

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@bua.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Op zoek naar rechtvaardige instituties

Ethische normen in het beleid van de overheid zijn goed, maar bestuurders, politici en ambtenaren moeten oog houden voor de individuele gevallen waarin deze norm juist averechts werkt. In zulke gevallen moeten deze vertegenwoordigers van de overheid de vrijheid hebben om met praktische wijsheid naar bevind van zaken te handelen om mensen te helpen die door overheidshandelen in de knel komen, ook als dit ingaat tegen de officiële norm, regel of wet. Ook de norm of wet zelf moet op deze manier ter discussie komen te staan.

door Henk den Uijl De auteur is filosoof, onderzoeker en docent bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Hij schreef recent het proefschrift *Practical wisdom in governance*.¹

In een uitgave van de Landelijke Maatwerkplaats van het UWV wordt verhaald over Jesper en Celina.² Jesper, die werkte in de horeca, is tijdens de coronapandemie ontslagen. Celina, een adviseur van het UWV, belt met Jesper over wat hij dan voor werk zou kunnen doen. Hij wil wel wat in de ICT, en ze spreken af dat Jesper gaat kijken of daar bijvoorbeeld een cursus voor nodig is. Na dat telefoongesprek blijft het stil. Hij vult ook zijn formulieren voor het UWV niet meer in; een beproefd recept om wegens overtreding zwaar in de problemen te komen, in de vorm van terugvorderingen, boetes en soms levenslange schulden. Celina is bezorgd over Jesper, en ze probeert de gemeente waar hij woont te attenderen op de situatie, maar op grond van de AVG wordt ze intern door het UWV teruggefloten. Na contact te hebben opgenomen met de maatwerkplaats wordt haar gezegd dat het wel degelijk haar verantwoordelijkheid is om instanties in te schakelen. Uiteindelijk gaat de GGD bij Jesper langs, en dan blijkt inderdaad dat hij zichzelf aan het isoleren is, en volledig geïmplodeerd is. Door deze interventie van Celina en de maatwerkplaats, buiten de regels en normen om, komt Jesper er weer bovenop.

Een andere opvallende publicatie van de afgelopen tijd kwam van de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving: *Gezichten van een onzeker bestaan*.³ Het is een opvallend advies, omdat het geen rapport is en ook geen beleidsadviezen bevat. Het schetst een eerlijk beeld van elf burgers, met naam en gezicht, voor wie het leven niet draait om authenticiteit of 'het beste uit jezelf halen', maar om *overleven*.⁴ Het leven wordt door veel mensen, en echt niet alleen door mensen die we normaal gesproken als kwetsbaar aanduiden, ervaren als een glibberige steilte, waarbij het

een gegeven is dat je zult vallen en weer moet oprabbelen. Wat deze verhalenbundel vooral goed laat zien is dat de moeite die mensen ervaren veelal géén eigen verdienste of – liever gezegd – schuld is. Dit weten we sociologisch gezien al heel lang, maar de ideologie van de meritocratie komt altijd weer bovendrijven.⁵ Ook het huidige CDA is deze retoriek niet vreemd. Wopke Hoekstra zei tijdens zijn HJ Schoo lezing in 2019 dat Nederland een samenleving moet blijven ‘waar de belofte centraal staat dat wie zich inspant, daar ook voor wordt beloond’.⁶ De levens van mensen worden echter voor een belangrijk deel bepaald door factoren waar ze niet of nauwelijks invloed op kunnen uitoefenen, of waarin zij onmachtig zijn. Wat vooral aangrijpt uit de verhalen in *Gezichten van een onzeker bestaan*, is dat de overheid een belangrijke rol speelt bij het creëren én het vergroten van de moeite. Isabell Lorey noemt dit ‘precarisering’: toenemende onzekerheid dóór beleid, ook al is dat beleid juist gericht op sociale zekerheid.⁷

Lorey koppelt dit type beleid aan de neoliberale ideologie. Daarin heeft de mens de mogelijkheid om zijn eigen leven naar believen vorm te geven, en is hij daar ook zelf verantwoordelijk voor. Maar hier is zeker sprake van een dubbelzinnigheid: de neoliberale agenda is de afgelopen dertig jaar zowel over links als over rechts beleden.⁸ Over rechts door eigen verantwoordelijkheid, privatisering en toenemende marktmechanismen in publieke en maatschappelijke sectoren; over links door een verdere verstatelijking van sociale zekerheid, gekoppeld aan maakbaarheidsdenken

