

Onbemind en Overvraagd?

Over de ontwikkeling van het sociaal-economisch beleid in
Nederland: resultaten, draagvlak en de relatie burger-overheid

Romke van der Veen



Onbemand en Overvraagd?

Over de ontwikkeling van het sociaal-economisch beleid in
Nederland: resultaten, draagvlak en de relatie burger-overheid

Onbemind en Overvraagd?

Over de ontwikkeling van het sociaal-economisch beleid in Nederland: resultaten, draagvlak en de relatie burger-overheid

Colofon

Onbemind en Overvraagd?

Over de ontwikkeling van het sociaal-economisch beleid in Nederland: resultaten, draagvlak en de relatie burger-overheid

Auteur: Romke van der Veen

Uitgave

Erasmus School of Social and Behavioral Sciences, Erasmus Universiteit Rotterdam

Januari 2025

ISBN

978-90-75289-82-4

Vormgeving

PanArt communicatie en mediadesign, Rhoon

Druk

OBT, Leiden

Fotografie achterflap

Christiaan Krouwels



Romke van der Veen

Rede

Rede, in verkorte vorm uitgesproken bij zijn afscheid van de Erasmus Universiteit als hoogleraar Sociologie van Arbeid en Organisatie bij de Erasmus School of Social and Behavioral Sciences op vrijdag 17 januari 2025.

voor Louie

en zijn generatiegenoten

Inhoud

| | |
|--|-----------|
| 1. Introductie en vraagstelling: sociaal-economisch beleid, onvrede en het vertrouwen in de overheid | 8 |
| 2. De ontwikkeling van het sociaal-economisch beleid in Nederland: neoliberalisering? | 9 |
| 3. Onvrede en het gebrek aan vertrouwen in de overheid | 13 |
| 4. Hybriditeit van het beleid en daaruit voortkomende dilemma's | 16 |
| 4.1. Bescherming, activering en investering..... | 17 |
| 4.2. Selectiviteit en universaliteit van beleid | 20 |
| 4.3. Responsiviteit en beheersing in de uitvoering en handhaving | 21 |
| 4.4. Marktwerking en de rol van de overheid | 23 |
| 5. Conclusie en afronding: hoe om te gaan met de dilemma's in het sociaal-economische beleid in Nederland?..... | 24 |
| 6. Slotwoord..... | 28 |
| Aangehaalde literatuur:..... | 29 |
| Eindnoten..... | 34 |

Lieve familie en vrienden, beste collega's van de Erasmus Universiteit en elders, geachte rector magnificus,

1. Introductie en vraagstelling: sociaal-economisch beleid, onvrede en het vertrouwen in de overheid

'Allemaal gelul', dat was kort en krachtig de reactie uit de zaal. Ik was pas enkele minuten bezig aan een presentatie over vergrijzing en het pensioenstelsel en was nog niet verder gekomen dan de demografische ontwikkelingen. Het publiek bestond uit betrokken burgers. Deze reactie illustreert het onderwerp van vandaag: het gebrek aan vertrouwen in de overheid en de daaruit resulterende onvrede onder grote groepen burgers. Ik verwoordde en bediscussieerde die dag het perspectief van de beleidsmakers en werd dus ook geconfronteerd met het gebrek aan vertrouwen in de overheid. Dat gebrek aan vertrouwen intrigeert mij omdat het gebaseerd lijkt op onvrede over de presterende functie van de overheid, waarover -internationaal vergelijkend- toch niet gezegd kan worden dat die in Nederland ondermaats is.

Toch lijken de problemen met de werking van het sociaal-economisch beleid groot en groeiend. Ik geef enkele voorbeelden. Het meest pregnant lijken de problemen in de volkshuisvesting: grote tekorten en een bijna ontoegankelijke markt voor starters. Ook in de zorg is het niet moeilijk voorbeelden te vinden: het eigen risico wordt al jaren als zorgremmend ervaren, private partijen in de huisartsenzorg en de ouderenzorg wordt een ondermaatse zorgkwaliteit verweten, concentratie en specialisatie in de ziekenhuiszorg leidt -niet alleen in Heerlen- tot het gevoel van afnemende beschikbaarheid en bereikbaarheid van met name acute zorg. En hoewel de arbeidsdeelname in Nederland decennialang sterk is gegroeid en nu één van de hoogste in de Europese Unie is, lijkt zij voor een belangrijk deel van de werkenden, met name ZZP'ers en mensen met een flexibel contract, geen bestaanszekerheid te bieden. Deze problemen met de werking van het beleid gaan gepaard met zorgen over de uitvoering en handhaving van het beleid. De toeslagenproblematiek bij de belastingdienst, problemen met de vaststelling van de uitkeringshoogte bij het UWV, onvoldoende toezicht op private aanbieders van huisartsenzorg en ouderenzorg en grote verschillen in de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) door verschillende gemeenten illustreren dit, met als dieptepunt de afhandeling van de toeslagenproblematiek en de compensatie van de gasschade in Groningen.

Ik heb mijn verhaal vandaag de titel: *Onbemind en overvraagd?* meegegeven. De verwachtingen van wat de overheid vermag zijn hoog en die worden blijkbaar vaak niet waargemaakt. Dat resulteert in een afnemend vertrouwen in de overheid en in een toename van ervaren beleidsproblemen. De uitslagen van recente verkiezingen in Nederland, maar ook elders, illustreren dat er sprake is van een vertrouwenscrisis die overigens niet tot minder hoge verwachtingen ten aanzien van de overheid leidt, maar vooral tot andere, nog steeds hoge verwachtingen.

Ik wil vandaag deze problematiek analyseren. Ik doe dat door eerst te kijken naar de ontwikkeling van het beleid en daarin de belangrijkste trends te benoemen. Vervolgens wil ik die trends onderzoeken vanuit de vraagstelling wat de gevolgen daarvan zijn voor de relatie tussen burgers en de overheid en wat ons dat leert. Ik richt me hierbij vooral op het sociaal-economisch beleid in Nederland: sociale zekerheid, gezondheidszorg, arbeidsmarktbeleid, inkomensbeleid.

2. De ontwikkeling van het sociaal-economisch beleid in Nederland: neoliberalisering?

De problemen van beheersbaarheid die speelden in de Nederlandse verzorgingsstaat in de jaren tachtig van de vorige eeuw zijn bepalend geweest voor de richting die het sociaal-economisch beleid vanaf de jaren negentig heeft genomen. (Van der Veen, 2023) Voor ik hierover uitweid eerst meer over het begrip verzorgingsstaat. In mijn ogen is iedere westerse democratische rechtsstaat ook een verzorgingsstaat omdat de overheid een zekere verantwoordelijkheid neemt voor de welvaart en het welzijn van haar burgers. In het Engels hebben we het over de welfare state. Het Nederlandse begrip verzorgingsstaat heeft voor sommigen echter een andere, meer politiek gekleurde betekenis, vandaar deze toelichting. Terug naar de problemen van beheersbaarheid. Deze problemen betroffen een hoog en stijgend beroep op de sociale zekerheid, met name de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, hoge werkloosheid en een geringe arbeidsparticipatie. De parlementaire enquête naar de uitvoering van de sociale verzekeringen in 1992/1993, onder voorzitterschap van Buurmeijer, speelde een belangrijke rol in het verzetten van de wissel. De commissie Buurmeijer concludeerde dat de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de verschillende bij de uitvoering van het beleid betrokken actoren niet bijdroeg aan een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de werknemersverzekeringen. Uitvoerders, bestuurders en toezichthouders hadden allen de aandacht vooral gericht op tijdige en juiste verstrekking van uitkeringen. Deze conclusie leidde tot een grote herschikking van

verantwoordelijkheden, waarbij de overheid, nadat de stofwolken van vele jaren van reorganisatie waren neergedaald, uiteindelijk een grotere rol kreeg in de uitvoering en het toezicht, de sociale partners -werkgevers- en werknemers-organisaties- op grotere afstand van de uitvoering kwamen te staan, marktpartijen een rol kregen in de uitvoering, werkgevers en werknemers een groter risico te dragen kregen en tot slot ook de regelgeving werd aangescherpt.

Deze veranderingen in de organisatie van de uitvoering gingen samen met een al eerder aangevangen herwaardering van arbeidsparticipatie als doel van het beleid. Dit leidde tot afspraken waarin een ruil tussen loonmatiging en arbeidstijdverkorting plaatsvond (Visser en Hemerijck, 1997), tot een sterke groei van deeltijdarbeid (Visser, 1999) en tot meer ruimte voor flexibele arbeidsrelaties (Houwing, 2010). Het idee was dat het behoud van de verzorgingsstaat gediend was bij een hoge arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen omdat zo het beste de bestaanszekerheid van burgers gegarandeerd kon worden. Voor hen die werken via het inkomen dat met werk wordt verdiend, voor hen die een beroep op een uitkering moeten doen via een stevig fiscaal draagvlak voor de sociale zekerheid. Rond de eeuwwisseling werd het hierop verder voortbouwende idee van sociale investering (Cantillon, 2016; Hemerijck, 2013) in aanvulling op sociale bescherming als grondslag voor het sociaal-economisch beleid steeds dominant, onder andere als rode draad in het gedachtengoed van de Europese Unie.ⁱ

Herschikking van verantwoordelijkheden was een belangrijk onderdeel van alle beleid gericht op het beheersbaar maken van de verzorgingsstaat. Dat raakte alle actoren. Van de burger werd een actieve en coöperatieve houding verwacht. De beleidsinzet gericht op bescherming, activering en investering diende weerspiegeld te worden in het gedrag van de burger. Dit was niet alleen voorwaardelijk aan het welslagen van het sociaal-economisch beleid, maar ook noodzakelijk voor het draagvlak voor het beleid. Solidariteit is wederkerig. Ook van werkgevers werd een actieve bijdrage aan bescherming en sociale investering gevraagd. Dat vertaalde zich in nauw omschreven verplichtingen in bijvoorbeeld de Poortwachtersregeling bij ziekte en arbeidsongeschiktheid.

De overheid speelt dus een grote rol in deze ontwikkelingen. Zij is de regisseur in de zin dat ze de spelregels vaststelt en de rollen verdeelt, maar ze is deels ook zelf een acteur, centraal en decentraal. Zo is een oorspronkelijk corporatistisch georganiseerd veld ontvlochten en deels verstatelijkt. De overheid stuurt met regels maar ook met financiële prikkels. Risico's en verantwoordelijkheden worden deels teruggelagd bij de maatschappelijke actoren die deze risico's kunnen beheersen. Een grotere rol voor marktpartijen is onderdeel van dit proces.

In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw, de jaren waarin de wissel werd omgezet, deed ik onderzoek naar de werking van het sociale beleid. Daarin werd de grote afstand tussen de papieren werkelijkheid van de uitvoering en de leefwereld van de burger goed zichtbaar en ook de geringe aandacht voor activering, re-integratie en beheersing van het beroep op verzekeringen en voorzieningen. Dat speelde zowel bij burgers, uitvoerders als bestuurders en was geen kwade opzet, maar een weerspiegeling van het maatschappelijk klimaat. Wij schreven daar openhartig over en dat leidde bijvoorbeeld tot een oproep in het Maandblad voor Uitkeringsgerechtigden om niet meer met Godfried Engbersen -mijn medeonderzoeker- en mij te praten. Maar ook tot een poging van één van de organisaties die ik voor mijn promotieonderzoek (Van der Veen, 1990) had onderzocht om publicatie van het onderzoek te verbieden. (Van der Veen, 1991) Dat is ze deels gelukt. Later biechtte de betrokken directeur mij op dat hij daar snel spijt van had gekregen omdat het juist de aandacht op mijn onderzoek had gericht en er onder andere in resulteerde dat ook de commissie Buurmeijer graag het naadje van de kous wilde weten. Ik vertel dit omdat het van invloed is geweest op de wijze waarop ik de ontwikkelingen in het beleid heb ervaren.

