communicaties kennen bovendien een eigen taal en terminologie, die het voor buitenstaanders lastig maakt om te begrijpen wat er wordt gezegd en gemakkelijk tot misverstanden leiden.

De zelfreferentiële reflex van het recht zien we bijvoorbeeld terug in de *Aanwijzingen voor de regelgeving*. Dat is een interne regeling over het maken van wetten, bedoeld voor ambtenaren. Rechtsfilosoof Willem Witteveen omschrijft de Aanwijzingen als een door en door ambtelijke tekst, een staaltje zelfregulering door de beroepsgroep van wetgevingsjuristen, waarbij de anonieme initiatiefnemers zo verstandig zijn geweest hun reguleringsstreven van hogerhand – door de minister-president – te laten vaststellen. Het heeft een onevenwichtige tekst opgeleverd, die op geen enkele manier de uitkomst is van een proces van democratische deliberatie of gevoed is door debatten in de samenleving. De nadruk ligt op procesmatige waarden en de procedurele vormgeving van regels, terwijl er nauwelijks aandacht is voor de inhoud van wetgeving en voor de politieke en maatschappelijke processen die nu eenmaal aan het maken van regels te pas komen (Witteveen 2014). De Aanwijzingen lijken zo een eigen werkelijkheid te scheppen. Het recht richt in de Aanwijzingen haar de blik naar binnen, naar de collega’s op het departement en de wetboeken, in plaats van naar buiten, naar de samenleving.

Teubner wijst terecht op de zelforganiserende kracht van het recht. Zoals het DNA van een cel de opdracht geeft tot zelfbehoud ten koste van alles, zo huist deze kracht ook in het recht. Zonder die kracht had de toeslagenaffaire waarschijnlijk nooit plaatsgevonden en zou de hersteloperatie ontegenzeggelijk soepeler verlopen. Aan de andere kant miskent Teubner dat het rechtssysteem zich niet alleen voortdurend ontvouwt en ontwikkelt, maar juist ook elementen van voorspelbaarheid en stabiliteit in zich heeft. De sociale context waarbinnen die ontwikkeling plaatsvindt is bovendien van wezenlijk belang voor de uiteindelijke uitkomst en maatschappelijke betekenis ervan. Het recht normeert de samenleving en staat tegelijkertijd met diezelfde samenleving in verbinding. De ideeën en waarden van de leefwereld beïnvloeden de systeemwereld voortdurend (Habermas). De

crux is het rechtssysteem niet te laten verzelfstandigen ten opzichte van de maatschappelijke werkelijkheid.

Autonome systemen in conflict

Ons rechtssysteem kent zodoende inherente zwakheden en risico's. Om scherper zicht te krijgen op de oorzaken van de problemen in het functioneren van het openbaar bestuur, volstaat een eenzijdige focus op het recht niet. Er zijn, naast het recht, een aantal andere autonome systemen werkzaam in het openbaar bestuur. Aan die systemen liggen verschillende perspectieven, ofwel rationaliteiten, ten grondslag. Snellen ontwikkelde het vier rationaliteitenmodel om dit proces inzichtelijk te maken (Snellen 1987). Dat gaat ervan uit dat overheidsbeleid, wil het verantwoord zijn, moet voldoen aan vier rationaliteiten: politiek, recht, economie en wetenschap. In hun onderlinge verhouding zijn elk van de vier rationaliteiten in het beleidsproces gericht op maximering van hun inbreng. Ze werken tot op zekere hoogte als autonome systemen en strijden voortdurend met elkaar om voorrang.

Snellen werd bij de ontwikkeling van het vier rationaliteitenmodel beïnvloed door Teubner en de leer van de autopoëse in de biologie, als verbijzondering van de systeemtheorie. Elke rationaliteit kent een eigen, gesloten stelsel van criteria, dat het perspectief van anderen uitsluit. Overigens heeft in de huidige dynamiek van het openbaar bestuur nog een vijfde rationaliteit een invloedrijke positie verworven: kunstmatige intelligentie. Ook dit domein een eigen logica en constituerende kracht. Ten aanzien van het recht is Snellens visie eveneens vergelijkbaar met die van Teubner. Hoewel de (waarborg)elementen van de juridische rationaliteit, zoals rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, wel worden genoemd, verschuift door de nadruk op effectieve sturing het perspectief naar de instrumentele functie van het recht (Karsten). Dat heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van het recht als instrumentarium van overheidssturing dat primair gericht is op doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. De toeslagenaffaire toont aan dat de waarborgfunctie van het recht daarmee verder onder druk is komen te staan.

in de organisatie van het openbaar bestuur ligt de veronderstelling besloten dat de verschillende autonome systemen functioneren als communicerende vaten. In de praktijk van het overheidshandelen functioneren ze echter vaak niet zo. Ze gaan namelijk uit van fundamenteel andere, veelal tegengestelde en onverenigbare principes. Een vergelijking tussen de systemen van het recht en van kunstmatige intelligentie maakt dit inzichtelijk. Het recht is *waardengedreven*, kunstmatige intelligentie is daarentegen *informatiegedreven*. Een zelflerend overheidsalgoritme is oplossingsgericht en zal zichzelf – amoreel, dus ongeacht ethische en maatschappelijke consequenties – doorontwikkelen en verbeteren op basis van nieuwe informatiestromen.

Er zijn meer paradoxen. Het recht gaat uit van transparantie en openbaarheid – de wet wordt geacht bekend te zijn en is pas van kracht nadat zij is gepubliceerd – terwijl zelflerende algoritmen een eigen, interne dynamiek kennen, die veelal ondoorgrondelijk is

voor de buitenwereld. Het recht kent algemeen geformuleerde wetten die in individuele gevallen toegepast worden, algoritmen kennen individuele aspecten die (aan elkaar gekoppeld) leiden tot veralgemeniseringen. Algoritmen nemen per definitie beslissingen op basis van groepskenmerken waarbij geen rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden van een individueel geval.

Overheid in ketens

Het grootste probleem is misschien niet dat de systemen in hoge mate autonoom functioneren en tegenstrijdige doelstellingen kennen, maar dat in de inrichting van de systeemwereld van het openbaar bestuur de *erkenning* ontbreekt dat dit het geval is. In het openbaar bestuur stellen we beleid (domein van het recht) en uitvoering (domein van kunstmatige intelligentie) als *keten* voor, waarbij in de metafoor de verbindingen tussen de schakels als vanzelfsprekend plaatsvinden.

Dat is een bewuste keuze geweest. Zo bepleitte minister Van Aartsen van LNV bijvoorbeeld in de jaren negentig dat het ketendenken centraler moest komen te staan in het landbouwkwaliteitsbeleid en bij een adequate controleomgeving. De ketenbenadering, waarvoor Snellen de basis legde, is een sturingsconcept dat een denken in termen van verknoopte, geschakelde processen impliceert. Centrale sturing door een persoon of organisatie bestaat niet in het ketendenken. Kenmerk is juist het ontbreken van een eenduidige of formele hiërarchie; de relatieve autonomie van de schakels staat centrale sturing deels in de weg. Duidelijke ketendoelen zijn belangrijk, een effectief werkend controlesysteem, een vertrouwensrelatie en een integrale aanpak (Korsten). Terugkerend dilemma daarbij is echter dat voornoemde paradoxen niet fundamenteel en definitief te beslechten zijn.

In het vervolg van deze studie operationaliseren wij de hiervoor behandelde rationaliteiten in de richting van zelfstandige beroepspraktijken, waarbij naast de juridische de financieel-economische oftewel comptabele beroepspraktijk bestaat, met als ambtelijke actoren controllers, accountants, en financiële afdelingen. De derde beroepspraktijk is de ict in brede zin, die methodologische beperkingen oplegt aan, maar ook opties opent voor het openbaar bestuur. Een belangrijke waarneming is, dat voornoemde beroepspraktijken, die hun invloed vooral uitoefenen door het formuleren van strikte randvoorwaarden voor aanvaardbare ontwikkelingen, onderling een niet-aanvalsverdrag hebben gesloten. Zij laten elkaar met rust.

3.1.2. Zelfreferentialiteit

Het recht is zelfreferentieel. Het van toepassing zijnde recht kan alleen veranderen door het toepassen van de regels die het recht daarvoor eerder heeft gemaakt. Daarbij is een wezenlijk onderscheid te maken tussen rechtssystemen die zijn gebaseerd op regels enerzijds en die welke voortkomen uit rechterlijke uitspraken, zoals het Romeinse recht.

Bij gecodificeerde systemen is rigiditeit ingebouwd doordat een wijziging van regels volgens een in het algemeen trage procedure die een nieuwe parlementaire meerderheid vereist tot stand komt. Anderen benoemen deze zelfde eigenschap als stabiliteit.

In het algemeen zal de door de overheid vastgestelde uitkomst van een bepaalde regeling vatbaar zijn voor bezwaar en beroep. Deze kunnen leiden tot correcties.

In een stelsel met hardheidsclausules kan analyse van de resultaten van toepassing van de clausule leiden tot voorstellen voor een hernieuwde vaststelling van de combinatie van onafhankelijk variabelen, die dan wel hercodificatie verlangen.

Maar de opties op bezwaar en beroep werpen ook hun schaduwen terug in de tijd. De bezorgdheid om toekomstig bezwaren en beroepen kan beslissingen nu, bijvoorbeeld over schadeloosstelling van gelaedeerden, beïnvloeden in benedenwaartse richting vanwege de mogelijke consequenties bij massaal instellen van bezwaar en beroep.

Maar dit heeft betrekking op afzonderlijke gevallen. Algemene gelding van beslissingen in bezwaar en beroep ontstaat pas door wijziging van de regels.

In niet gecodificeerde systemen krijgt de toepassingspraktijk vorm door besluiten van uitvoerders en rechters.

Met betrekking tot regelsystemen geldt de wet van de afnemende effectiviteit: gedragsreacties van de cliëntèle hollen de effectiviteit uit, doordat de mazen in de regeling, de geitenpaadjes en andere ontwijkingsvondsten steeds succesrijker worden

Vanuit de burger gezien is tijd van belang, van uit het recht alleen, wanneer het de eindigheid van opties voor burgers betreft, bij bezwaar en beroep, of de termijn waarop een overheid moet handelen. Maar een eenmaal ontstane vordering van een overheid op een burger blijft bestaan, en dus blijft de vraag, of het redelijk is om een vordering te innen, buiten beschouwing. Het toeslagensysteem kent voorschotten, die niet zelden een aantal jaren accumuleren. Niet zelden kan de burger niets doen aan het voortbestaan van voorschotten, bijvoorbeeld als de erkenning van een kinderopvanginstelling nog niet is beslist. Volgt daarover een negatieve beslissing, dan dienen alle voorschotten te worden terugbetaald, ook al was de burger te goeder trouw bij het plaatsen van een kind in deze voorziening, en heeft de opvang plaats wel daadwerkelijk plaatsgevonden.

Deze onredelijke ontwerpfout heeft dus omvattende consequenties.

Het verwaarlozen van de tijdsdimensie door de ontwerpers van regelingen zet zich voort in het corrigeren van eerdere foute beslissingen.

Daar domineert niet het voldoen aan een verplichting jegens een burger, maar de vraag of rechtsgelijkheid is te bereiken. Daardoor verlamt het proces van genoegdoening geven. Want steeds is aan de orde, hoe een bepaalde redelijke beslissing voor een individuele

burger zich verhoudt tot verwante gevallen. En of de kring van gelaedeerden niet groeit indien een casus relevant is verklaard. Deze vrees voor latere kansrijke procedures door burgers werpt zijn schaduw terug in de tijd.

In zo'n hersteltraject doemt nog een ander heilloos verbond op: dat tussen recht en comptabiliteit: stel dat een beslisinstantie het redelijk vindt, dat de huiseigenaar die op het dieptepunt van de markt zich gedwongen zag zijn huis te verkopen door onterecht optreden van een overheid, wordt gecompenseerd voor de 90% waardevermindering die hij heeft gemist. De financiële ambtenaren in de buurt beginnen dan onmiddellijk rekensommen te maken over het product van die compensatie maal het aantal daarvoor mogelijk in aanmerking komende. Een overeenkomstig geval ontstaat, indien een vijftienjarige heeft besloten om te gaan werken in plaats van een opleiding te volgen om zijn ouders uit de ten onrechte door de overheid gecreëerde schulden te helpen, en nu, tien jaar later, alsnog zijn opleiding wil vervolgen.

Het gevolg van de comptabele interventie is, dat er druk ontstaat op de voornoemde beslisinstantie om toch maar niet te compenseren. Het begrip werkelijke schade krijgt dan een onjuiste interpretatie op grond van een oneigenlijke beperking, het beschikbare totaalbedrag.

De zelfreferentialiteit van het recht levert een klonter van regelgeving en uitvoering op, die wellicht in staat is om kleine evenwichtsverstoringen te herstellen, maar totaal niet in staat is om een uit de hand gelopen reeks fouten en gebreken op redelijke wijze terug te buigen. Het vasthouden aan rechtmatigheid en rechtsgelijkheid levert dan massale onrechtvaardigheid op.

De verwaarlozing van het onder ogen zien van deze laatste ontwikkeling in de ontwerpfase levert dus een potentieel zeer onrechtvaardige dynamiek op.

In klassieke systemen zoals de fiscaliteit is een oplossing voor deze soort problemen gevonden in het arrangement van de transactie, een niet gepubliceerde vaststellingsovereenkomst tussen inspecteur en client. Deze toepassing van hardheidsclausules is in de toeslagenwetgeving - naar men mag veronderstellen met opzet- onmogelijk gemaakt.

De conclusie ligt voor de hand: de zelfreferentialiteit van het recht leidt tot totale stagnatie op het ogenblik dat de onbedoelde evenwichtsverstoring te groot wordt. Het recht zelf voorziet niet in mogelijkheden tot demping of tijdig herstel.

De samenloop van het recht met een ander zelfreferentieel systeem, de comptabiliteit, verergert het aan burgers toegevoegde leed slechts zodat majeure rechtsongelijkheid het uiteindelijk resultaat is van de dynamiek van een stelsel dat bedoeld was om rechtvaardig te zijn, onder meer door rechtsgelijkheid tot stand te brengen.

De enige methode die legaal is om een crisis het hoofd te bieden, kent weer dezelfde elementen die de crisis veroorzaakten. Juristen vragen zich voortdurend af, welke precedentwerking de regeling van een casus binnen een crisis oplevert. Daarbij is het onverschillig, of het gaat om schadecompensatie voor een huis in Groningen, of verzachting van het leed voor toeslagontvangers, die door sancties onevenredige schade hebben geleden. Het antwoord van juristen is, dat deze precedentwerking oneindig is, want ook toekomstige jurisprudentie omtrent geschillen over een getroffen regeling leidt weer tot nieuwe rechtsgangen. Tegelijkertijd veroordeelt hetzelfde gilde pogingen om tot regelingen te komen buiten het bereik van bezwaar, beroep en rechtsgang. Dit noemen we het autopoietische karakter van het recht. Het recht is zelfreferentieel, kan alleen veranderen door het recht. De wet van behoud van ellende is van kracht, en de conclusie moet wel zijn: de huidige besturingstechnologie is te gebrekkig. Daarmee is het rijk alleen ook ongeschikt om van binnenuit richting te geven aan een aanvaardbare toekomst.

3.2. Bestuurskunde

In bestuurskundige literatuur bestaat veel aandacht voor het onderscheid tussen vormgeving en verval, statica en dynamica, ordening en ontaarding. Samengevat in de wet van de afnemende effectiviteit en de wet van de beleidsaccumulatie is de levenscyclus van sturing beschreven⁹. Daardoor ontstaat spanning tussen de rigiditeit van de vastlegging in moeilijk en traag te veranderen regels en algoritmen enerzijds en wat waarneming van dynamiek aan verlangens tot bijstelling voortbrengt anderzijds. Oplossingen zijn voorhanden: de jurisprudentie die zich ontwikkelt door bezwaar en beroep, is soms te consolideren in wijziging van de beleidsregels voor de uitvoerende instantie. Dat moet de vormgeving van de vastgelegde regeling dan wel mogelijk maken. Dan is het ook mogelijk ontwerpfouten geleidelijk te corrigeren, zonder veel tijdverlies.

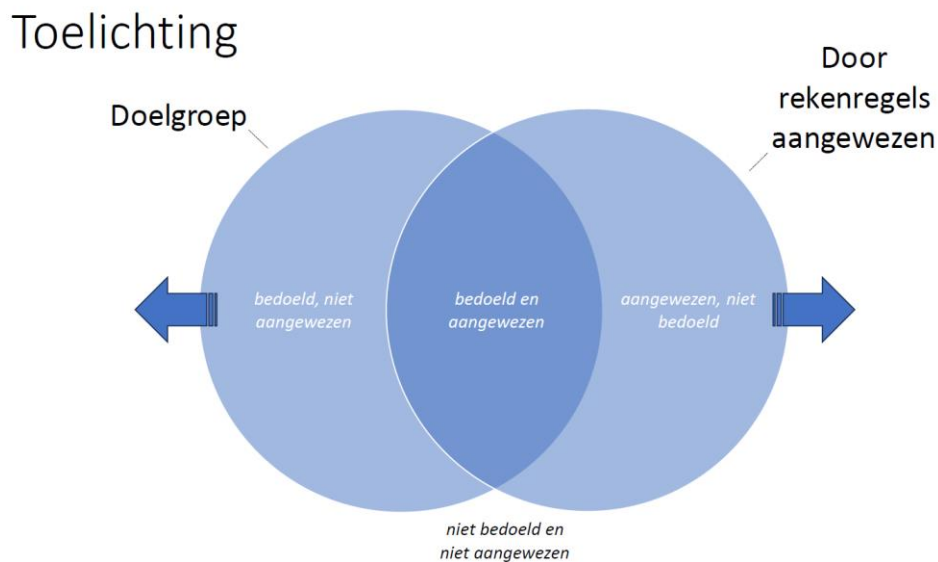
Nuttig is ook het bestuurskundige inzicht, dat sturingsarrangementen sterfelijk zijn. Tijdens de ontwerpfase gedragen veel partijen zich, alsof het ontwerp gestalte krijgt voor het eeuwige leven. Dat leidt tot onvoldoende inbouwen van aanpassingsvermogen en snelheid in het ontwerp.

Ook figureert steeds op de achtergrond het inzicht, dat betrokken actoren reflexief zijn, waardoor slechts zeer beperkt voorspelbaarheid van hun gedrag aanwezig is. Eerste en tweede orde leerprocessen dwarrelen door elkaar heen.

De dynamiek van iedere regeling kent exogene en endogene bronnen. De exogene bronnen bestaan uit maatschappelijke veranderingen zoals migratie, conjunctuur, en wijzigingen in andere regelingen. De endogene betreffen de praxis van de regeling zelf, inclusief de gedane uitspraken in relatie tot een beroep op de hardheidsclausule, bezwaar en beroep. Ook is mogelijk, dat tussentijdse aanpassingen knelpunten uit de weg ruimen, dan wel

⁹ In 't Veld, Kennisdemocratie, in het oog van de orkaan, 2021.

nieuwe veroorzaken. Bovendien leert de cliëntèle om zich anders te verhouden tot de regulerende overheden. Reflexieve monitoring door de uitvoerende instanties is daarom onontbeerlijk. Cruciaal is, of en hoe de vruchten hiervan doordringen tot de regulerende overheden, en hoe snel deze kunnen reageren.



In bovenstaande figuur is weergegeven hoe de dynamiek van een regeling zich voltrekt. Aan de regeling gaat steeds een politieke specificatie van een wil vooraf. Daarin is aangegeven, onder welke voorwaarden een specifieke groep in aanmerking komt voor een dienst of uitkering. De regeling werkt deze bedoeling uit en definieert een groep: “bedoeld en aangewezen”. Na inwerkingtreding zorgt de hiervoor geschetste dynamiek er voor, dat er enerzijds een beweging naar rechts plaatsvindt, zodat er een groep ontstaat die kan profiteren van de regeling, zonder dat dit de bedoeling was. Daarnaast is ook een trek naar links zichtbaar, ontstaan door dezelfde dynamiek, waardoor mensen die wel in de oorspronkelijk bedoeling waren begrepen niet of niet meer in aanmerking komen. Naarmate de regeling starder is, dus moeilijker te veranderen of aan te passen, zullen beide bewegingen krachtiger zijn, waardoor de effectiviteit van de regeling alsmaar daalt.

Voor de verwerving van inzicht in het stelsel als geheel is ook analyse van de verhoudingen tussen overheden van belang. Hier staat centraal, in hoeverre overheden elkaar vertrouwen. Dikwijls is het Rijk de ultieme financier van regelingen en diensten. Vaak vinden specifieke uitkeringen aan gemeenten plaats ter bekostiging van specifieke interventies. Het noodzakelijke budget is het product van de prijs per eenheid en het volume. Indien het Rijk bekostigt, zal het greep willen behouden op prijs en volume. Indien bijvoorbeeld de gemeente uiteindelijk bekostigt met behulp van een uitkering, zal het Rijk

weerstand moeten bieden aan het voortdurende beroep op additionele middelen, dat gemeenten formuleren op grond van gebleken groei in de vraag.

Zal het Rijk kunnen vertrouwen op de mate, waarin gemeenten zich inspannen om het beroep op regelingen of diensten te beheersen? De recente geschiedenis van de jeugdzorg levert schrijnende beelden op. Tekorten in vertrouwen leiden tot allerlei jo-jo-bewegingen in decentralisatiepatronen. Ook deze veroorzaken labiliteit in het stelsel.

3.3. Organisatiekunde

Organisatiekunde is een breed uitgewaaierde verzameling van inzichten en opvattingen omtrent het functioneren van organisaties. Veel aandacht is beschikbaar voor leiderschap en structurering. Deze laten we hier vooralsnog terzijde. Sommige varianten van theorie in de organisatiekunde (Weick, Van Dongen, Peverelli, Termeer) schenken veel aandacht aan de dynamiek, waardoor het proces van organiseren is gekenmerkt. Organiseren leidt geleidelijk tot een gemeenschappelijke werkelijkheidsbeleving binnen een organisatie/configuratie. Een configuratie ontstaat door communicatie en argumentatie, en gemeenschappelijke bezinning op ervaringen. Daardoor ontstaat er binnen een gemeenschappelijk beeld van de werkelijkheid. Dit beeld stolt geleidelijk, en levert een binnenwereld op, die zich onderscheidt van wat erbuiten plaatsvindt. Zo ontstaat identiteit. De essentie van organiseren in deze theorie bestaat in de door communicatie tot stand gebrachte buitenmuren, die “binnen” en “buiten” van elkaar scheiden. In dit proces zijn twee dimensies te onderscheiden:

1. De cognitieve, die de vraag beantwoordt: wat is waar, wat is ons beeld van de werkelijkheid?
en
2. De sociale: hoe verhouden wij ons tot anderen, hoe zit de rolverdeling in elkaar?

De dynamiek, waarin veel reflectie plaats vindt, leidt tenslotte vaak tot stolling of “fixatie”, waardoor een robuuste organisatie ontstaat. Daarbinnen is het goed toeven. De keerzijde is, dat de daardoor ook ontstane buitenmuren weliswaar beschermen, maar ook de mogelijkheden tot intensieve communicatie met “buiten” gaan belemmeren. Aangezien exogene en endogene dynamiek een permanent karakter hebben, zullen deze fixaties tenslotte steeds tot botsingen en conflicten leiden. Begrippen als bubbel en tunnelvisie zijn verwant aan dit inzicht.

Deze theorie is van nut om de optredende knelpunten van organisatorische aard in het sociaal domein te duiden. Zoals overheden tekort schieten in empathie voor de burger, die zich in een web van informatie plichten bevindt ten opzichte van uiteenlopende overheidsinstanties, zo schieten overheden onderling ernstig tekort in empathie voor elkaar. De beleidsmakers en wetgevers kunnen zich vaak onvoldoende rekenschap geven

van de grote aantallen ontwikkelingen, die tot ontwrichting, chaos en onrecht in de uitvoering kunnen leiden. Zij hebben de neiging om dan te spreken over uitvoeringsproblemen, terwijl deze hun oorsprong en wortels vinden in onvoldoende doordachte ontwerpen van regelingen. Zij zijn vaak zelf verantwoordelijk voor latere ellende.

De ex ante uitvoerbaarheidstoetsen die uitvoeringsorganisatie in staat stellen om voorafgaand aan de besluitvorming hun oordeel te geven over realiteitsgehalte, kosten en termijnen, zijn door uitvoeringsorganisaties te weinig benut om bredere beschouwingen te geven over eventualiteiten in onzekere, alternatieve toekomsten.

De in dit betoog aangegeven verbeteraanbevelingen voor het ontwerpen van regelingen voorzien hierin wellicht. Nader te bezien is, of verscherping op dit punt nodig is.

3.4. Psychologie

En tenslotte de psychologie:

In de psychologie wordt algemeen erkend dat menselijk gedrag wordt beïnvloed door zowel persoonlijke kenmerken als de context waarin een persoon zich bevindt. Deze twee factoren interacteren met elkaar. De belangrijkste persoonlijke kenmerken omvatten capaciteiten en motivatie. Of iemand in staat is om het gewenste gedrag te vertonen, hangt af van factoren zoals kennis, vaardigheden en zelfvertrouwen. Motivatie omvat diverse mentale processen die gedrag aansturen, en gaat verder dan enkel doelen en bewuste besluitvorming. Verschillende behoeften, zoals het behouden van een positief zelfbeeld, autonomie en sociale acceptatie, spelen hierbij een rol.

Bij het verklaren van gedrag van anderen hebben we vaak de neiging om dit vooral toe te schrijven aan persoonlijke kenmerken, terwijl de invloed van de omgeving vaak onderschat wordt (de zogenaamde fundamentele attributiefout). De context kan talloze factoren bevatten die gedrag beïnvloeden, met de sociale omgeving als een belangrijke factor. Dit omvat onder andere het sociale netwerk van een persoon, groepsdruk en sociale normen. Maar ook de middelen die iemand tot zijn of haar beschikking heeft kunnen gewenst gedrag bevorderen of in de weg staan.

In het sociaal domein worden hoge eisen gesteld aan het gedrag van burgers, waarbij van hen wordt verwacht dat ze zelf initiatief nemen om gebruik te maken van sociale voorzieningen. Dit legt druk op zowel de cognitieve als niet-cognitieve vaardigheden van burgers, en deze eisen worden nog hoger naarmate mensen zich in een kwetsbare positie bevinden.

Bij de meest kwetsbare burgers treedt vaak financiële stress op, een psychologisch concept dat bestaat uit geldgebrek en een gebrek aan controle over de financiële situatie. Hoewel financiële stress functioneel kan zijn door mensen alert te maken op hun financiën, gaat

het vaak gepaard met negatieve emotionele gevolgen, zoals eenzaamheid en een verminderd gevoel van eigenwaarde. Daarnaast kan financiële stress van invloed zijn op cognitieve processen, zoals aandacht, zelfbeheersing, zelfmonitoring, planning en initiatief, wat cruciaal is om gebruik te maken van voorzieningen en uit de financiële stress te geraken.

Het ontstaan van financiële kwetsbaarheid kan een vicieuze cirkel in gang zetten, waarbij mensen door verschillende redenen afhankelijk worden van overheidssteun om financiële zekerheid te bereiken. Het systeem dat de overheid hiervoor heeft opgezet, stelt echter hoge eisen aan de capaciteiten van kwetsbare burgers, terwijl deze capaciteiten juist onder druk staan door hun kwetsbare positie. Een deel van deze groep slaagt er niet in om toegang te krijgen tot het systeem en de beschikbare regelingen, wat hun situatie verder bemoeilijkt. Dit kan leiden tot frustratie en wantrouwen jegens de overheid, wat de kloof tussen het overheidsstelsel en de leefwereld van kwetsbare burgers vergroot.

4. Resultaten analyse bijeengebracht

Wij gebruiken nu de eerder geformuleerde perspectieven en inzichten om tot een omvattende analyse van het systeemfalen in het sociaal domein te komen. Bekend is, dat de opeenhoping van regelingen grote problemen veroorzaakt. Daarom vatten we hier allereerst de verschillende elementen van complexiteit en complicaties nog eens samen.

De eerste vorm van complexiteit is gelegen in de verhouding van de variabelen die in de uiteenlopende regelingen voorkomen. De onafhankelijk variabelen van een regeling bestaan uit de afhankelijk variabelen van andere regelingen.

De tweede oorsprong van complexiteit is, dat de variëteit binnen de doelpopulatie groter is dan begrepen in de verzameling onafhankelijk variabelen.

Het eerstvolgende deel van dit betoog is gewijd aan nadere analyse van de aard van complexiteit en de gevolgen daarvan. Op grond daarvan doen we voorstellen voor aanvaardbare toekomsten.

Het beeld van de werkelijkheid is door de voorafgaande beschouwingen en inzichten verdiept. Vanuit een aantal invalshoeken is gezien, welke belemmeringen bestaan tot volledig wederzijds begrip en eendrachtig empathisch optreden.

4.1. Relatie tussen ontwerp en uitvoering van regelingen

De verhouding tussen verschillende waarden zoals die voortvloeit uit een gevoerd politiek debat, leidt tot compromisachtige afwegingen in een ontwerp, die de zaadjes zijn voor latere ellende. Een toeslag scheidt rechten voor burgers, maar bij aanvang is bijvoorbeeld nog niet helder, hoe de selectie van dienstverlenende instellingen er uit moet zien, bij wie de burger zijn aanspraak kan verzilveren. De oplossing was: geef de burger een voorschot. Bovendien is dit prettig vanuit de wens tot doeltreffende fraudebestrijding. Is de instelling later in orde bevonden, dan wordt het voorschot een aanspraak. Boekhoudkundig is dit in orde, maar de verplichting tot terugbetaling leidt voorzienbaar tot enorme bedragen indien de overheidsprocedure betreffende de instellingen maar traag genoeg is. Maar wat, indien het tegenovergestelde blijkt. De burger heeft bij een ondeugdelijke instelling zijn voorwaardelijke aanspraak verzilverd, dus moet hij terugbetalen. Maar vanuit de burger gezien is dit onbegrijpelijk. Hij heeft te goeder trouw gehandeld. Bovendien is de voorziening geconsumeerd. De waarde van een billijke behandeling van burgers enerzijds en de wens tot effectieve fraudebestrijding aan de andere kant leiden tot een compromis, dat zich ontwikkelt tot monstrem.

Dit is maar een eenvoudig voorbeeld van onvoldoende tevoren nadenken over een mogelijke uitvoeringscomplicatie.

4.2. Samenhang algoritmes

In het sociaal domein en de fiscaliteit hagen alle rekenregels met elkaar samen. De uitkomst van regeling x is een van de onafhankelijk variabelen in een aantal andere regelingen en vice versa. Dit kan redelijk functioneren zolang zich geen onregelmatigheden voordoen. Maar vindt bijvoorbeeld in een bepaalde regeling een correctie plaats die de uitkomst beïnvloedt zoals een rechterlijke uitspraak omtrent het verleden, dan zijn ook de uitkomsten van alle verbonden regelingen aan verandering met terugwerkende kracht onderhevig.

Het aantal algoritmes is in toeslagenstelsel, fiscaliteit, sociale zekerheid en verwante artikelen zo groot, dat niemand alle onderlinge interacties kan overzien. Bovendien is de digitalisering onomkeerbaar. Zonder computers is het onmogelijk het stelsel te beheren.

De complexiteit van de onbegrepen samenhang van de rekenregels leidt dan tot rampen. Een voorbeeld vormde de gebrekkige relatie tussen toeslagen en financiële tegemoetkoming voor zeer weinig draagkrachtigen. Het volgende citaat illustreert de houding van bewindslieden aangaande deze complexiteit:

“Al in 2016 vroeg de Ombudsman aan de regering om het probleem zo spoedig mogelijk op te lossen. Een jaar later erkende de toenmalige staatssecretaris Jetta Klijnsma (PvdA) dat de situatie "onlogisch en onwenselijk" is. Maar hoe vervelend ook, zei ze, ze kon geen pasklare oplossing bieden. Sindsdien kaartten politici, sociaal raadslieden en rechters het probleem herhaaldelijk aan. Ook besloot de hoogste rechter vorig jaar dat de gemeente Arnhem een gedupeerd gezin moest helpen.”

Mevrouw Kleinsma werd niet door het parlement gedwongen om af te treden. Rechters oordelen over individuele gevallen. De eerdere codificatie verhindert dan het generaliseren van de rechterlijke uitspraak. En zo sleept onrechtvaardigheid zich voort.

4.3. Herstelrampen

In de gepresenteerde casus hierboven (1.3.) is al uitvoerig aan de orde gesteld, dat en waarom de hersteloperatie bij de toeslagenaffaire gebrekkig is. De van elkaar gescheiden beroepspraktijken hebben bij het ontwerp van de regeling meestal een duurzaam compromis bereikt. Ontstaat chaos, dan vervalt het compromis. Iedere disciplinaire praktijk valt terug op de eigen autonomie. Een mooi voorbeeld is het volgende: stel, dat vanuit de juridische discipline is betoogd, dat de ontstane kloof tussen rechtmatigheid en rechtvaardigheid is te verwijderen door compensatie voor toegebrachte schade aan te bieden. De comptabele beroepspraktijk zal in het geweer komen om af te dwingen, dat daarbij budgettaire randvoorwaarden behoren te gelden. De uitkomst is dan, dat de kloof een beetje minder diep wordt. Het onrecht blijft bestaan.

4.4. Analyse van de procesvoering

Achtereenvolgens kent de levenscyclus van regelingen in het sociaal domein de volgende fasen:

- Politieke besluitvorming op hoofdlijnen
- Ontwerp van regeling
- Uitvoering
- Crisis
- Afschaffing of renovatie.

Binnen de organisaties die verantwoordelijk zijn voor ontwerp en uitvoering speelt zich de voortdurende strijd af tussen degenen die inhoud willen optimaliseren, dan wel het burger perspectief voorrang willen verlenen en de drie eerder beschreven zelfreferentiele beroepspraktijken. De aard van de inzet is, dat de laatstgenoemde randvoorwaarden formuleren voor wat tot stand komt:

Dus bijvoorbeeld:

Ict wil het gebruik van ambigue begrippen in regelingen uitbannen, omdat deze zich slecht lenen voor automatisering;

Ict eist vaak ook een lead time voor het bouwen en testen van wijzigingen in geautomatiseerde systemen;

Comptabiliteit wil bijvoorbeeld uitsluiten, dat vooraf vastgestelde budgetten in de loop van de uitvoering worden overschreden.

De onderlinge verhouding van deze drie beroepspraktijken is bepaald door een niet-aanvalsverdrag. Elke praktijk legt randvoorwaarden op aan het ontwerp van een regeling.

Randvoorwaarden zijn in menig opzicht dwingender dan doelstellingen. Degenen die de inhoud behartigen zijn dus veelal vooral in het defensief. Het is de opgave van de leiding van de organisatie om zodanige ruimte te behouden voor de inhoud, dat deze voldoende tot zijn recht komt. Maar de marges zijn vaak smal, omdat de beroepspraktijken zich uitdrukken in de gebiedende wijs, en geringe bereidheid vertonen tot buigzaamheid. Onze zienswijze leidt zo tot een ongebruikelijke visie op de structurele krachtsverhoudingen in overheidsorganisaties. Voor de buitenstaanders, waartoe in dit geval ook de politici en burgers behoren, voltrekt de geboorte van regelingen zich in een ondoordringbaar woud van zelfreferentiele beroepspraktijken, die zowel de beleidsvormende als de uitvoerende organisaties domineren.

Afzonderlijke eenheden of functionarissen, hoe bekwaam ook, zijn niet in staat de aard van het woud te veranderen.

5. Voorwaarden voor een therapie

De chaos en onrecht in het sociaal domein zijn niet op simpele wijze uit te bannen, want gevolg van de hiervoor ineengestremeld complexe relaties. Fundamentele verbetering vergt langdurige inspanningen. Op veel kortere termijn is wel verzachting van het leed mogelijk. De inspanningen kunnen zich ook niet beperken tot het openbaar bestuur. Ook binnen en tussen de wetenschappelijke funderingen in universiteiten en beroepsverenigingen voor de zelfreferentiele beroepspraktijken dient reflexief onderzoek plaats te vinden omtrent onbedoelde negatieve effecten en ontsporingen. Het bewustzijn omtrent de aanwezigheid daarvan te vergroten is eveneens een belangrijke opgave.

Duurzame regelingen behoren te voldoen aan de volgende basale eisen:

Ontwerp:

Het ontwerp krijgt gestalte in het bestaande landschap van regelingen. Zowel vanuit het perspectief van de burger als vanuit dat van de uitvoeringsorganisatie is vooraf te bezien, of de toe te voegen regeling onbedoelde effecten zal opleveren in samenhang met andere regelingen.

Ook is vooraf te simuleren, of de regeling robuust is in de betekenis, dat uitvoering redelijk mogelijk blijft bij aanzienlijke afwijkingen tussen prognoses en empirie.

De aanspraak van burgers op voorzieningen mag niet afhankelijk zijn van factoren, waarop de burger geen invloed kan uitoefenen. Het is onbehoorlijk om de definitieve aanspraak op een regeling van een burger afhankelijk te stellen van een overheids-erkenning of – vergunning en bij een negatieve uitspraak daarover eerder verstrekte voorschotten terug te vorderen.

De omvang van voorschotten mag nooit accumuleren tot een totaal, dat de financiële ondergang van betrokkene nadert, bijvoorbeeld voorbij het jaarinkomen van de doelgroep.

De gevraagde nakoming van verplichtingen aan de zijde van de burger behoort kwantitatief, in tijdbelasting, en kwalitatief, met betrekking tot het niveau van te verstrekken informatie, redelijk te zijn en overeen te komen met de competenties van de doelgroep.

Uitvoering:

De sanctie bij niet nakoming van informatieplichten behoort proportioneel te zijn. Overheden houden zich aan termijnen. Bij overschrijding volgt schadeloosstelling.

De mogelijkheden tot tussentijdse aanpassingen van een regeling dienen ruim te zijn. Opgedane ervaringen moeten snel kunnen leiden tot algemenere aanpassingen.

6. Aanpak

6.1. Relatie tussen ontwerp en uitvoering

De verhouding tussen verschillende waarden zoals die voortvloeit uit een gevoerd politiek debat, leidt tot compromisachtige afwegingen tussen professionele expertises in een ontwerp, die de zaadjes zijn voor latere ellende. Een toeslag scheidt rechten voor burgers, maar bij aanvang is bijvoorbeeld nog niet helder, hoe de selectie van instellingen er uit moet zien, bij wie de burger zijn aanspraak kan verzilveren. De waarde van een billijke behandeling van burgers enerzijds en de wens tot effectieve fraudebestrijding aan de andere kant leiden tot een compromis, dat zich ontwikkelt tot monstrem.

Dit is maar een eenvoudig voorbeeld van onvoldoende tevoren nadenken over een mogelijke uitvoeringscomplicatie.

Bij iedere toekomstige maatregel, ook die ter verandering van het bestaande stelsel, is dus in de voorafgaande politieke dialoog een vaststelling nodig van de dominante waardenprioritering.

De beschikbare ruimte om de betrekkingen tussen overheden en de meest hulpbehoevende leden van onze samenleving een menswaardig karakter te geven is niet onbeperkt. Automatisering is onomkeerbaar, in de betekenis dat dezelfde regeling onuitvoerbaar is vanwege capaciteitsproblemen zonder automatisering.

De evolutie van het maatschappelijke denken over “anderen”, uitkeringsgerechtigden, maar ook bijvoorbeeld het belang van vertrouwen tussen overheid en burger, is slecht voorspelbaar. Na ieder schandaal ontstaat een mediaal-politieke golf van piëteit met de slachtoffers en beloften voor verbetering, maar vaak eindigen deze beloften als een karretje op de zandweg. Binnen de marges die wij kennen aangaande de noodzakelijke mate van juridisering, de grondslag in democratische besluitvorming, een redelijke verantwoording, is de ruimte voor verandering van de status quo immers beperkt.

De thans bijna algemene walging over de excessen van de toeslagenregelingen heeft de verbeelding aan het werk gezet, en veel radicale vergezichten zijn inmiddels gepresenteerd, zoals algehele integratie van fiscaliteit en toeslagen, en veel varianten van een basisinkomensregeling. Het tot stand brengen van radicale vereenvoudiging en globalisering van de regelgeving is een oplossing, maar wellicht een onbegaanbare weg. De daarvoor noodzakelijke interactie met de politiek is een majeure hindernis. Eenvoud is immers de doodsvijand van (het verlangen naar) perfectionisme op papier, dat de politiek kenmerkt. In het huidige stelsel is vooral wantrouwen jegens de burger ingebed. Dat is evenzeer van de politiek afkomstig. En wantrouwen komt te paard, maar gaat te voet, zo het al is uit te bannen.

Bovendien betreft het hier zeer omvangrijke verbouwingsoperaties van lange duur, terwijl de verkoop intussen doorgang vindt. De vraag is, of de daarvoor noodzakelijke capaciteit wel aanwezig is. Maar ook op kortere termijn zijn – kleinere - aanpassingen noodzakelijk.

Het aanbrengen van een onderscheid tussen inspanningen voor de korte en middellange termijn enerzijds en die voor de lange termijn anderzijds is een eerste stap, die op korte termijn is te zetten. Het zojuist aangetreden kabinet biedt wellicht de ruimte daarvoor. Hieronder schetsen wij voor beide een contour van mogelijke opbrengsten.

6.2. Lange termijn

Ervaring leert, dat vereenvoudiging een van de moeilijkste daden in het openbaar bestuur is. Dat begint meestal al bij het sprokkelen van stabiele meerderheden op politiek niveau. Vereenvoudiging betekent ook een afscheid van de verfijning die eerder een bestuurlijke innovatie was, voordat chaos ieder deelachtig werd. Mede op grond van de aanbevelingen in deze analyse is de globale normatiek te schetsen voor een toekomstig stelsel van financieel-economische betrekkingen tussen overheden en burgers, dat bevredigend zou kunnen functioneren.

Wellicht is het verstandig om buiten de hiërarchie van de departementen onder leiding van de minister-president een multidisciplinaire taskforce in te richten, met als opdracht om tot een eenvoudiger stelsel van wet- en regelgeving in het sociaal domein te komen, dat geen burgers overmatig belast met informatieplichten. Daarin kan de WRR een belangrijke rol spelen. Hierin zijn de vier hierboven geschetste beroepspraktijken noodzakelijk aanwezig. Over houtskoolschetsen en globale ontwerpen zal een langdurig proces van overtuiging moeten plaats vinden, zowel politiek als bestuurlijk als wetenschappelijk. Deze inspanning zal naar onze inschatting tenminste vijftien jaar moeten voortduren, voordat een fundamenteel eenvoudiger en zorgvuldig ontworpen stelsel kan functioneren.

6.3. Korte en middellange termijn

Optie 1. Radicale decentralisatie

De bestuurslaag dicht bij de burger is in abstracto de meest geschikte om menswaardige relaties met burgers aan te gaan. Dat was ook een belangrijke overweging bij recente decentralisaties. Intussen is komen vast te staan, dat de huidige gemeenten lang niet alle competent zijn. Dit levert dan weer een nieuwe dreiging voor burgers op. De jeugdzorg laat zien, hoe groot het bestaande wantrouwen tussen bestuurslagen is. Het is dus hoogst onwaarschijnlijk, dat het rijk bereid zal zijn tot nog veel grotere verdere decentralisaties.

Ook hebben gemeenten tamelijk massaal hun activiteiten ten aanzien van schuldhulpverlening en andere diensten in het sociaal domein ondergebracht bij commerciële organisaties. In onze ogen een bestuurlijke doodzonde, die ten onrechte door

andere bestuurslagen is gedoogd. Bovendien strekt het wantrouwen van het rijk zich ook uit tot de gemeenten, zodat de marges voor gemeenten smal zullen blijven.

Het komt ons onwaarschijnlijk voor, dat deze omstandigheden op korte termijn sterk zullen veranderen. Zodoende is deze weg moeilijk begaanbaar. Snelle intensivering van samenwerking tussen (te) kleine gemeenten kan wel bijdragen.

Optie 2. Herstel

De aan de gang zijnde hersteloperatie voor de kinderopvangtoeslagaffaire verloopt traag. Volgens onze analysemethode is de oorzaak van de traagheid te vinden in het verbond dat de juridische en de comptabele beroepspraktijk hebben gesloten ten aanzien van inrichting van en instrumentarium voor de hersteloperatie. Uit angst voor onbeheersbaarheid van de kosten en voor gebrek aan transparantie is afgezien van het gebruik van het instrument van een vaststellingsovereenkomst dat in de fiscaliteit een vooraanstaande rol speelt. Dit instrument stelt in staat tot opschaling en versnelling. Het bestaat uit gevonden overeenstemming tussen partijen. Beroep en bezwaar zijn dus niet van toepassing. Naar ons oordeel is het mogelijk om dit instrument alsnog te benutten.

Reeds in 2016 pleitte een van ons daarnaast voor het beleidsrijker maken van het incassobeleid van de overheid. De overheid mag een bestaande vordering innen, maar hoeft dit niet te doen. Kwijtschelding is soms optimaal, maar vertraging van inning kan ook geschikt zijn om matiging van ellende te bewerkstelligen.

Optie 3. De Kompaan

Overheden handelen ieder voor zich, en dan ook nog per regeling. De burger ervaart echter de impact van het totaal aan overheidsoptreden. Inconsistenties vallen de afzonderlijke overheden niet op, maar wel de burger. Eerder in dit betoog zijn veel voorbeelden over tafel gekomen.

Een substantiële verbetering zou optreden, indien de burger niet alleen overheden tegenover zich vindt, maar ook een overheidsactor die deels aan de kant van de burger staat. De door ons voor de korte en middellange termijn geprefereerde oplossingsrichting is de volgende:

Uitvoeringsorganisaties en gemeenten brengen op regionaal niveau een gezamenlijk samenwerkingsorgaan tot stand, dat met mandaat de complexe gevallen afhandelt.

Het mandaat behelst de machtiging van De Kompaan om namens de betrokken organisaties een eindbeslissing te nemen in een concrete casus. En dan wel voor alle betrokken regelingen tegelijk en gezamenlijk. Deze beslissing heeft een tweezijdig karakter doordat zij is gegoten in de vorm van een definitieve vaststellingsovereenkomst tussen De Kompaan en de burger. De Kompaan is een public-public partnership waaraan ook gekwalificeerde vrijwilligersorganisaties hun medewerking verlenen. Deze organisatie

draagt de naam De Kompaan¹⁰ om te verduidelijken, dat ze naast de burger en niet tegenover de burger staat. Voor de creatie hiervan is een klein wetje nodig, dat:

1. de uitvoeringsorganisaties mandateert om de samenwerking aan te gaan en
2. een hardheidsclausule in het leven roept -indien nog niet aanwezig- voor alle betrokken regelingen.

De burger is ontvankelijk in zijn beroep op De Kompaan, indien hij onbillijkheid ervaart in de verhouding tussen het handelen van verschillende organisaties die ten aanzien van hem optreden.

Het toezicht op de Kompaan wordt uitgeoefend door één geïntegreerde inspectie, waartoe de rijksinspecties een samenwerking aangaan.

Uiteraard is het van belang vast te stellen, in welke gevallen de Kompaan beschikbaar is. Een redelijke maat lijkt ons, dat de desbetreffende burger te maken heeft met meer dan 3 regelingen naast de nationale en lokale fiscaliteit en uitkeringen voor kinderbijslag of aow. Dan wel, dat het in het geding zijnde belang groter is dan 25% van het laatst bekende jaarinkomen.

Uiteraard zal de empirie die De Kompaan opbouwt onderwerp zijn van verantwoording en gesprek. Deze empirie kan bovendien een bijdrage leveren aan het werk van de lange-termijnoperatie.

De uitspraken van de Kompaan hebben het karakter van een vaststellingsovereenkomst, zodat complicaties met bezwaar en beroep achterwege blijven.

¹⁰ Deze naam werd eerder gebruikt in het Advies “Waardige Toekomst” door R. In ’t Veld aan het kabinet betreffende de wenselijke behandeling van kinderen en jongeren in de toeslagaffaire, januari 2022.

Recht en onrecht in het sociaal domein

De rol van het recht

Stavros Zouridis

Het kernprobleem in het sociaal domein

De groep-In 't Veld¹¹ heeft een analyse vervaardigd van de problemen in het sociaal domein, waarvoor de groep de kernbegrippen 'chaos' en 'onrecht' hanteert. Hun reconstructie van problemen in het sociaal domein levert een interessante redenering op. Heel kort door de bocht: in de uitvoering op het sociaal domein is sprake van chaos en onrecht, de oorsprong hiervan is te vinden 'in ontwerpfouten van de regelingen zelf' en deze worden op hun beurt veroorzaakt door 'een aantal componenten van de besturingstechnologie, in het bijzonder de ontmoetingen tussen zelfreferentiële beroepspraktijken'. Niet alleen is dit de diagnose van de onderliggende oorzaken voor de uitvoeringsproblemen, deze oorzaken belemmeren ook het 'effectief herstel' waardoor de kwalificatie 'systemisch falen' gerechtvaardigd is. In de rapportage van de groep-In 't Veld wordt de problemdiagnose geïllustreerd met het zogeheten 'toeslagenschandaal', dat kennelijk een pars pro toto is voor het hele sociaal domein.

In deze discussiebijdrage gaat het over de rol van het recht aan dit systemisch falen. De groep-In 't Veld stelt hierover:

'Het recht borgt waarden en stelt in staat tot sturen. Recent is de waarborgfunctie van het recht hier en daar op de achtergrond geraakt ten opzichte van een meer instrumentele functie waarbij het recht vooral sturing mogelijk maakt en ondersteunt. Het recht is een voorbeeld van een zelfreferentieel systeem: recht kan alleen veranderen door nieuw recht. Zelfreferentialiteit brengt met zich dat het juridische systeem op zichzelf bestaat, dus autonoom is ten opzichte van andere systemen. In de praktijk van het openbaar bestuur leidt dit tot een autonome juridische beroepspraktijk. De ontstane kloof in het sociaal domein tussen rechtmatigheid en rechtvaardigheid kon alleen ontstaan door de dominantie van de instrumentele functie van het recht.'

De analyse van de toeslagencasus en het sociaal domein in bredere zin moet volgens de groep-In 't Veld vanuit verschillende perspectieven worden gezien: het dienstverleningsperspectief, het systeemperspectief, het digitaliseringsperspectief en het burgerperspectief. In al deze perspectieven spelen regulering en wetgeving een hoofdrol, althans in de analyse van de groep-In 't Veld. Ook bij de achterliggende inzichten komt het recht terug. Eerst als probleem ('juridisering van de samenleving is onmiskenbaar een van de belangrijkste oorzaken van het toeslagenschandaal' en 'bovendien een enorme belemmering in de afwikkeling ervan'), vervolgens als oplossing voor het probleem:

¹¹ Ik verwijst voor het gemak (en niet om polemische redenen) telkens naar de analyse van de Groep-In 't Veld om niet de hele tijd over het paper met daarin de hoofdanalyse te moeten noemen.

‘Toegenomen juridisering is wel degelijk een groot probleem, maar voor rechtvaardig overheidshandelen is het juist essentieel dat het recht in zijn oorspronkelijke functie weer een centrale plek in het openbaar bestuur inneemt.’

Kortom:

‘...er is dus iets aan het hand met het functioneren van het rechtssysteem in het openbaar bestuur. De huidige inrichting van de juridische functie bij de overheid is een kraamkamer gebleken voor doorgeslagen juridisering en onrechtvaardig handelen door diezelfde overheid’.

Hoe is dit zo gekomen? De groep-In 't Veld komt terecht bij het concept autopoïese dat door de Duitse rechtstheoreticus Günther Teubner vanuit de biologie naar de sfeer van het recht is gebracht:

‘(...) de autopoïese van de cel, ofwel de ‘zelforganisatie’ van de cel. Wanneer onder de juiste omstandigheden alle componenten van een biologisch systeem aanwezig zijn, kan dat biologisch systeem vanzelf worden gevormd en zichzelf in stand houden.’

Het kernprobleem in het sociaal domein is, aldus de groep-In 't Veld, dat het zelfreferentiële systeem van het recht zich los heeft ontwikkeld van de andere zelfreferentiële systemen in het openbaar bestuur (zie ook Teubner 1989). Daardoor is chaos en onrecht ontstaan.

Tot zover de analyse van de groep-In 't Veld. In paragraaf twee van deze discussiebijdrage worden de analyse en de probleemdiagnose van de groep-In 't Veld onder de loep gelegd. Drie assumpties in deze analyse en probleemdiagnose worden in het bijzonder bevraagd:

- De assumptie dat de waarborgfunctie van het recht op de achtergrond is geraakt door de instrumentele functie.
- De assumptie dat juridisering te maken heeft met ‘zelfreferentialiteit’ in de beroepspraktijk (althans die van (wetgevings)juristen).
- De assumptie dat juridisering althans deels veroorzaakt wordt door de veranderde verhouding tussen de instrumentele en de waarborgfunctie van het recht.

Zoals blijkt uit paragraaf twee noopt kritische reflectie op deze drie assumpties tot een stevige verandering in de probleemdiagnose en logisch gezien dan ook de therapie. In paragraaf drie wordt daarom een alternatieve probleemdiagnose gepresenteerd, waarna de bijdrage wordt afgesloten met enkele stellingen als aanzet van de discussie over een alternatieve therapie.

Instrumentaliteit, zelfreferentialiteit en juridisering

In de redenering van de groep-In 't Veld is juridisering een uitdrukking van zelfreferentialiteit in de juridische beroepspraktijk en is de verdringing van de waarborgfunctie door de instrumentele functie van het recht daarvan een oorzaak. In hoeverre snijdt deze redenering hout? Eerst maar eens de (veranderende) verhouding tussen de instrumentele functie van het recht en de waarborgfunctie. Hoe staat het daarmee?

Het kader waarin de instrumentele en waarborgfunctie van het recht worden onderscheiden, is ontleend aan een analyse die Foqué en 't Hart (1990) ooit maakten van in het bijzonder het strafrecht. De instrumentele functie staat in dit kader tegenover de waarborgfunctie. De instrumentele functie van het recht verwijst naar het gebruik van het recht voor het nastreven van maatschappelijke of politieke doelen. Ook buiten het strafrecht vervult het recht een instrumentele functie. Denk bijvoorbeeld aan het verbeteren van de arbeidsomstandigheden (met het Arbobesluit), het versterken van de positie van consumenten, huurders en werknemers in het Burgerlijk wetboek (ten opzichte van producenten, verhuurders en werkgevers) of het stimuleren van de energietransitie in het belastingrecht. Tegenover de instrumentele functie van het recht plaatsen Foqué en 't Hart de waarborgfunctie ervan. Zo kan strafvervolging in Nederland alleen plaatsvinden op de wijze zoals omschreven in het Wetboek van strafvordering (dat is in artikel 1 van dat wetboek expliciet opgenomen), met daarin tal van waarborgen voor verdachten om te voorkomen dat de overheid bij het straffen onrechtmatig te werk gaat (door bijvoorbeeld bewijs te gebruiken dat in strijd met de regels is verkregen). Ook buiten de strafvordering heeft het recht waarborgfuncties. Sterker nog, tegenover de meeste instrumentele functies (die doorgaans een grondslag voor een bevoegdheid of een instrument van een bestuursorgaan creëren) staan waarborgfuncties. De burgemeester kan bijvoorbeeld drugspanden sluiten, maar alleen op specifieke in de wet omschreven gronden, volgens de regels van het bestuursrecht, en met beroep op de bestuursrechter als sluitstuk.

Het kader dat Foqué en 't Hart eind jaren tachtig van de vorige eeuw presenteerden, is tegenwoordig minder gangbaar. Voor wat betreft het bestuursrecht worden ook twee andere functies onderscheiden, namelijk de legitimerende functie (het bestuursrecht legitimeert tot bijvoorbeeld een publieke taak) en de normerende functie (het bestuursrecht normeert het bestuurlijk handelen) (bijvoorbeeld Schlössels en Zijlstra 2010). Belangrijker dan uitbreiding van het kader is het debat over deze functies en hun onderlinge verhouding. Dit debat over heeft namelijk nog twee andere cruciale inzichten opgeleverd. Ten eerste is duidelijk geworden dat het recht per definitie instrumenteel is; althans recht zonder instrumentele doelstelling is nog niet waargenomen. De Duitse rechtsgeleerde Rudolph von Jhering benadrukte aan het eind van de negentiende eeuw al 'der Zweck im Recht' (Von Jhering 1877). Zelfs het creëren van waarborgen is op de keper beschouwd een instrumentele functie van het recht, bijvoorbeeld om meer gelijke rechtsposities tussen bijvoorbeeld verdachten en officieren van justitie te realiseren, of de machtsverschillen tussen verhuurders en huurders, werkgevers en werknemers juridisch te compenseren. Het probleem kan dus niet zitten in de instrumentaliteit van het recht als zodanig, maar om zogeheten 'instrumentalisme' of instrumentele ideologie: een zuiver instrumentele houding naar het recht. Brian Tamanaha (2006: 1) omschrijft dit als volgt:

‘An instrumental view of law – the idea that law is a means to an end- is taken for granted in the US... This operates in various ways: as an account of the nature of law, as an attitude toward law that professors teach students, as a form of constitutional analysis, as a theoretical perspective on law, as an orientation of lawyers in their daily practice, as a strategic approach of organized groups that use litigation to further their agendas, as a view toward judges and judging, as a perception of legislators and administrators when enacting laws or regulations. ... people see law as an instrument of power to advance their personal interests or the interests or policies of the individuals or groups they support. Today, law is widely viewed as an empty vessel to be filled as desired, and to be manipulated, invoked, and utilized in the furtherance of ends.’

Het is dus niet zo dat er in de verhouding tussen instrumentele en waarborgfuncties van het recht iets is veranderd, maar de hele juridische en politieke gemeenschap (of wellicht zelfs de hele samenleving) is ten prooi gevallen aan rechtsinstrumentalisme, een pathologische ideologie waarin het recht door iedereen wordt geïnstrumentaliseerd. Het vertrouwde kader van Fouqué en 't Hart volstaat niet om deze beweging te begrijpen, want de waarborgfunctie is even goed geïnstrumentaliseerd door bijvoorbeeld advocaten van drugsbazen. Of denk maar eens aan de zeer vermogende particulieren bij de belastingheffing en hun fiscaal adviseurs, die zelf een propositie aanleveren, waarop de belastingdienst mag reageren. Of het nu gaat om de top van de drugshandel of het internationaal bedrijfsleven dat van ‘tax planning’ een sport heeft gemaakt, om de politicus en bestuurder die het recht wil veranderen om weer een nieuw probleem op te lossen, of de burger die zijn bezwaarmogelijkheid in het omgevingsrecht gebruikt om er slapend rijk van te worden, de ideologie van rechtsinstrumentalisme is alomtegenwoordig. De Bulgaren of de frauderende gastouderbureaus die aan de basis stonden van het ‘toeslagenschandaal’ hebben zich niet minder rechtsinstrumentalistisch gedragen dan de wetgever die opnam dat bij terugvordering het gehele bedrag aan uitgekeerde toeslagen moet worden teruggevorderd. Kortom, de tegenstelling tussen instrumentele en waarborgfunctie moet worden vervangen door een ander kader, namelijk tussen het rechtsinstrumentalisme vis-a-vis de houding dat het recht iets ‘groters’ of ‘hogers’ belichaamt waaraan het eigen belang ondergeschikt is. Weer in de woorden van Tamanaha: tegenover rechtsinstrumentalisme staat ‘the set of ideals that law consists of fundamental principles that even the sovereign law-maker is bound to obey’. Kortom, het gaat niet om de tegenstelling tussen de instrumentele en de waarborgfunctie van het recht maar om de tegenstelling tussen alomtegenwoordig rechtsinstrumentalisme en de brede acceptatie in een samenleving van de fundamentele rechtsbeginselen waaraan iedereen moet gehoorzamen. Juist op deze tegenstelling heeft zich een verschuiving voorgedaan weg van de acceptatie van fundamentele rechtsbeginselen door iedereen (ook als het niet direct in het eigen belang is). De vraag is hoe deze verschuiving te duiden is.

Een begin van een antwoord vinden we bij een ander onderscheid waarmee veel rechtsgeleerden vertrouwd zijn. Het gaat om het onderscheid tussen het recht als codificatie en het recht als modificatie van de Nederlandse rechtsgeleerde Koopmans (1970). Van oudsher worden breed in de samenleving levende waarden in het recht gecodificeerd (ook voor instrumentele doelen, bijvoorbeeld proportioneel bestraffen van

wat als misdad wordt beschouwd). Moord en diefstal als rechtsnormen zijn bijvoorbeeld al te vinden in de vroegste rechtsbronnen uit de Westerse geschiedenis zoals de Babylonische code van Hammurabi die meer dan 1700 jaar voor Christus is opgetekend. Hedendaagse voorbeelden van codificatie zijn er ook, zoals de gelijkheid van mannen en vrouwen of de openstelling van het huwelijk voor andere stellen dan een man en vrouw (beide veranderingen in de Nederlandse wetgeving weerspiegelen robuuste breed gedragen waarden, ondanks nogal 'vocale' tegengeluiden die bij een pluralistische samenleving horen). Breed in de samenleving levende normen kunnen worden vastgelegd in rechtsnormen. Het bijkomend voordeel van codificatie is ooit fraai samengevat door de Schotse rechtsgeleerde MacCormick (2007: 53), die onder een rechtsstaat verstaat een staat waarin 'most of the people most of the time refrain from the things that the law stigmatizes as wrongdoing'. Bij codificatie is naleving voor het overgrote deel vanzelfsprekend omdat deze waarden door de meeste mensen al gepraktiseerd worden. Drugshandel in Sneek is bijvoorbeeld makkelijker te handhaven dan drugshandel in Ciudad Juarez in Mexico, omdat meer mensen uit zichzelf de norm al naleven en 'compliance' dus minder inspanning kost. Naleving is niet vanzelfsprekend bij modificatie, waarbij het recht gebruikt wordt om juist maatschappelijke verandering te stimuleren. Zowel de wetgever als de rechter dragen bij aan modifierend recht, de wetgever met een stroom wetten en regels (in vijftig jaar tijd is het recht geëxplodeerd net als het aantal veranderingen in wet- en regelgeving) en de rechter met uitspraken (met soms wel erg exotische interpretaties van grondrechten). Koopmans zag uitbreiding van het kiesrecht naar algemeen kiesrecht als belangrijkste oorzaak van deze verandering, want door deze uitbreiding kregen groepen die belang hebben bij verandering invloed op de wetgeving. Weer vertaald naar hedendaagse voorbeelden: voor emanciperende groepen, van LHGBTI+'ers tot Nederlanders met een migratieachtergrond, is modifierend recht de snelste en makkelijkste route naar het stimuleren van de gewenste maatschappelijke verandering; hetzelfde geldt voor belangengroepen zoals milieuorganisaties en het georganiseerde bedrijfsleven. De 'werdegang' die grondrechten of fundamentele rechten de afgelopen decennia in Westerse samenlevingen (de VS en Europa) hebben doorgemaakt, is hiervan een uitdrukking. Met en via grondrechten lijken allerhande politieke doelstellingen te realiseren, van het aanpakken van klimaatverandering tot en met het tegenhouden van pogingen migratie aan banden te leggen.

Zoals gesteld, ziet de groep-In 't Veld juridisering niet alleen als een gevolg van de veranderende verhouding tussen de instrumentele en de waarborgfunctie van het recht maar ook als een uitdrukking van zelfreferentialiteit. Juristen die eenmaal gaan regelen, worden uitgelokt om steeds meer het detail of de uitzondering op te zoeken en deze vervolgens ook juridisch dicht te timmeren. Met als gevolg 'chaos en onrecht', want in het woud van regelingen is er geen burger die er doorheen kan komen en nog de rechtvaardigheid kan beargumenteren. Toch is het maar de vraag of zelfreferentialiteit hier aan de orde is. Als het opkomend rechtsinstrumentalisme en de nadruk op modifierend in plaats van codificerend recht als vertrekpunt wordt genomen, is van zelfreferentialiteit immers geen sprake. Sterker nog, het zijn bij deze vertrekpunten niet de juridisch-interne krachten die juridisering veroorzaken (juristen die met elkaar alles maar verder en detail willen regelen), maar de externe krachten die op het recht in werken. Deze externe krachten variëren van belangengroepen tot en met politici en van topcriminelen

tot en met internationaal opererende ondernemingen. De in de media zeer uitgesproken vertegenwoordigers van 'slachtoffers' van het 'toeslagenschandaal' versterken juridisering net zo goed als de rechter die zich ineens veel vrijer voelt om besluiten te toetsen aan 'evenredigheid' of de minister die de energietransitie wil versnellen met weer nieuwe fiscale wetgeving. Natuurlijk zijn het juristen die deze krachten moeten vertalen naar regels, normen, rechten, procedures en structuren, maar ze zijn niet de bron en worden door deze krachten juist gedwongen om steeds legalistischer te werk te gaan omdat ze weten dat er altijd wel iemand is die de mazen in de wet weet te vinden én te benutten. Omdat burgers, ondernemingen, maatschappelijke organisaties en politici het recht en de rechter ondergeschikt maken aan en inzetten voor hun eigen doelstellingen, zetten ze de wetgever en de rechter steeds verder vast en wordt de discretionaire ruimte steeds verder uit het rechtssysteem gedrukt. Redelijkheid en billijkheid zijn nog niet helemaal uit het privaatrecht verdwenen, maar de beginselen van behoorlijk bestuur en van behoorlijke strafrechtpleging zijn wel steeds meer vervat in 'harde' rechtsregels.¹² Howard (1994) liet in de vorige eeuw al zien hoe 'common sense' in het recht steeds meer vervangen werd door met name procedurele regels en voorschriften. Dat is geen kwestie van zelfreferentialiteit, maar een direct gevolg van (extreme) externe druk. Een illustratieve historische parallel voor deze ontwikkeling schetst de historicus Porter aan de hand van twee casus: Franse ingenieurs en Amerikaanse accountants (Porter 1995).

