

De mythe van de zelfredzame burger

Heeft u daar wel recht op?

De boodschap van de kabinetten-Rutte is dat de burger vooral zichzelf moet zien te redden. Wie dat niet kan, wordt bestraft. Alsof het gesternte voor iedereen even gunstig is.

door [Casper Thomas](#) beeld Aart-Jan Venema

25 oktober 2017

In Extraatjes voor de feestdagen, een kort verhaal van Anton Tsjechov, gaan de minder bedeelde inwoners van een provinciestad tijdens het orthodoxe paasfeest langs de deuren om geld op te halen, zoals ooit de Russische gewoonte was. Een van hen houdt bij hoeveel roebel hij op ieder adres ontvangt en wat hij daar te horen krijgt. Volgens mevrouw Perechudova op nummer 115 is het een burgerplicht om anderen te helpen. Generaal Brindin, haar buurman, staat onder luid gemopper een uiterst bescheiden bedrag af. Op nummer 113 woont een geleerde die zich als ‘man van de wetenschap’ afvraagt in hoeverre de armen zelf verantwoordelijk zijn voor hun lot.

Onze maatschappij lijkt in weinig op de Russische plattelandssamenleving die het decor van Tsjechovs verhalen vormt, maar we hebben deels dezelfde preoccupaties, zo blijkt. Het verantwoordelijkheidsvraagstuk is bij ons inmiddels het uitgangspunt van het sociaal contract tussen staat en burger geworden. De overheid biedt ondersteuning bij leven, werken en wonen, maar iedereen draagt de verantwoordelijkheid om voor zichzelf te zorgen. Voor wie te weinig heeft zijn er uitkeringen en toeslagen, maar pas nadat is voldaan aan de eis van zelfredzaamheid.

Een illustratie hiervan komt uit het regeerakkoord van het scheidende kabinet-Rutte II. ‘Wie buiten eigen schuld toch niet aan het werk komt, heeft de zekerheid van een uitkering op ten minste het bestaansminimum’, zo opende de paragraaf over sociale zekerheid. Een weinig opzienbarende formulering, die tegelijk een stellige overtuiging weergeeft: er is een groep die zelf ‘schuld’ – een zwaar woord – heeft aan hun onfortuinlijke omstandigheden. De omslag naar een ‘participatiesamenleving’, aangekondigd door het vorige kabinet, lijkt inmiddels voltooid. In het nieuwe regeerakkoord komt de term ‘verzorgingsstaat’ niet voor en ligt de nadruk op eigen initiatief.

Het zijn tekenen dat we leven in het ‘tijdperk van verantwoordelijkheid’. Dat etiket is afkomstig van Yasha Mounk, politiek wetenschapper aan Harvard University en auteur van het boek *The Age of Responsibility*. Daarin laat Mounk zien hoe ‘individuele verantwoordelijkheid’ een centraal begrip in ons morele vocabulaire is geworden. Het vormt een ijkpunt in onze debatten over rechtvaardigheid en het fungeert als toetssteen voor concreet beleid. Als er één ding is dat de politieke cultuur van onze welvarende samenlevingen kenmerkt, dan is het de diepgewortelde overtuiging dat mensen zelf kunnen worden aangesproken op wat er in hun eigen bestaan voorvalt, concludeert hij.

Om het ideaal van zelfredzaamheid overeind te houden heeft de overheid een ingewikkelde dubbelrol aangenomen. Aan de ene kant is ze een steunpilaar voor wie het financieel krap heeft en tegelijk is ze een strenge ouder die beoordeelt of er wel genoeg eigen kracht is

getoond. Pas als dat oordeel positief uitvalt, gaat de poort naar de verzorgingsstaat open. Wie naar binnen glipt zonder goedkeuring wordt bestraft. Zo moet worden voorkomen dat mensen gebruik proberen te maken van regelingen zonder daarvoor het recht te hebben verkregen. Op die manier is onze verzorgingsstaat tegelijk een beoordelingsstaat, met de overheid als arbiter die beslist of ieder individu wel genoeg eigen verantwoordelijkheid neemt.