De eerder geschetste ontwikkelingen zijn complex. De bevordering van marktwerking (in verzekeringen en in de uitvoering) wordt niet ingezet om maximale individuele vrijheid te creëren, zoals in het klassieke neo-liberalisme van Hayek (Achterhuis, 2010), maar om een beheersingsmechanisme te introduceren in publieke arrangementen onder nadrukkelijke regie van de overheid en in begrensde mate. Zo hebben bijvoorbeeld zorgverzekeraars een acceptatieplicht en wordt de uitvoering door private partijen, bijvoorbeeld ARBO-diensten, aan regels gebonden. Ik heb dit eerder geregisseerde liberalisering genoemd. (Van der Veen, 1997) Ook de beleidsinzet gericht op het bevorderen van (arbeids)participatie is dubbel: via arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheid wordt arbeidsparticipatie gestimuleerd en ook afgedwongen en vindt dus een zekere mate van disciplinerende plaats. Tegelijkertijd wordt (arbeids)participatie ook gezien als bron van zingeving en sociale binding. Dit lag ten grondslag aan het idee van de activerende verzorgingsstaat: het sociaal-economisch beleid moet ook mogelijk maken dat mensen kunnen participeren. Tot slot het bevorderen van sociaal verantwoordelijk gedrag door de betrokken actoren. Net zoals solidariteit wederkerig is, ligt de verantwoordelijkheid voor publieke arrangementen niet alleen bij de overheid. De overheid kan alleen haar verantwoordelijkheid nemen wanneer andere actoren -burgers, werknemers, werkgevers, uitkeringsgerechtigden, maatschappelijke organisaties, uitvoeringsorganisaties- ook hun verantwoordelijkheid nemen. Een verantwoordelijkheid die voortvloeit uit wat de arrangementen van bescherming en investering van deze actoren vragen.ⁱⁱ

Het doel van deze ontwikkelingen is in mijn ogen niet minder staat -wat wordt genoemd; residualisering- en meer markt, maar juist het streven om een universele verzorgingsstaat overeind te houdenⁱⁱⁱ. Dit door collectieve verantwoordelijkheid voor de bescherming tegen de risico's van de markt in stand te houden, door publieke arrangementen beheersbaarder maken en door het gedrag van actoren te sturen in de richting van collectief gewenste uitkomsten: (arbeids-)participatie en sociale verantwoordelijkheid.^{iv v} Of het ook gelukt is om een beheersbare en gemoderniseerde universele verzorgingsstaat overeind te houden, daarover straks.

Ik heb deze uitgebreide typering van de ontwikkeling van het beleid gegeven om te laten zien dat er meer speelt dan het populaire etiket van neoliberalisering suggereert en om zo te voorkomen dat een breed scala aan ontwikkelingen op diverse beleidsterreinen en in diverse landen bij elkaar worden geveegd. Er zijn inderdaad overeenkomsten in de ideeën die het beleid in de Verenigde Staten, in Engeland en in Europa hebben gevormd, maar ook grote verschillen die voortvloeien uit lokaal zeer verschillende omstandigheden en instituties en uit ideologisch verschillend geïnspireerde beleidsontwikkelingen.

De resultaten van deze ontwikkelingen in Nederland zijn niet direct negatief. Het beroep op de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen is gedaald en het aantal mensen dat werkt naast een arbeidsongeschiktheidsuitkering is gegroeid. Anno 2024 werkt ongeveer 50% van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten. (UWV, 2024) Met de invoering van de Zorgverzekeringswet in 2006 (een verplichte verzekering voor alle Nederlanders met een acceptatieplicht voor verzekeraars en een omvangrijk basispakket) is de solidariteit tussen rijk en arm, gezond en ziek, oud en jong toegenomen en ook hier zijn de resultaten niet direct slecht te noemen. De zogenaamde *unmet medical need* is in Nederland in vergelijking met andere landen laag en de gemiddelde duur van verblijf in een ziekenhuis ook. (OECD, 2023: 103) De verzorgingsstaatarrangementen zijn nog steeds sterk herverdelend (van rijk naar arm) en resulteren in een relatief geringe inkomensongelijkheid en ook in de laagste armoedecijfers onder ouderen.^{vi} (CBS, 2023b: 37-39) Maar we kunnen natuurlijk ook een ander verhaal vertellen en dat is het verhaal waar ik mee begon: burgers lijken in toenemende mate het sociaal-economisch beleid als problematisch te ervaren en dat ondermijnt het vertrouwen in de overheid.

3. Onvrede en het gebrek aan vertrouwen in de overheid

Bijna 60% van de Nederlanders vindt in 2024 dat het niet de goede kant op gaat met Nederland en geeft 'politiek Den Haag' een onvoldoende. (SCP, 2024) Ook onder de belangrijkste ervaren maatschappelijke problemen scoort de categorie 'politiek en bestuur' hoog. Een kleine 40% van de Nederlanders ervaart dat als een belangrijk maatschappelijk probleem.^{vii} De beoordeling door burgers van de overheid en hun zorgen daarover, moeten we plaatsen tegen een achtergrond waarin de verwachting dat de overheid een brede verantwoordelijkheid draagt voor het welzijn van burgers en in noodsituaties klaarstaat om bij te springen, breed wordt gedeeld. De verzorgingsstaat wordt als 'vanzelfsprekend' ervaren. Ook in het eerder aangehaalde neoliberale gedachtengoed krijgt de staat een grote verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de markt die vervolgens welvaart en welzijn produceert. Welvaart is niet alleen het product van een goed functionerende markt, maar ook van een overheid die daar de randvoorwaarden voor schept, via onderwijs, infrastructuur, rechtsstatelijkheid of veiligheid. (Hasekamp, 2024: 232) Het gevolg van deze vanzelfsprekende verantwoordelijkheid van de staat voor maatschappelijke welvaart en welzijn is dat zij ook als eerste wordt aangesproken wanneer er sprake is van tegenslag. In die zin is een zekere ontevredenheid over wat de staat vermag gekoppeld aan hoge verwachtingen en aan een als vanzelfsprekend ervaren rol als beschermer van bestaans-zekerheid. Van Oenen (2024: 209-210) voegt hieraan toe dat het functioneren van de staat, zeker wanneer zij haar taken deelt met of delegeert aan maatschappelijke actoren, zoals marktpartijen, vaak bijna onzichtbaar is geworden. Wanneer de staat effectief opereert, en dat is volgens hem vaak wel het geval, wordt dat nauwelijks nog als bijzonder beschouwd. Sterker nog: onvrede en wantrouwen zijn in de moderne samenleving tot op zekere hoogte onverbreekelijk verbonden aan een universeel aanwezige, effectieve en vanzelfsprekende overheid.

De vraag voor vandaag is welke rol het beleid speelt in de ontevredenheid van burgers. Van Oenen suggereert dat de oorzaken daarvan niet direct in het beleid dat de overheid voert hoeven te zijn gelegen. Naast de verwachtingen van burgers spelen ook nog andere zaken daarbij een rol. Zo kan er ook sprake zijn van nieuwe sociale risico's die voor groepen burgers onzekerheid vergroten en zo voor ontevredenheid zorgen. (Cantillon, Elchardus et al., 2003) Anderzijds kan het zo zijn dat -los van het beleid zelf- het draagvlak voor overheidsbeleid afkalft en langs die weg het vertrouwen wordt ondermijnd. Beide processen lijken een rol te spelen.

De nieuwe sociale risico's die in dit verband worden genoemd betreffen in de eerste plaats vooral de arbeidsmarktgevolgen van globalisering en post-industrialisering. Deze zijn fors en manifesteren zich in de opkomst van een diensteneconomie, in een stijging van het gevraagde opleidingsniveau en in minder duurzame arbeidsrelaties. Van werkenden wordt aanpassingsvermogen gevraagd, vanwege de voordelen van globalisering of vanwege de onvermijdelijkheid van deze veranderingen, in de vorm van flexibiliteit en de bereidheid tot om-, her- en bijscholing. In het denken over werk en opleiding stimuleert dit het meritocratische idee: de opleiding als belangrijkste route naar een maatschappelijke positie. Intelligentie, talent en verdienste worden belangrijker en zoals degene die het begrip muntte, Michael Young (1958), al benadrukte, kent de meritocratie meer verliezers dan winnaars, hetgeen een voedingsbodem voor onvrede vormt. In de tweede plaats gaat het om de gevolgen van veranderende maatschappelijke omstandigheden, waarin het steeds diverser worden van de bevolking en het verzwakken van lokale gemeenschappen een belangrijke plaats innemen. Deze ontwikkelingen veranderen buurten en steden en ondermijnen het gevoel van verbondenheid.

Dit alles vindt plaats in een individualiserende samenleving, wat in de politieke cultuur tot ontzuiling en een afkalving van ideologieën leidt, hetgeen vervolgens een verzwakking van de binding tussen kiezer en gekozen bewerkstelligt. Ook dit is een voedingsbodem voor onvrede. Zoals Elchardus (2009) heeft laten zien vinden mensen in een politiek gefragmenteerd landschap elkaar makkelijker in gedeelde onvrede, en wordt verbinding op overeenstemming vanwege het verzwakken van gedeelde ideologieën steeds lastiger. In politiek en bestuur vertaalt dit alles zich ook in een grotere afstand tussen hoog- en laaggeschoolden, tegenwoordig theoretisch- en praktisch geschoolden, en dominantie van de hoger geschoolden: de zogenaamde diplomademocratie (Bovens en Wille 2014) die vervolgens ook tot een steeds grotere culturele afstand tussen hoog- en laaggeschoolden leidt. (Noordzij, Koster en van der Waal, 2021)

Deze maatschappelijke en economische ontwikkelingen en de doorwerking ervan in politiek en bestuur hebben ertoe geleid dat een deel van de bevolking zich, in de woorden van de Amerikaanse sociologe Hochschild (2016) 'vreemdeling in eigen land' voelt. In Nederland treffend verbeeldt in de *Atlas van afgehaakt Nederland* (de Voogd en Cuperus, 2021). Daarnaast heeft ontzuiling geleid tot veel beweeglijker kiezers en, in combinatie met de eerder geconstateerde voedingsbodem voor onvrede, tot een verzwakking van het politieke midden, ook een vorm van afhaken. Aan linker- en rechterzijde van het politieke spectrum is sprake van opkomend '*welfare chauvinism*'.

Dat is steun voor een herverdelende en beschermende overheid, maar dan wel selectief en beperkt tot de eigen gemeenschap (Careja & Harris, 2022), en draagt bij aan verdere polarisatie binnen de gefragmenteerde politieke arena.

Het voorgaande brengt me tot de conclusie dat de onvrede van burgers niet direct veroorzaakt wordt door het sociaal-economisch beleid zelf, maar dat dat beleid wel van invloed is op de risico's die burgers lopen en op de beoordeling door de burger van het beleid dat de overheid ontwikkelt om aan die risico's het hoofd te bieden.