In zijn studie *Trust in numbers* vergelijkt Porter (1995) de twintigste-eeuwse ontwikkeling van de accountancy in de Verenigde Staten met de Franse ingenieurscultuur in het Corps des Ponts et Chaussées. Waar de accountants en legeringenieurs in de Verenigde Staten steeds transparanter, 'objectiever' en extern controleerbaar werden, bleef de Franse ingenieurscultuur er een van beslotenheid, gedeelde ervaring en persoonlijk vertrouwen. De Franse ingenieurs voelden geen noodzaak *'to engage in the elaborate justificatory ritual of formal quantitative decision making procedures unless threatened from outside by controversy and political procedures'*. In tegenstelling tot de Franse ingenieurs is bij de Amerikaanse accountants vanwege de *'public exposure'* en de *'absence of trust'* iedere vorm van *'personal discretion'* verdwenen en is het accountantsvak geheel dichtgetimmerd. Deze ontwikkeling van het accountantsvak is volgens Porter geen gevolg van de *'logic of finance'* of *'unchecked power on the part of professional experts'*, maar is veroorzaakt door het 'zelfverheffend uitwissen' van zichzelf door de professionals die anders nog minder ruimte hadden kregen voor hun vak. De controleerbaarheid op basis van protocollen is volgens Porter het equivalent van grijze pakken; jezelf onzichtbaar maken door te objectiveren, uniformeren en standaardiseren. De toenemende externe druk op de professie heeft een tamelijk verwoestend effect gehad.

¹² Hard staat hier tussen aanhalingstekens omdat door de omvang van regels in een 'multi-level' en 'multi-layered' rechtsorde er eigenlijk nauwelijks nog rechtszekerheid van uit gaat in de zin van voorspelbaarheid en betrouwbaarheid, simpelweg omdat er zo veel recht is dat er altijd wel ergens een bepaling of uitspraak te vinden is die gebruikt kan worden als onderbouwing van een juridisch standpunt, en dan is het maar weer wachten of de (hoogste) rechter hierin meegaat.

Hoe staat het dus, gezien deze inzichten, met de assumpties van de Groep-In 't Veld die in deze paragraaf kritisch onder de loep zijn gelegd.

- Ten eerste de assumptie dat de waarborgfunctie van het recht op de achtergrond is geraakt door de instrumentele functie. De claim die hierin zit (het op de achtergrond raken van de waarborgfunctie) is in Nederland nooit empirisch onderzocht, voor zover deze sowieso empirisch te onderzoeken is (het recht heeft immers altijd óók een instrumentele functie, dus het is lastig zo niet onmogelijk om op empirische gronden een grens te trekken tussen de gezonde instrumentele functie van het recht en de pathologische variant daarvan). Een blik op het strafrecht en het bestuursrecht leert dat de waarborgfunctie de afgelopen decennia eerder op de voorgrond is geraakt dan op de achtergrond. Daarvoor zijn ten minste drie indicaties. Ten eerste zijn zowel het aantal als de invulling van individuele grondrechten (ook Europees) de afgelopen decennia uitgebreid. Bovendien worden grondrechten extensiever en in toenemende mate zelfs 'positief' (tot rechtsplicht voor de staat dwingend) geïnterpreteerd. Ten tweede is de bescherming in het strafrecht verder toegenomen. Verdachten (en slachtoffers) van strafrechtelijke delicten zijn beter beschermd dan ooit in de geschiedenis, en grondrechten spelen daarin zeker een rol (bijvoorbeeld in Nederland de toegang tot een advocaat bij het eerste verhoor, een gevolg van de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens). Ten derde is de waarborgfunctie van het bestuursrecht de afgelopen decennia versterkt. Studenten in de jaren tachtig van de vorige eeuw leerden nog dat er in Nederland geen (onafhankelijke) administratieve rechtspraak was. Waarborgen zijn onder meer gecreëerd door steeds meer bestuurlijke instrumenten in de Algemene wet bestuursrecht te reguleren en van waarborgen te voorzien (inclusief regels van behoorlijk bestuur), door juridische insnoering van de discretionaire ruimte van het bestuur (met strakke normering) en door de versterking van bestuursrechtspraak. Juist de versterking van de waarborgfunctie noopt tot nadere doordinking van het kader dat Foqué en 't Hart ooit introduceerden. Niet alleen blijkt dat het recht meer functies vervult (ook legitimering en normering), belangrijker dan de functies van het recht is de houding tegenover het recht. De rechtsinstrumentalistische houding bij al diegenen die bij het recht betrokken zijn (van bestuurders tot burgers en van ambtenaren tot en met juridisch adviseurs, advocaten en belangenorganisaties, van slachtoffers tot verdachten en van welvarende én van de overheid financieel afhankelijke burgers) heeft de betekenis van het recht als bindend en boven een ieder gesteld kader ondermijnd. Het versterken van de waarborgfunctie van het recht is evenzeer onderdeel van het rechtsinstrumentalisme dan bijvoorbeeld de uitbreiding van de bevoegdheden van de burgermeester of de introductie van de strafbeschikking van de officier van justitie.
- Ten tweede is de assumptie bekeken dat juridisering te maken heeft met 'zelfreferentialiteit' in de beroepspraktijk (althans die van (wetgevings)juristen). Juridisering heeft ten minste twee betekenissen. Ten eerste verwijst juridisering naar een toenemend beroep op het recht en de rechter (denk aan bureaus die in plaats van hun eigen conflict op te lossen naar de rechter stappen of bezwaar/beroep aantekenen tegen een vergunning); daarnaast verwijst juridisering

naar het in toenemende mate gieten van bestuurlijk instrumentarium in een juridische vorm en het met wetten en regels insnoeren van de discretionaire ruimte van het bestuur. Beide uitdrukkingsvormen van juridisering zijn geen interne, zelfreferentiële aangelegenheid, maar worden door externe krachten in stand gehouden. Natuurlijk interpreteren juristen externe krachten vanuit hun juridisch kader en wordt elk extern signaal opgepakt als juridisch signaal, dus in die zin is ook de beroepspraktijk van juristen zelfreferentieel (zoals een levende cel externe energie – protongradiënten - eerst moet omzetten in ATP). Maar daarmee is de vertaling naar het recht nog niet de oorzaak van jurisering; dat is immers de externe druk. Externe druk dwingt tot een legalistische juridische praktijk waarin oordelen (van rechters, van uitvoerders, van officieren van justitie) consequent vervangen worden door algemene en zo operationeel mogelijk toepasbare regels. Anders gaan partijen immers door tot en met een beroep op de (hoogste) rechter, die gedwongen wordt een algemene regel te formuleren (waarmee antwoord op een ‘rechtsvraag’ wordt gegeven). Alleen al vanuit het oogpunt van juridisch risicomangement is legalisme een logische reactie; kijk bijvoorbeeld maar eens naar de praktijk van het vreemdelingenrecht waarin zich iets vergelijkbaars heeft voorgedaan als bij de Amerikaanse accountants, simpelweg als gevolg van het feit dat veel vreemdelingenzaken bij de rechter terecht komen (en daar ook financiële prikkels voor zijn). Zelfreferentialiteit of autopoiese is dus niet de oorzaak van juridisering; net zomin als een cel kan overleven zonder externe kracht (in de vorm van energie), kan juridisering zich voordoen zonder de voeding van externe, maatschappelijke of politieke druk.

- De analyse van de eerste twee assumpties geeft ook aan dat bij de derde assumptie van de groep-In 't Veld grondige twijfel gepast is. Die assumptie luidde dat juridisering althans deels veroorzaakt wordt door de veranderde verhouding tussen de instrumentele en de waarborgfunctie van het recht. Juridisering is echter geen gevolg gebleken van de veranderde verhouding tussen instrumentele en waarborgfunctie, maar een gevolg van rechtsinstrumentalisme als externe kracht die op het recht inwerkt en zowel de instrumentele als de waarborgfunctie heeft uitgebreid. Instrumentalisering van de waarborgfunctie is ten minste zo belangrijk geweest (zo niet belangrijker) voor het maatschappelijk proces van juridisering als het creëren van nieuwe bevoegdheden en instrumenten voor bestuursorganen.

In plaats van de oorzaken die de groep-In 't Veld aanwijst is het dus eerder de mix van rechtsinstrumentalisme, modifierend recht en externe druk met een legalistisch paradigma tot gevolg dat juridisering verklaart. De vervolgvraag is waardoor deze mix wordt veroorzaakt. Zouden we hiervoor niet juist buiten het recht moeten zoeken?

Een alternatieve problemdiagnose

Uitgaande van de analyse in de vorige paragraaf is de vervolgvraag waar het alomtegenwoordig rechtinstrumentalisme vandaan komt dat zo'n belangrijke rol speelt als aanjager van juridisering, ook in het sociaal domein waar het zich van oudsher

nauwelijks voordeel (bijvoorbeeld als het gaat om subsidies, welzijnswerk of het individualiseringsbeginsel dat nog steeds een papieren bestaan leidt in de bijstandssfeer). Vanuit een statisch perspectief is dit de vraag naar de hoofdoorzaken voor rechtsinstrumentalisme en juridisering. Ten minste drie hoofdoorzaken voor rechtsinstrumentalisme en juridisering worden in de literatuur gesuggereerd:

1. *Doorbroken lotsgemeenschappen*

In de sfeer van het omgevingsrecht is bijvoorbeeld gewezen op doorbroken lotsgemeenschappen als oorzaak voor juridisering. In Nederland, en zeker in verstedelijkt gebied, leven burgers dicht op elkaar. In zekere zin delen ze de lusten en lasten van het samenleven: burgers werken bij bedrijven en verdienen er hun brood, bedrijven sponsoren de lokale sportvereniging, burgers komen elkaar tegen bij de school van hun kinderen, enzovoort. Samen vormen ze zoals Van Gunsteren (1998) dat ooit noemde een 'community of fate', oftewel een lotsgemeenschap. Juridisering ligt in een lotsgemeenschap in deze context niet voor de hand. Deels is dat omdat het simpelweg niet aan de orde is in een lotsgemeenschap waarin problemen eerder onderling worden opgelost dan via een formeel-juridische weg (dat geldt net zo goed voor een gezin als voor een motorbende). Een analyse van een aantal casus van juridisering van omgevingsbesluitvorming door Zouridis, Wolf en Herkes (2022) liet zien dat in veel casus de lotsgemeenschap doorbroken is: de belangen van een bedrijf en de belangen van omwonenden lopen uiteen en zijn niet verbonden, de belangen van de ene burger zijn losgekoppeld van de belangen van een andere burger. Met als gevolg dat iedereen voor zijn of haar eigen belang gaat staan, dat de wederkerigheid in de relatie verdwijnt en dat partijen houvast zoeken in hun juridische positie. Ergo, juridisering. Voorbeelden uit de studie van Zouridis, Wolf en Herkes maken dit abstract idee duidelijk. Het belang van de landelijke supermarktketen, die op een internationaal speelveld opereert, is niet meer congruent met het belang van de lokale gemeenschap die behoefte heeft aan een goed voorzieningenniveau. En dus treedt de landelijke supermarktketen niet in contact met de lokale gemeenschap voor het vestigen van een nieuwe supermarkt, maar dient deze direct een vergunningaanvraag in op basis van de eigen juridische analyse. Het belang van een fastfoodketen is niet (meer) congruent met het belang van de wijk waarin deze (toevallig) gelegen is en dus leidt de vergunningaanvraag tot bezwaar en beroep. En het belang van de veehouder is losgekoppeld van het belang van de burens, waardoor in een casus meer dan een decennium in beslag wordt genomen door juridische procedures waarin beide partijen tegenover elkaar staan. Kortom, de lusten voor de een worden dan de lasten voor de ander en als een lotsgemeenschap ontbreekt, is er zowel geen enkele reden voor wederkerigheid en geen enkele drempel voor juridisering meer.

2. *Onthiërarchisering en polarisatie*

Het doorbreken van lotsgemeenschappen is dus een eerste hoofdoorzaak voor rechtsinstrumentalisme en juridisering. Een tweede hoofdoorzaak (die deels met het doorbreken van lotsgemeenschappen overlapt) is het eroderen van stabiele breed gedeelde normatieve kaders. Halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw observeren de politicologen Van Gunsteren en Andeweg (1994) een trend die ze duiden als onthiërarchisering. Onthiërarchisering verwijst naar een samentrekking van ontzuiling en individualisering. De zuil was een metafoor voor een min of meer duurzaam ‘verticaal’ maatschappelijk verband dat burgers in alle maatschappelijke strata met elkaar verbindt. In de katholieke zuil werden burgers van hoog tot laag verbonden: ze sportten in katholieke sportclubs, lazen katholieke kranten, waren lid van een katholieke politieke partij en vakbond en keken op televisie naar de KRO. In deze ‘filter bubble’ vormden de katholieke burgers hun opvattingen en dat leverde maatschappelijke tegenstellingen op. De verbinding op hoog politiek niveau tussen de zuilen zorgt voor stabiliteit ondanks tegenstellingen. Vanaf de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw zijn de zuilen geleidelijk afgebrokkeld als maatschappelijke verbanden en dat heeft geleid tot het idee van de geïndividualiseerde burgers die los van de zuil keuzes maakt en ideeën vormt. Vandaar het concept van ‘onthiërarchisering’: burgers zijn losgekomen van de hiërarchie in de zuilen. Het idee dat al die losgekomen burgers vervolgens zelf hun opvattingen zijn gaan vormen, is door Duyvendak en Hurenkamp (2004) overtuigend weerlegd. Burgers blijken immers nogal wat kuddegedrag te vertonen en de zuilen zijn vervangen door zwermen. Burgers groeperen en hergroeperen zich voortdurend spontaan al naargelang de omstandigheden (modes, opinieliders, hypes), zoals een zwerm spreeuwen. Wordt een meisje brutoot verkracht en vermoord door een tbs’er met verlof, dan groeperen burgers zich spontaan in een online petitie, zien we een plotselinge migratiestroom naar Europa, dan slaat de angst toe en schiet de hele zwerm naar de roep om harde migratiepolitiek, maar als Arjen Lubach de ‘sleepwet’ in een zondagavonduitzending op de agenda zet, dan hergroeperen de burgers zich weer om een referendum af te dwingen. Het vervangen van zuilen door zwermen heeft geleid tot een erosie van stabiele breed gedeelde normatieve kaders. Juridisering in beide betekenissen is hiervan het resultaat. Juridisering als een toenemend beroep op het recht is het resultaat omdat burgers geen ‘tacit’ overeenstemming hebben en het recht en de rechter er aan te pas moet komen om tot een vreedzame oplossing te komen. Juridisering als vastleggen in regels is nodig omdat niet meer op impliciete, breed gedeelde gedragsregels kan worden vertrouwd. Alleen al de coronatijd in Nederland biedt van beide voldoende illustraties.

3. *De gemediatiseerde flipperkast*

Een derde oorzaak voor rechtsinstrumentalisme is te vinden in de hedendaagse modus waarin politiek, bestuur en media zich tegenwoordig bevinden. Zo’n tien jaren terug heeft Zouridis (2014) deze modus geduid als ‘flipperkastpolitiek’. Flipperkastpolitiek verwijst naar een politieke modus operandi met een aantal kenmerken die In ’t Veld eerder beschreef als kennisdemocratie. Een eerste kenmerk is medialogica. Uit onderzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken

(2010) bleek dat 55 procent van de schriftelijke vragen van Kamerleden (direct) ontleend is aan kranten, televisie, radio en persagentschappen. Medialogica vormt en geleidt tegenwoordig in hoge mate het politieke debat. Niet alleen worden politici voortdurend ter verantwoording geroepen, ze worden ook permanent gedwongen om de aandacht van massamedia te trekken. De concurrentie om aandacht is nog eens versterkt door nieuwe sociale media als X. Een tweede kenmerk van flipperkastpolitiek is de voortdurende druk van stemmingen. Over van alles en nog wat wordt gestemd al verschilt de vorm van opiniepeilingen tot 'likes'. Hendriks (2012) beschrijft de opkomst van de stemmingendemocratie, de combinatie van steeds meer mogelijkheden om te stemmen en het steeds meer bepalend worden van de publieke stemming over een onderwerp. Politici en bestuurders worden door instant peilingen over hun besluiten direct van feedback van hun kiezers voorzien. Een kras voorbeeld daarvan deed zich voor bij de start van het kabinet-Rutte II over de inkomensafhankelijke zorgpremie. Binnen enkele dagen na de presentatie van het regeerakkoord ontstond er door de directe feedback (versterkt door medialogica) een bijna voor regeringspartij VVD onhoudbare situatie, hetgeen uitmondde in een aanpassing van het zojuist gesloten regeerakkoord. De groei van lokale referenda is een uitdrukking van deze ontwikkeling in gemeenten. Een derde kenmerk van flipperkastpolitiek is de incidentgestuurdheid van het debat. Politieke incidenten en 'ongelukken' hebben ideeën en ideologie als brandstof voor het politieke debat aangevuld of zelfs verdrongen. Dagelijkse gebeurtenissen die plotseling voorwerp van politiek debat vormen en daarin razendsnel in politieke zin escaleren zijn usance geworden. Soms is het een medische fout of een misstand in een ziekenhuis, dan is het weer een reeks afgeluisterde gesprekken, een relletje in een stad dan wel de bonnetjes van een minister of hoge ambtenaar. Incidenten zijn eerder beschreven als alledaagse gebeurtenissen die plotseling opduiken in de arena van pers en politiek en daarin razendsnel escaleren waardoor ze politieke kansen of risico's veroorzaken (Zouridis 2006). Tussen de kenmerken van de gebeurtenis en de vraag of het een incident wordt, is nauwelijks een verband. Het lijkt meer van de context af te hangen of een specifieke gebeurtenis uitgroeit tot incident. Collectieve vreugde en positieve spanning als een Europees kampioenschap voetbal kan voorkomen dat een gebeurtenis een incident wordt, maar ook het tegenovergestelde zoals een ramp als MH-17. Een vierde kenmerk van flipperkastpolitiek is de volatiliteit van de kiezer. Omdat partijtrouw afneemt, neemt de concurrentie toe en worden partijen gedwongen zich voortdurend te profileren. De voortdurende prikkel tot profilering, de toename van zwevende kiezers en de afname van het aantal zekere stemmen hebben ertoe geleid dat de kiezersmarkt volatiel is en van week tot week veranderingen laat zien. Aangezien de Nederlandse kiezersmarkt tot een van de meest volatiele kiezersmarkten in West-Europa behoort, is de behoefte aan een onderscheidend profiel sterk gegroeid, inclusief de volgens Van Holsteyn en Walter niet per se negatief te duiden polariserende campagnes. Afnemende partijtrouw en een groeiende groep zwevende kiezers heeft tot vehemente competitie geleid. Meer dan ooit moet het eigen profiel permanent worden benadrukt, bevestigd en bevochten. Een laatste kenmerk van flipperkastpolitiek is wat ooit omgekeerd monisme is genoemd, waarbij de volksvertegenwoordiging (Tweede Kamer, maar

ook gemeenteraad) op de stoel terecht is gekomen van het bestuur. De dagelijkse beslommeringen van de regering zijn steeds meer ook de dagelijkse beslommeringen van de volksvertegenwoordiging. Kamerleden willen ‘instant’ (of binnen enkele dagen) tot in detail worden geïnformeerd over incidenten, maar ook over andere zaken die al dan niet toevallig opborrelen in het politiek debat. Ook willen kamerleden direct kunnen ‘sturen’, soms zelfs tot in detail. Systematisch empirisch onderzoek hiernaar ontbreekt nog, maar van een parlement dat voor een volle regeringsperiode een regering het vertrouwen geeft en van tijd tot tijd verantwoording vraagt is geen sprake meer. Het is niet alleen mogelijk, door realtime informatie, maar ook gebruikelijk om dagelijkse beslommeringen van het regeren ook direct te bediscussiëren in het parlement. Voor de mate van detail van parlementaire bemoeienis hoeft slechts naar moties en kamervragen te worden verwezen, waarin een individuele uitspraak van een rechter, een weggepest gezin in een grote stad of een andere dagelijkse gebeurtenis voorwerp worden gemaakt van politiek debat. Het gevolg van flipperkaspolitiek is juridisering, want over veel meer repertoire of instrumentarium dan het inzetten van nieuwe of het veranderen van bestaande wet- en regelgeving beschikken politici en bestuurders niet. Het instrument is eenvoudig te bedienen en het past naadloos in de vertrouwde Haagse routines. Met als gevolg rechtsinstrumentalisme dat aangewakkerd wordt door de flipperkaspolitiek waarin wet- en regelgevers moeten opereren.

Deze drie hoofdoorzaken, die deels overlappen, vormen de externe krachten die inwerken op het recht, dwingen tot legalisme en hebben juridisering tot hebben. Toch is dit niet het complete verhaal, want de statische analyse van hoofdoorzaken negeert de dynamica van rechtsinstrumentalisme. Als in een samenleving eenmaal rechtsinstrumentalisme ontstaat, houdt het zichzelf niet alleen in stand maar versterkt het zichzelf ook. Rechtsinstrumentalistisch gedrag wordt immers beantwoord met rechtsinstrumentalistisch gedrag van andere partijen. Als een college van burgemeester en wethouders het recht naar z'n hand zet om een vergunningaanvraag of een uitkering te weigeren, is het waarschijnlijk dat dit gedrag wordt beantwoord door rechtsinstrumentalistisch gedrag van de aanvrager van de vergunning of uitkering. Als een bedrijf het recht naar z'n hand zet om juridisch weg te komen met het vervuilen van de omgeving, lokt dat bij de omwonenden het gedrag uit om het recht evenzeer naar hun hand te zetten om het bedrijf aan te pakken. Als een internationale onderneming met ‘tax planning’ belastingen ontwijkt, lokt dat bij de betrokken overheden nieuwe regels uit om belastingontwijking tegen te gaan. Juridiseren lokt met andere woorden juridiseren uit, wat weer verder juridisering uitlokt, enzovoort. Dit sociaal-psychologisch, sociologisch of economisch mechanisme (afhankelijk van de invalshoek) is in de sociale wetenschappen op tal van manieren beschreven en geanalyseerd: als collectieve actieprobleem (met als ‘oervoorbeeld’ het ‘prisoners dilemma’), als probleem van sociaal kapitaal of prosociaal gedrag en als het probleem van ‘predatory behavior’ of als ‘race to the top/race to the bottom’. Maar het netto-effect is dat rechtsinstrumentalisme alleen maar meer rechtsinstrumentalisme uitlokt.

Conclusie en stellingen

De problemdiagnose van de groep-In 't Veld vormde voor deze discussiebijdrage het vertrekpunt. In de diagnose van deze groep wordt het sociaal domein gekenmerkt door chaos en onrecht, veroorzaakt door ontwerpfouten in de regelgeving die weer het gevolg zijn van de besturingstechnologie. Deze problemen worden in stand gehouden door de zelfreferentialiteit (autopoiese) van het recht en de verdringing van de waarborgfunctie van het recht door de instrumentele functie.

In deze discussiebijdrage is de analyse van de groep-In 't Veld kritisch bezien, met twee conclusies als resultaat:

1. Van verdringing van de waarborgfunctie van het recht is allerm minst sprake, wel van alomtegenwoordig rechtsinstrumentalisme dat juist tot versterking van de waarborgfunctie van het recht heeft geleid. Het alomtegenwoordig rechtsinstrumentalisme is ten koste gegaan van de betekenis van het recht als bindend 'hoger' kader en heeft een zichzelf versterkende beweging naar verdere juridisering in gang gezet.
2. Het alomtegenwoordig rechtsinstrumentalisme hangt niet samen met de zelfreferentialiteit van het recht, maar heeft juist buiten het recht gelegen oorzaken. De combinatie van doorbroken lotsgemeenschappen, erosie van maatschappelijk gedeelde gedragscodes en een politieke modus die 'flipperkastpolitiek' is genoemd, heeft rechtsinstrumentalisme en juridisering aangewakkerd en houdt deze in stand. Juridisering aan de oppervlakte aanpakken door ofwel het woud van regels aan te pakken ofwel ontwerpfouten te herstellen zal dus per definitie, ook in het sociaal domein, een kwestie worden van 'kurieren am Symptom'.

Op basis van de discussie tijdens de conferentie zullen deze conclusies worden aangescherpt en zal een meer uitgeschreven therapie worden vervaardigd. Het gaat in deze bijdrage op dit moment om het prikkelen van de juiste discussie. Daarom wordt volstaan met enkele afsluitende discussiestellingen.

De volgende discussiestellingen kunnen worden afgeleid van deze alternatieve diagnose en analyse:

1. Het recht is niet het probleem dat chaos en onrecht in het sociaal domein veroorzaakt en kan dus ook niet de oplossing zijn. (aanbeveling voor de praktijk: bouw buffers in het wetgevingsproces zodat de regelproductie wordt gehinderd; of sterker nog: versterk de autonomie van het recht door de constitutionele positie van juristen/het juridisch-interne perspectief en wellicht de minister van justitie als 'hoofdjurist' te versterken; en annex: maak het recht vooral minder responsief en stop met het 'responsief maken van het recht' voortdurend als wenselijk te zien, zoals recent de staatscommissie rechtsstaat weer doet; dat maakt telkens het probleem alleen maar groter, versterkt juridisering en garandeert dat de 'chaos en onrecht' in het sociaal domein nog lang zullen blijven bestaan!)

2. In plaats van zelfreferentieel of 'autopoietisch' recht nader te onderzoeken zouden de externe krachten onderzocht moeten worden die (wetgevings)juristen dwingen tot een legalistische interpretatie van hun vak. (aanbeveling voor de praktijk: ontstatelijk verzorgingsarrangementen of het sociaal domein waar mogelijk zo snel mogelijk, niet door 'terug' te gaan maar door het nieuwe publieke domein te benutten en maatschappelijke organisaties te responsabiliseren)
3. Het terugdringen van rechtsinstrumentalisme kan alleen als ook de waarborgfunctie van het recht stevig wordt teruggedrongen. (aanbeveling voor de praktijk: begin met het opzeggen van het EVRM en ter discussie stellen van de EU grondrechtencatalogus)

Literatuur

Duyvendak, J.W. & M. Hurenkamp (red.), *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*, Amsterdam: Van Gennep 2004.

Foqué, R. & A.C. 't Hart, *Instrumentaliteit en rechtsbescherming. Grondslagen van een strafrechtelijke waardendiscussie*, Arnhem: Gouda Quint 1990.

Gunsteren, H.R. van (1998). *A Theory Of Citizenship: Organizing Plurality In Contemporary Democracies*. Routledge.

Gunsteren, H.R. van & R. Andeweg, *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek*, Haarlem: Aramith 1994.

Hendriks, F., *Democratie onder druk. Over de uitdaging van de stemmingendemocratie*, Amsterdam: Van Gennep 2012.

Holsteyn, J. van & A. Walter, *Ook de afbreker bouwt op. Negatieve verkiezingscampagnes en hun mogelijke waarde*, in: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (red.), *Polarisatie. Bedreigend en verrijkend* (p. 171-187), Amsterdam, SWP 2009.

Howard, P.K., *The Death of common Sense. How Law is Suffocating America*, New York: Random House 1994.

Jhering, R. von, *Der Zweck im Recht*. Leipzig: Breitkopf & Härtel 1877.

Koopmans, T., 'De rol van de wetgever', in: Schoordijk (red.) 1970, p. 1-15.

MacCormick, N., *Institutions of Law. An essay in Legal Theory*, Oxford: Oxford University Press 2007.

Porter, T.M. (1995). *Trust in numbers. The pursuit of objectivity in science and public life*. Princeton (NJ): Princeton University Press.

Schlössels, R.J.N. & S.E. Zijlstra, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, zesde, geheel herziene druk, Deventer: Kluwer 2010.

Schoordijk, H.C.F. (red.), Honderd Jaar Rechtsleven, Jubileumboek Nederlandse Juristen Vereniging, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1970.

Tamanaha, B.Z., Law as a Means to an End. Threat to the Rule of Law, Cambridge: Cambridge University Press 2006.

Teubner, G., Recht als autopoietisches System, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1989.

Zouridis, S., 'Het incident als bestuurlijke uitdaging', Openbaar Bestuur, 2006, 16, 9, p. 2-4.

Zouridis, S., 'Democratische politie in een tijdperk van flipperkastpolitiek', in: Cahiers Politiestudies, 2014, 32, 3 p. 33-47.

Zouridis, S., E. Wolf, F.J. Herkes. Ontbindend en bindend besturen van de omgeving. Juridisering in de praktijk van omgevingsbesluitvorming. Den Haag: Boom Bestuurskunde 2022.

Stavros Zouridis is hoogleraar bij de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur bij de Universiteit van Tilburg.

ICT als zelfreferentiële beroepspraktijk

Uitdaging of probleem

Ans van Rooij

Inleiding

In de analyse 'Chaos en onrecht in het sociaal domein: diagnose en therapie' wijzen de auteurs op de rol van zelfreferentiële beroepspraktijken als de juridische, financieel-economische en ICT. De randvoorwaarden die vanuit deze relatief autonome beroepspraktijken worden gehanteerd verstikken het vermogen om inhoudelijk passend op te treden, oordelen ze.

ICT is een belangrijke factor in (uitvoerings-)organisaties. Het lijkt de oorzaak van veel uitvoeringsproblemen en een obstakel van jewelste om deze weer op te lossen. Op het eerste oog lijkt de kwalificatie zelfreferentieel opmerkelijk. Over ICT en ICT'ers wordt steeds in referentiële termen gesproken: het refereert naar een doel, een functie. ICT'ers ontwikkelen en configureren systemen op basis van eisen en wensen van stakeholders, met het oog op de gebruiksvriendelijkheid voor eindgebruikers en worden gestuurd door opdrachtgevers.

Dit paper begint met een beschrijving van de begrippen zelfreferentialiteit en beroepspraktijk. Geplaatst vervolgens tegen de achtergrond van de ontwikkeling van ICT in uitvoeringsorganisaties en een verkenning naar handelingsperspectieven.

Zelfreferentialiteit als bevestiging van autonomie identiteit

Het begrip zelfreferentialiteit is ontwikkeld door twee biologen, Maturana en Varela in hun onderzoek naar de essentie van levende organismen. Maturana beschrijft in de introductie van Autopoiesis and Cognition (in Maturana and Varela, 1972) de achtergrond en betekenis van de termen zelfreferentialiteit en autopoiesis. We spreken van een zelfreferentieel systeem als de kern, de identiteit van het autonome systeem niet kan worden beschreven in referentiële termen zoals doel, functie en nut. Een zelfreferentieel systeem is in zijn wezen autonoom en herkenbaar als een eenheid (unitary system) door een voortdurend proces om de componenten waaruit het bestaat en de relaties met de omgeving te produceren (circularity). Levende systemen zijn eenheden van interacties met als ultiem doel het in stand houden van de eigen autonome identiteit.

Een organisatie is gesloten om een stabiel patroon van onderlinge relaties te kunnen handhaven. Daarmee is het ook herkenbaar als systeem. Een 'unitary system' maakt onderdeel uit van een groter geheel met eenzelfde patroon van circulaire interacties.

Veranderingen in een systeem beïnvloedt daarmee direct een ander. De omgeving maakt onderdeel uit van het systeem. De omgeving is geen externe werkelijkheid en de relevante vraag is daarom niet hoe een systeem informatie verkrijgt over zijn omgeving. De vraag is hoe ontwikkelt een systeem een structuur waardoor het adequaat kan opereren in de context waarin het bestaat. De conclusie van Maturana en Varela is dat *“cognition and the operation of living systems (...) where the same thing”* (p.xvi-xvii). Wat een organisatie waarneemt, is in feite een projectie van eigen belangen. Morgan visualiseert met een prent van managers die de wereld om hen heen proberen te begrijpen door naar verkoopcijfers en markttrends te kijken.

“ By projecting itself onto its environment and thereby organizing its environment, an organization sets the basis for acting in relation to that environment in a way that actually allows it to produce itself.” (Morgan 1986, p. 243)

Waar ze eerst sprake van ‘circular organization’ hebben ze later het begrip ‘autopoiesis’ gemunt, om zowel het ‘zelf’ als het creërende proces in tot uitdrukking komt.

Beroepspraktijk en identiteit

Een professionele beroepspraktijk wordt op steeds meer vakgebieden nastrevenswaardig.

Professionals worden geassocieerd met een hoge mate van expertise en ervaring, noodzakelijk om complexe problemen en hoge risico's te behandelen. Het verleent hen legitimiteit om anderen te helpen om te gaan met onzekerheden die met complexe vraagstukken gepaard gaan. Professionals worden professional omdat ze deel uitmaken van een beroepspraktijk die de professionaliteit van het werk bepaalt en controleert en ook bepaalt wie erkend wordt als professional. Dit verleent de leden ook aanzien, status en macht. Het proces van professionalisering is tegelijkertijd een proces om een zekere mate van geslotenheid te realiseren die macht en status beschermt, en het monopolie op toetreding (Evetts, 2012). Met de controle over inhoud en toetreding in een professionele beroepspraktijk wordt ook een autonome identiteit ontwikkeld en bekrachtigd.

De acceptatie dat professionals als enige bepalen wanneer er sprake is van professionaliteit wordt echter minder vanzelfsprekend. Er ontstaat een tegenreactie om het gesloten karakter van professies te doorbreken. Een groeiende vraag naar professionele diensten en hogere eisen die daar aan gesteld worden, leiden ook tot effecten buiten het kennisdomein van de professional maar daarom niet minder belangrijk. Zorgen over kosten, tijdige beschikbaarheid, doorlooptijden geven aanleiding tot non-professionele controles en monitoring gericht op performance, efficiency en effectiviteit. Dit door managers die vervolgens ook zichzelf als professional willen identificeren (over een zelfreferentiele

beroepsgroep gesproken). En niet alleen managers, ook stakeholders zoals cliënten en belangenbehartigers willen meer control.

Maar, zoals Noordegraaf constateert, professionalisering, ook de professionalisering van de control functie, leidt niet automatisch tot betere resultaten. Doordat niet alleen complexiteit, maar daarmee ook de ambiguïteit van een kennisintensieve samenleving toeneemt. Er is geen eenduidigheid over over wat goed of beter is. Bij een vraagstuk moeten meerdere perspectieven in ogenschouw worden genomen. Expertise kan niet langer geïsoleerd worden beschouwd van andere disciplines, besluitvormers en cliënten. Professionaliteit als controle over de inhoud wordt daarmee ook minder eenduidig. De legitimiteit om complexe problemen toevertrouwd te krijgen, berust niet meer uitsluitend op beheersing van expliciete en tacit kennis en ervaring. Legitimiteit wordt ontleend aan het professioneel handelen: betekenisvolle verbanden kunnen aanbrengen tussen expertises, organisaties en cliënten. Dat leidt ook tot veranderingen in de beroepsgroep. Professionals handelen niet alleen meer vanuit de relatieve beslotenheid van de eigen professie, maar steeds meer in interactie met elkaar. Een meer reflexieve beroepspraktijk. (Noordegraaf in Administration and Society, 2007 p.780)

Als het waar is dat legitimiteit (en niet status en macht, hoogstens daarvan afgeleid) de kern is van de autonome identiteit van een professionele beroepsgroep, dan leidt verandering in de toekenning van legitimiteit ook tot verandering in het gedrag van de beroepsgroep. Immers, wil de beroepsgroep zijn autonome identiteit handhaven in de omgeving waarin het opereert dan mag je verwachten dat het cognitieve proces van de organisatie de condities waaronder het legitimiteit verkrijgt incorporeert. Het zelfreferentiele karakter biedt dan dus kansen voor reflectief professioneel handelen.

ICT als beroepspraktijk

ICT is een relatief jonge beroepspraktijk (vergeleken met bijv. de juridische). Voor zover er echt sprake is van een beroepspraktijk. Het terrein is enorm gefragmenteerd. Het Kwaliteitsraamwerk Informatievoorziening van de Rijksoverheid (KWIV) omvat 64 profielen, met voor elk profiel specifieke competenties, kennis en trainingen (de eerste versie dateert van 2019, laatste update 2023). Dunleavy e.a. constateren in 2006 dat “the emphasis on clear standard of performance in classically successful professions is not evident in most IT contexts.” Evenmin kenmerkt de IT professie zich door “strong rules on ethics and responsibilities to the client” en er is geen sprake van “well-developed and inclusive IT profession alignments”. (p.37) Is er wel sprake van een professionele beroepspraktijk, of slechts van een “collection of crafts” (Deming, geciteerd in Dunleavy e.a. p.37)?

In eenzelfde periode als deze analyse ontstaan er wel initiatieven om meer samenhang en cohesie aan te brengen. Zo wordt bijv. in 2005 het CIO Platform Nederland opgericht,

gericht op het delen van praktische kennis en ervaring en daarmee een inbreng te kunnen leveren als professie. Maar dit betreft een kleine uitsnede van de volledige beroepspraktijk.

Terwijl er nog niet echt sprake was van een duidelijk ontwikkelde coherente ICT beroepspraktijk, groeit al wel de aandacht voor non-professionele controle op ICT. Onder meer tot uitdrukking komend in de methodiek PRINCE2. Deze is oorspronkelijk ontwikkeld (de eerste editie verscheen in 1996) in opdracht van het Central Computer and Telecommunications Agency (CCTA), een Engelse overheidsdienst die in 2000 is opgeheven en vervolgens verder ontwikkeld door het Engelse Office of Government Commerce (OGC). Deze PRINCE2 methodiek is tot op heden een wereldwijde standaard, met officiële certificeringen op verschillende niveaus van beheersing.

De methodiek is gericht op monitoring en beheersing van risico's van complexe ICT-veranderingen, uiteraard nadat op gestructureerde wijze doel en scope zijn vastgesteld.

Ook voor het in 2012 in Nederland opgerichte Bureau ICT Toetsing (BIT), later opgevolgd door het Adviescollege ICT toetsing vormen de principes van deze methodiek het kader voor de beoordeling van ICT-projecten in het publieke domein.

De timing van de totstandkoming van de methodiek kan mede begrepen worden tegen de achtergrond van de ontwikkeling van de ICT, de toenemende impact en complexiteit. In dezelfde periode wordt door ICT-professionals zelf ook een nieuwe methodiek ontwikkeld om de groeiende complexiteit het hoofd te bieden. Hier staan professionals en hun professioneel handelen centraal. Ken Schwaber en Jeff Sutherland ontwikkelen in 1990 een 'proces framework' (de term die de bedenkers hier zelf aan willen geven) voor het werken aan complexe ICT-oplossingen. In dit framework (SCRUM genaamd) staan kleine, flexibele teams centraal. Transparantie, inspectie en aanpassing zijn de steunpilaren van het framework. Met daarnaast een aantal nadrukkelijke waarden: commitment, moed, focus, openheid en respect. Schwaber wijst op het belang van het gebruik van common sense door practitioners als het complex wordt, in plaats van vasthouden aan voorgeschreven processen. "Common sense is a combination of experience, training, humility, with, and intelligence." (Schwaber, p.xvii, 2004).

In 2001 wordt het Agile Manifest opgesteld door 17 visionairs, zoals ze zichzelf noemen, (waaronder Schwaber en Sutherland) waarbinnen het SCRUM framework een belangrijke rol inneemt. Het manifest berust op 4 leidende principes:

- *Mensen en hun onderlinge interactie boven processen en hulpmiddelen,*
- *Werkende software boven allesomvattende documentatie*
- *Samenwerking met de klant boven contractonderhandelingen en*
- *Inspelen op verandering boven het volgen van een plan.*

Dit gedachtegoed heeft in de afgelopen jaren steeds meer zijn intrede gedaan in ICT diensten binnen de publieke sector. Het Adviescollege ICT-toetsing constateert in december 2023 dat de Agile werkwijze binnen veel projecten bij de overheid wordt toegepast, en mits de juiste randvoorwaarden zijn ingericht ook succesvol is. In de handreiking: 'Wie A(gile) zegt moet ook B zeggen' worden adviezen gegeven om valkuilen te vermijden. (Handreiking Agile Werken, 20-12-2023)

We zien dus hier de ontwikkeling van standaarden voor de uitoefening van een professionele beroepspraktijk zowel van binnen als van buiten de beroepspraktijk zelf. Er is veel minder sprake van controle over de inhoud van de ICT professie, terwijl de impact op de samenleving toenam. Deze controle ontwikkelt zich veel meer binnen de grote firma's die ICT diensten aanbieden.

De groei van ICT en afhankelijkheid van ICT dienstverleners

De enorme groei van ICT ontstond in de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw. Vooral binnen de overheid werden grote, arbeidsintensieve administratieve processen geautomatiseerd.

Er werden enorme IT-systemen gebouwd waarin de voorheen handmatige processen werden ingericht. De overheid was hier in voorloper, denk bijv. aan de Belastingdienst. Het leek een 'match form heaven'. De groeiende hoeveelheden formulieren, aanvragen, betalingen die de processen van de uitvoeringsdiensten kenden, konden worden geautomatiseerd in overeenstemming met het weberiaanse gedachtegoed van formalisatie, eenduidigheid en controleerbaarheid van ambtelijk handelen. (Zuurmond,1994; Dunleavy e.a,2006)

De overheid was in die jaren '60 en '70 ook een uitermate aantrekkelijk werkgever voor IT professionals. Het bood de uitdagingen om mee te werken in voor die tijd innovatieve projecten. Er ontstonden grote afzonderlijke diensten binnen overheidsorganisaties die verantwoordelijk waren voor zowel ontwerp, bouw, onderhoud en ontwikkeling van grote systemen voor administratieve verwerking en transacties. Echter, met de enorme groei van de inzet van IT, en daarmee de behoefte aan personeel, groeide de markt. Commerciële bedrijven en 'system integrators' namen meer en meer de innovatieve rol over. Zij waren niet gebonden aan publieke salarisschalen en wonnen met aantrekkelijke salarissen en emolumenten de concurrentie om schaarse IT expertise.

Vanaf de jaren '70 is er ook aandacht voor de impact van technologische ontwikkelingen op het publiek domein. Het Britse Council for Science and Technology bijvoorbeeld bepleit al vroeg dat countervailing powers nodig zijn tegenover aanjagers van technologische innovatie die veelal het voordeel hebben van "*coherence, single mindedness, professional and commercial incentives and very large resources of expertise, advocacy, and above all,*

money” (The Politics of Technology van Boyle, Elliott and Roy, UK p.104). Gepleit wordt voor monitoring in de drie onderscheiden fasen van projecten ontwerp, besluitvorming en uitvoering. *“Imaginative projections and counter-projections by innovators and monitors provide the makings of a creative public controversy”* (p. 99). Het hoogste doel moet niet zijn het verkrijgen van meer zekerheden, maar een uitwisseling van (conflicterende) perspectieven. Dit houdt vernieuwers scherp. Het verkrijgen en toepassen van wetenschappelijke kennis is daarbij onmisbaar.

Vanaf de jaren 80 wordt zeker op dat laatste punt in Nederland een belangrijke impuls geleverd vanuit het onderzoeksprogramma Informatisering in het Openbaar bestuur. Zij onderzoeken politieke, bestuurlijke en democratische vraagstukken die samenhangen met de informatisering. Daarbij gaat het niet zo zeer om monitoring, maar om reflectie op de potentie van ICT in een complexe, gefragmenteerde samenleving.

De WRR constateert dat de groei van de inzet van ICT in het publieke domein enthousiast gesteund wordt door, wat zij noemt bestuurlijke ‘eigenaren’ en pleitbezorgers. Zij zien ICT nl. als instrument dat efficiency en effectiviteit kan verhogen, maar waarbij het primair proces niet verandert. De WRR wijst er op dat het uiteindelijke ICT resultaat (een systeem, een koppeling) niet alleen technologie is, maar ook een sociale, bestuurlijke en juridische uitwerking heeft. En deze aspecten krijgen in de praktijk van ICT toepassingen veel minder aandacht. Daarmee is er ook geen aandacht voor de mogelijke waardenconflicten die deze aspecten tot gevolg kunnen hebben. De institutionele controleurs van de overheid hebben hier nog geen structurele taak. De publieke discussies blijven steken in veiligheidskwesaties of mislukte ICT-projecten. (WRR, iOverheid, 2011)

Met de groei van ICT en de (wetenschappelijke) aandacht voor de impact op het publieke domein, verdween de innovatieve capaciteit en het talent uit de publieke dienst. Het beheer van op Weberiaanse leest geschoeide initiële IT systemen (de ‘legacy’) bleef. Deze systemen zijn vervolgens verder uitgebouwd met alle nieuwe eisen die vanuit politiek en bestuur zijn gesteld, maar in essentie niet vernieuwd. Voor die uitbouw en de instandhouding werd de publieke dienst in steeds grotere mate afhankelijk van de commerciële ‘system integrators’. Niet alleen in Nederland. In het voorwoord van Prince2 (publicatie 2005) wordt hier ook nadrukkelijk naar verwezen:

“many organizations are employing the skills and services of external suppliers, working alongside in-house resources, to enhance their ability to deliver successful projects. PRINCE2 provides a mechanism to harness these resources and enable the team to integrate and work together effectively on a project.”

Deze commerciële firma’s hebben zich geprofileerd als professionele dienstverleners. Met het imago en de erkenning van het professionele vakmanschap dat deze bedrijven

vertegenwoordigden, werd bij hen ook verantwoordelijkheid voor ontwerp, ontwikkeling en vaak ook beheer van ICT-oplossingen belegd. En vastgelegd in vaak langjarige contracten. Deze opdrachtrelaties werden ingevuld vanuit een perspectief van ICT als instrument om effectiviteit en efficiency te verhogen, een bedrijfsvoeringsperspectief. Het ondersteunde het verdienmodel van de commerciële dienstverleners. Wellicht dat de auteurs van ‘Chaos en onrecht in het sociaal domein: diagnose en therapie’ hierop doelen als ze spreken over het ‘niet-aanvalspect’ van drie beroepspraktijken.

De afhankelijkheid van externe leveranciers neemt niet af. Het Categorieplan ICT Professionals Rijk constateert “ een toenemend belang van digitalisering en de I-functie binnen het Rijk (en daarbuiten) [zal] waarschijnlijk leiden tot een uitbreidingsvraag naar ICT/IV’ers in de komende jaren. Het tekort aan ICT’ers op de arbeidsmarkt leidt waarschijnlijk tot een noodzaak tot (meer) externe inhuur op deze functies.” Ook het legacy probleem is nog niet weg, blijkt uit de I-strategie Rijk 2021-2025:

“Het veranderen van de achterkant kost tijd, veel meer dan bij veranderingen aan de voorkant. Het is dus zaak goed vooruit te denken. En jaarlijks capaciteit en geld vrij te maken om de ‘legacy’ (verouderde systemen) op te ruimen (lifecycle management). Samenwerken aan het ICT-landschap is een noodzaak, rijksorganisaties onderling en ook met de markt. Het rijk kan niet (overal en) op alle terreinen de benodigde kennis in huis hebben.”

De groei van de ICT dienstverlening is gebaseerd op het concept ‘system integration’ als antwoord op de gewenste samenhang in uitvoeringsketens (geformaliseerd, eenduidig en controleerbaar). Daarmee groeit ook het gebruik van algoritmes om informatie te vinden in deze ketens. Echter, zoals ook in het rapport iOverheid wordt geconstateerd worden de uitvoeringsorganisaties zelf niet of veel te laat betrokken. De discrepantie tussen ontwerp en wat er vanuit de uitvoering nodig is neemt daarmee toe. Ook toetsing van ambitieuze (beleids)doelstellingen en scherpte in de vraagstelling vindt dan niet plaats. En er is sprake van een verdere professionalisering van managerial control, sterk gericht op beheersing. De uitoefening van deze managerial control wordt veelal bij dezelfde ICT-leveranciers gelegd, die gecertificeerd zijn in de PRINCE2 methodiek. Er is ook gereede twijfel of de bemensing binnen de overheid is toegerust op project- en programmamanagement. Opdrachtgevers, ‘eigenaren’ van het publieke vraagstuk waarvoor ICT voor wordt ingezet krijgen over de resultaten met het gebruik van deze methodiek gerapporteerd per individueel project. De Algemene Rekenkamer laat tegelijkertijd steeds weer zien dat kosten, planning en doelmatigheid te kort schiet.

Wellicht hangt deze eenzijdige, met een bedrijfsvoeringsbril kijken naar individuele (grote) ICT trajecten samen met de positie van ICT binnen de Publieke dienst. De vertegenwoordiging van ICT kennis in het (top)management is niet gelijk opgegaan met de

groeïende impact van ICT. Carrièrepaden liepen vooral langs generalistische lijnen en niet langs specialistische disciplines als IT. Deze disciplines werden veelal in aparte diensten ondergebracht. En het gebrek aan IT kennis bij het topmanagement leidde ook tot ‘downplaying’ van de betekenis van ICT als niet meer dan een in te zetten instrument om efficiency en effectiviteit te verhogen (zie ook Dunleavy e.a., 2006).

Het Bureau ICT Toetsing (BIT) ingesteld door de Tweede Kamer in 2012 doet dat in ieder geval ook. De instelling was niet naar aanleiding van het WRR rapport uit 2011, maar inderdaad na geconstateerde problemen door de Algemene Rekenkamer met projecten met een grote ICT component. Het bureau had de opdracht te controleren of bij de start van ICT projecten wel aan verschillende belangrijke eisen is voldaan. Bij het opstellen van het advies mochten geen betrokkenen of belanghebbenden bij het project betrokken zijn. De leden van het bureau bestonden uit een lid vanuit de Auditdienst, een lid van de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen en het CIO Platform Nederland. Het lijkt er op dat het belangrijkste doel hier wel is om meer zekerheid te verschaffen en niet een “a spirit of healthy self-criticism amongst the innovators” zoals de Britse Council for Science and Technology voor ogen stond (The Politics of Technology p.99) . Maar ook niet de weging tussen beginselen die de WRR bepleitte: “*stuwende beginselen (zoals veiligheid, effectiviteit en efficiëntie), verankerende beginselen (privacy en keuzevrijheid) en procesmatige beginselen (transparantie en accountability).*”(p.13

De WRR oordeelt in dit rapport in 2011 dat er een institutionele transformatie nodig is om de strategische functie (weloverwogen doorontwikkeling), de maatschappelijke functie (het versterken van transparantie en accountability naar burgers) en de operationele functie (aansluiting tussen beleid, uitvoering, technologie en informatiestromen) te beleggen en te verankeren. In feite stelt de (voormalig) Regeringscommissaris voor de Informatiehuishouding Arre Zuurmond dit opnieuw vast in zijn brief van 10 juli 2024 aan de nieuwe Staatssecretaris voor Digitalisering “.. digitalisering [is] een transformatie-vraagstuk [...], dat de kern van het primaire proces raakt, en daarmee op de bestuurlijke tafel hoort, en niet bij bedrijfsvoering.”

De iOverheid ontstaat niet als een expliciete politieke keuze, maar is het resultaat is van de vele politieke en beleidsmatige keuzes op het niveau van individuele technische applicaties en koppelingen. Zij oordeelt dat dat de betekenis en impact van de iOverheid “moet inzinken in alle organisaties van de overheid en op alle vitale momenten in het proces van informatisering” (WRR, 2011 p.227)

Zuurmond bepleit ruim een decennium later vooral een versterking van een centrale coördinerende rol. En minder autonomie bij overheidsorganisaties in het maken van eigen keuzes. Het lijkt een uitdaging om de uitvoering meer centraal te stellen (die beiden bepleiten) en tegelijkertijd meer centrale sturing aan te brengen. Het kritisch vermogen van

elke beroepsgroep, ook ICT is gebaat bij een botsing van perspectieven. De informatisering van de uitvoeringsvraagstukken van de overheid vanuit een visie ontwerpen, lijkt voorbij te gaan aan de complexiteit en ambiguïteit van de uitvoeringspraktijk.

De inspanningen en resultaten van de rijksdienst om toegankelijkheid en uitwisselbaarheid van gegevens tussen organisaties mogelijk te maken door het inrichten van afsprakenstelsels en het opstellen van standaarden zijn voor de uitvoeringspraktijk wel van grote waarde. Dit is niet alleen ondersteunend aan de stuwende beginselen om ICT in te zetten om kwaliteitswinst te boeken, maar ook de verankerende beginselen voor waarborgen van vrijheid en autonomie van burgers. Of in de woorden van Zuurmond *“kunnen privacybepalingen geborgd worden en kan maximale transparantie inzake gegevensgebruik aan burgers gegeven worden ... [de] gegevensuitwisseling maakt proactieve dienstverlening voor burgers en administratieve lastenverlichting voor professionals mogelijk.”*

Om zowel de impact van ICT te laten ‘inzinken’ en het niet alleen bedrijfsvoeringsvraagstuk te zien, als ook optimaal gebruik te maken van gemeenschappelijke standaarden, zou het kunnen helpen dat ICT nu beter vertegenwoordigd is aan de bestuurlijke tafel. Het CIO Stelsel Rijk heeft in 2021 een formele grondslag gekregen, met het doel om de digitale transformatie van de overheid te ondersteunen en te versnellen. Een van de speerpunten daarbij is het lerend vermogen te versterken. Naast CIO's zijn er nu ook Chief Technology Officers (CTO), Chief Data Officers (CDO), Chief Information Security Officers (CISO), Chief Privacy Officers (CPO).

Ook hier geldt dat de ontwikkeling van de professionalisering niet automatisch leidt tot betere resultaten. De vraag is of dit een gevolg is van het zelfreferentiele karakter van ICT als beroepsgroep. Wellicht hebben de ingezette sturingsinstrumenten de zelfregulering en daarmee de versterking van de autonomie van de representanten van de ICT beroepsgroep versterkt. Door de ruimte voor zelfregulering ICT-bedrijven bij ontwikkeling en beheer van ICT-oplossingen in de publieke dienst te bevestigen en de afhankelijkheid van deze bedrijven te accepteren. De sturingsimpulsen en de gebruikte taal gaan over processen en structuren voor monitoring en beheersing van risico's. Je zou kunnen stellen dat deze door ICT dienstverleners geabsorbeerd zijn en dienstbaar gemaakt aan de eigen autonome identiteit. De ICT-leveranciers leveren de professionals die geaccrediteerd zijn in PRINCE2, aanvankelijk vanuit de overheid ontwikkeld. Sterker nog, zij verzorgen daar ook de opleidingen voor. Om maar een voorbeeld te noemen. De referentiele termen waarmee over ICT wordt gesproken, gericht op een doel, in opdracht van e.d is een kenmerk van de zelfgekozen identiteit. En legitimeert de inzet van deskundigheid en ervaring op (grote) projecten. De interacties met de publieke diensten waar deze projecten plaatsvinden betreffen beoordelingen en controle gericht op deze individuele projecten. Terwijl analyses

over de impact van ICT op de samenleving wel aanmoedigen om met een bredere blik naar sturing te kijken en het professioneel handelen dat daarbij hoort.

ICT als reflectieve beroepspraktijk

Beroepspraktijken ontstaan waar expliciete én tacit kennis gevraagd wordt om de onzekerheid die complexe vraagstukken het hoofd te bieden, en het vertrouwen te creëren in de omgang met de onzekerheden. Daarmee ontwikkelt zich ook een geslotenheid om de controle over de inhoud van de kennis en de toegang daartoe te bewaken.

De ambiguïteit in de moderne samenleving zet druk op deze vorm van professionaliteit en daarmee samenhangende geslotenheid. Het alleenrecht op wat een goede diagnose en oplossing van het probleem is wordt betwist. Complexiteit is niet meer alleen een technisch vraagstuk, het is ook de verwevenheid van verschillende expertisegebieden en sferen. Niet professionaliteit, maar professioneel handelen biedt vertrouwen. Om nog even terug te keren naar de brief van de (voormalig) Regeringscommissaris Informatiehuishouding. Architectuur (als een van de ICT disciplines) is van onschatbare waarde, en kan net als in de fysieke wereld met voldoende vakmanschap en creativiteit leiden tot waardevolle resultaten. Maar een leefbare wereld ontstaat door het geven van uitdrukking en ruimte aan diverse inbreng. In 'De publieke sfeer in de 21 eeuw' formuleert Henriette Joosten ontwerpprincipes formuleert voor ICT professionals om de publieke sfeer nadrukkelijk in de vormgeving van ICT een plaats te geven. Ze roept professionals op hun werk op te vatten als deelname aan de publieke sfeer en debat. "De invloed van het werk van ict-vormgevers is te bepalend voor de wijze waarop we samen (kunnen) leven om dit maar 'gewoon' te laten gebeuren." (p.69)

De zeven ontwerpprincipes zijn behartenswaardig. Maar bovenal het aanspreken van professionals op hun handelen in de publieke sfeer kan invloed hebben op de basispremissen van het ICT domein. Leren oog te hebben voor "de complexe wisselwerking tussen technologie, verdienmodellen en gebruikerspraktijken en de effecten daarvan op de (on)mogelijkheid te handelen en te spreken [door burgers] ." (p.108) Inzicht dat data er toe doen en algoritmes niet technisch neutraal zijn maar in een politieke context staan heeft consequenties voor het ontwerp van systemen.

De verschuiving van legitimiteit van de professional naar legitimiteit van professioneel handelen, zoals beschreven door Noordegraaf, brengt de professional als reflective practitioner in beeld (Schön). Professionaliteit met een focus op "artistic, intuitive processes which some practitioners do bring to situations of uncertainty, instability, uniqueness and value conflict" (geciteerd in Noordegraaf, 2007 p.774). De aandacht voor 'common sense' als een combinatie van "experience, training, humility, with and intelligence" in de benadering van complexe IT problemen sluit hier op aan. De aandacht

van ICT professionals voor interactie en flexibiliteit is ook een beweging naar professioneel handelen in een complexe en ambigue omgeving.

Als we IT als een zelfreferentiele professionele beroepsgroep zien dan zijn haar activiteiten primair gericht op het kunnen handhaven de eigen autonome identiteit in de context waarin het opereert. De interpretatie van deze context is hier op gericht (cognitive process and operational process are the same). Zoals Morgan zegt, dit zelf onderzoek kan leiden tot een vorm van 'systemic wisdom'. De organisatie wordt zich meer bewust van zijn rol en betekenis in het geheel, en mogelijkheden om veranderingen en ontwikkelingen te ondersteunen die het mogelijk maken dat de eigen identiteit zich ontwikkelt samen met de omgeving. (Morgan, 1986 p.245). Dan kan het zelfreferentiele karakter bijdragen het professioneel handelen ondersteunen. Legitimiteit is immers een wezensonderdeel is van de identiteit van een professie. Legitimiteit wordt niet meer toegekend op basis van uitsluitend inhoudelijke kennis en ervaring om complexe vraagstukken te behandelen. Professioneel handelen krijgt legitimiteit wanneer niet alleen complexiteit wordt onderkend maar ook de ambigüiteit van vraagstukken en de weging of een oplossingsrichting 'goed' is.

Dat biedt mogelijkheden om in alle fasen van IT trajecten perspectieven van andere professionals en burgers over potentie en uitwerking van ICT te delen.

Wellicht is zo ook een andere verbinding mogelijk tussen de ICT beroepspraktijk en de beroepspraktijk van publieke managers. Anders in de zin dat ICT niet uitsluitend als een bedrijfsvoering vraagstuk wordt gezien.

De toeslagenaffaire was de aanleiding voor een programma van de Algemene Bestuursdienst om reflectie te stimuleren hoe het werk van rijksambtenaren bijdraagt aan een betere overheid die burgers beter van dienst is. Zoals de inleiding in het praktijkboek Macht en Moed het noemt. Het is sterk gericht op ethische reflectie van individuele ambtenaren in dialoog met elkaar. Niet met burgers. Het blijft ver van inhoudelijke uitvoeringsvraagstukken die de samenleving aangaat. Macht en moed is een ander perspectief dan responsiviteit waar de (voormalig) Regeringscommissaris voor de Informatiehuishouding, in navolging van de WRR en Michiel Scheltema, terecht voor pleit. Moed en responsiviteit zijn beide noodzakelijk om ordeningen tot stand te brengen in een 'ICT gemedieerde wereld' die rechtvaardigheid voor burgers centraal stelt en hen erkent als eigenaar van hun data. (Joosten, Zuurmond).

Beide perspectieven zijn ook noodzakelijk om de samenhang tussen projecten en initiatieven te onderzoeken bij sturingsinitiatieven. Het stelsel als geheel wordt nu nergens in de publieke sector als verantwoordelijkheid gezien, stellen de auteurs van 'Chaos en onrecht in het sociaal domein: diagnose en therapie'.

In de operationele uitvoering van ICT projecten wordt al geëxperimenteerd met een meer reflectieve aanpak. Geen 'blauwdrukachtige' grootse ontwerpen, maar gebruikersgerichte interdisciplinaire aanpak, kortcyclische fasering van ontwikkelen van ICT toepassingen en voortdurend structureel organiseren van feedback. Dit vraagt van publiek management wel om ook na te denken over de ondersteunende processen voor deze operationele uitvoering. Maken toekenning van financiële budgetten en contracten deze manier van werken mogelijk? Krijgen commitment, moed en innovatie de waardering, beloning en aanzien die het verdient. Houdt Risk en Control er voldoende rekening mee dat eigenaarschap, autonomie en acceptatie van burgers belangrijk is dan voorspelbaarheid?. En zo zijn er meer aspecten te benoemen. Traditioneel zijn staffuncties in het organogram getekend als een tactische laag tussen uitvoering en het management. Ze ondersteunen de top en controleren de uitvoering. Als de uitvoering centraal komt te staan dan zouden ze gepositioneerd moeten zijn als de laag die de uitvoering ondersteunt, zodat de rechtstreekse lijn tussen management en operaties wordt hersteld.

Tot slot

Terugkomend op de vraag aan het begin van dit paper: wordt de mogelijkheid om inhoudelijk passend op te treden inderdaad onmogelijk gemaakt door de randvoorwaarden die de beroepsgroep hanteert.

Ik heb geprobeerd op een aantal elementen te wijzen die passend optreden beïnvloeden.

Ondanks alle analyses over de impact en uitwerking van ICT in het publieke domein is het lang bezien als bedrijfsvoeringsvraagstuk dat vooral de efficiency en effectiviteit zou bevorderen. De claim dat ICT aan de bestuurderstafel thuis hoort is terecht. Maar waak voor uitsluitend dialoog tussen ambtenaren. Zet de uitvoering en het burgerperspectief centraal. Organiseer dat in alle fasen van ICT ontwikkeling verschillende expertises betrokken zijn. Zorg dat je het probleem leert kennen. Of om met Deming te spreken "it is not enough that management commit themselves to quality and productivity, they must know what is they must do. Such a responsibility can not be delegated" (Deming, 1986 . P.21)

Verbreed de eenzijdige aandacht op processen voor monitoring en control. Hierbij werd de autonome positie van ICT-leveranciers versterkt, die zelf eigenaar werden van deze processen. Het gesprek met de uitvoering over hoe dienstverleners bijdragen aan begrip van het probleem en de inbreng van belanghebbenden, oog hebben voor de 'verankerende beginselen' is belangrijker dan het gesprek met de managing director van '1 of the big 5'.

Literatuur

Boyle, G, D. Elliott and R.Roy (1977) *The Politics of Technology*. Open University Set Book

Dunleavy, P e.a, (2006) *Digital Era Governance. IT Corporations, The State and E-Government*

Evetts, Julia (2012) *Professionalism: Value and ideology*. Sociopedia.isa.

Joosten, Henriette (2019) *De Publieke Sfeer in de 21^e Eeuw. Hannah Arendt als gids voor professionals*. ISVW uitgevers, Leusden

Marela, Humberto R. and Francisco Varela (1972) *Autopoiesis and Cognition. The Realization of the Living*. Boston Studies in the Philosophy of Science, volume 42. D. Reidel Publishing Company

Morgan, Gareth (1986) *Images of Organization*. SAGE Publications, Beverly Hills

Noordegraaf, Mirko (2007) *From “Pure” to “Hybrid” Professionalism: Present-Day*

Professionalism in Ambiguous Public Domains. In *Administration & Society* 2007 p.761-785,39:761

Pool, Erik (2023) *Mach ten Moed. Praktijkboek*. Rijksoverheid, ISVW uitgevers

WRR (2011), *iOverheid*. Amsterdam University Press

Zuurmond. A (1994) *De Infocratie. Een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltype in het informatietijdperk*. Uitgeverij Phaedrus, Den Haag

A.Zuurmond, J. Huigen, P.H.A. Frissen, I.Th.M. Snellen, P.W. Tops (red.) *Informatisering in het openbaar bestuur*, 1994, VUGA Uitgeverij B.V., 's-Gravenhage

Bedoeling en bezieling

Een roze blik op patronen uit Rotterdam

Lot Mertens

De diagnose van de auteurs van “In de diepte is het stil, *Chaos en onrecht in het sociaal domein*” is pittig. Het zal je rapport maar zijn: in ontwerp en uitvoering onvoldoende rekening gehouden met dynamiek, geen samenhang tussen regelingen, hopeloze complexiteit. Bovenal moet het zielsgebrek worden gerepareerd. Wat een treurnis. De ziel is uit de publieke zaak en vervangen door regelingen en procedures.

Hardheidsclausule zou een pleister zijn. Hardheid. Alleen het woord al. Liefdeloos en kil. En de bedoeling van regelingen als sluitpost. We zetten juridische, financieel-economische waarden en ICT-voorwaarden op een voetstuk en verliezen daarmee uit het oog waar het eigenlijk om gaat. Om te huilen. Ik wil in mijn bijdrage ingaan op drie onderwerpen: de bedoeling als sluitpost, mensbeeld en de hele ziel. Ik rond af met suggesties om bij te dragen aan verbeteringen in de relatie tussen burger en overheid: een roze overall voor de KOMPAAN en een nieuw ambtelijk, getekend, DNA. Eerst licht ik mijn perspectief toe.

Perspectief stadsluisteren

Als ambtenaar van de gemeente Rotterdam ben ik activist in vaste dienst. Rond 2021 ontwikkelde ik samen met huidige Ombudsman Rotterdam Rijnmond Marianne van den Anker het vak stadsluisteren.

We voerden in die periode gesprekken met heel veel bewoners in Rotterdam. De aanleiding van de gesprekken was het bestuursmodel voor de stad. Maar het ging al gauw over het functioneren van de overheid, over de relatie van de overheid met haar inwoners, over de houding van de overheid en over de pijn die veel bewoners helaas ervaren. In het sociaal domein is deze pijn vanzelfsprekend het meest heftig omdat daar afhankelijkheid van anonieme door algoritme gestuurde overheden het grootst is. Maar Marianne en ik zagen dat deze fnuikende werkwijzen en patronen zich helaas ook op andere domeinen voordoen.

Stadsluisteren is een vak waarin nieuwsgierig zijn naar mensen en het serieus nemen van mensen centraal staan. Stadsluisteren staat voor een uitnodigende overheid die naast bewoners staat. Het is ongelooflijk dat we voor deze in steek een activistische aanpak nodig hebben. Zou het niet gemeengoed moeten zijn van overheidsdienaren om nieuwsgierig te zijn naar bewoners en dienstverlenend naar bewoners die de overheid nodig hebben of naar bewoners die juist willen bijdragen?

