

# Over de kloof tussen de bedoeling en de werkelijkheid in de sociale zekerheid

Bernard ter Haar, december 2022

Als ik terugkijk op mijn periode bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voel ik een emotie alsof ik kijk naar een kloof. Maar heel goed duiden welke kloof dat precies is zou ik niet kunnen, want als ik er over nadenk dan zijn er zoveel. De kloof tussen mee kunnen doen en niet mee kunnen doen op de arbeidsmarkt. De kloof tussen vermeende zelfredzaamheid en het beperkte doevermogen. De kloof tussen hoogopgeleiden en praktisch opgeleiden. De kloof tussen werk waar je gezond van wordt en werk waar je kapot van gaat. De kloof tussen politieke oordelen en wetenschappelijke inzichten. De kloof tussen beleid en uitvoering. Tussen vertrouwen en wantrouwen. Tussen systeemdenken en mensgericht denken. Tussen de uitvoerend ambtenaar en de langdurig werkloze. Tussen het aantal gezonde levensjaren en de AOW-leeftijd. Tussen een leven van rondkomen en een wereld van schulden. De kloof tussen alle organisaties die zich met de sociale zekerheid bezighouden. Ik heb er vast nog een paar vergeten. Ik heb ze allemaal langs zien komen. En ik heb gemerkt hoe lastig het is om de bedoeling van het beleid van sociale zekerheid te realiseren om de kloof te overbruggen, of in elk geval de afstand tussen beide zijden van de kloof te verkleinen, minder pijnlijk te maken.

Soms zit de afstand in onwetendheid. Die lijkt nog het gemakkelijkst te overbruggen. Maar er zijn vele vormen van onwetendheid. Soms is er gewoon niet gemeten welk middel wel werkt en welk niet werkt om mensen goed te ondersteunen. En dan kom je er bijvoorbeeld na onderzoek achter dat het aanbieden van een sollicitatiecursus aan een werkloze eerder negatief dan positief uitpakt als die cursus pas maanden later kan worden gevolgd. Soms ben je overtuigd van de juistheid van je economische theorie en denk je dat het verhogen van het minimumloon tot meer werkloosheid zal leiden, en kom je er achter dat elders in de wereld ervaringen zijn opgedaan die dat helemaal niet laten zien. Meer kennis, meer onderzoek, meer meten is belangrijk. Toen ik in 2012 binnenkwam bij SZW was de politieke mores dat geld in re-integratie stoppen weggegooid geld was. Niemand kon stevig onderbouwd aantonen hoe onjuist dat was, en dat het belangrijk is om mensen te ondersteunen op een terugweg naar de arbeidsmarkt. Op zich was het geen slechte reflex van de politiek om eerst wetenschappelijke inzichten te willen zien. Dat zou de politiek veel vaker moeten doen. Maar gelukkig weten we inmiddels meer, en kunnen we werklozen weer beter ondersteunen.

Soms is onwetendheid eigenlijk wel logisch, omdat de wereld van het sociaal domein zo ingewikkeld is geworden. Dat complexe systeem is natuurlijk ook mensenwerk, dat hebben we zelf veroorzaakt, maar je begrijpt wel dat mensen die besluiten moeten nemen dat soms halfblind doen. Ze kunnen het niet goed overzien. Dat geldt voor mensen die niet op eigen kracht uit hun problemen kunnen komen, dat geldt ook voor bestuurders die beleidsbeslissingen moeten nemen. Maar bij dat laatste denk je toch: betrek bij je besluiten mensen die er wel verstand van hebben. Maak geen beleid zonder de uitvoering erbij te betrekken.

Soms is de onwetendheid ideologisch. Het eigen wereldbeeld is zo dominant, dat de werkelijkheid maar moeilijk door wil dringen. Dan is een indringende confrontatie met die werkelijkheid onvermijdelijk. Maar dan is het ook nodig transparant te maken wat het gehanteerde mensbeeld eigenlijk is, en vanuit welk paradigma wordt gedacht en gehandeld. Die paradigma's kunnen veranderen, hoewel het soms tientallen jaren duurt. Er zijn tijden geweest dat we dachten dat je iemand met een zak geld en een niet-geschikt-voor-werk verklaring gelukkig kon maken. Inmiddels

weten we beter dat voor veel mensen werk een enorme toevoeging is aan de kwaliteit van hun leven. Maar niet voor iedereen, en daar schiet het systeem dan vaak weer in door. En je mensbeeld bepaalt ook of je denkt mensen het best te kunnen helpen door ze een wortel voor te houden (nee, te geven!) of door ze met een stok achterna te zitten.

