



Ellen Boleij

Een draad in het weefsel

Overheidsbeleid maken
met Hannah Arendt

Ellen Boleij

Een draad in het weefsel

Overheidsbeleid uitvoeren
met Hannah Arendt

ISVW UITGEVERS

‘Kein Mensch hat das Recht zu gehörrchen.’¹

‘Wir fangen etwas an; wir schlagen unseren Faden in ein Netz der Beziehungen. Was daraus wird, wissen wir nie. (...) dieses Wagnis [ist] nur möglich (...) im Vertrauen auf die Menschen. Das heißt (...) in einem (...) Vertrauen in das Menschliche aller Menschen. Anders könnte man es nicht.’²

Hannah Arendt

‘Justice is what love looks like in public.’³

Cornel West

Inhoud

Vooraf	Tijd voor tegendraads uitvoeren van overheidsbeleid	9
I	Inleiding: Werk in uitvoering	13
	Voor wie is het uitvoeren van overheidsbeleid bedoeld?	15
	Wie voert overheidsbeleid uit?	17
	Geloofwaardigheid: uitvoeren van overheidsbeleid in vier dimensies	19
	Werk in uitvoering	24
	De fundamenten van geloofwaardig uitvoeren van overheidsbeleid	26
	Mensenwerk: inspiratie en kwaliteit in werk en beroep	28
	Waarden-vol uitgangspunt: menselijke waardigheid	30
	Aanpak	31
II	De wereld van regels	35
	De juridische dimensie: De politiek kiest, de wetgever bepaalt en de uitvoering doet	37
	Het algemeen belang	39
	De rechtsstaat en het legaliteitsbeginsel	40
	Behoorlijk uitvoeren van overheidsbeleid	42
	Spanning tussen uniformiteit, gelijkheid en het individuele geval	43
	Drie manieren van kijken naar recht	44
	Eenvoudig of niet: drie soorten beslissingen	48
	De rationeel-technische dimensie: Over management en bureaucratie	51
	Het Anglo-Amerikaanse model	52
	Het Rijnlandse model	54
	Bureaucratie: machine, inktvis of samenwerken	55
III	Hannah Arendt: zorg voor de wereld en het weefsel van menselijke betrekkingen	61
	Leven en context	64
	Het actieve leven: de menselijke activiteiten	67
	De publieke, private en sociale sfeer	72
	De politiek en het politieke	74
	Goede overheid: het politieke en de relatie met bureaucratie	76
	Het uitvoeren van overheidsbeleid en drie vormen van oordelen	81

	Acht aspecten van oordelen in de geest van Hannah Arendt	87
	Feiten en rationele overwegingen	88
	Zin en betekenis	89
	Persoonlijke integriteit	90
	Verantwoordelijkheid	93
	Communiceren en gemeenschappelijkheid vormen	93
	Niet-rationele overwegingen, gevoel en zintuigen	95
	Stilte en sprakeloosheid	97
	Een <i>open mind</i>	98
IV	Inspiratie in werk en beroep: een kwestie van doen	101
	Spiritualiteit	104
	De kunst van het maken van onderscheid	107
	Vier actuele perspectieven van onderscheid maken	113
	Elisabeth Hense: maatschappelijke initiatieven en het maken van onderscheid	114
	Charles Taylor: volheid en kwaliteit van leven in onze seculiere tijd	118
	Gabriël van den Brink: over de paradox in de polder	124
	Margaret Archer: hoe jonge mensen beslissen in zaken die er echt toe doen	129
V	Werk aan de winkel: geloofwaardig uitvoeren van overheidsbeleid met Hannah Arendt	137
	Feiten en rationele overwegingen	139
	Zin en betekenis	144
	Persoonlijke integriteit	148
	Verantwoordelijkheid	150
	Communiceren en gemeenschappelijkheid	153
	Niet-rationele overwegingen, gevoel en zintuigen	155
	Stilte en sprakeloosheid	159
	Een <i>open mind</i>	160
	Overheidsbeleid uitvoeren met Hannah Arendt: een draad weven in het weefsel	163
VI	Wat levert het op? Een waarde vrije vraag en een waardevol antwoord	171
	Coda	181
	Nawoord	185
	Verder lezen, kijken, luisteren	187
	Noten	191

Vooraf

Tijd voor tegendraads uitvoeren van overheidsbeleid

Het is februari 2020. In de krant lees ik dat de Tweede Kamer een parlementair onderzoek instelt naar in opspraak geraakte uitvoerende overheidsinstanties. De uitvoering van overheidsbeleid is niet op orde, mensen komen in de knel. De Kamer wil weten hoe het komt dat goed bedoelde wetgeving zo verkeerd uitpakt.⁴