Door het gesprek te faciliteren en te visualiseren zien deelnemers van het gesprek meteen waar hun inbreng terecht is gekomen: zonder filter, zoals het gesprek voor de deelnemers was. Afbeelding 1 laat een gesprek zien tussen bewoners en een gemeenteraadslid over bejegening en beïnvloeding. Tijdens het gesprek werd ‘de kloof’ waar velen het over hebben zichtbaar. En hoewel het gesprek als aanleiding het invoeren van betaald parkeren was, is het sociaal domein (en de chaos hierin) nooit ver weg. Bewoners benadrukken de armoede waar mensen mee te maken hebben, de ingewikkeldheid van regelingen en de boetes die als een zwaard van Damocles boven je hoofd hangen.



Afbeelding : 24 juni 2024 Tekening van lunchgesprek tussen bewoners, wijkraad en gemeenteraad over bejegening en beïnvloeding.

Als stadsluisteraar ben ik niet alleen waarnemer van misstanden maar bouw ik ook aan relaties met bewoners en fungeer ik als wegwijzer. Ik presenteer mezelf ook als cheerleader lokale democratie. Gehuld in een roze overall met de opdruk 'stadsluisteren' breng ik bewoners in positie om hun invloed aan te wenden op de besluiten die worden genomen

in de gemeenteraad van Rotterdam. Het is een belangrijk onderdeel van het serieus nemen van bewoners: de publieke zaak is van ons allemaal. We kunnen er allemaal invloed op hebben. Bewoners hebben alleen vaak geen idee hoe dat moet en ‘het stadhuis’ voelt ver weg. Opkomst bij verkiezingen is in Rotterdam minder dan 40%. Reden te meer om de gemeenteraad regelmatig in contact te brengen met bewoners en zo de kloof een klein beetje helpen dichten. Het roze overall is hierbij een belangrijk item met twee betekenissen: voor bewoners is het laagdrempelig en zeer zichtbaar, voor ‘bewoners’ van het stadhuis is het een signaal om contact te maken en te houden met Rotterdammers.

Bedoeling als sluitpost

“Als we juridisch maar geen risico lopen.” “Dit is nu eenmaal de aanbesteding.” “Juridisch is dit pad gesloten.” “De juristen gaan ervoor liggen.” “Privacy-officers schieten dit af.” Al dit soort teksten kom ik regelmatig tegen in de ambtenarij in Rotterdam. De juridische randvoorwaarden zijn belangrijker dan de zaak zelf. Deze en andere randvoorwaarden bepalen meer hoe het in de publieke zaak gaat dan de zaak zelf. De bedoeling is hiermee sluitpost: dat wat overblijft als alle randvoorwaarden zijn afgevinkt. Ook bewoners ervaren deze weinig transparante gang van zaken als zeer frustrerend. De zaak zelf lijkt nooit te worden afgewogen. Erger dan dat, zoals blijkt uit afbeelding 2 bepalen de randvoorwaarden zelfs waar het over mag gaan. In een gesprek met bewoners uit de dorpen rond Rotterdam wordt gesteld dat de AVG wordt gebruikt als middel om te voorkomen dat bewoners iets mogen zeggen.

Ook in andere voorbeelden is de dominantie van het (instrumentele) recht schadelijk voor bewoners. Zo heeft Rotterdam op dit moment te maken met bezuinigingen in het sociaal domein. Veel kleine initiatieven van vrijwilligers moeten het met minder financiële middelen doen. Dat is op zich al stuitend omdat het a) veelal vrijwilligers betreft en b) activiteiten gericht op preventie zijn. Maar opmerkelijk is dat de grote welzijnspartijen die via een aanbesteding in Rotterdam actief zijn, vrijwel geen bezuiniging aan hun broek hebben. Ik heb het nog niet uitgezocht, maar het zal me niks verbazen als de juristen en accountants of de instrumenteel juridische handelswijze hier debet aan zijn. Contractbreuk met een welzijnsaanbieder levert hoogstwaarschijnlijk juridisch gedoe op.



Afbeelding 2: 25 februari 2021 Tekening van digitaal gesprek met bewoners van de dorpen rond Rotterdam: Pernis, Rozenburg, Hoek van Holland

Het juridisch risico mijden boven alles. Dat is iets waar bewoners helemaal gek van worden. Zoals de auteurs stellen dat regelingen in het sociale domein samenkomen bij de burger, zo ervaren bewoners de beperkte en afgemeten blik van ambtenaren waar ze mee te maken hebben. In het sociale domein zijn talrijke initiatieven van bewoners die met heel veel liefde en betrokkenheid bijdragen aan een prettiger leven voor veel mensen en die zelfs een hoop ellende weten te voorkomen. Maar zoals meestal bij preventie, betaalt zich dit niet altijd uit in harde cijfers en dus ook niet in klinkende munten. Veel initiatiefnemers die ik tegenkom, zijn creatief genoeg om diverse regelingen aan elkaar te rijgen en zodoende te zorgen voor een stabiele basis maar dat is meestal ondanks de gemeentelijke overheid dan dankzij. En vaak wordt door deze ‘faciliterende’ overheid de deur dichtgegooid omdat je het helemaal niet hoeft te hebben over het afwegen van belangen als je stelt dat het ‘juridisch onmogelijk’ is.

Daar waar de auteurs schrijven over verwarring over waardenprioritering is mijn ervaring dat het nogal comfortabel is voor ontwerpers van regelingen of beleidsadviseurs dat je vanwege een juridische ‘no-go’ helemaal niet je best hoeft te doen om een alternatief voor te stellen.

Mensbeeld

De auteurs benoemen dat uitvoeringsproblemen eigenlijk ontwerpfouten van een regeling zijn. Regelingen komen voort uit beleid, uit programma’s van de overheid. Vaak komt in de uitvoering pas aan het licht wat voor mensbeeld er achter het beleid zit. Specifieker: wat is het mensbeeld van de mensen die de regelingen ontwerpen of ontworpen hebben?

In Rotterdam heb ik ervaringen van bewoners met de inzet voor het Nationaal Programma Rotterdam Zuid opgetekend. Samen met Robbert de Vrieze voerde ik in 2022 gesprekken met verschillende groepen bewoners als bijdrage aan de midterm-evaluatie van het 20-jarig programma ter verbetering van Rotterdam Zuid.¹³ Een van de dingen die opviel, was dat bewoners het gevoel hadden dat ambtenaren, medewerkers van het programma op bewoners van zuid neerkeken en dat de kwaliteit van mensen niet werd gezien. Hoewel medewerkers dat in gesprek (uiteraard) ontkrachtten, kwam dat gevoel vaker terug. Zoals te zien in afbeelding 3 hebben bewoners last van het negatieve stempel: “Ik heb hulp nodig, geen stempel.” De overheid is in de ogen van bewoners een soort etikettenplakservice. En dat staat haaks op de zaak.

Het voelt naar als mensen dit ervaren. Overheidsinterventies zouden juist een gevoel van steun moeten geven. Het is daarnaast kwalijk vanwege de door de auteurs genoemde

¹³ Verslag van deze gesprekken is te vinden op: <https://www.nprz.nl/over-nprz/onze-documenten/midterm-nprz-tot-hier-en-nu-verder>

onderconsumptie van publieke diensten, laat staan voor het vertrouwen (in de overheid) in het algemeen.



Afbeelding 3: 4 mei 2022 Tekening van gesprek met bewoners van Rotterdam Zuid over opvoeden en leven in relatie tot het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ)

De hele ziel

Niemand is aanspreekbaar op het geheel. De auteurs beschrijven dit en benoemen dat het een meestal wel effect heeft op het ander (en dat je soms niet weet hoe dat uitpakt). Zeker waar het regelingen in het sociaal domein betreft. Daarom is het niet alleen logisch maar ook nodig om het geheel te omarmen. De onvoorziene effecten mogen niet alleen op het bordje liggen van getroffene.



Afbeelding 4 3 juli 2024 Tekening van bespreking met wijkraadsleden Rotterdam en ambtenaren over verbeteringen voor het digitale jaarplan dat wijkraden samen met ambtenaren maken.

Ik benoemde hiervoor al het belang van het centraal stellen van de bedoeling. Door aandacht te vestigen op het geheel, komen we ook dicht bij de noodzakelijke bezieling. Zoals op afbeelding 4 te zien is, wordt tijdens een bespreking door wijkraadsleden de urgentie van bezieling benadrukt. Gek worden bewoners van de tegengestelde signalen die de overheid uitzendt. En boven de markt zweeft een soort oneerlijkheidsgevoel in tijd die bewoners hebben (beperkt want onbetaald) en professionals (onbeperkt want betaald). Deze betaalde professional haalt de ziel al gauw uit de zaak terwijl de bezieling nodig is om

de kilte uit het publieke te halen. Het is dus niet alleen belangrijk dat de overheid zich bewust is van het feit dat alles met alles samenhangt maar dat ook *doorvoelt*. Daarom wil ik aandacht vragen voor de holistische en *holy-ground*-benadering van Ombudsman Rotterdam Rijnmond¹⁴. Ook bij de ombudsman zijn schrijnende gevallen helaas aan de orde van dag. Contra-indicaties, het doorverwijzen van kastje-naar-muur waardoor je als bewoner van kluitje-in-het-riet belandt, zijn aanleiding voor een ruime en ruimhartige blik naar bewoners. Een mens is een geheel en dient ook zo benaderd te worden (holistische kijk) en een mens is onderdeel van een gemeenschap. De gemeenschap zorgt voor elkaar (holy ground).

Zichtbaar maken van (bezielde) boodschappen

Stadsluister-tekeningen zijn niet alleen een inhoudelijke weergave van een gesprek. De ervaring leert dat betrokkenen van een gesprek zichzelf én de sfeer, de bedoeling en soms ook de bezieling van een gesprek in een tekening terugzien. Daarmee is het een middel waarmee op een ander niveau dan het woordelijk verslag of de puntsgewijze notulen weergegeven wordt hoe een gesprek verlopen is, wat er aan de hand is en welke emoties of vragen de boventoon voerden. Deelnemers van een gesprek herkennen zich erin en zien letterlijk dat ze zijn gehoord – ongefilterd want er zit geen redactie tussen het live maken en het delen van het resultaat.

In ambtelijke kringen, waar deze tekeningen ook terecht komen, is er soms waardering voor ‘de leuke tekening’ maar vaak ook chagrijn (‘het is wel heel erg negatief’) of onbegrip (‘hoe moeten we dit lezen?’). Ik vind dit tekenend voor het de situatie waarin we zitten. Het illustreert de kloof. Daar waar bewoners ook als ze niet deelnamen aan het gesprek in een tekening kunnen *terugvoelen* wat er gebeurd is, hebben professionals moeite met deze subjectieve laag. Geen puntenlijst, geen conclusie dus geen boodschap? Dat is natuurlijk niet waar. Boodschappen zijn er genoeg. Maar die zien professionals niet altijd omdat ze in een ander idioom werken. De systeemtaal van de verantwoordingsmachine laat geen gelaagde eenheden toe. Dus dat blijft buiten beeld.

Daarnaast is de overkoepelende boodschap uit vele gesprekken met bewoners dat het systeem met zichzelf bezig is en niet luistert. Die boodschap is klip en klaar en is nogal oncomfortabel. Dan is het ook navolgbaar dat een tekening waaruit die boodschap blijkt terzijde wordt geschoven.

Het zou waardevol zijn als meer signalen uit de stad en het land via stadsluister-tekeningen de bureaus van beleidsmakers bereiken. Het is nu nog een excentriek product. Als het

¹⁴ Toelichting op de benadering van de Ombudsman Rotterdam Rijnmond is te vinden in het jaarverslag <https://orr.nl/jaarverslag-2023-de-vrijblijvendheid-voorbij/>

alledaagse(re) kost wordt, wordt het 'lezen' van een tekening ook makkelijker en kunnen we erover in gesprek.

Nieuw ambtelijk DNA

Een stadsluister-tekening is een gelaagde weergave van de werkelijkheid met verschillende ingrediënten waarbij de tekenaar ook deelnemer is en een standpunt heeft. De tekenaar staat naast de burger en tekent hoe de relatie met de overheid is, hoe dingen overkomen op de burger. Het gaat om het bevatten én doorvoelen van de belevingswereld van de burger. Dit is iets anders dan een infographic (van overheidsbeleid). Hierin wordt vaak het omgekeerde gedaan: overheidsbeleid in behapbare brokjes gepresenteerd aan de burger, ontdaan van gelaagdheid en interpretaties, bedoeld om uit te leggen hoe een regeling werkt of wat het beleid beoogt.

Voor een stadsluister-tekening kun je als overheid geen bureau inhuren om je tekening te maken. Het is een métier waarin professionals zichzelf moeten bekwamen om tot een nieuw ambtelijk DNA te komen: **Doen**, **Naakt** en met **Aandacht**. *Doen*, omdat de waarde zit in de activiteit van het maken van de tekening. *Naakt*, omdat je als professional deelneemt aan het gesprek zonder de ballast van beleidsprogramma's of regelingen maar omdat je *Aandacht* hebt voor de wijze waarop beleid of beleidsvoornemens uitpakken voor burgers.

KOMPANEN gaan in het roze

Als stadsluisteraar kan ik niet wachten op de komst van een/de KOMPAAN. De KOMPAAN staat eerst en vooral naast de burger. Om de ziel terug te brengen in het publieke opereert de KOMPAAN humaan. Dat is nodig.

Daarnaast heeft de KOMPAAN bevoegdheden. Ook dat is nodig maar maakt mij huiverig. De organisatie van deze bevoegdheden in een instituut met mandaten uit diverse hoeken lijkt mij een mijl op zeven. Een hoop gedoe. Misschien hoeven we er niet op te wachten.

Veel KOMPANEN zijn er al. Ze zijn niet altijd zichtbaar. Niet voor burgers, niet voor professionals, niet voor de politiek en ook niet voor elkaar. En juist dat kan de KOMPAAN als beweging versterken: een stevig en verfijnd netwerk in allerlei (overheids)organisaties die opereren vanuit de bedoeling om naast de burger te staan. Een roze overall is misschien niet zo sjiek en kleed niet echt lekker af. Maar zichtbaar is het. Daarnaast communiceert het. Het overall maakt contact. Preciezer: de mens, gehuld in roze overall, maakt (makkelijker) contact. En dat is waar we in de operatie sociaal domein naar op zoek zijn. Wat de oplossing ook wordt, het zal niet gaan zonder de mensen om wie het gaat.

Woonruimte genoeg!

Jeanneke Bosch en Ronald Leushuis

Over de zoektocht naar het realiseren van meer betaalbare woonruimte in relatie tot het verruimen van bestaanszekerheid en het spanningsveld met en tussen bestaande bestuurlijke arrangementen.

Vooraf

Werkend bij een woningcorporatie aan huisvesting voor onze doelgroep, acteren we per definitie met en binnen een scala van wetten, regels en systemen. In Nederland is ruim 30% van de woningen in bezit van woningcorporaties. In 2023 waren dat ruim 2,3 miljoen woningen.¹⁵ Onze sector heeft een aanzienlijke maatschappelijke opdracht om te voorzien in voldoende, goede en betaalbare sociale huurwoningen. We hebben inmiddels een ruime eeuw ervaring met huisvesting. Daarmee kunnen we zeggen dat we experts zijn in huisvesting voor mensen die daarin niet geheel zelfstandig kunnen voorzien. Een expertise die vanwege het ervaren woningtekort in ons land, zeker nu, ten goede aangewend kan worden.

Maar wat als we vanuit deze expertise tot een snelle, goedkope en duurzame manier komen van realisatie van meer woningen voor onze doelgroep en daarbij in conflict raken met vigerende wetten en regels? Woningdelen volgens ‘zachte splitsing’¹⁶ biedt de mogelijkheid om op korte termijn betaalbare huisvesting te realiseren voor kleine huishoudens, is stuurbaar en draagt bij aan vermindering van eenzaamheid. Er is vraag naar, interesse om het concept toe te passen maar bewoners met de laagste inkomens worden in veel gevallen financieel benadeeld als ze kiezen voor deze vorm van wonen.

In dit paper beschrijven we hoe we als huisvester beknelling ervaren van de, voor deze casuïstiek relevante, bestaande bestuurlijke arrangementen. Vervolgens expliciteren we aan de hand van bovengenoemde casuïstiek hoe bestaande systemen van fiscaliteit en sociale zekerheid belemmerend werken bij het uitrollen van een concept dat een significante bijdrage kan leveren aan het ervaren woningtekort in Nederland. Waarbij we ervaren dat het goed doen en het goede doen met elkaar strijdig kunnen zijn.

De praktijk casus: Woningdelen

Als woningcorporatie constateerden we een aantal jaar geleden dat een combinatie van diverse ontwikkelingen leidt tot huishoudensverduunning (en daarmee tot onderbewoning) in schaarse (sociale) huurwoningen. In 2022 woonde in Nederland maar liefst 61,1% van de huishoudens in een woning die te groot werd geacht voor de huishoudgrootte¹⁷ tegenover een gemiddelde van 33,6% in de Europese Unie¹⁸. We gebruiken in Nederland dus relatief

¹⁵ [Voorraad woningen; eigendom, type verhuurder, bewoning, regio | CBS](#)

¹⁶ [Zeven varianten voor woningdelen - Platform31 | Kennis en netwerk voor stad en regio](#)

¹⁷ [Housing in Europe – 2023 edition - Eurostat \(europa.eu\)](#)

¹⁸ Van onderbewoning is volgens Eurostat sprake als de woning te groot wordt geacht voor de huishoudgrootte en er meer kamers beschikbaar dan nodig zijn voor de huishoudsamenstelling.

veel woonoppervlak per persoon. Dat vertaalt zich tot een gemiddeld aantal kamers per persoon van 2.1 in 2022 tegenover een EU gemiddelde van 1,6 in dat jaar. In Nederland is meer dan de helft van de sociale huurwoningen verhuurd aan éénpersoonshuishoudens. Van de vrijkomende woningen gaat ruim 70% naar deze categorie. In veel gevallen gaat het om woningen waar ook twee of meer personen kunnen wonen¹⁹. Gemiddeld heeft een Nederlander 53 vierkante meter woonoppervlak ter beschikking. Meer dan in onze buurlanden België en Duitsland waar dit gemiddeld 47 vierkante meter is. En, hoe kleiner het huishouden, hoe hoger het gemiddelde aantal beschikbare vierkante meters.²⁰ Het CBS becijferde over 2017 dat, hoewel er grote regionale verschillen zijn, eenpersoonshuishoudens in Nederland gemiddeld 88 vierkante meter woonoppervlak ter beschikking hadden.²¹

Bij Talis registreerden we dat 64% van onze eengezinswoningen wordt toegewezen aan éénpersoonshuishoudens. Mede daardoor wonen in wijken zoals Dukenburg in Nijmegen, ooit gebouwd voor 28.000 bewoners, nu nog maar 22.000 mensen. Met het vooruitzicht dat dit aantal zonder ingrijpen in de komende jaren terugloopt naar 18.000 mensen. Dat leidt tot de constatering dat er een groot onbenut woonpotentieel is in de bestaande woningvoorraad. Met bijbehorend effect op wachtlijsten en verschraling van voorzieningen in wijken. In deze tijden van woningtekort en vraagstukken rondom eenzaamheid vraagt dat om een andere benadering die Talis bedacht en in de praktijk toepast.

Met het concept Woningdelen bouwt Talis, in daarvoor geschikte eengezinswoningen, een extra badkamer. Zodat voor twee eenpersoonshuishoudens eigen sanitaire voorzieningen en een afsluitbare slaapkamer beschikbaar zijn. Overige ruimtes en voorzieningen worden gedeeld. De financiële investering is beperkt (€ 23.000 prijspeil 2024), de aanpassing is flexibel want terug te draaien en niet één maar twee woningzoekenden worden hiermee gehuisvest in een sociale huurwoning. Anders dan bij andere vormen van het delen van woningen wordt extra kwaliteit toegevoegd waardoor er een volwaardige woonvorm ontstaat waar duurzame (samen)bewoning mogelijk is. De investering die dat vraagt wordt gedekt door de huurinkomsten van de twee ontstane woningen. Deze vorm van wonen draagt bij aan het inlopen van het woningtekort, kan een antwoord zijn op vereenzaming van alleenwonenden en maakt het geven en ontvangen van mantelzorg makkelijk mogelijk. De potentie is enorm. Zowel in omvang als impact. Uitgaande van het aantal in Nederland geschikte eengezinswoningen in combinatie met de mutatiegraad in de sociale huursector, zouden hiermee landelijk jaarlijks 7.400²² woningen kunnen worden toegevoegd, boven op toevoeging door nieuwbouw. Voor de context, de afgelopen tien jaar zijn in Nederland 15.000 sociale huurwoningen jaarlijks via nieuwbouw toegevoegd. Er is dan ook veel belangstelling van andere corporaties en gemeenten voor dit concept.

Interessante notie is dat sommige onderzoeken naar de woningbehoefte in Nederland onzelfstandig wonende automatisch meetellen als woningzoekend. Hieruit blijkt de heersende norm in het denken over wonen. Onzelfstandige woonruimte (een woord dat

¹⁹ [Veel woningen met \(te\) weinig bewoners: corporaties willen vaker huizen delen \(nos.nl\)](#)

²⁰ [ING - Woningtekort door meer Nederlanders en meer woonruimte per inwoner](#)

²¹ [Woonoppervlakte in Nederland | CBS](#)

²² Aantal gebaseerd op samenstelling portefeuille Talis naar alle corporatiewoningen in Nederland.

denkend vanuit deze context sowieso herzien zou moeten worden) wordt niet gezien als een duurzame vorm van huisvesting. Ook prestatieafspraken tussen corporaties en gemeente gaan mede over de instandhouding van een kernvoorraad zelfstandige sociale huurwoningen. In Nijmegen hebben we met de gemeente afgesproken dat de definitie voor woningen die volgens ons concept gerealiseerd worden, wordt herzien. Zodat we niet één sociale huurwoning ‘kwijtraken’ maar er juist een toevoegen in een bestaande woning. Daarmee zal de sociale voorraad in Nijmegen meer groeien dan op basis van nieuwbouwplannen wordt verwacht. Helaas kan onze primaire doelgroep, die afhankelijk is van huurtoeslag, hier voorlopig niet van profiteren.

Schaarste oplossen vs. bestaanszekerheid voor de doelgroep van woningcorporaties

Ondanks de potentie van Woningdelen lopen we tegen belemmeringen aan bij de implementatie van dit woonconcept. Als mensen die minder dan 120% van het minimuminkomen verdienen, een uitkering hebben of AOW ontvangen volgens ons concept een woning delen, ontstaan er conflicten op het gebied van uitkeringen, toeslagen en fiscaliteit. Omdat twee huishoudens een woning delen waarmee twee woningen ontstaan die volgens de geldende regels niet als zelfstandig worden beschouwd. Ondanks dat er twee huurcontracten worden afgesloten. Voor de wet ontstaat daarmee een ‘gezamenlijk huishouden’ met alle gevolgen van dien voor toeslagen en uitkeringen en AOW. Juist voor mensen met de kleinste beurs, de primaire doelgroep van woningbouwcorporaties, levert dit bestaansonzekerheid op.²³ Voor hen is het financieel voordeliger en dus veiliger vanuit het behoud van bestaanszekerheid, om alleen in een eengezinswoning te wonen dan een woning te delen. Ze blijven daarmee in aanmerking komen voor toeslagen en worden niet gekort omdat ze niet samenwonen en dus niet worden gezien als ‘kostendeler’. Deze situatie maakt vervolgens dat Talis en andere corporaties die het concept toepassen, de woningen nu niet verhuren aan de primaire doelgroep. Hiermee ontstaat de ‘catch 22’; de paradoxale situatie dat het gelijkheidsbeginsel mensen toegang tot huurtoeslag, betaalbare woonruimte en daarmee bestaanszekerheid ontzegt. Immers, gelijke behandeling rechtvaardigt geen huurtoeslag voor bewoning van onzelfstandige huurwoningen.

Oplossingsrichtingen

Oplossingen voor de belemmeringen op sociale zekerheid en fiscaliteit worden door de overheid allereerst gezocht in het aanpassen van de oplossing, in dit geval het concept Woningdelen. Bijvoorbeeld door over te gaan tot (de meer kostbare en tijdrovende varianten) kadastrale of administratieve splitsing waardoor twee eenheden ontstaan die wel het stempel zelfstandige sociale huurwoning mogen dragen. De oplossing moet passend worden gemaakt in het systeem. Waarmee volledig voorbijgegaan wordt aan het feit dat bestuurlijke arrangementen in deze kwestie het creëren van maatschappelijke meerwaarde tegenhouden of onnodig duur maken.

Onderzoek van het Instituut Publieke Waarden²⁴ dat in opdracht van Talis werd uitgevoerd, komt tot drie mogelijke oplossingen. Allereerst, het aanpassen van de ‘default’

²³ [IPW | De kansen van woningsplitsen en hoe we die optimaal benutten \(publiekewaarden.nl\)](#)

²⁴ [\(4\) Regels rond woningdelen leiden tot bestaansonzekerheid | LinkedIn](#)

(woningdelers in bepaalde gedeelde woonvormen niet zien als gezamenlijk huishouden, toeslagpartners en kostendelers), ten tweede, administratieve kadastrale splitsing om 'op papier' twee zelfstandige woningen te creëren en ten derde het aanwijzen van gedeelde woningen waarvan de bewoners in aanmerking komen voor huurtoeslag. Deze oplossingen of een combinatie van de drie zou een substantieel verschil maken in de toegang tot betaalbare woonruimte voor de primaire doelgroep van woningcorporaties. Echter, in de huidige begrotingssystematiek van de Nederlandse overheid zou dit een significante financiële aderlating zijn. Platform 31 becijferde²⁵ dat het verhuren van 15.000 sociale huurwoningen aan woningdelers na tien jaar een besparing van 600 miljoen euro aan huurtoeslag betekent. Dat betekent dat er gekozen moet worden tussen financiële verliezen en waarden die geen directe dekking van deze verliezen kunnen opbrengen. Alleen wanneer de bereidheid bestaat een langetermijnperspectief te hanteren en daarbij ook nog eens kosten en baten buiten de grenzen van domeinen te bezien, zullen de maatschappelijke en daarmee financiële baten van Woningdelen (en andere oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken) het leidmotief worden.

Wanneer blijkt dat vigerende kaders niet langer passen in de maatschappelijke context en dat leidt tot onacceptabele situaties, kunnen maatwerkoplossingen worden toegepast. Daarmee wordt een stap gezet in de erkenning dat bestaande wetten, regels en systemen in ieder geval niet iedere burger dienen conform de intentie. Dat kan de start zijn van een waardengesprek waardoor afwegingen worden gemaakt die beter passen bij de veranderlijke maatschappelijke context. Aanpassing van bestuurlijke arrangementen kan op basis van die waardenafweging plaatsvinden. Echter, het tempo waarin dit soort ontwikkelingen plaatsvinden kan remmend werken op de innovatiekracht die nodig is om aansluiting bij de actualiteit te houden. Welke oplossingsrichting ook wordt gekozen, de cyclus van stollende kaders die niet meer aansluiten op maatschappelijke vraagstukken zal zich blijven herhalen totdat bewust gekozen wordt het anders te doen. Daarvoor is nodig dat voortdurend wordt bezien of de perspectieven waarlangs beleid wordt gemaakt nog voldoen voor het realiseren van de maatschappelijke meerwaarde waarvoor ze zijn bedoeld.

Omdat maatwerk een ongelijke behandeling van gelijke gevallen kan betreffen, vraagt het om bijzondere verantwoording. In dit geval voor een doelgroep die hypothetisch (niet altijd en niet direct aantoonbaar) gering financieel voordeel heeft, door een woonvorm te kiezen die een antwoord is op schaarste op de woningmarkt. De vraag die dat oproept, in relatie tot onze casuïstiek, is als mensen zich schikken in schaarste of ander gebruik van het bestaande en daarmee (wellicht) een klein voordeel hebben, is dat dan niet juist in het belang van de samenleving? Want, de financiële of maatschappelijke gevolgschade van onderbewoning en eenzaamheid, laat staan van dakloosheid, is immers vele malen groter.

Maatwerk als oplossing kan op korte termijn helpen in onze casuïstiek maar is geen lange termijnoplossing. Per definitie is het een uitzondering op de norm. In onze casuïstiek willen we dat Woningdelen voor onze gehele doelgroep uiteindelijk als reguliere woonvorm binnen het bereik van de betreffende bestuurlijke arrangementen past. Daarvoor is nodig

²⁵ [Honderden miljoenen te besparen met woningdelen - Platform31 | Kennis en netwerk voor stad en regio](#)

dat het waardengesprek wordt gestart en permanente aanpassing van bestuurlijke arrangementen wordt gerealiseerd.

Einde levensduur van bestuurlijke arrangementen

Maatschappelijke vraagstukken ontstaan geleidelijk en zijn niet altijd waarneembaar tot er sprake blijkt te zijn van een 'crisis'. Zoals het huidige woningtekort dat ervaren wordt als een crisis op de woningmarkt. En waarop wellicht een ander perspectief ontstaat wanneer het huidige tekort aan woningen wordt afgezet tegen het naoorlogse woningtekort. In ieder geval vraagt de huidige situatie om een andere benadering van denken en doen over 'wonen' in Nederland. Dat zou kunnen zijn het kijken naar beschikbare woonruimte in vierkante meters in plaats van naar zelfstandige woningen. En daarmee ook sturen op een mentaliteitsverandering in denken en doen als het om wonen gaat. Want woningen zijn er dan misschien te weinig, woonruimte is er genoeg. Wat we nodig hebben om de woonpotentie optimaal te benutten zijn bestuurlijke arrangementen die vanuit hun bedoeling passen bij de maatschappelijke omstandigheden die van invloed zijn op bestaanszekerheid.

In Nederland kennen we gelukkig diverse systemen en arrangementen die bedoeld zijn om het niveau van bestaanszekerheid van Nederlanders te borgen en versterken. We ervaren nu echter dat deze averechts werken bij actuele kwesties zoals ons praktijkvoorbeeld. Nieuwe, innovatieve manieren van kijken naar maatschappelijke vraagstukken verhouden zich niet (meer) tot de hier relevante bestuurlijke arrangementen. Het ontwikkelen van nieuwe oplossingen met maatschappelijke meerwaarde is daarmee in de praktijk lastig en soms zelfs onmogelijk. Dat vraagt om proactief handelen van organisaties in het maatschappelijk middenveld.

Echter, deze organisaties ervaren de belemmeringen van bovengenoemde verankering dagelijks. Onder meer doordat opgaven en verantwoordelijkheden die hen worden toegekend niet optimaal waargemaakt kunnen worden. Als gevolg van wet- en regelgeving die met zichzelf en bepaalde waarden conflicteert en die beknellend werkt op bestuurlijke handelingsruimte. Met soms negatieve gevolgen voor bestaanszekerheid van sommige burgers. Vanuit de constatering dat pro activiteit van organisaties in het maatschappelijk middenveld nodig is, zouden zij optimaal moeten kunnen opereren in het belang van de samenleving. Want juist deze organisaties hebben, in samenwerking of alleen, vaak de ideeën, middelen en het netwerk om maatschappelijke vraagstukken snel en praktisch aan te vliegen. We constateren dat wij en onze samenwerkingspartners in deze casuïstiek vastlopen in systemen die, onder meer ten gevolge van domeinbepalend begrotingsdenken en KPI sturing, te beperkend werken in de huidige praktijk. En dat daarom oprekking of aanpassing van wetten en regels noodzakelijk is.

Het gelijkheidsbeginsel in een ongelijke samenleving

De doelgroep van woningcorporaties bestaat per definitie uit de mensen met de laagste inkomens in onze samenleving.²⁶ Voor hen werken woningcorporaties iedere dag om door middel van passende woonruimte bij te dragen aan bestaanszekerheid. Daarmee is onze

²⁶ Maximaal € 47.699,- prijspeil 2024

hele sector georganiseerd rondom een bepaalde ongelijkheid in de samenleving. Veel wet en- regelgeving voor het reguleren van sociale zekerheid is mede gestoeld op het gelijkheidsbeginsel en daarmee algemeen (op alle burgers gelijke toepasbaar) van aard. Terwijl ongelijkheid per definitie bestaat in een samenleving.

Burgers zijn immers wel gelijkwaardig maar niet gelijk. Toepassing van het gelijkheidsbeginsel werkt, hoewel bedoeld om rechtvaardigheid te borgen, in sommige gevallen ongelijkheid in de hand. Hoewel de casuïstiek niet één op één vergelijkbaar is, bieden de conclusies en aanbevelingen van het onderzoeksrapport met betrekking tot de toeslagenaffaire richting voor de verklaring van de bureaucratische en politieke blindheid die lijkt te bestaan in Nederland. Want ook met betrekking tot Woningdelen zien we dat niet iedere Nederlander even makkelijk aanspraak kan maken op het grondrecht op wonen en dat de overheid meer zou kunnen (moeten?) doen om de toegang tot betaalbare woonruimte te verbeteren. Daarbij is de bereidheid tot verandering deels afhankelijk van harde financiële kaders die per domein in begrotingen en prognoses vastliggen. Het dogma van het gelijkheidsprincipe beperkt de visie die nodig is om voor onze samenleving adequate arrangementen te ontwerpen. Waarbij wellicht het gelijkheidsprincipe zou kunnen worden gehandhaafd om te sturen op minder ongelijkheid als uitkomst. Want, kan er sprake zijn van rechtvaardigheid zijn als ongelijkheid de uitkomst is? In geval van de casuïstiek die we hier bespreken, vragen we ons af: Hoe eerlijk is het om mensen die een steun in de rug nodig hebben bij het vinden van een woning de toegang tot betaalbare woonruimte te ontfemen en daarmee een mindere mate van bestaanszekerheid te bieden?

Afhankelijkheid leidt tot wantrouwen

Huurders van sociale huurwoningen zijn per definitie vaker afhankelijk van bestuurlijke arrangementen die toegang tot bestaanszekerheid borgen. Zoals bijstandsuitkeringen, de wetten WIA, WMO en zorg- en huurtoeslag, ook wel vangnetgelden genoemd. Vanuit de wens en noodzaak om deze vangnetgelden doelmatig in te zetten, is er in de benadering van de ontvangers een (sterke) onderstroom van wantrouwen te bemerken. Burgers die gebruikmaken van overheidsregelingen voor een noodzakelijke ondergrens van bestaanszekerheid, worden wellicht niet expliciet maar toch zeker impliciet gezien als potentiële misbruikers van voorzieningen. Omdat het instrumentarium van toezicht (te) sterk is gericht op het voorkomen van misbruik om het draagvlak voor sociale voorzieningen onder belastingbetalers te laten bestaan. In ons praktijkvoorbeeld is dit een kwestie die we tegen komen. Als gevolg van toepassing van normen, die zijn gedefinieerd als bijvoorbeeld 'gezamenlijke huishouding' of 'zelfstandige sociale huurwoning'. Hier ontstaat spanning tussen het afgesloten bestuurlijk arrangement (in gestolde wet- en regelgeving) en de veranderende maatschappelijke context (opvattingen over wat goed en fout is).

In de gestolde bestuurlijke arrangementen waarmee we hier te maken hebben lijkt het voorkomen van misbruik belangrijker dan bestaanszekerheid voor burgers en het mede oplossen van een maatschappelijk vraagstuk. Uitzonderingen op regels mogen niet worden gemaakt om onterecht gebruik van vangnetgelden te voorkomen of moeten in complexe maatwerkconstructies worden vervat. In de praktijk worden woningdelers gezien

als gezamenlijk huishouden in een onzelfstandige woning met de bureaucratische gevolgen van dien. Ook het gelijkheidsbeginsel is hier weer van toepassing: Uitzonderingen op woningniveau mogen niet alleen voor woningcorporaties gelden om te voorkomen dat zij en hun huurders een andere positie krijgen dan andere vastgoedeigenaren. Het scherpe toezicht en de aanwezige checks and balances in de volkshuisvesting zijn echter van dien aard dat het risico op huisjesmelkerij in de volkshuisvesting niet aan de orde is. Nog afgezien van de maatschappelijke opdracht en de morele verantwoordelijkheid die corporaties en hun bestuurders hebben, voelen en nemen. Het lijkt erop dat de waardenprioritering hier verschuift van wezenlijke rechtvaardigheid naar rechtmatigheid of wettelijke rechtsgelijkheid.

Kortom

Wij dragen met de casuïstiek rondom de implementatie van het concept Woningdelen een voorbeeld aan van hoe principes, wetten en regels onbedoeld ongelijke toegang tot bestaanszekerheid tussen burgers in stand houden. En we constateren spanning tussen oplossingen van de ervaren schaarste op de woningmarkt en de bestuurlijke arrangementen in de sociale zekerheid. We ervaren beperkingen vanuit domein- begreemd begrotingsdenken en KPI sturing. De benodigde benadering van kosten en baten en de meerwaarde van gebruik van overheidsvoorzieningen vraagt aan de hand van onze casus om anders (en structureel en daarmee adequater) denken over collectieve (maatschappelijke) meerwaarde. Waarbij geïntroduceerde maatwerkoplossingen de knelling tussen wetten, regels en praktijksituaties kunnen illustreren om mede op basis van die kennis passendere arrangementen te ontwerpen. Vanuit dit andere denken kunnen we betere antwoorden geven op de vraag voor welke maatschappelijke doelen overheidsgeld wordt ingezet en welke lange termijnsturing- en belang daar achter (zou moeten) zitten. Uitgaande van schaarste van zowel geld als woningen, is de vraag hoe we beide optimaal laten renderen voor goede bestaanszekerheid voor alle Nederlanders. Zodat we niet alleen het goede kunnen doen maar dit ook goed kunnen doen.

Jeanneke Bosch is strategisch adviseur bij de Raad van Bestuur van Talis. Ronald Leushuis is de voorzitter van de Raad van Bestuur van Talis.

De complexiteit van het vraagstuk van jeugdzorg

Geert Teisman

De overheid wordt steeds weer gevraagd om met een antwoord te komen voor maatschappelijke problemen, zodra burgers en bedrijven die niet zelf kunnen oplossen. Belangenorganisaties, media en politici kaarten dat probleem aan en stellen daarbij vaak dat dit probleem toch echt niet kan bestaan in een rijke samenleving als de onze en dat het aan de overheid is om dit probleem op te lossen. Da zien we ook bij jongeren die problemen hebben of die problemen maken. De publieke inzet richt zich met name op jeugdzorg en is de afgelopen decennia stevig toegenomen. Het resultaat van deze inzet is echter niet zomaar positief te duiden. Terwijl de inzet groot is en toeneemt, groeit ook het aantal jongeren met problemen en groeit het aantal problemen dat per jongere wordt geïndiceerd. De jeugdzorg ziet meer jongeren instromen en beschikt maar beperkt over het vermogen om de instromende jongeren snel weer in een eigen ontwikkeltraject te krijgen. Dat roept beelden op van dweilen met de kraan open. De inzet is hoog, maar de problemen nemen toe. Hoe kan dat? In dit essay stel ik dat dit komt doordat het vraagstuk van de jongeren complex is, terwijl de aanpak gericht is op het indiceren van deelproblemen uit dat complexe geheel en deze aan te pakken. Door de aandacht voor deelproblemen, zoals ADHD, Gameverslaving of agressie, neemt de aandacht voor het achterliggende vraagstuk vaak af en gaan professionals vooral werken aan symptoombestrijding.

Essenties van complexe vraagstukken

De mismatch tussen het eigenschappen van complexe vraagstukken en de te simpel aanpak verklaart veel falend overheidsbeleid. Om slimmer met complexiteit om te gaan, moeten we eerst inzien wat complexiteit is. De complexiteit van sociale systemen fascineren mij al decennia. Bij complexe systemen' gaat het zowel om de inhoudelijke complexiteit van het vraagstuk, om het complexe stelsel van handelende actoren als om het complexe veld van chaotisch door elkaar heen lopende processen van beleidsvorming, uitvoering en toezicht in het overheidssysteem als om het zelforganiserende vermogen van de vele niet-overheidspartijen die zich ook bemoeien met hetzelfde vraagstuk. Voorbeelden zijn jongeren zelf. Hoe zij reageren op interventies vanuit het zorgsysteem, maar ook op prikkels die ze krijgen voordat ze het zorgsysteem inkomen en hoe ze na uitstroom van het zorgsysteem acteren bepaalt in belangrijke mate de effecten van de interventie. Dat geldt ook voor de familie, verenigingen, vriendenkringen, scholen en andere organisaties. Alle drie dimensies, het inhoudelijke vraagstuk, de samenstelling van het ecosysteem en de processen die daarin op elkaar ingrijpen hebben eigenschappen van complexiteit.

In de wetenschap bestaat geleidelijk stevige consensus over eigenschappen van complexe systemen. Een van de belangrijkste eigenschappen is dat het systeem als zodanig niet is te begrenzen. Complexe systemen staan niet los van hun context. Wat er in de context gebeurt heeft effect op het systeem, soms zelfs een groter effect dan de handelingen en sturing van binnen het systeem. Ik illustreerde dat al door te wijzen op de grote impact van actoren buiten het jeugdzorgsysteem. Tegelijkertijd heb ik ervaren dat de actoren in het

jeugdzorgsysteem zo druk bezig zijn dat ze geen tijd overhouden om naar hun context te kijken. Door deze eigenschap van complexe systemen te negeren ontstaat al een eerste mismatch tussen vraagstuk en hoe overheden daarop sturen. Ze handelen alsof ze een begreemd systeem besturen: ze richten zich op hun taak en deelprobleem. Ze zien en kennen vooral hun eigen deelsysteem en maken vanuit dit deelsysteem wetten, regels, procedures en beleid. Dat wordt zelfreferentialiteit genoemd. Dus terwijl het vraagstuk **samenhang** vertoont, kent de aanpak van de jeugdzorg opvallend weinig samenhang en is er eerder sprake van fragmentatie. Er is een opdeling tussen nationaal en lokaal opererende organisaties, tussen beleidsmakers en uitvoerders, tussen overheden en private uitvoerders en tussen sets van uitvoerders gespecialiseerd in 'stukjes' oplossing zoals verslavingshulp, schuldsanering, psychologische hulp A, B en C, pedagogische hulp A, B en C, lees- en leerondersteuning, en zo verder.

Kortom, terwijl complexiteitwetenschappers wijzen op de samenhang in het geheel, die niet is op te delen in stukken, zonder dat er veel essentiële inzichten verloren gaan over de werking van het systeem, hakken we in het openbaar bestuur het vraagstuk op in behabare problemen met uitvoerbare stukjes oplossing die weer zijn toegewezen aan aparte organisaties. En wat misschien nog wel het meest tragische is, zij worden beoordeeld op hun efficiënt zij omgaan met hun stukje van de puzzel, niet op welke puzzel al die organisaties samen aan het leggen zijn en wat de toegevoegde waarde daarin is van de betreffende organisatie. Daarbij bevorderen veel financieringsarrangementen die focus op stukjes van de puzzel. Er mag geen geld worden besteed anders dan wat bij het opstellen van de financieringsarrangementen is toestaan. Daarvoor bestaan toetsingsprotocollen. Als een aanvraag aan de eisen van het protocol voldoet is er geld, ongeacht of de inzet van dat geld resultaat oplevert voor de gehele puzzel. Dat brengt mij tot de stelling dat overheden een complex systeem met daarin moeilijk te identificeren en begrenzen vraagstukken, vele actoren en vele op elkaar ingrijpende processen proberen te sturen vanuit een door de loop van de tijd heen ongelooflijk ingewikkeld stelsel van overheidsbeleid, overheidsorganisaties, wetgeving en financiering.

Ingewikkelde overheidsstelsels bieden geen gunstig ecosysteem om vraagstukken verder te brengen. Ze zuigen energie en aandacht naar de delen, weg van het geheel van op elkaar ingrijpende processen.

Een tweede eigenschap van complexe systemen is dat de factoren die van belang zijn bij het vraagstuk niet in stabiele causale relaties tot elkaar staan. Vaak zijn er feedbackmechanismen, waarbij factor 1 een verklarend effect heeft op factor 2, waarna die effect heeft op factor 3, waarna factor 3 weer effect heeft op 1. Op deze 3 factoren grijpen weer andere factoren in. We moeten dus onder ogen zien dat er sprake is van de kluwen van op elkaar ingrijpende factoren. Elke analyse schiet dan tekort, niet vanwege domheid van de analist, maar vanwege de niet te overziene kluwen die verandert terwijl actoren acteren. De in mijn ogen te simpele aanpak uit zich hier in overheden die zich toch focussen op één dominante factor. Dat kan zich dan uiten in stellingen als 'als we mensen maar van hun schulden afhelpen, gaat het wel weer goed komen'. Maar dat geldt alleen voor mensen die buiten hun schuld plots een grote schuld kregen en niet voor mensen die niet met geld kunnen omgaan. Dat blijkt in de praktijk, waar schuldsanering vaak wel even

helpt, de schuldsaneerder heeft het probleem efficiënt afgehandeld zegt een toezichthouder dan, maar na een jaar is die schuld vaak terug. Een ander voorbeeld is dakloosheid. Als deze groeit, roepen velen 'geef ze een huis'. Ruim de helft van de mensen raken nadat ze een huis hebben gekregen na enkele jaren weer dakloos. Dakloos blijkt dan eerder een gevolg dan een oorzaak. Daarachter ligt dan weer een scala aan mogelijke verklaringen, zonder dat valt te bewijzen wat de 'echte' verklaring is.

Mijn uitgangspunt in complexe systemen is dat iedere handelende actor maar 15 % aan kennis bezit nodig om zo te handelen dat bereikt wordt wat voorzien is en voorkomen wordt dat er veel onvoorziene schade wordt aangericht.

Als iemand 15 % van de kennis bezig, nodig om rationeel te handelen is het verstandig om van elke handeling op voorhand te stellen dat deze irrationeel zal zijn. Het mooie van het omarmen van dit inzicht is dat beslissingen dan niet langer in beton gegoten worden zoals nu vaak, maar juist kneedbaar, lerend en aanpasbaar gemaakt worden. De overheid organiseert het eigen adaptief vermogen.

Een derde eigenschap van complexe systemen is dat er vele actoren acteren en niet in vaste relaties tot elkaar staan. Ze worden aangestuurd vanuit diverse punten, maar bepalen zelf hoe ze daarop reageren. Dat vermogen tot zelforganisatie geldt voor burgers, zorgverleners, managers en organisaties waartoe zorgverleners behoren en voor overheidsorganisaties die zich met zorg bemoeien. De consequentie van zelforganiserend vermogen zijn groot. Door de ontmoeting tussen sturing en zelforganisatie wordt het onmogelijk om vooraf de effecten van sturing te kennen. Het effect ervan hangt af van hoe anderen daarop acteren. Dus als rijksbeleidsmakers de aanbesteding van jeugdzorg decentraliseren in de hoop de zorg dichterbij de burgers te brengen, hangt het resultaat sterk af van het gedrag van de gemeenten die zorg vanaf dat moment mogen aanbesteden. Wat nu als gemeenten, op eigen houtje of in combinaties met andere gemeenten zich vooral richten op het aanbesteden zelf? Ze hebben dan alleen contact met de semi-private zorgverleners. De kans is dan groot dat ze hetzelfde doen als eerder op nationaal niveau gebeurt. De burgers worden niet intenser betrokken en geen onderdeel van de oplossing. Dat lijkt in de casus jeugdzorg die hieronder volgt ook zo uit te pakken. Er wordt door andere actoren geacteerd, maar de wijze van aanbesteden blijft vrijwel in tact.

Een vierde eigenschap is dat het gehele complexe systeem anders en meer is dan de optelsom van handelingen van alle actoren in het systeem. Dat noemen complexiteitwetenschappers emergentie. Dat betekent dat als ieder in het systeem doet waartoe hij opdracht krijgt en netjes de eigen taak uitvoert, dat opgeteld niet tot een beter systeem hoeft te leiden. Of het systeem mooie uitkomsten gaan genereren hangt namelijk ook af van de interacties tussen al deze handelingen en hoe externe en autonome systeemontwikkelingen interfereren. Dat betekent dat een beleid of sturingsinterventie A op tijdstip 1 een effect X heeft en op tijdstip 2 een effect Y, omdat tussentijdse ontwikkelingen interfereren. Ook is het zo dat beleid of interventie B op de ene plek een effect W heeft en op een andere plek een effect Z, omdat actoren er op de ene plek heel anders op reageren dan op de andere plek. Uitrollen van beleid is dan hopen op een lucky shot en toch is dat waar veel overheden erg goed in zijn.

Met de kennis van deze eigenschappen kunnen we nu naar het complexe systeem van jeugdzorg gaan kijken. Ik begrijp dat velen actoren die moeten handelen in de jeugdzorg de complexiteit graag negeren. De erkenning van complexiteit maakt in eerste instantie onzeker. Je praat zeker over complexiteit als een excuus om niet te handelen, hoor ik zo nu en dan. Als we het geheel in beeld willen krijgen, kunnen we wel wachten tot sint-juttemis. Daadkracht wordt verbonden met het hier en nu oplossen van problemen en dat is toch wat burgers willen. En ja, het klopt. Als we pas gaan handelen als we alles overzien, doen we niets meer.

Maar wat ook klopt is dat de ontkenning van de complexiteit ertoe leidt dat we beleidssystemen bouwen waar alles intern misschien wel klopt en waar volgens de regels wordt aanbesteed, maar waar bedroevende resultaten worden geboekt.

We bouwen dus delen (aparte organisaties, aparte wetten, aparte financieringsarrangementen zoals WMO, die intern een zekere logica en orde kennen, maar toegepast in een complex systeem opgeteld niet goed uitpakken. Bijkomende tragiek is (casus Groningen in tekst box) dat de aanpak een probleem wordt, de kosten oplopen en de aanpak ingewikkelder wordt.

De compensatie voor bevingsschade in Groningen.

De overheid reageerde traag op de bevingen, waardoor de problematiek groeide. De schade van de compensatie-aanpak kan wel eens groter zijn dan de schade zelf, die ook significant is. De aanpak heeft geleid tot een ingewikkeld systeem met veel toetsing op rechtmatigheid. Daarbij wordt elk deelprobleem apart aangepakt. Daarvoor is veel geld nodig, wat tragisch genoeg vooral nodig is voor de aanpak zelf. Om der fysieke schade vast te stellen is veel onderzoek nodig. De aanpak wordt steeds verder gedetailleerd met aandacht voor gederfd woongenot en immateriële schade. Dat vereist meer onderzoek. Immateriële schade is weer opgedeeld in een regeling voor volwassenen en kinderen. Het motief voor kinderen is dat 'als ouders zorgen of stress hebben gehad door de gevolgen van de gaswinning, dit zijn weerslag kan hebben gehad op de kinderen in het gezin'. De aanpak is individueel. Iedereen die schade meent te hebben moet een verzoek indienen. Dat heeft een aanzuigende werking. Zodra bewoners van elkaar horen dat 'je ergens recht op hebt, zullen ze gaan denken 'en ik dan'. En juist doordat zoveel geld ingezet voor een publieke zaak nodig is voor de aanpak zelf, blijft de tevredenheid over de aanpak laag ondanks de groeiende budgetten en groeit het aantal rechtszaken. Deze reflex van het openbaar bestuur lijkt systemisch

De casus jeugdzorg

Als we inzoomen op de casus jeugdzorg zien we een stelsel met 35.000 jeugdzorgmedewerkers verdeeld over ongeveer 360 jeugdzorginstellingen. De aanbesteding van jeugdzorg aan deze instellingen wordt gedaan door gemeenten en de systeem-verantwoordelijkheid ligt bij het ministerie van VWS. Daartoe heeft het ministerie een Jeugdautoriteit. Als gemeenten er niet uitkomen met aanbieders kunnen ze de hulp inroepen van het Ondersteuningsteam Zorg voor Jeugd. Als dat geen oplossing biedt, kan het OZJ escaleren naar de Jeugdautoriteit. Verder houden de inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Nederlandse Zorgautoriteit toezicht.

Om tot meer samenhang te komen zijn er 42 jeugdzorgregio's geformeerd. Elke regio heeft weer een expertteam dat moet verzekeren dat 'elk kind passende hulp krijgt, ongeacht de complexiteit van de zorgvraag'²⁷. Er zijn ook 8 bovenregionale expertisenetwerken want *'Alle inzet van alle betrokkenen ten spijt, lukt het een regionaal expertteam niet altijd om tot een passende oplossing te komen. In die situaties ondersteunen de Bovenregionale Expertisenetwerken Jeugd om een onvoorwaardelijke oplossing mogelijk te maken'*²⁸. Deze expertisenetwerken worden weer betaald en aangestuurd door VWS.

Verder zijn er centra voor jeugd&gezin, jeugd- en wijkteams, organisaties jeugdbescherming, de jeugdreclassering, de Raad voor de Kinderbescherming en Veilig Thuis. Tenslotte staat Jeugdstem, een platform van vertrouwenspersonen jongeren, ouders en hun verzorgers bij in hun contact met jeugdzorginstanties. Verder zijn er nog diverse onderzoeksinstanties zoals het Nederlandse Jeugdinstituut. Dit geheel²⁹ vormt het professionele jeugdveld. Daarnaast zitten er buiten het jeugdveld ook nog vele andere organisaties die door mensen in de jeugdzorg voorveld wordt genoemd. Daar zitten de organisaties waar jongeren mee te maken als ze nog geen **erkende zorgvraag** hebben, zoals scholen, sportclubs en scouting. Ook zien we hier allerlei initiatieven en kleine organisaties die erop gericht zijn om 'vroegtijdig problemen te signaleren en te voorkomen dat er een zorgvraag komt. Maar zoals meestal vallen die buiten de jeugdzorg en kunnen geen of maar mondjesmaat aanspraak maken op middelen.

Wat zijn de prestaties die tot nu toe door dit ingewikkelde veld van organisaties zijn geleverd? Er lijkt sprake van veel inzet van vele mensen in veel organisaties. Maar op de vraag of deze inzet ook iets oplevert wordt het beeld minder rooskleurig. Het mooie is dat individuele jongeren baat hebben bij jeugdzorg. We weten weliswaar niet precies hoeveel en welke methoden werken, maar dat er mooi werk wordt geleverd valt aan te nemen. Tegelijkertijd zien we dat het stelsel ook problemen veroorzaakt en onwenselijke resultanten boekt. Zo zijn er de laatste jaren veel zorgen over slechte jeugdzorg. Met name de gesloten instellingen hebben zware kritiek gekregen, zoveel zelfs dat de Tweede Kamer heeft besloten dat gesloten instellingen gesloten moeten worden. Er is een aparte Directie voor ingesteld binnen VWS die de gesloten instellingen moet sluiten. Mooi dat daarmee de misstanden in de gesloten jeugdzorg tot een eind komen. Maar in complexe systemen moet altijd de vraag gesteld worden welk probleem de gekozen oplossing van het sluiten van gesloten instellingen weer gaat opleveren. Wat zullen de effecten, zijn, waar blijven de jongeren dan en wat gaat er dan beter? Hier focus ik op het inzicht dat jeugdzorg eerst een oplossing leek, maar ook weer problemen veroorzaakt. De aanpak in jeugdzorg is zelden wetenschappelijk bewezen effectief. Dat heeft weer te maken met de complexiteit van het vraagstuk van jongeren. Nu krijgen jongeren toegang tot het jeugdzorgsysteem zodra een instantie hun zorgvraag erkent maar hoe die vraag tot stand komt en of dit de echte vraag is valt moeilijk vast te stellen. Binnen jeugdzorg vinden dan ook veel doorverwijzingen plaats.

²⁷ <https://vng.nl/artikelen/contactgegevens-expertteams-jeugd>

²⁸ Idem.

²⁹ Waarbij ik ongetwijfeld vele organisaties niet heb opgenomen in dit overzicht.

Het meest problematische lijken echter (1) de groeiende vraag naar jeugdzorg in aantallen en complexiteit van de zorgvraag, (2) de toenemende wachttijden (3) de financiële problemen van gemeenten. En daarmee lijkt sprake van enig systemisch falen in de zorg. De wachttijden lijken de meeste attentie te krijgen. Dit heeft er toe geleid dat de Tweede Kamer af wil van deze wachttijden en de minister heeft opgedragen om daarvoor te zorgen. Er is daarom een team wachttijden jeugdzorg opgetuigd. Ik denk mee met dit team en kom van daaruit tot de volgende systemisch analyse.

Systemische analyse van het jeugdzorgstelsel

Wat helpt om wachttijden te verminderen? Moeten we focussen op de wachttijden zelf en de verbetering zoeken op de plek waar problemen zichtbaar worden? Of vallen we dan ook zelf in de fragmentatie-valkuil die net is beschreven. Zetten we ons zelf aan tot symptoombestrijding. Om systeem-falen te zien, is een systemische benadering vereist. We beschouwen wachttijden dan als een gevolg van een onvoldoende gezond functionerend stelsel. Onvoldoende gezond functioneren ligt niet aan één der partijen (al kunnen partijen minder goed functioneren), maar aan hoe de veelheid aan partijen met elkaar interacteert. En in een niet objectief te begrenzen systeem, zoals hiervoor betoogd, is het aantal relevante partijen niet zomaar te begrenzen. Maar de eerder genoemde partijen horen hier zeker bij, zowel op nationaal en lokaal niveau en vele niet-overheidspartijen. Als ze elkaar niet sterker maken, regelmatig elkaars functioneren moeilijker maken en vooral worden afgerekend op eigen doelen, gaat het systeem niet gezond functioneren. Daarbij geldt ook nog dat de aard van het toezicht en afrekenen vaak aanjagend is voor de fragmentatie in plaats van dat het de aandacht vergroot voor of alle partijen nog werken aan de gezamenlijke bedoeling. Een systemische benadering focust op de interacties tussen partijen en of ze samen resultaat boeken.

Het jeugdzorgstelsel probeer ik in beeld te brengen door drie delen te onderscheiden: de instroom van jongeren (wie bepalen de instroom naar professionele zorg), doorstroom (geslaagde interventies of juist veel doorverwijzen met een nieuwe intake) en uitstroom De set van actoren die relevant zijn in de drie elementen van het stelsel verschilt.

In het eerste deel gaan actoren over de instroom van jongeren in jeugdzorg. Het gaat hier om wat het voorveld wordt genoemd die door sommigen buiten jeugdzorg wordt gedefinieerd en door anderen erin, als instanties die de formele toe-geleiding verzorgen. Zodra jongeren instromen, moeten jeugdzorginstanties en/of zorgverleners zorgen voor doorstroom. Zij zijn verantwoordelijk voor doorverwijzingen. Het derde deel is de uitstroom, waarbij als het moois is de jongeren met goed gevolg de jeugdzorg verlaten en samen met hun omgeving zelf weer invulling geven aan hun ontwikkeling. Lukt het effectief om jongeren stappen in de eigen ontwikkeling te laten maken en de omgeving ervan daarin mee te laten bewegen; de jongere kan daarna zelf en met hulp van zijn eigen netwerk het eigen levenspad verder invullen. Hoe hoger en sneller de gezonde uitstroom is, hoe minder het systeem verstopt raakt. De uitstroom kan stagneren en jongeren lange en soms levenslange zorg nodig hebben. Als dat meer gebeurt, verstopt het systeem, is er meer geld nodig en nemen de wachttijden toe.

Hoe jongeren instromen in jeugdzorg

De eerste en waarschijnlijk krachtigste verklaring voor wachttijden zit in de instroom. De metafoor van dweilen terwijl de kraan verder opengaat, lijkt gepast. Daar waar in 2000 naar schatting 1 op de 27 jongeren de jeugdzorg binnenstroomde, is dat nu 1 op de 7. Niet gek dat het stelsel overbelast raakt. We treffen hier een constellatie van jongeren, ouders, scholen, artsen, wijkteams, jeugdprofessionals, zorgprofessionals en zij die doorverwijzen aan. Niemand lijkt een onderbouwd beeld te hebben van de redenen achter de groeiende instroom. Wij hebben de indruk dat in het voorveld en de toegeleiding wordt gefocust op individuele gevallen en niet op de instroomvraag als geheel. Er wordt geen gemeenschappelijke actie op ondernomen. Als er al aan de kraan gedraaid wordt, dan is het richting meer open. Dit wordt breed onderkend. De winst is dan te behalen voor de instroom (preventie). Mede omdat er geen wettelijke taak of verantwoordelijkheid is belegd om de hand aan de kraan van de instroom te houden, wordt hierover door de actoren in het stelsel nauwelijks een gezamenlijk gesprek gevoerd, of een gezamenlijke aanpak ontwikkeld. Gemeenten voelen de stijgende kosten van meer instroom, maar lijken te sturen op strakker inkopen of kaasschaven. Om het in de metafoor te zeggen 'de kraan staat stevig open en de meeste partijen willen deze (om voor ieder apart legitieme redenen) eerder verder opendraaien (mijn kind heeft ook recht op de beste zorg die er is; dit kind veroorzaakt problemen in de klas, kan het niet beter naar jeugdzorg? dit kind komt nu al voor de derde keer bij mij als huisarts, ik weet het ook niet, laat ik het maar doorsturen naar jeugdzorg, dit kind voldoet aan onze criteria uit onze protocollen en dus moeten we het toelaten) dan dat er partijen zijn die de instroom proberen te beperken. Ieder is in eigen perspectief goed bezig, maar opgeteld ontstaat een ongezond systeem. Niemand bevraagt elkaar op de onhoudbaarheid en de vraag wat daaraan gezamenlijk te doen. De rijkspartijen doen dat niet en hebben zelfs een jeugdzorgrecht afgekondigd, wat de kraan alleen maar verder opent. De ouders doen het niet, want er is toch recht op ... Baat het niet dan schaadt het niet. De zorgpartijen doen dat niet en de gemeente lukt dat niet, ook al zien diverse bestuurders in dat het anders moet.

De reis die jongeren maken door het jeugdzorgsysteem

De tweede verklaring voor wachttijden zit in de onvoldoende effectieve doorstroming in de jeugdzorg. Jongeren stromen in, maar worden regelmatig doorverwezen. Dit probleem is al lang onderkend, zonder oplossing. Dit komt ook omdat jeugdzorgprofessionals niet goed in staat zijn een adequate inschatting te maken van wat er met een jongere aan de hand is. Veel intakeprotocollen lijken vooral te toetsen of de jongeren eigenschappen heeft die passen bij specifieke oplossingen waar de organisatie in gespecialiseerd is. Andere eigenschappen die misschien belangrijker zijn voor de stagnatie in de ontwikkeling van de jongere komen niet aan het licht. En zodra andere aspecten opspelen, denk aan problemen in het gezin, de bredere sociale omgeving of eerder in de tijd, vindt doorverwijzing plaats. Doorstroomproblemen ontstaan mede doordat veel organisaties worden afgerekend op (harde en soms mildere) vormen van $P \times Q$. De behandeling als zodanig levert inkomen op, een gunstig resultaat niet.

De jongere stroomt uit en pakt samen met zijn omgeving de draad weer op, of juist niet?

De derde verklaring voor wachttijden zit in de trage, geringe en minder bevredigende uitstroom. Instromen in jeugdzorg is geen garantie voor gezonde uitstroom. Regelmatig gaat het bij de problematiek waarmee jongeren instromen om eigenschappen van henzelf en hun sociale omgeving die niet veranderbaar zijn. Ze stromen in omdat ze aan de criteria voldoen genoemd, maar zonder zekerheid over de helende werking van jeugdzorg.

Onderzoekers in de sector constateren dat weinig methoden wetenschappelijk bewezen werken. De matige effectiviteit van methoden gecombineerd met de onbegrensde van de problematiek van jongeren beperkt de uitstroom. En, helaas, ook voor uitstroom worden partijen niet beloond.

Om het wat scherper te formuleren, de focus ligt op de handeling van zorgverleners, niet op hun effecten.

Conclusie

Overheden hebben voorkeur voor het oplossen van behapbare deelproblemen. Een zorgvuldige analyse van het vraagstuk zowel dat van individuele jongeren als dat van de hele groep en de factoren in hun leefwereld/omstandigheden verdwijnt daarbij uit zicht. De energie richt zich dan op bestaande oplossingen/gereedskapskist en deze toe te passen op de jongere, ongeacht de achterliggende problematiek). Overheden zijn in die zin actie- en oplossingsgericht, maar de vraag of hun handelen de situatie voor jongeren daadwerkelijk verbeterd verdwijnt steeds weer uit zicht. Deze dominante reflex vinden veel mensen logisch. Maar, als we dieper kijken lijkt deze reflex een verklaring voor systeem-falen. Door het geld in te zetten voor deelproblemen blijft er weinig aandacht over wat voor het bredere vraagstuk van 'jeugdontwikkeling'. Over preventie wordt wel gesproken, maar valt politiek minder eer mee in te leggen. Weinigen in de zorgsector lijken gebaat bij het dichtdraaien van de kraan. Dat leidt tot minder budget en dat is niet goed voor het gezond houden van de eigen organisatie. Dit systeem-falen is universeel. Zodra een organisatie is ingesteld, zelfs als het met de bedoeling wordt ingesteld om zichzelf overbodig te maken, worden voldoende middelen en personeel twee kerndoelen. Deze kerndoelen staan voorop en zijn het beste te halen door de eigen taak zo goed mogelijk uit te voeren. Dat maakt dat de aandacht voor 'wat hier ook al weer de bedoeling was' en 'zijn we met zijn allen wel goed bezig' verweesd achter blijft. Als systeem gaat fragmentarisch opereren. Iedere organisatie focust op eigen taak en bevoegdheid. Gemeenten hebben als aanbestedende partij in principe het meest baat bij het wat dichter draaien van de kraan. De bodem van hun budgetten komen in zicht. Maar daar hopen velen dat 'het rijk' uiteindelijk zal bijspringen en geldt voor betrokken wethouders en ambtenaren dat hun portefeuille en afdeling wel groot wil blijven.

