

Grip zonder zelfreflectie

De ironie van beleidsadviezen

Sharon Stellaard*

Inleiding

Hoewel het WRR-rapport *Grip* serieus is bedoeld, bevat de publicatie bij nader inzien de nodige ironie. ‘Grip’ verwijst naar de mate waarin mensen door eigen handelen gewenste uitkomsten kunnen bereiken en ongewenste uitkomsten kunnen voorkomen. Het rapport redeneert vanuit het perspectief van de individuele burger en adviseert de overheid om het beleid meer te richten op het vergroten van de grip van burgers. Dat is van belang voor een goed functionerende democratische rechtstaat (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2023, 11-13). Voorzodat de overheid echter aan zo’n rol toekomt, is reflectie nodig op de vraag of zijzelf wel over voldoende grip beschikt. Er is alle reden om optimisme daarover te temperen, en volgens mij had het gedragswetenschappelijke perspectief dat de WRR inneemt dan ook gericht moeten zijn op het overheidsfunctioneren.

Het pleidooi voor deze omkering komt voort uit mijn promotieonderzoek *Boemerangbeleid* (Stellaard, 2023). In deze studie, waarin een halve eeuw hervormingsbeleid op het gebied van passend onderwijs en jeugdzorg wordt gereconstrueerd, is gekeken naar de effectiviteit van het beleid in het behalen van de gewenste resultaten en het vermijden van ongewenste effecten. De conclusie is dat het beleid op beide fronten tekortschiet. Sterker nog, de ongewenste gevolgen leiden telkens tot nieuwe hervormingen, terwijl de beleidsinhoud en verwachtingen vrijwel onveranderd blijven. Hierdoor ontstaat een vicieuze feedbackloop: de hervormingen werken averechts, waardoor de problemen toenemen en er sneller nieuwe hervormingen worden doorgevoerd. *Boemerangbeleid* legt patronen bloot die inzicht bieden in dit vicieuze proces en roept politiek en bestuur op tot reflectie. Het doorbreken van patronen vergt immers dat men begrijpt hoe ze ontstaan en wat ze in stand houdt.

De bevindingen in mijn dissertatie staan niet op zichzelf. In februari 2023 verscheen het verslag van de parlementaire enquêtecommissie Aardgaswinning Groningen, ‘Groningers boven gas’, en in september en oktober waren de openbare verhooren van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en dienstverlening te zien op televisie. Deze verhooren moesten de achterliggende oorzaken van het toeslagenschandaal belichten nadat de feiten in 2020 in kaart waren gebracht door de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslagen. De rode draad in deze onderzoeken is dat ze dieperliggende patronen van beleidsfalen blootleggen, en de verwoestende gevolgen ervan voor kwetsbare burgers. Tegen deze ach-

* Dr. Sharon Stellaard is als scientist-in-residence verbonden aan de gemeente Amsterdam.

tergrond is de focus van het WRR-rapport op de individuele burger ironisch te noemen. In dit essay zal ik deze spanning verder uitdiepen.¹

Cruciale inconsistenties

Grip bevat enkele opmerkelijke inconsistenties die de centrale argumentatie van het rapport ondermijnen. De WRR, die in 1976 werd opgericht om de regering te adviseren over sectoroverstijgende beleidsvraagstukken vanuit een langetermijnperspectief, noemt in *Grip* zelf ook meerdere van deze vraagstukken. Het is echter opvallend dat hierbij impliciet wordt erkend dat de overheid er, door haar eigen handelen, niet in slaagt de gewenste uitkomsten te realiseren. Dit wordt bijvoorbeeld duidelijk uit de opmerking dat beleidsmakers al decennia proberen met allerlei preventieprogramma's de kloof in gezondheid tussen mensen met een hoge en lage sociaaleconomische status te verkleinen, maar tot nu toe met weinig resultaat (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2023, 16).