Het bericht in de krant doet me denken aan een film die ik een paar jaar geleden zag. De film *I, Daniel Blake* gaat over een man die door omstandigheden zijn werk verliest en een uitkering aanvraagt bij de sociale dienst in Engeland. Een aanvraag kan hij alleen digitaal indienen. Daniel heeft nog nooit een computer aangeraakt. Hij probeert te voldoen aan de eisen die aan hem worden gesteld, maar zonder succes. Hij krijgt te maken met een ondoordringelijke overheid. Beetje bij beetje raakt Daniel aan lager wal. Uiteindelijk overleeft hij zijn aanvaring met de bureaucratie niet.⁵

In de film worden gewone mensen vermalen door een systeem, dat ooit bedoeld was om behulpzaam te zijn. Wat Daniel overkomt in de film is wat veel mensen ervaren wanneer zij in aanraking komen met een bureaucratische organisatie. Daniel komt in de knel, maar niet alleen hij. Ook medewerkers van de sociale dienst worden in hun functioneren beperkt door de organisatie. Een medewerker die Daniel wil helpen met de computer wordt teruggefloten door haar teammanager. Het is niet de bedoeling 'klanten' te helpen: die moeten zelfredzaam zijn. De teammanager zelf is ook de dupe. Zij zit klem tussen haar medewerkers en het hoger management. De directie is vooral geïnteresseerd in het halen van *targets* en is niet altijd op de hoogte van wat er op de werk-

vloer speelt. Al even pijnlijk is het om te zien hoe sommige medewerkers in de film een masker dragen, het masker van ‘de functionaris’. Zij verschuilen zich achter de regels. Zij herhalen onverstoort regels en eisen waarvan zij weten dat die voor de mensen tot problemen leiden.

De regels zijn onoverzichtelijk en complex geworden. Er komen steeds meer regels bij, regels stapelen zich op. Kan het ook anders? Hoe kunnen regels beter aansluiten bij wat mensen nodig hebben? Hoe voer je overheidsbeleid uit, met oog voor de mensen voor wie het bedoeld is?

Ik ga op zoek naar hoe het anders kan. Dit boek is een neerslag van mijn zoektocht. Ik geef geen lijstje met snelle oplossingen, geen *tips and tricks*. Ik bied een instrument om mee af te stemmen, een kompas om je koers te bepalen. Ik ga de diepte in, op zoek naar fundamenten, naar de basis waarop we geloofwaardig uitvoeren van overheidsbeleid kunnen bouwen.

Dit boek is bedoeld voor mensen die begaan zijn met het reilen en zeilen van onze samenleving. Mensen die geïnteresseerd mediaberichten volgen en zich afvragen waarom er dingen mis gaan bij het uitvoeren van overheidsbeleid. Mensen die, net zoals ik, denken dat het beter kan en moet.

Meer speciaal is het boek bedoeld voor mensen die in hun dagelijks werk overheidsbeleid uitvoeren. Mensen die meestal heel bewust kiezen voor werk met en voor mensen, werk in dienst van het algemeen belang. Deze mensen werken in een breed scala van organisaties, bij gemeenten, bij ministeries en uitvoerende organisaties zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) of het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Mensen die juridisch werk doen, maar evengoed politiemensen, thuiszorgmedewerkers en hulpverleners. Mensen die in hun dagelijkse werk aan den lijve ondervinden dat de regels schuren met de mensen voor wie die regels zijn bedoeld. Betrokken mensen die deel uit willen maken van een samenleving waarin de Daniel Blakes van deze wereld worden gehoord.

Niemand overziet het complexe systeem van regels nog. Niemand kan het bevatten en toch is – bij elke misstand – de eerste reactie om regels aan te scherpen en protocollen te verbeteren. Om uit het slop te komen verwachten we heil van automatisering. We lijken meer vertrouwen te hebben in digi-instrumenten dan in de kracht van mensen. De

wereld van regels vaart er wel bij, de menselijke maat verdwijnt uit beeld. We raken van de wal in de sloot. Acceptatie van overheidsbeleid staat onder druk en de kloof tussen overheid en burger wordt niet kleiner.