Het verkleinen van dit systeem-falen vinden we misschien niet in het systeem zelf, waar alle partijen meer of minder belang hebben bij groei. Niemand zegt dat hardop, maar in stilte zijn behoud van eigen budget en status waarschijnlijk wel de eerste zorgen bij de managers en bestuurders. De afbakening jeugdZORG draagt dan bij aan het systeemfalen. Actie is alleen vereist als er zorg nodig is. Logisch dan om een doorbraak te zoeken buiten het systeem van jeugdzorg. Laten we dat jeugdontwikkeling noemen. Daar gaat het niet om het indiceren van de zorgvraag en het zorgen, maar om het indiceren van de

ontwikkelingsbehoefte in brede zin en de ondersteuning die daar geboden kan worden. Daarin spelen instanties die nu verwijzen naar jeugdzorg een belangrijke rol omdat ze de kraan collectief (en dus niet individueel schuldig) samen verder open zetten. Alternatieve verwijzing valt dan te overwegen, richting de sociale netwerken rond jongeren zelf. Die zouden in een meer systemische regie de hoofdrol krijgen en houden, net als scholen, sportverenigingen en vele andere kleine informele initiatieven. Als die er in regio's in slagen om hoog te scoren op 'hoe het met jongeren gaat' moet dat leiden tot beloning. Professionele ondersteuning richt zich dan vooral op deze initiatieven. Er kan dan met beperkte inzet tot een gezonder systeem gekomen worden. Dat vereist echter wel dat overheden hun moeilijk te onderdrukken neiging om te dweilen waar 't het meest nat is en te vergeten dat de kraan open staat leren onderdrukken. Helaas weet ik niet hoe we dat voor elkaar krijgen. Sterker nog, zodra een overheidsorganisatie is opgericht gaat het onverschrokken beleid maken tot echte beleidsbubbels³⁰ met wetten (zoals de jeugdwet) en financieringsregels (zoals WMO, participatiewet) en protocollen over het rechtmatig toewijzen van geld. De aandacht voor de collectieve resultaten delft dan toch weer het onderspit.

Uitwegen uit deze netelige situatie

Het gevaar van bovenstaande systeemanalyse is dat de lezer er wel sympathiek tegenover staat, maar vooral ontdaan achterblijft. De lezer onderschrijft dat het gedrag van actoren in een complex systeem (met alle beschreven eigenschappen!) opgeteld tot systeemfalen leidt. De lezer erkent dat de instroom in jeugdzorg aanzwelt en de uitgaven stijgen, terwijl de problematiek van jongeren eerder groter dan kleiner wordt. Samen slagen actoren er niet in tot een gezond systeem van handelen te komen.

Maar de lezer blijft ook zitten met de vraag 'en wie moet nu wat gaan doen en hoe dan?' De suggestie in de conclusie mag sympathiek klinken – zoek de verbetering buiten de zorg – maar gegeven mijn eigen analyse gaat dat natuurlijk niet gebeuren. Immers, geen van de instanties die nu gaan op jeugdzorg heeft daar een groot belang bij en de talloze initiatieven die al genomen worden in de buurten en door maatschappelijk initiatief worden weliswaar gedoogd en soms zelfs omarmd, maar moeten het niet wagen om geld te vragen vanuit de jeugdzorgbudgetten, want dat geld is toch gelabelde voor 'zorg'.

³⁰ Zie Marije van den Berg, De beleidsbubbel en hoe we die liefdevol leeg laten lopen, 2023.

Dus vooralsnog heb ik niet de illusie dat ik met bovenstaande analyse tot een systeemverandering aanzet. Nu biedt de complexe systeemtheorie hier wel weer hoop. In de verklaring van verandering wordt veel waarde toegekend aan wat daar toeval wordt genoemd. Veranderingen komen tot stand door een gunstige samenloop van omstandigheden en factoren, niet door een richtinggevend systeem-verbeterend besluit van n van de actoren.

Systeem-veranderende grote besluiten die niet systeem-verbeterend uitwerken

In het openbaar bestuur is een groot geloof in verlossende grote besluiten. Elke nieuwe lichterling politici vraagt erom en elke nieuwe bestuurder wil daaraan gaan werken. Eindelijk de problemen oplossen die de voorgangers hebben laten liggen. Een positieve intentie. Maar vaak pakken de besluiten, zo ze genomen worden, heel anders uit dan gewenst.

Om dit te illustreren kunnen we verwijzen naar het ingrijpende besluit om de jeugdzorg te decentraliseren, eerst naar de provincie, snel daarna naar de gemeente. Dit zou de zorg dicht bij mensen moeten brengen en problemen moeten oplossen. We weten nu dat dit besluit veel heeft veranderd, maar minder of weinig heeft verbeterd. De gemeenten en de VNG hebben grote organisatieonderdelen opgetuigd rond dit onderwerp. De zorginstanties moesten nu bij elke gemeente aankloppen om geld en zorgrechten te verkrijgen. Maar het diepere vraagstuk van effectieve jeugdzorg bleef vrijwel hetzelfde en de kennis erover nam door de decentralisatie niet echt toe. Er gingen wel meer bestuurders en ambtenaren 'over', in dat opzicht raakte de kennis breder verspreid, maar de kennis per persoon is niet of nauwelijks toegenomen. Omdat gemeenten financieel en qua regelgeving afhankelijk blijven van de rijksoverheid is er een beperkte lokale autonomie. Eerder is er sprake van een vorm van meerlaags sturen (zie Teisman, van der Steen, Effectief sturen met Multi-level Governance, 2018), maar dat is nu juist weer niet goed geregeld bij de decentralisatie. En dan laat ik het effect van de bezuiniging die samenviel met de decentralisatie maar even buiten beschouwing. Besluiten kunnen systemen dus wel veranderen, maar of dat een verbetering is hangt af van vele volgende besluiten van vele andere actoren en hoe de interactie in dat systeem er kan uit gaan zien en dat kan de besluitvormende instantie onmogelijk voorzien. Ik ga er vanuit de complexe systeemtheorie vanuit dat actoren hooguit 15 % van de kennis bezitten, die ze moeten hebben om rationeel (ik bedoel effectvol) te handelen. Ergo elk besluit is irrationeel. Als dit uitgangspunt omarmd wordt biedt het ook weer hoop. Maar velen vinden het uitgangspunt zo ontmoedigend dat ze het negeren.

Maar wat dan wel als een systeem-verbeterend besluit niet bestaat? Wat helpt ons dan wel. Ook daar biedt de complexiteittheorie wel weer hoop. Deze stelt namelijk dat er in systemen **attractoren**³¹ bestaan, waarheen actoren zich bewegen. Feitelijk zijn de attractoren van het huidige systeem in dit essay al beschreven. Ouders, die het beste willen voor hun kind, scholen die niet teveel verstoring willen in de klas om zo goed onderwijs te kunnen verzorgen, of huisartsen die niet goed weten wat er met een kind die voor de 4^{de} keer op consult komt aan de hand is en denken er goed aan te doen het kind door te sturen naar jeugdzorg, gedragen zich allemaal zo, en of dat onbewust of bewust is doet er eigenlijk niet toe, dat de vraag toeneemt. Tegelijkertijd geldt voor elke partij in de jeugdzorg dat eigen budget en belang sterke attractoren zijn, die, wederom bewust of onbewust, toch net wat urgenter lijken in het hier en nu dan de achterliggende bedoeling die iedereen onderschrijft dat het goed moet gaan met onze jongeren. Deze attractoren jagen een zeker gefragmenteerd gedrag aan en dragen zo bij aan wat met zware woorden systeem-falen genoemd is.

Als we dit onderkennen is het interessant om vanuit een maakbaarheidsverlangen te kijken of de attractoren niet zijn te manipuleren. Ik denk dat het kan. Het gaat er dan over om attractoren te visualiseren die partijen belonen voor hun bijdrage aan een gezond systeem van jeugdbegeleiding. De indicator daarvoor is of het in de verschillende regio's jaar op jaar beter gaat. Beter³² gaan kan worden vastgesteld in een combinatie van indicatoren en oordelen van alle betrokkenen over de relevantie en juistheid van deze indicatoren. Door de benchmark tussen regio's ontstaan ook de mogelijkheid van een zinvolle vergelijking en enige onderlinge sociale vergelijking waarvan we uit de sociale psychologie weten dat dit weer positief werkt op het eigen presteren. Opvallend is dat ik al diverse keren van mensen uit de jeugdzorg te horen kreeg dat dit niet gaat werken. We hebben al diverse keren geprobeerd om de tevredenheid van jongeren te meten, maar dit zegt weinig en is niet terug te herleiden tot wat we zelf doen en dus gaan we weer terug naar individuele aanpakken en blijven we maar hopen dat dit gaat werken.

Ik denk dat we hier toch een stap verder in moeten gaan. Ten eerste blijkt het wel mogelijk om op tevredenheid van gebruikers te sturen en blijkt ook aantoonbaar dat dit effect heeft op het gedrag van de behandelende instanties.³³ Een set van indicatoren zou daarbij nog meer comfort kunnen geven. Zo zou het schelen als de actoren in jeugdzorg beloond zouden worden voor een afname van de instroom, in plaats van dat ze er voor bestraft worden (minder inkomen en minder personeel). Want zelfs voor wethouders jeugdzorg is het niet echt attractief om de kraan dicht te draaien. Bij het eerste geval van een jongere op de wachtlijst die zichzelf of anderen iets aandoet of aantoonbaar verder wegzakt duiken de media en de politiek daar snel op en zijn vragen aan de wethouder en minister te

³¹ **Attractoren** of **aantrekkers** zijn datgene waar zoveel actoren in de loop van de tijd naartoe bewegen dat het systeem er als geheel heen beweegt. Het systeem legt een [traject](#) in de richting van de attractor af.

³² In zijn proefschrift ... onderzoekt Hans Jansing de vraag waarom het landen lukt om naar de wereldtop te bewegen. Het indiceert de wereldtop aan de hand van 10 indicatoren, Naast de klassieke indicator bruto nationaal product (BNP), zijn de positie van landen op de corruptielijst en de mate van participatie twee anderen. Sommige indicatoren worden gemeten (BNP), velen komen tot stand door expert judgements.

³³ Zie Hans Joosse, Werken met complexiteit in de praktijk: een analyse van het Rotterdamse Doelgroepenvervoer, Bestuurskunde, aflevering 2, 2023.

voorspellen. Maar een systeem waarin niemand baat heeft bij het terugdringen van de vraag kan niet anders dan ontsporen vrees ik.

Positiever zou het geframed kunnen worden als de hoeveelheid jongeren waar het goed en beter mee gaat. Hoe zijn de schoolprestaties, hoe tevreden zijn ze, hoe groot is hun sociaal netwerk en zo verder. Dit zijn de indicatoren waar het echt om gaat³⁴. Er zullen grote historische verschillen zijn tussen regio's, maar juist door naar ontwikkeling over jaren te kijken is toch vergelijking mogelijk. En deze vergelijking is vooral ook bedoel als onderlinge aansporing om het zelf beter te doen.

Daarna kunnen de actoren per regio onder regie van het rijk kijken hoe het komt dat het wel of niet beter gaat. Lukt het jeugdzorg beter om jongeren snel weer te helpen en zo hun eigen leven weer in de hand te nemen of lukt dat niet en als er daarin verschillen zijn (op diverse niveaus van individuele aanpakken, methoden, organisaties en vestigingen, en regio's) waaruit dat verklaard wordt door betrokkenen en externe instanties. Op basis hiervan wordt elk jaar een gedeelde analyse gemaakt van het vraagstuk (zoals actoren deze zien) en neemt iedere organisatie op zich om het daaropvolgende jaar meer waarde toe te voegen aan het gezond maken en houden van het systeem rond jongeren.

Rijksoverheden zijn onderdeel van de regio en dienen zo te acteren. Wel zijn ze andersoortig omdat ze gaan over geld en bevoegdheid en boven de regio kunnen uitstijgen. Juist zij kan ruimte creëren voor andere partijen om met meer oog voor de gewenste toekomstige ontwikkelingen te sturen op strategisch vermogen in de regio. Het creëren van deze ruimte is een hoogwaardige vorm van rijksregie. Deze regie dient zich te richten op de vraag hoe de andere hoofdrolspelers, zoals gemeente en zorginstellingen een meer hoogwaardig rollenspel met elkaar gaan spelen. Het rijk dient ruimte en middelen beschikbaar te stellen aan regio's die aan hun gezamenlijke kwaliteit willen werken. In regiodeals kunnen daartoe afspraken gemaakt worden die wederkerig zijn. Wat het rijk gaat doen om een regio te helpen om een beter rollenspel te spelen (waar het rijk onderdeel van is), is onderdeel van een dergelijke deal. Er zit wel een inspanningsverplichting aan en de beloning is gekoppeld aan resultaten. De regio's die laten zien dat er minder groei of afname in de vraag is en de doorstroom en uitstroom zich mooi ontwikkeld krijgen geld gestort in een regiofonds waarmee ze een volgende ontwikkelstap kunnen zetten³⁵. Door regio's hierop te vergelijken en bevragen groeit de aandacht voor de kernvraag: 'Bouwen we hier aan een veerkrachtige arena die in staat is om de groei in veerkracht van jongeren en hun omgeving centraal te stellen?'

Partijen in de regio kunnen ook gaan zoeken naar prikkels voor doorverwijzingen. We kunnen ons voorstellen dat een bonus-malus afspraak te maken is die organisaties aanzet

³⁴ Interessant in dat licht is de mededeling die een topambtenaar mij deed op de vraag van wat jongeren die in jeugdzorg nu eigenlijk willen. Hij gaf aan dat jongeren dan niet vragen om meer of beter jeugdzorg, maar om onderwijs of andere activiteiten waar ze zich beter bij thuis voelen en zich in kunnen ontwikkelen. Ook dat lijkt te indiceren dat de verbetering vooral buiten de zorg gezocht moet worden.

³⁵ Politici geven gemakkelijker geld geven aan problemen dan aan ontwikkelingskansen. Aan voorkomen van problemen besteed je geen geld. Preventie wordt wel genoemd, maar in de financiële paragraaf wordt daarop keer op keer bezuinigd. Dit aspect van systeem-falen is niet zo maar te veranderen.

tot meer gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel. Als een organisatie/professional doorverwijst staat daar een 'straf' op (het verhoogt immers de last in het systeem en de wachttijden), maar als je doorverwijst en de vervolgstap helpt de jongere aantoonbaar verder in de eigen veerkracht, dan staat daar een bonus tegenover. Dit maakt alle partijen meer verantwoordelijk voor hoe de jongere zich ontwikkelt en begrenst de verantwoordelijkheid minder tot de eigen behandeling uitvoeren. De verantwoordelijkheid wordt niet meer begrensd tot de eigen taakuitvoering, maar tot het toevoegen van waarde aan de ontwikkeling van jongeren en ook tot het zo doorverwijzen dat de ander daaraan weer waarde toevoegt.

In een beeld van veerkrachtige regio's gaan instanties die nu focussen op fragmenten van de ontwikkelingsreis die jongeren maken en vooral op problemen van jongeren en specifiek op problemen die passen bij de expertise van de professional/instantie, meer gedeelde verantwoordelijkheid ontwikkelen voor de 'ontwikkelreis van jongeren' en de vraag of en wat zij kunnen doen om aan die ontwikkeling bij te dragen. De aandacht verschuift door deze benadering gericht op de veerkrachtbevordering in de levensreis van jongeren ook van problemen die er zijn naar de ontwikkelkansen die de jongere, het gezin en de bredere sociale omgeving kan grijpen. Instanties leggen dan niet meer alleen verantwoording af over of ze hun contract goed hebben uitgevoerd, maar ook over de vraag welke aantoonbare waarde ze toevoegen aan de ontwikkeling van jongeren.

De bedoeling is eenvoudig

Michiel van den Hauten

De roep om renovatie in het sociaal domein

Hij kreeg jaren geleden studiefinanciering van DUO en een Wajong-uitkering tegelijkertijd. Dat mag niet. Maar Robert kreeg niet de goede voorlichting en kampte in die tijd met psychische problemen, waardoor hij geen overzicht had en verkeerde dingen deed. Het leidde tot grote financiële problemen. Die zijn recent opgelost.³⁶

Zo begint een publicatie van UWV over armoede en schulden met verhalen over mensen die in financiële problemen zijn gekomen en de hulp van de overheid goed kunnen gebruiken om daar uit te komen. Hulp van de overheid bestaat in vele vormen. Nederland heeft een uitgebreid stelsel van sociale zekerheid, om gevolgen van tegenslag en sociale risico's op te vangen. Regelingen gestoeld op goede bedoelingen, maar in de praktijk vaak complex en voor burgers ongrijpbaar of ondoorgrondelijk. Terwijl de sociale zekerheid naast rechten ook verplichtingen met zich meebrengt. Niet nakomen daarvan kan leiden tot problemen, zoals in het voorbeeld van Robert. Er zijn veel Roberts, bij UWV en bij andere publieke dienstverleners. De Toeslagenaffaire heeft schrijnende voorbeelden aan het licht gebracht.

In reactie daarop zijn overheden sensitiever geworden voor burgers in de knel en zijn tal van initiatieven ontplooid, onder andere geïnitieerd door de kabinetsreactie op de Parlementaire Ondervraging Kinderopvangtoeslag³⁷ en het overheidsbrede programma Werk aan uitvoering.³⁸ De hervormingen richten zich niet alleen op het vergroten van bestaanszekerheid, maar ook op betere dienstverlening en verbetering van rechtsbescherming. De versterking van de waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht is daar een voorbeeld van. Specifiek voor de sociale zekerheid is dat het wetsvoorstel Handhaving in de sociale zekerheid aangaande een herziening van het handhavingsinstrumentarium voor onder andere UWV.

Ondanks deze initiatieven vanuit de overheid blijft de maatschappelijke roep groot om ingrijpende vereenvoudigingen en meer ruimte voor menselijke maat. Deels gevoed door een herstelbeleid dat problematisch verloopt – de kosten in het kader van de toeslagenaffaire dreigen inmiddels op te lopen tot 14 miljard euro en het einde van de afhandeling is nog niet in zicht. Deels gevoed door nieuwe voorbeelden van burgers die in de knel komen - denk aan de onzorgvuldig uitgevoerde huisbezoeken bij studenten door DUO in het kader van de controle van de uitwonendenbeurs.³⁹ En deels gevoed door nieuwe onderzoeken en adviezen, zoals de Staatscommissie rechtsstaat, die onder andere

³⁶ UWV, Eigen schuld dikke bult? Praktijkboek over armoede en schulden, 2023

³⁷ Ministerie van Algemene Zaken, *Kabinetsreactie rapport Ongekend Onrecht*, 15 januari 2021

³⁸ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Kabinetsreactie rapporten Werk aan Uitvoering: het versterken van de publieke dienstverlening*, 5 maart 2021

³⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Kabinetsreactie onderzoek naar controleproces uitwonendenbeurs*, 1 maart 2024

stelt dat complexiteit en onzekerheid van inkomensregelingen kunnen leiden tot niet-gebruik daarvan en daarmee de doelstellingen van het stelsel, en daarmee de rechtsstaat, ondermijnen.⁴⁰ Het thema van de conferentie *Renovatie in het sociaal domein* (27 september 2024) en de achtergrondpublicatie *Chaos en onrecht in het publieke domein*⁴¹ sluiten aan op deze roep.

In dit *paper* ga ik in op hoe het vraagstuk van renovatie speelt op het terrein van *werknemersverzekeringen*. Daarbij focus ik op het vraagstuk hoe vereenvoudigen van beleid en uitvoering kan bijdragen aan het beter realiseren van de maatschappelijke en politiek doelstellingen, het bieden van inkomensbescherming en het bevorderen van arbeidsparticipatie. Ik zoom eerst uit naar het vraagstuk van renovatie van de sociale zekerheid, en in het bijzonder de werknemersverzekeringen, in historisch perspectief (deel 2). Daarna zoom ik in op een specifieke regeling, namelijk de Wajong, als voorbeeld van een regeling waaraan in korte tijd veel is gesleuteld en waar naar vereenvoudiging is gestreefd die deels is gestrand in goede intenties (deel 3). De lessen uit beide geschiedenissen is dat vereenvoudigen via *renovatie* een ingewikkelde opgave is. Naast verbeteringen op korte termijn komt daarom steeds vaker de roep om *nieuwbouw*, vanuit de gedachte dat er grenzen zijn aan wat met incrementele aanpassingen kan worden bereikt. Dit sluit aan bij de analyse van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Vereenvoudiging Sociale Zekerheid⁴² aan de hand waarvan ik in ga op een aantal uitgangspunten die betrokken zouden moeten worden bij het ontwerpen van nieuwbouw van de sociale zekerheid (deel 4). Het is belangrijk daarbij niet alleen te kijken naar eenvoudige(r) wet- en regelgeving, maar ook naar daarbij aansluitende publieke dienstverlening (deel 5).

De geschiedenis van de sociale zekerheid: nooit klaar met renoveren

*De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid. De wet stelt regels omtrent de aanspraken op sociale zekerheid.*⁴³

In essentie is de bedoeling van de (werknemersverzekeringen in de) sociale zekerheid eenvoudig: mensen beschermen tegen de gevolgen van inkomensverlies bij werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid door deze risico's collectief te dragen. De politieke keuze om dit te realiseren kan rekenen op breed draagvlak en kent een stevige verankering in artikel 20 van de Grondwet. De manier *waarop* en mate *waarin* individuele tegenslagen zoals onvrijwillige werkloosheid en het niet (meer) kunnen werken door ziekte of arbeidsongeschiktheid collectief worden gedragen, is daarentegen wél continue onderwerp van politieke afweging. Daarbij gaat het enerzijds om de mate waarin een eigen verantwoordelijkheid van burgers wordt verondersteld en afgeleid daarvan de mate waarin mensen geacht worden zelf in hun inkomen te voorzien en daarmee in welke mate focus wordt gelegd op

⁴⁰ Staatscommissie rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat – tien verbetervoorstellen met oog voor de burger*, 10 juni 2024

⁴¹ Faassen, Maat, Noordink, Simonse en In 't Veld, *Chaos on onrecht in het sociaal domein: diagnose en therapie*, concept mei 2024

⁴² Interdepartementaal Beleidsonderzoek Vereenvoudiging Sociale Zekerheid, *Moelijk makkelijk maken*, 13 maart 2023

⁴³ Grondwet Artikel 20 lid 1 en lid 2.

het bevorderen van arbeidsparticipatie. Anderzijds gaat het om zaken als de haalbaarheid, betaalbaarheid en uitvoerbaarheid van overheidsinterventies.

In de mate van bescherming en in de wijze van uitvoering ademt de sociale zekerheid mee met veranderende politieke voorkeuren, die op hun beurt mede beïnvloed worden door veranderende maatschappelijke en economische ontwikkelingen, zoals veranderingen op de arbeidsmarkt, economische crises of maatschappelijk draagvlak voor collectieve voorzieningen. Daarbovenop komt dat interventies door de overheid in het algemeen een houdbaarheidsdatum hebben. Interventies zoals hogere uitkeringen, strenger of minder streng handhavingsbeleid, de organisatie van de uitvoering en de mix van publieke en private uitvoering leiden vroeger of later tot onbedoelde effecten. Die onbedoelde effecten zijn vaak aanleiding voor nieuwe interventies, bijsturen en nieuwe regels en daarmee tot cumulatie van beleid.

Kortom, de inherente waardenspanningen die horen bij de doelstelling van sociale zekerheid, de ontwikkelingen in de maatschappij en economie, en de onbedoelde effecten van overheidsinterventies drijven een continue stroom van beleidswijzigingen en nieuwe wet- en regelgeving. Soms werken deze krachten zodanig op elkaar in dat sprake is van een grote herziening van de sociale zekerheid, zoals eind jaren tachtig en eind jaren negentig van de vorige eeuw. Nieuwe evenwichten zijn altijd tijdelijk. Vroeg of laat zorgen de inherente (waarden)spanningen of externe interferenties voor nieuwe renovatieplannen of een roep om nieuwbouw.

Ter illustratie een sprong terug in de tijd. In 2001 bestond de Ongevallenwet 100 jaar en die gelegenheid is gebruikt om '100 jaar sociale zekerheid' te vieren. Eén van de conclusies uit de bijbehorende publicatie⁴⁴ was dat veel van de discussies die anno 1901 gevoerd werden, over de mate van overheidsbescherming en de financiering daarvan (oftewel de mate van collectivisering van sociale risico's) en de daarbij passende organisatievorm, anno 2001 nog steeds relevant waren. De tweede conclusie was dat de sociale zekerheid derhalve nog niet af was. En dat bleek. Nu, bijna 25 jaar later, terugkijkend naar 2001 stond de sociale zekerheid destijds middenin de steigers. Voor 2001 waren grote aanpassingen in de Ziektewet (bijvoorbeeld de loondoorbetalingsplicht voor werkgevers) en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (bijvoorbeeld premiedifferentiatie) doorgevoerd en in het beleid voor de uitvoering stond privatisering centraal. Kort na 2001 is de uitvoering juist voor een deel van het private naar het publieke domein getrokken, is de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) ingevoerd en zijn maar liefst drie grote wijzigingen doorgevoerd in de destijds recentelijk (1998) geïntroduceerde Wajong. Om een paar voorbeelden te noemen.

De herziening van de sociale zekerheid kenmerkte zich in de periode na 2001 door meer nadruk op eigen verantwoordelijkheid ('van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving'), gecombineerd met sturing via financiële prikkels voor burgers en bedrijven om het beroep op sociale zekerheid te verminderen en arbeidsparticipatie te bevorderen. Fraudebeleid en controle op verplichtingen kreeg meer aandacht, vooral na

⁴⁴ Berghman, Nagelkerke, Boos, Doeschot, Vonk (redactie), *Honderd jaar sociale zekerheid in Nederland*, 2001

de Fraudewet van 2012. De uitvoering – het nieuw opgerichte UWV – werd in New Public Managementstijl aangestuurd via prestatieafspraken en regelmatig geconfronteerd met forse bezuinigingen, mede vanuit de gedachte dat soberdere dienstverlening passend was bij een groter beroep op de zelfredzaamheid van verzekerden.

De laatste jaren verschuiven de accenten weer, opnieuw ingeven door de eerder genoemde mix van inherente en externe factoren. De toeslagenaffaire bleek daarbij een ‘kanalisator’, maar zeker niet de enige drijver. In rapporten van de Ombudsman over burgers in de knel door overheidsbeleid of het rapport over doenvermogen van de WRR uit 2018⁴⁵ tekenen zich de contouren af van benodigde renovatie waar we anno 2024 middenin staan. Dat leidde tot diverse trajecten om de menselijke maat in wet- en regelgeving terug te brengen en in investeringen om de publieke dienstverlening te versterken, in het bijzonder voor mensen bij wie juist geen sprake is van zelfredzaamheid.

De ‘beweeglijkheid’ van de sociale zekerheid komt niet alleen tot uiting in regelgeving en beleid, maar ook in hoe de uitvoering is georganiseerd. De uitvoering van de werknemersverzekering is opgebouwd uit corporatistische bedrijfsverenigingen en na een kortstondige flirt met marktwerking verstatelijkt met de oprichting van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). En de manier waarop deze publieke dienstverlener invulling geeft aan zijn opdracht ademt mee met de tijdsgeest. In de huidige meerjarenstrategie 2021-2025⁴⁶ streeft UWV naar verbetering van de dienstverlening met meer aandacht voor de menselijke maat. Hierin staat de mens en zijn situatie centraal en die vormen het uitgangspunt voor de ondersteuning om werk te houden of krijgen en bij het voorzien van inkomen als werk uitblijft of (even) niet mogelijk is. Daarnaast legt UWV meer focus op preventie: het voorkómen van werkloosheid (door inzet van dienstverlening, soms samen met andere publieke dienstverleners zoals sociale diensten) en op het voorkomen van arbeidsongeschiktheid (door inzet van kennis over arbeid en gezondheid).

Waar UWV in het realiseren van zijn huidige strategie echter tegenaan loopt is de complexiteit van regelgeving. Voor burgers en bedrijven is veel van de regelgeving onbegrijpelijk of ondoenlijk. Voor de uitvoering geldt vaak hetzelfde en in combinatie met een complex ICT-landschap en in toenemende mate schaarste aan mensen loopt de uitvoering vast. UWV wijst hier sinds 2021 jaarlijks op in Knelpuntenbrieven, waarin het voorbeelden benoemt van knellende regelgeving. De sociale zekerheid is hierin niet uniek. In de Staat van de Uitvoering is de noodzaak van radicale vereenvoudiging bepleit over vrijwel de gehele breedte van de publieke dienstverlening.⁴⁷

De renovaties van de Wajong: vereenvoudiging leidt tot meer complexiteit

De overheid kijkt steeds meer naar wat burgers zelf kunnen bijdragen. Uit het onderzoek blijkt dat het de meeste jongeren met een beperking geenszins ontbreekt aan de wil om mee te draaien in de maatschappij. Door de wet- en regelgeving is dit voor hen in de praktijk

⁴⁵ WRR, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*, 24 april 2017

⁴⁶ UWV, *Ruimte voor menselijke maat in dienstverlening – UWV strategie 2021-2025*, juli 2021

⁴⁷ Staat van de Uitvoering 2022, 18 januari 2023

*echter lastig, wat demotiverend werkt. De overheid zal moeten leren om meer te denken vanuit de burger om ervoor te zorgen dat écht iedereen mee kan doen.*⁴⁸

De Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) is een regeling voor mensen die door een beperking niet via werk in eigen onderhoud kunnen voorzien en bij wie die beperking is ontstaan bij geboorte of op jongere leeftijd.⁴⁹ Tot 1998 konden jonggehandicapten beroep doen op de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW). Sinds 1998 ('nieuwbouw') is de Wajong vrijwel constant in verandering ('renovatie') geweest, als gevolg waarvan er een complex geheel aan regels en voorzieningen is ontstaan.

Al vrij snel na de introductie van de Wajong viel op dat de instroom sterk begon te stijgen. In 2007 maakten 167.000 mensen gebruik van de regeling en was de instroom ten opzichte van de vijf jaar daarvoor verdubbeld. Er waren geen indicaties van een significante groei van ernstige ziektes of handicaps die deze groei konden verklaren. De verklaring werd daarom vooral gezocht in het complexer worden van de arbeidsmarkt en in kenmerken van de regeling die het vinden en behouden van werk in de weg stonden, zoals de focus op wat iemand niet kan in plaats van op wat iemand wél kan.⁵⁰

In 2010 is de naam van de Wajong veranderd in de Wet Werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten ingevoerd – de Wajong 2010. Deze 'gerenoveerde Wajong' kwam naast de 'oude Wajong', omdat er voor werd gekozen de rechten van bestaande uitkeringsgerechtigden ongemoeid te laten (er was wel een mogelijkheid om vrijwillig over te stappen van de Wajong 1998 naar de Wajong 2010). Waar de Wajong 1998 het accent legde op inkomensondersteuning, kende de Wajong 2010 twee specifieke regelingen om arbeidsparticipatie en studie te bevorderen. Jonggehandicapten die, ook met ondersteuning, geen enkel perspectief op werk hadden konden beroep doen op een specifieke uitkeringsregeling. UWV kreeg in de nieuwe Wajong de opdracht jonggehandicapten te ondersteunen naar werk, daar waar die opdracht in de oude Wajong beperkt was tot jonggehandicapten die dat uit zichzelf aanvroegen.

In 2015 volgde opnieuw een ingrijpende wijziging en werd de Wajong 2015 ingevoerd. De Wajong 2015 werd beperkt tot jonggehandicapten die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Jonggehandicapten voor wie dat niet het geval was, vielen vanaf 2015 onder de Participatiewet en daarmee onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Het doel van deze wijziging was zoveel mogelijk mensen met arbeidsvermogen naar werk toe te geleiden en/of te ondersteunen bij werk. Sociale diensten van gemeenten werden verantwoordelijk voor deze ondersteuning, UWV alleen voor de indicatiestelling. UWV kreeg vervolgens in 2018 ook de opdracht om iedereen die tot op dat moment onder de

⁴⁸ Nationale Ombudsman, *Meedoen zonder beperkingen*, 2022, pagina 33

⁴⁹ In de huidige Wajong komt iemand in aanmerking voor een Wajong-uitkering indien die door ziekte of handicap nooit meer kan werken, deze ziekte of handicap bekend was op de dag dat iemand 18 jaar werd of na 18 jaar mits voor dat dag dat iemand 30 werd en mits in het jaar voordat de ziekte of handicap is vastgesteld minimaal zes maanden een opleiding is gevolgd.

⁵⁰ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Kamerbrief *Participatie jongeren met een beperking*, 30 mei 2008

Wajongregeling viel (opnieuw) te beoordelen op arbeidsvermogen, wat kon leiden tot een andere uitkeringshoogte.

Zo is een relatief eenvoudige regeling in twintig jaar tijd verworpen tot een complex geheel van drie wetsvarianten (Wajong 1998, Wajong 2010 en Wajong 2015) die sterk van elkaar verschillen qua dominante focus (inkomenszekerheid vs. arbeidsparticipatie), regels en voorzieningen. Daarbij kon het ook nog eens voorkomen dat jonggehandicapten met meer dan een van de regimes te maken kregen, als gevolg van overgangsregimes bij nieuw beleid dan wel als gevolg van herbeoordelingen. Voor jonggehandicapten werd dit geheel aan regelingen uitermate complex. Ook de mensen in de uitvoering bij UWV liepen tegen de gevolgen van deze complexiteit aan. Dit had gevolgen voor de kwaliteit van dienstverlening, de ondersteuning naar werk en het bevorderen van inkomenszekerheid.

Om de gevolgen van deze complexiteit te mitigeren is in 2018 het Wetstraject *Vereenvoudiging Wajong* gestart. Daarbij is als doel aangegeven dat de vereenvoudiging moest bijdragen aan het stimuleren van werk of studie en dat Wajongers minder onzekerheid ervaren over de inkomensgevolgen als ze vanuit hun uitkering gaan werken.⁵¹ Het traject bestond uit zeven maatregelen, die deels in 2020 en deels in 2021 zijn ingevoerd:

1. Regels voor inkomensondersteuning harmoniseren (tussen de verschillende Wajongs);
2. Regels voor het beëindigen en het herleven van het recht op de Wajong 1998 en de Wajong 2010 aanpassen;
3. Regels voor passend werkaanbod in de Wajong 2010 versoepelen;
4. Studieregeling in de Wajong 2010 schrappen;
5. Uitsluitingsgrond studerende in de Wajong 2015 schrappen;
6. Instroom in de Wajong 1998 afsluiten en;
7. Mogelijkheid om af te zien van de Wajong 1998 creëren.

In 2023 heeft UWV een zogeheten ‘invoeringstoets’ uitgevoerd om een beeld te krijgen hoe de vereenvoudigingsmaatregelen in de praktijk uitwerken.⁵² De invoeringstoets is een nieuw instrument dat sinds de kabinetsreactie op de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag gebruikt wordt om vroegtijdig en op een lichtvoetige manier signalen op te halen over de werking van beleid nadat dat is ingevoerd.⁵³ De conclusie van UWV is dat de maatregelen op onderdelen hebben geleid tot een vereenvoudiging. De Wajong-regeling als totaal wordt echter niet als minder ingewikkeld ervaren, zeker niet door Wajongers die te maken hebben met meerdere uitkeringen of jongeren die tussen wal en schip dreigen te vallen omdat ze niet voor de Wajong in aanmerking komen en de weg naar de Participatiewet niet weten te vinden

⁵¹ Memorie van Toelichting Wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten en enkele andere wetten in verband met verdere activering van de participatie van jonggehandicapten en het harmoniseren van de verschillende regimes Wajong, Kamerstukken II 2018/19, 35 213

⁵² UWV, *Invoeringstoets Vereenvoudiging Wajong*, 30 juli 2023

⁵³ Ministerie van Algemene Zaken, kamerbrief *Kabinetsreactie rapport ‘Ongekend onrecht’*, 15 januari 2021

(slechts 20 procent van de oorspronkelijke doelgroep vraagt een uitkering op grond van de Participatiewet aan).⁵⁴

Ook signaleert UWV op basis van de invoeringstoets dat Wajongers vooral willen weten wat een verandering in hun situatie voor gevolgen heeft voor hun *totaal*inkomen. Als UWV snel en met zekerheid inzicht kan geven in de inkomensgevolgen van (meer) gaan werken dan is dat belangrijker dan het zelf kunnen doorgronden van de complexe regels. Echter, het blijkt ook voor de UWV-medewerkers vaak heel lastig om zo'n berekening te maken. Op dit punt is complexiteit van regelgeving dus niet met dienstverlening te compenseren.

Een voorbeeld van complexiteit voor zowel Wajongers als UWV-medewerkers is de situatie die ontstaat als een Wajong-gerechtigde een garantiebedrag ontvangt. Het garantiebedrag is ingesteld om achteruitgang van de uitkering door de invoering van de Wet Vereenvoudiging Wajong te voorkomen. Het garantiebedrag is zo hoog als de uitkering voorafgaand aan invoering van de wet en kan behouden worden tot de ingang van de AOW. Er zijn twee manieren waarop iemand zijn recht op een garantiebedrag kan verliezen, namelijk 12 maanden geen inkomen hebben of 12 maanden recht hebben op een hogere uitkering op basis van de huidige rekenregels. In de praktijk blijkt vaak dat de Wajong-gerechtigde hier calculerend of vanuit onzekerheid terughoudend mee omgaat om zo het recht op het garantiebedrag te behouden. Deze cliënten verkiezen de zekerheid van het garantiebedrag boven een hoger inkomen door meer werk. Dit leidt ertoe dat iemand dan niet méér gaat werken of meer opdrachten aanneemt. Het uitgangspunt van de wet Vereenvoudiging Wajong “meer werken moet lonen” wordt hierdoor ondermijnd.

Kortom, de invoeringstoets uit 2023 bevestigt de signalen die UWV eerder heeft afgegeven in de knelpuntenbrieven van 2021 en 2022. De vereenvoudiging heeft voordelen opgeleverd, maar heeft ook tot nieuwe complexiteit geleid. De verrekening van inkomsten met de Wajonguitkering is voor slechts weinigen te begrijpen, de complexiteit van de overgang van de oude Wajongregimes naar de nieuwe Wajong vergde veel van de doelgroep en de wijzigingen hebben tot een druk op de uitvoering geleid. Het is derhalve twijfelachtig of met deze verandering de beoogde vereenvoudiging is bereikt.⁵⁵ Voor sommige Wajongers is het er juist ingewikkelder door geworden.

In reactie op de invoeringstoets benoemt ook het ministerie van SZW dat de maatregelen bijdragen aan vereenvoudiging van de Wajong doch de totale complexiteit groot blijft.⁵⁶ In 2025 staat een beleidsevaluatie van de Wet Vereenvoudiging Wajong gepland. Vooruitlopend daarop, wijzen zowel UWV als het ministerie erop dat voor het oplossen van een deel van de problematiek breder moet worden gekeken dan alleen naar de Wajong: de onzekerheid over de inkomensgevolgen van (gaan) werken en complexiteit van verrekenen kan alleen worden opgelost als ook naar fiscaliteit en toeslagen wordt gekeken. Een ander voorbeeld is dat de schotten tussen voorzieningen en regelingen voor regulier werk,

⁵⁴ Onafhankelijke commissie toekomst arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS), *Beoordeling van het arbeidsongeschiktheidsstelsel*, oktober 2023, pagina 25

⁵⁵ UWV, Knelpuntenbrief 2022, 17 juni 2022

⁵⁶ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, kamerbrief *Reactie op Invoeringstoets Wet Vereenvoudiging Wajong*, 30 januari 2024

beschut werk en dagbesteding leiden tot complexiteit die participatie remt. Dat komt onder meer omdat vanwege de gecreëerde schotten aan de voorkant moet worden vastgesteld of iemand *duurzaam* wel of niet kan werken, terwijl het maar zeer de vraag is of en hoe duurzaamheid adequaat kan worden vastgesteld.

Een deel van deze problematiek wordt beleidsmatig geadresseerd in een hervorming van de Participatiewet.⁵⁷ Ook het rapport van de commissie die recentelijk heeft geadviseerd over de toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel, gaat in op de veel te complexe regels voor vroeggehandicapten.⁵⁸ Deze commissie pleit onder meer voor een persoonlijke ‘gids in het doolhof’ die mensen zonder of met beperkt arbeidsvermogen wegwijs maakt in de huidige complexiteit van maatregelen en instrumenten. Die gedachte sluit aan bij de manier waarop UWV streeft naar een ‘drempelloze dienstverlening’ waarin Wajongers zo min mogelijk last hebben van ingewikkelde regelgeving.⁵⁹ Desalniettemin staat complexe wetgeving, zeker in samenloop met fiscale en andere sociale regelingen, de begrijpelijkheid en doenbaarheid blijvend in de weg.

Inzoomen op de geschiedenis van de Wajong laat zien hoe moeizaam het is om een duurzame regeling te ontwikkelen die begrijpelijk en doenlijk is. Dezelfde mechanismen als in deel 2 beschreven spelen hier een rol. Ten eerste de verandering in politieke voorkeur als het gaat om de manier waarop invulling wordt gegeven aan de algemene doelstelling, oftewel een verschuiving in de balans tussen inkomenszekerheid en activering. Bij de Wajong 1998 en Wajong 2015 lag het accent op inkomensvoorziening, bij Wajong 2010 en voor de groep jonggehandicapten die vanaf 2015 onder de Participatiewet vallen lag het accent op activering. Daarnaast speelden de veranderende maatschappelijke en economische omstandigheden ook een rol. In aanloop naar de Wajong 2010 verschoof het maatschappelijk debat over arbeidsbeperkingen naar het voorop stellen van wat mensen wél kunnen. In het politieke debat verschoof bovendien de opvatting over de rol die gemeenten konden spelen vanuit de gedachte van nabijheid voor de burger. In het brede sociale domein zijn ingrijpende decentralisaties doorgevoerd.

Een deel van de *gevolgen* van de complexiteit voor jonggehandicapten kan worden verminderd in de dienstverlening. Echter, ook daar zitten uiteindelijk grenzen aan en dienstverlening zou vooral complementair moeten zijn aan goede regelgeving in plaats van compensatie voor slechte regelgeving.

Nieuwbouwplannen voor sociale zekerheid: moeilijk makkelijker maken

Het stelsel van inkomensondersteuning is erg complex geworden voor veel mensen die daarvan afhankelijk zijn. Door de veelheid aan regelingen, verschillende uitvoerders en ingewikkelde voorwaarden zijn mensen onzeker over hun rechten, plichten en hun inkomsten. Deze complexiteit kan onder andere leiden tot niet-gebruik van regelingen en terugvorderingen. Mensen durven door deze onzekerheid de stap naar (meer) werk ook niet

⁵⁷ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Programmaplan Participatiewet in balans, 11 december 2023

⁵⁸ Onafhankelijke commissie toekomst arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS), *Toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel – Meer aandacht, vertrouwen en zekerheid*, 29 februari 2024

⁵⁹ Zie ook UWV, Knelpuntenbrief 2022, 17 juni 2022

*altijd te zetten. Het eenvoudiger maken van het stelsel van inkomensondersteuning is daarom hard nodig om de bestaanszekerheid en de (arbeids)participatie van mensen te verbeteren.*⁶⁰

Vereenvoudiging van de sociale zekerheid: een heldere doch geen eenvoudige opdracht aan beleidsmakers. Nodig om knelpunten in specifieke regelingen op te lossen en nodig voor het oplossen van knelpunten die domeinoverstijgend zijn. De geschiedenis van vereenvoudiging van de Wajong uit laat van beide typen knelpunten voorbeelden zien, maar er zijn ook in de WIA, Ziektewet en Werkloosheidswet (WW) voorbeelden te vinden. Hoewel veel mensen hun weg zonder problemen weten te vinden, werkt het steeds complexer wordende stelsel van inkomensondersteuning voor een grote groep mensen niet goed.⁶¹

Met het programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen (VIM) werken beleidsdepartementen en publieke dienstverleners sinds 2023 samen aan vereenvoudiging op het brede terrein van inkomensondersteuning. Naast verbeteringen op korte termijn worden varianten voor langetermijnoplossingen uitgewerkt. Daarbij wordt voortgebouwd op het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Vereenvoudiging Sociale Zekerheid met de titel *Moeilijk makkelijker maken*. De dubbele betekenis van die titel is niet voor niets. Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek wijst op een aantal mechanismen die ervoor zorgen dat vereenvoudigen complex is, die overigens deels overlappen met de lessen uit de geschiedenis van renovaties in de sociale zekerheid uit deel 2.⁶²

Ten eerste wijst het Interdepartementaal Beleidsonderzoek op veranderingen in de maatschappij waardoor de sociale zekerheid niet meer goed aansluit op de leefwereld van burgers. De samenleving en de mensen die gebruik maken van sociale zekerheid worden meer divers, bijvoorbeeld in de samenstelling van huishoudens, de werking van de arbeidsmarkt en door internationalisering. Voorwaarden en begrippen sluiten minder goed aan, zoals het partnerbegrip of het inkomensbegrip. De toename van zelfstandige arbeid betekent dat een steeds groter wordende groep werkenden niet, niet altijd of niet volledig valt binnen de klassieke werknemersregelingen. En een steeds grotere groep mensen met een flexibel contract kent niet dezelfde sociale zekerheid als mensen met een vast contract.

Ten tweede is complexiteit, en de mate waarin dat ervaren wordt door burgers, gerelateerd aan het doenvermogen van burgers. Dat doenvermogen kan structureel laag zijn, bijvoorbeeld als gevolg van beperkte leesvaardigheid of een licht verstandelijke beperking, maar ook tijdelijk lager als gevolg van een emotioneel belastende levensgebeurtenis. De kans is groot dat in die gevallen ook niet slechts van één regeling gebruik wordt gemaakt, maar van meerdere regelingen tegelijk. Een client van UWV kan naast bijvoorbeeld de Wajong, WW of WIA ook gebruik maken van gemeentelijke regelingen en toeslagen, en

⁶⁰ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, kamerbrief *Vereenvoudiging inkomensondersteuning voor mensen*, 8 december 2023

⁶¹ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Vereenvoudiging Sociale Zekerheid, *Moeilijk makkelijker maken*, 13 maart 2023, pagina 21

⁶² Interdepartementaal Beleidsonderzoek Vereenvoudiging Sociale Zekerheid, *Moeilijk makkelijker maken*, 13 maart 2023, pagina's 35-45

daarnaast te maken hebben met fiscale regels of schuldhulpverlening. De hoeveelheid te verwerken ingewikkelde informatie en uit te voeren handelingen neemt exponentieel toe. Vaak zijn beschikbare culturele, sociale, financiële en fysieke hulpbronnen voor deze cliënten juist beperkt. Kortom, de sociale zekerheid wordt juist door mensen in de meest complexe situaties als te complex ervaren. Daarmee is vervolgens de kans op het maken van vergissingen en fouten groter, waardoor mensen extra in problemen kunnen komen. Vooral voor UWV is dit een aandachtspunt, omdat het Interdepartementaal Beleidsonderzoek de WIA en Wajong noemt als de meest ingewikkelde regelingen voor burgers.⁶³ Dit heeft te maken met de aard van het te verzekeren risico en de complexe claimbeoordeling die inherent is aan de huidige regelgeving. Zo zorgt de verplichting om vast te stellen of er sprake is van duurzaam verminderd arbeidsvermogen tot complexe sociaal-medische beoordelingen en voor cliënten soms niet te begrijpen uitkomsten.⁶⁴ De noodzaak om een aanvulling op grond van de Toeslagenwet aan te vragen als de Wajonguitkering onvoldoende inkomen biedt, veroorzaakt voor een cliënt extra complexiteit, terwijl pro-actieve dienstverlening door UWV wordt belemmerd door regelgeving omtrent het (her)gebruik van cliëntgegevens. UWV pleit daarom voor het overbodig maken van de Toeslagenwet door de Wajonguitkering te verhogen.⁶⁵

Ten derde is complexiteit het gevolg van politieke keuzes en de afruilen van verschillende perspectieven en beleidsdoelen. Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek wijst in dit verband specifiek op de spanning tussen universele werking en gerichtheid op specifieke doelgroepen en omstandigheden. De afgelopen jaren heeft de nadruk in beleidskeuzes gelegen op het versterken van gerichtheid, mede vanuit overwegingen over doelmatigheid, rechtmatigheid en handhaving. De laatste jaren ligt de focus juist op hogere kwaliteit van dienstverlening, ruimte voor professionals en vertrouwen in de burger. Daarnaast wijst het Interdepartementaal Beleidsonderzoek op mechanismen als complexiteit als gevolg van compromissen, omdat politieke partijen deelbelangen vertegenwoordigen, complexiteit als gevolg van overgangsregelingen (denk aan de beschreven casus vereenvoudiging Wajong) en de pad-afhankelijkheid van eerder gemaakte keuzes die vereenvoudiging binnen het bestaande stelsel bemoeilijken.

De conclusie die in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek getrokken wordt, is dat het vereenvoudigen van het stelsel een driesporenbenadering vraagt: onderhoud (korte termijn), verbouwing (middellange termijn) en nieuwbouw (lange termijn). De eerste twee zijn vormen van renovatie om acute knelpunten voor burgers op te lossen, waarbij de tweede categorie een aantal langlopende en taaie vraagstukken betreft zoals het harmoniseren respectievelijk vereenvoudigen van begrippen die in verschillende regelingen verschillend worden gebruikt (bijvoorbeeld de begrippen partner en inkomen). Ook het zorgen voor grondslagen voor gegevensuitwisseling tussen publieke

⁶³ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Vereenvoudiging Sociale Zekerheid, *Moeilijk makkelijk maken*, 13 maart 2023, pagina 23

⁶⁴ UWV, Knelpuntenbrief 2021, 3 juni 2021. Het duurzaamheids criterium maakt de sociaal medische beoordeling complex en naar werknemers en werkgevers lastig uitlegbaar.

⁶⁵ UWV, Knelpuntenbrief 2024, 4 juni 2024. Door diverse redenen is het niet-gebruik van de Toeslagenwet door Wajongers hoog, namelijk 68%, wat onnodig leidt tot lagere inkomensondersteuning dan de bedoeling van de wetgever is.

dienstverleners, ten einde burgers en werkgevers beter te ondersteunen, is een traject voor de middellange termijn. Voor de lange termijn pleit het Interdepartementaal Beleidsonderzoek voor nieuwbouw. De belangrijkste aanbevelingen richten zich daarbij op vermindering van het aantal regelingen en vermindering van het aantal loketten waar burgers mee te maken hebben. Dit wordt opgepakt in de langetermijnstelselvarianten van het programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen, die in 2025 worden opgeleverd.

Wat zouden ontwerpprincipes kunnen zijn voor deze varianten? Welke inzichten uit de – nu bijna 125-jarige – geschiedenis van de sociale zekerheid, de lessen van de Wajongs en de analyses uit *Moeilijk makkelijker maken* zijn bouwstenen voor de komende herziening van de sociale zekerheid? Zonder te pretenderen volledig te zijn, zouden in ieder geval de volgende punten moeten worden meegenomen:

- *Balans en wendbaarheid op de hoofddoelen van sociale zekerheid*: participatie en bestaanszekerheid. Maak de nieuwbouw langetermijnbeleid dat conjuncturele politieke accentverschillen in de focus op inkomensondersteuning en (arbeids)participatie kan opvangen zonder dat de burger speelbal wordt van politieke wispelturigheid. Dat vergt een ander type beleidsproces, dat minder gefocust is op wisselende politieke meerderheden op deelvraagstukken en meer op breed maatschappelijk draagvlak.⁶⁶ Dat kan ook helpen om tijdig oog te hebben op mogelijke onbedoelde effecten om te voorkomen dat die na verloop van tijd aanleiding zijn voor stapeling van regelgeving.
- *Doenbaar en begrijpelijk voor de burgers en werkgevers*. Dit geldt voor regelgeving én voor de processen van een publieke dienstverlener. UWV heeft hiervoor de doenlijksheidsanalyse ontwikkeld en inventariseert met de ‘menselijke maat monitor’ welke processen kunnen worden verbeterd. Voor regelgeving biedt het ‘grip-denken’ van de WRR aanknopingspunten: “...als de overheid zoveel nadruk legt op eigen verantwoordelijkheid, mogen burgers ook verwachten dat zij ervoor zorgt dat deze die eigen verantwoordelijkheid ook echt kunnen waarmaken.” Dat vergt in ieder geval doenbare en begrijpelijke regelgeving.
- *Ruimte in regelgeving, beperk detailsturing via wetgeving*. Richt de sociale zekerheidsregelgeving zo veel mogelijk universeel in en als gekozen wordt voor meer gerichtheid, regel niet alles dicht. Geef ruimte aan de vakmensen van de publieke dienstverleners om naar de bedoeling van de wet te handelen. Bij de (inkomens)ondersteuning van mensen, bij de ondersteuning naar en tijdens werk en bij het voorkomen van onbedoeld gebruik en handhaving. In het bijzonder voor de meest kwetsbare groep die – goede bedoelingen ten spijt – juist het meest wordt getroffen door stapeling van regelgeving. Dat precisie in regelgeving in alles kan voorzien is een fictie en overschat de maakbaarheid van de samenleving. En in zekere zin achterhaald als in toenemende mate van bestuursorganen wordt verwacht ten alle tijden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur mee te wegen, waardoor de waarde van de letter van de wet – zou die al absoluut zijn –

⁶⁶ Zie voor een pleidooi en handvatten voor dergelijke lange termijn beleid bijvoorbeeld het initiatief *De langetermijn denktank* (www.langetermijndenktank.nl).

gerelativeerd wordt vanuit de bedoeling van de specifieke wet en de kaders van de Algemene wet bestuursrecht. Niettemin is het van belang (nog meer) ruimte te creëren door vaker kan-bepalingen en minder moet-bepalingen in wet- en regelgeving op te nemen. Daarnaast is de vernieuwing van de Algemene wet bestuursrecht, met het nieuwe dienstbaarheidsbeginsel en versterking van de ruimte om het evenredigheidsbeginsel toe te passen, nodig om publieke dienstverleners ruimte te geven beter rekening te houden met individuele omstandigheden van mensen in complexe omstandigheden. Ten slotte is de ruimte voor dienstverleners sterk afhankelijk van het terugdringen van stringente interne regels en overmatig bureaucratische verantwoordingsseisen.

- *Vertrouwen in en ondersteuning van dienstverlening.* Meer ruimte in regelgeving vraagt vertrouwen in publieke dienstverleners. Dat vergt vervolgens dat publieke dienstverleners transparant zijn over hoe discretionaire ruimte wordt ingevuld, dat signalen over burgers in de knel waar die *niet* op uitvoeringsniveau opgelost kunnen worden beleid en politiek bereiken, en dat beleid en uitvoering nauw samenwerken aan de gezamenlijke doelstelling. Dat is nodig om niet in de valkuil te stappen van de incident-regelreflex wanneer onbedoelde effecten optreden. Beleid en politiek helpen publieke dienstverleners door tijd (en middelen) te geven zich aan te passen, zoals het versterken van vakmanschap en aanpassen van interne processen, richtlijnen en ICT.
- *Combineer renovatie en nieuwbouw:* voer op korte termijn veranderingen door in het huidige stelsel, om urgente knelpunten voor burgers, werkgevers of mensen in de uitvoering op te lossen. Rek de bestaande kaders op als dat nodig is voor kwetsbare groepen, die immers te maken hebben de meeste complexiteit. Leg de fundamenten om later makkelijker de stap naar een nieuw stelsel te zetten.

Publieke dienstverlening vanuit de bedoeling: een meervoudige aanpak

Daar komt bij dat inkomensondersteunende regelingen van de landelijke en gemeentelijke overheid, zoals de toeslagen, te ingewikkeld zijn of tegen elkaar inwerken. Vooral voor mensen die kwetsbaar zijn is dit geheel moeilijk te doorgronden.⁶⁷

Wat betekent een en ander voor UWV als publieke dienstverlener? Via het inzoomen op de geschiedenis van de Wajong en uitzoomen naar de geschiedenis van de sociale zekerheid is een bredere context geschetst van het vraagstuk dat voorligt: het appel voor renovatie – nieuwbouw? – in de sociale zekerheid. Beide geschiedenissen illustreren dat renovatie een constante is. Beide geschiedenissen laten ook zien dat als gevolg van de stapeling van beleid en bijbehorende overgangsregimes en uitzonderingen complexiteit steeds verder toeneemt. Mede daardoor is de sociale zekerheid steeds minder doenbaar voor burgers en minder uitvoerbaar voor UWV. Dit vergroot vervolgens de kans op fouten, die op hun beurt ingrijpende financiële gevolgen kunnen hebben en burgers (verder) in de knel brengen. De uitvoering van wetten als de WIA, WW en Wajong, en daarmee de bedoeling van de sociale zekerheid, dreigt vast te lopen.

⁶⁷ Hoofdpijnenakkoord PVV, VVD, NSC en BBB, 16 mei 2024, pagina 2

De veelgehoorde invulling van het appel voor renovatie is dan ook vereenvoudiging. Ook in het hoofdlijnenakkoord dat de basis is onder het huidige kabinet is deze ambitie opgenomen. De geschiedenis van vereenvoudigen, toegelicht aan de hand van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek, en van de Wajong in het bijzonder, laat echter zien dat dit geen gemakkelijke opgave is. Meer van hetzelfde proberen lijkt dan ook een weinig vruchtbare weg vooruit. Deze conclusie sluit aan bij de stellingname in het rapport *Chaos en onrecht in het sociaal domein* dat de kans groot is dat radicale vereenvoudiging en globalisering van wet- en regelgeving zal stuiten op de politiek als majeure hindernis, omdat eenvoud zich niet verhoudt tot (het verlangen naar) perfectionisme op papier.⁶⁸

De ervaringen in het verleden en urgentie van de problematiek nopen dus tot een andere aanpak, die gekenmerkt wordt door het maken van onderscheid tussen de korte en lange termijn en tussen oplossingen in (globalisering van) regelgeving en in (samenwerkende) dienstverlening. Elementen van deze meervoudige aanpak zouden ten aanzien van regelgeving kunnen zijn:

- Het voorkomen van nieuwe complexiteit door bij wetsvoorstellen expliciet te beoordelen op de bijdrage aan vereenvoudiging. Door publieke dienstverleners tijdig te betrekken bij het ontwerpen van wet- en regelgeving kan bijvoorbeeld beter worden aangesloten bij bestaande begrippen, data, ICT- en uitvoeringsprocessen.
- Het oplossen van bekende knelpunten, zoals uit de knelpuntenbrieven van UWV en de korte- en middellangetermijnagenda van het programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen. Creëer of gebruik zo nodig gedoog- en experimenteerruimte, bijvoorbeeld om in de praktijk ervaring op te doen en onderbouwde keuzes te maken in het spanningsveld tussen gerichtheid en eenvoud van regelingen.⁶⁹ Omgekeerde bewijslast – “het tijdelijke construct wordt definitief tenzij” – helpt om vervolgens de stap naar definitieve oplossingen te zetten en niet minder snel te stranden in het bekende mechanisme waarin goede voornemens verzanden in pilots die gaan navolging krijgen.
- Het ontwerpen en voorbereiden van ‘nieuwbouw’ van de sociale zekerheid om fundamentele veranderingen te realiseren in de sociale zekerheidswetten en publieke dienstverlening. Dat ontwerp staat niet op zichzelf en hangt samen met arbeidsmarktbeleid en fiscaal beleid. En mede daarom vergt ‘nieuwbouw’ een langetermijnaanpak die meerder kabinetsperioden zal overstijgen.

Daarnaast kan – als onderdeel van de meervoudige aanpak – via dienstverlening een deel van de gevolgen van complexiteit worden gemitigeerd:

- Ruimte nemen om vanuit de bedoeling van wet- en regelgeving en vanuit menselijke maat knelpunten op te lossen. Soms is dat maatwerk, veel vaker het

⁶⁸ Faassen, Maat, Noordink, Simonse en In 't Veld, *Chaos on onrecht in het sociaal domein: diagnose en therapie*, concept mei 2024, pagina 73.

⁶⁹ Een voorbeeld van deze werkwijze is het experiment met (afwijken van) de sollicitatieplicht in de WW, waarmee UWV de komende jaren ervaring opdoet vooruitlopend op een definitief besluit over vereenvoudiging.

herontwerpen van interne processen en verbeteren van de reguliere dienstverlening aan burgers.

- Waar nodig over de grenzen van organisaties en regelingen heen het vraagstuk van de burger centraal zetten. ‘Warm doorverwijzen’ en gegevensdeling tussen publieke dienstverleners zijn daar voorbeelden van en met name nodig voor mensen die op meerdere aspecten in hun leven vast (dreigen te) lopen. Ook daar is overigens ruimte in wetgeving nodig, zoals meer mogelijkheden voor gegevensdeling via aanpassing van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) en meer ruimte om in de uitvoering rekening te houden met de specifieke omstandigheden van burgers via aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht en bijbehorende aanpassing van de sociale zekerheidswetten.
- Een vergaande variant op het voorgaande wordt voorgesteld in het rapport *Chaos en onrecht in het sociaal domein*, in de vorm van een nieuw op te richten overheidsinstantie met de bevoegdheid om in bijzondere gevallen regeling- en instantieoverstijgend te handelen, namelijk in die gevallen waarin de interferentie tussen regelingen en cumulatie van inkomenseffecten leidt tot knelpunten die niet oplosbaar zijn door (samenwerking tussen) afzonderlijke instanties.⁷⁰ Een experiment waard waarbij de uitdaging is om, net als bij bestaande maatwerkplaatsen bij bijvoorbeeld UWV, de meerwaarde te vinden in de (hoge) uitzondering.

Deze meervoudige aanpak vergt een langetermijntraject waarin beleid en uitvoering nauw samenwerken met maatschappelijke partners en vertegenwoordigers van de mensen die afhankelijk zijn van de sociale zekerheid. De ambitie is groot maar gelukkig is ook al veel in gang gezet en er is veel kennis en kunde beschikbaar om verbeteringen te realiseren. Ik ben dan ook benieuwd welke balans wordt opgemaakt als we in 2026 125 jaar sociale zekerheid markeren. Ongetwijfeld spelen vergelijkbare dilemma’s en afruilen als in 1901 en 2001. De ‘renovatie’ is nooit helemaal af. Ook niet als er ‘nieuwbouw’ is gerealiseerd en de teller in 2051 op 150 jaar sociale zekerheid staat. Niet elk risico of vraagstuk is immers oplosbaar, niet elke oplossing of ideaal is maakbaar, en elke interventie zal op gegeven moment over de houdbaarheidsdatum heen zijn. Toch is het nodig dat de stappen die nu in gang worden gezet navolging krijgen en dat er gewerkt wordt aan de contouren van een écht ander stelsel, omdat de huidige lappendeken van regelingen onhoudbaar dreigt te worden voor zowel mensen voor wie ze bedoeld zijn als voor de mensen in de publieke dienstverlening. Dat stelsel moet teruggaan naar de bedoeling en die bedoeling is eigenlijk best eenvoudig: mensen helpen mee te doen op de arbeidsmarkt en als dat niet lukt ondersteunen met een uitkering zodat de financiële gevolgen van ziekte, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid worden beperkt en bestaanszekerheid is gegarandeerd.

⁷⁰ Faassen, Maat, Noordink, Simonse en In ’t Veld, *Chaos on onrecht in het sociaal domein: diagnose en therapie*, concept mei 2024, pagina 75.

Arbeidsongeschiktheid; een nieuw stelsel is onontkoombaar

Roos Vermeij

Dit is een verhaal over één aspect van de sociale zekerheid: het arbeidsongeschiktheidstelsel. Aan de hand van de bevindingen van de commissie OCTAS leg ik in het onderstaande paper uit wat de verbinding en overeenkomsten zijn bij de proeve “Chaos en onrecht in het sociaal domein: diagnose en therapie. Een onderzoek, in het bijzonder naar besturingstechnologie” van uw hand. Daarnaast probeer ik met uw proeve en de casus arbeidsongeschiktheid een aantal vragen op te werpen die wellicht de discussie op de conferentie van 27 september kunnen helpen.

A. Probleemanalyse arbeidsongeschiktheidsstelsel; niemand begrijpt het nog

Vlak voor de kerst van 2022 kwam de Onafhankelijke Commissie Toekomst van het Arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS) voor het eerst bij elkaar. Maandag 9 oktober 2023 volgde de probleemanalyse, donderdag 29 februari 2024 het eindrapport van de commissie met aanbevelingen.⁷¹ Zover de klassieke loop van een commissie met een opdracht. Toch was dit niet een klassieke commissie, kende onze opdracht bijzondere elementen en heeft het vraagstuk ons denken blijvend veranderd over het sociaal domein. Die opdracht was kort en goed: analyseer het Nederlandse stelsel van arbeidsongeschiktheid, met name de wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA). Maar na de probleemstelling was de vraag niet om met één oplossing te komen maar met meerdere scenario's of oplossingsrichtingen voor de gevonden problemen en knelpunten, voor middellange en lange termijn. Het voordeel van die werkwijze was, dat de commissie van begin af aan ruimte voelde om verder te kijken en te denken en dat deze minder gebukt ging onder vooringenomen standpunten die in de oplossing terecht moesten komen. In uw onderzoek wordt ook geprobeerd met open en blik naar de complexe materie van het sociaal domein te kijken en naar onconventionele oplossingen (“therapie”) te komen. Allereerst bleek na intensieve studie, vele gesprekken met wetenschappers, uitvoerders en deskundigen, waaronder ook ervaringsdeskundigen, dat wij en zij, het stelsel niet begrepen en ook nog steeds niet begrijpen. En dat terwijl ieder vanuit de eigen expertise, - werkgevers, wetenschap, politiek en bestuur, de uitvoering, of ervaring als arbeidsongeschikte -, al jarenlang op dit terrein geldt of gold als “expert”. Nu wordt het stelsel van arbeidsongeschiktheid ook wel als het meest moeilijke stelsel geduid van de Sociale Zekerheid.⁷² Maar dat alle leden van de commissie, zonder uitzondering ergens gedurende onze reis op een punt kwamen waarbij wij moesten erkennen dat wij niet wisten dat de regeling zo in elkaar zat of dat iets kon of juist niet kon, was voor ons allen een (onaangename) verrassing. Zelf durf ik de stelling aan dat het stelsel van arbeidsongeschiktheid door niemand wordt begrepen. En dat complexiteit per definitie leidt tot zeer ongewenste en onrechtvaardige effecten. Juist bij arbeidsongeschiktheid zit

⁷¹ [De beoordeling van het arbeidsongeschiktheidsstelsel](#). OCTAS oktober 2023. [De toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel](#). OCTAS februari 2024.

⁷² <https://open.overheid.nl/documenten/f169e344-bf63-4809-a83e-c366fd01ad8c/file>, p 22-23.

complexiteit niet alleen in de systemen maar ook aan de voorkant, vanwege beoordelingen, en daarmee samenhangend de regeling en de hoogte van de uitkering. Dat betekent dat iedereen, en met name de mensen die in het stelsel zitten (maar ook uitvoerders) met complexiteit te maken krijgen.