Ik heb de onvrede over het beleid in mijn werk vaak ervaren. Zo staat een bijeenkomst over de decentralisaties en met name de invoering van de Participatiewet en de 'beëindiging' van de Wajong mij nog helder voor de geest. Voor een zaal vol ouders van kinderen met een Wajong-uitkering trachtte ik de logica van decentralisatie en bevordering van participatie uit te leggen en kreeg al snel de hele zaal over mij heen. Waar ik de persoonlijke en maatschappelijke waarde van (arbeids)participatie en van een werkkring op de reguliere arbeidsmarkt in plaats van de gesegregeerde markt van de sociale werkvoorziening benadrukte, bleken de ouders vooral het risico van een verlaagde en moeilijker toegankelijke uitkering te zien. En vanuit hun perspectief begrijp ik dat en -uit de evaluaties van de Participatiewet die we nu hebben- blijkt hun angst achteraf ook niet ten onrechte. (SCP, 2019b)

Voor ik verder ga nog een persoonlijke ontboezeming. Ik sta hier voor u in toga, zo willen de mores dat, en daarmee wordt de autoriteit van de wetenschap gesymboliseerd en wat ik zeg van zijn persoonlijke kleur ontdaan, zoals dat ook bij een rechter in toga gebeurt. Waar ik dat bij een rechter volledig ondersteun en noodzakelijk vind, heb ik daar in mijn rol altijd moeite mee gehad. Zeker vandaag kom ik regelmatig dicht bij een meer normatief geladen waardering, hoewel ik tracht dat zo min mogelijk te doen. Wanneer ik het wel doe, zoals bij mijn beoordeling van de mate waarin neoliberalisering in Nederland een rol speelt, benoem ik expliciet wat ik doe en waarom ik dat doe. Ik hang vandaag in zekere zin mijn toga aan de wilgen en voor nu moet u af en toe maar denken dat hij daar ook al hangt.

4. Hybriditeit van het beleid en daaruit voortkomende dilemma's

Eerder heb ik gesteld dat het sociaal-economisch beleid in Nederland, gebaseerd op de drieslag beheersing, participatie en sociale verantwoordelijkheid, tot doel had om een universele verzorgingsstaat overeind te houden. Dat resulteert in complex en vooral 'hybride' beleid. (zie ook: Bokhorst & Goijaerts forthcoming) Het voorbeeld van de Participatiewet en de Wajong illustreert de hybriditeit van het beleid. Het is gebaseerd op een compromis tussen tegenstrijdige normatieve benaderingen en verschillende beleidsuitgangspunten.^{viii} Normatief staan de doelstellingen van bescherming, activering en solidariteit centraal. In de beleidslogica gaat het om de werking van prikkels, om rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, om het rekening houden met verschillende omstandigheden waarin mensen verkeren en om een efficiënte en betrouwbare uitvoering. Uitgangspunten die gebaseerd zijn op economische, juridische, sociologische en bestuurskundige overwegingen. Deze hybriditeit maakt het vormgeven van beleid tot een evenwichtskunst en politiek kwetsbaar. Een evenwichtskunst omdat met elkaar op gespannen voet staande uitgangspunten -bescherming, activering en disciplineren bijvoorbeeld- gelijktijdig gediend moeten worden en politiek kwetsbaar omdat de uitvoering en verdere uitwerking van het beleid mede afhankelijk zijn van de op dat moment dominante politieke coalitie.

De hybriditeit van het beleid dwingt in de vormgeving en uitvoering van beleid tot lastige keuzes. Het resultaat is per definitie een compromis en zoals het huidige politieke klimaat illustreert is niemand meer echt tevreden met compromissen. Ik wil vier dilemma's die centraal staan in de vormgeving van het huidige sociaal-economisch beleid behandelen en daarbij de vraag stellen welke rol zij spelen in de onvrede van burgers.

In de eerste plaats gaat het om de vraag hoe activering, participatie en het nemen van sociale verantwoordelijkheid vorm kan krijgen via sociale investeringen en hoe zich dat verhoudt tot de beschermingsfunctie van de verzorgingsstaat en tot het streven naar beheersing. In de tweede plaats raakt het aan de vraag hoe in beleid rekening kan worden gehouden met het bestaan van groepen burgers met verschillende draagkracht en tegelijkertijd het brede, universele karakter van de verzorgingsstaat in stand kan blijven. In de derde plaats gaat het om de uitvoering van dat beleid en de vraag welke ruimte er is voor een responsieve, doelgerichte uitvoering en hoe zich dat verhoudt tot handhaving, controle en fraudebestrijding. En tenslotte, gaat het om de mate waarin en de wijze waarop de staat regie neemt en welke vrijheid ze laat aan andere actoren: marktpartijen en decentrale overheden.

4.1. Bescherming, activering en investering

Het eerste spanningsveld betreft die tussen bescherming en activering (Hirsch Ballin et al., 2021) en wordt vooral zichtbaar aan de onderkant van de arbeidsmarkt en bij lager geschoolden. Daar is de participatiegraad lager (Cantillon, 2016: 71) en vinden we werkende armen. (Cantillon, 2016: 79; SER, 2021) Voor Nederland heeft dat vooral veel te maken met de mate waarin en de wijze waarop flexibilisering van de arbeidsrelatie heeft plaatsgevonden, maar ook met de afname van het niveau van sociale bescherming.

Anno 2024 heeft Nederland een van de meest flexibele arbeidsmarkten in Europa: 40% van de werkenden heeft een flexibele arbeidsrelatie. (Van der Veen, 2023) De Commissie Regulering van Werk, de zogenoemde commissie Borstlap, stelt dat de wijze waarop flexibilisering vorm heeft gekregen heeft geleid tot concurrentie op arbeidsvoorwaarden tussen verschillende contractvormen, wat vervolgens heeft geresulteerd in een lager niveau van werk- en inkomenszekerheid^x voor alle werkenden. (Commissie Regulering van Werk, 2020: 26; Vrooman, 2016: 13)

In mijn rol bij de Sociaal-economische Raad heb ik aan veel bijeenkomsten deelgenomen waar wij in dialoog gingen met het veld. In dit verband herinner ik mij een bijeenkomst met mensen die een flexibele arbeidsrelatie hadden en de grote verschillen binnen die groep. De meest opvallende en door de betrokken werkenden meest negatief ervaren arbeidsrelatie was die van het oproep- of nulurencontract. Van werkenden werd een hoge beschikbaarheid verwacht maar daar stond geen zekerheid van inkomen tegenover. Die onzekerheid kon niet of nauwelijks gecompenseerd worden door ander werk aan te nemen, omdat men dan niet meer voldoende beschikbaar was en dus geen contract kreeg.^x Deze werkende armen hadden niet alleen een laag inkomen, maar ook vaak een schuldenproblematiek, maar daarover later meer. Dit kwam ook terug bij een deel van de ZZP'ers: op papier was men zelfstandig maar feitelijk werd men verplicht tegen een lage vergoeding en zonder autonomie voor een opdrachtgever te werken.^{xi} Daartegenover stond dan weer een groep ZZP'ers die de autonomie juist waardeert. Dat betreft vaak de hoger geschoolde en beter verdienende ZZP'er, vaak ook met een werkende partner. Uit een bijeenkomst met ZZP'ers over hoe om te gaan met ziekte, arbeidsongeschiktheid en ouderdom -waar waarschijnlijk veel hoger geschoolde ZZP'ers aanwezig waren en waar ik weer de taak had de achtergrond van het voorgestelde beleid te presenteren- herinner ik me het vrij massieve verzet tegen een publieke verplichting voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor ZZP'ers, waar toen in SER-verband over gesproken werd en waar nu ook een wetsvoorstel over voorligt.

Activering heeft in Nederland verder vooral vorm gekregen in beperking van de sociale bescherming. Uitkeringen zijn achtergebleven bij het gemiddelde inkomen (Cantillon, 2016: 75; Commissie Sociaal Minimum, 2023) en de bescherming die zij bieden is ook verminderd (gemeten in voorwaarden, hoogte en duur van de uitkering; Vrooman, 2016: 8-10). De inperking van de sociale bescherming werd aanvankelijk gecompenseerd in een stijging van de uitgaven voor activerend arbeidsmarktbeleid, met name het re-integratiebeleid. (CPB, 2016: 163/165) Dat beleid is echter kostbaar (SEO, 2010) en laat pas op langere termijn resultaten zien (SEO, 2013). Onzekerheid over de effectiviteit van het re-integratiebeleid en de hoge kosten van sociale werkvoorziening, die daar onderdeel van was, leidde tot een daling van de budgetten voor re-integratie, tot afschaffing van de sociale werkvoorziening en tot invoering van de Participatiewet. In de Participatiewet heeft activering vooral vorm gekregen in verplichtingen en is er bezuinigd op re-integratiebudgetten. (Commissie Sociaal Minimum, 2023: 37)

In de nieuwe wetsvoorstellen voor de hervorming van de arbeidsmarkt wordt getracht dit evenwicht tussen bescherming en activering weer enigszins te herstellen door onder andere de ruimte voor flexwerk aan banden te leggen, de bescherming van ZZP'ers in geval van arbeidsongeschiktheid te vergroten, schijnzelfstandigheid tegen te gaan en uitzendbureaus beter te reguleren. Opvallend is dat de inzet op sociale investering in deze voorstellen zeer beperkt is. In het arbeidsmarktbeleid blijft, zoals geïllustreerd, al langer de aandacht voor sociale investering achter. Dat zien we in afname van de inzet op re-integratie, maar bijvoorbeeld ook in de volatiliteit van scholingsbudgetten voor werkenden of in de achterblijvende ontwikkeling van de infrastructuur voor arbeidsmarktdienstverlening.

Deze korte geschiedenis illustreert dat de beleidsmatige inzet op activering en participatie via flexibilisering en daling van de hoogte van de uitkering in beperkte mate gecompenseerd wordt via sociale investering. In de loop der tijd is de inzet op investering zelfs afgenomen. De langdurige dominantie van het liberale perspectief in de regering -de liberalen waren overigens mede grondlegger van de Nederlandse beleidsaanpak- is hier mede debet aan.

Ook op andere terreinen is sociale investering van belang. Bijvoorbeeld in de zorg voor ouderen zal in een sterk vergrijzende samenleving steeds vaker aan de sociale omgeving van ouderen gevraagd worden bij te dragen aan de zorg en zal, vanwege arbeidsmarkttekorten (SER, 2020; WRR, 2021) de bijdrage van professionals aan die zorg onvermijdelijk afnemen. Dat vraagt om een investering in het opvangvermogen van het netwerk van ouderen en dus om een investering in huisvesting voor ouderen, om ondersteuning van

mantelzorgers -bijvoorbeeld door aanpassingen van verlofafspraken en door woningdeling in de sociale zekerheid beter mogelijk te maken- en om een versterking van voorzieningen voor maatschappelijke ondersteuning. De actuele discussie in Nederland over de zorg voor ouderen illustreert dat zich hier dezelfde knelpunten voordoen als in het arbeidsmarktbeleid: de spanning tussen de klassieke vorm van sociale bescherming -via de Wet langdurige zorg (Wlz)- en de nieuwe vormen van sociale investering. Dat leidt tot bezuinigingen in de klassieke ouderenzorg zonder dat duidelijk is dat nieuwe vormen van ondersteuning daarvoor in de plaats kunnen treden. Hetzelfde hebben we gezien in de jeugdzorg. Een betere en bredere doordenking van de wisselwerking dan een puur financiële is hier nodig. Dat heeft betrekking op de vraag wat er gebeurt wanneer de formele solidariteit -via de Wlz bijvoorbeeld- afneemt en de vraag naar informele solidariteit toeneemt. Uit onderzoek hiernaar (SCP, 2007) weten we dat -tot op zekere hoogte- formele solidariteit informele solidariteit ondersteunt en dat een afname van formele solidariteit kan leiden tot een afgeleide afname van informele solidariteit.^{xiii} Wie de sociale verantwoordelijkheid wil stimuleren moet dus niet als eerste het mes zetten in de formeel georganiseerde solidariteit.

