

M A C H

T I G E

Kiezen
voor
mens-
waardig
bestaan

M E N S

B E E L D E N



Machtige mensbeelden

Kiezen voor menswaardig bestaan

Raad ↵
Volksgezondheid
& Samenleving

Colofon

De Raad voor Volksgezondheid & Samenleving inspireert en adviseert over hoe we morgen kunnen leven & zorgen.

Samenstelling Raad

Jet Bussemaker, voorzitter
Ageeth Ouwehand
Bas Leerink
Erik Dannenberg
Godfried Bogaerts
Hafez Ismaili M’hamdi
Jan Kremer
Marleen Kraaij-Dirkzwager
Martijn van der Steen
Pieter Hilhorst
Stannie Driessen, directeur

Vorbereiding

De commissie die het voorbereidend werk heeft uitgevoerd bestaat uit raadsleden Jet Bussemaker en Erik Dannenberg, projectleider Willemijn van der Zwaard en adviseur Dorle Kok.

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving

Parnassusplein 5
Postbus 19404
2500 CK Den Haag
T +31 (0)70 340 5060
mail@raadrvs.nl
www.raadrvs.nl
Twitter: @raadRVS

Publicatie 2021-08

ISBN: 978-90-5732-312-6
Grafisch ontwerp: Studio Duel
© Raad voor Volksgezondheid en Samenleving
Den Haag, 2021

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de RVS.

U kunt deze publicatie ook downloaden via onze website [↳ www.raadrvs.nl](https://www.raadrvs.nl)

Voorwoord

“De mens is de mens een zorg” schreef socioloog Abram de Swaan in 1976 in zijn gelijknamige essay. In dat essay liet De Swaan zien hoe ‘zorgen voor elkaar’ door de tijd heen verandert, inclusief de verwachtingen die mensen daarbij van elkaar en de gemeenschap hebben. Een constatering die anno 2021 niets aan relevantie heeft verloren. Het doet ertoe hoe mensen kijken naar zorg en ondersteuning die zichzelf of hun medeburgers ontvangen. Het doet er ook toe wat zij daarin wel en niet van de overheid verwachten. Al die verwachtingen over en weer tekenen de sfeer en de solidariteit waarin we met elkaar samen leven en zorgen – zoals dit tweede coronajaar nog weer eens duidelijk aan het licht heeft gebracht.

Deze eindejaarspublicatie, in de vorm van een essay, gaat over een specifiek soort verwachtingen binnen dat ‘zorgen voor elkaar’. Namelijk over de verwachtingen die politiek en beleid van burgers hebben. Bijvoorbeeld of de overheid burgers wantrouwt of vertrouwt, dat ze rekt op zelfredzaamheid of juist uitgaat van hulpbehoefendheid. De gevolgen van politieke en beleidsmatige aannames over het gedrag van burgers zijn verstrekkend – zoals de toeslagenaffaire maar al te pijnlijk heeft blootgelegd. Maar het vraagstuk van *Machtige mensbeelden* speelt breder. Bij uitvoeringsorganisaties, die worstelen met de bejegening van burgers door de vele en soms ook tegenstrijdige opdrachten die ze uit beleid krijgen. Bij gemeenten, die proberen om ‘de menselijke maat’ in het sociaal domein concreet vorm te geven en stuiten op de grenzen van het geloof in ‘de zelfredzame burger’. Bij burgers zelf, die moeite hebben om de overheid nog te vertrouwen of zich niet meer herkennen in de instituties die het ‘zorgen voor elkaar’ vertegenwoordigen.

De Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) wil met dit essay aanzetten tot reflectie. Dat begint bij het vaker en bewuster stilstaan bij de normatieve grondslagen van politieke en beleidsmatige keuzes. Dat is immers een onmisbaar onderdeel van het alom geroemde streven naar ‘meer menselijke maat’ in onze verzorgingsstaat. Willen we die ambitie serieus nemen, dan ontkomen we er niet aan ook een kritische blik te werpen op de impliciete en expliciete aannames over het leven en het gedrag van burgers die in politiek en beleid worden gedaan.

Dit essay leunt sterk op het proefschrift *Omwille van fatsoen. De staat van menswaardige zorg* van onze senior-adviseur Willemijn van der Zwaard. Zij hanteerde ook de pen voor dit essay. Het is tegelijkertijd haar laatste bijdrage voor de Raad: zij slaat haar vleugels uit naar de praktijk van de zorg. Wij bedanken haar voor haar grote inzet.

Dit essay is tevens onze blijk van dank en waardering voor de betrokkenheid van zo veel mensen bij ons werk het afgelopen jaar. Zij houden ons scherp op onze aannames, onze verwachtingen, onze mensbeelden. Zonder die grote diversiteit aan mee- en tegendenkers om ons heen zouden wij ons werk niet kunnen doen.

Jet Bussemaker
Voorzitter

Stannie Driessen
Directeur

MENS BEELDEN ZETTEN MENSEN

K

Een jonge man van 23 jaar heeft veel meegemaakt in zijn jeugd. Tot op 21-jarige leeftijd kreeg hij verlengde jeugdzorg en lukte het om zelfstandig te wonen en te werken. Nu gaat het alsnog mis: hij ervaart herbelevingen van misbruik, komt zijn bed niet uit en heeft boze buien. Hij wordt ontslagen en na kort recht te hebben op een WW-uitkering, raakt zijn geld op. Hij kan de huur niet langer betalen. Hij vraagt een bijstandsuitkering aan en krijgt bij de gemeente te horen dat hij eerst vier weken naar werk moet zoeken. Maar hoe betaalt hij de rekeningen in de tussentijd? De boetes lopen op tot onmogelijk hoge bedragen.

E

L

E

M

Vervolgens grijpt hij naar een middel dat hem vroeger ook rustiger maakte: softdrugs. Hij vraagt hulp en wordt naar de GGZ verwezen. Ondanks wachtlijsten krijgt hij een gesprek, maar in alle onrust vergeet hij de afspraak. Hierop volgt een rekening voor de gemaakte kosten. Hij heeft steeds meer het gevoel te verdrinken in alles wat er op hem afkomt aan regels en verwachtingen.

Wat hier gebeurt, is meer dan een kwestie van eigen verantwoordelijkheid of betere afstemming. Hier spelen onderliggende mensbeelden een rol, zowel aan de kant van burgers als aan de kant van de overheid. De overheid spreekt in de verzorgingsstaat steeds opnieuw verwachtingen uit over hoe burgers hun leven willen en kunnen leiden en onder welke omstandigheden zij daar hulp of ondersteuning bij nodig hebben. Burgers hebben op hun beurt verwachtingen van de mate waarin zij op de overheid kunnen rekenen (De Swaan 1976; 1996). De bijstand als vangnet tegen armoede, bijvoorbeeld, kwam voort uit de politieke overtuiging dat het hebben van een bestaansminimum niet langer op liefdadigheid mocht zijn gebaseerd (Engbersen & Jansen 1991; Kampen et al. 2020). En een recenter voorbeeld: politieke keuzes over het voorzieningenaanbod in de zorg voor ouderen gaan uit van de aanname dat zo lang mogelijk thuis blijven wonen een waardig bestaan ten goede komt (VWS 2020).

Politieke keuzes in de Nederlandse verzorgingsstaat worden dus mede bepaald door het beeld dat de overheid heeft van het leven en het gedrag van burgers. De invloed van dergelijke mensbeelden reikt echter ver. Kritische politieke debatten over potentieel frauderende burgers, bijvoorbeeld, hebben in de afgelopen jaren een vergaande invloed gehad op de bejegening van burgers die aankloppen voor een sociale voorziening. De kinderopvangtoeslagaffaire is daar een extreem voorbeeld van (Frederik 2021; Valk 2021). Maar deze dynamiek gaat al langer terug: van het ‘tandenborstels tellen’ bij bijstandsgerechtigden in de jaren 80 tot de jaarlijkse herindicatie die mensen met een levenslange aandoening of beperking tot voor kort moesten regelen. Alles om eventueel misbruik tegen te gaan – maar met grote gevolgen.

Niet voor niets gebruikten gedupeerde moeders in de toeslagenaffaire het woord ‘vernederling’ om te beschrijven wat zij hebben ervaren. Zij vertelden over een afstandelijke, kille overheid waar zij machteloos tegenover stonden en die ze gaandeweg steeds meer zijn gaan wantrouwen.¹ En daarin staan ze niet alleen. De Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties stelt in het rapport *Klem tussen balie en beleid* (2021) onomwonden dat beleid en uitvoering te ver van elkaar verwijderd zijn geraakt. Complexe en soms ook tegenstrijdige wetten, regels en waarden maken het lastig – zo niet onmogelijk – om in ontmoetingen met burgers tot passende oplossingen te komen. De burger, zo stelt de commissie, raakt steeds verder uit beeld.