Het stelsel begrijpen is, zo weten we inmiddels, iets heel anders dan arbeidsongeschikt zijn of worden en het stelsel zelf *ervaren*. Wij hebben in onze opdracht *ervaring* een belangrijke rol laten spelen. In onze commissie zat – een novum voor een commissie van de rijksoverheid – ook een ervaringsdeskundige. Het verdient aanbeveling om dat ten alle tijden te doen, en ook meer dan één, want je moet sterk in je schoenen staan het vol te houden.⁷³ We hebben in kleine groepen ook gesprekken kunnen voeren met cliënten en hun soms zeer schrijnende verhalen mogen horen; van de gevolgen van een grote herbeoordelingsoperatie tot een lange tijd niet erkende aandoening als long covid een jonggehandicapte die door onzekerheid over de gevolgen niet kan samenwonen of betaald werk kan verrichten. Maar ook zelf hebben wij het stelsel mogen ervaren door het doen van een “game”: Ervaar UWV. De game en simulatie had alle kenmerken van een werkelijke casus, inclusief alle interferenties met andere regelingen zoals belastingen en toeslagen. Er vinden telefoongesprekken plaats en er worden brieven verstuurd. Persoonlijk kwam ik vrij snel in de problemen door een simpele vergissing, gedurende een korte tijd meer uren had gewerkt en dat de opgave van die uren niet alleen bij UWV-Werk maar ook bij UWV-Uitkering moest worden ingevuld. Gedurende korte tijd was mijn uitkering dus te hoog en kwam de terugvordering met boete. Gezien de geringe buffers, liep de schuld al snel op tot een van problematische proporties. Ieder lid van onze commissie heeft deze exercitie:

- als bijzonder *chaotisch* ervaren met veel tegenstrijdigheden (te veel om op te noemen),
- als *onbereikbaar* (kenmerkend: u wordt gebeld op een bepaald tijdstip, door een anoniem nummer, je krijgt geen contactpersoon, je kunt niet zelf bellen of mailen),
- heeft bij sommigen al binnen een paar uur geleid tot *emotionele ontploffingen*
- en voor iedereen was duidelijk dat de snelheid waarmee een persoonlijke situatie *uitzichtloos* wordt, ongeëvenaard is.

En dat heeft zeker te maken met de volgende belangrijkste knelpunten die onder andere een belangrijke relatie blootleggen met de door jullie geformuleerde waarnemingen als vertrekpunt van analyse:

1. Veruit het grootste knelpunt is **complexiteit**. De mare gaat dat Nederland best veel buitenlandse delegaties van bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders op bezoek krijgt die geïnteresseerd zijn in het Nederlandse stelsel van arbeidsongeschiktheid. Er wordt met bewondering gekeken naar de mate van detail en precisering en naar de succescijfers; minder mensen komen in het stelsel en relatief veel mensen gaan weer aan het werk. Na het werkbezoek concluderen de delegaties dat dit wellicht het *beste stelsel* van de wereld is, maar geen van de delegaties heeft het voornemen

⁷³ Ik zal jullie overigens het verhaal besparen over de complexiteit en onmogelijkheid tot een regeling te komen inzake de vergoeding voor het werk in de commissie in combinatie met de uitkering, een casus om nooit meer te vergeten en zinnig te bezien in het licht van jullie suggestie van De Kompaan.

heeft om (elementen van) het stelsel in eigen land te introduceren. Het “beste stelsel” is een conglomeraat aan wet- en regelgeving en lagere regelgeving die een mate van precisie suggereren en een uitkomst “die klopt”. Maar de complexiteit is voor iedereen zichtbaar en voelbaar voor iedereen.

Stelsels en regelingen worden vaak ontworpen als reactie op het falen van de “oude” regeling, maar zelden met zicht op of prognoses hoe sociaal-economische en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen plaatsvinden. In het arbeidsongeschiktheidsstelsel dat in het begin van dit millennium is ontworpen na de WAO-crisis en aanpassingen, waren de sleutelwoorden **prikkels** voor werknemers en werkgevers om weer aan het werk te gaan/ plekken op werkvloer te creëren voor werknemers die weer integreren. Dat de Nederlandse arbeidsmarkt inmiddels bezig was te flexibiliseren, dat veel werknemers geen vaste werkgever hebben en zich in veel gevallen ook in een kwetsbare positie bevinden, heeft niet tot een substantiële herbezinning geleid van de principes van het stelsel maar tot plak- en knipwerk voor “vangnetters” en vroeggehandicapten. Wij zien dat zij onvoldoende ondersteund worden bij ziekte, geen of geen duurzaam werk vinden, geen of een relatief lage uitkering krijgen en vaak hun inkomen moeten verkrijgen bij meerdere instanties met elk ingewikkelde regelingen. Niet alleen de sociale zekerheid maar ook de arbeidsmarkt is voor velen te ingewikkeld geworden.

2. Zoals in de prove is beschreven, zijn veel partijen verantwoordelijk voor de **uitvoering** zonder dat er voldoende afstemming is. Voor arbeidsongeschikten zijn de tijden die sociaal-medische beoordelingen kosten in de loop van de tijd – om onverklaarbare redenen – veel meer tijd: 55 duizend (!) mensen wachten momenteel op een beoordeling en veel mensen weten niet waar ze aan toe zijn. De onaanvaardbare lange wachttijden leiden tot maatregelen waaronder tijdelijke uitkeringen voor mensen, zonder dat men weet wat er met iemand aan de hand is. Uiteindelijk leidt het stelsel tot maatregelen die de grondgedachte van de WIA ondermijnen. Een zuivere paradox dus.
3. De conclusie van de probleemanalyse is dan ook dat het stelsel onvoldoende werkt, de financiële prikkels in het stelsel eerder verlamvend werken en veel zieke mensen zonder een arbeidsovereenkomst tussen het wal en schip vallen. Ook voor vroeggehandicapten is door alle oude en nieuwe regelingen een compleet **doolhof** ontstaan, waarbij de overheid teveel zelfredzaamheid vraagt, zeker gezien de complexiteit van de regelingen die nu voor hen zijn opgetuigd.
4. Alles wat we zouden moeten verbeteren gezien het bovenstaande moet uitvoerbaar, uitlegbaar en ook betaalbaar zijn. Waarbij we rekening moeten houden met de meest kwetsbaren in de maatschappij. Een stelsel moet en mag gebaseerd zijn op vertrouwen en moet ook vertrouwen krijgen. De vraag rijst hoe ziet een **rechtvaardige vereenvoudiging** eruit?

Eerste intermezzo

Paar observaties met betrekking tot jullie waarnemingen, uitgangspunten en behulpzame inzichten:

1. Ik deel de opvatting dat **regelingen sterfelijk zijn**. En dat de tijd van “tweaken” wel voorbij is. Voor de regeling die wij 15 maanden onder de loep konden nemen geldt dan ook, dat deze echt een nieuw fundament verdient. Tegelijkertijd zijn we verder verwijderd dan ook van lange termijn wetswijzigingen omdat deze in het huidige politiek bestel eenvoudigweg niet meer passen. Het is die twijfel die ook besproken kan worden op de conferentie van 27 september. Want zonder een langjarige inzet, is het kansloos. En het ophangen aan de “minister-president” is daarvoor wellicht wat onvoldoende.
2. In het stelsel van wetgeving van arbeidsongeschiktheid zit ten principale een **kloof tussen rechtmatig en rechtvaardig**. Dat is hierin gelegen: de uiteindelijke beoordeling is gestoeld op verlies aan verdien capaciteit. Dat wil zeggen dat gekeken wordt wat je verdiende en potentieel nog zou kunnen verdienen in een (andere) functie. Nog los van de systematiek achter het claimbeoordelings- en borgingssysteem, betekent dit kort en goed dat drie broers met dezelfde erfelijke aandoening vanuit het principe van de WIA, drie heel verschillende uitkomsten kunnen hebben gezien hun “verlies aan verdienvermogen”: van geen uitkering tot de rest van je leven 75% van je laatst verdiende inkomen. Nu zal het zijn van een inkomensverzekering altijd leiden tot verschillen, maar de verschillen gaan voor de arbeidsongeschiktheid altijd over hogere en lagere inkomens; in het laatste geval is de kans op het krijgen van heel weinig tot geen uitkering groter.
3. Het is interessant te kijken naar het perspectief van het recht, de bestuurskunde, organisatiekunde en psychologie, maar wat daarmee wordt vergeten zijn twee kenmerken in het sociaal domein in verschillende regelingen in het sociaal domein met grote impact voor mensen die gebruik moeten maken van deze regelingen
 - a. De eerste noem ik de “**0 en 1**”-momenten in een regeling. Bij een vastgestelde grens van bijvoorbeeld tenminste 35% aan verlies van verdienvermogen, kan de beoordeling gecombineerd met het systeem (CBBS) leiden tot een 34,4% uitkomst en dus geen uitkering.
 - b. De tweede is een kenmerk dat sowieso wordt onderschat in jullie bijdrage en dat noem ik **het “knoppen”-systeem**. Regelingen in het sociale domein hebben knoppen. Zo kan het vermeerderen van het aantal beroepen in het systeem van de beoordeling leiden in de modellen tot een serieuze “structurele bezuiniging” van tientallen miljoenen per jaar. Hoe meer beroepen mogelijk zijn voor een bepaalde groep, hoe minder het verlies aan verdienvermogen is...hoe eerder men weer aan het werk kan en hoe lager de uitkering.... Wie draait aan de knoppen, wie weet ervan en is de volksvertegenwoordiging wel in staat dit te controleren?
4. De waarden die in uw proeve een rol speelt, en in de vele andere rapporten die zijn verschenen, gaan allemaal uit van een herwaardering van het vertrouwen in mensen.

*De helderheid waarmee onze volksverzekeringen zijn omgeven (vaste bedragen, eenvoud en duidelijk voor wie wanneer) kunnen niet in alle regelingen in het sociale domein zitten vanwege de verschillen in problematiek. Vertrouwen betekent ook **acceptatie van misbruik**. Regelingen ontwerpen die èn eenvoudig zijn, èn eenvoudig, èn die uitgaan van vertrouwen en kunnen rekenen op vertrouwen, zijn ongelofelijk ingewikkeld en vergen ook een diepere analyse van vertrouwen.⁷⁴ En ook een scherpere analyse waar nog wel vertrouwen ligt en gebruik maken van maatschappelijke allianties op wijkniveau, bijvoorbeeld met bewonersinitiatieven, welzijnsorganisaties, bibliotheken en huisartsenpraktijken.*

B. Rechtvaardige vereenvoudiging voor ons arbeidsongeschiktheidsselsel; meer aandacht, vertrouwen en zekerheid

De probleemanalyse van OCTAS ontving veel bijval, gelukkig ook, voor de commissie belangrijke graadmeter, van cliëntenorganisaties. Het volgende hoofdstuk – het ontwerpen van oplossingsrichtingen die recht doen aan de probleemanalyse – is duidelijk van een ander kaliber. De creativiteit om te denken in andere stelsels en in vereenvoudiging is geen gangbare, zoals ook in uw proeve te lezen valt.⁷⁵ Deels is er angst voor grote hervormingen. Deels door de (dominante) angst voor budgettaire gevolgen. Deels door angst voor het gebrek aan daadkracht als gevolg van verscherpte politieke verhoudingen. En tot slot angst voor het ontbreken van draagvlak bij bijvoorbeeld sociale partners. Op het onderdeel van arbeidsongeschiktheid spelen zij logischerwijs een belangrijke rol, maar hebben elkaar in de houdgreep over hun beider ongenoegen over de huidige regeling: de twee jaar loondoorbetaling door werkgevers (chagrijn werkgevers) en de “35-“ problematiek (chagrijn werknemers). Het is ons uiteindelijk gelukt het kabinet drie varianten mee te geven voor een arbeidsongeschiktheidsstelsel voor werkenden en ook om maatregelen voor te stellen om de begeleiding van mensen met arbeidsbeperkingen zonder (recent) arbeidsverleden te verbeteren.⁷⁶ Tussentijds heeft de Argumentenfabriek een praktijktoets op de varianten uitgevoerd.⁷⁷ De feedback van ervaringsdeskundigen, professionals en andere stakeholders is verwerkt in de gepresenteerde varianten. Ten behoeve van onze discussie op 27 september wil ik wat verder ingaan op de oplossingsrichtingen. In de wetenschap dat deze zijn geschreven voor slecht één deel van het sociaal domein, namelijk de arbeidsongeschiktheid.

Eerste oplossingsrichting: het huidige stelsel beter

⁷⁴ Mooi voorbeeld van onderzoek na de corona crisis in de grote steden en de stand van het vertrouwen in instituties: [Lessen-van-het-sociaal-domein_DEF_digitaal.pdf \(impactcorona.nl\)](#) april 2022

⁷⁵ Voorbeeld is natuurlijk wel het rapport van de commissie olv Hans Borstlap: In wat voor land willen we werken? Januari 2020

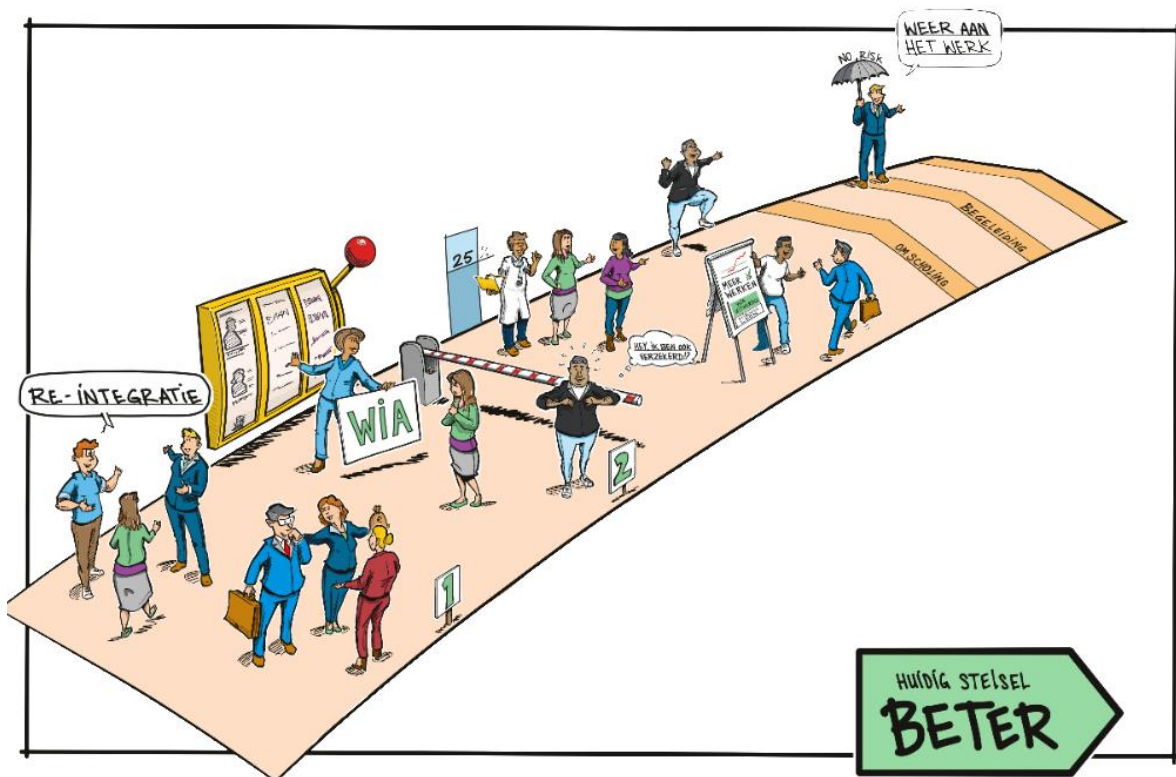
⁷⁶ [De toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel](#). OCTAS februari 2024.

⁷⁷ [Praktijktoets OCTAS](#). Petra van de Goorbergh en Josefiën Meerevoort. De Argumentenfabriek februari 2024.

'Huidig stelsel beter' is de eerste variant die OCTAS schetst. In deze variant stelt OCTAS een flink aantal maatregelen voor om het huidige stelsel minder complex, en meer menselijk en begrijpelijk te maken. Zo wordt de WIA eenvoudiger door onder meer uit te gaan van één regeling in plaats van de huidige IVA én WGA met alle sub-regelingen daarbinnen. Meer mensen komen eerder in aanmerking voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering door een lagere drempel (25% in plaats van 35%) in de nieuwe WIA en door een nieuwe eenvoudige uitkering voor zelfstandigen. Vooral mensen die eerder een flexibel contract hadden met een laag inkomen, vaak ook kwetsbare mensen, hebben baat bij deze variant.

De belangrijkste aanpassingen:

- De berekening van het arbeidsongeschiktheidspercentage wordt aangepast.
- De arbeidsongeschiktheidsdrempel gaat van 35% naar 25% arbeidsongeschiktheid.
- Geen onderscheid naar duurzaamheid. Dit betekent dat er nog maar één WIA-uitkering is.
- Voor de hoogte van de uitkering maakt het minder uit of iemand wel of niet zijn aanwezige arbeidsvermogen benut: de vervolgutkering verdwijnt.
- Zelfstandigen krijgen een eenvoudige verplichte publieke arbeidsongeschiktheidsverzekering met een uitkering gemaximeerd tot sociaal minimum.
- Flinkere versnelling en intensivering van de re-integratiebegeleiding voor zieke werknemers zonder arbeidsovereenkomst.



Tweede oplossingsrichting: werk staat voorop

In de variant 'Werk staat voorop' ligt de nadruk op wat mensen wél kunnen, in plaats van wat ze níet kunnen. In deze variant wordt een werkwijze geschetst waar eerst gekeken

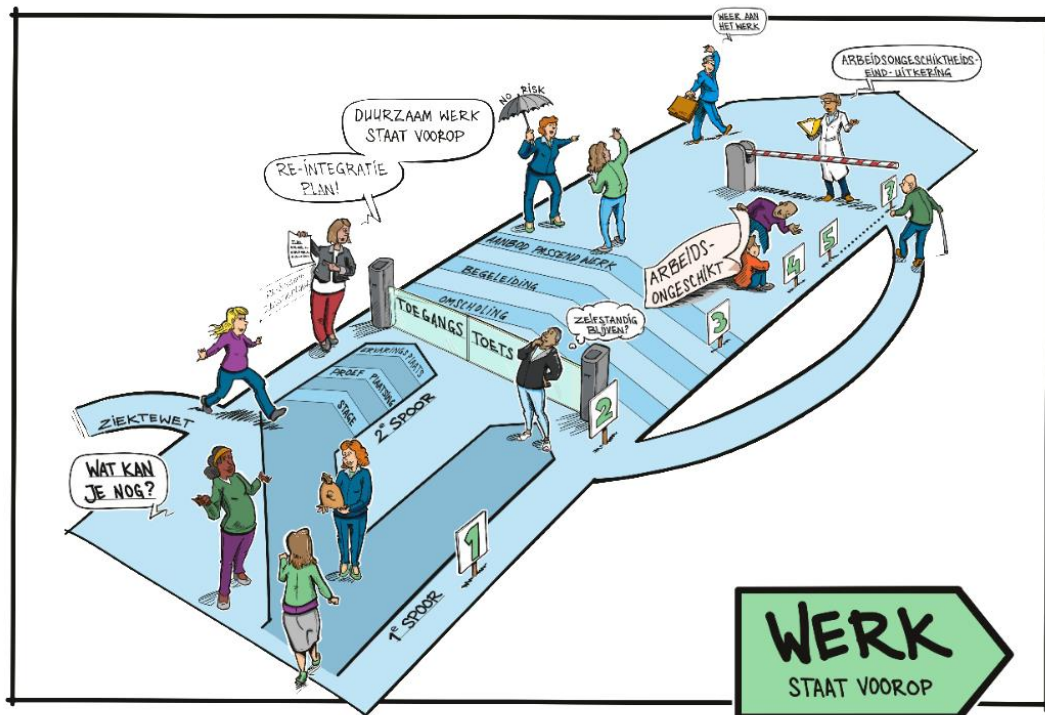
wordt naar de mogelijkheden van re-integratie. Na de wachttijd van 2 jaar ontvangt iemand voor een periode van 3 tot 5 jaar een re-integratieuitkering. Zo wordt voorkomen dat iemand (te) snel het label 'arbeidsongeschikt' krijgt en zich daar ook naar gaat gedragen of uit angst deze uitkering te verliezen niet aan het werk durft. Pas daarna volgt de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling. Mensen waarvan re-integratie niet (volledig) haalbaar blijkt komen dan in aanmerking voor een *arbeidsongeschiktheidseinduitkering* (AO-einduitkering). Deze variant is geïnspireerd op het stelsel in Denemarken waar mensen een uitkering krijgen na de relatief korte ziekte-uitkering.⁷⁸

De belangrijkste kenmerken zijn:

- De werkgever betaalt – net als nu - 2 jaar het loon door⁷⁹. Na twee jaar volgt een toegangstoets om in aanmerking te komen voor de re-integratie uitkering.
- Zelfstandigen kunnen na een wachttijd van 2 jaar ook toetreden tot de re-integratie uitkering op hoogte van het sociaal minimum.
- De werkgever is niet meer verantwoordelijk voor re-integratie naar een andere werkgever tijdens de loondoorbetalingsperiode (re-integratie 2^e spoor). De re-integratiedienstverlener start met re-integratie 2^e spoor zodra duidelijk is dat iemand niet terug kan naar de oude werkgever.
- De re-integratiedienstverlener biedt concreet passend werk aan gedurende de re-integratieperiode, zowel om te revalideren als om weer geld te kunnen verdienen.
- Als re-integratie niet lukt omdat iemand niet kan werken (=volledige arbeidsongeschiktheid), kan een arbeidsongeschiktheidseinduitkering aangevraagd worden.
- Als re-integratie naar het aanwezige arbeidsvermogen wel is gelukt en duurzaam is, kan ook een arbeidsongeschiktheidseinduitkering aangevraagd worden die het loon aanvult tot 70% van het (gemaximeerde) oude loon.

⁷⁸ [Inzicht in arbeidsongeschiktheidsstelsels](#). Djoeke Petter, Myrthe van Vilsteren. UWV 2023

⁷⁹ Bij afwezigheid van een werkgever doordat het tijdelijke contract afloopt in de ziekteperiode is er recht op een uitkering via de Ziektewet net zoals in de huidige situatie.



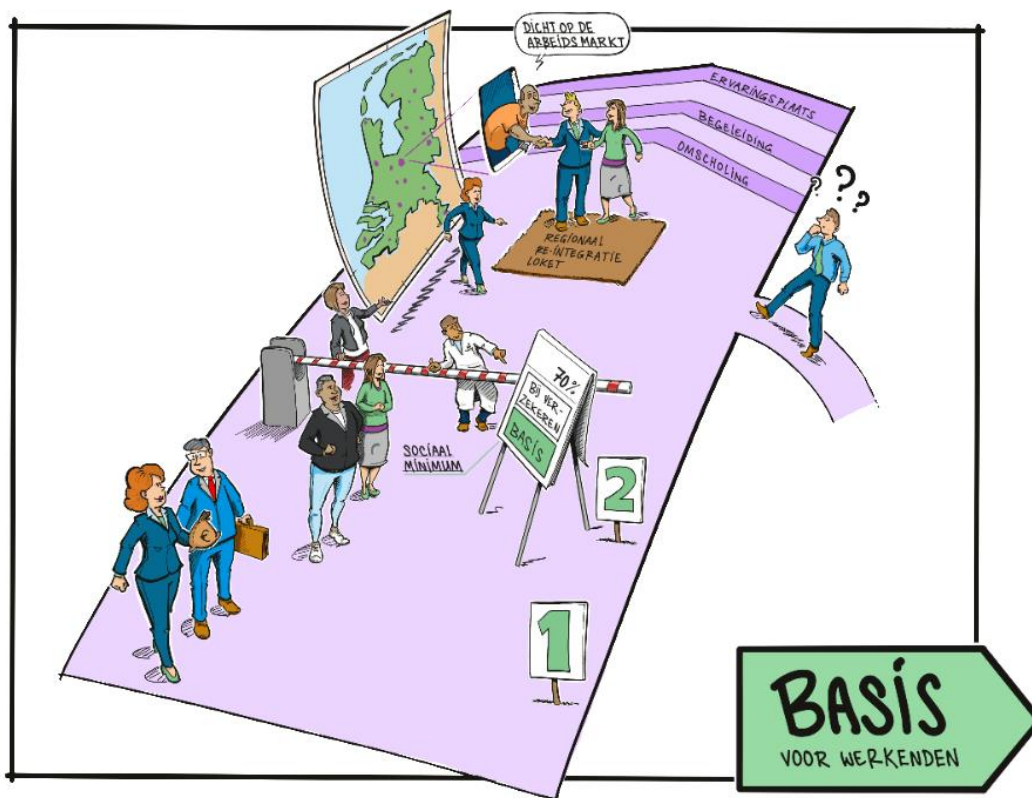
Derde oplossingsrichting: basis voor werkenden

In de variant 'Basis voor werkenden' schetst OCTAS één gelijke regeling voor alle werkenden. Zowel werknemers als zelfstandigen komen hierdoor in dezelfde regeling terecht. Alle werkenden worden in deze variant op dezelfde manier beoordeeld, ondersteund en begeleid naar eventuele re-integratie. Eén regeling beoogt het stelsel geschikter te maken voor mensen die afwisselend of tegelijkertijd werken in loondienst en werken als zelfstandige. Voor werkenden is er een verplichte aanvullende verzekering, waardoor hun inkomensbescherming weinig verandert ten opzichte van de variant ' huidig stelsel beter'.

De belangrijkste kenmerken zijn:

- Gedurende een wachttijd van twee jaar blijven de regels voor loondoorbetaling en re-integratieverplichtingen zoals deze nu gelden.
- De beoordeling is hetzelfde voor zelfstandigen en werknemers: op basis van verlies van verdien capaciteit met een drempel van 35%.
- Eén publieke uitkering op het niveau van het sociaal minimum ongeacht de mate van arbeidsongeschiktheid⁸⁰.
- Invoering van een regionaal re-integratiedienstloket, die openstaat voor iedereen over vragen met betrekking tot werk.

⁸⁰ Verdiende men minder dan het sociaal minimum voorafgaand aan de arbeidsongeschiktheid dan is de uitkeringshoogte gelijk aan het oude loon.



Verbeteringen in begeleiding in Wajong en Participatiewet

Voor mensen zonder (recent) arbeidsverleden is het huidige stelsel vooral te veel een doolhof. OCTAS doet dan ook verschillende voorstellen om de dienstverlening te intensiveren en beter aan te sluiten bij de behoefte. Dit zijn minimaal noodzakelijke maatregelen om de knelpunten te verlichten. Ook de regelgeving in de Participatiewet is niet altijd passend voor mensen met arbeidsbeperkingen.

Belangrijkste maatregelen:

- UWV houdt contact met mensen in de Wajong om hulp te bieden indien nodig. Dit lijkt vanzelfsprekend maar is het niet.
- Bij een afwijzing voor de Wajong maakt UWV een volledig dossier dat mensen kunnen meenemen naar de gemeente. Indien gewenst kan UWV ook hulp bieden bij het aanvragen van een Participatiewet uitkering en/of re-integratie dienstverlening door de gemeente en zorgen voor een goede overdracht van gegevens.
- Gemeenten ondersteunen ook mensen die op dat moment nog geen arbeidsvermogen hebben. OCTAS adviseert dat gemeenten hiervoor aparte financiering krijgen aangezien deze taak nu niet gefinancierd wordt vanuit algemene middelen.
- Werkgevers krijgen ruimere subsidiemogelijkheden voor de intensieve begeleiding bij het bieden van passend werk.



Alle gepresenteerde varianten beogen meer aandacht, vertrouwen en zekerheid te bieden dan het huidige stelsel en de gepresenteerde varianten beogen het huidige stelsel te vereenvoudigen. Het arbeidsongeschiktheidsstelsel is te complex voor bijna alle mensen die ermee te maken hebben. Ze overzien niet wat de gevolgen zijn voor hun inkomen en hun rechten. Dat werkt vaak ‘verlammend’. Mensen moeten kunnen begrijpen wat hun rechten zijn, wat hun plichten zijn en wat hun perspectief is.

Tot slot: waar staan we nu?

De analyse is gemaakt, de oplossingsrichtingen zijn beschreven, daarbij is een eerste praktijktoets gedaan en een voorzichtige doorrekening gemaakt. Er zijn verkiezingen geweest en in het nieuwe hoofdlijnenakkoord wordt op zeer globale wijze gewag gemaakt van het sociaal domein, de problemen, interferenties.⁸¹ In het verslag van de formateur wordt de commissie OCTAS expliciet genoemd in combinatie met de toeslagenaffaire.⁸² Dat is niet voor niets: in Haagse termen lopen de bedragen die te maken hebben met de uitvoering en de uitkeringen voor de arbeidsongeschiktheid fors op, zijn de knip- en plakregelingen die te maken hebben met de wachttijden niet heel lang meer houdbaar. Er moet iets gebeuren en ook als zijn – net als bij de toeslagen – de getroffen mensen niet goed verenigd, uiteindelijk komen er toch teveel verhalen in de media die allemaal wijzen op een stelsel en op systemen die vastlopen. Laten we beginnen met een serieuze verbouwing voordat het huis instort.

Tweede Intermezzo

Enkele aanvullingen, vragen en gedachten bij bovenstaand betoog en het lezen van uw onderzoek, wellicht te gebruiken voor de conferentie:

⁸¹ “Stapsgewijs wordt gewerkt aan verbeteringen in de sociale zekerheid, fiscale regelingen en de toeslagen, zodat werken meer loont. Wetgeving wordt voorbereid voor een hervorming van het toeslagen- en belastingstelsel”, mei 2024

⁸² <https://www.kabinetsformatie2023.nl/binaries/kabinetsformatie/documenten/verslagen/2024/07/01/eindverslag-formateur-van-zwol/Verslag+formateur+Van+Zwol+01072024.pdf> “Voorstellen van de verantwoordelijke bewindslieden met financiële consequenties in reactie op het advies van de onafhankelijke commissie toekomst arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS) en met betrekking tot de verdere afhandeling van de toeslagenaffaire zullen door het kabinet welwillend worden bezien”, juli 2024

1. *Er is op dit moment een aantal initiatieven op rijksniveau die hetzelfde beogen als in uw proeve. Ik noem er twee: allereerst de nieuwe inspecteur-generaal bij de inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane die eigenstandig kan rapporteren aan de Tweede Kamer. Ten tweede het programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen (SZW, Financiën, VWS, OCW, BZK, UWV, dienst Toeslagen, Belastingdienst, SVB en DUO), zij werken aan voorstellen voor de korte, middellange en lange termijn waarin ook gekeken wordt naar “fundamentele en realistische veranderingen”⁸³ zich hierop/hierbij aan?*
2. *In de oplossingsrichtingen die heel specifiek over het stelsel van arbeidsongeschiktheid gaan, staan veel aanbevelingen die terug te vinden zijn in het onderzoek, onder andere:*
 - a. *Perspectief van mensen*
 - b. *Toets aan de praktijk*
 - c. *Vereenvoudiging en uitlegbaar*
 - d. *Realiseer menselijk contact en echte begeleiding*
3. *Wij zijn ruim een jaar bezig geweest met één sociaal domein: dat van arbeidsongeschiktheid in de wetenschap dat de werkelijkheid, die van toeslagen en belastingen – zoals wij ook konden ervaren in simulaties van het UWV – veel complexer was en is. We hebben daarvoor in onze rapport wel gebruik gemaakt van verschillende hoofdpersonen, om te kunnen laten zien wat sommige oplossingen voor hen gaat betekenen, maar dit is verre van compleet. Een lange termijn opdracht beleggen is onvermijdelijk, vragen die daarbij nog spelen:*
 - a. *Het beleggen bij de minister-president en de planbureaus is wel vrij klassiek, gaat dat werken?*
 - b. *Hoe betrek je cruciale stemmen zoals organisaties van cliënten, betrokken werkgevers en werknemers.*
 - c. *Ook – en dat is echt een gemis – is er naast het perspectief van de disciplines behoefte om structureel te denken over de indeling van het sociaal domein (teveel onderscheid tussen voorzieningen, werknemersverzekeringen, volksverzekeringen, daarnaast interferentie belastingen, toeslagen en premies) en de idioot complexe bekostigingssystematiek van alles. Het mag best gaan over een grand design met meerdere hoofdstukken onder leiding van meerdere groepen uit de samenleving. Hoe organiseer je dat?*
4. *Zowel in bovenstaand als in jullie analyse en alle andere commissies die de afgelopen jaren waardevolle inzichten en adviezen hebben gegeven staan niet stil bij de macht en onmacht van het huidige politieke bestel. Er dient een klimaat te ontstaan voor een langjarige rust- en interventieperiode tegelijk. En daar heb je ook beleidsmakers en bestuurders bij nodig die tegelijk urgentie en rust brengen. Ik vind dat een serieus vraagstuk. Dat vraagt om een brede coalitie die ook draagvlak vindt, politiek en bestuurlijk. Het moet immers stand houden over meerdere kabinetten en kamers heen. Op zich is bestaanszekerheid zo’n onderwerp, en dat vergt dus ook lef en durf*

⁸³ [Kamerbrief Vereenvoudiging inkomensondersteuning voor mensen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)
december 2023

om verschillende coalities vorm te geven. In het belang van een sociaal domein dat echt gaat werken vóór mensen.

Verbind de leefwereld van burgers met de systeemwereld van Den Haag

Bart Snels

Onzichtbaar Den Haag

Met mijn collega's van de Inspectie belastingen, toeslagen en douane (IBTD) deden we eens een training bij de Stichting Onzichtbaar Den Haag. We kregen vier verhalen te horen van wat we tegenwoordig ervaringsdeskundigen noemen, mensen die in het verleden zwaar in de problemen zijn gekomen. Dat waren heftige verhalen over drank- en drugsverslavingen, over terechtkomen in de criminaliteit, over verloren raken in het zorgsysteem. Een van hen was een slachtoffer van het toeslagenschandaal. Ergens in hun leven zijn deze mensen iemand tegengekomen die de tijd nam om een echt gesprek met hen te voeren, iets wat in het hulpverleningscircuit vaak niet voldoende kan. De ervaringsdeskundigen hebben hun leven weer op de rit gekregen en geven nu trainingen aan beleidsmakers van departementen en andere overheidsorganisaties.

Wij kregen van onze trainers de opdracht om een sociaal werker te adviseren. Het voorbeeld waarmee we aan de slag moesten, ging over een moeder die zich met een kind aan de hand aan de deur had gemeld, totaal in paniek. Man kwijt, huis kwijt, op straat met een plastic tasje vol papieren. Ongeopende rekeningen van de telefoonmaatschappij, blauwe enveloppen van de Belastingdienst, folders met aanbiedingen bij de supermarkt, een uitnodiging voor een kinderfeestje voor het dochtertje, folders met lokale organisaties waar hulp gekregen kan worden, enzovoorts. We kregen een uur voor ons advies aan de sociaal werker. Wat te doen? De moeder was met haar dochtertje zogenaamd een blokje om.

We maakten allemaal, niemand uitgezonderd, twee met elkaar samenhangende fouten. We zijn als een malle oplossingen gaan opschrijven. Waar je betalingsregelingen kon afspreken, waar de boodschappen goedkoop waren, waar een gratis kinderfiets te krijgen was, waar sociale hulp te vinden was. Dat was de eerste fout. De ervaringsdeskundigen liepen rond in de zaal waarin we driftig aan het werk waren en zij werden een beetje boos. Denken jullie nu echt dat deze lijst van opdrachten een moeder in paniek zou helpen? En dit was de tweede fout. Niemand van ons had de ervaringsdeskundigen de vraag gesteld: wat zou jou helpen? We waren de oplossingen voor de moeder zelf gaan bedenken.

Dit is, volgens mij, een basismechanisme dat aanwezig is bij zowel beleidsmakers op departementen als bij Kamerleden, namelijk zelf oplossingen voor problemen verzinnen en beleid maken. Hoe dat beleid in de praktijk uitpakt, dat is vaak onzichtbaar voor 'Den Haag'. De titel van het rapport van de parlementaire enquête naar fraude en dienstverlening is goed gekozen: Blind voor mens en recht (2024). De systeemwereld 'Den Haag' - parlement en departementen - heeft niet op tijd gezien dat mensen in het toeslagenschandaal vermalen werden in de machinerie van de staatsmachten. Ook de gevolgen van de gaswinning voor mensen in Groningen werden pas heel laat op waarde

geschat. Inmiddels zijn er talloze voorbeelden van beleidsterreinen waar mensen diep in de problemen komen door het (inadequate) handelen van de overheid.

De Staatscommissie Rechtsstaat (2024) spreekt van een verbroken belofte en een verwaarlozing van de rechtsstaat. Vaak is de overheid niet meer de bondgenoot van de burger, maar een barrière, een tegenstander of, nog erger, een veroorzaker van ellende. De slachtoffers van het toeslagenschandaal waren vaak geen kwetsbare mensen. Zij hadden een baan of een eigen bedrijf en zijn kwetsbaar gemaakt door hoge terugvorderingen. De burger is als mens buiten het zicht van de overheid geraakt. En de overheid is het zicht kwijtgeraakt op hoe het leven met de stapeling van ‘oplossingen’ voor burgers voortdurend ingewikkelder is gemaakt. Hoe krijgen we het belang van de burger terug in beleid en politiek? Dat is de vraag in dit essay. Of anders geformuleerd: hoe verkleinen we de afstand tussen de systeemwereld van Den Haag en de leefwereld van mensen? Dat is nodig om te komen tot beter beleid en vereenvoudiging van wet- en regelgeving.

Tijdperk van politieke improvisatie

Volgens Herman Tjeenk Willink (2023) staat de democratische rechtsorde op het spel. De politieke en ambtelijke functies in het systeem van tegenmacht, tegenkracht en tegenwicht zorgen niet meer voor een evenwicht in de democratische rechtsorde waarin de belangen van burgers geborgd zijn. Sociale grondrechten staan in de vernieuwde grondwet van 1983, maar de overheid is te weinig de hoeder van die grondrechten. Maatschappelijke ontwikkelingen als het verdwijnen van de verbinding tussen politiek, samenleving en maatschappelijk middenveld, technocratisering van politiek en beleid, het op afstand zetten van uitvoeringsorganisaties en deze aansturen op basis van de principes uit het bedrijfsleven hebben daar volgens Tjeenk Willink allemaal aan bijgedragen. Deze ontwikkelingen zijn ten koste gegaan van belangrijke waarden van de democratische rechtsstaat die moeten leiden tot rechtsbescherming, rechtszekerheid en tot ervaren rechtvaardigheid in de verhouding tussen burger en overheid. “De inrichting van de overheid moet het machtsevenwicht bewaren tussen wetgever en rechter, tussen politiek, bestuur en ambtenaren, tussen overheid en burger. Anders geldt het recht van de sterkste”, aldus Tjeenk Willink.

Er zijn talloze maatschappelijke trends aan te wijzen als verklaring voor de spanning die is ontstaan in de verhouding tussen burgers en overheid. We leven niet meer in een verzuilde samenleving, waarin brede volkspartijen zorgen voor verbinding tussen theoretisch en praktisch opgeleiden in verschillende ideologische zuilen. In een beweging naar een meer technocratische en bedrijfsmatig gestuurde overheid is de publieke dienstverlening op afstand van de politiek gezet. We hebben te maken met een verhouding tussen (sociale) media en politiek die incident-gedreven beleid stimuleert. En in de politieke arena is het lastiger geworden om het eens te worden over grote thema’s als bestaanszekerheid, energie- en klimaatbeleid, migratie en woningbouw. Hierdoor wordt er voortdurend tijdelijke overeenstemming gezocht in steeds nieuwe (gepolariseerde) politieke verhoudingen. We leven in een tijdperk van politieke improvisatie, van tijdelijke coalities en tijdelijke oplossingen. Het is zoeken naar nieuwe verhoudingen tussen onze instituties om betere publieke dienstverlening voor burgers mogelijk te maken.

Ikzelf heb de overstap gemaakt van de politieke arena naar de ambtelijke dienst. In mijn huidige rol is mijn stelling in ambtelijke discussies dat we als ambtenaren weinig invloed hebben op de politieke mechanismen en dat we het functioneren van de media niet kunnen veranderen. Onze taak binnen het stelsel van democratische instituties is om na te denken over hoe we als ambtenaren - vanuit beleid, uitvoering en toezicht - de politiek beter in staat kunnen stellen de politieke functie uit te voeren, namelijk richting geven aan wat we verstaan onder het publieke of maatschappelijk belang. De uitslag van de verkiezingen van 22 november 2023 was niet alleen een stem van de kiezer op inhoudelijke thema's, het was ook een systeemkritiek op het functioneren van de overheid. Dat moeten wij ons als ambtenaren aantrekken. In dit essay gaat het vooral om het functioneren van de verhouding tussen politiek, bestuur en ambtenaren.

De driehoeken van Den Haag

Bij het maken van beleid is Den Haag in verschillende sturingsdriehoeken verdeeld. De richtinggevende rol vanuit de politieke functie zit in de driehoek politiek, beleid, uitvoering. De politiek bepaalt de richting van beleid dat door de beleidsdepartementen wordt voorbereid en uitgewerkt. De uitvoering voert uit wat politiek en departementen hebben bedacht. Dit is de staatsrechtelijke verhouding waarbij het primaat bij de politiek ligt, de departementen adviseren over beleid en wetgeving en de uitvoeringsorganisaties de politieke opdrachten uitvoeren.

De tweede driehoek die van belang is, is de ambtelijke driehoek die de verhouding beschrijft tussen beleid, uitvoering en toezicht. De beleidsmakers maken beleid en wetgeving, in opdracht van de politiek, uitvoering voert uit, inspecties en andere toezichthouders houden toezicht op de uitvoering. Deze driehoek beschrijft de verantwoordelijkheden van de verschillende ambtelijke typologieën, die van beleidsambtenaren, uitvoeringsambtenaren en toezicht-ambtenaren. Ze hebben ook een verschillende positie ten opzichte van de politiek, ten opzichte van bewindspersonen en van de Tweede Kamer.

De derde driehoek is ook een ambtelijke, namelijk die van eigenaar, opdrachtnemer en opdrachtgever. Deze driehoek vormt het ambtelijk sturingsmodel. De uitvoeringsorganisatie is de opdrachtnemer, het departement heeft de rol van de opdrachtgever. Meestal is dit het directoraat-generaal dat verantwoordelijk is voor het te voeren beleid en wet- en regelgeving. Het directoraat-generaal formuleert zo de opdracht voor de uitvoeringsorganisatie. De rol van eigenaar wordt vervuld door de (plv.) secretaris-generaal die toeziet op de (financiële) continuïteit van de uitvoeringsorganisatie. Dit driehoeksmodel komt uit de stroming van het New Public Management. Dit is de bestuurskundige gedachte van de afgelopen decennia dat overheidsdiensten aangestuurd moeten worden met instrumenten en concepten uit het bedrijfsleven (zie IBTD 2022, Van Thiel 2020).

Op basis van deze driehoeken geven politiek, departementen, uitvoering en toezicht vorm aan beleid en wetgeving. Nu is er veel kritiek en debat over de werking van de afzonderlijke driehoeken. Van de eerste driehoek (politiek, beleid en uitvoering) wordt vaak gesteld dat die gedreven wordt door incidenten. Bij ieder incident komen er nieuwe regels, bij ieder

probleem nieuwe ad-hoc-maatregelen. Daardoor wordt regelgeving voortdurend complexer. Visie en beleid op langere termijn delven het onderspit. Dit is onder andere scherp geanalyseerd in het rapport van de Tijdelijke Commissie Uitvoering, de commissie Bosman (Klem tussen Balie en Beleid, zie ook Teeuwen 2023).

In de driehoek beleid, uitvoering en toezicht gaat de discussie vooral over de positie van toezichthouders. Kunnen die wel onafhankelijk genoeg signaleren, agenderen, rapporteren en reflecteren op zaken die niet goed gaan? De parlementaire enquête Groningen laat zien dat het Staatstoezicht op de mijnen die rol in de gasaffaire Groningen niet kon spelen. En de IBTD is in 2022 opgericht als onafhankelijke toezichthouder mede naar aanleiding van het toeslagenschandaal. Ondertussen laat de wet om de onafhankelijkheid van inspecties vast te leggen, nog altijd op zich wachten.

In de laatste driehoek gaat het gesprek vooral over de veronderstelde hiërarchische verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Beleid wordt gemaakt door beleidsdepartementen, uitvoerders hebben de opdrachten alleen maar uit te voeren. Met het programma Werk aan Uitvoering of Grenzeloos samenwerken worden pogingen ondernomen om deze werkwijze te verbeteren en uitvoeringsorganisaties eerder te betrekken bij beleid. De departementale cultuur en verkokering helpen daar niet bij. Hierover het fundamentele gesprek voeren en dit sturingsmodel ter discussie stellen, gebeurt nog te weinig binnen de Rijksoverheid (zie IBTD 2022).

De kritiek op de verhoudingen in de afzonderlijke driehoeken is terecht, maar systemisch onvoldoende. De driehoeken zijn niet congruent en de afstanden tussen politiek, beleid, toezicht en uitvoering zijn te groot. Wat vooral opvalt, is dat de burger buiten beeld is, in alle driehoeken, alsof burgers zijn verdwenen in de Bermudadriehoek van het functioneren van de overheid. Het gevolg daarvan is dat de overheid niet responsief is naar de verwachtingen en rechten van burgers. De systeemwereld van politiek en ambtelijk Den Haag kent zijn eigen sturingsprincipes en wetmatigheden en pakt te weinig de signalen op uit de leefwereld van mensen. We zijn druk met elkaar en vergeten de wereld buiten Den Haag.

Zo maken we wet- en regelgeving voortdurend complexer, is er niemand in welke driehoek dan ook die overzicht en inzicht heeft in de complexiteit van regels en instituties en ondervinden alleen de burgers het totale doolhof van wetgeving en uitvoering. Denk alleen al aan de ingewikkelde samenloop van fiscaliteit, toeslagen en sociale zekerheid. Er is geen deskundige meer die de gevolgen voor mensen kan laten zien als er op één van deze beleidsterreinen iets verandert. Vandaar dat veel mensen geen gebruik maken van regelingen en of te maken krijgen met hoge terugvorderingen, waardoor zij in de problemen komen. Dit leidt tot een toenemend wantrouwen in de overheid. In de driehoeksverhoudingen tussen politiek en bestuur komen noodzakelijke hervormingen op het terrein van sociale zekerheid, toeslagen en fiscaliteit niet meer tot stand. De overheid lijkt niet bij machte - stuurloos - om vereenvoudigingen in wetgeving of grotere stelselwijzigingen tot stand te brengen die voor de samenleving van groot belang zijn (Bessems 2024, Ter Haar 2024).

Burger in beeld

Onzichtbaar Den Haag laat zien dat de burger weer in beeld moet komen. Dat is een opdracht voor het gehele systeem in Den Haag - politiek, beleid, uitvoering en toezicht. Toen ik vorig jaar een ronde maakte langs sociaal raadslieden in het land schrok ik van de casuïstiek die ik tegenkwam. De raadslieden helpen mensen die ergens met de (semi-)overheid in conflict zijn gekomen. Ik schrok omdat ik aan tafel bij raadslieden zag hoe mensen de weg niet meer weten als het gaat om inkomen en (sociale) zekerheid (IBTD 2023). Problemen in de samenwerking tussen verschillende uitvoeringsorganisaties, hardheden in wetgeving, hoge terugvorderingen, betalingsregelingen, schulden. De WRR (2017) heeft de mooie term doen-vermogen gemunt voor mensen die minder redzaam zijn. Voor hen is de overheid te ingewikkeld geworden. We hebben alle risico's en complexiteit gelegd bij mensen die de overheid het meest nodig hebben als bondgenoot. Ik denk dat ook mensen met een groter doen-vermogen, maar die veel minder afhankelijk zijn van de overheid, verloren zouden raken in het systeem van inkomensondersteuning.

De verhalen van mensen komen hard aan. Het zijn verhalen die alle beleidsmakers zouden moeten horen. Ga de beleidstorens uit, de samenleving in. Op veel departementen gebeurt dat al. Voor de uitvoeringsorganisaties en de toezichthouders ligt hier een specifieke rol. Zij staan het dichtst bij de burger en hebben de opdracht om signalen uit de samenleving op te halen en te agenderen als het gaat om onwerkbaar of onuitvoerbaar wet- en regelgeving.

Het Weberiaanse model van de ambtenarij stelt dat ambtenaren neutraal zijn en geacht worden politieke opdrachten loyaal uit te voeren. In Nederland is die verhouding vooral vormgegeven voor uitvoeringsorganisaties die de afgelopen decennia veelal op afstand zijn geplaatst van politiek en departementen en die zich niet te veel moeten bemoeien met beleid. Tegenwoordig wordt ingezien dat de kennis van uitvoeringsorganisaties nodig is om goed beleid te maken. Zij weten wat kan en wat niet kan. Zij hebben direct contact met burgers en bedrijven en kunnen eraan bijdragen dat de verhalen van burgers gehoord worden. De medewerkers aan de telefoon en achter de balie kunnen de schakel zijn tussen de leefwereld van mensen en de systeemwereld Den Haag (zie Pechtold en Snels 2024).

Deze ambtenaren laten in de praktijk zien dat zij geen machines zijn die automatisch beleid uitvoeren. Zij laten zich leiden door moraliteit, hebben de motivatie om burgers en bedrijven zo goed mogelijk te helpen, ondanks de ingewikkelde regels en bureaucratische verantwoordingsprocessen (veelal gericht op juridische rechtmatigheid en financiële efficiency) waarmee zij te maken hebben (Zacka 2017). Zij verbinden politiek met de burger. Daar zou veel beter gebruik van kunnen worden gemaakt. Ten eerste door deze ambtenaren meer handvatten en ruimte voor beslissingen te geven om de publieke dienstverlening zo menselijk mogelijk te maken. Daarbij gaat het om hardheidsclausules en vereenvoudiging van wet- en regelgeving om de menselijke maat te kunnen toepassen. Geef publieke dienstverleners de ruimte om hun werk beter te kunnen doen in het belang van burgers en bedrijven. Ten tweede, en dat kan helpen bij het agenderen van het eerste, is het nodig dat publieke dienstverleners signaleren en agenderen waar wetgeving en uitvoering aangepast moeten worden. Teveel informatie blijft hangen op de werkvloer en komt niet op de bestuurlijke en politieke tafels terecht, waardoor knellende regelgeving niet wordt opgelost. Dit hoor ik vaak bij werkbezoeken aan de uitvoeringsdiensten waar de

IBTD toezicht op houdt. Het vraagt om zelfbewuste uitvoeringsorganisaties die tegenspraak en tegenmacht leveren en hun inzichten rechtstreeks met bijvoorbeeld de Tweede Kamer zouden moeten kunnen delen. Bij zelfbewuste uitvoeringsorganisatie hoort overigens ook dat zij zelf de wet- en regelgrenzen opzoeken om maatwerk te leveren in de dienstverlening en niet te snel zich neerleggen bij een stelling dat iets niet kan of mag.

Dan de inspecties. Traditioneel zien inspecties toe op de naleving van wetten en regels door bedrijven en (publieke) instellingen. Dit nalevingstoezicht blijft van belang, maar sinds de WRR (2013) ruim tien jaar geleden de term reflectief toezicht introduceerde is de opdracht voor inspecties verbreed. Inspecties halen voortdurend informatie op uit de samenleving, lopen dagelijks rond in al die bedrijven en instellingen die te maken hebben met wet- en regelgeving en de problemen in de uitvoering. Daarmee hebben ook inspecties een verbindende rol tussen samenleving enerzijds en politiek en beleid anderzijds. Hun reflectieve rol kan gebruikt worden om blinde vlekken in Den Haag zichtbaar te maken en te agenderen. Hun inzichten kunnen benut worden om ambtelijke beleidsvoorbereiding en politieke besluitvorming te ondersteunen.

Bovendien zijn inspecties zich meer bewust geworden van hun opdracht om onzichtbare publieke belangen zichtbaar te maken en om tegenkracht en tegenwicht te bieden aan de mechanismen in Den Haag die gericht zijn op incidenten en kortetermijnbelangen. Zij formuleren hun opdracht met het burgerperspectief als vertrekpunt en zoeken de relaties met maatschappelijke organisaties, zoals raadslieden, vakbonden en ouderenbonden. Het Staatstoezicht op de Mijnen, bijvoorbeeld, voert huiskamergesprekken om te leren wat veiligheid voor mensen in Groningen betekent. De inspectie belastingen, toeslagen en douane betreft burgers bij onderzoeken en andere toezichtinterventies. Het zijn lessen die inspecties geleerd hebben uit de Gaswinningsaffaire in Groningen en het toeslagenschandaal. Net als publieke dienstverleners hebben inspecties de positie om onpartijdig problemen van burgers in beeld te brengen en de verbinding van Den Haag met de samenleving te versterken.

Afstanden verkleinen ten dienste van de politieke functie

In een kritisch proefschrift stelt Josine Teeuw (2023) dat visie en deskundigheid uit Den Haag zijn verdwenen. Er wordt ad-hoc-beleid gevoerd met het oog op de korte termijn, niet met visie op de lange termijn. De wijze waarop ambtelijke sturingsmechanismen werken staan te veel ten dienste van korte termijnbeleid. De vraag is dan hoe de maatschappelijke kennis van uitvoeringsorganisaties en inspecties gebruikt kan worden in het proces van advisering aan de politiek (bewindslieden en parlement). Dat vraagt om het verkleinen van de afstanden in de Haagse sturingsdriehoeken.

Het denken in driehoeken helpt bij het definiëren van verantwoordelijkheden, van verschillende functies die vervuld worden. De politieke functie is een andere dan de ambtelijke, en de rol van de uitvoerder een andere dan die van de beleidsmaker. Wat niet helpt is dat er daarmee afstand wordt gecreëerd tussen verschillende rollen en er soms een hiërarchische verhouding lijkt te bestaan, die er niet zou moeten zijn.

Nog eens de driehoeken dan. De politiek – bewindslieden en parlement – gaat over het definiëren van het publieke belang. Maar de Kamer maakt zich voor informatie over de uitvoering afhankelijk van de departementen. Aan de departementen worden vragen gesteld, schriftelijk en mondeling, over allerlei zaken die in de uitvoering spelen. En het debat wordt met de bewindslieden gevoerd. Waarom is er niet veel directer contact tussen Kamer en uitvoering, zodat de Kamer uit eerste hand te horen krijgt welke knelpunten er zijn? Ook voor de inspecties, wat al beter maar nog onvoldoende is geregeld, is het belangrijk om direct contact te hebben met de Kamer. Door deze afstanden te verkleinen ontstaat er meer ruimte voor het agenderen van verbetering en vereenvoudiging van wetgeving en van structurele knelpunten in de uitvoering. En hoeft het parlementaire debat minder te gaan over incidenten. In de driehoek politiek, beleid en uitvoering komen politiek en uitvoering dicht bij elkaar te staan - en hetzelfde geldt voor inspecties. Dit versterkt de signalerende en agenderende functies van uitvoeringsorganisaties en inspecties. Signalen uit de samenleving worden veel directer verbonden met de politiek.

Signaleren en agenderen is één ding, waar het echt om gaat is het veranderen van beleid en wetgeving ten dienste van burgers en bedrijven. Hier spelen de twee andere driehoeken een rol. In de driehoeken beleid, uitvoering, toezicht en eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer is een hiërarchische verhouding verondersteld. Uitvoering voert opdrachten uit en inspecties controleren achteraf. Beide zitten niet vanzelfsprekend aan tafel bij beleidsontwikkeling, dat is namelijk de taak van de beleidsdepartementen. De driehoek eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer zou ik het liefst fundamenteel ter discussie willen stellen, met name de merkwaardige hiërarchie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Waarom wordt een uitvoeringsorganisatie slechts gezien als opdrachtnemer? Wanneer er in de praktijk problemen zijn met wetgeving, zouden uitvoeringsorganisaties juist de opdrachtgever moeten zijn. Zij zouden departementen de opdracht moeten kunnen geven om nieuwe wetgeving te ontwikkelen. Nu blijft het vaak bij het schrijven van knelpuntenbrieven - de signalerende functie - waarna afgewacht moet worden of die politieke opvolging krijgen.

Dat brengt ons bij de driehoek beleid, uitvoering, toezicht. Geleidelijk aan is het inzicht ontstaan dat deze onderscheiden ambtelijke rollen gezamenlijk en gelijkwaardig nodig zijn voor het ontwikkelen van beleid en wetgeving. Uitvoeringsorganisaties en inspecties leveren waardevolle inzichten vanuit de samenleving. Zij spreken burgers en bedrijven. Zij moeten het expliciet als hun opdracht zien om de samenleving zichtbaar te maken in Den Haag. Maar dat moet niet bij signaleren en agenderen blijven. Zij moeten, met onderscheidende verantwoordelijkheden, aan tafel zitten bij de ontwikkeling van beleid en bij de vereenvoudiging van wet- en regelgeving. Gezamenlijk kunnen zij tot de beste advisering komen aan bewindslieden en Kamer.

Dat is niet eenvoudig, want de sturingsdriehoeken hebben tot ingesleten patronen en processen geleid. Vooral de driehoek eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer is sterk geïstitutionaliseerd. Dat heeft geleid tot veel bestuurlijke drukte, verantwoording en veel ondersteunende ambtenaren die elkaar allemaal bezighouden in een achterhaalde rolverdeling. Misschien moeten we deze driehoek afschaffen, waardoor de driehoek beleid, uitvoering en toezicht meer ruimte krijgt. Want deze laatste is te vrijblijvend en afhankelijk

van departementale culturen en gebruiken. Zowel structuur als cultuur zijn hier dus een uitdaging. Het veranderen van de ambtelijke sturing en processen is cruciaal om de problemen van de samenleving op de bestuurlijke en politieke tafels te krijgen. Naast signalering en agendering kan politieke advisering over beleid en wetgeving dan beter verbonden worden aan de maatschappelijke uitdagingen.

Uiteindelijk gaat de politiek over het richting geven aan het publieke belang en daarmee over beleid en wetgeving. De politieke mechanismen scoren, profileren en polariseren veranderen we niet. Dat is aan de politiek zelf. Het is aan ons als ambtenarij om na te denken over hoe we de politiek beter kunnen adviseren over de opties die de politiek heeft bij het aanpakken van maatschappelijke opgaven. Hoe kunnen wij ons werk zo vormgeven dat de politiek weer beter in staat is om de politieke functie uit te voeren? Dat moeten we doen door als ambtenarij zelf de samenleving beter te leren kennen en de Haagse systeemwereld te verbinden met de leefwereld van mensen. Misschien zouden we allemaal eens een middag moeten doorbrengen met de mensen van Onzichtbaar Den Haag?

Literatuur

Kustaw Bessems (2024), Stuurloos. Wegwijzers voor een land op drift.

Bernard ter Haar (2024), Meer ambtelijk en politiek lef nodig om publiek uitvoering vlot te trekken, ESB, 21 mei.

IBTD (2022), Startpunt voor dialoog. Eerste observaties van de Inspectie belastingen, toeslagen en douane.

IBTD (2023), Knelpunten opgehaald uit de praktijk van sociaal raadslieden.

Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en dienstverlening (2024), Blind voor mens en recht.

Staatscommissie Rechtsstaat (2024), De gebroken belofte van de rechtsstaat. Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger.

Josine Teeuw (2023), Ik wil er niets van weten. Hoe visie, kennis en tijd uit Den Haag zijn verdwenen.

Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2021), Klem tussen Balie en Beleid.

Sandra van Thiel (2020), Leren loslaten. 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties.

Herman Tjeenk Willink (2023), Het tij tegen. De democratische rechtsorde als fundament.

WRR (2013), Toezien op publiek belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht.

WRR (2017), Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid.

Bernardo Zacka (2017), *When the State meets the Street. Public Service and Moral Agency.*

Bart Snels is inspecteur-generaal van de Inspectie belastingen, toeslagen en douane.

Over de vitalisering van bureaucratie en sturingsinnovatie⁸⁴

Albert Jan Kruiter

1. Analyse: zelfreferentialiteit en maatschappelijke problemen

‘In de diepte is het stil’. Zo heet het paper dat de aanleiding van dit schrijven is. De auteurs van dat paper vragen zich af hoe het kan dat het politiek-bureaucratische complex in Nederland steeds opnieuw dezelfde fouten lijkt te produceren.

Zelfreferentialiteit zien de auteurs als een belangrijke oorzaak. Juristen, financials en ICT-ers veranderen alleen op hun eigen voorwaarden. Als een wet verandert, als jurisprudentie verandert (juristen), als een begrotingssystematiek of een rekenregel verandert (financials) of als technologie of een algoritme verandert (ICT-ers). Dat betekent vooral ook dat ze niet veranderen op voorwaarden van een van de andere beroepsgroepen. Juristen zullen de wet niet anders interpreteren omdat de begrotingssystematiek verandert, bijvoorbeeld. Maar vooral ook: Over het algemeen zullen deze beroepsgroepen niet veranderen omdat er iets in de samenleving verandert. Omdat schulden toenemen. Of het aantal uithuisgeplaatste kinderen. Als het woningtekort toeneemt. Of het aantal daklozen. Dat ligt niet zozeer aan die beroepsgroepen zelf, maar is meer een gevolg van hoe we het stelsel hebben ingericht.

Deze zelfreferentialiteit en de gevolgen daarvan bieden een diep inzicht in veranderingen in het sociale domein. Immers in het sociale domein staat vaak de inhoud voorop, het maatschappelijke vraagstuk, de maatschappelijke opgave. Of het nu gaat om de Integrale Zorgakkoorden (gezondheid), de Hervormingsagenda jeugd (preventie), de Toekomstscenario’s jeugdbescherming (veiligheid), de nieuwe participatiewet (de menselijke maat), de hersteloperatie KOT (herstel), de plannen voor de ouderenzorg (personeelstekort), steeds staat een maatschappelijk doel voorop.

En steeds besteden overheden en maatschappelijke partners te weinig aandacht aan ‘de diepte’ van het systeem en het stelsel, aan ‘de buik van de bureaucratie’ om het wat plastischer te formuleren.

Dat leidt ertoe dat iedere poging tot verandering uiteindelijk strandt in oude wet- en regelgeving, bestaande financieringsarrangementen en inkoopregels, aloude discussies over privacy en het delen van informatie of ‘dwingende’ en verouderde ICT: ‘computer says no’.

Aan de IZA tafels, bijvoorbeeld, worden overal in het land voorstellen gedaan om mensen gezonder te laten leven. Bijvoorbeeld door te investeren in bestaanszekerheid. Zo zou het aflossen van schulden stress verlagend werken en een afname van de vraag naar GGZ zorg bewerkstelligen. Maar verzekeraars stellen dat ze daar niet in mee kunnen gaan omdat ze

⁸⁴ Dit working paper is gebaseerd op meerjarig actieonderzoek naar sturingsinnovatie in NPLV gebieden door het Instituut voor Publieke Waarden

niet mogen investeren in die voorstellen vanwege de zorgverzekeringswet. Immers, preventie staat niet omschreven als 'zorg' in die wet. Laat staan het aflossen van schulden. Dus komt een verdere integratie van het zorgdomein en het sociale domein niet tot stand. Ten koste van de maatschappelijke problematiek.

In de jeugdbeschermingsketen stukt innovatie omdat de Raad voor de Kinderbescherming de veiligheid van kinderen niet kan garanderen als partijen samen innoveren. De RvdK vermoedt dat ze niet aan hun wettelijke taak kunnen voldoen als andere waarden dan veiligheid ook een rol spelen. Waarden die voor ketenpartners belangrijk zijn. Gezondheid bijvoorbeeld, of educatie. De RvdK voert een wettelijke maatregel uit die haar beperkt in samenwerkingsmogelijkheden met wijkteams, jeugdteams, basisscholen, consultatiebureaus, de politiek, woningbouwcorporaties, etc.

Het aantal kinderen dat niet naar school kan omdat ze niet in het passend onderwijs passen, blijft stijgen. Samenwerkingsverbanden van scholen in het primaire onderwijs en het secundaire onderwijs moeten dat passend onderwijs organiseren. Daarvoor krijgen ze middelen van het ministerie van OCW. Maar voor een groeiend aantal kinderen lukt dat niet. Terwijl ze thuis zitten ontwikkelen ze steeds meer problemen waar jeugdzorg voor nodig is. Gemeenten moeten die jeugdzorg organiseren en betalen, maar gemeenten gaan niet over de kwaliteit van het onderwijs. Wel groeien de financiële tekorten van gemeenten juist ook op dit vlak.

Woningbouwcorporaties blijven ondanks de woningnood 60% van hun eengezinswoningen toewijzen aan eenpersoonshuishoudens. Niet omdat dat verstandig is, maar omdat de toewijzingsystematiek zo geregeld is.

Mensen die zich vrijwillig inspannen voor hun buurt en op die manier 'participeren', mogen vanuit de participatiewet niet meer dan 150 euro per maand vrijwilligersvergoeding krijgen. Ook al leidt die participatie uiteindelijk tot een vaste baan.

Of het nu gaat om werk, inkomen, schulden, zorg, wonen of onderwijs: de maatschappelijke problemen stapelen zich zienderogen op. Toch voelen veel verantwoordelijken zich niet bij machte om er iets aan te doen. Het zijn 'de regels', 'het geld', 'de kpi's', of 'de afspraken' die voorkomen dat oplossingen duurzaam aanslaan.

Dat geldt vooral het moment dat er 'domein overstijgend' gewerkt moet worden. Tussen jeugdzorg en onderwijs bijvoorbeeld. Of tussen armoede, inkomen en wonen. Of tussen veiligheid en bestaanszekerheid. Tussen de domeinen waar de ministeries van VWS, SZW, OCW, VenJ en BZK samen met gemeenten en woningbouwcorporaties en verzekeraars voor verantwoordelijk zijn, kortom.

Dus blijft verandering incidenteel, want projectmatig. Experimenten kunnen incidenteel gefinancierd worden met Specifieke Uitkeringen (de zogenaamde Spuks). Experimenteerwetten maken tijdelijke uitzonderingen mogelijk. Innovatieprogramma's duren zolang als de tijdelijke financiering dat toelaat.