Uit het voorgaande blijkt dat beheersing en activering meer aandacht hebben gekregen dan sociale investering en dat dat ondermijnd is voor het vertrouwen van de burger in de overheid. Dat speelde al bij de ouders van de kinderen met een Wajong-uitkering, maar ook bij de mensen met een nuluren- of oproepcontract die we daarna tegenkwamen, en ook bij de ZZP'ers die niet gedwongen wilden worden tot een arbeidsongeschiktheidsverzekering omdat zij er geen vertrouwen in hebben dat een dergelijke verzekering daadwerkelijk bescherming biedt op het moment dat ze die nodig hebben. Dit beeld wordt bevestigd in de data van het SCP waaruit blijkt dat de maatschappelijke onvrede zich vooral voordoet bij onzekere werkenden en het precariaat, maar ook bij de werkende middengroep en gepensioneerden. (Vrooman, 2016: 18-19)^{xiii}

Dit brengt mij bij een andere ervaring die ik met u wil delen. In een SER-bijeenkomst over werkende armen en de rol die bedrijven bij schuldhulpverlening kunnen spelen was een zeer betrokken HR-medewerker van een groot bedrijf aanwezig die vertelde over wat zij in hun bedrijf deden om werknemers met schulden te helpen. Een belangrijke reden om dat te doen, zo vertelde hij, was omdat schulden negatieve gevolgen hadden voor de inzet en werktevredenheid van werknemers en omdat door bemiddeling van de werkgever deuren open gingen die anders gesloten bleven. Terwijl hij zijn verhaal deed werden zijn emoties steeds beter zichtbaar en bleek er ook een persoonlijke motivatie te zijn. Hij vertelde zelf al lange tijd in gevecht te zijn

met de belastingdienst over een zeer aanzienlijke terugvordering van kinderopvangtoeslagen die hij had ontvangen. Een onterechte terugvordering meende hij, maar hij kreeg daarvoor geen gehoor. Hij voerde zijn eigen ervaringen op ter illustratie van de wijze waarop met name de overheid omging met schuldenaren.

4.2. Selectiviteit en universaliteit van beleid

We komen daarmee bij het volgende onderwerp: de selectiviteit van beleid. Dit raakt aan de vraag hoe in beleid rekening kan worden gehouden met het bestaan van groepen burgers met verschillende draagkracht, hoe kwetsbare burgers het best beschermd kunnen worden en hoe tegelijkertijd het brede, universele karakter van de verzorgingsstaat in stand kan blijven.^{xiv} Dit moet zodanig gebeuren dat de arrangementen beheersbaar blijven. Selectieve regelingen spelen in het domein van het inkomens- en sociale zekerheidsbeleid een belangrijke rol. De sociale verzekeringen en het minimuminkomen zijn geïndividualiseerd, maar de draagkracht van mensen is afhankelijk van de aard en omvang van het huishouden. Er is daarom een uitgebreid systeem van selectieve, inkomensaanvullende regelingen ontstaan: toeslagen en voorzieningen.

Aan selectieve regelingen zitten een hoop haken en ogen. (Marchal & Marx, 2024: 115-180; zie ook: Watts & Fitzpatrick, 2018) Er is veel informatie nodig om ze uit te kunnen voeren, ze vragen om veel administratieve controles, ze kunnen door de incentives die ze onvermijdelijk in het leven roepen ongewenste effecten produceren -de zogenaamde armoedeval- en er is vaak sprake van een behoorlijk hoge mate van niet-gebruik (mensen die er wel recht op hebben, maar er geen gebruik van maken) onder andere omdat gebruik afhankelijk is van het feit of mensen een aanvraag doen of bekend zijn bij de uitvoerder. Selectieve voorzieningen zijn daarom vaak complex, zowel in de regelgeving als de uitvoering, en lang niet zo goedkoop als ze op het eerste gezicht lijken.

Naast deze 'technische' haken en ogen aan selectief beleid is er ook een gedragswetenschappelijk probleem: vaak vragen selectieve regelingen veel van mensen. Ze moeten een aanvraag doen, informatie aanleveren, afspraken nakomen, hun rechten en plichten kennen. Dit vraagt om 'doenvermogen' (WRR, 2017). We weten inmiddels dat mensen die in stressvolle situaties verkeren doorgaans minder doenvermogen bezitten, zoals Tim 'S Jongers in *Armoede uitgelegd aan mensen met geld* (2024) uitgebreid illustreert. (ook: Tiemeijer, 2022)

Bij selectieve voorzieningen is intensieve controle en handhaving, noodzakelijk in verband met rechtmatigheid en beheersing, waarschijnlijk onvermijdelijk. Dat kan doorslaan. In het debat hierover wordt wel gesproken over de *punitive turn*, sociale controle en bestraffing komen dan voorop te staan. (Watts and Fitzpatrick, 2018; Dwyer, 2004) Dit heeft te maken met de politiek-sociologische haken en ogen aan selectief beleid. Wellicht zijn die zelfs belangrijker dan de zojuist opgesomde technische. Uit onderzoek, met name in de Verenigde Staten, blijkt dat *targeting* van ondersteuning op kwetsbare groepen de steun voor selectief beleid kan ondermijnen wanneer deze groepen in de dominante publieke opinie als undeserving worden gezien. (Katz, 2013) In de Verenigde Staten gaat het dan om mensen van kleur. Skocpol (1995) pleit daarom voor *targeting within universalism* omdat dan de verdeling van het profijt minder zichtbaar en minder eenduidig is. In Europa gaat het in dit verband steeds meer om migranten. Wanneer een groot aantal migranten afhankelijk is van sociale voorzieningen kan dat de steun voor sociale voorzieningen ondermijnen. Burgoon en Rooduijn (2021) noemen dat het *anti-solidarity effect*. Daar staat echter een *compensation effect* tegenover. Gevoed door gevoelens van onzekerheid neemt de steun voor sociale voorzieningen toe, maar dan vooral binnen de eigen kring. Dit verklaart waarschijnlijk de ruime steun voor de verzorgingsstaat door rechts-populistische partijen, als de PVV, maar dan wel voor arrangementen die strengere grenzen trekken rondom de kring van gerechtigden.^{xv}

De technische, gedragswetenschappelijke en politiek-sociologische haken en ogen aan selectief beleid illustreren dat ze zowel bij hen die er gebruik van maken als bij hen die er belasting voor moeten betalen tot onvrede kunnen leiden. Omdat ze, vanwege aanzienlijk niet-gebruik, niet doen wat ze zouden moeten doen. Of omdat ze gepaard gaan met ingrijpende controle en handhaving, die vanwege het *anti-solidarity effect* het risico lopen te ingrijpend te worden. Dit wordt wellicht gecompenseerd door het compensatiemechanisme, maar dat leidt weer tot uitsluiting van groepen en kan zo weer op een andere wijze de onvrede versterken.

4.3. Responsiviteit en beheersing in de uitvoering en handhaving

Ik kom bij het derde thema dat ik aan de orde wil stellen: de uitvoering en handhaving van beleid. Dit speelt een belangrijke rol in de ontevredenheid van de burger. De toeslagenaffaire illustreert dat. Hier komen een aantal zaken samen. In de eerste plaats de 'alles of niets' benadering die gehanteerd werd: kleine tekortkomingen leidden tot het vervallen van iedere aanspraak op kinderopvangtoeslag en dat betekende dat de gehele toeslag werd teruggevorderd.^{xvi} De hardheid van de alles of niets benadering vinden we ook terug in het fraudebeleid, met name in de Fraudewet van 2012, waarin een fout

maken iemand al kon bestempelen tot fraudeur. Dit alles kon plaatsvinden in een politiek-bestuurlijke cultuur -met veel aandacht voor fraude en misbruik, denk aan de zg. 'Bulgarenfraude' in 2013- die ertoe leidde dat politiek en bestuur '*Blind voor mens en recht*' werden. (Parlementaire Enquête, 2024) Als men had geluisterd naar zijn eigen waakhonden was men echter eerder gewaarschuwd geweest. In 2017 publiceert de Nationale Ombudsman bijvoorbeeld een jaarverslag 2016 onder de titel '*Wie niet past, loopt vast*'. De ombudsman stelt hierin dat de overheid hoge eisen aan de administratieve vaardigheden van burgers stelt en wanneer burgers die niet bezitten biedt ze vervolgens geen vangnet voor burgers die niet zelfredzaam zijn. Maatwerk wordt niet geboden en contacten zijn vaak digitaal. En tenslotte: wanneer overheden terugvorderen komen burgers vaak nog verder in de problemen.^{xvii}

In de uitvoering en handhaving is de afgelopen decennia eenzijdig en sterker dan passend bij de doelstellingen van het beleid gekozen voor managerial control, rechtmatigheid en efficiency. (zie ook: Koppenjan, 2024; Hennephof en van der Torre, 2024) Het streven naar beheersing maar ook de politieke dominantie van de liberalen zijn hier mede oorzaak van. Dat heeft zich vertaald in gedetailleerde aansturing van de uitvoering, in overvloedige verantwoording, in inperking van de beslissingsruimte van uitvoerders (en decentrale overheden), in (te) krappe budgetten voor uitvoeringsorganisaties, in een afstandelijke, risicogerichte handhaving en in een strenge fraudebestrijding. Deze focus in de uitvoering botst met de doelstellingen van activering, sociale investering en het bevorderen van sociale verantwoordelijkheid. Dat zijn doelstellingen die niet eenvoudig vertaald kunnen worden in een bedrag per maand of een eenduidig of uniform te definiëren sociaal recht, maar die pas inhoud krijgen rekening houdend met de capaciteiten van burgers en in afstemming met de sociale omgeving waarin burgers leven. Dat vraagt vervolgens om een uitvoering die gedecentraliseerd is -een kleinere afstand tot de burger en meer informatie om te beslissen-, die beslissingsruimte geeft aan professionals -want geen uniform te definiëren resultaat- en die gericht is op het benutten en zo nodig versterken van de capaciteiten van burgers. In een recente studie van de WRR (2023) betoogt zij dat -in mijn woorden- als er discrepantie is tussen wat we van mensen vragen en de middelen, mogelijkheden en rechten die ze geboden worden, dan stimuleert dat maatschappelijk onbehagen en een verminderd vertrouwen in de overheid. Dat is wat er hier is gebeurd.