¹ Zie de tv-documentaire *Alleen tegen de staat*, Stijn Bouma, 20 september 2021.



“Eenmaal vastgelegd in wet- en regelgeving raken mensbeelden gevangen in de bureaucratische logica van de verzorgingsstaat zelf.”

De Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) ziet dat de huidige Nederlandse verzorgingsstaat vastloopt in eenzijdige veronderstellingen over het leven en het gedrag van burgers. Eenmaal vastgelegd in wet- en regelgeving raken mensbeelden gevangen in de bureaucratische logica van de verzorgingsstaat zelf.

Wat begint als een *opvatting* over het leven en het gedrag van burgers verwordt geleidelijk tot een algemeen geldende standaard waarvan nog maar moeilijk af te wijken is. Zelfs als de omstandigheden daar wel om vragen. Zo kan het gebeuren dat regels en systemen die bedoeld zijn om mensen te helpen, in de praktijk averechts werken. Ze dringen mensen in de verdrukking en kunnen in het ergste geval zelfs vernederend uitpakken. In haar proefschrift stelt Van der Zwaard (2021) hierover: “Hier wordt een verzorgingsstaat zichtbaar die in zijn goedbedoelde streven om menselijke waardigheid voor iedereen te garanderen, diezelfde menselijke waardigheid onder druk zet.”

Deze dynamiek vraagt om tegenwicht, juist ook daar waar politieke keuzes voor menswaardig bestaan worden gemaakt, gelegitimeerd en verwerkt: namelijk bij de landelijke en de lokale overheid zelf.

Daarom is de centrale vraag van dit essay:

Hoe is de ‘macht’ van mensbeelden in de Nederlandse verzorgingsstaat zichtbaar en wat kunnen politici en beleidsmakers doen om daaraan zowel lokaal als nationaal zelf de nodige tegenmacht te bieden?

Met dit essay willen we laten zien hoe politieke aannames over het leven en het gedrag van burgers doorwerken tot in de haarvaten van de uitvoering: tot in ontmoetingen met burgers zelf. In die ontmoetingen krijgt de verzorgingsstaat een gezicht. En daar zit de crux: juist omdat de realiteit van het dagelijks leven van burgers nooit te vangen is in eenduidige wetten en regels, is het zo belangrijk dat er in de praktijk tot op zekere hoogte ruimte is om rekening te houden met de persoonlijke situatie en context van iemand die om hulp vraagt (RVS 2017a; 2020a).

Dat is niet alleen een opdracht aan uitvoeringsorganisaties en professionals in de praktijk, maar ook de dure plicht van politiek en beleid zelf. En de urgentie is hoog. Want als er niets verandert, dan raakt de relatie tussen overheid en burgers (verder) beschadigd en liggen vervreemding en vernedering op de loer (RVS 2021; Van der Zwaard 2021).

Het blootleggen van de macht van mensbeelden is ook van belang, omdat die een rol speelt in tal van actuele lokale en landelijke vraagstukken die in de huidige verzorgingsstaat aan de orde zijn. Bijvoorbeeld wanneer we ons afvragen waarom het zo lastig is om de hulpvraag van burgers écht leidend te laten zijn, bureaucratie te verminderen, stelsels te vereenvoudigen of samenwerking te bevorderen. In dit essay staan we hier expliciet bij stil. Daarmee belicht dit essay de normatieve aspecten van het thema ‘Schurende stelsels’ van de meerjarige werkagenda van de RVS.

Het essay is als volgt opgebouwd. Ten eerste expliciteren we de dominante mensbeelden in de huidige Nederlandse verzorgingsstaat en de tegenstrijdigheden daarin. Het gaat dan

bijvoorbeeld om het beeld van de rationele of zelfredzame burger. Ten tweede benoemen we de vervreemdende gevolgen die deze mensbeelden (en de tegenstrijdigheden daarin) voor de praktijk kunnen hebben. Hieruit blijkt dat niet de inhoud van een specifiek mensbeeld als zodanig voor vervreemding zorgt, maar dat die vervreemding ook eigen is aan hoe politiek en praktijk in de verzorgingsstaat met elkaar zijn verweven.

Een derde stap is daarom een nadere analyse van hoe mensbeelden – nadat ze eenmaal in wet- en regelgeving zijn vastgelegd – in de uitvoering van sociale voorzieningen hun eigen leven kunnen gaan leiden. Die analyse laat zien dat er rondom mensbeelden – en de manier waarop die de praktijk vervolgens sturen – een zeker ‘machtsvacuüm’ bestaat. Er zijn nog maar weinig instrumenten die tegenwicht kunnen bieden wanneer mensbeelden in wet- en regelgeving in de praktijk averechts uitwerken. Dat vraagt om het organiseren van tegenmacht, juist ook van politici en beleidsmakers zelf. We sluiten het essay af met een aantal concrete suggesties voor de wijze waarop politiek en beleid die tegenmacht kunnen vormgeven.

MENSBEELDEN IN DE HUIDIGE NEDERLANDSE

VER

In de huidige Nederlandse verzorgingsstaat vervullen mensbeelden grofweg 2 verschillende functies. De eerste functie is 'leiden': een mensbeeld dat geldt als leidend principe voor hoe het stelsel van voorzieningen moet worden ingericht. De tweede functie is 'legitimeren': een mensbeeld dat helpt om politieke keuzes te verantwoorden door ze van een normatief verhaal te voorzien. Aan de hand van deze 2 functies beschrijven we in deze paragraaf de mensbeelden die in de huidige verzorgingsstaat dominant zijn én de tegenstrijdigheden die we daarin waarnemen.

Mensbeelden als leidende principes

Een deel van de huidige dominante aannames over menswaardig bestaan weerspiegelt de politiek-maatschappelijke ontwikkelingen van de afgelopen decennia. Na de grootschalige uitbouw van sociale voorzieningen in de jaren 60 en 70 keerde vanaf de jaren 80 de voorkeur voor een meer terughoudende rol van de overheid terug (Trommel & Van der Veen 1999). Het beeld van de *rationele, autonome mens* geldt sindsdien als belangrijk leidend principe voor politiek en beleid. Dat zullen we kort toelichten.

ZORGINGS STAAT

Bij het beantwoorden van de vraag 'Wat voor verzorgingsstaat wil Nederland zijn?' wordt uitgegaan van de burger als rationeel kiezende, calculerende (zorg)consument en de burger als individu wiens zelfbeschikking moet worden gekoesterd én gestimuleerd. Deze 2 mensbeelden vormen gezamenlijk het normatieve fundament onder de focus op marktdenken enerzijds (bijvoorbeeld in de Zorgverzekeringswet) en de focus op zelfsturing anderzijds (bijvoorbeeld in de persoonsgebonden budgetten). Aan het normatieve fundament van de rationele, autonome mens wordt in politieke debatten en reflecties uitvoerig en veelvuldig gerefereerd (Bussemaker 2021).

Dat geldt ook voor de ‘achterkant’ van het mensbeeld van de rationele en autonome mens. Het gaat dan om de verwachting dat mensen misbruik zullen maken van voorzieningen als de opbrengst hoog is en de pakkans klein – ook dat is immers een vorm van calculerend handelen. Lees: de negatieve focus op (potentiële) fraude door burgers sluit naadloos aan op het positieve geloof in hun rationaliteit en autonomie (Valk 2021).

Het beeld van de rationele, autonome mens wordt niet alleen politiek, maar ook maatschappelijk uitgedragen. De verwachtingen die burgers van zichzelf en van elkaar hebben, stijgen. De bandbreedte van wat als ‘normaal’ wordt gezien, wordt niet alleen steeds smaller, maar de lat komt onder invloed van dat wat medisch en technologisch mogelijk is ook telkens hoger te liggen (RVS 2017b). Burgers verwachten daarin bovendien ook steeds meer van de overheid. Die moet aan ‘het recht op zorg’ tegemoetkomen als een commerciële dienstverlener: snel, efficiënt, klantgericht en volgens de hoogste kwaliteitsstandaarden (Van Thiel 2020). Slaagt de overheid daar niet in, dan volgen klachten en juridische claims. Deze dynamiek bevestigt het rationele, autonome karakter van het handelen van burgers – waar politiek en beleid op hun beurt weer nieuw beleid op baseren en weer nieuwe mensbeelden aan koppelen. Dat brengt ons bij een tweede functie van mensbeelden: legitimeren.

Mensbeelden als legitimerende verhalen

Mensbeelden in de verzorgingsstaat kunnen niet alleen fungeren als leidend principe, ze kunnen ook achteraf worden ingezet als legitimering van politieke keuzes. Dit type mensbeelden bestaat uit politieke (optimistische) aannames over hoe burgers zich idealiter zullen gedragen. Oftewel: het gaat om ‘wensbeelden’ die helpen om de gekozen beleidsstrategie te legitimeren. Ze voegen een normatief verhaal toe aan politieke afwegingen die, bijvoorbeeld, meer economisch of budgettair van aard zijn (Tjeenk Willink 2021).