De WRR laat de vraag liggen of de overheid zelf wel voldoende grip heeft, terwijl er alleen al in het rapport meerdere passages zijn die aanleiding geven om daaraan te twifelen. Zo zien burgers een opeenstapeling van crises, zoals de woningnood en de stikstofproblemen, en hebben zij het gevoel dat de nationale politiek niet langer bij machte is om deze problemen effectief aan te pakken (p. 21-22). Deze inconsistentie wordt door de auteurs niet opgemerkt, waardoor ook de implicaties ervan onbesproken blijven. De WRR waarschuwt immers dat het vragen om problemen is wanneer mensen veel onzekerheid ervaren zonder reële mogelijkheden tot persoonlijke controle. In het rapport wordt herhaaldelijk gewezen op de risico's die dit kan opleveren voor het functioneren van de democratische rechtsstaat (p. 26):

'Er zijn serieuze aanwijzingen dat de combinatie van onzekerheid en gevoelens van machteloosheid kan leiden tot beelden en overtuigingen waar een democratie niet altijd beter van wordt. Daarbij gaat het om meer "wij-zij" denken, een grotere voorkeur voor "sterke leiders" die het niet zo nauw nemen met de democratische regels (...).'

Maar wat betekent het nu als we het woord 'mensen' vervangen door politici en ambtenaren? Dat zijn natuurlijk ook mensen, maar dan met de macht, middelen en mogelijkheden om hun denkbeelden en overtuigingen om te zetten in beleid. Dit brengt mij terug bij de verslagen van achtereenvolgens de parlementaire enquête-/onderzoekingscommissies Kinderopvangtoeslag (*Ongekend onrecht*, 2020), Aardgaswinning Groningen (*Groningers boven gas*, 2023) en Fraudebeleid en dienstverleningsorganisaties (*Blind voor mens en recht*, 2024). Het is onmogelijk om binnen het bestek van dit artikel ook maar enigszins recht te doen aan de inhoud van deze rapporten. Tabel 1 dient dan ook slechts ter onderbouwing van het argument dat de door de WRR geschetste risico's allesbehalve denkbeeldig zijn. De tabel toont citaten uit deze verslagen waarin passages zijn gecursiveerd die zowel het gebrek

aan grip bij de overheid blootleggen alsmede het feit dat politici en ambtenaren het niet zo nauw nemen met de democratische regels.

Tabel 1 *Patronen in beleidsfalen*

Rapport	Pagina	Citaat
Ongekend onrecht, 2020	7-8	<i>De commissie constateert dat bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden. Dit verwijt treft niet alleen de uitvoering – specifiek de Belastingdienst/Toeslagen – maar ook de wetgever en de rechtspraak. (...) Door deze optelsom van onvermogen om recht te doen aan het individu, hebben ouders jarenlang geen schijn van kans gehad.</i>
Groningers boven gas, 2023	32-83	<i>Nu is de gaswinning in Groningen uitgelopen op een ongekend systeemfalen, van zowel publieke als private partijen die hun plichten hebben verzaakt. Echte keuzes zijn te lang niet gemaakt en beslissers zijn te lang weggebleven van verantwoordelijkheden en risico's. Stelselmatig zijn de belangen van Groningers genegeerd bij de gaswinning.</i> <i>Op de dag dat het kabinet-Rutte IV wordt geïnstalleerd (...) wordt ook de subsidieregeling Verduurzaming en Verbetering Groningen opengesteld. (...). Het is een beschamende vertoning, die lange rijen, zeker omdat diverse partijen al op voorhand gewaarschuwd hebben voor het tekortschietende budget en de gevolgen die dat zal hebben voor de toekenning van subsidies. Deze beschamende vertoning is des te erger omdat zij past binnen een patroon van voortdurende beloften die niet kunnen worden waargemaakt en goede bedoelingen die in de praktijk verkeerd uitpakken.</i>
Blind voor mens en recht, 2024	12	<i>De commissie concludeert dat in een verhard politiek en maatschappelijk klimaat de drie staatsmachten blind zijn geweest voor mens en recht. Hierdoor zijn levens van mensen vermorzeld. De commissie vindt het pijnlijk dat juist het systeem van sociale zekerheid en toeslagen, dat bedoeld is om mensen te ondersteunen, diezelfde mensen in de vernieling heeft geholpen. Het kabinet en het parlement hebben gefaald, de uitvoering heeft onrechtmatig gehandeld en de rechtspraak is tekortgeschoten in het bieden van bescherming aan mensen. Hierdoor zijn grondrechten van mensen geschonden en is de rechtsstaat terzijde geschoven. Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat hier verschillende patronen aan ten grondslag liggen, die tot op de dag van vandaag nog niet zijn doorbroken.</i>