Recent heb ik deelgenomen aan een burgerforum over de zorg. Ik werd daar al vrij snel geconfronteerd met vragen waaruit een groot gebrek aan vertrouwen in het 'zorgstelsel' sprak. Eén daarvan had betrekking op, zoals de vraagsteller het noemde, 'fraude door apothekers'. Als zij een recept afhaalde bij de apotheker stond er een bedrag bij voor advies, terwijl haar geen advies was gegeven.

Het geneesmiddel was gewoon overhandigd. Dit gaat over de zogenaamde 'receptregelvergoeding'. Apothekers krijgen per recept een vergoeding ter dekking van praktijkkosten. Zij registreren bijvoorbeeld het medicijngebruik van patiënten en bewaken ook of er geen combinaties van medicijnen worden voorgeschreven die niet samen kunnen. Om een grote administratieve last te voorkomen krijgen zij hiervoor een vast bedrag (nu ongeveer 7 euro) per recept, of ze nu wel of geen advies aan de balie hebben gegeven. Deze uitleg hielp, maar het wantrouwen was breder en had bijvoorbeeld ook betrekking op de rol van zorgverzekeraars en big farma, en bleef dus bestaan.

4.4. Marktwerking en de rol van de overheid

Ik gebruik dit voorbeeld als opstapje naar het vierde en laatste onderwerp dat ik wil behandelen: marktwerking, of beter geformuleerd: de ruimte die de overheid laat aan de betrokken partijen op een beleidsterrein, naast marktpartijen gaat het dan ook over decentrale overheden. Dit vloeit voort uit het eerder geïntroduceerde idee van geregisserde liberalisering. De gedachte hierachter is dat het optreden van partijen 'beheerst' wordt door òf de werking van de markt òf het lokaal ter beschikking gestelde budget, maar ook dat zij beter in staat zijn om het beleid uit te voeren omdat zij dicht bij de burger staan.

Voor het welslagen van een dergelijke aanpak moet duidelijk zijn wat de regietaak van de centrale overheid omvat en welke vrijheid zij kan laten aan marktpartijen of decentrale overheden. Dat vraagt om een goed begrip van de werking van deze processen en die was en is nog steeds beperkt. Werkendeweg moest geleerd worden en dat leerproces lijdt, onder andere, onder het feit dat marktwerking in het publieke domein omstreden is. De discussie wordt dan al gauw in de termen van meer of minder marktwerking gevoerd en gaat dan niet meer over de vraag hoe de regie over die markt eruit zou moeten zien. Dit speelt bijvoorbeeld rondom de discussie over marktwerking in de huisartsenzorg. De discussie gaat vooral over het al dan niet toelaten van marktpartijen tot de huisartsenzorg -terwijl de huisartsenzorg van oudsher tot op zekere hoogte altijd een markt was. Dat vraagt om kwaliteitsregulering, om bewaking van de toegang tot de markt, om regels over winst en de besteding van winst en om handhaving van deze regels. Die instrumenten bestaan allemaal en moeten vooral goed afgestemd zijn op de werking van de specifieke markt en gehandhaafd worden.

Gelijksortige problemen spelen bij decentralisatie naar gemeenten. Gemeenten worden geacht beheerst om te gaan met het ter beschikking gestelde budget en tegelijkertijd in staat te zijn om beter te kunnen beoordelen welke noden burgers hebben en om het recht van burgers op voorzieningen inhoud te geven. De centrale overheid moet daarvoor een budget vaststellen

en verdelen en de gemeentelijke overheid moet een voor de taak geëigende uitvoeringsorganisatie optuigen en de verdeling van haar budget over verschillende taken bewaken. De centrale spanning die hierbij speelt betreft de hoogte van het budget in relatie tot de vrijheid die gemeenten wordt gelaten. Dit vraagt om een verdeelsystematiek, waarin gemeenten een budget krijgen dat is afgestemd op de plaatselijke noden en om inzicht in de omvang van die plaatselijke noden. Voorwaar een lastige opgave die op gespannen voet staat met het vooraf inboeken van bezuinigingen bij decentralisatie -de zg. efficiencykorting- en met het begrenzen van de beoordelingsruimte van gemeenten. Dit resulteert in een hoge verantwoordingslast en het beperken van de professionele ruimte. (Bredewold et al., 2018)

De inzet van decentralisatie naar de markt of naar decentrale overheden als instrument ter beheersing en tegelijkertijd als instrument om een meer doelgerichte uitvoering te bewerkstelligen brengt voor de regievoerende centrale overheid belangrijke taken met zich mee -bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor de informatie-infrastructuur^{xviii}- en staat op gespannen voet met de voor een doelgerichte uitvoering van beleid noodzakelijke samenwerking tussen verschillende partijen.^{xix} Voor beide zaken geldt nu dat ze niet goed geregeld zijn en dat dat voor veel problemen zorgt. Het feit dat 'marktwerking' politiek sterk negatief geframed wordt helpt ook niet bij het beter vormgeven van de regiefunctie van de centrale overheid.

5. Conclusie en afronding: hoe om te gaan met de dilemma's in het sociaal-economische beleid in Nederland?

Het wordt tijd om tot een conclusie te komen. Dat het beleid een rol speelt in de ontevredenheid van de burger over de overheid was mijn vertrekpunt. In het voorgaande heb ik laten zien hoe de wijze waarop we in Nederland het sociaal-economisch beleid hebben vormgegeven daarop van invloed is. Er is meer aan de hand, maar ik denk dat een overheid die minder als een probleem wordt gezien en meer wordt vertrouwd een onevenredig grote bijdrage kan leveren aan het tegengaan van maatschappelijke onvrede.

Ik denk echter dat de oplossing niet ligt in het kiezen van één van de polen in de dilemma's die ik eerder heb besproken. Een zekere mate van hybriditeit van beleid is, gegeven de keuze voor een activerende en investerende verzorgingsstaat, onvermijdelijk. Ik ga dus geen pleidooi houden voor minder aandacht voor beheersing, tegen activering of voor universaliteit, wat inderdaad de burger minder kwetsbaar zou maken voor het slechte humeur van de overheid en de politiek, en de harde hand van de uitvoerder. Het gaat er vooral

om te begrijpen waarom het beleid bijdraagt aan onvrede en welke mechanismen daarin een rol spelen. Dat is wat ik beoog te doen. Vervolgens is dan de vraag hoe het beleid coherenter en meer in balans kan worden geformuleerd en uitgevoerd.

Eén van de oplossingen die vaak wordt aangedragen en ook brede steun krijgt is het verminderen van de complexiteit van regelingen. (OCTAS, 2024, Rekenkamer, 2022, Raad van State 2022, Hasekamp 2024) De complexiteit van veel regelingen zorgt voor een hoge uitvoerings- en handhavingslast, veel fouten en onbegrip bij de burger. En ook ik denk dat waar we complexiteit kunnen verminderen we dat vooral moeten doen. Tegelijkertijd denk ik ook dat een keuze voor activering, voor selectief beleid en voor een gedecentraliseerde uitvoering altijd een zekere mate van complexiteit met zich meebrengt. (Van der Veen, 1995) En zelfs een keuze voor meer universeel beleid als bijvoorbeeld een basisinkomen, maar ook andere vormen, zal de complexiteit niet fundamenteel veranderen. Er zullen weer nieuwe, private aanvullende verzekeringen en publieke, selectieve voorzieningen naast de meer universele basis ontstaan.^{xx} Tenslotte zorgt ook maatschappelijke diversiteit voor complexe regelingen. De uitvoering van bijvoorbeeld de arbeidsongeschiktheidsregelingen -vaak het voorbeeld van complexiteit- is ook moeilijk vanwege de grote variatie in arbeidsrelaties en inkomensopbouw, en niet alleen omdat de regels ingewikkeld zijn.

Een andere veel gehoorde oplossing is stelselherziening, bijvoorbeeld in de zorg. En hoewel ik ook in deze denk dat als een aanpassing van het stelsel bijdraagt aan een betere uitvoering van het beleid, dat we dat kunnen overwegen, weet ik ook dat minder ingrijpende aanpassingen politiek haalbaarder zijn en sneller resultaat geven.^{xxi} Zo zal het weghalen van hindernissen voor de samenwerking tussen de Zorgverzekeringswet (Zvw), de Wet langdurige zorg (Wlz), de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en het sociaal domein waarschijnlijk sneller resultaat opleveren dan een stelselherziening waarin de grenzen tussen deze regelingen ingrijpend worden verschoven en/of waarin regelingen worden opgeheven.

In mijn betoog tot nu toe zijn eerder al diverse oplossingsrichtingen aan de orde gekomen. Ik heb gewezen op de geringe en afnemende aandacht voor sociale investering, op het tegengaan van de risico's van selectieve regelingen, op het bieden van meer ruimte aan uitvoerende organisaties en professionals en op de verantwoordelijkheid van de overheid voor de informatievoorziening en de mogelijkheden tot samenwerking. Tot slot wil ik echter op één oplossingsrichting de schijnwerper richten: de wijze van uitvoering en handhaving. Deze is essentieel voor het vertrouwen van de burger in de overheid.

Een goede relatie burger-overheid is gebaseerd op het vertrouwensprincipe en daarin staan wederkerigheid en responsiviteit centraal. Wederkerigheid vraagt om vertrouwen in de burger als vertrekpunt van de relatie burger-overheid en responsiviteit vraagt om consistentie en openheid. (Raad van State 2020: 9-33) Het contact van de burger met de overheid loopt via uitvoerende organisaties. Die moeten bereikbaar zijn en maatwerk kunnen leveren. Handhaving is daarbij onvermijdelijk, maar die moet op een humane en evenredige manier plaatsvinden.

Wat betekent dit alles in de praktijk? Bijvoorbeeld een contactambtenaar die als probleemoplosser voor de burger functioneert en niet doorverwijst, maar casemanager is, ook of juist voor meerdere uitvoeringsorganisaties of regelingen tegelijk. Complexiteit en onderlinge afstemming is dan een opgave voor de uitvoerder en niet voor de burger. Een dergelijke contactambtenaar moet daartoe ook daadwerkelijk mandaat hebben om te beslissen en niet alleen een doorgeefluik zijn tussen de burger en het 'back office'. Hiervan zijn in de praktijk al meerdere goede voorbeelden te vinden. Het betekent ook dat uitvoerende ambtenaren de ruimte moeten krijgen om beslissingen te nemen die rekening houden met de omstandigheden van de burger en daarbij handelen naar de geest van de wet, ook wanneer de letter van de wet net iets anders is. Dat heet een responsieve uitvoering (Nonet en Selznick, 1978; Brenninkmeijer 2019: 300-301). De nadruk op beheersing, controle en handhaving in het beleid heeft leren omgaan met een responsieve uitvoering, met maatwerk en meer open normen, in de weg gestaan. Responsiviteit en maatwerk dienen gebaseerd te zijn op een visie op het dienstverleningsproces en de diversiteit aan de cliënten en hoe met hen om te gaan. Verder vragen zij om een andere wijze van sturing en verantwoording: een heldere formulering van de doelen van de wet, beslissingsruimte voor de uitvoerder (Tjeenk Willink 2018: 67-81), interne professionele verantwoording en intervisie. Ten slotte heeft het gevolgen voor de relatie tussen opdrachtgever (bijvoorbeeld de gemeente) en opdrachtnemer (bijvoorbeeld een zorgaanbieder): de opdrachtgever kan het omgaan met open normen niet 'uitbesteden' maar zal daar richting aan moeten geven. Maar niet door weer allerlei regels te stellen. Linthorst (2024) waar deze in steek op maatwerk mede op is gebaseerd, pleit daarom voor samenwerking en tegen versnippering.