Mensbeelden met een legitimerende functie zijn op dit moment duidelijk zichtbaar in de politieke argumenten voor ‘de participatiesamenleving’. Onder druk van aanhoudende zorgen over de financiële houdbaarheid van de verzorgingsstaat hebben politiek en beleid ingezet op ‘minder overheid, meer samenleving’. De hoop en verwachting is dat burgers onderling de handschoen zullen oppakken wanneer de overheid voorzieningen afbouwt of versobert. Dat is een principiële verschuiving: het gaat niet langer over het collectief opvangen van kwetsbaarheden, maar in plaats daarvan komt de focus te liggen op het belonen van initiatief om dit zelf of samen

"Vervolgens krijg ik dus een brief van de gemeente waarin ik beschuldigd word van fraude. Want als mijn zoon hier inwoont, geldt de kostendelersnorm en gaat mijn uitkering omlaag. Niemand heeft me opgebeld om te vragen hoe het zit; ik krijg meteen een boze brief. Het is uiteindelijk met een sisser afgelopen. Ik heb een aantal jaar in de lokale cliëntenraad gezeten en weet daardoor waar ik moet aankloppen. Maar veel anderen zijn niet zo mondig, en komen dus op dit soort manieren gigantisch in de problemen. Het probleem is dat er een soort omgekeerde bewijslast geldt: ik moet gaan bewijzen dat ik níet fraudeer."

(Uit: interview met bijstandsgerechtigde Gerard Sangers, zie Van der Storm 2021)



met je netwerk te doen (Hilhorst & Van der Lans 2014). Dit normatieve verhaal moet de onderliggende financiële argumenten voor het versoberen van voorzieningen van legitimiteit voorzien. Daarbij wordt met name op 2 concrete 'wensbeelden' gesteund.

Allereerst is er het beeld van 'de zelfredzame mens', dat in beginsel volgt uit het positieve rationele perspectief op wat mensen kunnen en willen (WRR 2017). In politiek en beleid wordt dat mensbeeld echter niet alleen in positieve zin uitgedragen, maar er wordt vervolgens ook op gerekend: wanneer mensen zo veel en zo lang mogelijk zelf verantwoordelijk zijn voor de inrichting van hun dagelijks bestaan, dan hoeven zij ook minder vaak een beroep op de overheid te doen. In dat geval – zo luidt inmiddels de redenering – kunnen toegangseisen voor voorzieningen worden aangescherpt of bestaande voorzieningen alvast worden versoerd (Bredewold et al. 2018; Van der Zwaard 2021).

Hetzelfde geldt voor het beeld van 'de actieve mens'. In het verlengde van het diepe geloof in de autonomie van individuen heeft het politieke streven naar actief burgerschap een hoge vlucht genomen. Dat betekent dat de politiek zich expliciet uitspreekt over hoe en in welke mate burgers actief mee zouden moeten doen aan de samenleving. Niet alleen voor zichzelf, maar juist ook met oog op het versterken van de onderlinge solidariteit tussen mensen (Van der Zwaard 2021). De aanname dat burgers ook aan deze norm kunnen voldoen, is terug te zien in concrete politieke keuzes. Denk aan het instellen van de tegenprestatie in de Participatiewet of aan het aanscherpen van de norm voor 'gebruikelijke zorg'.²

² Dit is de mate waarin de overheid verwacht dat mensen voor hun gezin of partner zorgen. Aan deze norm wordt de noodzaak voor het ontvangen van aanvullende zorg (bijvoorbeeld via een pgb) afgemeten.

Nu is het niet zo dat deze ‘wensbeelden’ per definitie goed of fout zijn. Het lastige aan mensbeelden die helpen om andere politieke keuzes te legitimeren is alleen dat ze gemakkelijk tot dat ene doel worden gereduceerd. Het gaat bijvoorbeeld al snel niet meer over de vele manieren waarop mensen zelfredzaam kunnen zijn, maar over die éne manier waarop burgers geacht worden zichzelf te kunnen redden. Dat suggereert niet alleen een specifieke opvatting over ‘verantwoordelijke’ mensen, ‘goed’ gedrag en ‘slimme’ keuzes, maar ook het spiegelbeeld: impliciete aannames over ‘onverantwoordelijke’ mensen, ‘verkeerd’ gedrag en ‘domme’ keuzes. En juist die impliciete aannames kunnen in de praktijk voor tegenstrijdige situaties zorgen.

Normatieve tegenstrijdigheden

Mensbeelden voorzien wet- en regelgeving in de verzorgingsstaat van een ‘subtext’: een impliciete, haast ‘stille’ ideologie die uitdrukking geeft aan wat een goede burger, overheid en samenleving maakt. Oftewel: een normatief fundament dat met grote vanzelfsprekendheid wordt gepresenteerd en waarbij tegenstrijdigheden en alternatieven onbesproken blijven (Van Montfort et al. 2013). Maar die tegenstrijdigheden zijn er in de huidige Nederlandse verzorgingsstaat wel, en dat merken burgers als ze zich met hun zorg- of ondersteuningsvraag door verschillende delen van het stelsel (moeten) bewegen. Bijvoorbeeld:

Waar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) sterk leunt op de zelfredzame burger, berust de Wet langdurige zorg (Wlz) juist op de antithese daarvan. Het normatieve kader van de Wlz toont namelijk een mensbeeld van de afhankelijke, hulpbehoevende burger die nooit meer zonder voorzieningen zal kunnen. Het verschil tussen beide ‘subtexten’ is als zodanig misschien geen probleem, maar kan in de praktijk een soepele overgang van maatschappelijke ondersteuning naar langdurige zorg belemmeren (RVS 2019a; Redeker et al. 2021).

"Onze dochter van 6 jaar oud heeft een pgb (...) Wmo jeugdhulp. Zij is ernstig gehandicapt en zal op den duur naar verwachting binnen de Wlz haar pgb kunnen ontvangen. Op dit moment blijft de gemeente steeds maar voor korte tijd verlengen (laatste keer slechts maar voor 1 maand, na weer meerdere mails en telefoontjes en aangeleverde stukken). Dit omdat zij vinden dat onze dochter bij de Wlz hoort. Echter we zijn hiervoor stukken aan het verzamelen en hebben dit meerdere keren duidelijk aangegeven. De stukken zijn echter nog niet compleet en haar behandelaars/ondersteuners bij de zorginstelling geven ook aan dat nog niet zeker is met de huidige stukken dat een Wlz aanvraag gaat lukken. We hebben onze zorgverleners in de afgelopen jaren steeds meerdere maanden moeten laten wachten op een betaling en hebben tevens meerdere malen zelf voorgeschoten bij zorgverleners waar dit nodig was. We vinden het buitengewoon frustrerend want onze dochter heeft 24/7 hulp en begeleiding nodig."

(Nationale Ombudsman 2020: citaat op pag. 22)

"Ik groeide op in een eenoudergezin met vier kinderen dat rond moest komen van de bijstand. Mijn moeder had haar handen vol aan niet alleen ons, maar de talloze regels die bij de bijstand komen kijken. Naast de sollicitatieplicht, afspraken bij het UWV, verplichte workshops en cursussen, vrijwilligerswerk en werkervaringsplekken om de zogenaamde 'afstand tot de arbeidsmarkt' te verkleinen, is arm zijn op zichzelf al ontzettend veel werk. (...) Toch blijft de politiek de bijstand afschilderen als een luilekkerland. 'De vrijblijvendheid moet eraf', zei toenmalig staatssecretaris Sociale Zaken en Werkgelegenheid Tamara van Ark. (...) Sinds eind 2019 [moeten] bijstandsgerechtigden, naast verplicht solliciteren, iedere uitgave verantwoord en de dagelijkse vernederingen van leven in de bijstand, ook nog een andere verplichte tegenprestatie³ leveren om het recht op hun uitkering te behouden. Wat die tegenprestatie precies inhoudt mogen gemeenten zelf invullen⁴, maar het komt erop neer dat je je bijstandsuitkering moet 'verdienen'."

(Meulenberg 2021)

³ Zie Tegenprestatie in de bijstand wordt in alle gemeenten verplicht | NOS

⁴ Zie Moet ik een tegenprestatie doen voor mijn bijstandsuitkering? | Rijksoverheid.nl

Waar de Participatiewet aan de ene kant vertrouwt op de kracht van actieve burgers die zich inzetten voor de samenleving, ligt de focus in de uitwerking daarvan vooral op de overheid die burgers tot activiteit moet aanmoedigen en – indien nodig – zelfs moet verplichten (Kampen et al. 2020; Van der Zwaard 2021).