De politiek onderkent de problematiek inmiddels. Een parlementair onderzoek moet helder maken waarom uitvoerende overheidsorganisaties, die het eerste contact tussen overheid en burger zijn, onbereikbaar, anoniem en weinig behulpzaam zijn. Ook het kabinet vindt dat uitvoerende instanties ‘op orde moeten zijn’. Het onderzoek moet voor de verkiezingen van 2021 inzicht geven in de vraag hoe de goede bedoelingen van de wetgever ontsporen en aanbevelingen doen waarmee de volgende regering aan de slag kan gaan.⁶ Ook de Nationale ombudsman zet het thema op de agenda en wil bereiken dat de overheid in haar contacten met de burger in 2030 open, eerlijk en direct is.⁷

Meestal zien we de overheid als anoniem en op afstand staand. Maar klopt dit wel helemaal? Wie voert overheidsbeleid eigenlijk uit?

Het uitvoeren van overheidsbeleid ligt niet alleen in de handen van directies, managers en beleidsmakers ‘ver weg, in Den Haag’. Heel veel mensen zijn, als professional en als medewerker, betrokken bij het uitvoeren van overheidsbeleid. Diezelfde mensen zijn daarnaast ook nog eens burgers en staan midden in de samenleving. We hebben allemaal een rol te spelen bij het functioneren van onze samenleving. Wat kunnen we zelf doen? Wat kunnen wij, als medewerkers en professionals betrokken bij de uitvoering van overheidsbeleid, zelf aanpakken?

Tijd om het roer om te gooien, tijd voor tegendraads uitvoeren van overheidsbeleid. Op weg naar geloofwaardig uitvoeren van overheidsbeleid.

I Inleiding

Werk in uitvoering

Is het voorbeeld van Daniel Blake in de film in de Nederlandse situatie herkenbaar? Of is het nogal overdreven? Voor veel gezinnen in ons land is het verhaal van Daniel niet vergezocht.⁸ Zij werden in de afgelopen jaren van het kastje naar de muur gestuurd. De Belastingdienst merkte hen aan als fraudeur, zonder dat zij te horen kregen waarop dit gebaseerd was. De Dienst vorderde toeslagen voor kinderopvang terug, vaak verhoogd met boetes. De gezinnen belandden in een financiële nachtmerrie, met ingrijpende gevolgen voor hun persoonlijke leven. Rechtszaken en inspanningen van de Nationale ombudsman mochten niet baten. Volksvertegenwoordigers spanden zich in om duidelijkheid te krijgen. In het najaar 2019 stelde een speciale commissie vast dat er binnen de Belastingdienst, afdeling Toeslagen, sprake was van institutionele vooringenomenheid. Zij focuste structureel op *zero tolerance* fraudebestrijding.⁹ Fraude onderzoeken en misbruik bestrijden zijn zonder twijfel onderdeel van de taak van de uitvoerende overheid, maar zeker bij het uitvoeren van dit soort activiteiten is het belangrijk dat je als medewerker het contact met de mensen om wie het gaat niet verliest.

Arre Zuurmond, ombudsman van de gemeente Amsterdam, legt de vinger op de zere plek met zijn uitspraak dat het erop lijkt 'dat ambtenaren als ze op kantoor komen bij de ingang hun hart en hersenen afleggen en dan meedraaien in een systeem en gedachteloos hun werk doen, zonder erbij stil te staan wat ze aan het doen zijn, waarom en of dat het goede is'. Zuurmond verhaalt van mensen die hun kind, dat dood ter wereld was gekomen, wilden aangeven bij de burgerlijke stand van de gemeente. Bij de balie van het gemeentehuis bleek dat dit onmogelijk

Onze democratische rechtsstaat heeft het niet gemakkelijk. Burgers herkennen zich niet in overheidsbeleid, de sociale zekerheid is uitgekleed, schuldenproblematiek rijst de pan uit. Regels zijn door niemand meer te overzien en toch zien we bij elke misstand dat de eerste reactie is om regels aan te scherpen. We raken van de wal in de sloot, en de kloof tussen overheid en burger wordt niet kleiner.

Tijd om het roer om te gooien. Gelukkig kunnen we hoop putten uit Arendts optimistische principe van nataliteit, het vermogen van mensen om te denken, te handelen en opnieuw te beginnen. Wanneer mensen zich verenigen rond een gemeenschappelijk doel kunnen zij een wereld bouwen, een plaats waar het goed leven is voor alle mensen, óók voor de generaties na ons.

In dit boek gaat Ellen Boleij op zoek naar wat nodig is voor een geloofwaardige overheid. Een overheid die staat voor alle burgers, vooral voor mensen die in een afhankelijke positie verkeren, zoals in het sociale domein en in de zorg.