Voor het laatste onderwerp dat ik aan de orde wil stellen wil ik u weer meenemen naar de praktijk. De afgelopen acht jaar ben ik voorzitter geweest van de Adviescommissie Pakket. Een commissie van deskundigen die het Zorginstituut en de minister adviseert over het verzekerde pakket in de Zorgverzekeringswet en de Wet langdurige zorg. Wij adviseerden dus ook over de toelating van dure geneesmiddelen (Van der Veen, 2018; Adviescommissie Pakket, 2024).

Er komen steeds meer extreem dure geneesmiddelen, gepersonaliseerd en soms potentieel levensreddend door bijvoorbeeld met genetische interventies de oorzaak van een ziekte weg te nemen. De Adviescommissie Pakket vergadert in het openbaar en met inspraak van betrokkenen: patiënten, professionals en producenten. Een casus die wij voorgelegd kregen betrof een middel voor een ernstige ziekte die zich al vroeg kan manifesteren bij kinderen en die in haar ernstigste verschijningsvorm dodelijk is. De prijs van de behandeling was bijna 500.000 euro per behandeling per jaar en de effectiviteit van het geneesmiddel op langere termijn en in kwaliteit van leven was nog met onzekerheid omgeven. Een dergelijke casus trekt media-aandacht en de behandeling in de commissie vindt dan met een volle publieke tribune en veel sprekers plaats en is zeer beladen. Na langdurige beraadslagingen adviseerde de commissie negatief -let wel: de producent geeft nooit inzage in de prijsopbouw, die is geheim- en adviseerde te onderhandelen over een forse prijsverlaging. De commissie kreeg later vaker dergelijke zaken voorgelegd, meestal ging het dan om gentherapie. Vanwege de onzekerheid over het effect en de lange duur voordat daar met zekerheid iets over te zeggen valt, adviseerden wij dan een *pay for performance* afspraak te maken, waardoor de betaling afhankelijk wordt van de werking van het middel, dus niet in één keer de volle prijs. Producenten zijn tot nu toe hier niet toe bereid. Bij deze adviezen moet de commissie meewegen dat er steeds meer van dergelijke extreem dure geneesmiddelen komen en dat toelating tot het verzekerde pakket kan leiden tot verdringing van zorg voor andere patiënten die wellicht betaalbaarder en effectiever is. (Zorginstituut 2018) Na afloop van de bijeenkomst sprak ik met de spreker namens de patiëntenvereniging, een ouder van een kind met deze ziekte. Deze vertelde mij "zeer teleurgesteld te zijn over het advies en liever een positief advies te hebben gezien, maar wel te begrijpen waarom de commissie tot dit advies was gekomen". Ik was en ben nog steeds zeer onder de indruk van deze reactie. Zij illustreert voor mij de waarde van het geven van een stem aan burgers en andere betrokkenen in dergelijke ingewikkelde afwegingen en van de waarde om dat niet achter gesloten deuren te doen. Dat is niet eenvoudig. Het dwingt tot publieke verantwoording en maakt zo het advies transparant en legitiemer. Je kan dan niet 'frontstage' iets anders zeggen dan 'backstage' of om het in meer actuele bewoordingen te gieten: in de oppositie iets anders zeggen dan als je in de regering zit.

Een stem geven aan burgers en aan uitvoerders is een andere weg waarlangs de onvrede van burgers over de overheid hanteerbaar en zichtbaar kan worden gemaakt en waarin responsiviteit vorm krijgt. (Brenninkmeijer 2019: 300-301) Ik voeg uitdrukkelijk de uitvoerders toe: ook zij moeten hun ervaringen en zorgen publiekelijk kunnen uiten. Zij zitten dicht bij het vuur en weten waar zich problemen voordoen. Burgerparticipatie (Boogaard et al. 2024), zoals een

burgerforum, kan in een fragmenterende samenleving waarin het risico van polarisatie groot is, in mijn ervaring een belangrijke bijdrage leveren. Er bestaan vele verschillende vormen en methoden en afhankelijk van het doel en de context past de ene beter dan de andere. (voor een voorbeeld, zie: SER 2024)

6. Slotwoord

Ter afsluiting: de wijze waarop de overheid vormgeeft aan haar presterende functie en de wijze waarop zij omgaat met burgers is van fundamenteel belang voor het vertrouwen in de overheid. Misschien is wat de overheid doet zelfs wel ondergeschikt aan hoe ze het doet. Zoals Veenhoven in zijn onderzoek naar de determinanten van geluk heeft laten zien: een land met betrouwbare ambtenaren is een belangrijke voorspeller van geluk, belangrijker zelfs dan welvaart. (Veenhoven, 2019) Dit vraagt om een fatsoenlijke overheid en die is gebouwd op instituties die mensen niet uitsluiten of ongelijk behandelen, maar juist op instituties die respect en vertrouwen geven. (Margalit, 1996) Ten grondslag aan dat respect ligt wederkerigheid tussen burger en overheid (Sennett, 2003: 62). Van de overheid zal veel gevraagd blijven worden, maar als we ons beter bewust zijn van de dilemma's waar de overheid voor staat en hoe daarmee omgegaan kan worden, kan dat bijdragen aan het vertrouwen in de overheid. In het voorgaande heb ik getracht handreikingen te geven hoe dat zou kunnen.

Dames en heren, een rede als deze wordt traditioneel afgesloten met 'ik heb gezegd', ik wil daar graag een variant op introduceren en afsluiten met 'hierover valt nog veel meer te zeggen en ook tegenin te brengen'. Dat kunnen we straks of later in een ander verband doen.

Aangehaalde literatuur:

- Achterhuis, H. (2010) *De utopie van de vrije markt*. Rotterdam (Lemniscaat)
- Adviescommissie Pakket, Zorginstituut Nederland (2024) *Balanceren tussen publieke waarden. Argumentenkader dure geneesmiddelen*. Diemen.
- Aerts, E., I. Marx and G. Verbist (2023) Not that basic: how level, design and context matter for the redistributive outcomes of universal basic income. *Journal of Social Policy*. 2023: 1-23, doi:10.1017/S0047279423000582
- Berg, van den, J., M. Ham et al. (2022) *Raadselen van de maatschappij. Honderd jaar Sociologie in Nederland*. Amsterdam (Van Gennep)
- Bettio, F. and J. Plantenga (2004). Comparing care regimes in Europe. In: *Feminist Economics*, 10:1, pp. 85-113
- Bokhorst, D. and J. Goijaerts (forthcoming). 'From Promise to Paradox: the hit-and-miss social investment trajectory of the Dutch Welfare State'. In: A. Hemerijck and D. Bokhorst (eds) *Governing the Welfare Commons: Igniting the Social Investment Turn in Europe*. Oxford (Oxford University Press)
- Boogaard, G., F. Hendriks et al. (2024) *Burgerparticipatie op nationaal niveau*. Ministerie van BZK. Den Haag.
- Boon, B., L. Bovenberg et al. (2017) *Het draagvlak voor herziening van het pensioenstelsel, een verkenning*. Netspar, occasional paper.
- Boone, J., S. Marchal a.o. (2018) *Feit en fictie omtrent het basisinkomen in Nederland: een wetenschappelijke verkenning mogelijk gemaakt door het Instituut GAK*. Antwerpen (Universiteit Antwerpen)
- Bovens, M. en A. Wille (2014) *Diplomademocratie*. Amsterdam (Prometheus)
- Bredewold, F., J.W. Duyvendak et al. (2018) *De verhuizing van de verzorgingsstaat. Hoe de overheid nabij komt*. Amsterdam (Van Gennep)
- Brenninkmeijer, A. (2019) *Moreel leiderschap*. Amsterdam (Prometheus)
- Burgoon, B. and M. Rooduijn (2021) 'Immigrationization' of Welfare Politics? Anti-immigration and welfare attitudes in context. *West-European Politics*, 44(2) 177-203
- Cantillon, B. (2016) *De staat van de welvaartsstaat*. Leuven/Den Haag (Acco)
- Cantillon, B., M. Elchardus (et al.) (2003) *De nieuwe sociale kwesties*. Antwerpen-Apeldoorn (Garant)
- Careja, R. and E. Harris (2022) Thirty years of welfare chauvinism research: Findings and challenges. *Journal of European Social Policy*. 32(2) 212-224
- Centraal Bureau voor de statistiek (CBS) (2023a) Statline. ZZZP'ers. *Mediaan jaarinkomen 2023 naar sector*.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2023b) *Armoede en sociale uitsluiting*. Den Haag.

- Centraal Planbureau/Sociaal Cultureel Planbureau (CPB/SCP) (2020) *Kansrijk armoedebeleid*. Den Haag.
- Centraal Planbureau (CPB) (2016) *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*. Den Haag.
- Commissie Regulering van Werk (2020) *In wat voor land willen wij werken?* Den Haag.
- Commissie Sociaal Minimum (2023) *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum*. Rapport II. Den Haag.
- Dwyer, P. (2004) Creeping Conditionality in the U.K. From welfare rights to conditional entitlements. *Canadian Journal of Sociology*, 29(2) 265-287
- Elchardus, M. (2009) *Hollandse burger of Romein*. Zevende Raad voor het openbaar bestuur lezing. Den Haag (ROB)
- Esping-Andersen, G. et al. (2002) *Why We Need a New Welfare State*. Oxford (Oxford U.P.)
- Fletcher, D. and S. Wright (2018) A hand up or a Slap down? Criminalising benefit claimants in Britain via strategies of surveillance, sanctions and deterrence. *Critical Social Policy*, 38(2) 323-341
- Hasekamp, P. (2024) *De crisis voorbij. Recepten voor een betere economie*. Amsterdam (Prometheus)
- Hemerijck, A. (2013) *Changing Welfare States*. Oxford (Oxford U.P.)
- Hennephof, P. en L. Van der Torre (2024) *De invloed van New Public Management op het ministerie van SZW*, ABDTOPConsult, Den Haag.
- Hirsch Ballin, E.H.M., A.P.C.M. Jaspers et al. (2021) *De toekomst van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire samenleving*. Den Haag (Boom Juridisch)
- Hochschild, A. R (2016) *Strangers in their own Land. Anger and Mourning on the American Right*. New York (the New Press)
- Houwing, H. (2010) *A Dutch Approach to Flexicurity. Negotiated Change in the Organization of Temporary Work*. Amsterdam, UvA, dissertatie.
- Iversen, T. and D. Soskice (2015) Politics for Markets. *Journal of European Social Policy*, 25(1) 76-93
- Katz, M. (2013) *The Undeserving Poor*. Oxford (Oxford U.P.)
- Koppenjan, J. (2024) *Van alles is weer waardeloos. Ook de bestuurskunde?* Rotterdam, EUR, afscheidsrede.
- Linthorst, E.M. (2024) *Maatwerk, van de wet tot aan de keukentafel. Keten of fuik?* Den Haag (Boom)
- Marchal, and Marx, I. (2024) *Zero Poverty Society. Ensuring a decent income for all*. Oxford (Oxford U.P.)
- Margalit, A. (1996) *The Decent Society*. Cambridge, Mass./London (Harvard University Press)
- Melink, B. en M. Oudenampsen (2022) *Neoliberalisme. Een Nederlandse geschiedenis*. Amsterdam (Boom)
- Nationale Ombudsman (2017) *Wie niet past, loopt vast*. Den Haag.
- Nonet, Ph. and Ph. Selznick (1978) *Law and Society in Transition. Towards Responsive Law*. New York.
- Noordzij, K., W. Koster and J. van der Waal (2021) A revolt of the deplored? The role of perceived cultural distance in the educational gradient in anti-establishment politics. *British Journal of Sociology*. 2021; 72: 1448-1463
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2023) *Health at a glance*, Paris.
- Oenen, G. van (2024) *Onbegrepen overheid. Tegendraads denken over de staat*. Amsterdam (Boom)
- Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (2024) *Toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel. Meer aandacht, vertrouwen en zekerheid*. Den Haag.
- Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020) *Ongekend onrecht*. Den Haag.
- Parlementaire Enquête Uitvoeringsorganen Sociale Verzekeringen (2023), *Rapport van de Commissie*. Den Haag.
- Parlementaire Enquête Fraudebeleid en Dienstverlening (2024) *Blind voor mens en recht*. Den Haag.
- Pierson, P. (1996). The new politics of the welfare state. *World Politics*, 48, 143-179.
- Pierson, P. (2000) Increasing Returns, Path dependency and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Raad van State (2020) *Jaarverslag 2020*. Den Haag.
- Rekenkamer (2022) *Geïntegreerd verslag 2022*. Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2007) *Comparing Care. The Care of the Elderly in ten EU countries*. Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2019a) *Armoede in kaart*. Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2019b) *Eindevaluatie van de participatiewet*. Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2023) *Burgerperspectieven, bericht 3*. Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2024) *Burgerperspectieven, bericht 2*. Den Haag.
- Sociaal Economische Raad (SER) (2020) *Zorg voor de toekomst. Over de toekomstbestendigheid van de zorg*. Den Haag.
- Sociaal Economische Raad (SER) (2021) *Werken zonder Armoede*. Den Haag.