Maar het staande systeem blijft bestaan. Een systeem dat grotendeels in de vorige eeuw is ontwikkeld. Een systeem dat ook niet meer past op de maatschappelijke vraagstukken van deze tijd. In andere woorden: maatschappelijke innovatie kan niet duurzaam plaatsvinden, zonder dat het bureaucratische systeem duurzaam verandert. Onze veronderstelling is dat dat alleen kan als we de zelfreferentialiteit duurzaam doorbreken. Hieronder verkennen we hoe dat moet.

2. Verdieping: Afgestompte bureaucratie

Daarvoor moeten we eerst de diepte van het systeem in. Wat verstaan we onder dat 'systeem'? In de kern is bureaucratie ontworpen om impact te maken. Impact in de vorm van verandering in de samenleving. Die verandering kan bestaan uit inkomen, zorg, wonen, werk, onderwijs, etc. Op die manier bekeken kunnen we bureaucratie opvatten als een verzameling van sturingsinstrumenten om verandering in de samenleving te bewerkstelligen. We onderscheiden de volgende sturingsinstrumenten:

- **Wet en regelgeving:** met wetten en regels kun je verbieden, gebieden, verplichten, kortom sturen. Bovendien kan de staat naleving afdwingen met behulp van het geweldsmonopolie. Rules are tools, populair gezegd. Wetten en regels vormen een zeer krachtig sturingsinstrument om publieke waarden te realiseren.
- **Geld:** Geld is een zeer krachtig sturingsmiddel om als overheid impact te maken in de samenleving. Overheden kunnen mensen met geld verleiden om dingen juist wel of niet te doen, om bepaald gedrag wel of niet te vertonen. Met verschillende financierings- en bekostigingsinstrumenten kunnen overheden financiële prikkels inbouwen om bepaalde waarden als solidariteit, vrijheid en gelijkheid kracht bij te zetten.
- **Accountability:** Het afleggen van verantwoording over besteedde middelen is een ander belangrijk sturingsinstrument. Zijn publieke middelen effectief besteed? Hebben wet- en regelgeving en publieke geld hun doel gediend? Zijn Beleidsdoelen gehaald? De manier waarop overheden deze accountability organiseren (welke kpi's, welke data, welke methoden) stuurt de interventie en het effect. Om die reden is accountability ook een zeer krachtig sturingsinstrument.
- **Governance en organisatie:** daarnaast is de manier waarop publieke besluitvorming is georganiseerd, wie er wel en niet mag mee praten, wie er toezicht houdt, en wie de kwaliteit bepaalt van belang. De manier waarop publieke dienstverlening is georganiseerd (centraal of decentraal? Digitaal of analoog?) hangt zeer sterk samen met de effectiviteit ervan.
- **Communicatie:** Tot slot zien we met name de laatste jaren communicatie (al dan niet digitaal via sociale media) als een belangrijk sturingsinstrument. Met een groeiend aantal communicatieadviseurs proberen publieke organisaties hun boodschap aan de vrouw of man te brengen. Communicatie is daar een krachtig instrument voor. Je kan er mensen mee verleiden en overtuigen.

Ten behoeve van dit verdiepende working paper vatten wij bureaucratie op als een functie van wet- en regelgeving, geld, accountability, governance en organisatie en communicatie.

Of: met behulp van deze bureaucratische sturingsinstrumenten kunnen overheden publieke waarden realiseren in de samenleving. Wel stuiten we op een aantal problemen. Ten eerste kennen de theoretische positieve eigenschappen van de sturingsinstrumenten die we hierboven beschreven een aantal praktische schaduwzijden:

- Wet- en regelgeving

We kennen zeer veel verschillende wetten, regels, amvb's, richtlijnen, werkinstructies, etc. Niet zelden botsen die regels in wetten met elkaar in de praktijk. Bovendien geldt het adagium 'ken de wet', al lang niet meer voor de mensen die zelf met die wetten en regels moeten werken. 'Het mag niet van de wet', klinkt regelmatig, terwijl daar geen enkele juridische grondslag voor is. Vaak is het vooral een teken van een gebrek aan overzicht van welke wetten en regels er allemaal op een casus of vraagstuk van toepassing zijn. Om maar niet onrechtmatig te handelen, wordt er dan überhaupt niet gehandeld. Wat vervolgens weer contra legem kan zijn en onrechtvaardigheid produceert. Ergo:

We zien door de rechtmatigheid de rechtvaardigheid niet meer.

- Financiering en bekostiging

Naast heel veel wetten en regels bestaan er ook heel veel verschillende geldstromen. Zowel als het gaat om structurele financiering (Als hoofdstromen in het sociaal domein zien we al onderwijs, gezondheidszorg, jeugdzorg, werk en inkomen, maatschappelijke ondersteuning, volkshuisvesting, etc) als om incidentele financiering. Elk zichzelf respecterend beleidsdomein kent meerdere experimenteerprogramma's met dito projectsubsidies. Daarnaast bestaan er sinds een aantal jaren meer dan 1000 zogenaamde specifieke uitkeringen, oftewel spuks. Door een gemiddelde basisschool stromen inmiddels meer dan 15 financieringsstromen. Daar komt bij dat in het sociale domein vrijwel alles 'pxq' gefinancierd is. Overheden kopen in zorg en sociale zekerheid vooral inspanning in. En niet zozeer resultaat.

Dat, gekoppeld aan de hoeveelheid geldstromen, leidt ertoe dat er niemand feitelijk meer 'stuurt' met geld. Vooral ook omdat veel financieringsstromen niet op elkaar afgestemd zijn en tegengestelde financiële prikkels veroorzaken. Ergo:

We zien door het geld het rendement niet meer.

- Accountability

Dan de zogenaamde 'verantwoordingsbureaucratie'. Publieke organisaties hanteren allerhande opgelegde en zelfopgelegde key performance indicatoren (kpi's) om bij te houden wat er met al die verschillende geldstromen is gebeurd. 750 kpi's sociaal domein voor een verschillende gemeente is geen uitzondering. Maar omdat overheden vooral 'inspanning' inkopen en geen 'resultaat', meten we vooral wat er gebeurd is. Niet wat het resultaat daarvan is. Laat staan wat de outcome of impact van iets is. Ondanks 'smart' aanpakken en 'de bedoeling' die 'centraal' staat, zien publieke organisaties het afleggen van verantwoording vooral als een administratieve last. Niet als een manier om maatschappelijke impact te maken. Een hele eenvoudige relevante vraag als, 'wat is het effect van armoede op de veiligheidssituatie van kinderen?' of 'interveniet de jeugdbescherming meer bij

mensen met een uitkering', kan daardoor niet zomaar beantwoord worden. Als die al gesteld wordt. Ergo:

We zien door de KPI's het resultaat niet meer.

- Governance en organisatie

De schaduwzijde van de governance en organisatie van een vraagstuk zien we terug in het exemplarische voorbeeld van het aantal 'tafels' dat georganiseerd wordt. Of dat nu WOZO tafels zijn, of IZA tafels, of GALA tafels, of Brede Regie Tafels, of Jeugdbeschermingstafels. Over het algemeen zit iedereen (van financier tot aanbieder) om tafel, behalve de leerling, de patiënt, de uitkeringsgerechtigde, de woningzoekende. Beleid- en besluitvorming en zelfs uitvoering gaat nog steeds over mensen en wordt niet gemaakt met mensen. Ergo:

We zien door de overleggen de mensen niet meer.

- Communicatie

Tot slot zien we als schaduwzijde van 'communicatie' als sturingsinstrument dat vooral de politiek-ambtelijke sensitiviteit dominant is geworden in de politieke communicatie, niet zozeer de ambtelijk-maatschappelijke sensitiviteit. Bedoelingen worden gecommuniceerd, niet zozeer realiteiten. Opvattingen, niet zozeer feiten. Dat gaat ten koste van communicatie als sturingsinstrument. Daar komt bij dat erop zeer veel verschillende plekken op verschillende manieren gecommuniceerd wordt. Ergo:

We zien door de communicatie de boodschap niet meer.

Samenvattend zien we een systeem dat we conventioneel 'bureaucratie' noemen en dat steunt op de zelfreferentiele domeinen van regels, geld en techniek. Als we inzoomen op die domeinen dan zien we een aantal sturingsinstrumenten die zichzelf verminderd effectief zijn. Dat kan een gevolg zijn van zelfreferentialiteit. Daar komt bij dat niemand 'in samenhang' lijkt te sturen op de verschillende sturingsinstrumenten. Ook dat kan een gevolg zijn van zelfreferentialiteit. Oftewel: zelfreferentialiteit leidt er toe dat je het afstompen van je eigen sturingsinstrument niet ziet, en dat je ook het afstompen van andere sturingsinstrumenten niet ziet. Wel leidt het tot een afnemend sturingsvermogen van de overheid dan wel de publieke sector als geheel. In het laatste afsluitende deel van dit working paper zoeken we naar een oplossingsrichting voor dit fenomeen dat we afgestompte bureaucratie zullen noemen.

3. Remedie: Vitalisering bureaucratie door sturingsinnovatie

Hierboven formuleerden we de veronderstelling dat zelfreferentiele beroepspraktijken in het openbaar bestuur samenhangen met het 'afstompen' van belangrijke sturingsinstrumenten. Als die veronderstelling klopt dan leidt dat tot een minder effectieve overheid. Het opnieuw 'scherpen' van deze afgestompte instrumenten zou kunnen leiden tot een herstel van die effectiviteit. Maar dat veronderstelt wel dat de samenleving nog een op zelfde manier in elkaar steekt als in de tijd dat 'bureaucratie' en daarmee deze instrumenten in de moderne tijd werden geïntroduceerd (rond de vorige eeuwwisseling) en ze tot wasdom kwamen (na de Tweede Wereld Oorlog). Dat is geenszins het geval. We

zullen de instrumenten dus niet zozeer moeten 'slijpen' maar moeten aanpassen aan deze tijd.

Niet zozeer een stelselwijziging, of een organisatieverandering, maar sturingsinnovatie dus. We zien de volgende veranderingen van de beschreven afgestompte sturingsinstrumenten voor ons:

1. Wetten: Harmoniseren van wetgeving in plaats van weer een nieuwe wet

We hebben te veel wetten en regels. Het harmoniseren van die wetten per domein kan dan soelaas beiden. Dat kan sectoraal, maar ook territoriaal. De integrale verordening sociaal domein waarmee de gemeente Terneuzen werkt mag een goed voorbeeld heten van sectorale integratie. De Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet zijn in die verordening verdisconteerd. De in aanmaak zijnde Wet Bijzondere Maatregelen Grootstedelijke Problematiek is een voorbeeld van territoriale integratie. Binnen een bepaald gebied mogen gemeenten aan de slag met het samenvoegen van beleid, programma's en ook wetgeving.

2. Geld: Bureaucratievrij geld en revolverende fondsen in plaats van pxq -financiering en tientallen potjes

Het ontschotten van budgetten is een andere manier om te innoveren. Het samenvoegen van geld om effectiever te sturen. Dat kan bijvoorbeeld met een resolverend fonds: als een investering geld oplevert, kan dat rendement weer aangewend worden voor de verbreding of uitbreiding van de aanpak. Juist het creëren van 'een pot geld' voorkomt discussies over wie er investeert en waar het rendement valt. Als we de schulden in een flat afkopen, waardoor mensen minder zorg nodig hebben, kan dat zorgrendement weer aangewend worden voor de volgende flat. In Arnhem worden daar de eerste stappen mee gezet. Bureaucratievrijgeld gaat dus niet alleen om het ontschotten van middelen, maar ook om het revolverend investeren van die middelen. Het gaat dan veel meer om investeren, dan om bekostigen.

3. Accountability: Outcome en impact monitoring in plaats van 650 input kpi's

Veel managementinformatie is gebaseerd op input, throuput en output kpi's. Outcome en impact worden nauwelijks gemeten. Monitoring en dashboarding op basis van outcome en impact is van belang omdat we anders niet weten of ontschotte middelen en geharmoniseerde wetten ook daadwerkelijk leiden tot meer effect. Niet in termen van inspanning, maar in termen van resultaat. De trend om 'brede welvaart' in kaart te brengen die SCP en andere planbureau's aanjagen is in die zin een hoopvolle stap. Hetzelfde geldt voor het dashboard 'Zichtbare Wijken' waarin veel KPI's vanuit verschillende domeinen territoriaal als betekenisvolle data worden gecombineerd.

4. Governance: Samen met mensen

Het betrekken van mensen bij het oplossen van de problematiek die ze ervaren is een belangrijke manier om tot kwalitatief hoogwaardige en gedragen oplossingen te komen. Dat kan als individu, maar met name het betrekken van groepen mensen bij gemeenschappelijke uitdagingen is van belang. Vooral omdat het sociale domein vrijwel

alleen bestaat uit individuele voorzieningen. Als een groep bewoners niet kan werken omdat er een wachtlijst is bij de kinderopvang, kunnen ze dan zelf een kinderopvang starten? Kan een groep bewoners die allemaal schulden hebben bij dezelfde verzekeraar, corporatie en gemeente een gezamenlijk bod doen tegen finale kwijting? Wat zouden buurtbewoners bedenken als ze gevraagd wordt om eenzaamheid te bestrijden in hun wijk? Naast het harmoniseren van wetgeving, het ontschotten van budgetten, het verbreden van Accountability is het betrekken van bewoners bij de oplossingen voor de problemen die ze ervaren een belangrijke instrumentele vernieuwing.

5. Communicatie: Maatschappelijke communicatie in plaats van politieke communicatie

Niet de communicatie van politiek of beleid richting burger zou voorop moeten staan, maar de communicatie over de buurten en wijken waar mensen wonen. Hoe hoog is de armoede? Hoeveel kinderen staan onder toezicht van jeugdzorg? Hoeveel eenzaamheid is er in de wijk? Hoeveel ouderen wonen er die zorgbehoevend zijn maar op een wachtlijst staan? Hoeveel thuiszitters passend onderwijs? Hoeveel voortijdig schoolverlaters zijn er? Hoeveel mensen hebben psychische problemen? Het communiceren over problemen kan emanciperend werkend. In ieder geval kunnen overheden beter communiceren wat ze alleen niet meer aankunnen (gezien de wachtlijsten, de personeelstekorten, etc). De samenleving weet dan in ieder geval waar het zinnig initiatief kan nemen.

Wat deze vijf voorstellen delen is dat ze een poging doen om sturingsinstrumenten door te ontwikkelen voor deze tijd. Daarmee kunnen ze meer vatbaar worden voor de ontwikkelingen in de samenleving. Het harmoniseren, ontschotten, impact meten, mensen betrekken, en maatschappelijk communiceren maakt instrumenten 'open'. Wie ontschot budgetteert kan andere financieringsstromen moeilijk links laten liggen. Wie wetten harmoniseert zal zich ook rekenschap moeten geven van andere juridische stelsels. Wie op brede welvaart monitort zal ook andere outcome-indicatoren moeten meewegen. Wie bewoners betreft zal per definitie plannen te horen krijgen die niet aan andere 'tafels' te horen zijn. Wie maatschappelijk communiceert, zal ook maatschappelijke communicatie terugkrijgen.

Daarnaast dwingen de instrumenten in deze nieuwe vorm tot een verhouding met anderen instrumenten. Geharmoniseerde wetten werken niet zonder ontschotte budgetten. Ontschotte budgetten werken niet zonder outcome en impact accountability. En als we governance en organisatie blijven inrichten zonder de mensen om wie het gaat en daar politieambtelijk over blijven communiceren, gaat het geheel niet werken. In andere woorden, de doorontwikkeling van instrumenten brengt ze ook weer in verband met elkaar.

Tot slot gaan we terug naar de aanleiding van dit schrijven. In het essay 'In de diepte is het stil', definiëren de auteurs een aantal zelfreferentiele beroepspraktijken als verklaring voor het feit dat bureaucratie geneigd is oude fouten steeds opnieuw te herhalen. Iedere poging tot herstel kopieert zo de fouten van de oorspronkelijke kwaal. Hierboven hebben we geprobeerd die gedachte te verdiepen. Reflexiviteit is de enige oplossing voor zelfreferentie. De auteurs wijzen op feedbackloops als oplossing voor het doorbreken van

zelfreferentiele systemen. Als we het instrumentele perspectief dat we hierboven schetsten volgen, dan kunnen de vernieuwde sturingsinstrumenten dienen als die ‘feedback loops’. Immers, wie wetten harmoniseert, ontschot budgetteert, op outcome en impact monitort, mensen centraal stelt en maatschappelijk communiceert kan niet anders dan permanent en direct geconfronteerd worden met de ongewenste effecten van zijn of haar eigen goede bedoelingen en dito interventies. Daarnaast zorg het ‘open’ karakter van deze doorontwikkelde sturingsinstrumenten er in theorie voor dat ze een feed back loop voor elkaar kunnen vormen. Juristen, financials, auditors, managers en communicatieadviseurs zullen sneller ontdekken als instrumenten van een ander niet werken.

Uiteraard kan deze sturingsinnovatie niet alles afhangen van professionals of zelfreferentiele doelgroepen. Zonder gemeenteraden in hun kader stellende en controlerende rol te betrekken zal er weinig veranderen. Sturingsinnovatie zal ook in de kaders en de manier van controleren verwerkt moeten worden. Hetzelfde geldt voor de rol van de Tweede Kamer. Ook zullen rechters en toezichthouders een andere rol moeten spelen. Dat betekent ook dat de bovenstaande voorstellen niet op korte termijn uitgevoerd kunnen worden.

IPW werkt op verschillende manieren in de praktijk aan het door ontwikkelen van deze instrumenten. Ook daar zullen onverwachte effecten van goede bedoelingen en instrumenten optreden. Dat is belangrijke input om de bovenstaande veronderstellingen in de praktijk te laten werken. Want dat overheden anders moeten leren sturen, en dat er in de praktijk nog weinig beeld bestaat van hoe dat moet (er bestaan wel veel beelden bij hoe het niet moet) staat buiten kijf. Daarvoor moeten we ook in praktische zin nog verder de diepte in.

De Kompaan en het recht

Arthur Ringeling⁸⁵

Een van de suggesties die de werkgroep in haar rapport ‘Chaos en onrecht in het sociale domein’ doet is de vorming van een hulporganisatie voor burgers, aangeduid als de Kompaan. Volgens de voorstellers is het een organisatie die niet tegenover de burger, maar ‘...ten dele aan de zijde van de burger staat’. Het is een regionale organisatie die in het leven wordt geroepen door uitvoeringsorganisaties en gemeenten samen. Zij handelt, op basis van een mandaat dat zij van die organisaties krijgt, complexe gevallen af. De Kompaan neemt de eindbeslissing in concrete gevallen die voor de burger van voldoende belang zijn. Die beslissing heeft het karakter van een vaststellingsovereenkomst waardoor verdere juridische procedures achterwege blijven. Toezicht op deze organisatie heeft een publiek en binnenstatelijk karakter en is mede een gevolg van maatschappelijke discussie.

Het is duidelijk dat de auteurs proberen om ergerlijke misstanden zoals die zich in voorbije decennia bij de uitvoering van overheidsbeleid hebben voorgedaan te voorkomen. Die misstanden kunnen nauwelijks onderschat worden. Wij zijn het Kantiaanse ideaal (vgl. Willascheck 2024) kennelijk uit het zicht verloren: de burger dient niet als middel, maar als doel te worden behandeld. Of zoals Scheltema (2018, p. 120) het formuleert:

“De democratische staat is bedoeld om de burger zo goed mogelijk te dienen. De burger staat daarin centraal: zijn inzichten en belangen moeten richtinggevend zijn, en niet die van de overheid, van een heerser of van de machtigen in de samenleving”.

Die onvoorwaardelijke morele eis van het handelen geldt ook voor degenen die in de publieke sector werken. De opdracht volstaat niet noch is het een excuus voor immoreel handelen, een wit voetje halen bij de bewindspersoon al evenmin. Het uitvoeren van de wet is geen mechanistische aangelegenheid, maar een normatief proces dat onder deugdelijke controle staat van door de beslissers onafhankelijke beoordelaars.

De scheiding van beleid en uitvoering, zo luidt de analyse in het rapport, heeft er toe geleid dat de menselijke maat werd verdrongen door systeemlogica. Maar als enige verklaring volstaat dat niet. Het kan ook het gevolg zijn van het dominante politieke inzicht dat de beste overheid een kleine overheid is wat daarvan ook de consequenties mogen zijn. De publieke sector is in de voorbije decennia willens en wetens afgebouwd uit de overtuiging dat in die sector weinig goeds kon worden geleverd. Wat Schuyt (2023, p. 321) zo treffend noemt, wij ontzorgden de verzorgingsstaat. Publieke investeringen liepen terug. Overheden privatiseerden dat het een aard had en lieten dilettanten toe op terrein als onderwijs, arbeid en zorg. Met de consequenties van dat streven worden we nu geconfronteerd.

⁸⁵ Dit paper was niet tot stand gekomen zonder de steun en de kritiek van Anna van Rooij en de redactiecommissie (‘speaker not included’) waarvoor mijn hartelijke dank.

Met de Kompaan wordt als het ware een arbiter benoemd om de onderlinge strijd van overheidsorganisaties waarvan burgers het slachtoffer worden, te vermijden. Zoals Witteveen (2014, p. 382) schrijft:

“Burgers willen rechtvaardigheid in het concrete geval, maar de bureaucratie kan die niet geven. In dit rapport wordt die stelling herhaaldelijk geïllustreerd”.

De auteurs van het rapport stellen zich echter niet tevreden met de constatering dat die onmacht nu eenmaal de tragiek van het publieke handelen is. Zij wensen niet met hun handen over elkaar te blijven zitten. Hun positie is, gelet op de eigenschappen van de democratische rechtsstaat, goed verdedigbaar en heeft in het verleden ook tot handelen geleid. Burgers hebben meer platforms gekregen voor aanwezigheid in het publieke domein. Administratieve rechtsspraak en de ombudsman zijn daar voorbeelden van. Dat heeft de misstanden waar het rapport aan refereert echter niet kunnen voorkomen. Dus verdient het voorstel van de Kompaan even sympathiserende als kritische aandacht. In deze bijdrage doe ik dat vanuit het gezichtspunt van publieke waarden.

In het rapport wordt terecht uitvoerig aandacht besteed aan de waardengeladenheid van het publieke handelen. Want waarden spelen in het publieke domein een cruciale rol (Ringeling 2017). Zelfs de zogeheten neutrale staat is een stapelplaats van waarden, zo niet in de intenties van de beslissers dan wel in de consequenties van het politieke handelen. Over die waarden bestaat naast matige overeenstemming grote verschillen van inzicht en opvatting. Niet dat de politieke gedachtenwisseling altijd even grote bewondering oproept, maar noodzakelijk is zij wel om te bezien waar overeenstemming mogelijk is.

Voor de behandeling van al die publieke waarden is hier geen plaats. Ik maak een keuze. En is die keuze niet toevallig. Zij heeft alles te maken met het spanningsveld van de door de werkgroep geformuleerde oplossingsrichting. In deze bijdrage doe ik een poging om de gedachte van de Kompaan, een organisatie die burgers bijstaat in hun verkeren met de overheid, te beoordelen met behulp van waarden met een verwijzing naar het recht. Daarmee bevinden wij ons in het hart van de democratische rechtsstaat. Ik noem er een viertal, namelijk rechtsgelijkheid, rechtmatigheid, rechtszekerheid en rechtvaardigheid. Het lijkt nuttig iets meer over deze begrippen te zeggen.

Laat ik met *rechtvaardigheid* beginnen. Want de gedachte achter de Kompaan-constructie is mede een gevolg van gevoelde, naar buiten gebrachte en, bijvoorbeeld in de Toeslagen-affaire, onderzochte gevoelens over onrechtvaardigheid naar burgers toe. Ik moet er overigens op wijzen dat de wijze van opereren van de overheidsorganisaties in kwestie ook werd ingegeven door andere overwegingen van rechtvaardigheid als ‘Het kan toch niet zo zijn dat Bulgaren of andere fraudeurs er met de centen van de hardwerkende Nederlanders van door gaan en ‘Fraude dient meedogenloos te worden afgestraft’. Het voorbeeld laat zien hoe we met deze waarde midden in de politieke discussie zitten. En dat kenmerkend is dat burgers deels dezelfde, maar deels ook verschillende opvattingen over wat rechtvaardig inhoudt hebben. Van de vier begrippen die hier aan de orde komen is rechtvaardigheid het begrip met de meest vloeiende inhoud want er kunnen vele uiteenlopende theorieën met heel verschillende effecten mee worden verbonden (vgl.

Sandel 2009). Niet voor niets is rechtvaardigheid ('justice') een kernbegrip voor politiek filosofen en eigenlijk voor iedereen die aan het politieke debat deelneemt.

Over wat rechtvaardig is, verschillen wij burgers diep van mening. Maar dat doet niet af aan de betekenis van deze waarde. Integendeel, het publieke debat er over onderstreept juist haar belang. Opvattingen over wat rechtsvaardig is verschillen. Wat de ene burger rechtsvaardig vindt, vindt een andere burger onrechtvaardig. Dat is niet hetzelfde als zeggen dat alle mensen verschillen over rechtvaardigheid. Overeenstemming zowel als verschillen van opvatting kenmerken de werkelijkheid. Daar uit volgt dat geen omschrijving is te geven over wat rechtvaardigheid op het publieke domein inhoudt die voor iedereen, op alle tijden en alle plaatsen geldt. Veel verder dan Kant's categorische imperatief (Willaschek, 2024, p. 92) komen we niet.

Rechtszekerheid is een begrip uit die politieke filosofie waarin de rechtsstaat een centrale rol speelt. Die rechtsstaat treedt in de plaats van de willekeur van de machthebber. Het begrip duidt aan dat recht is toebedeeld aan alle burgers en dat beslissingen van vandaag in beginsel ook die van morgen zullen zijn. Het gaat over de stabiliteit van het rechtssysteem. Daartoe zijn stelsels van regels en professionele organisaties opgebouwd. Niet de inval van het moment van de machthebber bepaalt de rechtsinhoud, maar een meer duurzaam regelstelsel en een rechterlijke macht die gezaghebbende uitspraken kan doen. Het moge duidelijk zijn dat als er dagelijks aan de rechtsregels wordt gesleuteld de rechtszekerheid onder druk komt te staan.

Ortlep e.a. (2024) hanteren een andere opvatting van rechtszekerheid, namelijk de zekerheid dat in het juridische proces met zekerheid recht wordt gedaan. Hoe sympathiek die opvatting ook is, mij lijkt dat hiermee een aantal waarden worden samengevoegd die we in dit verhaal nu juist proberen te onderscheiden. En daarmee blijft de mogelijkheid dat die verschillende waarden met elkaar in tegenspraak kunnen komen onderbelicht. Want wat de uitkomst van het 'recht doen' is, is nog niet zo zeker. Ik kom daar op terug omdat zelfs een beperkte keuze van waarden er toe leidt dat waarden met enige regelmaat door elkaar heen raken, ook in mijn verhaal.

Ook *rechtsgelijkheid* vormt een beginsel van de democratische rechtsstaat. Aan burgers zijn gelijke rechten toebedeeld. Iedereen is gelijk voor de wet, dus ongeacht geslacht, huidskleur of andere onderscheidende kenmerken. Rechtsgelijkheid verzet zich tegen discriminatie. Gelijke gevallen dienen gelijk te worden behandeld. Maar het is een gecompliceerd begrip. Want er worden in overheidsbeleid voortdurend onderscheidingen tussen verschillende gevallen gemaakt zonder dat we direct geneigd zijn om ze als discriminatie op te vatten. Als overwegingen en onderscheidingen worden gebruikt die buiten de kenmerken van de bestuurlijke casus in kwestie staan moet van discriminatie kunnen worden gesproken. Maar alweer, wat daar binnen of daarbuiten valt is niet eenduidig. Bovendien denken we daar soms ook in de loop van de tijd verschillend over. De vrouwelijke ambtenaar werd bij zwangerschap ontslagen en zo lang geleden is dat voorbeeld van rechtsongelijkheid nog niet. De discussie over het adagium 'gelijke gevallen gelijk behandelen' centreert zich rond de vraag wat gelijke en wat ongelijke gevallen zijn. Gelukkig kent de democratische rechtstaat rechters die daarover tot gezaghebbende

uitspraken komen, zij het niet steeds dezelfde. Waarbij een ding vaststaat, rechtsgelijkheid is niet steeds hetzelfde als rechtmatigheid.

Rechtmatigheid, tenslotte, verwijst naar de mate waarin bestuursbesluiten zijn gebaseerd op en in overeenstemming zijn met wettelijke regels. Maar ook over dit begrip bestaan flinke discussies. Want sommigen beschouwen alleen de verwijzing naar de letterlijke wetstekst als een solide basis voor bestuursbesluiten. Anderen beschouwen ook interpretaties van de wet, mede gebaseerd op rechterlijke uitspraken als een vorm van rechtmatigheid. Nog ruimer is een interpretatie gebaseerd op de bedoeling of de geest van de wet als een vorm van rechtmatigheid. Ook in het recht kennen we de rekkelijken en de preciezen.

Zoals met veel publieke waarden het geval is, verschillen niet alleen burgers over hun betekenis, maar kunnen waarden ook onderling tegenstrijdig zijn. Een rechtmatig besluit behoeft niet rechtvaardig te zijn of als zodanig te worden beschouwd. Rechtszekerheid kan op gespannen voet komen met rechtsgelijkheid. Dat kan tot de opvatting leiden dat een beoordeling van het voorstel tot vorming van de Kompaan organisatie aan de hand deze criteria een heilloze onderneming is. Iedereen moge aan het eind van dit verhaal dat oordeel hebben, het is geen reden niet aan de discussie te beginnen.

De Kompaan en rechtvaardigheid

De Kompaan zou kunnen worden voorgesteld als een manier om de rechtvaardigheid van het overheidsbeleid te verbeteren. De opstellers van dit rapport doen dat ook. Zij wijzen terecht op destructieve ontwikkelingen die zich in uitvoeringsorganisaties voor doen en die grote gevolgen voor burgers hebben. Bovendien betreft het vaak burgers die maatschappelijk toch al relatief zwak staan, want anders lijkt overheidssteun niet nodig. Het versterken van de relatief zwakke posities van burgers kan dus als een manier worden beschouwd om de maatschappelijke rechtvaardigheid te vergroten. Moeilijk valt immers te ontkennen dat burgers beter aan hun recht laten komen impliceert dat er meer rechtvaardigheid wordt gecreëerd.

Er zijn echter maren te bedenken. De eerste is of er niet er een nieuwe vorm van onrechtvaardigheid ontstaat tussen burgers die wel en burgers die niet door de Kompaan worden geholpen? De Kompaan maakt immers, als ik het goed begrijp, een selectie bij de poort. Welke criteria worden bij die selectie toegepast en waar zijn zij aan ontleend? Of het criterium dat in het rapport wordt genoemd 'dat de casus voldoende belang voor de burger moet hebben' voldoende scherpvaardig is moet worden betwijfeld.

Een tweede bedenking is dat er onrechtvaardigheid kan ontstaan tussen burgers die goed en burgers die niet goed door de Kompaan worden geholpen. De geschiedenis herhaalt zich in dat geval. Want het resultaat van het werk van de uitvoerende organisaties kan hetzelfde zijn, zeker als zij maatwerk toepassen en mogen beschikken over hardheidsclausules.

Op beide bedenkingen is een tegenwerping mogelijk, namelijk dat hangt af van de wijze waarop de selectie tussen burgers en in de loop van de tijd geschiedt. En niet in het minst

welke controle op die selectie en behandeling plaats heeft. Beide bedenkingen maken duidelijk met het overnemen van de besluitvorming door de Kompaan de kous niet af is, maar juist opnieuw kan beginnen.

Er is nog een tegenwerping denkbaar, namelijk dat burgers worden geholpen die eigenlijk geen recht op of hulp van de Kompaan of hulp van de overheid hebben. In dit verband mag herinnerd worden aan het werk van de Belgische onderzoeker (en politicus) Deleeck. Hij wees er op dat het overheidsbeleid voortdurend het meest positief uitpakt voor de hogere inkomens, de hoger opgeleiden en de beter gesitueerden. Hij noemde dit verschijnsel het Mattheuseffect, naar het Bijbelwoord van de profeet Mattheus: hij die heeft, zal gegeven worden en hij zal overvloedig hebben en hij die niet heeft, hem zal ontnomen worden wat hij heeft (Deleeck e.a. 1983). Dat verschijnsel lijkt geen verleden tijd als de Kompaan zich over de uiteindelijke beslissingen buigt.

Moeten we veronderstellen dat de Kompaan die selectie tussen burgers die wel en burgers die geen steun van de overheid nodig hebben zelf wel zal maken en correct zal maken? Dat is een niet geringe claim. Want we mogen ook veronderstellen dat uitvoeringsorganisaties zich al eerder over die vraag hebben gebogen en hun uitspraak toch een reden voor de burger in kwestie is geweest een beroep op de Kompaan te doen. Of die veronderstelling ook werkelijkheid wordt, is nog maar de vraag. Ik zal nooit vergeten dat we in onderzoek ontdekten dat bedrijven die in milieuopzicht van goeden wille en grote inzet waren vaker door milieu-inspecteurs werden bezocht dan bedrijven die er met de pet naar gooiden. In de ontwikkelfase van het milieubeleid waren goedwillende bedrijven min of meer paradepaardjes. Bij de dwarsliggers was de ontvangst van inspecteurs er niet een van met koffie met gebak. De vraag is waar de Kompaan in deze voor zal gaan.

Deze casus herhaalt zich bij de bepaling van de mate van steun aan om hulpvragende burgers. Want wat is er dan terecht gekomen van het maatwerk dat uitvoerende organisaties inmiddels op hun banier hebben geschreven? Heeft het toepassen van hardheidsclausules dan onvoldoende gevolgen gehad? En is de responsieve overheid een leuze geweest waar iedereen zeven jaar geleden met instemde maar die verder gebleven is wat hij was: een leuze?

De rechtszekerheid van de Kompaan

De introductie van de Kompaan oplossing leidt mogelijk tot meer rechtvaardigheid dan nu het geval is. De ene regeling of de andere lijkt voor de rechtmatigheid niet veel uit te maken. Maar we leveren tijdelijk op rechtszekerheid en rechtsgelijkheid in. Namelijk doordat er een onderscheid ontstaat tussen burgers die wel en burgers die potentieel wel of niet van deze regeling gebruik hebben kunnen maken. Dat zou er voor pleiten om alle gevallen uit het verleden door de Kompaan te laten herbeoordelen. Maar het dubieus of dat een praktische oplossing is.

Maar hoe zeker kun je zijn van een dergelijke publieke voorziening? Hebben we in de voorbije jaren niet verschillende keren meegemaakt dat een succesrijke voorziening werd afgebouwd. De argumentatie was meestal dat hij overbodig zou zijn geworden, hoewel budgettaire overwegingen dichter bij de waarheid lagen. Denk aan de rechtshulp. Dat was

een redelijke voorziening voor die burgers die slecht in staat waren zichzelf te verdedigen. Ja, die kostte een niet onbeduidende hoeveelheid geld. Dus, alleen al vanwege de omvang een schitterend bezuinigungsobject. De politieke redenering was dat burgers zichzelf moesten kunnen verdedigen, laat staan dat de staat het verzet tegen statelijke beslissingen ging financieren. Geen ongelukje dus, maar politieke preferentie. Economen en conservatieve politici, de categorieën kunnen overlappen, vonden elkaar. Dag zekerheid van de voorziening. En pech gehad voor die burgers die na de verandering van de regels buiten de boot vallen. Hiermee wordt de overbelasting van de rechterlijke macht ook kleiner en kunnen we ook op dat budget korten.

Stel nu dat de politieke wil er wel is om bepaalde publieke voorzieningen om de positie van burgers in het publieke domein te versterken, in het leven te roepen, dat het ‘alleen maar’ een kwestie van ambtelijke uitvoering is, rijzen er dan niet nieuwe hinderpalen? Het zou immers kunnen impliceren dat burgers afhankelijk worden van de inzichten en luimen van individuele ambtenaren die aan de Kompaan zijn verbonden. Nu is dat veel vaker het geval. Er is inmiddels een karrevracht aan onderzoeksinzichten over wat we maar het selectieve gedrag van politiefunctionarissen zullen noemen. Onderwijs, sociale en medische zorg zijn verzamelplaatsen van individuele afhankelijkheden van burgers. De directe relatie tussen publieke functionaris en burger legt ook de basis voor alle mogelijke vormen van corruptie. Wie voor hardheidsclausules hoe sympathiek ook, pleit, loopt grotere risico's op ontsporing. In het geval van de Kompaan dient er voor borging van de ontstane beleidsvrijheid gezorgd te worden: nooit een enkelvoudige ambtenaar, maar wisselend samengestelde groepjes, vormen van toezicht op beslissingen achteraf, het beroep tegen beslissingen in stand laten en waar mogelijk versterken. Kortom, beleidsvrijheid vraagt om een versterking van de ‘checks and balances’ binnen de uitvoerende organisatie en rond die organisatie. Maar het is de vraag is of je met deze maatregelen weer niet in dezelfde loops terecht komt als we in de uitvoeringsonderzoeken die ten grondslag liggen aan dit rapport hebben geconstateerd.

Er valt in verband nog een opmerking te maken. Hoeveel zekerheid schept een organisatie in de relaties met haar omgeving die ‘ten dele’ ten dienste van de burger staat? Kan duidelijk worden gemaakt waar die organisatie aan de kant van de burger staat en waar die solidariteit ophoudt? Op collectief niveau: hoeveel juridische zekerheid schept die organisatie wat de uitkomst van haar beslissingen aangaat als hij ‘ten dele’ aan de kant van de burger staat? En zou dat niet het normatieve uitgangspunt voor alle overheidsorganisaties moeten zijn? Uit de betekenis die Ortlep e.a. (2024) aan het begrip rechtszekerheid gaven vloeit de vraag voort in hoeverre door de voorgestelde institutionalisering van de beleidsvrijheid burgers er zeker van kunnen zijn dan er recht wordt gedaan?

Want de partijen overheid en burger zijn zeer ongelijkwaardig. De opvatting dat twee gelijkwaardige partijen voor de rechter staan is een fictie. Overheidsorganisaties hebben alle machtsmiddelen, inclusief het beroep op de rechter, ter beschikking. En als ze die niet hebben, dan huren ze die in. Burgers vormen van die organisaties niet alleen de tegenpartij, maar zijn ook van die organisaties afhankelijk en kennen die machtsmiddelen ten dele of niet.

Er is nog een andere vorm van rechtsonzekerheid mogelijk, namelijk die het gevolg is van de organisatorische constructie van de Kompaan. Het is immers een samenwerkingsmodel tussen de betrokken uitvoerende organisaties. Die organisaties kennen elk voor zich hun specifieke manier om naar de feiten te kijken, hun eigenwijze van besluitvorming en de accenten die daarin worden gelegd. Maar hoe stabiel is de besluitvorming in deze samenwerkingsvorm? Het gaat mij niet alleen om een gewenningsprobleem, dat na een tijdje wel over gaat. Maar wordt die besluitvorming van de Kompaan ook niet afhankelijk van wie er op het moment van de besluitvorming aan tafel zitten? Leidt het broze compromis tussen de organisaties die in de Kompaan samenwerken de gedachte van een responsieve overheid niet bij voorbaat tot een farce?

De Kompaan en rechtsgelijkheid

De situaties die in het rapport en ook hiervoor in deze beschouwing werden genoemd hebben grote gevolgen voor de rechtsgelijkheid. Wij zijn mogelijk in de voorbije decennia het zicht op deze waarde een beetje kwijtgeraakt. Ronde na ronde werd er bezuinigd op de collectieve voorzieningen. En inderdaad: die bezuinigingen kwam het hardst aan bij degenen die die voorzieningen het meest nodig hadden. Onder het mom van de participatie en zelfredzaamheid werden de middelen ontnomen aan degenen die zich het slechtste konden redden. Laat niemand het in dit verband hebben over wat in de beleidswetenschap wordt aangeduid als 'unintended consequences'. Het was gezien de eerdergenoemde normatieve stellingnames ook een politiek van willens en wetens. De rechtsgelijkheid is in die jaren gereduceerd ten nadele van degenen die de hulp van de overheid het meest nodig hadden. Deze ontwikkeling zou pleiten voor een organisatie als de Kompaan.

Maar als een eenentachtigjarige emeritus-hoogleraar bestuurskunde af en toe al niet meer kan volgen hoe de wetgever tot een bepaalde gedachte is gekomen, hoe moet het dan met minder fortuinlijken in onze samenleving? Is rechtszekerheid eerder een verworvenheid voor de geïnformeerden en deskundigen of voor hen die zich van rechtsbijstand kunnen laten voorzien? Deze vraag vloeit ook voort uit de constatering van het Mattheus-effect. Hoger opgeleiden en hogere inkomens blijken beter in staat de hen toegekende rechten te verwerven. Die constatering hoeft er niet toe te leiden dat wij met de handen over elkaar gaan zitten en ons bij de onvermijdelijkheid er van neerleggen. Dat is in het verleden ook niet gebeurd. Er zijn tal van voorzieningen gecreëerd ter ondersteuning van minder bevoorrechte groepen. Een voor een vormden zij middelen ter realisering van het Kantiaanse ideaal. Die hebben ook nuttige effecten gehad op de juridische competentie van burgers. Minder wellicht dan we zouden willen, maar zonder die maatregelen zouden de verhoudingen nog aanzienlijk schever zijn geweest.

De interventies van de Kompaan kunnen tweërlei gevolg hebben: ten eerste dat burgers die in het verleden niet aan hun recht kwamen het door deze interventie wel komen. En dat is wat de voorstellers ook beogen. We moeten aannemen dat een dergelijk resultaat ook bij de Kompaan en de betrokken burgers tot tevredenheid leidt.

Maar een gevolg kan ook zijn ook dat door de interventie van de Kompaan sommige burgers wel aan hun recht komen en anderen niet. Er laten zich twee verschillende

groepen onderscheiden: die burgers wiens beroep niet door de Kompaan in behandeling wordt genomen en die burgers wiens beroep wel door de Kompaan in behandeling wordt genomen maar die uiteindelijk niet in het gelijk worden gesteld. Want met de instelling van de Kompaan wordt een nieuwe vorm van rechtsongelijkheid gecreëerd: wel of niet behandelen. Een dergelijke mogelijkheid ontbreekt bij de beroepsrechter: die heeft te reageren op wat zij of hij op het bord krijgt. En de vraag is of die keuzemogelijkheid wenselijk is.

Maar er is nog een ander risico. Want hoe we het wenden of keren, rechtsstelsels en bureaucratische organisaties zijn ingericht om de rechtsgelijkheid te bevorderen (vgl. Witteveen, 2014, p. 215). Bij de toeslagen-affaire ging dat goed mis. Op basis van risicoprofielen (volgens Schuyt 2023 een ondeskundig gebruik van algoritmes) kregen burgers niet wat hen toekwam (en geheel in de geest van Deleeck werd hen afgenomen wat zij hadden). Hoe kon dat gebeuren? Hoe was het mogelijk dat naar wij mogen aannemen fatsoenlijke Nederlandse ambtenaren deze beslissingen produceerden? En dat geen enkele controle, noch intern, noch door accountants en noch door de administratieve rechter deze resultaten aan het licht bracht? Waarom zouden wij moeten aannemen dat zich bij de Kompaan iets dergelijks niet voor zal doen? Indien dat het geval is kun je denken: hoezo rechtsgelijkheid, ga er maar aan staan. Dat leidt tot een analyse die er op wijst dat de problemen verbonden zijn aan de betrokken uitvoeringsorganisaties en dat in die organisaties in eerste en laatste instantie naar een oplossing moet worden gezocht. Als de problemen een gevolg zijn van de interactie van bureaucratische organisaties met uiteenlopende opdrachten, regelsystemen en wijzen van werken zou veranderingen in het speelveld, bijvoorbeeld de introductie van een nieuwe interveniërende organisatie als de Kompaan een oplossing kunnen zijn. Maar alleen bij dat type problemen. Een gevolg van die organisatorische verandering zou echter kunnen zijn dat de uitvoerende organisaties die eerder in het besluitvormingsproces figureren nog sterker dan daarvoor regels en systeemgeleid gedrag gaan vertonen. Zou die mogelijkheid er niet voor pleiten veranderingen in de uitvoeringsorganisaties zelf door te voeren?

De rechtmatigheid van de beslissingen van de Kompaan

Wat betekent het eigenlijk als we zeggen dat mensen aan recht moeten kunnen komen? Dat zij gelijk moeten krijgen? Het is mogelijk dat in een specifiek geval niet de computer nee zegt, maar de regels van het recht of dat de rechter tot die conclusie leiden. Ondanks dat verondersteld wordt dat de Kompaan ten dele naast de burger staat kan het resultaat zijn dat zij of hij ongelijk krijgt. Dan nog kan de burger verontwaardigd en teleurgesteld zijn. Dan nog kan hij de beslissing onrechtvaardig vinden. Want laten we het niet mooier voorstellen dan het is: soms hebben burgers gelijk, maar ook heel vaak niet. Dat kan voor de betrokkene (en niet voor hem of haar alleen) heel naar zijn. Voor moderne Franse filosofen is het misschien reden om het gebeuren aan te duiden als tragiek (vgl. Van Oenen 2022). Luid ook kunnen de stemmen klinken over zoveel onrechtvaardigheid. Maar een oplossing lijkt in ieder geval niet om onder die omstandigheden van de regels af te wijken. Als het een telkens weerkerend probleem is, moet overwogen worden de regels te veranderen. Dat is ook geen sinecure en heeft weer gevolgen voor de rechtszekerheid. Maar onder omstandigheden kan die verandering verdedigd worden als een verbetering van de mogelijkheid van burgers om hun recht te kunnen halen.

De vorming van de Kompaan kan een ongewenst gevolg hebben. Bestaande uitvoeringsorganisaties en uitvoerende ambtenaren zien zich geconfronteerd met een andere organisatie die aan dezelfde taken werkt als zij zelf. Wat is het gevolg voor het gedrag van de bestaande uitvoerders? Gaan zij burgers extra streng beoordelen, omdat er toch nog een afweging achteraan komt? Laten ze hun klantvriendelijkheid, voor zover al aanwezig, nu helemaal schieten? Of gaan zij juist hun uiterste best doen om de Kompaan zo overbodig mogelijk te maken, zelfs ten detrimente van de rechtmatigheid? Hoe het ook zo, er mag niet voetstoots van uit worden gegaan dat de introductie van een nieuwe speler in het uitvoeringsspel de andere spelers volstrekt onberoerd zou laten.

Maar die hardheidsclausule dan, die moet toch meer ruimte aan de uitvoering geven? Als dat zo is, als gemeenten of ambtelijke organisaties een grotere beleidsvrijheid wordt gegund, bestaat de kans dat het instituut de Kompaan overbodig is. Tegelijkertijd ontstaat het risico van een nieuwe onrechtvaardigheid omdat die clausule de ene keer wel en de andere keer niet wordt toegepast en als gevolg daarvan rechtsongelijkheid ontstaat. Of als de ene ambtenaar de clausule wel gebruikt en de andere om wat voor reden dan ook niet. Zie bijvoorbeeld het overzicht van recente uitspraken van de bestuursrechter in zake de opname van derdelanders uit de Oekraïne (De Volkskrant 04.04.2024, p. 12). Het gaat daarbij niet om gebrek aan competentie of kwade wil van de rechterlijke macht. In ernst proberen rechters, ieder voor zich, tot een zo goed mogelijke uitspraak te komen. Met verschillende uitspraken als gevolg. En misschien zijn zelfs die verschillen wel weer te beredeneren omdat de gevallen toch niet helemaal gelijk waren. De werkelijkheid kan modderig zijn.

Elkaar versterkende en botsende waarden

Als je burgers vraagt wat zij prefereren komen er vaak een reeks mooie en aantrekkelijke zaken aan de orde, vrijheid, rijkdom, een mooi leven. Het goede leven noemen politieke filosofen dat. De hier behandelde waarden zijn ook zo'n mooi rijtje. Van overheidsbeleid mogen burgers verwachten dat het rechtvaardig, dat het rechtszekerheid geborgd is, dat ze op een gelijke manier als andere burgers worden behandeld en dat die overheidsbesluiten rechtmatig zijn ook. En bij elkaar levert dat natuurlijk een situatie op waar we van dromen.

Daarom is de confrontatie als het over de bestuurlijke werkelijkheid van alledag gaat soms zo'n harde. We hadden iets prachtigs verwacht, maar de resultaten beantwoorden daar niet aan. Sterker nog, het product is afschuwelijk, het compromis ziet er niet uit, blijkt in de praktijk moeilijk hanteerbaar en alle betrokkenen, ambtenaren en burgers zijn ontevreden. Dat oordeel kan een gevolg zijn van uiteenlopende politieke opvattingen. Het kan het gevolg zijn van kwade politieke wil, van 'minder, minder' of van 'keihard aanpakken'. De bomen groeien niet tot de hemel en dat zullen burgers weten ook. Het beroerde resultaat kan het gevolg zijn van een systeemlogica die botst met alledaagse logica. Het kan ook het gevolg zijn van het feit dat wij waarden hanteren die onderling zo sterk met elkaar conflicteren dat compromissen zelf tot de onbereikbare idealen gaan behoren.

Zelfs als het over waarden gaat die aan het recht zijn gerelateerd. Want we zagen hiervoor dat ontwikkelingen in de rechtmatigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid gevolgen kunnen hebben voor de rechtvaardigheid van het stelsel. Een grotere nadruk op

rechtmatigheid heeft effecten voor de rechtsgelijkheid of de rechtszekerheid. Het is dus niet zo dat alleen geldt dat het volgen van de regels kan leiden tot onrechtvaardigheid. Het niet volgen van de rechtsregels kan dat evenzeer. Rechtmatigheid en rechtvaardigheid kunnen op gespannen voet met elkaar staan. De Kompaan kan daar met zijn interventies aan bijdragen aan de bevordering van een of meer van die waarden ten detrimente van andere. Pogingen om burgers aan hun recht te helpen kunnen strijdig zijn met de wettelijke regels of met de rechtsgelijkheid.

Een vergelijking die ons niet verder brengt

In de argumentatie voor de oprichting van de Kompaan-organisatie maken de auteurs een vergelijking met het mechanisme van de rulings bij de Belastingdienst. Zoals bij de meeste vergelijkingen zijn er parallellen en inzichten waaruit we iets kunnen leren, maar zijn er ook momenten waarop de vergelijking ophoudt en ons op een verkeerd spoor brengt (vgl. Ringeling 1983). Dat laatste is volgens mij ook hier het geval. Natuurlijk, de overeenkomsten zijn duidelijk, er is sprake van casebehandeling en toepassing van beleidsvrijheid binnen een stelsel van regels. Overeenkomst is ook het mechanisme van de bemiddeling. Maar daar houdt de vergelijkbaarheid van het Kompaan model en de praktijk van de rulings van de Belastingdienst al snel op.

Want rulings worden vooral getroffen met internationale firma's die zich in een ijzersterke positie bevinden. Een beetje aardige belastingregeling, wat altijd inhoudt minder betalen, meneer de belastinginspecteur, en anders verkassen wij naar een ander land onder medeneming van de werkgelegenheid. En werkgelegenheid is voor Westerse overheden zo iets als een heilige graal. De belastingambtenaar gaat, eventueel mopperend, door de knieën. Ondernemingen zijn monsters op het publieke domein (Voor voorbeelden zie Stiglitz, 2024).

Bij de Kompaan is er sprake van een grote ongelijkheid. Voor zo ver burgers al niet vooraf in een ongelijke positie verkeren is dat achteraf, zoals we bij de toeslagaffaire zagen, wel het geval. De belastingdienst is vrijwel oncontroleerbaar in zijn rulings. Die vinden in een vertrouwelijke sfeer plaats. Publieke controle op de beleidsvrijheid kan op deze manier nauwelijks plaats hebben. De bemiddeling is misschien niet verschillend naar zijn bedoeling, maar wel naar zijn effecten. En de vraag is of de zwakkere partij, de burger, ook zijn juridische bescherming voor de bemiddeling op moet geven. De burger heeft er slechts een, namelijk het recht. Of de Kompaan echt de institutie is waarop hij kan vertrouwen, moet nog maar blijken. En als dat niet het geval is, heeft hij ook zijn laatste middel tot verzet opgegeven. Ik zou so wie so burgers nooit vragen verworvenheden als rechtsgangen tegen de overheid op te geven. In een tijd dat de politiek zich steeds verder van hen verwijderd hebben zij immers weinig anders. Ik zou bovendien aanraden die vergelijking met rulings niet meer te maken, want hij brengt meer verwarring dan inzicht met zich mee.

Tenslotte

Het voorgaande maakt duidelijk hoe we worden geconfronteerd met een discussie die bol staat van mogelijk elk voor zich redelijke wensen en verlangens. Die discussie moeten we ook hebben en continueren. Want er staan geen kleine zaken als de rechtstaat en

dienstverlening aan burgers op het spel. Eerder geldt het omgekeerde: we zouden ons ongerust moeten maken als die discussie niet werd gevoerd, als er geen verschillende opvattingen over dit vraagstuk zijn, als het ‘ja, maar’ niet meer wordt gehoord.

Dat leidt er ook toe dat er geen oplossingen voor alle tijden en plaatsen, problemen en mensen op dit terrein zijn. Maar wel dat we ernstig en bewust van ons tekortschieten proberen zaken zo goed mogelijk af te handelen. Wie meent in casu de wijsheid in pacht te hebben, neemt zichzelf en zijn medeburgers bij de neus. Dat betekent echter niet dat alles vloeibaar is. Er zijn normatieve leerstukken die zich boven de discussie verheffen, in het bijzonder de democratische rechtsstaat en het Kantiaanse ideaal van de behandeling van burgers. Zij zouden in elke publieke organisatie verankerd dienen te zijn.

Kritische beoordelingen als deze zijn dan ook niet bedoeld om ideeën als de Kompaan de grond in te boren. Zij zijn ervoor om ons attent te maken op de voors en tegens van het voorstel. ‘De voorstanders van het hier besproken voorstel zijn wat ze zijn: voor. Daar zijn ze voorstanders voor, ze hebben het idee bedacht en hebben er mogelijk warme gevoelens over. Ik zou niet durven beweren dat zij geen oog voor bijwerkingen of contra-effecten hebben gehad. Maar belangrijker nog, anderen, mogelijke tegenstanders van het voorstel van de Kompaan, moeten overtuigd worden. Discussies zijn daarvoor de aangewezen weg. Het is mogelijk plezierig als dan de tegenargumenten al te kennen, te weten welke andere afwegingen kunnen worden gemaakt en wat de kans is op onbedoelde effecten. In de tijd dat ik raadslid in de gemeente Nijmegen was, beschikten we over een fractie-assistent die, als ik eens wat bedacht, onmiddellijk vijf tegenargumenten wist te produceren. Vaak hielp dat mij als voorbereiding op de discussies daarna. Ik hoop met deze bijdrage op een vergelijkbaar effect.

Literatuur

Deleeck, H., J. Huybrechs, B. Cantillon, Het matteuseffect: de ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven in België, Kluwer, Antwerpen, 1983.

Van Oenen, Gijs, Culturele veldslagen: Filosofie van de culture wars, Boom, Amsterdam, 2022.

Ortlep R. e.a., Dilemma’s tussen menselijke maat en angst voor precedentwerking en willekeur, Amsterdam/Heerlen, 2024.

Ringeling, A.B., Beleidsvrijheid van ambtenaren: het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid, Samsom Uitgeverij, Alphen aan den Rijn, 1978.

Ringeling, A.B., De instrumenten van het beleid, Samsom Uitgeverij, Alphen aan den Rijn 1983.

Ringeling, Arthur, Public Administration as a Study of the Public Sphere: A Normative View, Eleven, The Hague, 2017.

Sandel, Michael, *Rechtvaardigheid: wat is de juiste keuze?* Ten Have, Kampen, 2010.

Scheltema M., *Wetgeving in de responsieve rechtsstaat*, in: *Regelmaat*, 2018, pp. 120-131.

Schuyt, Kees, *Begrensde tolerantie: over verdraagzaamheid, onverdraagzaamheid en het ondraaglijke*, Boom, Amsterdam, 2023.

Stiglitz, Joseph E, *The Road to Freedom: Economics and the good Society*, Allen Lane, 2024.

Willaschek, Marcus, *Kant: de revolutie van het denken*, Atheneum - Polak en Van Genneep, Amsterdam, 2024.

Witteveen, Willem, *De wet als kunstwerk: Een andere filosofie van het recht*, Boom Amsterdam, 2014.

Zie ook NRC 04.04.24.

Arthur Ringeling is emeritus-hoogleraar Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam.

De menselijke maat in de sociale zekerheid

Lessen uit de biologie

Guido Enthoven en Irene Nooren

Het thema ‘menselijke maat’ is de laatste jaren steeds belangrijker geworden. Het begrip speelt een rol in een aantal grote kwesties van de laatste jaren zoals de toeslagenaffaire en de tegemoetkoming slachtoffers aardbevingsschade Groningen. De menselijke maat staat onder druk in gevallen waarbij de wetten, werkwijzen of algoritmes van de besturingssystemen ervoor zorgen dat mensen tussen wal en schip dreigen te vallen. Recent is er veel aandacht voor de menselijke maat in parlementaire onderzoeksrapporten, brieven van de regering, moties en beraadslagingen in de Kamer, vakbladen en wetenschappelijke literatuur.

In het essay ‘In de diepte is het stil’ van Roel in ’t Veld e.a. worden hierover harde noten gekraakt. De regelzucht van de overheid en het daarmee samenhangende proces van beleidsaccumulatie mondt volgens hen uit in een complex geheel van wetgeving en beleidsregels in de sociale zekerheid. Dit geheel van deels tegenstrijdige regelgeving komt uiteindelijk vooral op het bordje van de meest kwetsbare burgers met de minste bureaucratistische competenties terecht. En het is vooral de beroepsgroep juristen die daaraan schuldig is.

In deze reflectie gaan we in op de volgende aspecten die raken aan de argumentatielijn van het essay:

- Complexiteit;
- Aanpassingsvermogen;
- Ruimte voor maatwerk;
- Het belang van feedback en leren;
- Hardheidsclausules en waarom het kabinet er niet in gelooft;
- Zelfreferentialiteit van de juridische beroepsgroep.

Een belangrijk perspectief in deze reflectie is wat de overheid kan leren van de biologie, in het bijzonder van de manier waarop complexe en informatiesystemen in het menselijk lichaam functioneren. In biologie en bestuurskunde is samenwerking een belangrijk begrip. In de biologie gaat het om het samenspel tussen cellen, organen en organismen, in het openbaar bestuur speelt de samenwerking tussen burgers, ambtenaren, politici en bestuurders een belangrijke rol. In beide disciplines zijn er processen van kennisuitwisseling en regulering. In beide domeinen is er een informatiehuishouding als structurerend principe. Het op elkaar betrekken van deze domeinen is mogelijk omdat er sprake is van isomorfie (overeenkomsten in aspecten zoals informatie delen, organisatie en samenwerking). In beide gevallen betreft het een complex adaptief systeem met interactie tussen componenten, complexiteit, interconnectiviteit, gelaagdheid en feedbackmechanismen. Zowel het sociaal systeem van de samenleving, als biologische systemen zoals het menselijk lichaam of ecosysteem, zijn gebaat bij balans tussen de vele

elementen en de interacties daartussen. Dit opent nieuwe denkrichtingen voor het openbaar bestuur, gebaseerd op evolutionair gegroeide mechanismen van regulering.

Daarbij zal overigens telkens ook kritisch moeten worden gekeken naar de bruikbaarheid van de analogie. Zo is de ‘harde manier’ waarop de natuur omgaat met zwakte niet geschikt om als model te dienen voor ons sociale zekerheidsstelsel. Het letterlijk transponeren van wetten uit de biologie naar de organisatie van de samenleving zet de deur open naar een economische orde waarin ‘*survival of the fittest*’ het leidend beginsel vormt en een politieke orde waarin deviante mutaties behandeld worden als kankercellen. De analogie is vooral bruikbaar als inspiratiebron voor de manier waarop dingen georganiseerd worden.

Definities

Er zijn verschillende definities voor ‘de menselijke maat’. In essentie gaat het om oog voor de mens, de eenling, het individu. In bestuurskundige termen gaat de menselijke maat vooral over mechanismen die ervoor zorgen dat het bureaucratisch systeem rekening houdt met de gevolgen van het optreden van de overheid voor een individuele burger in zijn persoonlijk unieke situatie. De commissie SZW van de Tweede Kamer hanteert de volgende definitie van ‘menselijke maat’: *“Recht doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving (TCU, 2021). Daarbij dient een besluit genomen te zijn op basis van de bedoeling van de wet (WaU, 2021), beleid en regelgeving en niet alleen rechtvaardig te zijn, maar ook als rechtvaardig ervaren te worden. Hierbij dient rekening te worden gehouden met het doenvermogen van verschillende burgers.”* (WRR, 2017). Centrale begrippen in de operationalisering van het begrip menselijke maat vanuit het perspectief van de burgers zijn:

- Burgers krijgen passende dienstverlening met aandacht voor de mens in plaats van (alleen) aandacht voor de regels, procedures, kaders en protocollen.;
- Er wordt fatsoenlijk met burgers omgegaan (behoorlijk, eerlijk en betrouwbaar);
- De burgers snappen de regels omdat ze uitlegbaar zijn;
- Er is ruimte voor persoonlijk contact en maatwerk (betrokken);
- De burgers voelen zich begrepen en serieus genomen (respectvol);
- Er is sprake van onderling vertrouwen (overheid staat naast de burgers/open en duidelijk);
- De burgers worden tijdig geholpen. (TCU, 2021, A, p. 179).

Overheidsorganisaties blijken tot dusver in beperkte mate in staat te zijn om de menselijke maat in hun dienstverlening te realiseren.

Complexiteit

Een belangrijke oorzaak van de problemen is de complexiteit van wet- en regelgeving.

De hoeveelheid, complexiteit en gedetailleerdheid van wet- en regelgeving is sterk toegenomen. In het parlement is er druk om zoveel mogelijk rekening te houden met uitzonderingen en voor specifieke groepen iets te regelen. Het is de stapeling van

ogenschijnlijk kleine beslissingen die uiteindelijk leidt tot verdere complicering. Veel wetgeving legt een administratieve last bij burgers en ondernemers die het minst in staat zijn om daar mee om te gaan. Alle verschillende regelgeving en de stapeling van beleid maken ook het uitvoeringsgebouw ondoorzichtig, inflexibel en foutgevoelig. Stapeling ontstaat omdat het bestuur steeds meer opereert door middel van een complex web van algemene maatregelen van bestuur (AMvB), ministeriële regelingen, richtlijnen en beleidsregels.

Er zijn allerlei voorbeelden van een samenloop van regels die voor een individuele persoon ongunstig kan uitpakken. Daarbij is te denken aan verschillende regels over inkomenssteun, de samenloop van Participatiewet en Wajong, of de regeling voor AOW voor mensen met een partner in een verpleeginstelling. Door de complexiteit maken veel burgers geen gebruik van regelingen waar ze wel recht op hebben.

De spanningen als gevolg van een samenloop van regelgeving worden het meest gevoeld door de meest kwetsbare groepen. Sommige huishoudens hebben te maken met 15 verschillende regelingen en overheidsorganisaties. Deze hebben allemaal verschillende oplossingen, verschillende indicaties, verschillende financieringsvormen en verantwoordingsmechanismen. Dan zijn er vele financiële mutaties per maand op hun bankrekening met verschillende overheden (toeslagen, budgetten, belastingen, vorderingen, zorg, etc.). Zelfs professionals in de uitvoering hebben soms moeite om hierin hun weg te vinden en om te bepalen wat wel en niet mogelijk is.

Vereenvoudigen luidt dus het parool. De afgelopen jaren is er door de gezamenlijke uitvoeringsorganisaties – o.a. via de Staat van de Uitvoering – indringend gepleit voor het terugdringen van de complexiteit. Deze oproep is ook door het kabinet omarmd. In 't Veld c.s. vinden dit terecht 'Chefsache' en stellen een langjarig proces voor onder regie van de premier, gericht op vereenvoudiging van het stelsel. Deze lijn onderschrijven we, maar maken daarbij ook een kanttekening.

Eenvoudige oplossingen zijn er niet. Een eenvoudig stelsel, dat voor mensen begrijpelijk is, heeft aanzienlijke voordelen, maar kent ook nadelen. Zo kan bij een eenvoudig stelsel de ondersteuning minder gericht zijn. Dit leidt tot meer kosten voor de overheid of tot het verdelen van hetzelfde geld over de ondersteuning van meer mensen, waardoor groepen mensen minder ondersteuning ontvangen dan in het huidige stelsel. Wel is het mogelijk om bureaucratie-bevorderende mechanismen uit een regeling te snijden. Een ander dilemma heeft betrekking op de relatie tussen maatwerk en willekeur. Door meer ruimte te geven voor maatwerk bestaat er ook een risico dat mensen verschillend behandeld worden, binnen een gemeente of tussen gemeenten.

Aanpassingsvermogen

We kunnen voorbeeld nemen aan de biologie, dat analoog een zeer complex systeem vormt met vele actoren, behoeftes en processen met de benodigde afhankelijkheden. Systeemtheoretisch is de maatschappij een complex adaptief systeem. Het menselijk lichaam als voorbeeld kan gezien worden als een wonderbaarlijke mini-samenleving waarin rijkelijk, efficiënt en effectief informatie wordt uitgewisseld en verwerkt. Het is

ontstaan uit 3.8 miljard jaar innovatie. Het complex geheel van cellen en organen, en mechanismen en structuren van het menselijk lichaam kan een inspiratiebron bieden voor de wijze waarop we onze overheid en sturingsrelaties met de samenleving organiseren. Dit vermoeden werd reeds verwoord door Plato en Aristoteles, maar met de opkomst van de systeembioïologie hebben we beter inzicht gekregen in fenomenen zoals bottom-up signaalverwerking, feedbackmechanismen en netwerkorganisatie.

Het beheersen van complexiteit vergt een aanpak die verbindingen weet te leggen in processen en informatie, en rekening houdt met dynamiek van behoeftes van de samenleving. Systemisch falen suggereert dat fundamentele ontwerpprincipes van informatiesystemen niet adequaat zijn om overheden op een goede manier te ondersteunen in de interactie met de samenleving. Er is een kloof ontstaan tussen het huidige systeem en een systeem met ontwerpprincipes die duurzaam zijn in structuur en organisatie van informatiestromen en besluitvorming.