De overheid is bereid zeer ver te gaan om te achterhalen of burgers hun uitkering wel rechtmatig ontvangen, alles uit hoofde van solidariteit

en meritocratie (als er gelijke kansen zijn, kan iedereen het heft in eigen hand nemen). Onder de streep is de overheidsbemoeienis met burgers, en ook de verwachting van burgers dat de overheid alle problemen in het leven wegneemt, de afgelopen dertig

jaar alleen maar toegenomen.

Bij een NSOB-onderzoek naar handhaving in de sociale zekerheid trof het me hoezeer iemand, zodra deze zich aanmeldt voor een uitkering, afhankelijk wordt van de alomtegenwoordige overheid,⁹ met haar wirwar en onbereikbaarheid, maar ook – of juist – haar onverschilligheid en hardheid. De overheid is bereid zeer ver te gaan om te achterhalen of burgers hun uitkering wel rechtmatig ontvangen, alles uit hoofde van solidariteit. Er zijn kliktelefoons waar burgers elkaar kunnen aangeven als ze de ander verdenken van misbruik – dikwijls gaat het om oud zeer en rancune tussen burens, ruziënde familieleden of ex-partners. De burger moet de allerbanaalste zaken aanmelden als ‘inkomen’, met de altijd aanwezige dreiging van invordering en boetes. In wat voor samenleving zijn wij terechtgekomen, met wat voor bestuur? Is dit dan de hoogontwikkelde samenleving? Reden bij uitstek om een basisinkomen serieus te nemen, is dat hiermee de overheid een beetje op afstand van de burger gehouden wordt.

De paradox van de politieke wens tot zekerheid

Politici en bestuurders zijn in de enorme complexiteit van problemen op zoek naar zekerheid, eenduidigheid en helderheid. Je hoort het de politici zeggen: ‘Welke

garanties kan de minister mij geven dat dit niet meer zal gebeuren?’, en: ‘Hoe weet ik *zeker* dat mensen die hulp nodig hebben die ook krijgen, en dat mensen die geen hulp nodig hebben die niet krijgen?’ Of, nog explicieter: ‘Wat gaat de minister doen aan het *uitbannen* van onzekerheid in de samenleving?’ De paradox van deze houding is dat die zal leiden tot steeds meer beleid, met steeds meer regelingen, regels en instituten, waardoor het enerzijds steeds moeilijker wordt om als burger te begrijpen waar je moet wezen, terwijl anderzijds misbruik, geweld of ongewild, steeds gemakkelijker wordt. Immers: hoe meer regels, hoe meer ruimte tussen die regels. Je kunt de wereld niet dichtregelen: de menselijke maat houdt nu juist in dat de mens feilbaar en onvolmaakt is, en datzelfde geldt dus voor zijn pogingen om het (samen) leven te ordenen.

Het algemene en het particuliere

De Franse filosoof Paul Ricœur doet een alternatief voorstel voor wat hij ‘rechtvaardige instituties’ noemt.¹⁰ De politiek gaat over de vraag wat de *ethische intentie* is van beleid. Sociale zekerheid moet leiden tot bestaanszekerheid, bijvoorbeeld. De ethische intentie gaat over de vraag wat in algemene zin, voor iedereen als gelijke, op dat moment, als goed wordt beschouwd. De ethische intentie van politiek is per definitie mogelijk object van discussie, juist omdat in de politiek de ethische intenties uiteenlopen. Op enig moment stolt dat in een meerderheidsopvatting of in een compromis. Een