In dat oordelen gaat het nog wel eens mis, zo blijkt. Neem het voorbeeld van mevrouw Jacobs, die in de WW zat en als zelfstandig ondernemer een pedicurepraktijk begon. Na anderhalf jaar kreeg ze een bericht van het uvw dat de wijze waarop ze haar gewerkte uren had geregistreerd niet volgens de voorschriften was. Behalve dat ze de daardoor te veel ontvangen uitkering moest terugbetalen, kreeg ze een dwangsom van drieduizend euro. Mevrouw Jacobs had eigen verantwoordelijkheid getoond. Ze was immers gaan ondernemen. Maar ze had op verkeerde wijze verantwoording afgelegd. En dus schoot de overheid in haar bestraffende rol.

Een geval als dit staat niet op zich. Onlangs deed de Nationale Ombudsman onderzoek naar gezinnen waar het kindgebonden budget was stopgezet op verdenking van onterecht betaalde uitkering. In driekwart van de bijna vierduizend onderzochte gevallen bleek dat vermoeden ongegrond. Het zijn voorbeelden van *Geen fraude, toch een boete*, zoals een rapport van de Nationale Ombudsman uit 2014 heet. De onderzoeken van deze instantie gaven de afgelopen jaren veel voorbeelden van een straffende overheid die zich vergist in haar oordeel: afgestudeerden die zich niet op tijd afmelden voor hun OV-jaarkaart en daardoor een schuld opbouwen, werkzoekenden die boetes krijgen omdat zij hun sollicitatiepogingen verkeerd doorgaven, gezinnen die honderden euro's kwijt zijn aan het incassobureau vanwege één gemiste betaling. Ook de casus van mevrouw Jacobs is afkomstig uit dat rapport.

Dit soort onderzoek maakt duidelijk waar de opdracht tot het dragen van eigen verantwoordelijkheid in de praktijk uit bestaat. In ruil voor ondersteuning moet ieder individu een kloppende administratie bijhouden, prompt reageren op berichten van de overheid en zelf in de gaten houden dat hij niet profiteert van hulp waar hij geen recht op heeft. Eigen verantwoordelijkheid betekent ook: goed overweg kunnen met digitale systemen, want contact met de overheid verloopt grotendeels online. Een hoge mate van geletterdheid is ook van belang om de tientallen regelingen voor ondersteuning en hun voorwaarden te begrijpen. Is de burger oplettend, vaardig en punctueel, dan reikt de overheid een hand.

En het is niet alleen de overheid die een opdracht tot zelfredzaamheid formuleert. Werkgevers, zo berichtte *de Volkskrant*, vinden dat hun personeel moet zorgen voor 'een gezonde levensstijl'. De zelfredzame burger moet ook constant vooruit denken. Een flexibele arbeidsmarkt gecombineerd met voortschrijdende robotisering betekent dat de baan of klus van vandaag morgen verdwenen kan zijn. Permanent bijscholen en netwerken dus zodat je over de juiste vaardigheden en contacten beschikt om op eigen benen te kunnen staan. De Duitse socioloog Hartmunt Rosa noemt dit 'sociale versnelling', een proces waarbij de toekomst steeds nadrukkelijker in het heden aanwezig is.

Is de burger oplettend, vaardig en punctueel, dan reikt de overheid een hand

Op het eerste gezicht lijkt dit allemaal niet meer dan logisch. Natuurlijk draagt de mens verantwoordelijkheid voor zijn eigen leven. Iets anders beweren zou maar een aansporing zijn tot achterover leunen en de hand ophouden. Maar in de praktijk blijkt de dagelijkse opgave van zelfredzaamheid voor een grote groep Nederlanders nauwelijks haalbaar. Op dit moment

zijn er in Nederland 1,3 miljoen huishoudens met problematische schulden. Nu kleeft aan het idee van schulden al snel een beeld van makkelijk geld uitgeven en leven boven je stand. Maar in haar recente rapport *Eenvoud loont* wordt dit beeld door de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving flink bijgesteld. De meeste betalingsachterstanden hebben te maken met huur, energierekeningen, zorgverzekeringspremies en belastingen. Honderdduizenden huishoudens zijn in de schulden geraakt door noodzakelijke interactie met het systeem van basisvoorzieningen.

