

Alles eigen verantwoordelijkheid

Navigeren in de keuzejungle

Zelfredzaamheid, het ideaal van de participatiesamenleving, leidt tot een zware mentale belasting van burgers. ‘Hoeveel eigen verantwoordelijkheid kun je van een individu verlangen?’

door Casper Thomas

3 mei 2017



Zijn de eisen die worden gesteld aan burgers wellicht te hoog? © Inge Yspeert / HH

Een aantal jaren geleden kwam de man van mevrouw Ten Braak te overlijden. Voortaan had ze recht op een nabestaandenpensioen. Wel verloor ze daardoor aanspraak op een aanvullende werkloosheidsuitkering die ze elke maand kreeg van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Conform de eis dat veranderingen direct gemeld moeten worden, stuurde ze een loonoverzicht op naar het UWV. Dit bleek niet de wijze waarop de instantie dit soort informatie wil ontvangen en dus bleef het UWV te veel uitkeren. Enkele maanden later kreeg mevrouw Ten Braak een brief met daarin het verzoek het teveel aan ontvangen uitkering terug te betalen. Plus een boete van 4500 euro.

Bovenstaande casus is afkomstig uit *Geen fraudeur, toch boete*, een rapport dat de Nationale Ombudsman in 2014 publiceerde. De berichten van de ombudsman staan vol met dit soort

gevallen: afgestudeerden die zich na het in ontvangst nemen van hun bul niet meteen afmelden voor hun ov-jaarkaart en daardoor een schuld opbouwen, werkzoekenden die beboet worden omdat ze het overzicht van hun sollicitatiepogingen verkeerd invullen, gezinnen die honderden euro's kwijt zijn aan het incassobureau vanwege één gemiste betaling.

Je zou het administratief leed kunnen noemen. In de miljoenen bureaucratische handelingen die er jaarlijks verricht worden om burgers aan uitkeringen, toeslagen en ondersteuning te helpen, gaat er wel eens wat mis. Bovendien bestaat er zoiets als eigen verantwoordelijkheid. Iedereen heeft de plicht om een administratie bij te houden, te reageren op post van de overheid en niet te profiteren van hulp waar je geen recht op hebt. Dat is het ongeschreven contract dat ten grondslag ligt aan de huidige verzorgingsstaat. In ruil voor overheidshulp bij wonen, werken en leven is de burger oplettend, verstandig en punctueel.

Toch loopt het met die overeenkomst regelmatig spaak. Mensen zien berichten van overheidsinstanties over het hoofd, geven geld uit dat ze opzij kunnen zetten en zijn te laat bij het doorgeven van wijzigingen en het betalen van rekeningen. En soms begrijpen ze de regels simpelweg niet. Zijn de eisen die worden gesteld aan burgers wellicht te hoog?

Dat is in ieder geval de conclusie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. In het pas verschenen rapport *Weten is nog geen doen* concludeert dit adviesorgaan dat 'er een behoorlijk verschil bestaat tussen wat er van burgers wordt verwacht en wat zij daadwerkelijk aankunnen'. Zo slaagt bijvoorbeeld de helft van bevolking er volgens de WRR niet in om 'regie te voeren over gezondheid, ziekte en zorg'. De zelfredzame burger die soepeltjes door bureaucratische hoepels springt en volledig op de hoogte is van alle regels is volgens de wrr eerder uitzondering dan regel.

ondertussen lijkt de samenleving zich steeds meer op de bekwame homo economicus in te stellen. Jezelf bijscholen, opdrachten binnengengelen en constant je netwerk onderhouden zijn de vereisten van de flexibele arbeidsmarkt. Thuis moeten zorgverzekeringen, energieleveranciers en hypotheekverstrekkers met elkaar vergeleken worden. En wie een schrale oude dag wil voorkomen, moet tijdig nadenken over zijn pensioen. De wrr haalt in dit verband de Duitse socioloog Hartmut Rosa aan, die stelt dat er sprake is van 'sociale versnelling', waarbij de toekomst zich steeds meer aan het heden opdringt. Wie nu niet handelt, betaalt daarvoor later de prijs. Het gevolg is 'keuzestress' die nog eens wordt versterkt door de wetenschap dat een misstap je duur kan komen te staan.

De burger die soepeltjes door bureaucratische hoepels springt is eerder uitzondering dan regel

Weten is nog geen doen is daarmee een poging een debat te heropenen dat aan iedere moderne samenleving ten grondslag ligt: hoeveel eigen verantwoordelijkheid kun je van een individu verlangen?