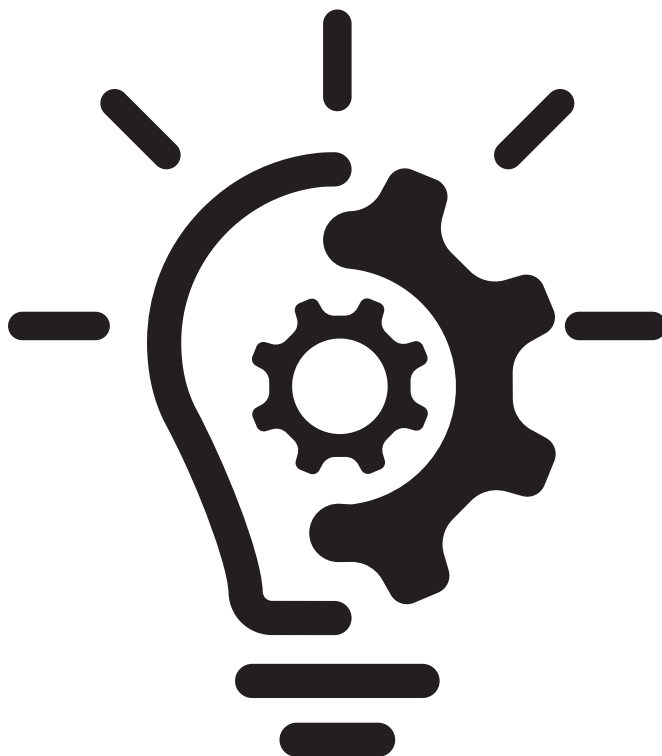
politiek-ethische intentie bestaat niet zonder machtsverwerving en -uitoefening, en draagt altijd een risico van machtsmisbruik met zich mee. Zo was het in de toeslagenaffaire de ethische intentie dat vermeende overtreders meedogenloos

werden gestraft. De vele uithuisplaatsingen van kinderen zijn ook onderdeel van een politiek-ethische intentie, namelijk de maakbaarheidsgedachte dat de overheid geluk van kinderen kan bewerkstelligen, zelfs als dat betekent dat ze uit de ‘oerrelatie’ van ouder en kind moeten worden getrokken.

De ethische intentie moet worden omgezet in normen en beleid die deze ethische intentie in de praktijk moeten verwerkelijken. In de toepassing van de norm vindt dit plaats. Dit is het moment, aldus Ricœur, waarop de ethische intentie stuit op het particuliere, het individuele, de alledaagse en weerbarstige realiteit. Dan is er een moment van ‘praktische wijsheid’ nodig: weten wat het goede is in zowel het algemene als het particuliere. De verwerkelijking van de algemene ethische intentie kan goed gaan – de norm kan goed uitpakken. Maar het kan ook zijn dat, om het goede te bereiken, de uitvoerder van beleid om normen heen moet werken en rafelrandjes moet opzoeken – zoals bij Celina. Het kan zelfs zo zijn dat het particuliere geval helemaal buiten de norm valt: dat wat nodig en goed is kan – ondanks de wellicht goedbedoelde ethische intentie – niet worden bereikt, zoals bij de uithuisplaatsingen.

Ricœur zegt: rechtvaardige instituties zijn in staat om particuliere verstoringen van de algemene ethische intenties om te buigen tot handelen dat wél past. Ook zijn

In de politieke en Haagse dynamiek wordt het particuliere, als het een verstoring van de norm betreft, vaak over het hoofd gezien of genegeerd



Bron: iStock

ze in staat kritiek op en aanpassing van de norm en ethische intentie te realiseren. Dat wil zeggen: ze kunnen vaststellen dat de norm of de ethische intentie niet deugt omdat deze niet goed uitpakt, niet goed blijkt te zijn. Iedere ethische intentie is ambivalent in haar uitwerking: ze kan goed en slecht uitpakken. Rechtvaardige instituties zijn in staat om deze ambivalentie om te zetten in reflexiviteit, dus om steeds weer vanuit het particuliere terug te gaan naar de vraag of de ethische intentie wel deugt. Het is bij uitstek de kunst van het bestuur om zowel het algemene als het particuliere te kunnen zien, en je niet te laten gijzelen door de algemene wet of norm (bijvoorbeeld door je blind te staren op de ethische intentie van rechtmatigheid). Celina weet de norm, privacywetgeving, om te buigen naar dat wat hier wel nodig is. Een rafelrandjesgeval. Maar komt er ook een proces op gang dat deze privacynormen bevraagt?