Op basis van de analogie met een levend systeem heeft het recht, met wet- en regelgeving, de functie om de balans in de maatschappij te handhaven. Het recht bepaalt de structuur en organisatie van het openbaar bestuur, zoals het DNA de instructies voor de structuur van het menselijk lichaam bevat. Daarnaast is aanpassingsvermogen nodig om te kunnen reageren op interne behoeftes en veranderingen in de omgeving. Het lichaam handhaaft balans in temperatuur en andere fysiologische parameters zoals cholesterol. Als dit buiten bepaalde bandbreedtes komt, is het leven in gevaar.

Tussen een menselijk lichaam en een maatschappij bestaan belangrijke verschillen. Het menselijk lichaam behoudt balans op een fysiologische manier, terwijl de menselijke samenleving als geheel te maken heeft met een combinatie van sociale, economische, politieke en culturele mechanismen. Toch kunnen we leren van de mechanismen die in het menselijk lichaam plaatsvinden. Ze bieden de basis voor de organisatie van het complexe systeem en de dynamiek die daarin plaats vindt.

In de biologie is er geen onderscheid tussen wetten en beleid. Vertaald is er sprake van een continuüm van fundamentele wetten (instructies in het DNA) tot dynamisch beleid (configuraties van processen in cellen). Een stabiele structuur ondersteunt de dynamiek en veranderende processen. Het beleid is afhankelijk van de situatie. Het is dynamisch. Zo zal in een crisissituatie strakker beleid gevoerd worden op regels die het gedrag en proces controleren op een specifiek impactproces. De dynamiek van regels zou dus meer situationeel bepaald moeten worden en afhankelijk moeten zijn van de mate waarin een regel bijdraagt aan de balans van de samenleving.

Om goed te kunnen reageren op verstoringen betekent dat functies adaptief moeten kunnen worden uitgevoerd. De gelaagdheid van het systeem zorgt ervoor dat de complexiteit van het geheel wordt bediend. Informatiestromen en besluitvorming is decentraal georganiseerd, en staan in nauwe verbinding met centrale organisatiestructuren, zoals darmcellen in verbinding staan met bloedstromen en het zenuwstelsel. Dit draagt eraan bij dat benodigde aanpassingen op een snelle manier gestroomlijnd kunnen worden en reactiemechanismen op het juist niveau van organisatie

worden opgepakt. Analoog redenerend betekent dit dat de overheid meer gebruik zou moeten maken van de kennis en ervaring bij decentrale overheden en uitvoeringsorganisaties. De stem van de uitvoering moet een integraal onderdeel vormen van de informatiestromen en sterker doorklinken in de besluitvorming.

Ruimte voor maatwerk

Ministeries en uitvoeringsorganisaties zijn zich bewust van de noodzaak van maatwerk en de meeste hebben een vorm van een maatwerkenpak geïmplementeerd die past bij hun organisatie en de wijze waarop contact is met de burger of ondernemer. De een is al verder dan de ander. Voorbeelden zijn de maatwerkplaatsen van het UWV, de Stella teams van de Belastingdienst en het multidisciplinair twijfelteam van de Huurcommissie.

Tegelijkertijd geldt: de standaardaanpak is en blijft de norm. Dat volstaat voor 90 % van de burgers en dat is ook kosteneffectief. Voor een baliemedewerker blijft het gemakkelijker om een standaardaanpak te hanteren dan om maatwerk te leveren.

Maatwerk kost meer tijd, energie, afwegingen en risico vanwege het feit dat er 'productie gedraaid moet worden'. Onderbouwing en motivering voor individuele gevallen vergen veel expertise en tijd van klantmanagers, die hiertoe niet altijd bereid of in staat zijn. De benodigde intensivering van clientcontact staat onder druk van caseloads. Professionals in de uitvoeringspraktijk krijgen te weinig tijd, ruimte en financiële middelen om te doen wat ze moeten doen: mensen van dienst zijn. Het werk moet zo efficiënt mogelijk uitgevoerd worden. Er is regelmatig een gebrek aan discretionaire ruimte die het leveren van maatwerk in de weg staat.

Regelmatig is er ook wél ruimte in de regelgeving, maar wordt deze in de uitvoering niet goed benut, ofwel vanwege de complexiteit van de regels, waardoor men de mogelijkheden voor maatwerk niet kan overzien (Kursten 2023). Dit heeft verschillende oorzaken:

- Vaak wordt maatwerk belemmerd door zelf-opgestelde richtlijnen, eigen protocollen en procedures en werkwijzen, terwijl de wet- en regelgeving dat wel toestaat;
- Professionals nemen een veilige bandwijdte bij het nemen van beslissingen vanwege een gebrek aan inhoudelijk en actuele kennis over regelgeving, met name wanneer het verschillende beleidsterreinen betreft;
- Er is onvoldoende leervermogen; betere samenwerking en onderlinge afstemming is zou meer duidelijkheid kunnen bieden, maar daar is vaak te weinig tijd en capaciteit voor;
- De minst ervaren krachten worden vaak neergezet aan de burgerkant.

In lijn met de aanbeveling van In 't Veld c.s. over de oprichting van een organisatie als 'Kompaan' ligt de aanbeveling om een contactpersoon (casemanager/regisseur) aan te wijzen voor inwoners of ondernemers die dreigen te verdwalen of buiten de boot lijken te vallen. Een contactpersoon die blijft tot de betreffende inwoner (of ondernemer) daadwerkelijk is geholpen. Persoonlijk contact tussen burger en dienstverlener leidt vaak

tot een grotere tevredenheid van burgers en van de behandelende ambtenaren. Het leidt ook tot verkorting van de doorlooptijden en lagere afhandelingskosten.

Dit is in lijn met de manier waarop levende systemen werken. Signalen die behoeftes om tot interne balans te komen representeren zijn in het lichaam aangesloten op een specifiek reactiemechanisme. In het lichaam worden alle behoeftes uit de haarvaten van de minisamenleving gehoord. Daarin is maatwerk essentieel. Cellen in de darmen, longen of de huid zijn toegespitst om functioneel specifieke signalen op te pakken. Op deze manier is responsiviteit decentraal of op specifieke beleidsthema's effectief georganiseerd. Ieder onderdeel is ingericht de lokale context in te voelen en draagt bij aan de sensitiviteit in het geheel. Maatwerk in het lichaam is nodig om de variatie aan signalen uit cellen die de lokale context vertegenwoordigen, op te kunnen oppikken.

Het belang van feedback en leren

Signalen uit de uitvoering komen niet altijd goed door; ze worden niet opgevangen, of niet door de juiste persoon en/of instantie. Het ontbreekt aan overzicht welke signalen telkens terugkeren. Paul 't Hart benadrukt het belang van het doorbreken van de leemlaag: *“Het is ontegenzeggelijk zo dat de lijn van boven naar beneden krachtiger is dan de lijn van beneden naar boven [...] Ik zou willen dat we manieren zouden vinden om die stem van de uitvoering, en van het onderste niveau van die uitvoering, krachtiger, vaker, meer ongefilterd op een hoger niveau van het systeem te laten doordringen.”* (TCU, 2021, p. 84)

Het wordt over het algemeen niet gewaardeerd als ambtenaren ‘de kat de bel aan binden’. Liever wordt de nadruk gelegd op positieve ontwikkelingen en de maatregelen die zijn genomen voor verbetering van de situatie. Daarbij speelt ook het mechanisme een rol dat ambtenaren hun leidinggevende of de minister uit de wind willen houden. Een scherpe probleemanalyse leidt al snel tot moeilijke vragen van Kamerleden en journalisten. Daarom wordt vaak de weg van de minste weerstand gekozen: een relatief blijmoedige rapportage van de stand van zaken, gelardeerd met enkele abstract geformuleerde opgaven voor de toekomst. In een onderzoek van Van Thijn en Cardoso Ribeiro noemen de ondervraagde ambtenaren dertig uiteenlopende redenen om hun minister (nog) niet te informeren, waaronder:

1. onderwerp te futiel (de minister niet onnodig willen lastigvallen);
2. onderwerp te complex;
3. onderwerp nog niet rijp (nadere adviezen nodig, ambtelijke onderhandelingen nog niet afgerond);
4. signalen eerst nader onderzoeken;
5. gerezen problemen eerst zelf oplossen;
6. geen slapende honden wakker maken (geen onnodige paniek), gedoe-bepierking;
7. onwelkome boodschap;
8. collegialiteit (geen ‘maten naaien’);
9. slecht nieuws schaadt de organisatie;
10. ‘minister is on his way out’.

In een bijeenkomst in november 2023 met de Regeringscommissaris Informatiehuishouding verwoordde enkele leidinggevende ambtenaren het aldus:

“Bij elke managementlaag wordt nietszeggendheid toegevoegd.”

“Ervaringen en constatering worden in de lijn nooit scherper gemaakt, maar altijd afgezwakt en genuanceerd.”

Het belang van meer directe feedbackloops wordt breed onderschreven. Professionals in de uitvoering moeten vaker gehoord worden, door hun eigen management, maar ook direct door de wetgever, zo luidde een van de kernaanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. (TCU)

Nemen we het organische perspectief, zoals het menselijk lichaam als metafoor, dan hebben de overheid en de samenleving een gezamenlijk doel om te overleven. Vanuit deze invalshoek staat de opbouw van kennis om te overleven centraal. Het bepleit een nauwe samenwerking tussen overheid en samenleving met geïntegreerde informatieprocessen en het opbouwen van een lerend vermogen. De samenleving is te beschouwen als een complex adaptief systeem met verschillende actoren zoals ambtenaren, volksvertegenwoordigers, bestuurders en burgers, die betrokken zijn bij besluitvorming en beleidsuitvoering. Beslissingen en acties van één actor hebben vaak invloed op anderen en op het systeem als geheel.

Responsiviteit van de overheid is essentieel voor het opbouwen van vertrouwen en het adequaat reageren op de behoeften, zorgen en veranderende omstandigheden van de samenleving. Een responsieve overheid luistert actief naar de burgers, neemt hun zorgen serieus en handelt tijdig en effectief om problemen aan te pakken. Geïnspireerd op de biologie, begint responsiviteit met het vermogen om veranderingen en signalen uit de samenleving op te pikken en te begrijpen, ofwel sensitiviteit, een natuurlijke eigenschap. Dit verwacht je bij ambtenaren die op functies zitten om beleid te bepalen.

Ambtenaren, maar ook journalisten en maatschappelijke organisaties zijn als de sensoren voor behoeftes, met specialisten op elk mogelijk beleidsterrein. Zo kan ‘buikpijn’ van ambtenaren een belangrijk signaal zijn. Ze voelen het allang aan. De invloed van de media/journalisten kan hier van belang zijn. Gebruik hun signaalfunctie en sensitiviteit. Zij zijn tenslotte op locatie of in een specifiek kennisgebied gespecialiseerd. Het is van belang dat ambtenaren als de sensoren van de samenleving de vrijheid hebben van handelen. Ambtenaren zouden beter in dienst komen van de Rijksdienst, in plaats van een ministerie. In het lichaam staan de verschillende functies ten dienste van het geheel, en is coördinatie tussen de diverse functionele subsystemen zoals het darm- en het ademhalingsstelsel van vitaal belang.

Waar het vaak aan ontbreekt, is dat er ook daadwerkelijk iets met het signaal gedaan wordt, aldus o.a. de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. Aanpassingsvermogen betekent dat er snel gereageerd kan worden op veranderende omstandigheden en prioriteiten. De nodige informatiestromen en besluitvormingsprocessen dienen hierin voor

te zijn ingericht. Feedbackmechanismen en drempelwaarden van signaalgroottes zorgen ervoor dat deze informatie wordt ingezet om te reageren op veranderingen. De overheid kan ook mechanismen instellen voor continue feedback van burgers, experts en andere belanghebbenden, om haar beleid en dienstverlening bij te sturen en te verbeteren. Richt operationele mechanismen in om direct in te kunnen spelen op signalen, zoals van overvloed of tekorten.

Tot slot is lerend vermogen gewenst om op basis van zowel successen als mislukkingen, beleid en dienstverlening aan te passen. Evolutie en natuurlijk selectie zorgen voor vooruitgang. In biologische systemen zit het lerend vermogen in evolutie, genetische aanpassing en het leren van de interacties en informatieoverdrachten: wat werkt, en wat werkt niet. Organisaties leren van ervaringen, feedback en marktveranderingen. De les daarin is dat het systeem bottom-up leert. Problemen in het lerend vermogen van het openbaar bestuur zijn terug te voeren op de beperkte capaciteit om gebruik te maken van collectieve denkkraft. Het uit zich in gebrekkige participatie en beperkt oog voor de lange termijn. Lerend vermogen impliceert ook strategisch aanpassingsvermogen, bijdragend aan balans van de samenleving op lange termijn.

Veel overheidsorganisaties zijn vooral gericht op hun eigen kennen en kunnen, een *inside-out* werkwijze. Stel de klant, de burger en het sociaal-maatschappelijke proces voorop. Het bevorderen van een cultuur van responsiviteit in de overheidsdiensten is van vitaal belang om de betrokkenheid en tevredenheid van de burgers te vergroten en om een meer inclusieve en effectieve beleidsvorming en dienstverlening te bevorderen. Het is niet enkel leren in handelen maar ook in denkbeelden over informatierelaties.

De WRR pleitte in 2006 al voor een lerende overheid en riep op tot een probleemgerichte aanpak en het adequaat gebruik maken van de inhoudelijke inbreng van zijn ambtenaren en maatschappelijke actoren: *“Een overheid die zich realiseert dat spreiding van verantwoordelijkheden en het delen van kennis en inzichten wezenlijke voorwaarden zijn voor effectieve en legitieme vormen van beleidsvoering. Meer dan als een doeltreffende besluitvormingsmachine, moet de politiek-bestuurlijke praktijk worden gezien als een rijk ecosysteem, waarvan de vitaliteit en variëteit zou moeten worden gekoesterd als een belangrijke bron van slimme oplossingen voor ingewikkelde problemen.”*

Hardheidsclausules

In hun essay pleiten In 't Veld c.s. voor hardheidsclausules in elke wet. Een hardheidsclausule is een wettelijke bepaling van algemene aard die voorziet in de mogelijkheid voor het bestuursorgaan om af te wijken van een dwingendrechtelijk voorgeschreven resultaat, op grond van het criterium dat dat resultaat, gelet op het belang van doel of strekking van de regeling, zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Verschillende parlementaire commissies hebben gepleit voor het opnemen van hardheidsclausules in de sociale zekerheidswetten. Het kabinet heeft dit overwogen en ziet enerzijds voordelen van hardheidsclausules:

- *“Evident is het voordeel voor de direct betrokken burger die met succes een beroep doet op een hardheidsclausule. Dit betekent dat een bepaald voordeel hem of haar ten deel valt, of dat dreigend nadeel wordt afgewend. Een voorschrift dat onbillijk uitpakt, kan immers buiten toepassing worden gelaten.*
- *Omdat de wetgever niet alwetend is en daarom niet alles kan voorzien, kan de hardheidsclausule als algemeen vangnet een gemakkelijke en snelle oplossing bieden voor maatwerk, omdat daarmee aan uitvoerders een expliciete grondslag in de wet wordt geboden om af te wijken van de standaardregels, indien deze in een individueel geval de burger onevenredig hard raken.*
- *Daarnaast kunnen de verzoeken om toepassing van een hardheidsclausule een belangrijke signaleringsfunctie hebben om in beeld te krijgen waar de wet in de praktijk knelt. Als naar aanleiding van een verzoek de wet of het beleid wordt aangepast, heeft dat vervolgens een positief effect op de kwaliteit van de wetgeving of het beleid.”*

Tegenover deze voordelen staan nadelen.

- *“Een hardheidsclausule kan, als deze veel of gemakkelijk wordt ingezet, een risico vormen voor de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor mensen en daarmee het ontstaan of de toename van willekeur. Daarom dient ervoor gewaakt te worden dat de hardheidsclausule een uitvlucht wordt, als beleid en wetgeving niet goed zijn doordacht.*
- *Een bijkomend probleem is dat niet iedere burger in staat is om zelf een beroep te doen op een hardheidsclausule. In het bijzonder voor personen met verminderd ‘doenvermogen’ is het bezwaarlijk dat de menselijke maat niet geborgd wordt in de regels die worden toegepast bij het nemen van een besluit in eerste aanleg, maar pas bij een beroep op uitzonderingsmogelijkheden wordt onderkend.*
- *Als mogelijke nadeel komt verder naar voren dat veel of te gemakkelijk gebruik van een hardheidsclausule de normstelling in feite van de wetgever naar het bestuursorgaan doet verschuiven. Zeker wanneer de keuze voor een algemene hardheidsclausule is ingegeven door onzekerheid aan de zijde van de wetgever over de gevolgen van die regeling in de praktijk als gevolg van onvoldoende onderzoek vooraf of in geval het niet lukt bepaalde politieke keuzes te maken, leidt dit tot «beleidserosie». Deze werkwijze kan weliswaar op korte termijn een impasse doorbreken of een gebrek aan tijd bij de voorbereiding ondervangen, maar op de langere termijn wordt hiermee de hete aardappel doorgeschoven naar de uitvoering (en in laatste instantie de rechter) (Ministerie van BZK, 2022, p. 7-8).”*

Het kabinet meent dat het voorkomen van hardvochtigheden primair gerealiseerd zou moeten worden door meer aandacht te geven aan dat aspect bij het opstellen van wetten en regels om daar dan vervolgens adequate maatregelen voor te treffen. *“Afhankelijk van*

het karakter van de regeling kan het noodzakelijk zijn daartoe een algemene of specifieke hardheidsclausules op te nemen.” (Ministerie van BZK, 2022, p. 9)

Het kabinet verwijst ook naar het evenredigheidsbeginsel dat in art 3:4 lid 2 Awb is verankerd: *“De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.”* Voor de gevallen waarin burgers getroffen worden door een onevenredig besluit dat niet binnen het kader van de sectorwet kan worden gecorrigeerd, wordt een aanpassing van de Awb gezien waardoor bij een gebonden bevoegdheid in een formele wet, door bestuur en in laatste instantie de rechter een evenredigheidstoets kan worden gedaan. Het gaat om een mogelijkheid af te wijken, als de uitkomst van de wetstoepassing onevenredig is in het licht van de bedoeling van de wet (Ministerie van BZK, 2022, p. 10).

Rechtmatigheid gaat boven rechtvaardigheid

De regering heeft er dus voor gekozen om niet in alle wetten hardheidsclausules op te nemen, maar een vangnetbepaling in de vorm van een evenredigheidstoets in de Awb op te nemen. Of dit ook voldoende soelaas biedt voor de burger die in de knel komt bij hardvochtige (samenloop van) regelgeving, zal nog moeten blijken. Het toepassingsgebied van de Awb wordt ernstig beperkt door de minimalistische interpretatie die departementen hebben gegeven. Daarnaast is het twijfelachtig of en hoe deze in de Awb geschapen waarborg terechtkomt in geautomatiseerde instructies die gebruikt worden in de uitvoering van de sociale zekerheid.

Deze kabinetslijn ten aanzien van hardheidsclausules is daarmee een goed – of beter geformuleerd tragisch - voorbeeld van de zelfreferentialiteit van wetgevingsjuristen. De genoemde nadelen van hardheidsclausules zijn weliswaar verdedigbaar vanuit bestuursrechtelijk perspectief – de wetgever moet zijn huiswerk beter doen - maar daar is de onevenredig getroffen burger niet geholpen. Wetgevingssystematiek wordt belangrijker geacht dan de menselijke maat en rechtmatigheid krijgt prioriteit boven rechtvaardigheid.

Zelfreferentiële beroepspraktijken

Voor juridische, informatietechnische en financiële functies vormt het vermogen tot beheersing een belangrijk onderdeel van hun beroepspraktijk. Deze functies hebben een sterke relatie met het reguleringsapparaat. Ze stellen hun eigen professie centraal, en hebben geen of beperkt oog voor uitzonderingen of maatwerk. In het essay van In 't Veld e.a. wordt dit zelfreferentialiteit genoemd.

De analogie met zelfreferentialiteit van een organisme ligt daarbij voor de hand. Zelfreferentialiteit, het acteren binnen zelfgemaakte kaders, wordt door filosofen Varela en Maturana als een eigenschap van levende systemen gezien. Deze systemen zijn autonoom en zelfreferentieel omdat ze het vermogen hebben om zichzelf te reproduceren, genaamd autopoësis. Een dergelijk systeem is primair op zichzelf gericht om als organisme te overleven, maar de samenstellende componenten werken daarin wel continue samen en worden daarbij beïnvloed door hun omgeving.

De vraag rijst hoe in het openbaar bestuur de verbindingen tussen processen als complement van zelfreferentialiteit/autopoïese er in het sociaal domein uit moeten zien. Zijn die noodzakelijke verbindingen er in het huidige sociaal domein? Dat lijkt op dit moment nog onvoldoende het geval te zijn. Zoals eerder betoogd dringen de signalen uit de haarvaten van de uitvoeringspraktijk nog onvoldoende door tot de tafels waar besluiten moeten worden genomen. Het is wenselijk om een bypass te organiseren en ervoor te zorgen dat deze geluiden van betrokken burgers en uitvoerders ook op een indringende manier over het voetlicht worden gebracht op het moment dat er besluiten worden genomen, bij hoogambtelijk overleg, bij de ministerraad en in de Tweede Kamer.

De les die we daarnaast kunnen leren is dat juristen, informatietechnici en financiële medewerkers zich ook dienen aan te passen aan veranderde omstandigheden. Ze maken uiteindelijk ook onderdeel uit van de samenleving en hebben een functie in het geheel. Vanuit deze achtergrond is het wenselijk zijn om minder regels in wetten vast te leggen, maar meer discretionaire beleidsruimte te bieden. Door te werken met dynamisch beleid kunnen regels meer flexibel worden toegepast in situaties, en kan er een lerend vermogen worden opgebouwd mede op basis van een veranderende omgeving. Met de visie om beleid meer dynamisch in te richten, zouden ook deze beroepspraktijken zich flexibeler moeten opstellen. Dit vergt van hen meer geestelijke lenigheid, in het bijzonder van de beroepsgroep juristen. Enerzijds zal men strikter moeten worden in het handhaven van fundamentele rechten en het waarborgen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Anderzijds moet er meer ruimte geschapen worden voor flexibiliteit en dynamisch beleid en voor aanpassingen als gevolg van variërende omstandigheden. Ruimte voor de menselijke maat.

Literatuur

ABD TOPConsult. (2019). Regels en Ruimte - Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte. In *Algemene Bestuursdienst Ministerie Van Binnenlandse Zaken En Koninkrijksrelaties*. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-19b948f2-5441-49d6-9cd4-7e5e395880fe/pdf>

Canoy, M., Van Dijk, S. & Ham, M. (2021). Momentum voor de menselijke maat. *Movisie*. <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2021-06/Momentum%20voor%20de%20menselijke%20maat.pdf>

Choho, A., Alessie, M., Bakker, G., Harmsma, H., Herstel, C., Sonnema, M., Starmans, D., De Rooij, R., & Teesink, P. (2022). *Staat van de Uitvoering*. <https://staatvandeuitvoering.nl/app/uploads/2023/01/Staat-van-de-Uitvoering-2022-1.pdf>

De Beer, P. T. (2021). Maatwerk is geen oplossing. *Socialisme en Democratie*, 2021(5). p. 11-19. <https://wbs.nl/sites/default/files/2021-10/04.%20P%20de%20Beer%20Maatwerk%20is%20geen%20oplossing%20SD%202021%205.pdf>

Dekker, P., Terpstra, B., & Zouridis, S. (2022). *Hoe burgers naar uitvoering kijken*. Tilburg University. <https://staatvandeuitvoering.nl/app/uploads/2022/06/12-08-22-Deelrapport-1-Het-burgerperspectief-op-uitvoering.pdf>

Enthoven, G., e.a. (2023), *De menselijke maat*, literatuuronderzoek tbv de Tweede Kamer, <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D41861>

Esser, J. E., & Becker, R. G. (2021). *Maak van maatwerk de regel: maatwerk in rechterlijke toetsing van regels en uitvoering*. *Nederlands Tijdschrift Voor Bestuursrecht*, 2021(4), 249-257. <https://hdl.handle.net/1887/3278503>

Hendriks, W., Huiting, M. Van den Berg, C. & Van Twist, M. (2022). *Maatwerk als standaard? Nederlandse School van Openbaar Bestuur*. <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2022-10/NSOB%20-%20Essay%20Maatwerk%20als%20standaard.pdf>

Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, *Acties kabinet bevorderen menselijke maat wetten en regels*. Kamerstuk II 2021/22, 35 510, nr. 102. <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2022D30807>

Brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, *Staat van de Uitvoering en voortgangsrapportage programma Werk aan Uitvoering*. Kamerstuk II 2022/23, 29 362, nr. 321. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023Z00531&did=2023D0129

Brief van de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, *Kabinetsreactie onderzoek hardvochtige effecten sociale zekerheid*. Kamerstuk II 2022/23, 29 362, nr. 313. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29362-313.pdf>

Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kabinetsreactie op het rapport 'Klem tussen balie en beleid'*. Kamerstuk II 2020/21, 35 387, nr. 4. https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2021A04528

Brief van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties, *Klem tussen balie en beleid*. Kamerstuk II 2020/21, 35 387, nr. 2. https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20210225_eindrapport_tijdelijke_commissie_uitvoeringsorganisaties.pdf

Kruiter, H. & Kellermann, F. (2019). *Stapelingsproblematiek in het Sociaal Domein*. *Instituut voor Publieke Waarden*. <https://publiekewaarden.nl/wp-content/uploads/2019/06/Stapelingsproblematiek-IPW.pdf>

Kursten, S. (2023). Zijn het de wetten en regels of de richtlijnen en werkwijzen?
<https://www.linkedin.com/pulse/zijn-het-de-wetten-en-regels-richtlijnen-werkwijzen-suzanne-kursten/>

Marseille, A. T. (2020). Maatwerk in het sociaal domein: reële, onnodige en denkbeeldig problemen. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2020(6), 307-311.
https://pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/130206579/77F_8141D_E_22B_1D_B_05D_F_D_C_07C_F_A_A_5C_7F_pd

Meijer, J. (2023). Menselijke maat en maatwerk gaan hand in hand! *Tijdschrift voor Klachtrecht*
https://www.researchgate.net/publication/369104154_Menselijke_maat_en_maatwerk_gaan_hand_in_hand

Nooren, I. en G. Enthoven (2023). Essay 'Organisch besturen; DNA voor een nieuwe overheid',
<https://www.rcihs.nl/documenten/publicaties/2023/11/24/position-paper-darwin-digits-en-imi>

Thijn, E. van en, T. Cardoso Ribeiro (2004), *De informatieparadox : Een blinde vlek in het openbaar bestuur*, Uitgeverij Lemma, Utrecht, p. 103-104

Putters K. (2022). Essay de menselijke staat. *Sociaal en Cultureel Planbureau*.
<https://www.scp.nl/publicaties/essays/2022/05/30/essay-de-menselijke-staat>

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2006). *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgericht politiek*.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2017). *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid*.

Transitietheorie in sociaal domein

Gebaseerd op werk van Katrien Termeer, Derk Loorbach en Martijn van der Steen

Opgetekend door Roel in 't Veld

In het betoog “In de diepte is het stil” analyseren de auteurs de huidige situatie van het sociaal domein als systeem falen en stellen zij richtingen van oplossingen voor. Deze bijdrage aan de expertconferentie is er op gericht om aan te geven, wat valt te leren uit bestaande gedaanten van transitietheorie bij de procesvoering van oplossingen.

Daartoe geven wij eerst weer, welke transitie theorieën wij in beschouwing nemen, vervolgens sommen wij de voornaamste kenmerken van de problematiek in het sociaal domein op, en geven daarna weer, welke benaderingen relevant lijken te zijn bij het vinden van oplossingen. Hierdoor verwachten wij de dialoog over een waaier van oplossingen te verrijken. Wij streven niet naar creatieve nieuwe vormen van transitietheorie, maar gaan na, welke toepassingen gezien de bijzondere aard van het sociaal domein in aanmerking komen.

1. Te beschouwen transitie theorieën
2. Kenmerken problematiek sociaal domein
3. Mogelijke toepassingen van transitie theorieën in het sociaal domein

1. Te beschouwen transitie theorieën

Gedurende millennia hebben mensen nagedacht over de verklaring van verandering in de wereld, en over de manier om heilzaam met verandering om te gaan. Herakleitos concludeerde: alles stroomt. Peruaanse ingenieurs legden 3000 jaar geleden geraffineerde stelsels aan om het schaarse water optimaal te bewaren en te gebruiken. Omgang met dynamiek is van ouds dus aan de gang. Betrekkelijk recent voegden onder meer Marx en Rostow daar eigen theoretische beschouwingen over dynamiek aan toe, de eerste over de noodzakelijke vergankelijkheid van het kapitalisme, en de tweede over de aard van economische groei. Zij kenden tal van navolgers. Nu omvat de economische wetenschap tal van inzichten die aandacht schenken aan dynamiek, zoals conjunctuur-, ontwikkelings- en innovatie-theorie. Andere disciplines kennen ook met dynamiek samenhangende theorieën.

De klimaatproblematiek, en daarbinnen energievraagstukken hebben veel aandacht geschapen voor transitie benaderingen, die normatief inhouden voor verstandig optreden waar een transitie aan de orde is. Wij behandelen hier een tweetal benaderingen, die invloed uitoefenen op het daadwerkelijk handelen van actoren waaronder overheden inzake de energietransities, en andere, zoals de overgang naar kringlooplandbouw. Wij kiezen voor deze twee uit een bijna oneindige reeks, omdat beide gezaghebbend zijn en helder van elkaar te onderscheiden.

Het begrip transitie vergt specificatie. Wij ontleen die aan Termeer in een essay voor het parlement.

“Het gaat om veel omvattende samenhangende arrangementen die een aspect van de samenleving domineren. een bepaalde sector sterk bepalen. Ze kennen een technologische dimensie (zoals bedrijfssystemen, ICT systemen, machines, kennis, etc.) en een sociale dimensie (zoals normen en waarden, beleid, regels, consumentenvoorkeuren, samenwerkingsverbanden, businessmodellen, netwerken, etc). De technische en sociale dimensie zijn sterk met elkaar verweven. Dat betekent dat er niet eerst een technische innovatie plaatsvindt en er vervolgens wordt gezocht naar nieuwe netwerken en business modellen, maar dat dit simultaan verloopt.

Waarbij we in Nederland vooral spreken over transities of systeeminnovaties, is internationaal het concept transformatie of transformatieve verandering dominant. Het speciale rapport over aanpassing aan klimaatverandering -IPCC 2012- definieert transformatie als: ‘een fundamentele verandering inhoudende: verandering van paradigma; verschuiving van percepties; verandering van onderliggende waarden en normen; herstructurering sociale netwerken en interacties; verandering van machtsstructuren en de introductie van nieuwe institutionele arrangementen en regelsystemen’.

In eerste instantie is het concept transities ontwikkeld om belangrijke veranderingen uit het verleden te kunnen analyseren, zoals de industriële revolutie of de overgang van een steenkool-naar een aardgas-economie. Tegenwoordig worden transities in toenemende mate beschouwd als antwoord op weerbarstige of ‘wicked’ maatschappelijke vraagstukken. Deze vraagstukken vertonen een aantal kenmerken waardoor ze bijzonder uitdagend zijn, zoals: betrokkenheid van veel actoren met conflicterende waarden en doelen; problemen die regelmatig van gedaante veranderen onder invloed van interventies en autonome dynamiek; problemen die het symptoom zijn van andere problemen op een andere plek of schaalniveau; oplossingen van vandaag die leiden tot het probleem van morgen; en het ontbreken van een stopregel: het is nooit klaar en het kan altijd beter.

Voor beleidsmakers en politici die met weerbarstige vraagstukken en transities aan de slag gaan zijn er twee veelvoorkomende reflexen: het hanteren van het vraagstuk als ware het een makkelijk oplosbaar vraagstuk dat geen fundamentele verandering vergt, of het overdonderd raken door het vraagstuk en vervallen in cynisme of apathie omdat er toch geen eer aan te behalen valt. Beide reflexen zijn niet bevorderlijk voor het vertrouwen van burgers en bedrijven in de overheid. In het eerste geval creëert de overheid beloftes die niet zijn waar te maken en in het tweede geval gebeurt er ondanks de ervaren urgentie niets. “

Transitiedebat in de literatuur

In de literatuur is veel geschreven over het sturen van transformaties en transities. Er zijn naar het oordeel van Termeer vier belangrijke debatten.

Het eerste debat is de vraag of veranderingen gelijktijdig diepgaand, systeembreed en snel kunnen zijn. Alle auteurs benadrukken dat het bij transities gaat om diepgaande veranderingen, die zich ook snel en grootschalig moeten voltrekken, via bijvoorbeeld systeemsprongen of radicale schoksgewijze veranderingen. Vermaak heeft overtuigend aangetoond dat veranderingen **niet** gelijktijdig diepgaand, systeembreed en snel kunnen zijn. Diepgaande of radicale verandering vergt veel van mensen en is daarom niet zomaar uit te rollen. Het heeft ook tijd nodig, waarbij het eerder gaat over decennia (een generatie) dan jaren.

Het tweede debat gaat over het onderscheid tussen incrementele en transformatieve veranderingen, waarbij veel auteurs stellen dat kleine incrementele veranderingen per definitie niet transformatief zijn. Weick e.a. weerleggen deze assumptie. Zij tonen aan dat met name in complexe niet-lineaire systemen kleine, maar diepgaande stapjes resoneren en uiteindelijk grootschalige veranderingen teweeg brengen. Een kritiek op incrementele verandering is ook dat het te langzaam zou gaan. Auteurs zoals bijvoorbeeld Lindblom hebben echter aangetoond dat incrementele stapjes vaak sneller tot fundamentele veranderingen kunnen leiden. Dat komt omdat grootschalige veranderingen door hun zichtbaarheid veel meer weerstand oproepen, met name in politieke organisaties met conflicterende belangen en waarden.

Een derde debat betreft de omgang met bestaande systemen, die door de hierboven beschreven pad-afhankelijkheden, transitie in de weg kunnen staan. Waarbij een aantal auteurs benadrukt dat gerichte interventies nodig zijn om deze onhoudbare systemen af te breken, richten anderen zich vooral op een positieve manier van veranderen. Door teveel aandacht te besteden aan wat niet goed gaat kan een negatieve dynamiek ontstaan. Hun alternatief is om te focussen op dat wat goed gaat, daarvan te leren en dat groter te maken waardoor oude systemen uiteindelijk hun waarde verliezen en verdwijnen.

Tot slot is er de discussie of transitie te sturen zijn. De meeste auteurs onderschrijven dat veel veranderingen zich continu en emergent voltrekken. Voor bestuurders die op afstand staan, zijn deze continue veranderingen vaak niet zichtbaar. Daarmee lopen ze het risico dat ze centrale veranderoperaties in gang zetten die over deze spontane innovaties heen walsen en ze teniet doen. Dat kan erg demotiverend werken voor mensen die in de periferie van een systeem mooie innovaties creëren. Transitie zijn door gerichte interventies wel te bevorderen maar niet te controleren.

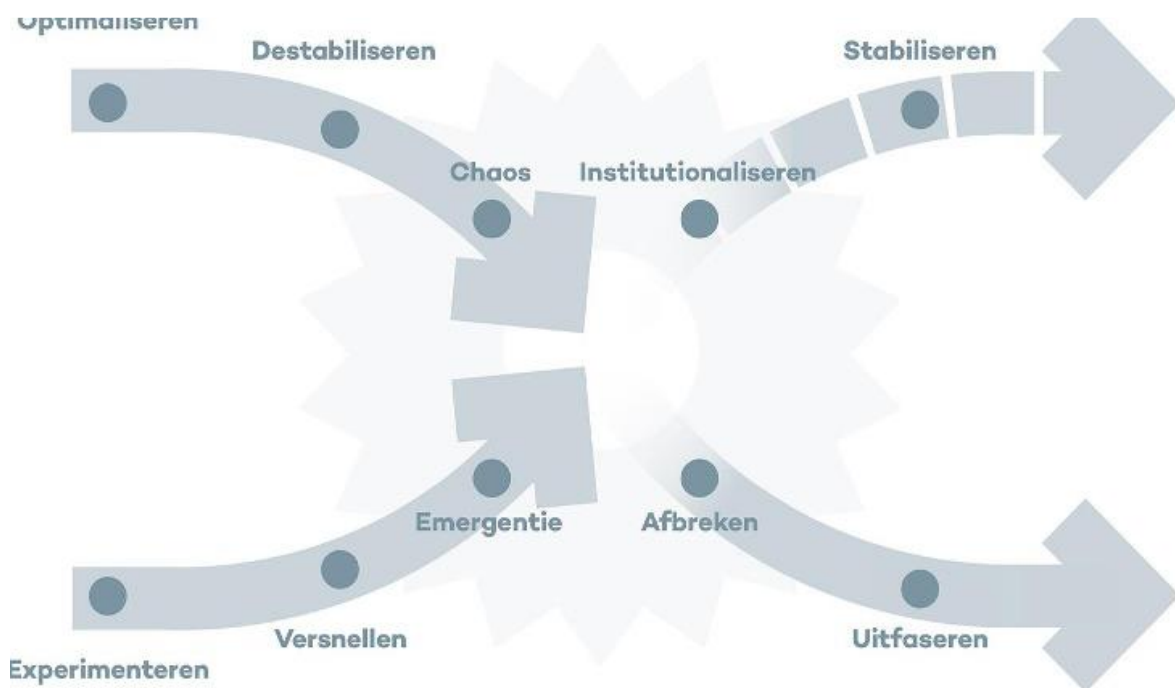
In het vervolg schetsen wij de contouren van een tweetal invloedrijke benaderingen van normatiek voor transitie. De eerste is de benadering die is verbonden met systeemanalyse en een aantal veronderstellingen over succesrijk verloop van transitie door veel sturing, ook van bovenaf. Wij ontleen de weergave aan een betoog van Van der Steen en Loorbach in het boek Maatschappelijke bestuurskunde (Boom 2023). De tweede

is de “small wins” benadering, die sterk is verbonden met de namen van Termeer en Metze.⁸⁶

Uitgangspositie voor de eerste benadering is de structurering van een transitie als een groots en meeslepend proces, dat wetmatig verloopt.

Historische transities en inzichten uit de complexe adaptieve systeemtheorie laten volgens Loorbach zien dat transities zich voltrekken volgens bepaalde patronen (Loorbach, 2014).

Gesimplificeerd kan dit worden geïllustreerd aan de hand van de zogenoemde X-curve, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen patronen van opbouw en afbouw, die elkaar versterken dan wel tegenwerken. Zulke processen zijn in algemene zin de uitkomst van de opbouwende spanning tussen een veranderende omgeving, waarin nieuwe behoeften, politiek-maatschappelijke realiteiten, technologie of ecologische omstandigheden vragen om structurele aanpassingen binnen historisch gevestigde systemen. Doordat zulke regimes zijn geïnstitutionaliseerd en samengaan met diep ingesleten routines, belangen en opvattingen, zullen deze zich vooral aanpassen door innovatie en optimalisatie.



Figuur 1 De X-curve van transitie (Loorbach, 2014)

⁸⁶ More than peanuts: Transformation towards a circular economy through a small-wins governance framework
C.J.A.M. Termeer, T.A.P. Metze Journal for cleaner production 2019

Op de langere termijn leidt dit echter tot toenemende spanningen: het wordt lastiger het bestaande efficiënter te maken, terwijl de druk uit de omgeving oploopt.

Dit stimuleert anderen te zoeken naar alternatieven. Gaandeweg ontstaan steeds meer experimenten, die na verloop van tijd concurrerend worden. In transities gaat dat niet alleen om technologie, het gaat ook om nieuwe businessmodellen, organisatievormen, maar ook alternatieve waarden en leefstijlen. Zo raakt een gevestigd regime steeds meer uit evenwicht. Op een bepaald moment loopt de druk zo op, dat het regime gedwongen wordt tot snellere aanpassing, er crises aan de oppervlakte komen, en legitimiteit verdwijnt. In de dan volgende onzekere en ook lastig controleerbare fase kan het alle kanten op, behalve terug naar het oude. Dat is een fase van crisis, wanorde en onzekerheid, die in de actualiteit op allerlei manieren herkenbaar is.

In historische transities valt dit patroon te reconstrueren en valt achteraf een transitie van A naar B vast te stellen: de transities van kolen naar aardgas in de jaren zestig, de transitie van extensieve naar industriële landbouw in dezelfde periode, de transities van afval storten naar verbranden in de jaren tachtig, van 'water keren' naar 'ruimte voor de rivieren' in de jaren negentig. Maar *tijdens* deze processen is de uitkomst ongewis en per definitie omstreden: bestaande belangen verzetten zich, nieuwkomers vechten zich in en maatschappelijke polarisatie speelt op. Kunnen we van die historische transities leren om beter met de energietransitie om te gaan: kunnen we de energietransitie gericht naar onze hand zetten?

In het vervolg van hun betoog presenteren de auteurs een zienswijze op sturing van transities door het bovenstaande schema te comprimeren tot een driefasenmodel van opbouw, ombouw en afbouw en dit te combineren met het bekende patroon van vier perspectieven op het handelen van overheden als de presterende, de rechtmatige, de samenwerkende en de responsieve overheid. Aannemende dat de renovatie van het sociaal domein een transitie zou kunnen zijn, kunnen we de door Van der Steen en Loorbach geschetste fase van opbouw als uitgangspunt voor de naaste toekomst bepalen.

Het door hen gepresenteerde schema ziet er dan als volgt uit:

Sturingsmogelijkheden om opbouw te realiseren

Opbouw

Presterend

- Subsidies en prikkels voor nieuwe innovaties.
- Stimuleringsprogramma's voor nieuwe allianties en nieuwe werkwijzen.

Samenwerkend

- Selectiever samenwerken door akkoorden te sluiten met koplopers (veranderingsgezinde individuen uit niche en regime).

Rechtmatig

- Wettelijke regels en kaders die experimenten mogelijk maken.
- Versnelde vergunningen en goedkeuring voor nieuwe toepassingen of vormen.
- Permanente toets of bestaande regels nog passen bij nog opkomende vormen en platforms.
- Wettelijke instrumenten inzetten om marktbescherming door gevestigde partijen te breken.
- Eventueel: 'picking winners' actieve voorkeur regelen voor bepaalde toepassingen.

Responsief

- Actieve stimulering van partijen die nieuwe modellen ontwikkelen.
 - Ruimte (fysiek, regels) organiseren voor initiatiefnemers.
- Programma's waarin budget en ondersteuning beschikbaar is voor nieuwe initiatieven, volgens de wensen en eisen van specifieke initiatieven.
 - Ecosysteem bouwen en 'ondersteunen' waarin initiatieven goed gedijen.
- Actief oog en interventies om overname of inmenging vanuit bestaande regime te voorkomen.

De tweede benadering van transitie kent als kernbegrip een opbouw in de vorm van accumulerende 'small wins'.

Small wins zijn kleine diepgaande veranderingen met tastbare resultaten voor direct betrokkenen. Het zijn dus geen papieren beloftes, maar nieuwe praktijken waarbij sprake is van (radicaal) andere modellen, inzichten en waarden. Het kan om van alles gaan zoals bijv. een beleidsinstrument, een technologie, een verdienmodel of een ketensamenwerking. Diepgaande veranderingen zullen zich niet beperken tot technische innovaties, maar zijn altijd verbonden met sociale innovaties. Small wins schuren per definitie: zonder wrijving geen glans. Door de wrijving aan te gaan laten small wins op kleine schaal zien hoe barrières zijn te doorbreken, zoals spanningen met gevestigde belangen, ingesleten routines, bestaande regelgeving of dominante business modellen. Niet ieder klein stapje is een small win, want er zijn ook 'small losses'. We spreken van small wins wanneer de kleine stapjes bijdragen aan een gezamenlijke ambitie of gewenste systeemverandering. Door de zichtbare resultaten genereren small wins vaak ook energie om verder te gaan. Small wins zijn niet te verwarren met laaghangend fruit, waarbij je juist met bekende oplossingen snel grote vooruitgang boekt, de zogenoemde 'grote stappen-

snel thuis' aanpak. Dat kan nuttig zijn voor simpele vraagstukken, maar werkt niet voor weerbarstige vraagstukken, zeker niet op de langere termijn.

Small wins zijn krachtige bouwstenen voor een transformatie. Door de focus op het kleine voorkomt een small win dat mensen overweldigd raken door de complexiteit van een vraagstuk, waardoor ze minder vrij en precies kunnen denken en zich laten verleiden tot abstracties. Bovendien helpt een focus op het kleine om uitstel te voorkomen. Omdat het toch maar klein is, hoeven partijen niet te wachten op alle informatie, en kunnen ze snel beginnen en kijken wat het oplevert. Het bevordert daarmee dat mensen niet te lang blijven steken in praten over, maar overgaan tot handelen. Kleine stapjes zijn ook sneller uit te voeren, omdat ze minder weerstand oproepen en er minder competitie voor het claimen van successen is. Small wins vormen daarmee de cruciale zaadjes voor maatschappelijke transitie.

Met een enkele small win is er natuurlijk nog geen sprake van een transitie of transformatie. Ook al doen small wins zich vaak voor op een kleinere schaal, ze kunnen wel degelijk cumuleren in grootschalige diepgaande transformaties. Daarbij zijn er drie transitiepaden:

- *Verspreiden*: innovatie opschalen of uitrollen door deze ook elders toe te passen
- *Verbreden*: innovatie toepassen op andere terreinen en verbinden met andere vraagstukken
- *Verdiepen*: innovatie nog radicaler maken

Voor het accumuleren van small wins bestaan er verschillende hefboomwerkingen of aanjaagmechanismes zoals:

- *Energizing*: Het zichtbare resultaat van een small win geeft mensen een directe beloning en sterkt hen in de overtuiging dat ze verschil kunnen maken. Wanneer het lukt om een kleine winst te behalen inspireert dat om verdere stappen te zetten. Er ontstaat dan een zichzelf versterkend proces van commitment, optimisme en vertrouwen in elkaar en in de resultaten. Deze positieve energie zit in zowel de technische kant (hét is gelukt) als de sociale kant (het is óns gelukt).
- *Experimenteren*: Iedere small win is een experiment waarin mensen hun expliciete en impliciete aannames toetsen, zicht krijgen op weerstand en steun, en verrassende effecten ontdekken. Al deze opbrengsten genereren meer inzicht in het weerbarstige vraagstuk en ideeën voor nieuwe experimenten, ook bij onverwachte of negatieve resultaten.
- *Logic of attraction*: winnaars (wins) hebben aantrekkingskracht. De zichtbare resultaten van een kleine stap laten zien dat er mogelijkheden zijn en bieden een toegenomen zekerheid voor meer succes. Dit trekt mensen en middelen aan en genereert bereidheid om regels of financieringsmodellen aan te passen. Het vieren van positieve stappen en het in de schijnwerpers zetten versterkt dit effect.

- *Olievlekwerking*: Dit mechanisme duidt op een groepsdynamisch principe waarbij mensen volgen wat andere mensen doen. Een soort zwaan-kleef-aan-effect. Het sluit aan op het diffusiemodel van innovaties met vroege en late aanpassers.
- *Verbinden*: Dit mechanisme betekent dat een kleine verandering op een plaats in het systeem consequenties kan hebben voor veranderingen op andere plekken. Vaak gaat het om verbindingen tussen activiteiten op verschillende schaalniveaus of met problemen in andere beleidsdomeinen.
- *Robuustheid*: Als er op meer plekken gelijktijdig kleine stappen gezet worden kan dat leiden tot een bredere beweging. Small wins hebben de eigenschap dat ze lange tijd onder de radar blijven en daarmee redelijk ongevoelig zijn voor vroegtijdige beëindiging. Op het moment dat ze veel maatschappelijke en/of politieke aandacht krijgen en dus ook meer weerstand zullen oproepen, zijn ze vaak al zo talrijk dat het moeilijk wordt om het terug te draaien. De geest is dan uit de fles. Veel actoren hebben dan de voordelen van de small wins geïnternaliseerd waardoor ze onderdeel zijn geworden van nieuwe routines en instituties: het nieuwe normaal. Meerdere kleine stappen kunnen daardoor een steviger fundament bieden dan één grote oplossing.

Een strategie van small wins is moeilijk vooraf te plannen en te controleren, omdat small wins zich vaak spontaan ontwikkelen. Het is wel mogelijk om: 1) ambities te formuleren; 2) small wins te herkennen, uit te lokken en te initiëren; 3) aanjaagmechanismes te activeren; en 4) taboes en blokkades te doorbreken.

De small wins aanpak voor transitie betekent niet dat overheidsactoren of andere betrokken partijen alleen nog maar een faciliterende rol spelen. Integendeel, overheidsactoren kunnen in principe al hun beleidsinstrumenten (van der Steen e.a., 2014), relaties of kennis aanwenden, mits het op een manier gebeurt die ruimte genereert voor het creëren van small wins, het activeren van aanjaagmechanismes en het doorbreken van taboes en blokkades.

Een strategie van small wins is moeilijk vooraf te plannen en te controleren, omdat small wins zich vaak spontaan ontwikkelen. Het is wel mogelijk om: 1) ambities te formuleren; 2) small wins te herkennen, uit te lokken en te initiëren; 3) aanjaagmechanismes te activeren; en 4) taboes en blokkades te doorbreken.

De small wins aanpak voor transitie betekent niet dat overheidsactoren of andere betrokken partijen alleen nog maar een faciliterende rol spelen. Integendeel, overheidsactoren kunnen in principe al hun beleidsinstrumenten (van der Steen e.a., 2014), relaties of kennis aanwenden, mits het op een manier gebeurt die ruimte genereert voor het creëren van small wins, het activeren van aanjaagmechanismes en het doorbreken van taboes en blokkades. Cruciale interventies zoals een verbod (de stok), een subsidie (de wortel) of een adviestool (de preek) kunnen het juiste zetje betekenen om small wins aan te jagen. Zo waren bijvoorbeeld de pilots met zorglandbouw nooit zo succesvol geworden wanneer er in die tijd niet gestart was met de innovatieve Persoons Gebonden Budgetten, en was er geen verbod op gratis plastic tasjes gekomen wanneer er geen EU-verplichting was.

2. Kenmerken problematiek sociaal domein

Het sociaal domein bestaat uit een verzameling van arrangementen, die vanuit overheden in het leven zijn geroepen om burgers te ondersteunen met voorzieningen, verzekeringen en koopkracht, waar dit nodig is geacht. De arrangementen zijn op vele wijzen met elkaar verbonden, en volgordelijk tot stand gekomen.

Met de groei van het sociaal domein is een zo complexe reeks van onderlinge relaties ontstaan, dat niemand meer overzicht heeft. De burger heeft bij aanvaarding van arrangementen, zo hij er al iets over te zeggen heeft, tal van strikte verplichtingen aanvaard, die soms niet of nauwelijks zijn na te komen.

De starre architectuur van de arrangementen miskent de van buiten komende dynamiek, die zorgt dat er afwijkingen ontstaan tussen de bedoelde groep en de aangewezen groep. Ook de interne dynamiek van ieder arrangement is miskend, waardoor de effectiviteit van het arrangement voortdurend daalt. Zo ontstaan kloven tussen rechtvaardigheid en rechtmatigheid. Onrecht en chaos zijn geen incidenten meer. De hersteloperaties die volgen leiden weer aan de zelfde euvels als de oorspronkelijke arrangementen.

Bovendien aanvaardt geen enkele overheid de verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke ineffectiviteit van het sociaal domein als geheel.

De verklaring van het voorafgaande systeem falen is door de auteurs gevonden in de besturingstechnologie en meer in het bijzonder in het zelfreferentiele karakter van de beroepspraktijken rond recht, ict en comptabiliteit. Deze drie hebben onderling stilzwijgend een niet-aanvals verdrag gesloten, maar dringen wel gezamenlijk hun randvoorwaarden op aan de inhoud van te ontwerpen of te beheren arrangementen.

Als oplossingen onderscheiden de auteurs een noodzakelijk onderscheid tussen een aanpak op korte termijn met de komst van een kompaan, en de gewenste aanpak op langere termijn tot renovatie van het sociaal domein.

3. Mogelijke toepassingen van transitie theorieën in het sociaal domein

Het is mogelijk de hierboven geschetste benderingen van transitieproblematiek niet als elkaar uitsluitende gezichtspunten te benaderen, maar als complementaire.

De kompaan, een voorstel in de studie “In de diepte is het stil” is in een aantal opzichten te benaderen als een small win. Ook op andere punten zou het mogelijk zijn om small wins op te sporen in reeds aan de gang zijnde innovaties op lokaal of nationaal niveau, dan wel te leren van buitenlandse ontwikkelingen. Een mooi voorbeeld is het voorstel tot sociaal incasseren, dat is vervat in een studie van de Rebelgroep.⁸⁷ Ook in de paper van Guido Enthoven c.s. staan voorbeelden van mooie kleinschalige ontwikkelingen. Een belangrijke voorziening moet wel zijn, dat een small win niet wordt opgeschaald, voordat is komen

⁸⁷ Rapport Sociaal incasseren, vervaardigd voor DNB e.a. door Jeroen in 't Veld e.a..2024

vast te staan, dat er geen onbedoelde negatieve effecten zijn te voorzien. Reflexive monitoring gedurende de introductie is nodig om te kunnen vaststellen, dat deze niet alsnog blijken op te treden.

Grootscheepse renovatie van het sociaal domein vereist ook processen, die kenmerken vertonen waarvoor de benadering van Van der Steen en Loorbach geschikt lijkt. Vereenvoudiging en meer sensitiviteit voor burgergezichtspunten lijken bijna unanieme verlangens. Gedurende de transitie gaat de werking van het bestaande stelsel echter gewoon door. Dit maakt het proces precies. Het is daarnaast ook intens politiek van aard. Voortdurend zijn afwegingen noodzakelijk, die ook pijn doen, niet alleen aan de zijde van de ontvangers in het sociaal domein, maar ook bij de organisaties die als dienstverlener of anderszins binnen dit domein functioneren.

We dienen bij beoordeling van de mogelijkheden om deze laatste benadering toe te passen bij renovatie van het sociaal domein wel rekening te houden met de volgende in ons land relevante omgevingsontwikkelingen:

- de recente crises in het sociaal domein hebben veel actoren kopschuw gemaakt voor grootscheepse veranderingsoperaties van structurele aard;
- de eveneens recente fragmentatie in het partijpolitieke veld maakt het moeilijker dan voorheen om stabiele meerderheden bijeen te brengen ten behoeve van succesvolle besluitvorming en consistentie beleidsvoering.

Bovendien is het noodzakelijk ook in de tijd consistent te zijn en te blijven;

- tijdens de verbouwing gaat de verkoop door, maar is dat te organiseren zonder schadelijke chaos, en politieke crises die met onvolkomenheden in de overgangsfase verband houden?

Daaruit zou men kunnen concluderen, dat veel aandacht voor het maximaal bereiken van small wins op zijn plaats is.

In veel theorievorming is de onderliggende ontwikkeling eren van substitutie van de ene technologie door de andere. Op het eerste gezicht lijkt dat parallel aan de renovatie van een bepaalde besturingstechnologie. In het sociaal domein zal renovatie in veel van de genoemde opties mede zijn gekenmerkt door veranderende verhoudingen tussen overheden, zowel tussen bestuurslagen als tussen beleid en uitvoering. Bovendien zal de verhouding tussen overheden en burgers dat vergroot de complexiteit van de veranderingsoperatie aanzienlijk.

In sommige vergezichten is bovendien sprake van fundamentele wijzigingen in de sturing van de diensten waarom het gaat: the commons, burger initiatieven en wat dies meer zij, stellen de compositie vast van diensten die zij behoeven. Prosumer coöperaties dus, maar ook die moeten overheden en verzekeraars en andere publieke dienstverleners met hun resources mogelijk maken. Utopie of denkbaar experiment?

Kortom, ook de contouren van de renovatie van het sociaal domein staan niet bij voorbaat vast. In een oceaan van onzekerheid en onvoorspelbaarheid moet een samenleving haar weg vinden.

Zoveel geluid dat niemand meer wat hoort

Een perspectief om tot concrete oplossingen te komen

Roeland Stolk⁸⁸

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.⁸⁹ 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 “ontmodelleren” 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

⁸⁸ 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.

⁸⁹ 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.⁹¹ 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.⁹²

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.⁹³ De recente inzet op preventie -het intentioneel nemen van maatregelen gericht op het voorkomen of afwenden van ongewenst geachte toekomst⁹⁴- 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:

⁹⁰ In 't Veld (2021). *Kennisdemocratie. In het oog van de orkaan*. Boom Bestuurskunde

⁹¹ Van Putten (2020). *De ban van beheersing. Naar een reflexieve bestuurskunst*. Boom Bestuurskunde

⁹² Kruiter (2010). *Mild depotisme in Nederland. Onze democratie en verzorgingsstaat door de ogen van Alexis de Tocqueville*. Universiteit Tilburg

⁹³ Frissen (2023). *De integrale staat. Een kritiek op de samenhang*. Boom Bestuurskunde.

⁹⁴ 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.⁹⁵

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.⁹⁶

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 dynamiek zich langs reflexieve patronen voltrekt.

⁹⁵ Van Putten (2020). *De ban van beheersing. Naar een reflexieve bestuurskunst*. Boom Bestuurskunde

⁹⁶ Met dank aan Paul Frissen voor dit inzicht

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.⁹⁷
- 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 belangrijk 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 metingen rechten en plichten toe te delen aan mensen. Een voorbeeld is dat iedereen met een bepaalde diagnose recht krijgt op een aantal

⁹⁷ 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

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 domein⁹⁸ 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.⁹⁹

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.¹⁰⁰ 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 groep. Tot slot laat ik een aantal effecten zien van hoe instellingen en

⁹⁸ Dat betreft het ministerie van VWS, SZW, BZK, J&V en Fin.

⁹⁹ Van Putten (2020). *De ban van beheersing. Naar een reflexieve bestuurskunst*. Boom Bestuurskunde

¹⁰⁰ Zie voor vele voorbeelden de studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau. *Gezien, gehoord en geholpen willen worden*

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 6.¹⁰¹ In de gemeente Enschede waar 1 op de 6 hier ook daadwerkelijk gebruik van

¹⁰¹ Met dank aan Paul Frissen voor dat inzicht.

maakt leidt dit tot enorme kostenoverschrijdingen.¹⁰² 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,¹⁰³ 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 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

¹⁰² <https://www.rtvoost.nl/nieuws/2345105/1-op-de-6-kinderen-in-enschede-heeft-jeugdzorg-nodig-situatie-is-onhoudbaar>

¹⁰³ Juridisch heet dat een openbaar lichaam onder de wet op gemeenschappelijke regelingen.

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 maatwerktrammel 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.¹⁰⁴

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 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:

¹⁰⁴ Deze definitie van maatwerk en de voorbeelden zijn afkomstig van Albert-Jan Kruijer

- 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 dueren 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 tragedie 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.

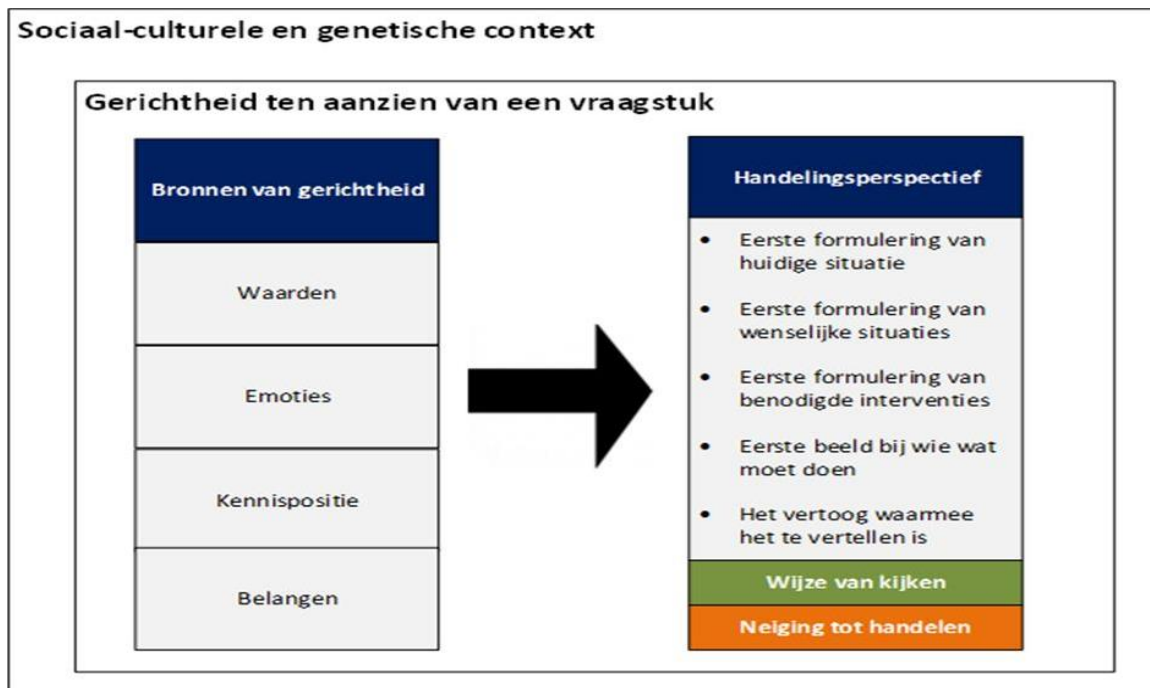
Spreek over de achterliggende gerichtheden bij dit soort vragen helpt om jezelf en de ander beter te begrijpen. Een belangrijk inzicht is dat wederzijds begrip vooral tot stand komt als niet alleen het standpunt zelf gedeeld wordt, maar dat ook verkend wordt waarom iemand tot dat standpunt is gekomen.¹⁰⁵ Dit inzicht vormt de kern van de onderhandelingsleer van Harvard, die de afgelopen jaren in talloze conflicten aan doorbraken heeft bijgedragen.¹⁰⁶

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.

¹⁰⁵ 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

¹⁰⁶ 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 ‘ont modelleren’ 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.

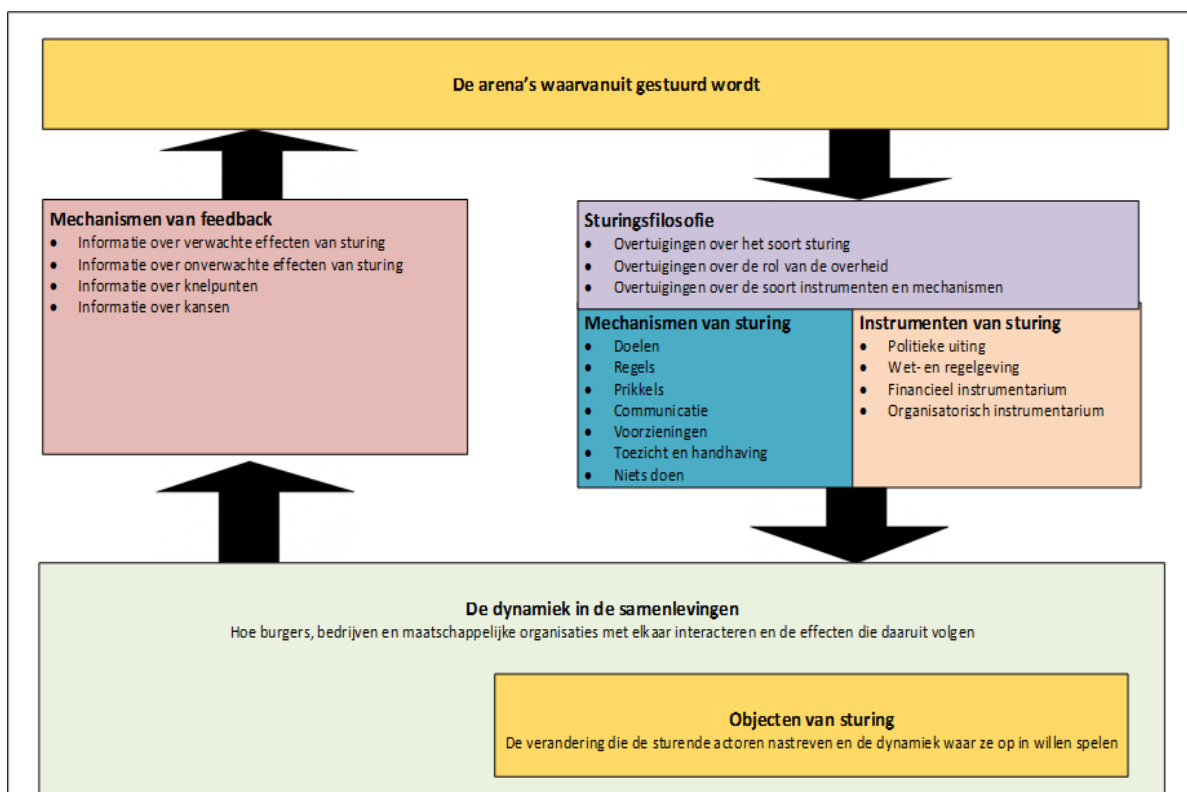
De reden hiervoor is dat de staat honderden overheden en duizenden

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



¹⁰⁷ 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.

De Driehoek in Balans

Dynamiek van het lokale sociale domein

Katja Crooijmans en Hans Broere

In dit paper gaan wij op zoek naar verbetering van de driehoeksrelatie tussen burger-gemeente- zorgaanbieder in het lokale sociale domein. Onze analyse en verwondering richt zich op de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet. Met deze wetgeving werd in 2015 een aanzienlijk deel van de toen landelijk en provinciaal georganiseerde zorg en ondersteuning voor kwetsbare burgers overgedragen naar gemeenten.

De noodzaak om deze driehoeksrelatie te herijken is groot en urgent. De toekomstige, brede beschikbaarheid van zorg en ondersteuning voor grote groepen kwetsbare burgers in het lokale sociale domein is niet gewaarborgd. De scherpe groei in vraag naar zorg en ondersteuning tot 2040 (met vergrijzing als groeimotor), de toenemende intensiteit en complexiteit van die zorgvragen en het afnemende arsenaal aan (passendopgeleide) zorgprofessionals, stelt ieder in de driehoek op de proef. Vele ingewijden in de sector geven aan dat het nu al piept en kraakt in dit gedecentraliseerde stelsel van hulp aan volwassenen (Wmo) en jeugdigen (Jeugdwet). Dat 'piepen en kraken' wordt de komende jaren meer hoorbaar en voelbaar.