De afgelopen jaren hebben duidelijk in het teken gestaan van het vergroten van die eis. In 2013 hield koning Willem-Alexander zijn troonrede waarin hij constateerde dat 'de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving'. Dat was zowel een feitelijke constatering als het verwoorden van een politiek ideaal. De regering die de koning destijds zijn tekst aanreikte, werd aangevoerd door de VVD die samen met coalitiepartner PvdA de verzorgingsstaat flink vertimmerde. Jeugdzorg, ouderenzorg en ondersteuning bij werk werden overgeheveld naar de gemeenten. Decentralisatie ging gepaard met bezuinigingen en een nadruk op meer zelfredzaamheid.

Die operatie werd begeleid door beleidsslogans over mensen ‘in hun eigen kracht zetten’, “‘zorgen dat’ in plaats van “zorgen voor”” en ‘professionals actief op de handen landen zitten’. In hun boek *Hoe de verzorgingsstaat verbouwd wordt* uit 2016 maken onderzoekers Albert Jan Kruiter, Femmiane Bredewold en Marcel Ham een eerste balans op van wat deze omslag betekent. Of het nu gaat om de schuldhelpverlening, werkloosheidsproblematiek of zorg, telkens komt dezelfde conclusie terug: ‘cliënten’ (ter vervanging van ‘patiënten’, ‘werklozen’ of andere termen die afhankelijkheid suggereren) moeten meer eigen verantwoordelijkheid nemen. Waar het aan ontbreekt, aldus het drietal, is een gegrond idee over hoe dit goed zou kunnen uitpakken.

Maar achter alle montere praat over de zelfredzame burger zit wel degelijk een mensbeeld verborgen: dat van een rationeel, calculerend individu dat met één oog op zijn inkomsten- en uitgavenbalans en het andere oog op de toekomst voortdurend verstandige keuzes maakt. ‘De impliciete veronderstelling achter veel van de huidige regels lijkt te zijn dat iedereen altijd netjes de post bijhoudt en begrijpt, reageert op aanmaningen, zich voortdurend bijschoolt, op tijd zijn pensioen organiseert, actieve keuzes in de zorg maakt en, mocht er iets mis gaan, de juiste wegen weet te bewandelen om die fouten te herstellen’, schrijft de WRR in *Weten is nog geen doen*.

En daarmee ‘ligt de lat in de participatiesamenleving’ volgens de WRR ‘behoorlijk hoog’. Wie in ieder geval moeite heeft er overheen te springen zijn de tweeënehalf miljoen laaggeletterden en de twintig procent van de bevolking die slecht met computers overweg kan. Die groepen raken makkelijk verstrikt in de digitale systemen van de verzorgingsstaat. Bovendien heeft niet iedereen evenveel aanleg en doorzettingsvermogen om door de keuzejungle te navigeren. Dat heeft deels met karakter te maken en deels met erfelijke eigenschappen. Net als kapitaal is het vermogen om de eigen boontjes te doppen niet gelijkelijk verdeeld. Het resultaat is wat de WRR een ‘zelfredzaamheidsparadox’ noemt: door van iedereen evenveel verantwoordelijkheid te vragen, verliezen sommige groepen juist de regie over het eigen leven.

Hoe belastend het zelfstandig burgerschap kan zijn blijkt uit een casus die de wrd aanhaalt, eveneens afkomstig van de ombudsman. Een alleenstaande ouder met schoolgaande kinderen, een deeltijdbaan, een aanvullende uitkering en een huurwoning krijgt inkomsten van twaalf verschillende instanties. In dit geval komen er tachtig betalingen per jaar binnen waarvoor achttien formulieren moeten worden ingevuld. Stel je de papierwinkel voor, plus de kans dat er ergens misschien een foutje wordt gemaakt.