Deze schulden-uit-noodzaak houden direct verband met de manier waarop de eis van zelfredzaamheid is geformuleerd. Schuld begint vaak met te veel ontvangen toeslag die moet worden terugbetaald of met een boete vanwege een administratieve vergissing – maatregelen die zijn bedacht om burgers tot eigen verantwoordelijkheid aan te sporen. Wat er vervolgens gebeurt, is wat de rvs een ‘escalatie van schulden’ noemt: kleine bedragen worden niet terugbetaald en via automatische verhogingen loopt de rekening snel op. Per gezin in het rood zijn er gemiddeld vijftien verschillende schuldeisers die aankloppen om betalingen te innen, waarvan het merendeel tot de overheid en de semi-publieke sector behoort. Opnieuw zien we hier de dubbelrol van de overheid: ze is tegelijk uitgifteloket en deurwaarder.

Dat de overheid zelfredzaamheid actief ingewikkelder maakt, blijkt ook uit een ander voorbeeld uit onderzoek van de Ombudsman: een alleenstaande ouder met schoolgaande kinderen, een deeltijdbaan, een aanvullende uitkering en een huurwoning krijgt inkomsten van twaalf verschillende instanties. In dit geval komen er tachtig betalingen per jaar binnen waarvoor achttien formulieren moeten worden ingevuld. Anders gezegd: wie steun zoekt bij de overheid wordt geplaatst in een doolhof van keuzes en bureaucratische vereisten. Een verkeerde afslag kan leiden tot boetes en meer schulden.

Ook de groepen die niet direct voor de deurwaarder hoeven te vrezen, worstelen met hoe ze zelfredzaam kunnen blijven. Volgens het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud) heeft een vijfde van de Nederlandse huishoudens momenteel geen enkele financiële reserve. Te hoge vaste lasten, een dalend inkomen en hoge zorgkosten zijn de voornaamste redenen waarom deze groep in de problemen komt. Gemeten naar de index van ‘zelfredzaamheid’ lijkt er niets aan de hand, maar ondertussen behoort een groeiende groep Nederlandse huishoudens tot de fragiele middenklasse die één tegenslag verwijderd is van ernstige geldproblemen.

De wetenschapsfilosoof Thomas Kuhn concludeerde dat een bepaalde denkwijze kan standhouden totdat het aantal tegenstrijdige observaties tot een kritieke hoeveelheid is opgelopen. Daarna is het tijd voor een paradigmawisseling. In het geval van de zelfredzame burger lijkt dat punt bereikt. Niet alleen de hoeveelheid gezinnen in financiële problemen zet vraagtekens bij het tijdperk van eigen verantwoordelijkheid, ook vanuit de wetenschap komen signalen dat het ideaal van de verstandige burger die bekwaam door de keuzesamenleving navigeert bijstelling nodig heeft.

In hun boek *Schaarste: Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen* munten de gedragswetenschappers Sendhil Mullainathan en Eldar Shafir het begrip ‘mentale bandbreedte’. Ons vermogen om na te denken, onze aandacht erbij te houden en op de juiste momenten de juiste keuze te maken wordt kleiner naarmate onze geest meer in beslag wordt genomen. Stress, vermoeidheid en geldproblemen zijn allemaal factoren die onze mentale bandbreedte verkleinen, en daarmee de kans op vergissingen vergroten. Het huidige tijdperk van verantwoordelijkheid is gebaseerd op de aanname dat iedereen op ieder moment evenveel eigen verantwoordelijkheid kan opbrengen. Maar een groeiende lijst van

gedragswetenschappelijk onderzoek laat zien dat wie onder normale omstandigheden zou slagen voor de zelfredzaamheidstest door persoonlijke omstandigheden soms tijdelijk tekortschiet.

Het gaat daarbij om omstandigheden die in een individueel mensenleven gelukkig uitzonderlijk zijn. Een sterfgeval in de familie, baanverlies of ziekte, bijvoorbeeld. Maar voor een samenleving als geheel zijn dit gebeurtenissen die constant voorkomen. ‘Kwetsbaren’ is een term die al snel valt als overheidssteun ter sprake komt. Dat wekt de suggestie dat het om een afgebakende groep gaat. Maar in werkelijkheid kan iedereen op een zeker moment tot de groep behoren die het net niet zelf redt, soms tijdelijk, soms langer. Gebrek aan zelfredzaamheid is een gedeeld probleem, waar de op het individu gerichte blik van de overheid aan voorbijgaat.