- Sociaal Economische Raad (SER) (2024) SER participatiewijzer. Den Haag.
- Schuurmans, J., I. Wallenburg et al. (2021) *Duurzame medische zorg in de regio. Een actieonderzoek naar initiatieven om de medisch -generalistische zorg voor ouderen toekomstbestendig te maken*. Rotterdam (ESHPM)
- Sennett, R. (2003) *Respect. The Formation of Character in a World of Inequality*. London (Lane)
- SEO economisch Onderzoek (2010) *Kosten en resultaten van re-integratie*. Amsterdam (SEO)
- SEO economisch onderzoek (2013) *Lange-termijn effecten van re-integratie*. Amsterdam (SEO)
- SEO economisch onderzoek (2020) *Evaluatie Wet werken zekerheid (WWZ)*. Amsterdam (SEO)
- 'S Jongers, T. (2024) *Armoede uitgelegd aan mensen met geld*. De Correspondent.
- Skocpol, T. (1995) *Social Policy in the United States. Future Possibilities in Historical Perspective*. Princeton N.J. (Princeton U.P.)
- Staat van de uitvoering (2022) *Staat van de uitvoering 2022*, Den Haag.
- Tiemeijer, W. (2022) *Self-control: Individual Differences and what they mean for Personal Responsibility and Public Policy*. Cambridge (Cambridge U.P.)
- Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2021) *Klem tussen balie en beleid*. Den Haag.
- Timmermans, J.M. (ed.) (2003). *Mantelzorg. Over de hulp van en aan mantelzorgers*. Den Haag, SCP.
- Tjeenk Willink, H. (2018) *Groter denken, kleiner doen*. Amsterdam (Prometheus)
- Uitkeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) (2024) *Kennisverslag 2024-11. Arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking. De ontwikkeling in 2023*. Amsterdam.
- Veen, R. van der (1990) *De sociale grenzen van beleid. Een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*. Leiden/Antwerpen (Stenfert Kroese)
- Veen, R. van der (1991) Onze beleving is een andere. Over de problemen van sociologisch onderzoek bij publieke instellingen, in: *Sociodrome*, 1991-1: 2-5
- Veen, R. van der (1992) Arbeid, Inkomen en Burgerschap. In: H.R. van Gunsteren en P. den Hoed (red.) *Burgerschap in praktijken*, deel 2. Den Haag, pp.155-178
- Veen, R. van der (1995) De taal van het beleid. In: L. Aarts, Ph. de Jong et al., *Het bedrijf van de verzorgingsstaat. Naar nieuwe verhoudingen tussen staat, markt en burger*. Amsterdam/Meppel (Boom), pp. 80-98
- Veen, R. van der (1997) *Een geregelde toekomst. Over veranderingen in de inrichting van het publieke domein*. Universiteit Twente, oratie.
- Veen, R.J. van der (2018) Grenzen aan de prijs van geneesmiddelen? In: L. Gunning-Schepers (ed.) *Heel de mens. Een leven lang zorgdilemma's*. Amsterdam University Press: 203-214
- Veen, R. van der (2023) Sturing van de arbeidsmarkt en van arbeidsparticipatie. Een (deels) bestuurskundige agenda voor de toekomst. In: T. Overmans, M. Honingh en M. Noordegraaf (red.) *Maatschappelijke bestuurskunde. Hoe verbindende bestuurskundigen (kunnen) inspelen op maatschappelijke vraagstukken*. Den Haag (Boom bestuurskunde)
- Veenhoven, R. (2019) *Metten van kennelijke welvaart met gelukkige levensjaren*. (pp. 1-6). Erasmus Happiness Economics Research Organization (EHERO). Advance online publication 53042108/2019d
- Viitanen, T. K. (2007). *Informal and formal care in Europe*. Discussion paper No. 2648. Bonn: The Institute for the Study of Labor.
- Visser, J. (1999) *Sociologie van het halve werk*. Amsterdam, UvA, oratie.
- Visser, J. en A. Hemerijck (1997) *A Dutch Miracle: job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*. Amsterdam (A.U.P.)
- Voogd, J. de en R. Cuperus (2021) *Atlas van Afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden*. Den Haag.
- Vrooman, C. (2016) *Meedoen in onzekerheid. Verwachtingen over participatie en protectie*. Universiteit Utrecht. Oratie.
- Watts, B. and S. Fitzpatrick (2018) *Welfare Conditionality*. Abingdon (Routledge)
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1987) *Activerend arbeidsmarktbeleid*. Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1990) *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90*. Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2017) *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2021) *Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak*. Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2023) *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*. Den Haag.
- Woltring, N. (2024) *De marktconforme verzorgingsstaat. Nederlands neoliberalisme in de lange jaren negentig*. Amsterdam (Boom)
- Young, M. (1958/1994) *The Rise of the Meritocracy*. London (Transaction Publishers)
- Zorginstituut Nederland (2018) *Verdringing binnen de Ziekenhuiszorg*. Diemen.

Eindnoten

- i In de jaren tachtig kreeg de gedachte van de activerende verzorgingsstaat in Nederland geleidelijk vorm. (WRR 1987,1990) Aanvankelijk richtte die zich sterk op activerend arbeidsmarktbeleid dat tot doel had de arbeidsparticipatie te verhogen. Geleidelijk ontwikkelde het denken over dit beleid zich naar een breder instrument: sociale investering. (Hemerijck, 2013) Sociale investering richt zich op het omgaan met nieuwe risico's door mensen, organisaties en gemeenschappen hiertoe beter uit te rusten. Het gaat dan om activerend arbeidsmarktbeleid, maar ook om kinderopvang, een leven lang leren, het afstemmen van werk en privé, brede verlofregelingen en meer. (Cantillon, 2016: 49) Dergelijke sociale voorzieningen moeten de capaciteiten en mogelijkheden van burgers en gemeenschappen vergroten en komt ook tegemoet aan de 'behoeften' op de arbeidsmarkt (*politics for markets*, Iversen and Soskice, 2015) Het idee van sociale investering, zoals dat bijvoorbeeld door Esping-Andersen (2002) is gepropageerd, is dat sociale investering naast sociale bescherming staat, niet dat het ervoor in de plaats komt. Tezamen vormen zij het fundament van een moderne verzorgingsstaat. Cantillon (2016: 57-59) laat zien dat in alle Europese verzorgingsstaten sociale investering vorm krijgt en tot nieuwe uitgaven leidt en ook dat zich gelijktijdig een daling in uitgaven voor klassieke vormen van sociale bescherming voordoet, zeker in Nederland.
- ii Voor deze geschiedenis zie: B. Mellink en M. Oudenampsen (2022). Ik zie meer hybriditeit in de Nederlandse ontwikkelingen in het sociaal beleid dan Woltring (N. Woltring, 2024). In tegenstelling tot Melling en Oudenampsen beschouw ik neo-liberalisme niet als de dominante stroom in dit hybride mengsel, dat echter varieert van beleidsterrein tot beleidsterrein en door de tijd.
- iii Zie ook P. Schnabel, *Zorgen over de verzorgingsstaat. Er was eens....* In: van den Berg et al., 2022: 49-66, die, in antwoord op de vraag of de verzorgingsstaat nog wel bestaat, antwoordt: "ja, en hij is groter dan ooit" (p. 49) maar hij heeft "wel veel van zijn glans verloren" (p. 58).
- iv Dit in tegenstelling tot Woltring, 2024: 152
- v Dit wordt bevestigd in de cijfers over de aard, de ontwikkeling en de hoogte van de collectieve uitgaven op langere termijn in Nederland en ook in andere Europese landen. (Cantillon, 2016: 49, 54-55)

- vi De inkomensongelijkheid in Nederland, gemeten in de Gini-coëfficiënt, laat een redelijk stabiele en in vergelijkend perspectief een redelijk gelijke verdeling van het inkomen zien. Dat wordt anders als we niet naar individuen kijken of wanneer we vermogens in de analyse betrekken. Dan worden de verschillen -op huishoudensniveau- veel groter. Maar, dan moeten we in Nederland ook rekening houden met het pensioeninkomen dat collectief is gespaard en in de pensioenfondsen is opgeslagen -een aanzienlijk vermogen van meer dan 1500 miljard euro- en dat gebeurt meestal niet. Als we dat wel doen neemt de ongelijkheid in vermogen weer aanmerkelijk af. Desalniettemin lijkt de vermogensongelijkheid in combinatie met de ontoegankelijkheid van de woningmarkt de ongelijkheid wel verder te vergroten.
- vii 'Immigratie en integratie', 'inkomen, welvaart en economie'; 'wonen en woningmarkt' scoren bijna even hoog, tussen de 30 en 40%, en 'klimaat en milieu' en 'gezondheids- en ouderenzorg' scoren lager, rond de 20%. In de loop der jaren benoemen Nederlanders ook steeds meer zaken als een belangrijk maatschappelijk probleem, maar wat men als probleem ervaart varieert. (SCP, 2023: 23) Het meest stabiel worden als probleem ervaren: de wijze waarop we samenleven, en dat betreft dan: onverdraagzaamheid, gebrek aan saamhorigheid, asociaal gedrag en de ik-cultuur, en het functioneren van de politiek, die niet luistert, te veel belooft, te weinig waarmaakt of te veel regels stelt. (SCP, 2023: 23)
- viii In deze analyse ga ik er vanuit dat hybriditeit een gegeven is. Er zijn andere benaderingen mogelijk waarin hybriditeit niet als gegeven wordt beschouwd. Niet of in ieder geval veel minder hybride stelsels zijn bijvoorbeeld een basisinkomen, een vorm van *negative income tax* of een ministelsel. Ik neem echter de hybriditeit als gegeven omdat het sociaal-economisch beleid nu eenmaal het resultaat is van politieke compromissen, zoals dat ook geldt voor het gehele stelsel van de verzorgingsstaat, zeker voor de Nederlandse verzorgingsstaat.
- ix Vrooman (2016: 10) constateert in 2016 een daling van 34% in de inkomenszekerheid van de beroepsbevolking sinds 1980, maar wanneer we naar de bevolking van 18+ kijken resteert een daling van 10% vanwege de positieve tendens bij ouderen (65+).
- x Via de Wet Werk en Zekerheid en de Wet Arbeidsmarkt in Balans is getracht de zekerheid voor flexibel werkenden weer enigszins te verbeteren, en niet zonder resultaat (SEO, 2020; Vrooman, 2016: 13).