Hoe meer denkwerk verricht moet worden, hoe groter de kans op vermoeidheid en het maken van vergissingen

Het gaat dus vooral om de optelsom. Voor iedere afzonderlijk keuze is het niet overdreven om te verwachten dat een burger informatie verzamelt, die bestudeert, verschillende opties afweegt en vervolgens tijdig en wijs beslist. Maar het is de hoeveelheid en frequentie waarmee die cyclus doorlopen moet worden die mensen uitput. De hoeveelheid tijd en aandacht die iemand kan besteden aan het maken van beslissingen is nu eenmaal beperkt. Wie zijn tijd vult met, zeg, nadenken over hoeveel eigen risico te verdragen is bij het afsluiten van een zorgverzekering, houdt minder tijd over om een spaarplan op te stellen. De uren die worden besteed aan het schrijven van sollicitatiebrieven, kunnen niet worden besteed aan uitpluizen welke van de 27 inkomensregelingen die Nederland telt nu precies op jouw situatie van toepassing zijn.

de afgelopen jaren hebben gedragswetenschappers veel onderzoek gedaan naar hoe dit soort mentale belasting werkt. De conclusies, die in *Weten is nog geen doen* worden samengevat, zijn zo evident dat je je afvraagt waar het enthousiasme over nieuwe keuzemogelijkheden voor burgers precies vandaan komt. Kort gezegd komt het hier op neer: hoe meer denkwerk verricht moet worden, hoe groter de kans op vermoeidheid en het maken van vergissingen. Daarbij wordt de geest van mensen soms in beslag genomen door grote gebeurtenissen. Ziekte, bijvoorbeeld, of het overlijden van een naaste, verkleinen wat onderzoekers ‘mentale bandbreedte’ noemen. Wie zorgen, onrust of verdriet heeft, heeft minder ruimte om over prozaïsche zaken zoals de inhoud van je berichtenbox op mijnoverheid.nl na te denken.

Met name financiële problemen vormen een bedreiging voor het beslisvermogen. Geldgebrek lijdt tot stress en stress verkleint de mentale bandbreedte verder. Het gevolg daarvan is vaak nog meer financiële problemen, omdat een verkeerde beslissing of nalatigheid geld kan kosten.

In de rapporten van de Nationale Ombudsman is deze vicieuze cirkel terug te zien. In *In het krijt bij de overheid* is te lezen hoe mensen steeds dieper wegzakken in de schulden omdat ze achterlopen bij het betalen van rekeningen aan het UWV en de Belastingdienst. Vaak begon het met een boete die werd opgelegd vanwege een foutief ingevuld formulier of te laat doorgegeven informatie.

Er is, kortom, iets scheef gegroeid in de verzorgingsstaat. Het aantal burgers dat financieel in de knel komt groeit. Een op de drie huishoudens heeft onvoldoende reserves om financiële tegenslag op te vangen en 1,5 miljoen gezinnen zitten in een problematische schuldensituatie of lopen een risico daarin te belanden, wordt gerapporteerd in *Weten is nog geen doen*. Wie hulp en ondersteuning nodig heeft moet daarvoor constante alertheid en een hoge mate van administratieve begaafdheid als tegenprestatie bieden. Een misstap wordt direct bestraft met maatregelen die zijn bedacht uit angst dat er iemand wel eens bewust misbruik zou kunnen maken van algemene middelen.

De WRR doet daarom suggesties om de contractvoorwaarden tussen overheid en burger te herzien. Zo roept ze de overheid op om begripvol te zijn wanneer mensen onder mentale druk staan. In de praktijk komt dat neer op terughoudend zijn met sancties. Ook vraagt de WRR om coulance wanneer uitstaande rekeningen aan de overheid niet direct worden vereffend. In plaats van het huidige systeem van automatische boetes en incassobureaus kan de overheid zich eerst verdiepen in de redenen waarom betaling uitblijft om te voorkomen dat schuld op schuld wordt gestapeld. Dat zijn haalbare veranderingen waarmee de overheid zich barmhartiger kan tonen.

Maar uiteindelijk blijkt de WRR op zoek naar iets groters. De conclusie dat mensen nu eenmaal regelmatig tekortschieten in hun keuzes, vertaalt zich in de oproep ‘zeer terughoudend’ te zijn met het bieden van keuzevrijheden als het gaat om ‘essentiële financiële voorzieningen’ zoals ziektekosten en pensioenen. Dat zijn woorden die recht tegen de tijdgeest ingaan. Juist bij zorg en pensioen wordt steeds meer van individuen verwacht. Dan is dit het moment om te bezien of iedereen ook echt uit de voeten kan met nog meer keuzevrijheid. Luidt het antwoord nee, en daar lijkt het sterk op, dan is het koesteren van zelfredzaamheid als hoogste goed onverstandig.

Casper Thomas (1983) is sinds 2010 redacteur van *De Groene Amsterdammer*, waar hij de portefeuille ‘denkers’ beheert.