Soms zit de afstand in wat we van mensen denken en wat mensen in werkelijkheid doen. In de beleidswereld denken we vaak dat mensen zich rationeel gedragen. Dat ze bijvoorbeeld op een logische manier reageren op prijsprikkels. En in werkelijkheid doen mensen iets anders. Dat maakt het leven natuurlijk ook boeiend. Als we alleen maar voorspelbare, rationele mensen om ons heen hadden zou het leven misschien ook wel heel saai zijn. Maar soms is het ook pijnlijk, als je ziet hoe mensen zichzelf, maar ook anderen kapot kunnen maken. De vraag is hoe je in de sociale zekerheid dichtbij de leefwereld kunt komen van mensen die ondersteuning nodig hebben. Ik heb wel eens de aanklacht gehoord dat de leefwereld van een uitvoerend ambtenaar zo anders is dat hij/zij geen idee kan hebben van de leef- en gedachtewereld van een arme, werkloze sloeber. Daar zit waarheid in, maar het is ook een beetje oneerlijk naar de ambtenaar toe. Die vaak zo dichtbij probeert te komen als mogelijk is. En soms is het maar goed ook, dat iemand niet vast komt te zitten in de tredmolen van destructieve gedachten waar je cliënt mee worstelt. Maar het is belangrijk te beseffen dat woonstress, financiële stress, of gezinsstress het doe-vermogen van mensen enorm kan doen afnemen. Dat bewustzijn is de laatste jaren gelukkig flink gegroeid, niet alleen aan de kant van de uitvoering, maar ook aan de kant van de beleidsvorming.

Soms zit de afstand tussen sociaal en asociaal. Er zijn werkgevers die er alles aan doen om de werkplek die zij bieden zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de behoeften van hun werknemers. Maar we zien ook veel onverschilligheid, of het eigenbelang van de werkgever voorop. En institutioneel zien we ook een asociale kant van de arbeidsmarkt, in de vorm van uitbuiting. Arbeidsmigranten die bijna rechteloos worden gehouden, en in erbarmelijke omstandigheden moeten wonen en werken. Er valt ook in het welvarende Nederland best vaak werk aan te wijzen dat als zwaar wordt betiteld, maar waarvan je eigenlijk moet zeggen dat het onnodig mensen beschadigt.

Ik noemde al de kloof tussen de systeemwereld en de mensgerichte wereld. We hebben in het sociaal domein een complex systeem gebouwd, dat uit heel veel hokjes bestaat, vol met instanties die vooral hun eigen begrenzing belangrijk vinden. We verantwoorden het functioneren ook per hokje. Als we over het geheel zouden verantwoorden, zouden we opmerken hoe inefficiënt en ineffectief het systeem vaak functioneert. Het Instituut voor Publieke Waarden heeft hier talrijke voorbeelden van. Toch laten mensen zich vaak vangen in de grenzen van alle hokjes. Het vraagt lef en inzicht om er uit te kunnen breken. Het gebeurt gelukkig wel, hier en daar.

Er zijn zo veel kloven om te overbruggen. Uit al het bovenstaande komt één ding naar boven: de oproep om mensgericht te werken. Daar de ruimte voor te creëren en te benutten. Een brug treedt uit je eigen domein, die ruimte heb je nodig. Ruimte in de wet- en regelgeving. Ruimte in de politiek. Ruimte ook in de uitvoering, waar managers hun medewerkers de ruimte geven om de goede dingen te doen. En het tweede ding: blijf altijd kritisch. Het thema 'kloof' houdt je scherp. Opereer ik vanuit kennis of vanuit (voor)oordeel. Is mijn kennisbasis accuraat? Weet ik wie de mens is voor wie ik het doe. Want één ding weten we: mensen willen er toe doen. Mensen willen gekend worden. Mensen willen iets betekenen. Daarvoor moeten ze soms een steuntje in de rug krijgen, als ze het even niet meer op eigen kracht kunnen.