In het politieke debat kunnen dit soort tegenstrijdigheden gemakkelijk worden weggepoetst. Handige taal en goed bedachte metaforen kunnen op papier veel ideeën en aannames aan elkaar verbinden, maar in de praktijk gaat dit simpelweg niet zomaar (Van der Zwaard 2021). En mensbeelden hebben nu eenmaal niet alleen een functie in wet- en regelgeving, maar kennen – eenmaal vastgelegd – ook hun eigen doorwerking in de praktijk. De voorbeelden laten dat zien. Het gevolg van de normatieve tegenstrijdigheden in de 'subtext' van wetten wordt dus pas echt voelbaar in de uitvoering. En dat kan ernstig zijn. Daarover gaat de volgende paragraaf.

DE GEVOLGEN VAN MACHTIGE MENSBEELDEN

In deze paragraaf maken we concreet hoe politieke keuzes voor menswaardig bestaan in de praktijk ave-rechts kunnen uitpakken en hoe burgers daar op verschillende manieren de dupe van worden. We schetsen de gevolgen van machtige mensbeelden aan de hand van 2 vormen van vervreemding tussen overheid en burgers: een ervaren wan-trouwen tussen overheid en burgers, en het risico van norma-tieve uitsluiting van burgers.

Ervaren wantrouwen

Naarmate de mensbeelden die ten grondslag liggen aan wet- en regelgeving in de verzorgingsstaat vaker botsen met normatieve opvattingen van burgers zelf, brokkelt de herkenbaarheid van voorzieningen af (Schuyt 1983). Mensen kunnen zich niet of steeds minder goed identificeren met de mensbeelden uit beleid. Hun vertrouwen in de overheid neemt af: ze voelen zich niet gezien en gehoord in hun kwetsbaarheid en raken van de verzorgingsstaat vervreemd (RVS 2018).

Deze vorm van vervreemding heeft onder meer te maken met de ‘achterkant’ van het beeld van de rationele, autonome mens, namelijk met de focus op het voorkómen van eventuele fraude door burgers. In politiek en beleid wordt heel precies besproken en vastgelegd voor wie een voorziening, uitkering of steunpakket is bedoeld. Impliciet wordt daarmee een onderscheid gemaakt tussen mensen die de steun van de overheid zogenaamd ‘verdienen’ (kwetsbare burgers) en mensen voor wie dat niet geldt (calculerende burgers). Die laatste groep maakt mogelijk onnodig of onterecht gebruik van collectieve voorzieningen. Dat is ‘onrechtvaardig’ jegens de mensen die de steun van de overheid wel echt nodig hebben en moet dus worden tegengegaan.

Burgers ondervinden deze tweedeling aan den lijve. Ze ervaren afstand en wantrouwen in de wijze waarop zij worden bejegend wanneer zij voor zorg of ondersteuning aankloppen bij een overheidsloket of gemeente. Een keukentafelgesprek, bijvoorbeeld, voelt soms meer als een checklist-gesprek dan als een persoonlijk gesprek over iemands situatie en behoeften (Nationale Ombudsman 2018). En in de bejegening van burgers aan de (digitale) loketten van uitvoeringsorganisaties wordt nog maar weinig ruimte ervaren om recht te doen aan de belangen van burgers en van het protocol af te wijken wanneer de situatie daarom vraagt (TCU 2021; Baazil 2021).

Normatieve uitsluiting

Op het moment dat burgers niet kunnen voldoen aan de normatieve eisen van de overheid – terwijl de aanname is dat dit wel zou moeten – bestaat het risico op vernedering (Margalit 1996; Van der Zwaard 2021), uitsluiting (Trommel 2018) of marginalisatie (Van Delden 2019). Immers, mensen worden ingeschat en beoordeeld op grond van een norm die hen niet past. Een bepaalde zorgvraag, een bepaald gedrag of een bepaalde identiteit zijn dan niet alleen persoonlijke kwesties, maar krijgen ook een stempel over de mate waarin ze wel of niet in de gemeenschap ‘thuishoren’. Dat is niet alleen een principiële probleem – het risico bestaat dat mensen als tweederangsburgers worden bejegend omdat ze niet aan de norm kunnen voldoen – maar levert ook heel concrete vormen van normatieve uitsluiting op.

Bijvoorbeeld: als politiek en beleid uitgaan van dé zelfredzame mens, dan werkt dat door in aannames over hoe burgers contracten en afspraken met de overheid aangaan. Bijvoorbeeld in de verwachting dat alle burgers precies weten welke inlichtingenverplichtingen rond uitkeringen en toeslagen ze moeten nakomen (Nationale Ombudsman 2014). Blijken burgers vervolgens niet of minder zelfredzaam te zijn, dan klopt niet alleen het mensbeeld niet, maar ondervinden burgers daar ook ernstige gevolgen van.

Het gevoerde beleid leunt immers wél op die ene betekenis van zelfredzaamheid en bejegt burgers ook zo. Burgers verdwalen in de gemaakte afspraken, maken onbedoeld fouten en komen er vervolgens alleen voor te staan. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft daarom eerder aangedrongen op een realistisch perspectief op zelfredzaamheid dat ook het ‘doenvermogen’ van burgers omvat. In dat perspectief wordt er rekening mee gehouden dat het vermogen van burgers om informatie te wegen en rationele keuzes te maken kan worden begrensd door mentale of praktische factoren (WRR 2017).

Een ander voorbeeld van normatieve uitsluiting is de sturing op de rationeel kiezende zorgconsument zoals de Zorgverzekeringswet (Zvw) die impliceert. Uit dit mensbeeld volgt ook de verwachting dat mensen zelfstandig (online) hun keuzes maken, dat zij een stem willen hebben in het hoe en wat van hun behandeling en dat ze het vermogen hebben om het aanbod van zorgverzekeraars kritisch te vergelijken. Uit onderzoek blijkt echter dat ten minste 2 miljoen Nederlanders daar vanwege laaggeletterdheid, beperkte digitale vaardigheden of een andere beperking niet aan kunnen voldoen (RVS 2020b; Oosterveld & Boeije 2021; vgl. ook factsheet Pharos⁵).

“Het gevolg is beleidsvervreemding pur sang: beleid en uitvoering komen los van elkaar te staan.”

Machtige mensbeelden voorbij goed of fout

Of het nu optimistische mensbeelden zijn (zoals de zelfredzame en rationeel kiezende mens) of juist de keerzijde daarvan (denk aan de angst voor burgers die frauderen): ze leiden in de praktijk tot vervreemding. De beide vormen van vervreemding laten zien dat mensbeelden in de verzorgingsstaat een niet onschuldige en dus ook niet vrijblijvende rol spelen. Het is echter te makkelijk om de negatieve gevolgen van machtige mensbeelden enkel toe te schrijven aan de inhoud van de specifieke mensbeelden die op dit moment dominant zijn. Oftewel: een ander mensbeeld is niet per se de oplossing. Ook dat andere mensbeeld loopt immers weer het risico om door politiek en beleid tot één smalle betekenis gereduceerd te worden – en dat is precies wat in de praktijk de vervreemding tussen overheid en burgers veroorzaakt.

Het gevolg is beleidsvervreemding pur sang: beleid en uitvoering komen los van elkaar te staan (Tummers 2012; Van Thiel 2020; Tjeenk Willink 2021). Dat veroorzaakt onvrede, zowel onder burgers als onder professionals. Hoe duidelijker die onvrede kenbaar wordt gemaakt, hoe sterker politiek en beleid pleiten voor meer ‘menselijke maat’: voor

een praktijk die juist wél oog heeft voor de complexiteit en diversiteit van hulpvragen van burgers (Canoy et al. 2021). Het gevolg is dat er nog meer aannames worden gedaan over hoe het er in de praktijk aan toe gaat en wat daar wel of juist niet werkt. De regels of richtlijnen die daaruit volgen, helpen echter opnieuw niet om de tegenstrijdigheden in de onderliggende mensbeelden op te lossen (of op zijn minst bespreekbaar te maken). Dit is een vicieuze cirkel waar zowel politiek als praktijk maar lastig uit lijkt te komen (vgl. Groeneveld 2016) en die burgers in de praktijk ernstig klem kan zetten.

Maar waarom is het eigenlijk zo moeilijk om in de praktijk recht te doen aan de complexiteit en de diversiteit van hulpvragen van burgers? Om die vraag te beantwoorden, is het nodig om eerst beter te begrijpen hoe politiek en praktijk in de verzorgingsstaat met elkaar zijn verweven en hoe mensbeelden in de praktijk vervolgens hun eigen leven kunnen gaan leiden. Daarover gaat de volgende paragraaf.