- xi Een deel van de ZZP'ers bevindt zich in een kwetsbare positie, met name in de sectoren horeca, sport en recreatie, en cultuur is het inkomen van ZZP'ers laag. (CBS, 2023a) Voor alle ZZP'ers geldt dat de sociale bescherming in geval van arbeidsongeschiktheid gering is en voor een groot deel van hen geldt dat ook voor de ouderdagsvoorziening.
- xii En deze wisselwerking is mede afhankelijk van de wijze van vormgeving van formele -georganiseerde- solidariteit. Zie verder: Bettio & Plantenga, 2004; Timmermans et al., 2007; Viitanen, 2007.
- xiii Het ongenoegen waar Vrooman hier over schrijft is breder dan ik hier aan de orde stel. Het gaat in deze cijfers ook om onvrede vanwege religieuze verschillen, over de Europese Unie en 'de elite'. Voor nu gaat het mij om de verschillen tussen de groepen. (Vrooman, 2016: 18-20)
- xiv De Nederlandse verzorgingsstaat kent universele regelingen als de AOW, de kinderbijslag of de Zorgverzekeringswet, daarnaast staan sociale verzekeringen die al minder universeel zijn, want alleen voor werknemers, en sociale voorzieningen en toeslagen die zeer selectief zijn. Skocpol (1995) typeerde deze mix van beleidsinstrumenten als *targeting within universalism*, volgens haar de beste strategie om steun te krijgen van de middenklasse voor arrangementen die ook of vooral ten goede komen aan de kwetsbaarste groepen.
- xv Waar selectieve vormen van beleid het risico lopen dat ze de solidariteit kunnen ondermijnen, kunnen meer universele voorzieningen solidariteit versterken, omdat het profijt meer gespreid is en ook de middenklasse, de belangrijkste financier van de verzorgingsstaat, daarmee profijt heeft van voorzieningen. (Marchal and Marx, 2024: 194; 239-240) Maar ook hier is weer een omgekeerd effect aanwijsbaar: wanneer voorzieningen terecht komen bij mensen die ze niet echt nodig hebben, terwijl er tegelijkertijd mensen zijn die ze harder nodig hebben, kan dat de steun voor universele voorzieningen weer ondermijnen. In de discussie over de kinderbijslag in Nederland zijn beide mechanismen goed zichtbaar.
- xvi Zowel door de Belastingdienst, door het Ministerie als door de bestuursrechter werd, volgens de parlementaire commissie die hier onderzoek naar deed, het evenredigheidsbeginsel geschonden. Aanvankelijk -al in 2011- beriep de afdeling bestuursrecht van de Raad van State zich op het feit dat de wet geen ruimte liet voor afwijking van de alles of niets aanpak. Later -in 2019- komt men daarop terug. In een analyse van deze omslag stelt Marseille dat hij niet heeft kunnen vaststellen waarom de afdeling dacht geen beleidsvrijheid te hebben. (Aangehaald in het verslag van de Parlementaire Commissie 2020: 129/132, bijlage 2)
- xvii In het Parlementair onderzoek naar Uitvoeringsorganisaties, '*Klem tussen balie en beleid*' stelt de commissie dat het vaak goed gaat (zie ook: Staat van de uitvoering, 2022), maar dat een deel van de burgers (20% zo schat men in) klem komt te zitten in het contact met de overheid. Men spreekt in deze gevallen over 'verlies van de menselijke maat' en zoekt hier de oorzaken van in complexe wetgeving, in verwaarlozing van de uitvoering door politiek en bestuur en in het feit dat signalen dat er in de uitvoering iets misgaat niet worden niet opgepakt. Deze analyse wordt breed gedeeld, Zie bijvoorbeeld: Rekenkamer 2022.
- xviii Informatie moet door alle partijen op een gelijkwaardige wijze worden verzameld en ter beschikking gesteld worden aan de regievoerende partij. Anders geformuleerd: de informatie-infrastructuur is een centraal onderdeel van de regie, maar is dat in de praktijk niet. Zo komt -bijvoorbeeld- een voor iedereen bruikbaar Elektronisch Patiëntendossier maar niet goed van de grond en werken gemeenten al jaren met verschillende IT-systemen.
- xix In het huidige debat over het sociaal beleid, bijvoorbeeld de zorg voor ouderen, neemt het idee van samenwerking tussen verschillende domeinen, bijvoorbeeld tussen de zorg, het sociale domein en de maatschappelijke ondersteuning, een belangrijke plaats in. De mogelijkheid tot samenwerking vraagt om een goede regie, ruimte voor decentrale overheden en om een centraal georganiseerde informatievoorziening. Samenwerkende partijen moeten budgetten kunnen samenvoegen en over en weer informatie kunnen uitwisselen. Onder de huidige omstandigheden is dat vaak niet mogelijk, waardoor initiatieven tot samenwerking op dit terrein vaak stranden. (zie bijvoorbeeld Schuurmans et al., 2021)

- xx Universele arrangementen, als het basisinkomen, hebben het voordeel van de eenvoud. Het nadeel is de hoge prijs. (CBS/SCP, 2020) Alle burgers hebben er recht op en dat recht is individueel. Dat maakt niet alleen de prijs hoog, maar heeft ook -afhankelijk van de vormgeving van het basisinkomen- onvermijdelijk ongewenste gevolgen voor de wijze van herverdeling: er gaan in vergelijking met bestaande verzorgingsstaatstelsels middelen van kwetsbare groepen naar beter gesitueerden. (Boone et al., 2018) De vraag is ook hoe 'duurzaam' de eenvoud van universele arrangementen is. Om bij het voorbeeld van het basisinkomen te blijven, als de maatschappelijke verantwoordelijkheid voor burgers 'beperkt' blijft tot een basisinkomen zullen er onvermijdelijk aanvullende regelingen gaan ontstaan -publiek en privaat- om het basisinkomen aan te vullen of kwetsbare groepen van aanvullende voorzieningen te voorzien. (Van der Veen, 1992) Het eindresultaat is dan een basisinkomen, aangevuld met een scala aan private verzekeringen en publieke, selectieve voorzieningen. En, ten slotte, net als selectieve voorzieningen incentives creëren, doen universele voorzieningen dat ook. Een basisinkomen lijkt, afhankelijk van de vormgeving, onvermijdelijk een negatief effect te hebben op de prikkel om te gaan werken. (Marchal and Marx, 2024: 218-220; CPB/SCP, 2020) Kortom, de tegenstelling tussen selectief en universeel is een schijntegenstelling. In de praktijk van het sociaal-economisch beleid gaat het onvermijdelijk om mengvormen -*layering*- waarin we de voor- en nadelen van beide vormen zo goed mogelijk moeten afstemmen op de specifieke problemen waar het beleid zich op richt. Verder lijken ook de tegenstrijdige mechanismen die uit de politieke sociologie naar voren komen voor een slimme combinatie te pleiten. Zoals ook Marchal en Marx hun studie afsluiten: "There are 'successful' targeted programmes, especially within more comprehensive welfare systems." (Marchal and Marx, 2024: 192; ook: Aerts, Marx a.o. 2023)
- xxi Pierson's theorie van *New Politics* laat zien hoe moeilijk het is om bestaande beleidsprogramma's en -structuren te veranderen en welke mechanismen daarin een rol spelen. (Pierson 1996, 2000) In Boon, B., L. Bovenberg et al. (2017) heb ik dat toegepast op de herziening van het pensioenstelsel.



Fotografie: Christiaan Krouwels

Romke van der Veen (1958) neemt met deze rede afscheid van de Erasmus Universiteit waar hij als hoogleraar Sociologie van arbeid en organisatie werkzaam was vanaf 2004. Daarvoor was hij als hoogleraar Bestuurssociologie verbonden aan de Universiteit Twente en eerder aan de universiteiten van Leiden en Utrecht als universitair (hoofd)docent bij de vakgroepen sociologie, bestuurskunde en algemene sociale wetenschappen. Hij promoveerde in 1990 op het proefschrift *De sociale grenzen van beleid. Een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*. Hij was in die tijd verbonden aan het onderzoekscentrum Sturing en Samenleving, later Recht en Beleid, van de juridische faculteit Leiden. Naast zijn werk aan de universiteit was hij ook actief in het professionele domein, onder andere als voorzitter en bestuurslid van de Nederlandse Vereniging voor Maatschappij- en Cultuurwetenschappen, van het Nederlands Instituut voor Sociale Zekerheid, van het Nederlands Genootschap voor Sociale Zekerheid en van het Kennisplatform Werk en Inkomen. Verder was hij in een beleidsadviserende rol actief onder andere als voorzitter van de Toetsingscommissie Wet Werk en Bijstand, bij het Zorginstituut Nederland als voorzitter van de Adviescommissie Pakket en als kroonlid van de Sociaal-Economische Raad.

In *Onbemind en Overvraagd?* staat de ontwikkeling van het sociaal-economisch beleid in Nederland centraal. Dat betreft onder andere de sociale zekerheid, de gezondheidszorg, het inkomensbeleid en het arbeidsmarktbeleid. Deze beschouwing start met de constatering dat er veel onvrede is over de rol van de overheid op deze terreinen en dat dat het vertrouwen in de overheid en het draagvlak voor het beleid ondermijnt. Om beter zicht te krijgen op wat er aan de hand is wordt eerst in retrospectief de ontwikkeling van het beleid geschetst. Vervolgens wordt gekeken naar de werking van dat beleid en wordt de vraag gesteld of dat de eerder geconstateerde onvrede verklaart. Hierbij staat het hybride karakter van het beleid centraal en de spanningen die dat in de praktijk met zich meebrengt. Voor een deel wordt de onvrede hierdoor veroorzaakt. Dat betreft bijvoorbeeld de wijze waarop marktwerking een plaats heeft gekregen in het beleid, de mate waarin de meest kwetsbare burgers bescherming ervaren en de uitvoering en handhaving van het beleid. Maar er is meer aan de hand. Ook de turbulente, snel veranderende maatschappelijke, politieke en economische omgeving heeft een grote invloed op hoe het beleid wordt ervaren en daarmee op het draagvlak voor beleid. Deze rede focust daarbij op *hoe* het beleid wordt uitgevoerd en wat dat voor gevolgen heeft voor de relatie burger-overheid. Met een overdenking van de vraag hoe de relatie burger-overheid verbeterd kan worden sluit deze rede af.