Gemeenten en zorgaanbieders in het lokale sociaal domein zijn er (nog) niet in geslaagd om scherp af te bakenen waar ze van zijn en voor wie, hebben weinig kennis en informatie over de vragen en behoeften van groepen burgers en cliënten, en stellen moeilijke keuzes uit. We constateren dat van helpende systemen van en voor zorgprofessionals nog beperkt sprake is. Anders dan de grote,

landelijke uitvoeringsorganisaties beschreven door In 't Veld cs zien wij in het lokale sociaal domein de dominantie van maatwerk met willekeur als risico; een verstoorde balans tussen professionele autonomie en automatiseren van voorspelbare handelingen en beslissingen. Wij vrezen voor een toenemende ongelijkheid omdat de mondige burger sneller en beter zijn weg weet te vinden tot zorg en ondersteuning, met uitsluiting van de meest kwetsbaren tot gevolg.

Wij schetsen in dit paper wat er op de assen van de driehoek gebeurt en welke bewegingen nodig zijn om het evenwicht te herstellen. Ons verhaal is gebaseerd op meer dan 10 jaar actieve betrokkenheid bij de invulling van (transformerend) beleid en uitvoering in het lokale sociaal domein. In opdracht van (samenwerkende) gemeenten, zorgaanbieders en voor de Rijksoverheid. Wat u leest is de opbrengst van dat werk.

1. Het lokale sociale domein: tien jaar lang ruimte vullen

De opstellers van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en de Jeugdwet 2015 beloofden toekomstbestendige zorg en ondersteuning, met betere uitkomsten voor mensen die deze

hulp nodig hebben en met een andere verhouding tussen burger, gemeente/overheid en zorgaanbieders.

Jeugdwet

Jeugdhulp is er voor ouders en jongeren met grote of kleine vragen over opvoeden, opgroeien, de gezondheid, beperkingen of mentale problemen. Van lichte opvoedondersteuning, tot hoogintensieve behandelvormen. Jeugdhulp is een brede waaier aan lichte hulp thuis voor jeugdigen en gezinnen (opvoedhulp), tot specialistische behandeling van een psychiatrische aandoening, tot aan residentiele, gesloten residentiele zorg. De inzet van de jeugdhulp is de afgelopen tien jaar fors gestegen. In 2015 kreeg bijna 1 op de 12 jeugdigen een vorm van jeugdhulp. De Jeugdautoriteit geeft aan dat de Jeugdwet niet heeft geleid tot een afname van het gebruik. Sinds 2015 neemt het gebruik verder toe: in 2022 kreeg ruim 1 op de 10 jeugdigen een vorm van jeugdzorg,¹⁰⁹ dat zijn bijna een half miljoen jeugdigen die in 2022 een vorm van jeugdzorg ontvingen.

Door de Wmo en de Jeugdwet krijgen jaarlijks circa 1,5 miljoen Nederlanders¹⁰⁸ een vorm van zorg en ondersteuning thuis of een dienst of product aangereikt. Een kwart van de totale begrote lasten van gemeenten komt in 2024 voor rekening van het beleidsterrein sociaal domein.¹⁰⁹ De begrote lasten stegen in 2024 van 16,6 naar 18,4 miljard euro; een toename van ruim 11 procent¹¹⁰.

De onderliggende beleidstheorie van deze twee wetten gaat uit van het bieden van ruimte aan gemeenten, zorgaanbieders en burgers om samen een nieuwe invulling te geven aan welzijn en welbevinden, aan het vergroten van de kwaliteit van leven voor volwassenen en jeugdigen. Met toen een sterk geloof in nabijheid, de menselijke maat, versterken van de zelfredzaamheid van mensen, het benutten van de kracht van het sociale netwerk (door het 'keukentafelgesprek') en daarmee het normaliseren en demedicaliseren van zorg en ondersteuning.

Een tweede fundamenteel element in de beleidstheorie is de verschuiving van perspectief: van het dominante systeemdenken in de landelijke uitvoeringsorganisaties, naar een perspectief op de leefwereld van de burger. De gemeente – met haar lokale nabijheid – zou zich het beste lenen voor toepassing van dit perspectief en de beweging maken van een verkokerd stelsel naar een meer integrale, samenhangende organisatie van de uitvoering.

Om deze beloftes en doelen te bereiken is vanaf 2015 veel ruimte gelaten aan gemeenten om recht te doen aan de lokale context. Elke gemeente heeft daar sindsdien een weg in gezocht; voor vele gemeenten heeft dat zelfs geleid tot een permanente staat van verandering en beweging in ideeën, structuren en werkprocessen. Met onrust en soms onvoorspelbaarheid in processen en uitkomsten

¹⁰⁸ Zie Ministerie VWS, Monitor Langdurige zorg en de site van de Jeugdautoriteit

¹⁰⁹ Kosten die te maken hebben met onder meer de WMO, jeugdhulp, maatschappelijk werk, de aanpak van huiselijk geweld en vluchtelingenopvang minus inkomensregelingen en participatie).

¹¹⁰ Zie het verslag Onderzoek gemeenten begrotingen gemeenten 2024, Ministerie BZK 2024

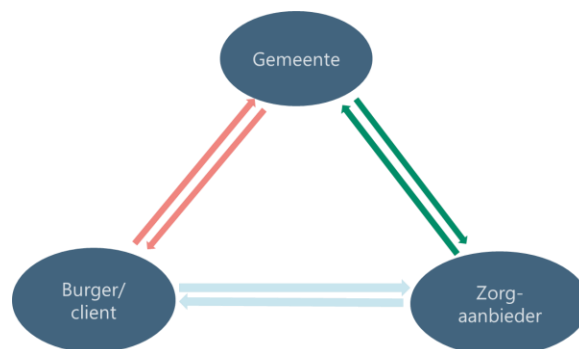
als gevolg.

Over het functioneren van het lokale sociaal domein zijn diverse onderzoeken en evaluaties uitgevoerd, met als rode draad¹¹¹ dat de beloofde uitkomsten van de decentralisatie nog niet zichtbaar zijn.

Wet maatschappelijke ondersteuning

De Wmo is er voor volwassenen (18+) die beperkt zelfredzaam zijn en daardoor problemen hebben met deelname aan de samenleving of kampen met een (sociaal) isolement. Een groeiende groep kwetsbare ouderen die thuis wonen, mensen met een (licht) verstandelijke beperking, mensen met psychiatrische problematiek of mensen met een chronische lichamelijke aandoening. Door zorgaanbieders worden zorg en ondersteuning thuis (hulp bij huishouden, begeleiding), vormen van dagopvang, vormen van beschermd of beschut wonen, opvang van dak- en thuislozen geboden. Ongeveer 750.000 mensen krijgen een hulpmiddel (bijvoorbeeld scootmobiel) of een dienst (bijvoorbeeld een woningaanpassing). De WMO omvat daarmee vele doelgroepen en vormen van zorg en ondersteuning, waarbij de kosten van deze inzet per client kunnen

Het gesleutel aan het lokale sociaal domein vindt plaats in een driehoeksverhouding tussen gemeente- burger-zorgaanbieder¹¹². Deze driehoek gebruiken wij als kader voor onze analyse van de dynamiek in het lokale sociaal domein sinds 2015.



Na tien jaar sleutelen, oefenen en aanpassen stellen we vast dat de driehoek niet op orde is. Het vullen van de ruimte die de wetgever heeft geboden is wisselvallig uitgevoerd en geeft daarmee weinig houvast aan burgers en zorgaanbieders. Het stelsel is daarmee op lokaal niveau onvoldoende in samenhang en volledig uitgewerkt. Met te weinig rust en reflectie om te leren en op basis daarvan de kaders verder te verbeteren. Wij zien veel (bestuurlijke) tijd en aandacht voor het ‘ad hoc’ oplossen van

¹¹¹ Zie onder meer SCP ,Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid, 2020;

¹¹² Wij beperken ons hier tot dit samenspel en laten alles wat op regionaal/bovenregionaal/landelijk niveau gebeurt (beschermd wonen voor de WMO, hervormingsagenda jeugd, toekomstscenario Jeugdbescherming etc.) buiten beschouwing in dit stuk

vraagstukken op het niveau van specifieke (kleine groepen) cliënten of het bestaan van een enkele zorgaanbieder. Waarbij de urgentie soms zo hoog wordt opgespeeld dat het instrumentarium van crisismanagement wordt ingezet. Met vervolgens veel onrust onder alle partijen in de driehoek door rolverwarring, overhaaste besluiten en interventies, en het doorlopend aanpassen van afspraken, organisatiestructuren en werkprocessen.

De problemen in het lokale sociale domein zijn voor veel gemeenten urgent en worden de komende jaren nijpender. Nu is vooral de jeugdzorg, een (financieel) blok aan het been en een toenemende bron van politieke en bestuurlijke onrust in gemeenteraden en colleges. Door deze urgente financiële druk zijn gemeenten vooral gefocust op strategieën van (financiële) beheersing. Dat beperkt de denk- en werkruimte van gemeenten en zorgaanbieders voor ontwikkeling, vernieuwing en transformatie.

In 2040 is de vergrijzing op het hoogtepunt, is de verwachting dat de mentale problemen onder jongeren verder is toegenomen en dat er te weinig professionals zijn om aan deze vraag een antwoord te geven. Het verdelingsvraagstuk wordt elk jaar groter.

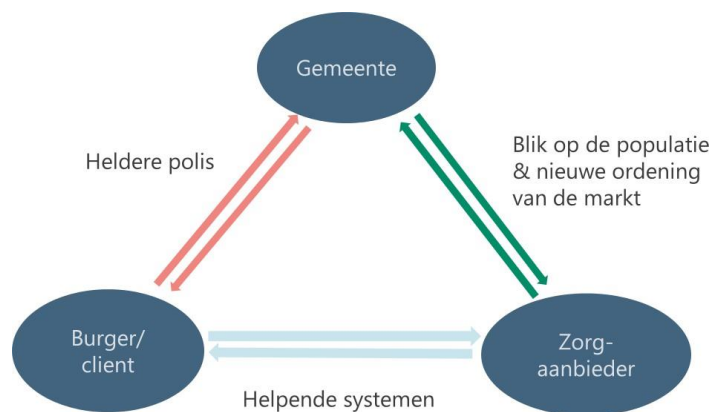
Kortom, tijd om de rug te rechte en de driehoek in balans te brengen. Niet door te werken met de ‘blanco-vel-benadering’ uit 2015, maar door een veranderstrategie toe te passen met een gezonde, bewezen middenweg op een aantal kritieke elementen in de driehoek.

2. Balans in de driehoek

Gemeenten moeten en kunnen de regie nemen in het op orde brengen van het lokale sociaal domein. Dat gaat wat ons betreft over het in balans brengen van de driehoek. De driehoek is in balans als er sprake is van een realistische verhouding tussen:

- De misse het verbeteren of behouden van de gezondheid, het welbevinden en de zelfredzaamheid van de meest kwetsbare burgers in een gemeente.
- En de invulling van de relaties tussen de drie partijen, die rekening houdt met de beschikbare financiële middelen en personele zorgcapaciteit, de ontwikkeling van de zorgvraag en de uitvoeringskracht van gemeenten en zorgaanbieders.

Wij zien drie opgaven voor gemeenten – samen met burgers en zorgaanbieders – om de driehoek in balans te krijgen. Opgaven die we kunnen ‘plotten’ op de relaties in de driehoek.



2.1. De polis: een heldere, volwaardige relatie tussen gemeente en burger

Er is geen polis¹¹³ van het lokale sociaal domein en dat maakt de relatie tussen gemeente en burgers onduidelijk en ongemakkelijk. De reikwijdte van de Wmo en van de Jeugdwet is open geformuleerd met veel ruimte aan gemeenten om dat zelf in te vullen. In lijn met de bedoeling van deze wetten. Gemeenten hebben deze ruimte veelal niet ingevuld en in lokale verordeningen zijn de brede formuleringen uit de landelijke wetgeving beperkt geoperationaliseerd. Voor burgers is het niet altijd even duidelijk wat zij kunnen verwachten. De abstract gedefinieerde zorgplicht van gemeenten leidt vaak tot hoge verwachtingen bij burgers en naasten over wat zij aan zorg en ondersteuning mogen verwachten.

Deze onduidelijkheid heeft gevolgen voor de relatie gemeente-burger. Het leidt tot spanningen tussen de medewerkers in de gemeentelijke wijkteams (de ‘street level bureaucrats’ verantwoordelijk voor de toegangsfunctie) en burgers die op zoek zijn naar een vorm van zorg en ondersteuning. In de wijkteams werken hulpverleners die naast hun hulpverleningstaak ook de opdracht van poortwachter hebben. Die twee functies laten zich slecht verenigen. De toegangsfunctionarissen van de wijkteams maken een eigen, vaak persoonsgebonden afweging. Op papier mooi en passend bij de gedachte van maatwerk, maar in de praktijk geeft dit (te) veel keuzestress, onnodig lange beslisperiodes en de keuze voor de veilige weg van het ruimhartig toekennen van zorg en ondersteunen.

Die onhelderheid en vage afbakening bedreigt de legitimiteit en geloofwaardigheid van het lokale sociaal domein. We hebben sterke aanwijzingen dat deze vaagheid kansen biedt voor mondige burgers, die met veel ‘bureaucratische vaardigheden’, social media-skills en sociale netwerken hun zaak voor de (politieke) Bühne weten te brengen. De ‘polis’ wordt via het politieke beïnvloedingsproces opgerekt en op

¹¹³ De term polis wordt gebruikt voor (zorg-)verzekeringen (Zorgverzekeringswet) en aanspraken in de collectieve sociale verzekeringen (Wet Langdurige zorg); daar wordt nauwkeurig beschreven wat de burger als verzekerde kan verwachten en waar scheidslijn ligt tussen verantwoordelijkheid ‘verzekeraar’ en ‘verzekerde’. Voor de WMO en Jeugdwet gaat die vergelijking deels op, maar de term polis is herkenbaar en maakt scherp wat nodig is in de verbinding tussen burger en gemeente.

individueel ingevuld. De toegang tot het sociaal domein verwordt tot een platform voor onderhandeling tussen de mondige, vaardige burger en overheid.

Aan de andere kant zien we dat de vage afbakening van beide wetten en het onvermogen van gemeenten om dat lokaal in te vullen, ernstige gevolgen kan hebben voor de teruggetrokken burger. De groepen burgers die onvoldoende de weg weten te vinden naar de benodigde zorg en ondersteuning, die de ‘taal’ van het systeem niet kennen en niet de toegang hebben tot helpende (sociale) netwerken en structuren. Neem bijvoorbeeld de groeiende groep kwetsbare ouderen met een migratieachtergrond in wijken en buurten met een lage sociaal economische status. Voor hen is het ontbreken van een duidelijke polis en de drempels van de gemeentelijke toegangsfunctie een grote barrière om zorg te krijgen. Dat werkt kansenongelijkheid in de hand.

Het ontbreken van de heldere polis stuwt het gebruik van schaarse professionele zorg op en daarmee de kosten van het lokale sociale domein, en vergroot het de kansenongelijkheid onder burgers. Om de zorg beheersbaar te houden gegeven de stijgende zorgvraag en krimpende capaciteit en euro’s zijn scherpere keuzes nodig en een andere polis dan 10 jaar geleden is bedacht.

Het vraagstuk over de reikwijdte van de Jeugdwet is in 2023 met de **landelijke Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028** neergelegd bij de individuele gemeenten. Zij moeten daar mee aan de slag. In een aantal gemeenten is de draad opgepakt – mede ingegeven door de gevoelde onbeheersbaarheid van de uitgaven voor jeugdhulp- door gemeenteraden. In Almere heeft de raad een Almeerse aanpak gestart dat voorziet in een dialoog met burgers en zorgprofessionals om de reikwijdte van de jeugdwet in Almere te markeren

Die verduidelijking is een pittige opgave voor bestuurders en politici. De verantwoordelijkheid voor het voeren van dat gesprek en daarover knopen doorhakken ligt bij colleges B&W en gemeenteraden de komende jaren. Wij zien dat men nu om de ‘hete brij’ heen loopt en terughoudend is om het debat met elkaar te voeren over wat de reikwijdte van het lokale sociale domein moet en kan zijn over 10-15 jaar.

Wij adviseren om dat gesprek te voeren vanuit het perspectief van groepen burgers. Niet alleen in termen van leeftijd, opleiding of inkomen/vermogen. Maar vooral een benadering met aandacht voor sociaal culturele en persoonlijke kenmerken van groepen burgers en de kansengelijkheid onder deze groepen burgers. De WRR¹¹⁴ heeft duidelijk gemaakt dat het versterken van zelfredzaamheid niet voor iedereen is weggelegd en dat beleidsmakers alternatieve handelingsperspectieven moeten verkennen om deze groepen burgers te bereiken. Het SCP¹¹⁵ heeft enorm geholpen

¹¹⁴ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Weten is nog geen doen, een realistisch perspectief op redzaamheid, 2017

¹¹⁵ Sociaal en Cultureel Planbureau, Eigentijdse ongelijkheid, 2023.

met het aanreiken van een eerste verkenning voor een typologie van groepen burgers op mate waarin zij toegang hebben tot verschillende vormen van kapitaal (sociaal, cultureel, persoonlijk en economisch). Door op deze wijze naar groepen burgers te kijken wordt het mogelijk om het debat te voeren over verdeling van schaarste en de toegankelijkheid van de zorg en ondersteuning; en vooral de extra inzet die nodig is om bepaalde groepen te bereiken en de zorg en ondersteuning te bieden waarop zij recht hebben.

Dat perspectief op groepen burgers willen wij terug zien in de verhouding tussen gemeente en zorgaanbieders.

Vervolgens is het mogelijk om dat perspectief te verbinden aan vormen van dienstverlening. Dat kan door de verkenning te ordenen op twee eenvoudige assen:

1. Individuele dienstverlening versus collectieve voorzieningen

Voor welke groepen burgers is een vorm van individuele zorg en ondersteuning echt nodig, en voor wie en onder welke omstandigheden zijn collectieve voorzieningen in de buurt of op school een prima oplossing voor de vragen die men heeft.

2. Zelf doen versus professionele ondersteuning.

De mate waarin mensen zelf of in hun omgeving de benodigde zorg en ondersteuning kunnen organiseren. Dan gaat het niet alleen over mantelzorg, maar ook over de kracht van de sociale basis in buurten en wijken; het geheel van mensen en collectieve voorzieningen (buurthuizen) die laagdrempelig beschikbaar zijn. Wanneer is dan professionele ondersteuning nodig, wat is dat en met welke intensiteit.

2.2. Blik op de populatie en strakker partnerschap gemeente en zorgaanbieders

Gemeenten en zorgaanbieders zijn de afgelopen jaren van elkaar verwijderd, met een toenemende juridisering van de relatie. De periodieke inkoopprocedures bepalen het gesprek tussen gemeenten en de – vaak honderden - gecontracteerde aanbieders. De ‘wittebroodsweken’ van 2015, met blijde wederzijdse verwachtingen over een nieuwe invulling van het sociaal domein, lijkt nu meer op een slepende vechtscheiding. Waarbij het vaker gaat over tarieven dan over kwaliteit van zorg of de aandacht voor kwetsbare burgers. Gemeenten zijn naarstig op zoek naar grip op de ‘productie’ van zorgaanbieders, door de inzet van strikte financiële en juridische beheers- en controlemaatregelen.

Zorgaanbieders zijn daarmee nog verder in een overlevingsstand geraakt, met zorgen over (financiële) continuïteit en over de beschikbaarheid van voldoende, gekwalificeerd personeel. Dat heeft geleid tot vervreemding en juridisering in de relatie tussen gemeente en zorgaanbieder. Waarbij de gang naar de rechter (steeds) vaker wordt gezocht en gemeente en aanbieders wantrouwend tegenover elkaar zijn komen te staan. Een goed gesprek over en samen werken aan de beoogde verandering van het sociaal domein is daarmee steeds lastiger geworden

Zorgaanbieders zijn sterk gericht op financiële continuïteit en hebben daarmee geen (mentale en financiële) ruimte voor vernieuwing en nieuwe (technische, digitale) toepassingen.

Dat moet radicaal anders. Dat kan langs twee lijnen:

1. De blik volledig richten naar groepen inwoners: de populatie centraal.
2. De ordening van de regionale en lokale aanbiedersmarkt aanpassen.

Laten we beginnen met de eerste verandering in deze relatie: de blik richten op de inwoners en de verschillende groepen die daarin kunnen worden onderscheiden. Het gaat om de ontwikkeling van gezondheid, welbevinden en participatie van groepen burgers. Dat betekent dat gemeente en

zorgaanbieders vaker moeten ‘uitzoomen’ en kijken naar de ontwikkeling van de populatie op deze factoren. Dat vergt tijd en geduld, en het besef dat effecten van interventies soms pas na jaren optreden. Nu heeft men een blikvernauwing op individuele cases, het 1-voor-1 afhandelen van de zorgvraag van cliënten, zonder enige vorm van reflectie en feedback op uitkomsten op het niveau van groepen mensen of gebieden. De ‘feedback-loops’ zijn niet volledig. Door het ontbreken van ‘harde’ en ‘zachte’ data over de ontwikkeling van bijvoorbeeld welzijn en kwaliteit van leven, de zorgbehoefte in een wijk of buurt, is er geen coherent beeld van de mate waarin de ondersteuning effectief is. Uit ongeduld worden veelbelovende interventies en vernieuwingen stop gezet, omdat deze geen instant- effect opleveren.

De beweging die wij voorstaan kan langs twee lijnen:

1. Verzamel, bewerk en analyseer **data en kennis over groepen mensen**. Wie zijn de bewoners, wat willen ze, wat kunnen ze en wat zijn hun sociaal-culturele en persoonlijke kenmerken. Kennis over de populatie maakt duidelijk dat de inzet van zorg en ondersteuning kan verschillen tussen groepen mensen en gebieden. Investeer in kennis over de kenmerken van groepen burgers, wat zij nodig hebben en wat zij (elkaar) kunnen bieden. Veel gemeenten en zorgaanbieders hebben geen of nauwelijks een beeld van kwetsbare inwoners in een wijk of buurt. Investeer systematisch in het verzamelen en benutten van informatie over de kenmerken van groepen in de samenleving. De kennis over de populatie op wijkniveau is nu beperkt of wordt niet of nauwelijks ingezet voor het afstemmen van de zorg en ondersteuning op de wensen, behoeften en kenmerken van de bewoners in een wijk of buurt. Gemeenten kunnen zicht krijgen op de inwoners en patronen van gezondheid en welzijn door de bundeling van bestaande data, benutten van de kracht van AI-toepassingen en het actief deelnemen aan wijk- en buurtnetwerken. Dat vergt geen enorme financiële investeringen, maar de bereidheid om weg te bewegen van productie-data naar data en kennis over mensen.

2. **Verbinding maken met sociale netwerken en andere zorgstructuren** in wijken en buurten. In de beleidsstrategie van veel gemeenten wordt meer en meer ingezet op het activeren van de zogenoemde sociale basis in een buurt of wijk en het versterken van sociale netwerken rondom kwetsbare inwoners. Een dergelijke strategie veronderstelt voor de uitvoering dat de gemeente en de betrokken zorgaanbieders geworteld zijn in de wijken en goed zicht hebben op de kenmerken van inwoners. Daarmee wordt het mogelijk krachtige allianties te smeden tussen inwoners, vrijwilligers en professionals. Die netwerken en structuren zijn er. Huisartsenpraktijken zijn de ‘hub’ van dergelijke netwerken en hebben veel zicht op patronen in buurten. Dat geldt ook voor wijkvoorzieningen als buurthuizen. Neem bijvoorbeeld de kracht van het Rotterdamse Wijkpaleis of de wijdvertakte buurtbibliotheken in Eindhoven. Zorgaanbieders moeten daarop aansluiten en op die manier actief werken aan ‘community building’ en het activeren van de sociale basis. Dat vereist aanwezigheid in een buurt.

Mooie verhalen

Een bekend ‘narratief’ of anekdote is de inzet van mensen in het sociaal systeem (familie, sportvereniging, burens of vrienden) die de inzet van professionele ondersteuning overbodig hebben gemaakt. Anekdotisch is het verhaal over de aankoop van een fiets voor een vader van een gezin, zodat deze weer naar het werk kan en daarmee een patroon van armoede en inkomensonzekerheid wordt doorbroken. Stuk voor stuk prachtige verhalen, maar het geeft geen beeld van de werkelijke patronen van kwetsbaarheid en bestaansonzekerheid in een

De tweede grote verandering in deze relatie gaat over de **ordering van de (regionale en lokale) aanbiedermarkt en de aard van het contract**. Gemeenten moeten fors gaan indikken op het aantal zorgaanbieders die zij contracteren. De bovenstaande opgaven en drieslag in de uitvoering is alleen mogelijk in een intensieve samenwerking tussen inwoners/sociale basis, gemeente en een handvol zorgaanbieders. In het lokaal sociale domein onderhoudt bijvoorbeeld een gemeente van circa 150.000 inwoners contracten met honderden zorgaanbieders, zonder een duidelijke ordening of rolverdeling. We zien beperkt ‘eigenaarschap’ bij zorgaanbieders voor groepen cliënten of voor het voorzieningenniveau in buurten of wijken. Gemeenten moeten in hun inkoop en relatie met zorgaanbieders streven naar vaste partners die ‘systeem- en populatie-eigenaarschap’ willen en kunnen vervullen; die zich verantwoordelijk durven te maken voor de ontwikkeling van gezondheid, welbevinden en participatie en daarvoor beloofd willen worden. Een scherper onderscheid maken naar de systeempartijen met wie gemeenten de transformatie vormgeven en kleinere productiepartijen die daar volgend in zijn.

Verander het contract. Ons pleidooi: ga weg van de dominantie van productiegedreven bekostiging- (pxq/inspanningsgericht, resultaatgericht) en inkoopmodellen, die de afgelopen jaren door een ‘industrie’ van inkoopadviseurs en aanbestedingsjuristen tot norm is verheven en door de landelijke overheid in standaardcontractvormen is gegoten. Met de inkoopmodellen is een enorme toestroom ontstaan van nieuwe zorgaanbieders en dat heeft geleid tot een lappendeken van zorgaanbieders die slechts voldeden aan minimale kwaliteitseisen. De VNG heeft becijferd dat sinds 2015 1.500 nieuwe jeugdhulpaanbieders zijn toegetreden. Het bleek voor gemeenten – door gebrek aan

kennis over kwaliteit van zorg – onmogelijk om onderscheid te maken naar goede en ondermaats presterende aanbieders. Door deze contract- en bekostigingsmodellen was er geen enkele transformatieprikkels en werden gemeenten – vooral in de jeugdhulp – geconfronteerd met een adembenemende toename van geboden zorg (in aantal cliënten en duur), die niet altijd verklaarbaar was op demografische of maatschappelijke gronden. Terwijl het logisch is – gezien de transformatiedoelen – om te kiezen voor inkoop- en bekostigingsmodellen die inzetten op waardecreatie en ruimte en tijd voor innovatie en vernieuwing. Wij pleiten daarom voor – de reeds ontwikkelde - contracten die prikkelen op beschikbaarheid, verbinding met de buurt en scholen, en het bereiken van effecten op gezondheid, participatie en kwaliteit van leven.

2.3. Helpende systemen

Anders dan de grote, landelijke uitvoeringsorganisaties beschreven door In 't Veld cs zien wij in het lokale sociaal domein de dominantie van maatwerk en een persoonsgebonden benadering bij de toegang tot de zorg en ondersteuning. Vooral in de uitvoering van de jeugdwet wordt elke casus beschouwd als uniek en is de maatwerkbenadering de regel. Onze stelling is dat deze maatwerkbenadering leidt tot willekeur in de toegang en tot gebrekkige kwaliteit van de dienstverlening. Er moet een gezonde verhouding ontstaan tussen enerzijds maatwerk & professionele autonomie en anderzijds automatisering & helpende systemen.

Zoals eerder betoogd maken wij ons zorgen over de persoonsgebonden benadering van zorgprofessionals actief in de toegang. Niet alle burgers worden in gelijke mate bereikt en in de toedeling van zorg zijn er verschillen in de duur, de intensiteit en de kwaliteit van de ondersteuning bij min of meer gelijke hulpvragen.

Het vak van toegangsmedewerker tot het sociale domein, met daarnaast een rol in de regievoering over de geboden (specialistische) zorg en ondersteuning door gecontracteerde zorgaanbieder, is essentieel voor het functioneren van het lokale sociale domein. Het is een mooi, uitdagend vak dat meer aandacht en professionele ondersteuning verdient. De professionals die deze taken en rollen vervullen, worden veelal niet ondersteund door een professionele organisatie met helpende systemen die de analyse en besluitvorming van deze professionals beter maakt. De systemen die men gebruikt hebben tot doel om de juridische beschikking voor de cliënt op te stellen, die vervolgens de basis vormt voor het ketenproces van zorgtoewijzing, levering van de zorg en de betaling van de zorgaanbieder. Ook hier zijn het systemen die gemaakt zijn voor het faciliteren van de productie en niet voor het ondersteunen van de professionals in de wijkteams in het nemen van goede besluiten.

Ons pleidooi voor de verdere toepassing van automatisering en helpende systemen is op drie niveaus:

- *Opbouw van ervaringskennis.* Toegangsmedewerkers maken doorlopend afwegingen en keuzes over de hulpvraag van een cliënt en vervolgens een daarbij passend geheel van zorg en ondersteuning. Dat afwegingsproces kan en moet gevoed worden met data over eerder gemaakte keuzes en de effectiviteit daarvan.

Heeft de keuze voor een bepaalde vorm, duur en intensiteit van zorg en ondersteuning geleid tot de gewenste uitkomsten voor de groep cliënten met bepaalde kenmerken. Wat zijn effectieve methoden of interventies? Het gestructureerd verzamelen, aanvullen en bewerken van deze data leidt tot ervaringskennis die de toegangsmedewerkers kunnen combineren met hun professionele inschatting. Het geeft hen kader en houvast in vaak complexe afwegingen. In de beoordeling van de kwaliteit en effectiviteit van de inzet door zorgaanbieders. Met data over een beperkt aantal (uitkomst) indicatoren, wordt het mogelijk om de inzet van zorgaanbieders te verbinden aan groepen cliënten en ontstaat een beeld van kwaliteit en effectiviteit. Daarmee kunnen de professionals in de wijkteams gerichter cliënten toewijzen naar een passende zorgaanbieder.

- *Verbeteren van de klantreis.* In het volgen van cliënten tijdens de periode dat zij zorg en ondersteuning krijgen. Clientvolgende systemen, die inzicht geven in het op- en afschalen van zorg en ondersteuning door de zorgaanbieders. Door het opbouwen van deze kennis wordt het mogelijk het beeld van de cliëntenpopulatie te verbeteren en wordt de onvoorspelbaarheid van veel zorg en ondersteuning minder.
- *Wegwijzer door het woud van regelingen en procedures* in het gehele sociale domein. Veel ondersteuningsvragen van cliënten komen voort uit bijvoorbeeld financiële problematiek, geen toegang tot passende huisvesting of huiselijk geweld. Vooral de cliënten waarbij sprake is van problematiek op meerdere levensgebieden, zijn niet alleen gebaat bij de inzet van zorg of ondersteuning. Het aanpakken van de ‘root causes’ kan veel voorkomen. De regelgeving ten aanzien van schuldhulpverlening, bijstand of woningtoewijzing zijn complex voor de professionals in de wijkteams (die veelal zijn opgeleid als hulpverlener en niet als specialist sociale zekerheid). Maak helpende systemen die de weg wijzen naar beschikbare oplossingen op het vlak van bijvoorbeeld werk & inkomen.

Een overmatige inzet van maatwerk en een persoonsgebonden aanpak van de professionals in de wijkteams maakt de toegang en de wijkteams ondoelmatig, met te weinig tijd en ruimte voor de meest complexe, meervoudige ondersteuningsvragen. De verbeterde informatiepositie die wij hierboven schetsen kan er voor zorgen dat de professionals in de wijkteams meer tijd en aandacht kunnen besteden aan de complexe cases – zoals bijvoorbeeld cliënten beschermd wonen of jeugdigen met een licht-verstandelijke beperking in combinatie met een psychiatrische stoornis.

Het verdergaand automatiseren van de zorgtoedeling en het gebruik van beslisondersteunende en daarmee helpende systemen bij de toegang maakt de wijkteams slimmer, reflectiever en maakt de kans op willekeur en behoud van verborgen problematiek kleiner.

3. Tot slot

Wij moedigen gemeenten aan om de hiervoor genoemde opgaven, op elk van de onderscheiden relaties in de driehoek, in samenwerking met zorgaanbieders en burgers op te pakken. Dat betekent dat gemeenten aan de slag gaan met de door ons

geschetste agenda in een meerjarig traject, in samenhang en in samenspraak met de andere partijen in de driehoek. Voorliggend is het vraagstuk over de polis, maar tegelijk kan gewerkt worden aan de uitvoering van de opgaven op de twee andere relaties in de driehoek: helpende systemen in de toedeling van zorg en ondersteuning en een populatiebenadering en herordening van de volledig ‘overspannen’ aanbiedersmarkt.

Om deze regierol te pakken moeten gemeenten investeren in het werven en behouden van denk- en ontwikkelkracht; *‘the best and the brightest’* binnen de gemeentelijke, ambtelijke organisatie moeten worden ingezet op deze opgaven. Dat laatste is de erkenning dat de toekomst van het lokale sociale domein voor gemeenten en inwoners een van de grootste opgaven is die voor hen ligt.

Decentralisatie Sociaal Domein: van panacee naar lange relatie

Gert-Jan Bakker en Rienk Janssens (augustus 2024)

Inleiding: een onderzoek dat vraagt om reactie

Ontsteltenis, schaamte en boosheid. Het onderzoek 'Chaos en onrecht in het sociaal domein' zet stevig in. De termen en diagnose zijn die van een slechtnieuwsgesprek, maar getuigen evenzeer van betrokkenheid en een duidelijke wens tot verbetering. De overheid laat de inwoner immers zitten in chaos en onrecht, zonder duidelijke probleemeigenaar of oplossingsrichting.

Kern van de gepresenteerde redenering is dat overheidsregelingen na verloop van tijd per definitie inboeten aan effectiviteit doordat ze voorwerp zijn van onvermijdbare interne en externe dynamiek. Maar in plaats van ze af te schaffen en ze te vervangen door betere, op nieuwe situaties toegesneden regelingen, is de standaardreflex ze aan te passen en uit te breiden, met bypasses, normdetailering en toenemende verfijning. Uiteindelijk doen de alsmaar complexere wordende regelingen niet meer waarvoor ze bedoeld zijn, mede omdat de bedoeling ervan niet langer in de verfijnde algoritmes te vertalen zijn. De regelingen zijn letterlijk 'op' – hun sterfelijkheid is inherent –, maar tegelijk wordt deze sterfelijkheid en de noodzaak van permanente vereenvoudiging niet (h)erkend. De verkokerde zelfreferentialiteit, die eigen is aan de wijze waarop afzonderlijke beroepspraktijken zichzelf op basis van hun eigen kaders beoordelen, maakt het lastig om van buiten- of bovenaf in te grijpen. Eenvoud raakt verder uit beeld en de groeiende complexiteit is nauwelijks meer te overzien.

Vanuit deze analyses schetst het onderzoek therapieën en oplossingsrichtingen voor de lange termijn. Er is hoop maar dan moet er wel gebeuren. Het heil zien de auteurs in meer ingrijpen van bovenaf: een multidisciplinaire taskforce onder leiding van de minister-president met als opdracht het ontwerp van een eenvoudiger stelsel van wetgeving in het sociaal domein dat burgers niet langer belast met allerlei informatieplichten. Of 'De Kompaan', die als nieuw samenwerkingsorgaan naast de burgers gaat staan en in concrete casussen mandaat heeft eindbeslissingen te nemen. De suggestie van meer radicale decentralisatie zien de auteurs, alhoewel sympathiek, niet zitten. Daarvoor is de slagkracht van veel gemeenten simpelweg te gering. Bovendien zouden gemeenten teveel hebben uitbesteed aan commerciële organisaties en daardoor de grip op hulpverlening niet meer in eigen hand hebben.

In dit paper zullen we een pleidooi voeren voor wel radicale decentralisatie, alhoewel niet ongeclausuleerd. Radicale decentralisatie is mogelijk als niet alleen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden maar ook de daarbij behorende instrumenten worden meegeleverd. Dat is voorwaarde één, die we in het vervolg schetsmatig uitwerken. Daarnaast zullen gemeenten (met in navolging het Rijk) keuzes moeten maken. Niet alle gemeenten hebben de omvang om alles zelf in hand te hebben. Ze zullen of moeten samenwerken in de regio of bijvoorbeeld moeten kiezen voor selectieve decentralisatie via

taakdifferentiatie naar centrumgemeenten. Bovendien zullen ze een lerend systeem moeten opbouwen. Alleen de instrumenten bezitten is onvoldoende, ze moeten ook weten hoe die instrumenten in te zetten en daarin met elkaar al lerend verbeteren. Maar de belangrijkste reden voor radicale decentralisatie is dat gemeenten het dichtst bij hun inwoners staan en in staat zijn om vanuit relatievorming publieke dienstverlening te organiseren.

Trots én schaamte

Bestaanszekerheid is een grondwettelijke plicht waar gemeenten medeverantwoordelijk voor zijn. De afgelopen jaren, zeker sinds 2020, hebben gemeenten laten zien tot veel in staat te zijn als het gaat om crisisdienstverlening. Ze zorgden voor uitkeringen aan meer dan 300.000 zelfstandigen in corona-tijd, voor opvang van ruim 90.000 Oekraïners en voor uitbetaling van energietoeslagen aan bijna een miljoen huishoudens. Bij exogene ontwikkelingen kon het Rijk altijd succesvol beroep doen op gemeenten. Dat is niet alleen iets om trots op te zijn – honderdduizenden huishoudens werden continu geholpen¹¹⁶ – het is in analytische zin ook een gegeven waar we niet al te gemakkelijk aan voorbij moeten gaan. Kennelijk kan er onder druk veel.

Die handelingsvaardigheid kan echter niet verhullen dat er ondertussen een complex systeem is ontstaan dat in zichzelf tot veel onzekerheid leidt. In dat opzicht delen we de analyse van het gepresenteerde onderzoek. Waarschijnlijk waren er minder crisismaatregelen nodig geweest als de basis en vooral de aansturing van het systeem op orde waren geweest. Neem bijvoorbeeld de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (TOZO): die was wellicht niet nodig geweest als de arbeidsmarkt eenvoudiger en minder flexibel was ingericht.

Problemen veroorzaakt door het systeem lijken soms haast onoplosbaar. De hersteloperatie toeslagenaffaire, de alleenverdienersproblematiek¹¹⁷ en het fraudesignaleringsysteem – waarbij toegang tot schuldhulpverlening onterecht werd geweigerd – doen de haren ten berge rijzen. Minder zichtbaar maar minstens zo relevant is de huidige onzekerheid in het toeslagensysteem waardoor veel inwoners uit angst geen beroep meer durven doen op ondersteuning. Ook de gebrekkige gegevensdeling tussen overheden onderling en met inwoners kan en moet veel beter. Inwoners lijden onder het gebrek aan efficiëntie bij de overheid. Naast genoemde trots levert dat ook schaamte op.

Wat niet helpt is een permanente litanie tegen ‘het systeem’ an sich. De publieke uitvoering kan wel degelijk grote opgaven aan, maar dan moet er wel wat veranderen. Hoopgevend is de constatering dat een vastgelopen systeem van sterfelijke regelingen in tijden van (externe) crises kennelijk terzijde kan worden geschoven. Misschien is het wel dé onderstreping van de diagnose uit het gepresenteerde onderzoek: dat bestuurlijke arrangementen sterfelijk zijn. En het streept bovendien een aantal oorzaken en oplossingen af. Dezelfde organisaties kunnen in een andere context en dynamiek blijkbaar

¹¹⁶ [Energietoeslag dempt koopkrachtverlies in 2022 | CBS.](#)

¹¹⁷ Door een combinatie van werk, uitkering en toeslagen komen bij 7.000 huishoudens onder het sociaal minimum.

beter functioneren. De vraag is of die context ook een meer permanent karakter kan krijgen en hoe die er dan uit moet zien.

Vastgelopen bedoelingen: zien is nog geen doen

Al vanaf 2019 vraagt de VNG¹¹⁸ om het systeem aan te pakken en niet slechts goedbedoelde ‘pleisters’ te plakken. In 2023 zijn we met het essay ‘bestaanszekerheid als belofte¹¹⁹’ een stap verder gegaan en hebben voorstellen gedaan hoe een systeem zich voor inwoners kan verbeteren. Bestaansonzekerheid is namelijk “*geen ongelukkig noodgeval is, maar een gevolg en bijwerking van beleidskeuzes die gemaakt zijn*”. Onze eigen kerndiagnose was dat er een systeem was gebouwd waarin de onzekerheden continu gestapeld terecht komen bij (de bankrekening van) dezelfde groep: een toeslagenstelsel met hoge terugvordering, een fiscaal stelsel dat flexibele contracten stimuleert, minder investeringen in inwoners met afstand tot de arbeidsmarkt, en mensbeelden die voorbijgaan aan het doenvermogen van mensen in financiële stress. Risico’s en onzekerheid werden gelegd bij vaak kwetsbare inwoners en niet bij de ondersteuningsstructuren erom heen. Mensen werden zelf verantwoordelijk voor de risico-indamming van hun eigen – let wel: door de overheid opgebouwde complexe – ondersteuning. Ging het mis dan liepen inwoners averij op, niet de overheid.

Niet bevorderlijk daarbij waren de toenemende vrijheden van de marktwerking en het verdwijnen van allerlei publiekrechtelijke intermediaire structuren. Inwoners stonden er letterlijk alleen voor, afhankelijk van aanbieders in de markt en onthouden van publieke hulpstructuren. Dat dit tot problemen leidde zal vast niet de bedoeling zijn geweest, maar de onzekerheid en kwetsbaarheid waren in feite al wel in de beleidskeuzes ingebakken. De neoliberale wind van de afgelopen decennia heeft in dat opzicht zijn tol geëist en als VNG kunnen we onszelf verwijten dat we daarop onvoldoende alert zijn geweest. Een voorbeeld is de wettelijke aanpassing van bewindvoering van 2013 waardoor de markt onverwacht is verruimd met een aanzienlijke commercialisering van deze branche tot gevolg. Ook daarin hebben de schrijvers van het onderzoek een punt. De huidige situatie is het gevolg van *bewust* beleid geweest, al is het de vraag of er altijd sprake was van *doelbewust* beleid.

Inmiddels worden de gevolgen van dit beleid voor de afzonderlijke beleidsterreinen wel erkend. Interdepartementale beleidsonderzoeken, rapporten van de WRR en andere adviesraden alsook van staatscommissies rondom arbeid en sociaal minimum geven duidelijke adviezen.¹²⁰ Maar weten en zien is nog geen doen, zoals een WRR-rapport stelt. En dat geldt niet alleen voor inwoners (waar de WRR op doelt), maar ook voor politiek en overheden. De politieke dynamiek van kortetermijndenken, hypes en deelbelangen verhindert een heldere stip op de horizon met daaraan gekoppeld een aantal duidelijke lange-termijndoelen. En die stip op de horizon is voor publieke dienstverleners broodnodig, anders blijft er een gapend gat tussen enerzijds diagnoses en verwachtingen en anderzijds een onhoudbare, complexe en onzekere dienstverlening.

¹¹⁸ [VNG position paper voor rondetafelgesprek werkende armen 7 maart 2019.pdf](#).

¹¹⁹ [Bestaanszekerheid als belofte \(vng.nl\)](#) (2023).

¹²⁰ Vergelijk [Commissie Sociaal minimum](#) (2023), [Commissie Borstlap](#) (2020), [WRR: weten is nog geen doen](#) (2017).

Maar om welke stip gaat het? De diagnose van de problematiek mag dan grotendeels duidelijk zijn, de gewenste oplossingsrichting is dat nog zeker niet. De route kan meer centralisering zijn, maar evenzogoed meer decentralisering. In het vervolg staan we stil bij de vraag wat er vanuit gemeenteperspectief – de overheid die het dichtst bij inwoners staat – nodig is om als gezamenlijke overheden de grondwettelijke zorg voor bestaanszekerheid waar te maken.

Besturingstechnologie: tendensen keren

Om die vraag te beantwoorden moeten we eerst nog scherper de focus leggen op de oorzaken. Zoals vermeld zijn veel onzekerheden niet toevalligerwijs ontstaan. Over de gehele linie van het sociaal domein zijn tendensen zichtbaar die verklaarbaar zijn vanuit de logica's van verschillende beroepspraktijken, maar die vanuit inwoner- en gemeenteperspectief niet (langer) houdbaar zijn. Om te komen tot meer rechtvaardige dienstverlening zullen we deze tendensen moeten keren.

Dienstverlening: van groot en efficiënt naar overheidsdienstverlening

De afgelopen drie decennia is veel dienstverlening grootschalig gedigitaliseerd. Klantcontact is verdwenen en snelheid en massale processen zijn daarvoor in de plaats gekomen. Voor veel inwoners is het op zich prima om alleen digitaal zaken te kunnen regelen. Grootschalige digitale processen zijn bovendien kostenefficiënt en snel voor groepen in standaardsituaties. Maar ze werken wel het beste zonder samenhang met andere dienstverlening. Uitzonderingssituaties gedijen slecht in massale digitale processen. De vraag is of bij het ontwerp van deze grootschalige digitalisering deze beperkingen wel goed zijn doordacht.

Voorafgaand aan de vraag of dienstverlening geschikt is om massaal en digitaal uit te voeren is daarom een heldere publieke waardenafweging nodig. Publieke dienstverleners hebben een publieke standaard met bijbehorende rechten, kostprijs en beperkingen. De illusie van maatwerk voor iedereen gaat misschien op voor een techbedrijf, maar in de publieke sector stuit dit op de waarde van rechtsgelijkheid, bescherming van gegevens, protocollering en bureaucratische kosten. Daarbinnen is overigens veel mogelijk, maar het vraagt wel om een politieke stip op de horizon op basis waarvan lokale overheden en publieke dienstverleners hun dienstverlening verder kunnen vormgeven. In een verklaring hebben ze al aangegeven hiervoor klaar te staan en wat die inhoudelijke stip zou moeten zijn: voldoende en voorspelbaar inkomen, investeren in werkzekerheid en heldere rechten en plichten.¹²¹

Systeem: van gefragmenteerde verantwoording naar relatieverantwoordelijkheid

Het gepresenteerde onderzoek 'Chaos en onrecht' constateert dat systemen niet alleen geordende maar ook gestolde relaties kennen met hun eigen juridische, financiële, economische, inhoudelijke en technologische logica. De strikte gebondenheid aan de eigen logica zien de auteurs terecht als een van de oorzaken van de chaos in sociaal

¹²¹ [Verklaring bestaanszekerheid \(vng.nl\)](https://www.vng.nl/verklaring-bestaanszekerheid)

domein. Ze sluit aan bij de eerdere constatering dat in crisis alles mogelijk is, maar dat zodra de hitte van de urgentie weg is, de oude logica weer stolt.

Als gemeenten zien we twee versterkende factoren in deze tendens naar fragmentatie: de departementale verdeling van systeemverantwoordelijkheid én de afbraak van allerlei praktische samenwerkingsstructuren. Beide zorgen dat de eigen logica prevaleert boven een gezamenlijke inzet voor de inwoner. Op het sociaal domein kent het Rijk minimaal vier systeemverantwoordelijke departementen: VWS, SZW, OCW en JenV, ieder met hun eigen ministeriële verantwoordelijkheid en beroepspraktijk. Nu zit niemand te wachten op één superdepartement, daarvoor is de werkelijkheid te veelomvattend en zijn de diversiteit aan invalshoeken en de daarmee gepaard gaande *checks and balances* onmisbaar.¹²² Maar de landelijke aansturing moet wel zo zijn georganiseerd dat in de hulpverleningspraktijk samenwerking en waardenafweging prevaleren boven departementslogica. En dan blijkt de huidige departementale aansturing vaak te knellen. Zo richt de reikwijdte jeugdzorg zich niet op financiële stress van inwoners, terwijl dat wel voorliggend in gezinnen kan zijn. Waar het op aankomt is dat het Rijk als systeemverantwoordelijke in wet- en regelgeving ervoor moet zorgen dat de professionele praktijk kan sturen op onderlinge relaties. De facto is dat niet het geval; integendeel, vaak is er eerder sprake van oncollegiaal bestuur tussen departementen.

En daar komt dus de afbraak van veel ‘samenwerkingsruimten’ bovenop. Publieke dienstverleners hebben plekken nodig waar ze kunnen samenwerken om inwoners tussen en over regelingen heen te kunnen helpen en om in de markt ongewenst gedrag te kunnen reguleren zonder dat het direct tot nieuwe starre wetgeving leidt. Die samenwerkingsruimten zijn in het verleden categorisch afgebouwd - vergelijk wat is gebeurd met de product- en bedrijfschappen, de kamers van koophandel en de werkpleinen waarop UWV en gemeenten samenwerkten. Daarvoor in de plaats zijn geen nieuwe samenwerkingsruimten gecreëerd. Dat lijkt vanuit de efficiency misschien te begrijpen – samenwerkingsruimten zijn een vorm van indirecte overhead – maar het is funest als het gaat om (zelf-)regulatie, praktijksamenwerking en het tegengaan van *freeriders*. Als antwoord zetten arbeidsmarktregio’s momenteel zelf stappen met de opbouw van Regionale Werkcentra om structurele samenwerking tussen UWV, gemeenten en arbeidsmarktpartners te stimuleren.

Uiteindelijk moeten we van een logica van gefragmenteerde verantwoording toe naar een logica van relatieverantwoordelijkheid. Niet langer verantwoording over de uitvoering van jouw regeling ‘in splendid isolation’, maar verantwoordelijkheid nemen om samen met mede-uitvoerders de dienstverlening aan inwoners te organiseren. Daarvoor zijn op zich geen nieuwe instituten nodig, maar wel dat wet- en regelgeving samenwerking stimuleert (bijvoorbeeld via financiële ontschotting en experimenteertitels), dat samenwerkingsruimten niet als overbodig maar als noodzakelijk worden gezien en dat verantwoording óver de departementale scheidslijnen heen plaatsvindt. De technische en facilitaire back-up zou hierop moeten worden aangepast, ook tussen samenwerkingspartners. De huidige praktijk om telkens opnieuw hele databestanden

¹²² Van bovenaf vormgegeven beleidsontkokering kan ook leiden tot verlies aan tegenkracht en tot allerlei extra coördinatie- en organisatiemoeheid. Zie [De ontkokering voorbij](#) (RMO 2008)

handmatig over te zetten voor de benodigde samenwerking staat relatieverantwoordelijkheid aanzienlijk in de weg.

Digitalisering: van angst naar transparantie

Bovengenoemde aanpassing van de facilitaire en digitale back-up kent wel een lastigheid. Alle inzet op digitale efficiëntie en het gebruik daarbij van algoritmes heeft, gegeven de recente affaires, begrijpelijkerwijs tot de nodige onrust geleid, zowel bij inwoners als bij overheden. De terughoudendheid voor het gebruik ervan is groot. Om toch gebruik te kunnen maken van de kansen van de digitalisering, zoals bijvoorbeeld proactief toekennen van inkomensregelingen, zullen overheden radicaal transparant moeten zijn wat ze met de gegevens doen. Ook zal digitalisering samen moeten gaan met een persoonlijk gezicht en direct contact waar nodig. Wat daarbij helpt is dat overheden niet te veel (moeten) uitbesteden aan commerciële organisaties en – als dat door wetgeving wel plaatsvindt – samen te laten gaan met duidelijke publieke kwaliteitscriteria. De combinatie van een verantwoordelijke inzet van digitalisering en het behoud van een menselijk gezicht is een van de belangrijkste uitdagingen de komende tijd.

Een stap naar voren: gemeenten agenderen en initiëren

Gemeenten hebben een onderscheiden plek in het sociaal domein. Ze zijn niet zomaar een van de publieke dienstverleners die Rijksbeleid uitvoeren. Nee, ze zijn een overheid met een eigen mandaat en verantwoordelijkheid. Dit geeft vrijheid om verschil te maken voor inwoners alsook verantwoordelijkheid om zaken op te pakken die zich lokaal en regionaal aandienen.

De vraag is of gemeenten aan die eigen invulling sinds de decentralisaties van 2015 goed zijn toegekomen. Het eerlijke antwoord is dat dat onvoldoende het geval is. Ja, voor een deel is veel dienstverlening dicht bij inwoners komen te staan en weten gemeenten samen met maatschappelijke organisaties en burgerinitiatieven nieuw elan aan te brengen in de ondersteuning van inwoners. De voorbeelden daarvan zijn legio en dreigen wel eens het onderspit te delven in de mediastroom van tekorten en falende hulpverlening. De decentralisaties hebben echt wel wat veranderd ten opzichte van de starre, verkokerde en op basis van aanbod, rechten en protocollen gebaseerde werkelijkheid van daarvoor. De ogen daarvoor sluiten zou geen recht doen aan de werkelijkheid.

En tegelijk gaat er ook veel mis en kan er zoveel beter. Maar dan zal er wel wat moeten gebeuren aan de randvoorwaarden van de decentralisaties. Want ergens is er een aantal weeffouten ingeslopen dat de belofte van de decentralisaties fors in de weg zat en zit. Dat begon al bij de rolopvatting tussen Rijk en gemeenten. De taakverdeling bij de decentralisaties was in principe helder: gemeenten zouden zich gaan richten op de inhoudelijke ondersteuning van inwoners, het Rijk als systeemverantwoordelijke op de juiste financiële, bestuurlijke en staatkundige randvoorwaarden. Maar eigenlijk ging die verdeling al direct mis. Externe verwijsroutes (zowel in domein van jeugd als bij schulden en bewindvoering) betekenden dat gemeenten onvoldoende grip op de toegang hadden maar wel de financiële verantwoordelijkheid daarvoor droegen. Waar gemeenten al snel geconfronteerd werden met een falend systeem en financiële tekorten, ging het Rijk zich

van de weeromstuit via allerlei programma's en uniformerende maatregelen (vergelijk het abonnementstarief in de Wmo) bemoeien met de inhoud. De rollen waren precies omgedraaid ten opzichte van de oorspronkelijke bedoeling.¹²³ En in feite duurt die situatie nog steeds. De daadwerkelijke randvoorwaarden voor (radicale) decentralisatie zijn nooit goed gerealiseerd. Sterker, het Rijk is gemeenten steeds meer gaan beschouwen als uitvoeringsloket van eigen plannen, inclusief budgetkortingen en verantwoordingsverplichtingen. De kloof tussen gemeente en gemeenschap dreigt daardoor groter te worden, met allerlei gevolgen voor vertrouwen, nabijheid en een herkenbare dienstverlening.

Wat kunnen we hier tegenover stellen? In haar verenigingsstrategie 2030 pleit de VNG onder het motto 'Een stap naar voren' voor een omkering in denken en handelen.¹²⁴ In de kern komt het erop neer dat er een nieuwe sturingsfilosofie nodig is voor de gezamenlijke aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Naast de bekende – a. het Rijk zet beleid uit en geeft opdracht aan gemeenten om dit in medebewind uit te voeren; en b. Rijk en gemeenten pakken zaken gezamenlijk in partnerschap op – is een derde route nodig: gemeenten constateren maatschappelijke problemen en geven bij het Rijk aan wat ze nodig hebben om hier iets aan te doen. De term van deze nieuwe sturingsfilosofie kan omschreven worden als 'omgekeerd medebewind'. In een toelichting noemt VNG-directeur Leonard Geluk deze radicale omkering een herwaardering van het aloude beginsel van subsidiariteit: agenderen van problematiek vanuit de leefwereld van mensen, daar de oplossingen zoeken en vervolgens aangeven wat daarvoor vanuit elders (Rijk, provincies, regio) nodig is.¹²⁵

Deze radicale omkering is van een geheel andere orde dan de oplossingsrichting die in het onderzoek 'Chaos en onrecht' wordt gepresenteerd, met een stevige rol voor de minister-president en een nieuw landelijk geïnitieerd samenwerkingsorgaan als De Kompaan. Misschien dat dergelijke harde ingrepen bij vastgelopen zaken als de toeslagaffaire inderdaad kunnen helpen, maar op de lange termijn is het zeer de vraag of deze centralistische aanpak een antwoord gaat zijn op alle gevarieerde lokale en regionale problematiek en uitdagingen. Ons inziens is veel kansrijker te starten waar de uitdagingen (en oplossingen) het meest zichtbaar zijn: bij de gemeenten en regio's zelf. Maar daarvoor zullen zoals gezegd wel de randvoorwaarden op orde moeten zijn en zullen gemeenten – en in navolging het Rijk – keuzes moeten maken over aansturing en organisatie.

Subsidiariteit is daarbij inderdaad nog steeds een bruikbaar uitgangspunt. Wat gemeenten zelf kunnen, kan nog steeds het beste op dat niveau liggen (in dat opzicht kan er soms ook te veel naar regio's worden overgeheveld¹²⁶). Maar voor veel opgaven is samenwerking met andere gemeenten onontbeerlijk. Dat kan als gelijkwaardige gemeenten in een gemeenschappelijke regeling, maar ook via bijvoorbeeld selectieve decentralisatie richting centrumgemeenten. Deze taakdifferentiatie heeft weliswaar de schijn tegen dat het

¹²³ Vergelijk, [De staat van het sociaal domein. Terugkijken, rondkijken en vooruitkijken](#) (VNG 2019) en Rienk Janssens, 'Rijk, pak je eigen rol en niet die van gemeenten', in: *Christendemocratische Verkenningen*, Lente 2020, 107-110.

¹²⁴ [VNG Verenigingsstrategie 2030](#)

¹²⁵ Leonard Geluk, 'Radical keuzes voor een betere overheid', in: *Christendemocratische Verkenningen*, Lente 2024, 80-85.

¹²⁶ Vergelijk het pamflet 'Goed lokaal bestuur. Terug naar de kern', in het kader van een onlangs door de VNG gestart [visietraject over goed lokaal bestuur](#).

autonome gemeenteraden buitenspel zet, maar dat valt te verhelpen met andere financiering en daarmee andere (democratische) legitimatie. Uiteindelijk zullen voor opgaven en taken die schaal en die plek moeten worden gekozen waar publieke waarden als nabijheid, eigenaarschap en efficiency het beste tot hun recht komen.¹²⁷

Radicale decentralisaties als lange relatie

De keuze voor radicale decentralisatie betekent niet om alle opgaven en taken per definitie bij gemeenten te leggen. Het is ook geen panacee voor budgettaire of landelijke beleidsproblematiek, zeker niet vanuit de gedachte dat meer gebundelde gedecentraliseerde taken ‘massa is kassa’ impliceert. Nee, radicale decentralisatie houdt in om vanuit subsidiariteit die schaal te kiezen die het beste bij een vraagstuk past, om vervolgens voor de aanpak op die schaal de juiste randvoorwaarden te creëren. Radicale decentralisatie gaat uit van de juiste combinatie van taak en schaal, beginnend bij de leefwereld van inwoners. Het is een ontwerpprincipe dat ‘laag’ start vanuit de overtuiging dat gemeenschappen en gemeenten de juiste actoren zijn voor mensgerichte dienstverlening.

Radicale decentralisatie beoogt *relatiegerichte* dienstverlening. Hoe we daarvan zijn afgedreven is uiteengezet in het essay ‘Het geheim van de lange relatie’.¹²⁸ Op elk niveau – beleid, organisatie en professionele dienstverlening – zijn lange relaties uit beeld geraakt. Organisaties krijgen te maken met voortdurend wisselend beleid, professionals met in onzekerheid verkerende organisaties en inwoners met een keur aan wisselende hulpverleners. Achterliggende patronen raken direct aan beleidskeuzes: een permanente vernieuwings- en bewijsdrang, aanbestedingen en kostenreducties, risicobeheersing en het optuigen van allerlei externe hulproutes buiten de reguliere vertrouwensrelaties om. Het gebrek aan lange relaties maakt dat inwoner er uiteindelijk vaak alleen voor staan. Continuïteit op beleid, organisaties en professionele relaties, zo blijkt telkens uit onderzoek, is essentieel om inwoners vanuit vertrouwen bij te staan. En dat kan het beste zo laag mogelijk plaatsvinden, vanuit gemeenschappen en gemeenten.

Op ander niveau zijn goede relaties ook nodig met landelijke dienstverleners. Radicale decentralisatie gaat uit van minder rigide werkende landelijke uitvoeringsinstututen. Momenteel staan de massale op eigen domein gerichte processen van landelijke uitvoerders op gespannen voet met de uitzonderingssituaties waar gemeenten mee te maken hebben. In de toekomst moet het meer mogelijk zijn om als gemeenten als eerste en territoriale overheid productief samen te werken met landelijke dienstverleners die per definitie een ‘smal’ mandaat hebben. Dit vraagt om goede relaties en de mogelijkheid om in te kunnen breken in standaard productieprocessen. Wat eerder tijdens crises mogelijk was zou in feite alledaagse norm moeten worden. Gemeenten hoeven hier geen extra taken te krijgen als wel bevoegdheden om vanuit hun relatie met de inwoners samenwerking met andere instituten af te kunnen dwingen.

¹²⁷ Vergelijk het bovengenoemde pamflet ‘Goed lokaal bestuur. Terug naar de kern’.

¹²⁸ Radboud Engbersen (Movisie), Thijs Jansen (Stichting Beroepseer) en Rienk Janssens (VNG), [Het geheim van de lange relatie. Permanente vernieuwingsdrang ondermijnt het sociaal domein](#) (2022).

Deze vorm van radicale decentralisatie kan zoals gezegd alleen als middelen en instrumentarium op orde zijn. Tot slot daarvan een aantal voorbeelden.

1. Wettelijk instrumentarium

Maak het wettelijk mogelijk om de inwoner in zijn leefwereld te ondersteunen. Als de reikwijdte van jeugdhulp expliciet toestaat om financiële dienstverlening vóór zorgverlening in te zetten, neemt de stress af en de kans op herstel toe (met als neveneffect minder druk op de jeugdhulp). Creëer verder de mogelijkheid om als gemeenten inwoners in uitzonderingssituaties bij landelijke instituten aan te dragen voor urgentieroutes. De angst dat gemeenten dit te veel zouden doen is sinds de hersteloperatie toeslagen waar gemeenten dit beheerst bleken in te zetten, wel gelogenstraft.

2. Economisch instrumentarium

Voor veel publieke dienstverlening is de afgelopen decennia de markt opengezet. Zo is sinds de Wet Markt en Overheid (2012) het voor gemeenten niet altijd mogelijk zaken in eigen beheer of direct aan andere publieke partners te gunnen. In het slechtste geval kan dat ertoe leiden dat inwoners bij bewindvoering overgeleverd zijn aan commerciële partijen. Maar ook een publieke partner als het MBO moet tegenwoordig mee in de aanbesteding voor publieke gemeentelijke taken. Een oplossing is dat gemeenteraden wettelijk in staat worden gesteld een dienstverlening tot publieke taak te verklaren en zo de marktregels te ontwijken.

3. Organisatorisch instrumentarium

De gemeentelijke opdracht tot domeinoverstijgende dienstverlening vergt instrumenten en een houding van het Rijk om dat mogelijk te maken. Collegiaal bestuur en afstemming binnen departementen is een absolute randvoorwaarde. Verder zal er geïnvesteerd moeten worden in 'samenwerkingsruimten' voor gezamenlijke taken richting inwoners. De regionale werkcentra zijn een positieve ontwikkeling, maar dergelijke overheidsbrede dienstverlening is ook nodig als er geen regionale structuren zijn om samen inwoners te benaderen.

4. Informatiekundig instrumentarium

Het wetsvoorstel proactieve dienstverlening creëert een eerste algemene titel om gegevens te kunnen delen vanuit preventieve ondersteuning van inwoners. De opgave is deze beweging vanuit een duidelijk transparantiebeginsel verder te faciliteren zodat gemeenten inwoners in de 'gevaarzone' zelf op verantwoorde wijze kunnen benaderen. Digitale ondersteuning gecombineerd met direct menselijk contact en waarborgen rondom privacy is een belangrijke route om het geknakte vertrouwen te herstellen.

Conclusie

Radicale decentralisatie is een serieuze optie als antwoord op de geschetste problematiek in het onderzoek 'Chaos en onrecht in het sociaal domein'. Maar dit moet niet verward worden met alle taken en opgaven maar rücksichtslos bij gemeenten leggen. Achter radicale decentralisatie gaat de gedachte schuil dat publieke dienstverlening start op het

niveau van gemeenten en gemeenschappen. Daar zijn de problemen en ook de oplossingen het meest zichtbaar en vandaaruit kan de dienstverlening ook het beste worden opgetild naar een hoger niveau. De sturingsfilosofie die daarbij past is die van omgekeerd medebewind.

Om radicale decentralisatie mogelijk te maken is het nodig om overgehevelde taken en verantwoordelijkheden te vergezellen van de daarbij behorende instrumenten en middelen. Het vergt een volmondige en geen halfslachtige keuze. Inhoudelijk gaat het om *relatiegerichte* dienstverlening, waarbij transparante digitale processen behulpzaam zijn, maar altijd ruimte nodig is voor uitzonderingssituaties. Radicale decentralisatie vraagt om publieke waardenafwegingen waarbij openstelling richting de markt (bijvoorbeeld van bewindvoering) heroverweging verdient of in elk geval samen moet gaan met duidelijke publieke kwaliteitscriteria. Van (het collectief van) gemeenten vraagt radicale decentralisatie om heldere keuzes omtrent regionalisering en taakdifferentiatie, een discussie die momenteel ook binnen de haar vereniging is gestart.

Radicale decentralisatie gaat uit van de kracht van gemeenten en gemeenschappen. En die kracht moet niet worden onderschat, zo blijkt uit de genomen verantwoordelijkheden in crisistijden en de sinds 2015 overal opgekomen innovatieve domeinoverstijgende hulpverlening. Het zou voor inwoners en hulpverleners een verkeerd signaal zijn de in gang gezette beweging terug te draaien. Veel kansrijker is om de beweging vanuit een duidelijke politieke stip op de horizon en vanuit nu wel ondersteunende randvoorwaarden te stutten.

Gert-Jan Bakker is MT-lid bestaanszekerheid bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)<https://www.linkedin.com/in/gert-jan-bakker-446678320/details/experience/>.

Rienk Janssens is sociaal strateeg bij de VNG