⁵ Zie *Laaggeletterdheid en beperkte gezondheidsvaardigheden* - Pharos, factsheet juni 2020.

DE MMA VAN MENS BEELDEN

In deze paragraaf maken we een nadere analyse van hoe mensbeelden in de verzorgingsstaat hun eigen leven kunnen gaan leiden. Om te beginnen lichten we 2 specifieke mechanismen uit: mensbeelden die over elkaar heen schuiven en mensbeelden die gaandeweg worden 'geneutraliseerd'. Vervolgens laten we zien hoe deze mechanismen deel uitmaken van een onderliggend probleem, namelijk hoe mensbeelden verstrikt raken in de bureaucratische logica's van de verzorgingsstaat – met alle gevolgen van dien voor de praktijk.

HT ONTRAFELD

Mensbeelden schuiven over elkaar heen

Het eerste mechanisme bestaat uit mensbeelden die over elkaar heen schuiven. Dat wil zeggen dat een specifiek mensbeeld de overhand krijgt en andere mensbeelden verdringt of ten minste overschaduwet. Een incident, verkeerd gebruik of onvoorzien negatief effect neemt de oorspronkelijke bedoeling van een wet of beleidsinstrument over. Eén type gedrag van burgers wordt het leidende principe voor de inschatting van hoe alle burgers die gebruikmaken van een regeling of voorziening zich gedragen. Of: één aspect van wie burgers zijn wordt uitvergroot, zoals hun etniciteit of opleidingsniveau (vgl. Felten et al. 2021), en als verklaring gebruikt voor veel meer problemen van grote groepen burgers.⁶

Een voorbeeld. In het streven naar het versoberen van voorzieningen is de afgelopen jaren veel aandacht uitgegaan naar het afbakenen van voor wie die voorzieningen écht zijn bedoeld: de zoektocht naar de mensen die de steun en hulp van de overheid 'verdienen'. Maar hoe meer voorwaarden aan de toegang worden gesteld, hoe groter de neiging om streng te controleren of mensen wel aan die voorwaarden voldoen. De angst voor of ervaring met fraude doet de politiek ertoe besluiten – vaak onder druk van de media – om het opsporen van mogelijk misbruik van een regeling of voorziening prioriteit te geven boven het voorzien in een eenvoudig gebruik van diezelfde voorziening. Met andere woorden: de angst voor potentieel frauduleus gedrag van burgers overschaduwet inmiddels de oorspronkelijke bedoeling van een flink aantal sociale voorzieningen.

⁶ Zoals de (foutieve) aanname dat het hebben van een niet-westerse migratieachtergrond als zodanig het risico om dakloos te raken vergroot (vgl. RVS 2020d).

De focus van wetten en regels verschuift daarmee van vertrouwen naar wantrouwen – totdat gebruikers het tegendeel hebben bewezen. Zoals in de vorige paragraaf beschreven, laten recente rapporten en onderzoeken zien dat dit wantrouwen tussen overheid en burgers in veel delen van het stelsel aan de orde is en voor grote problemen zorgt. De toeslagenaffaire is hiervan het meest extreme voorbeeld (ook Frederik 2021), maar ook op specifieke beleidsdossiers zien we de gevolgen van schuivende mensbeelden, zoals bij het (door) ontwikkelen van beleid over het persoonsgebonden budget (hierna: pgb).

Zelfs als er concrete aanleiding is om wettelijke verantwoordingseisen aan te scherpen (bijvoorbeeld toen er daadwerkelijk malafide bureaus pgb-fraude pleegden) gebeurt in het geval van verschuivende mensbeelden iets wezenlijks. Een smal, eenzijdig mensbeeld overvleugelt de diversiteit van de mensen voor wie een voorziening initieel is bedoeld. Bovendien verschuift de politieke oriëntatie van de bedoeling van een voorziening voor de lange termijn naar de problemen ervan op de korte termijn. Dit draagt bij aan het wantrouwen tussen overheid en burgers, zoals in de vorige paragraaf beschreven.

Wat in politieke debatten dan ook ontbreekt, is de vraag hoeveel verspilling of negatieve effecten geaccepteerd zouden kunnen of moeten worden ten gunste van de oorspronkelijke bedoeling van een voorziening. Deze kwestie maakt deel uit van de morele vraag, wat voor verzorgingsstaat Nederland eigenlijk wil zijn. Zoals De Swaan (1996) dit dilemma met vooruitziende blik onder woorden bracht: “Het is duidelijk dat verzorgingsarrangementen niet kunnen werken zonder een aanzienlijke ‘lekkage’. (...) Een verzorgingsstaat die werkt met volkomen efficiëntie, werkt alleen volkomen efficiënt als politiestaat. Dat, meer dan al het andere, is het toekomstige dilemma van sociaal beleid.”

Het persoonsgebonden budget (pgb) is een voorbeeld van een beleidsinstrument dat uiteindelijk precies datgene ondermijnt waarvoor het is bedoeld. De beoogde cliëntsturing via een eigen budget – gebaseerd op het beeld van de rationele, autonome mens – is zo ingewikkeld geworden dat mensen juist níét meer zelf in staat zijn om een pgb-administratie te voeren. Een deel van de verklaring voor deze problemen is de wijze waarop de angst voor 'de frauderende burger' de initiële bedoeling van het pgb inmiddels overschaduwet.

"Het resultaat was een complex systeem om politieke vertegenwoordigers van beide visies tevreden te stellen. Elke verandering bood een kans op ongelukken en bracht veel politieke onrust met zich mee."

(Bussemaker 2021: 78)

“De angst voor frauduleus gedrag van burgers of het geloof in de zelfredzaamheid van mensen dringt zo door tot in ontmoetingen met burgers en belemmert daar de ruimte om ook met aanzien des persoons te handelen”

Mensbeelden worden ‘geneutraliseerd’

Het tweede mechanisme is dat de normativiteit van een mensbeeld gaandeweg wordt ‘geneutraliseerd’. Het gevolg daarvan is dat een mensbeeld als vanzelfsprekend wordt beschouwd: alsof iedereen er hetzelfde onder verstaat en daar dus verder niet over gesproken hoeft te worden (Van Montfort et al. 2013). Wat begint als een mensbeeld (of politiek wensbeeld, zie eerder) wordt gaandeweg een neutrale standaard. Dat betekent dat er beleid op kan worden gevoerd en dat het in de praktijk wordt ingezet als ‘objectief’ toetsingsinstrument, bijvoorbeeld om vast te stellen of iemand wel of geen ondersteuning nodig heeft. De ‘standaard’ wordt hierdoor almaar bevestigd en niet meer op zijn normativiteit bevraagd (Van der Zwaard 2021).

Het normatieve verhaal van de decentralisaties van 2015 – en de doorwerking daarvan in de praktijk – is een interessant voorbeeld van deze neiging om mensbeelden te ‘neutraliseren’. In de landelijke en lokale politieke debatten in aanloop naar de overheveling van zorgtaken naar gemeenten werd het bijna een retorische vraag: wie wil er nou níét zelfredzaam zijn, actief meedoen en demedicaliseren? (Van der Zwaard 2021). De normativiteit van het idee van zelfredzaamheid werd niet meer bevraagd. Eerder andersom: in de praktijk moest het gekozen beleid op grond van duidelijke meetresultaten gelegitimeerd worden. Niet voor niets zijn

er gestandaardiseerde instrumenten ontwikkeld om zelfredzaamheid van mensen in kaart te brengen (zoals de zelfredzaamheidsmatrix die in veel gemeenten wordt gebruikt, zie ook www.zelfredzaamheidsmatrix.nl).

Het probleem is dat een dergelijk ‘geneutraliseerd’ mensbeeld en de manier waarop dat wordt gemeten vaak meer zegt over zijn makers dan over de mensen over wie wordt gesproken. Wetten en regels worden – weliswaar met de beste bedoelingen – door politiek en beleid onbewust geënt op een doorsnee type burger, zonder de normativiteit van dat idee te erkennen (vgl. ‘de 7 vinkjes’ van Joris Luyendijk⁷). De planmatige rekenmodellen waarop politiek en beleid leunen en de kwantitatieve kennis die wordt ontleend aan landelijke monitors en grootschalige evaluaties dragen hieraan bij (Omtzigt 2021). Want ook die leunen sterk op meetbare normen die uitgaan van de doorsnee burger, met aanbevelingen om burgers hieraan nog meer te laten voldoen tot gevolg (Kromhout et al. 2020). Hier ligt het risico op (verdere) normatieve uitsluiting sterk op de loer.