En dan is er nog een fundamentele zwakke plek aan te wijzen in het ideaal van de zelfredzame burger. Wie spreekt over eigen verantwoordelijkheid nemen, moet ook een idee hebben van wanneer dat niet kan. Wat kun je mensen wel en niet aanrekenen? Op het verre uiteinde van het spectrum staat het noodlot, waar we het individu in de regel niet verantwoordelijk voor houden. Wie door de bliksem getroffen wordt heeft pech. Of had je maar niet naar buiten moeten gaan tijdens onweer? Rubberen laarzen moeten dragen? Een klein voorbeeld laat zien hoe ingewikkeld het toewijzen van individuele verantwoordelijkheid is.

Dit debat wordt grotendeels uit de weg gegaan in de montere beleidstaal over eigen kracht en zelfredzaamheid. Dat is best te begrijpen. Wie een gesprek wil beginnen over grenzen van eigen verantwoordelijkheid nodigt een scala van denkers uit die het onderwerp alleen maar ingewikkelder maken: hersenwetenschappers die beweren dat ‘de vrije wil niet bestaat’, sociologen die erop wijzen dat waar je wieg staat bepalend is voor waar je later terechtkomt, gedragseconomen die hebben aangetoond hoe makkelijk mensen keuzes maken waar ze zelf schade van ondervinden.

De groep waarop het idee van de zelfredzame burger geschoeid is lijkt vooral op papier te bestaan

De woorden ‘eigen verantwoordelijkheid’ worden, kortom, losjes gehanteerd, ervan uitgaand dat de mate waarin iedereen die kan nemen ongeveer dezelfde is. Maar deze *one size fits all*-aanpak gaat voorbij aan wezenlijke verschillen tussen mensen: wie laaggeletterd of digibeet is, zal heel wat meer moeite hebben met alle regels en voorwaarden van de verzorgingsstaat. Wie een klein netwerk heeft kan minder makkelijk een beroep doen op anderen om zelfredzaam te blijven. Ook voor tijdelijke omstandigheden die maken dat de lat van zelfredzaamheid net even te hoog is bestaat weinig ruimte. Wie een paar weken lang brieven van de Belastingdienst, het uuv of de zorgverzekeraar niet openmaakt, moet rekening houden met een boete.

En zelfs de groep waarop het idee van de zelfredzame burger geschoeid is (verstandig, oplettend en op de hoogte) lijkt vooral op papier te bestaan. Deze maand werd de Nobelprijs voor de economie toegekend aan Richard Thaler. Hij kreeg deze onderscheiding omdat zijn onderzoek leert dat de mens als rationeel kiezend wezen een mythe is. Een van zijn bekendste onderzoeken gaat over pensioenspaarplannen in de Verenigde Staten. Onder het motto van eigen verantwoordelijkheid hebben sinds de jaren tachtig steeds meer werkgevers afstand genomen van vaste pensioenregelingen. In plaats daarvan mogen werknemers zelf bepalen hoeveel ze voor hun pensioen sparen. Het gevolg was dat pensioenpotten drastisch kleiner

werden, omdat de voorkeur voor meer geld nú de overhand nam. Inmiddels heeft bijna de helft van de Amerikanen geen enkele vorm van gespaard pensioen.

‘We moeten ophouden met theoretische modellen als betrouwbare weergaves van menselijk gedrag te beschouwen en daar beleid op te baseren’, schrijft Thaler in zijn boek *Misbehaving: The Making of Behavioural Economics*. De kersverse Nobelprijswinnaar heeft het hier over de homo economicus die met één oog op het heden en één oog op de toekomst verstandige keuzes maakt. Voor de zelfredzame burger geldt hetzelfde. Het is een theoretisch ideaal, waar veel mensen in de praktijk van afwijken.

De Verenigde Staten laten zien hoe achterstand en ongelijkheid kunnen groeien als de eigen verantwoordelijkheid de onweersproken staatsfilosofie wordt. Het tijdperk van verantwoordelijkheid is in de VS eerder aangebroken en heeft een veel diepere invloed uitgeoefend. Een collectieve invulling van de Amerikaanse droom, zorgen dat iederéén een fatsoenlijk middenklassebestaan kan leiden, heeft plaatsgemaakt voor een individuele invulling, zo laat Yasha Mounk zien in *The Age of Responsibility*. Wie verkeerde keuzes maakt, hoeft niet op hulp van de overheid te rekenen. Sindsdien is het aantal Amerikanen dat moet leven van minder dan twee dollar per dag gegroeid van ruim zeshonderdduizend huishoudens tot meer dan anderhalf miljoen. Nog altijd heeft ruim elf procent van de bevolking geen zorgverzekering.