In de politieke en Haagse dynamiek wordt het particuliere, als het een verstoring van de norm betreft, vaak over het hoofd gezien of genegeerd. In sommige gevallen wordt het zelfs weggedrukt: de verstoring mag er niet zijn omdat het beleid nu eenmaal het goede beleid is, of omdat het belangrijk is dat er geen negatieve berichtgeving komt. Men is vooral bezig met ‘Haagse verstoringen’: gedoe met de pers, of politici die lastige vragen stellen. Precariserend, de toegenomen onzekerheid door beleid dat juist zekerheid op het oog had, is vooral een probleem als het in de krant komt. De pertinente weigering om het particuliere dat verstoort serieus te nemen als mogelijkheid tot rechtvaardiger instituties, ook als dat gaat om

onzichtbaar en ‘saai’ bestuur, is naar mijn idee een van de kernproblemen van het openbaar bestuur.

Er is ook hoop, zoals ook het verhaal van Celina laat zien. Het kán wel: ruimte nemen als ambtenaar, het particuliere zien. Een ander inspirerend voorbeeld is dat van de Tilburgse wethouder Esmah Lahlah, die een maand lang zelf in de bijstand ging om te ervaren hoe dat is.¹¹ Dat is een ware poging om zich in te leven in hoe bestuurd bestuur ervaren, hoe beleid eigenlijk uitpakt. Een nieuwe bestuurscultuur zou zich moeten richten op de vraag hoe het algemene (de ethische intentie) en het particuliere (hoe het uitpakt) weer met elkaar verbonden kunnen worden.

Artikel in het kort:

- * De overheid speelt een belangrijke rol in het creëren én het vergroten van de moeite van mensen om te kunnen overleven
- * De verwachting dat de overheid via marktsturing dan wel verstatelijking van de sociale zekerheid alle problemen van burgers kan wegnemen, is de afgelopen dertig jaar alleen maar toegenomen, wat uiterst problematisch is
- * Deze politieke wens tot probleemoplossing en het uitbannen van onzekerheid en risico heeft meedogenloos uitgekapt voor burgers
- * Een echt nieuwe bestuurscultuur kan zich inleven in hoe beleid uitpakt, en houdt rekening met het gegeven dat de wereld niet dicht te regelen is
- * Rechtvaardige instituties zijn in staat om particuliere verstoringen van de algemene ethische intenties om te buigen tot handelen dat wél past

1 Henk den Uijl, *Practical wisdom in governance. Ambiguity, politics and democratization in supervising care institutions* (proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam). Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2022.

2 UWV, *Hoe maatwerk bij UWV het licht zag. Verhalen uit de maatwerkplaats*. Amsterdam: UWV, 2022.

3 Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, *Gezichten van een onzeker bestaan*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, 2021.

4 Frans Vosman, *Overleven als levensvorm. Zorgethiek als kritiek op het ideaal van het ‘geslaagde leven’*. Utrecht: Universiteit voor Humanistiek, 2018.

5 Michael J. Sandel, *De tirannie van verdienste. Over de toekomst van de democratie*. Utrecht: Ten Have, 2020.

6 Zie bijvoorbeeld <https://www.cda.nl/actueel/nieuws/het-land-van-morgen-de-hj-schoo-lezing-van-wopke->

hoekstra. Zie ook: Wopke Hoekstra, *Het land van morgen. Naar een nieuw maatschappelijk evenwicht* (HJ Schoo-lezing 2019). Diemen: Elsevier Weekblad.

7 Isabell Lorey, *State of insecurity. Government of the precarious*. New York: Verso, 2015; Andrea Frankowski, Henk den Uijl, Wiljan Hendriks, Paul Frissen en Marije Huiting, *Tussen staat en menselijke maat. Handhaving in de sociale zekerheid*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2021.

8 Thomas Biebricher, *Onvermoed en onvermijdelijk. De vele gezichten van het neoliberalisme*. Nijmegen: Valkhof Pers, 2017.

9 Frankowski e.a. 2021.

10 Paul Ricœur, *Oneself as another*. Chicago: University of Chicago Press, 2002.

11 Zie bijvoorbeeld: Adriaan de Jonge, ‘Tilburgse wethouder leefde een maand op bijstandsniveau’, website Binnenlands Bestuur, 2 april 2021.