⁷ Zie *De zeven vinkjes* van Joris Luyendijk (blijstift.nl)

Mensbeelden raken verstrikt in de logica van bureaucratie en rechtsstaat

Wanneer één type gedrag van burgers richtinggevend wordt voor al het sociaal beleid (zoals gebeurt bij verschuivende mensbeelden) of wanneer één specifieke betekenis van een mensbeeld als standaard wordt gehanteerd (zoals gebeurt bij het neutraliseren van mensbeelden), dan vergroot dit de vervreemding tussen overheid en burger. De herkenbaarheid van voorzieningen brokkelt verder af, wantrouwen tussen overheid en burgers dringt dieper in instituties door en het risico op normatieve uitsluiting neemt toe. Het wordt bovendien nóg lastiger om in de uitvoering recht te doen aan de complexiteit en de diversiteit van hulpvragen van burgers. Dat heeft te maken met een groter, onderliggend probleem: namelijk de manier waarop mensbeelden verstrikt raken in de logica van bureaucratie en rechtsstaat. Dat vergt een nadere toelichting.

Omdat mensbeelden niet alleen bij monde worden beleden, maar ook worden vastgelegd in wet- en regelgeving, kunnen ze zich via protocollen, richtlijnen en jurisprudentie tot in de haarvaten van de uitvoering reproduceren. Daar belemmeren ze de ruimte voor context- en casusgebonden afwegingen van professionals bij hulpvragen van burgers (RVS 2016a; 2019b). Dat heeft te maken met de logica van bureaucratie en rechtsstaat zelf.

De staat heeft de dure rechtstatelijke plicht om burgers te beschermen tegen willekeurige behandeling door de overheid. Iedereen die handelt ‘namens’ de overheid moet daarom in beginsel handelen zonder aanzien des persoons – en dat is met recht een groot goed in onze samenleving. Om aan te kunnen tonen dat er in de praktijk geen sprake is van willekeur, zijn zorgvuldig opgestelde richtlijnen en verantwoordingsprocedures nodig. Die bieden in zekere zin ‘grip’ op de praktijk (Schuyt 1983; Frissen 2007; Van der Zwaard 2021). Dit essay laat zien dat dit geen neutrale regels zijn, maar dat ze ook altijd een mensbeeld uitdragen. De angst voor frauduleus gedrag van burgers of het geloof in de zelfredzaamheid van mensen dringt zo door tot in ontmoetingen met burgers en belemmert daar de ruimte om ook met aanzien des persoons te handelen. Dat betekent dat het mensbeeld dat dominant is in de richtlijnen, de ruimte inneemt die nodig is om de persoonlijke beelden, verhalen en behoeften van mensen mee te wegen, terwijl hulpvragen rond gezondheid, bestaanszekerheid en onderwijs bij uitstek vragen zijn waarbij iemands persoonlijke context ertoe doet (vgl. o.a. RVS 2017a; 2020a; Canoy et al. 2021).

De macht van mensbeelden is in dit opzicht dus een autonoom, zichzelf versterkend proces dat inherent is aan de logica van bureaucratie en rechtsstaat waarin de verzorgingsstaat is ingebed. Het gevolg is dat de afstand tussen overheid en burgers eerder groter dan kleiner wordt, alle goede bedoelingen van politiek en beleid ten spijt (RVS 2016a; 2019b). Ga maar na: in parlementaire documenten en beleidsstukken ‘klopt’ alles. Het gepresenteerde mensbeeld vloeit naadloos over in politieke keuzes voor organisatie, financiering en verantwoording. Papier is in dat opzicht geduldig. Maar de praktijk is dat niet. Wat op papier een goedbedoeld harmonieus geheel vormt, kan in de onvoorspelbaarheid en complexiteit van de praktijk tot karikatuur worden. Een politiek en beleidsmatig streven naar een ‘prototype burger’, waarmee uitvoeringsorganisaties en professionals in ontmoetingen zomaar de plank mis kunnen slaan. Niet omdat ze dat willen, maar omdat ze tot op zekere hoogte niet anders kunnen. Het is immers het staande beleid waarover moet worden verantwoord (Baazil 2021).

Machtvacuüm vraagt om tegenmacht

Kortom: mensbeelden kunnen op verschillende manieren hun eigen leven gaan leiden. Dat geldt nu en in de toekomst. Eenmaal vastgelegd in wetten en regels zal het lastig blijven om te voorkomen dat mensbeelden de nodige speelruimte in de praktijk belemmeren of zelfs ondermijnen. De vraag is of dat betekent dat politiek en beleid machteloos staan tegenover machtige mensbeelden en de vervreemding en soms zelfs vernedering die ze in de praktijk kunnen veroorzaken. Wij stellen van niet. Wel is sprake van een machtvacuüm dat de nodige tegenmacht behoeft. Tegenmacht, die voorkomt dat mensbeelden in de praktijk een karikatuur van zichzelf worden en in plaats daarvan worden gezien voor wat ze zijn: tijdgebonden, dynamische opvattingen over menswaardig bestaan die invulling geven aan wat voor verzorgingsstaat Nederland wil zijn (en wil worden). Tegenmacht, die maakt dat mensbeelden altijd ter discussie kunnen worden gesteld, zowel in de politiek als in de praktijk. De laatste paragraaf van dit essay gaat daarom over het organiseren van deze tegenmacht.



In de politiek bestaan mensbeelden en die zullen ook altijd blijven bestaan. Juist en vooral in de verzorgingsstaat, die in wezen draait om het streven naar menswaardig bestaan voor iedereen. Echter, in dit essay hebben we laten zien dat ook goedbedoelde mensbeelden kunnen leiden tot verschillende vormen van vervreemding tussen overheid en burgers. De mensbeelden die vanuit de politiek en via beleid hun weg vinden naar de praktijk, zijn machtig. Sterker: ze zijn machtiger dan vaak wordt aangenomen en de gevolgen ervan zijn verre van onschuldig. Daarom stellen we ons tot besluit van dit essay de vraag: wat kunnen politici en beleidsmakers doen om zelf de nodige tegenmacht te bieden?

MACHT
EN

EEGEN

MACHT

Politieke keuzes in de verzorgingsstaat, zowel landelijk als lokaal, draaien in de kern om de vraag voor welke bedreigingen van menswaardig bestaan collectieve bescherming wenselijk is. En dus om de vraag voor welke kwetsbaarheden burgers iets van de overheid mogen verwachten. Van dit 'hart' zijn politiek en beleid vervreemd geraakt. Want veel van de huidige dominante mensbeelden gaan juist over wat de overheid van burgers verwacht in plaats van andersom. Daarin bestaat bovendien vervolgens weinig ruimte om recht te doen aan de realiteit en de diversiteit van het dagelijks leven van burgers (Van der Zwaard 2021).

Willen we voorkomen dat goedbedoelde mensbeelden leiden tot vervreemding en vernedering, dan is het zaak werkelijk oog te hebben voor de diversiteit van mensen en de omstandigheden waarin mensen leven. Noem het een responsieve overheid, noem het een realitycheck tussen beleid en uitvoering, noem het een betere feedbackloop tussen praktijk en politiek: in wezen gaat het om tegenmacht die politici en beleidsmakers dwingt om telkens voorbij wetten en regels naar mensen te kijken. Oftewel: om een aantal instrumenten dat politiek en beleid wapent tegen de (incident-gedreven) hectiek van alledag en dat het positieve, normatieve hart van de verzorgingsstaat steeds opnieuw bespreekbaar maakt (Van Thiel 2020; Tjeenk Willink 2021; Bussemaker 2021).

Het zijn politici en beleidsmakers zelf die hier, zowel landelijk als lokaal meer verantwoordelijkheid voor moeten nemen (Tjeenk Willink 2021). Hoe dan? Het organiseren van zulk een tegenmacht begint bij het steeds opnieuw expliciteren en bevragen van de mensbeelden die aan een wet, motie of verordening ten grondslag liggen. Niet met als doel om te oordelen over het 'goed' of 'fout' van dat specifieke mensbeeld, maar wel om mogelijke tegenstrijdigheden tussen dat specifieke mensbeeld en andere, al 'geldende' mensbeelden bloot te leggen. Bovendien komt er dan aandacht voor het feit dat menswaardig bestaan er in de realiteit ook heel anders

kan uitzien – en dat de praktijk dus veel complexer zal zijn dan het politieke debat ooit kan voorspellen. Het gevolg is een eerlijker, realistischer politiek debat dat bij voorbaat durft te stellen dat wet- en regelgeving nooit volmaakt zullen zijn (Van Putten 2020). Dat betekent ook dat politici en beleidsmakers erkennen dat het niet fair is om de uitvoeringsorganisaties volledig te laten opdraaien voor het oplossen van het normatieve aspect van schurende stelsels.