Nederland laat zich natuurlijk niet één op één gelijkstellen met het Amerika van nu, maar dit voorbeeld onderstreept het punt dat de Nationale Ombudsman maakte in een recent interview met *NRC Handelsblad*. ‘Dat je niet volledig zelfredzaam bent, terwijl je dat wel wordt verondersteld te zijn is eigenlijk beledigend’, zei hij. De Ombudsman zei de gedachte best te kunnen volgen dat mensen het meeste zelf kunnen en de overheid niet nodig hebben. Wat er volgens hem mis gaat is ‘de uitvoering’.

Maar er gaat ook iets mis met het idee van de zelfredzame burger, althans voorzover het als smalle basis voor de inrichting van onze samenleving fungeert. Zodra zelfredzaamheid als toetssteen voor beleid gaat gelden, moet de overheid zich een oordeel aanmeten over wie dat wel en wie dat niet is. Maar in de praktijk is zelfredzaamheid een begrip dat zich nauwelijks laat meten en dat slecht te vatten is in bureaucratische procedures. Natuurlijk wil de overheid verantwoording afleggen en misbruik van algemene middelen voorkomen, maar de administratie die nodig is voor dat beoordelingsproces heeft tot gevolg dat wie hulp nodig heeft het nog zwaarder krijgt. Dit is wat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een ‘zelfredzaamheidsparadox’ noemt: de verwachting dat mensen het zelf wel redden is het hoogst voor de groep die daar de meeste moeite mee heeft.

Op die manier raakt ons publieke debat gemakkelijk op een dwaalspoor. De vraag wat ons als samenleving bindt staat momenteel hoog op de politieke agenda. In zijn recente H.J. Schoo-lezing klaagde Sybrand Buma over de ‘collectieve versplintering’ die volgens hem het gevolg was van een teveel aan nadruk op het individu. De oplossing zocht de cda-fractieleider in het bevorderen van een gedeelde nationale cultuur en bijbehorende symbolen. In het nieuwe regeerakkoord zien we het terug: vlag en volkslied als ankers van een Nederlandse identiteit. Maar dit soort oppervlakkige symboliek zal weinig effect hebben wanneer de boodschap uit de politiek is dat iedereen vooral zichzelf moet zien te redden.

Daarbij legt zelfredzaamheid er de nadruk op dat de primaire verantwoordelijkheid voor iedere burger is om voor zichzelf te zorgen op het gebied van werk, inkomen en gezondheid.

De relatie tussen burger en staat wordt zo een puur individuele. De overheid oordeelt per geval of er voldoende zelfredzaamheid is getoond en stemt hulp daarop af. Maar het verantwoordelijkheidsideaal kan ook gezamenlijk worden ingevuld: als verantwoordelijkheid voor de samenleving als geheel, zonder daarbij ieder individu langs een meetlat van zelfredzaamheid te leggen.

Het verschil tussen een gemeenschappelijke en een individuele benadering van verantwoordelijkheid komt scherp naar voren in het verhaal van Anton Tsjechov. De minderbedeelden in zijn verhaal gaan gezamenlijk langs de deuren van de welgestelden, die ook een uniforme groep vormen. De morele gesprekken die op ieder adres worden gevoerd gaan over de verantwoordelijkheden van de hulpgever. Het is een klein voorbeeld dat laat zien hoe een meer positieve invulling aan het tijdperk van verantwoordelijkheid kan worden gegeven.

Laten we niet, zoals de geleerde uit Tsjechovs verhaal, prioriteit geven aan het achterhalen in hoeverre iemand door eigen toedoen in onfortuinlijke omstandigheden terecht is gekomen. Daardoor wordt hulp nodig hebben iets verwijtbaars. Onze beoordelingsstaat, met haar obsessie voor eigen verantwoordelijkheid, moet haar prioriteiten omdraaien. Niet 'heeft u daar wel recht op', maar 'wat heeft u nodig' wordt dan de belangrijkste vraag. Als zelfredzaamheid inderdaad als doel geldt, is die vraag het enige juiste uitgangspunt.

Deze tekst is op 12 oktober in Den Haag als lezing voorgedragen ter gelegenheid van het 35-jarig bestaan van de Nationale Ombudsman