Deze recente parlementaire enquêtes tonen aan dat de belangen van burgers structureel zijn genegeerd door het parlement, terwijl de WRR paradoxaal genoeg in zijn rapport ten aanzien van de schaduwzijde van burgerparticipatie opmerkt (p. 160): ‘bepaalde groepen burgers zijn meer gebaat bij een goed functionerende representatieve democratie met competente volksvertegenwoordigers die effectief voor hun belangen opkomen’. Dit advies gaat geheel voorbij aan het feit dat juist het falen van deze volksvertegenwoordigers om effectief voor hun belangen op te komen, de kern van het probleem vormt. Dat herhaaldelijk wordt aangegeven dat er sprake lijkt te zijn van een patroon, maakt dit des te urgenter om te problematiseren.

Zoals reeds aangegeven, komt de oproep tot kritische reflectie op patronen ook naar voren in mijn langetermijnanalyse van het jeugdzorg- en passend onderwijsbeleid (Stellaard, 2023). Daaruit bleek dat het wetgevingsproces zich voornamelijk richt op het reageren op symptomen, zonder ruimte voor kritische reflectie waarbij de onderliggende aannames worden geanalyseerd. In plaats daarvan wordt er een voorkeur waargenomen voor eenvoudige oorzaak-gevolgrelaties, waarbij telkens met dezelfde aannames wordt gereageerd op de gevolgen van ineffectief beleid, zonder de structurele of systeemfouten aan te pakken die ten grondslag liggen aan het probleem. Het zijn bevindingen die opmerkelijk veel overeenkomen met die van Josine Teeuw (2023). Zij promoveerde, net als ik, op een langetermijnanalyse van het rijksbeleid vanaf de jaren zeventig en constateerde ‘grabbeltonbeleid’ op het terrein van volkshuisvesting en de thuiszorg. De scheidslijn tussen wetgeving als oplossing en als oorzaak van maatschappelijke problemen wordt in beide studies steeds diffuser.

Een bron van onbehagen en discutabele beelden

Hoewel er niets mis is met de gekozen gedragswetenschappelijke benadering en de koppeling tussen het gebrek aan grip en de risico's voor de democratie, ligt de beperking ervan in het door de WRR gekozen perspectief. Door de focus op het hier en nu van de individuele burger in plaats van op de lange termijn in het regeringsbeleid leest *Grip* zelf voor mij als een bron van onbehagen en discutabele beelden. Toch blijft de gedragswetenschappelijke insteek waardevol en biedt hij belangrijke inzichten. Mijn advies sluit daarom aan bij dat van de WRR, maar richt zich op de overheid: wie zijn omgeving effectief wil beïnvloeden, moet allereerst zijn eigen gedrag kunnen reguleren.

Noot

- 1 Met dank aan de redactie voor de behulpzame feedback bij de opbouw van dit betoog.

Literatuur

- Stellaard, S.D. (2023). *Boemerangbeleid: Over aanhoudende tragiek in passend onderwijs- en jeugdzorgbeleid*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Teeuw, J. (2023). *Ik wil er niets van weten: hoe visie, kennis en tijd uit Den Haag verdwenen*. Hilversum: Uitgeverij Verloren.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020). Ongekend onrecht: Eindverslag van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. *Kamerstukken II*, 35510, nr. 4.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2023). Groningers boven gas: Eindrapport parlementaire enquête aardgaswinning Groningen. *Kamerstukken II*, 36210, nr. 3.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2024). Blind voor mens en recht: Eindrapport parlementaire enquête Fraudebeleid en dienstverleningsorganisaties. *Kamerstukken II*, 36320, nr. 4.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2023). *Grip: Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*. Den Haag: WRR.