Het expliciteren van mensbeelden onder wet- en regelgeving is dan ook geen vrijblijvende nevenactiviteit, maar vormt het hart van het politieke debat over de toekomst van de verzorgingsstaat, zowel landelijk als lokaal. Dat expliciteren kan gebeuren door bij een wijziging, evaluatie of nieuw voorstel van een (landelijke) wet of (lokale) verordening altijd de volgende 4 vragen te beantwoorden:

1. Op welk mensbeeld is deze wet gebaseerd?
2. Welke mensen passen niet in dit mensbeeld en wat zijn voor hen de consequenties?
3. Zijn die consequenties aanvaardbaar, en waarom wel of niet?
4. Welke ruimte laat deze wet om vervreemding als gevolg van deze consequenties in lagere regelgeving en in de praktijk tegen te gaan?



Een uitkomst van het beantwoorden van deze vragen kan zijn om een landelijk wetsvoorstel *niet* door te zetten of om staand lokaal beleid te beëindigen. Bijvoorbeeld: waar naar aanleiding van de toeslagenaffaire nu de neiging bestaat om uitvoeringsorganisaties alleen maar méér te gaan reguleren, ontstaat er aan de hand van deze vragen momentum om die reflex te onderdrukken en juist minder te willen vastleggen. Dat zou de ruimte van uitvoeringsorganisaties om behalve *zonder aanzien des persoons* ook weer meer *met aanzien des persoons* te kunnen handelen, sterk kunnen verbeteren. Met andere woorden: het beantwoorden van deze vragen biedt ruimte om te concluderen dat nieuwe wet- en regelgeving maken misschien niet de manier is om de ervaren problemen op te lossen.

Dat is geen diskwalificatie van politiek en beleid. Integendeel. Het gaat erom dat de ruimte die er is om vervreemding in de praktijk tegen te gaan ook wordt benut. Bijvoorbeeld door minder in wetten te regelen en meer over te laten aan lagere regelgeving en lokale maatwerkbepalingen, waarin per definitie meer ruimte bestaat om noodzakelijke uitzonderingen te maken en te verantwoorden (Putters 2019). Een tweede ‘instrument’ zou een herwaardering van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kunnen zijn. Daarin wordt de verhouding tussen overheid en burger gereguleerd. Deze wet wordt nu soms nog buitenspel gezet, terwijl

die kan dienen als ultiem breekijzer wanneer wet- en regelgeving in de praktijk geen recht doen aan de persoonlijke situatie van burgers. Waar rechters nu soms met lege handen staan (‘Ik kan u niet helpen, dit is nu eenmaal de wet’) biedt de Awb houvast om burgers te allen tijde te beschermen tegen eenzijdige mensbeelden die in de praktijk leiden tot vervreemding en soms zelfs vernedering.

Om te voorkomen dat dit doorschiet in juridisering bij problemen *achteraf* is het van belang om de ‘normatieve uitvoerbaarheid’ van wetten ook *vooraf* beter te toetsen. Waar het toetsen van uitvoerbaarheid van nieuwe wetsvoorstellen nu vaak nog sterk gericht is op de praktische, financiële en organisatorische aspecten van een nieuwe wet, kan daaraan een normatief aspect worden toegevoegd: helpt het mensbeeld in deze nieuwe wet de uitvoeringsorganisaties bij het vervullen van haar initiële (eveneens normatieve) opdracht, of belemmert het haar juist? Het perspectief van burgers mag in deze ‘toets’ niet ontbreken. Niet in de zin van wat de politiek van ‘de burger’ kan verwachten, maar juist vanuit het besef dat burgers enorm verschillen in wat ze willen, kunnen en doen en dat daarmee in de uitvoering van wetten rekening gehouden dient te worden (WRR 2020; Putters 2021).

“Het gaat erom dat de ruimte die er is om vervreemding in de praktijk tegen te gaan ook wordt benut.”

Wat daarbij helpt, is politieke besluitvorming door een ander soort kennis te voeden. Dat kan door de manier waarop mensbeelden in de praktijk al dan niet ‘werken’, deel te laten uitmaken van het landelijke en lokale politieke debat. Het is bijvoorbeeld nog lang niet altijd gebruikelijk om direct betrokkenen te raadplegen bij het inschatten van hoe een nieuwe wet in de praktijk zal uitpakken, terwijl hun perspectief kan helpen om wezenlijke dilemma’s bloot te leggen én werkbare alternatieven aan te reiken (Bussemaker 2021).

Een andere verbinding tussen politiek, beleid en uitvoering ontstaat door niet te vaak op werkbezoek te gaan, maar wél heel vaak te gaan kijken (Rhodes 2014), en door bij die observaties je analyse en oordeel als politicus of beleidsmaker in eerste instantie zo veel mogelijk uit te stellen. Over deze ‘kunst van het observeren’ concludeert Van der Zwaard in haar proefschrift: “Deze grondhouding – die een ‘etnografisch perspectief’ kan worden genoemd – bestaat uit de erkenning van het feit dat de staat pas in ontmoetingen met burgers gezicht krijgt en dat elke vorm van solidariteit pas daar van betekenis wordt. Dat zet de sturingsvraag (...) in een ander daglicht.” (Van der Zwaard 2021: 209). Dat ‘andere daglicht’ kan dan in termen van sturing een aantal zaken opleveren.

Het biedt ten eerste zicht op de ruimte die in de praktijk nodig is om van een dominant mensbeeld af te wijken, omdat het laveren tussen tegelijkertijd handelen *zonder én met aanzien des persoons* gezicht krijgt. Daarmee zet het lokale correcties op landelijke wetgeving (zoals hardheidclausules of maatwerkbepalingen) kracht bij. Dit vraagt in de voorbereiding én verwerking van politieke debatten ook iets van bewindspersonen en beleidsdepartementen, en lokaal iets van wethouders en gemeenteambtenaren. Zij zouden de kennis en de capaciteit moeten hebben om de eerdergenoemde expliciteringsvragen serieus en diepgaand te beantwoorden en de politiek daarin steviger te adviseren (ABD TOPConsult 2020).

De kunst van het observeren houdt politiek en beleid ten tweede scherp op het ongemerkt ‘neutraliseren’ van normatieve opvattingen over menswaardig bestaan, omdat in de praktijk steeds zichtbaar is dat die ene standaardburger niet bestaat. En nogmaals: dat helpt ook om te beseffen dat sommige zaken misschien beter niet in wetgeving zelf kunnen worden vastgelegd, maar pas in lagere regelgeving, of zelfs helemaal aan de uitvoering moeten worden overgelaten (Van Thiel 2020). Denk aan het handhavingsbeleid bij uitvoeringsorganisaties.



Het helpt ten derde om te bepalen welke taak de overheid heeft in het beschermen van burgers tegen willekeurige behandeling door professionals. Want daarin moeten we natuurlijk niet naïef zijn: mensbeelden zitten niet alleen in wetten, regels en verordeningen, maar ook in de individuele beroepsuitoefening in de praktijk. Een pleidooi voor meer ruimte voor professionals moet daarom ook gepaard gaan met meer aandacht voor hún normativiteit en de mate waarin die burgers kwetsbaar maakt. Zicht op de 'normatieve uitbaarheid' van wetten en regels vraagt van professionals niet alleen om alert te zijn op waar mensbeelden wringen, maar óók om alert te zijn op hun eigen vooroordelen en aannames over wat menswaardig bestaan is. Het zou helpen als de ruimte voor reflectie op dit normatieve aspect van het verlenen van zorg en ondersteuning meer aandacht zou krijgen, zowel binnen organisaties als in de dialoog met politiek en beleid (RVS 2016b; 2020c).

Daarmee is het organiseren van tegenmacht nooit af – en de urgentie ervan is groot. Van het afkalvende vertrouwen van burgers in de overheid tot het politieke debat over de houdbaarheid van de Wmo, van de afwikkeling van de toeslagenaffaire tot het

hervormen van de zorg voor de jeugd: het nieuwe kabinet én de nieuwe gemeenteraden zien zich de komende tijd geconfronteerd met grote vragen die direct raken aan de waardigheid van mensen. En dus hebben zij de dure taak om ervoor te zorgen dat ze wetten en regels maken – of juist schrappen – die ruimte scheppen om recht te doen aan de diversiteit van het leven van burgers.

Tot slot: deze vormen van tegenmacht helpen politici en beleidsmakers veel bescheidener te zijn in de aanname dat hun besluiten in de praktijk ook zo uitpakken als ze dat voor ogen hebben. Bescheidener in de aanname dat het politieke en beleidsmatige mensbeeld altijd goed aansluit op de diversiteit aan opvattingen over menselijke waardigheid in de praktijk. Bescheidener ook in de overtuiging dat menswaardig bestaan via wetgeving valt af te dwingen. Dergelijke bescheidenheid biedt ruimte aan uitvoeringsorganisaties en professionals om van de dominante mensbeelden af te wijken wanneer de situatie daarom vraagt. Dat biedt tegenmacht tegen vervreemding en vernedering én daarmee een wenkend perspectief op een verzorgingsstaat die ernaar blijft streven om mensen in hun waarde te laten.

Literatuur

ABDOPConsult (2020). *Werk aan uitvoering. Fase 2: handelingsperspectieven en samenvatting analyse. 'Ja, mits'*. Den Haag: Algemene Bestuursdienst.

Baazil, D. (2021). 'Geen kinderbijslag voor wezen. Een menselijk gezicht voor de uitvoeringsinstanties.' In: *De Groene Amsterdammer* 37, 15 september 2021.

Bredewold, F. J.W. Duyvendak, T. Kampen, E. Tonkens & L. Verplankeet (2018). *De belofte van nabijheid. Hoe de overheid nabij komt*. Amsterdam: Van Genneep.

Bussemaker, J. (2021). *Ministerie van verbeelding. Idealen en de politieke praktijk*. Amsterdam: Balans.

Delden, P. van (2019). *Marginalisatie. Meedoen in een complexe samenleving*. Amsterdam: Van Genneep.

Canoy, M., S. van Dijk & M. Ham (red.) (2021). *Momentum voor de menselijke maat. Praktijklessen voor zorg en welzijn*. Utrecht: Movisie.

Engbersen, R. & T. Jansen (1991). *Armoede in de maatschappelijke verbeelding (1945-1990). Een retorische studie*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.

Felten, H., S. Does, S. de Winter Koçak, A. Asante, I. Andriessen, R. Donker & A. Brock (2021). *Institutioneel racisme in Nederland. Literatuuronderzoek naar de aanwijzingen voor institutioneel racisme op de domeinen arbeidsmarkt, woningmarkt, onderwijs en politie*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.

Frederik, J. (2021). *Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de toeslagenaffaire*. Amsterdam: De Correspondent.

Frissen, P.H.A. (2007). *De staat van verschil: een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: Van Genneep.

Groeneveld, S.M. (2016). *Het belang van bureaucratie. Omgang met ambivalentie in publiek management*. Oratie Universiteit Leiden.

Hilhorst, P. & J. van der Lans (2014). 'Ik heb niemand, ik zie niemand, niemand kan me helpen.' In: *De Groene Amsterdammer* 41, 9 oktober 2014.

Kampen, T., M. Sebrechts, T. Knijn & E. Tonkens (red.) (2020). *Streng maar onrechtvaardig. De bijstand gewogen*. Amsterdam: Van Genneep.

Kromhout, M., P. van Echtelt & P. Feijten (2020). *Het sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten na vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Margalit, A. (1996). *The Decent Society*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Meulenberg, R. (2021). *De bijstand is een leven vol schaamte en regels*. OneWorld, 17 juni 2021. Geraadpleegd via <https://www.oneworld.nl/lezen/opinie/de-bijstand-is-een-leven-vol-schaamte-en-regels/>.

Montfort, C. van, A. Michels & W. van Dooren (2013). 'Stille ideologie in beleid en bestuur.' In: *Bestuurskunde* (2013-2) 3-12.

Nationale Ombudsman (2014). *Geen fraudeur, toch een boete. Een onderzoek naar de uitvoering van de Fraudewet*. Den Haag: Nationale Ombudsman.

Nationale Ombudsman (2018). *Zorgen voor burgers. Onderzoek naar knelpunten die burgers ervaren bij toegang tot zorg*. Den Haag: Nationale Ombudsman.

Nationale Ombudsman (2020). *Blijvende zorg. Nationale ombudsman maakt balans op twee jaar na zijn aanbevelingen om de toegang tot zorg voor burgers te verbeteren*. Den Haag: Nationale Ombudsman.

Omtzigt, P. (2021). *Een nieuw sociaal contract*. Amsterdam: Prometheus.

Oosterveld, M. & H. Boeije (2021). 'Ervaringen en uitdagingen van mensen met een licht verstandelijke beperking tijdens het zoeken van medische hulp van hun huisarts. Een interviewstudie.' In: *Tijdschrift voor Artsen voor Verstandelijk Gehandicapten* 39-2, 89-93.

Putten, R. van (2020). *De ban van beheersing. Naar een reflexieve bestuurskunst*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.

Putters, K. (2019). *Veenbrand. Smeulende kwesties in de welvarende samenleving*. Amsterdam: Prometheus.

Putters, K. (2021). 'Een goed regeerakkoord heeft een realiteitscheck nodig'. In: *Het Financieele Dagblad*, 1 oktober 2021.

Redeker, I., L. Ramaker & P. van der Sanden (2021). *Onafhankelijke cliëntondersteuning en de overgang van Wmo naar Wlz*. Utrecht: Movisie.

Rhodes, R.A.W. (2014). “Genre Blurring” and Public Administration: What Can We Learn from Ethnography? In: *Australian Journal of Public Administration*, vol. 73 (3), 317-330.

RVS (2016a). *Verlangen naar samenhang. Over systeemverantwoordelijkheid en pluriformiteit*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

RVS (2016b). *Een gedurfde ambitie. Veelzijdig samenwerken met kind en gezin*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

RVS (2017a). *Recept voor maatschappelijk probleem. Medicalisering van levensfasen*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

RVS (2017b). *Zonder context geen bewijs. Over de illusie van evidence-based practice in de zorg*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

RVS (2018). ‘Gezien en gehoord.’ In: idem (2018). *Uitgebreide editie: De Zorgagenda voor een gezonde samenleving*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

RVS (2019a). *Complexe problemen, eenvoudige toegang. Botsende waarden anders afwegen*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

RVS (2019b). *Blijk van vertrouwen. Anders verantwoorden voor goede zorg*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

RVS (2020a). *Hoor mij nou! Samen begrijpen, proberen, reflecteren en leren bij complexe zorgvragen*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

RVS (2020b). *Gezondheidsverschillen voorbij. Complexe ongelijkheid is een zaak van ons allemaal*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

RVS (2020c). *Applaus is niet genoeg. Anders waarderen en erkennen van zorgverleners*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

RVS (2020d). *Herstel begint met een huis. Dakloosheid voorkomen en verminderen*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

RVS (2021). *Gezichten van een onzeker bestaan*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

Schuyt, C.J.M. (1983). *Tussen macht en moraal. Over de plaats van het recht in verzorgingsstaat en democratie*. Alphen a/d Rijn: Samsom.

Storm, L. van der (2021). ‘Gerard Sangers (63) werd vermorzeld door de Participatiewet: ‘Ook ik ben beschuldigd van fraude.’ In: *Trouw*, 3 mei 2021.

Swaan, A. de (1976). ‘De mens is de mens een zorg.’ In: J. Heilbron & G. de Vries (1999) (red.), *De draagbare De Swaan*. Amsterdam: Prometheus.

Swaan, A. de (1996 [1988]). *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Amsterdam: Bert Bakker.

Thiel, S. van (2020). *Leren loslaten. 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.

Tjeenk Willink, H. (2021). *Groter denken, kleiner doen. Een oproep*. Amsterdam: Prometheus.

Trommel, W.A. & R.J. van der Veen (red.) (1999). *De herverdeelde samenleving: de ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Trommel, W. (2018). *Veerkrachtig bestuur. Voorbij neoliberale drift en populistische kramp*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.

Tummers, L. (2012). ‘Professionals zijn vervreemd van beleid’. In: *Sociale Vraagstukken*, 28 februari 2012. <https://www.socialevraagstukken.nl/professionals-zijn-vervreemd-van-beleid-en-vinden-veranderingen-vaak-onzin/>.

Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021). *Klem tussen balie en beleid*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Valk, G. (2021). ‘Hoe overheid en burger elkaar kwijtraakten.’ In: *NRC*, 5 maart 2021. Geraadpleegd op <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/03/05/hoe-overheid-en-burger-elkaar-kwijtraakten-a4034367>.

VWS (2020). *Tweede voortgangsrapportage programma Langer Thuis*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

WRR (2020). *Doenvermogen: van toets naar tools*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Zwaard, W. van der (2021). *Omwille van fatsoen. De staat van menswaardige zorg*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.



Portretten van Unsplash en Pexels door: Albert Dera, Angelina Litvin, Christian Buehner, Cliff Booth, Dane Wetton, Danie Franco, Dmitry Vechorko, Edmond Dantès, Francesca Zama, Jack Finnigan, Jake Nackos, Janko Ferlič, Jessica Radanavong, Jimmy Fermin, Mikhail Rakityanskiy, Ospan Ali, Sharon Mccutcheon, Skyler Ewing.

Parnassusplein 5
Postbus 19404
2500 CK Den Haag
T +31 (0)70 340 5060

mail@raadrvs.nl
www.raadrvs.nl

Raad ↙
Volksgezondheid
& Samenleving

  @raadRVS