VU Research Portal

Empathisch bestuur

Bosselaar, Hans

published in

Beleid en Maatschappij
2018

DOI (link to publisher)

[10.5553/BenM/138900692018045004006](https://doi.org/10.5553/BenM/138900692018045004006)

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

document license

Article 25fa Dutch Copyright Act

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Bosselaar, H. (2018). Empathisch bestuur. *Beleid en Maatschappij*, 45(4), 1-5.
<https://doi.org/10.5553/BenM/138900692018045004006>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Empathisch bestuur als politiek statement

Hans Bosselaar*

Een deel van de politieke zomer van 2018 stond in het teken van het ‘persoonlijk drama’ van Howick en Lili. De Armeense kinderen wier lot in handen lag van staatssecretaris Harbers van Justitie. De staatssecretaris besloot op het allerlaatste moment zijn *discretionaire ruimte* te gebruiken om de kinderen een toekomst in ons land te bezorgen. In dit soort zaken zijn het voornamelijk humanitaire overwegingen die het lot van de betrokkenen bepalen, zo ook bij deze kinderen.

Aan dit voorval moest ik denken bij het lezen van het boek van Arjan Vliegenthart waarin hij terugkijkt op vier jaar SP-wethouderschap in Amsterdam. Vliegenthart presenteert zich als een humane, empathische wethouder die zich bij voorkeur verbindt met de Amsterdammers die het niet makkelijk hebben. Tijdens zijn ambtsperiode doet hij er veel aan om medewerkers van de sociale dienst te bewegen vriendelijker te zijn tegenover hun cliënten en voor hen meer gebruik te maken van hun wettelijke beleidsvrijheid. Het sluit aan bij het pleidooi van oud-vicepresident van de Raad van State Piet Hein Donner, die meent dat professionals in het sociale domein zich niet langer moeten richten op de strikte uitvoering van de algemene regels, maar juist op de afwijking ervan. Oftewel: het structureel benutten van de *discretionaire ruimte* (Donner, 2016).

Dat is dus ook de centrale boodschap van het ietwat onsamenhangende boek van Vliegenthart, dat in grote delen ofwel politiek pamflettistisch ofwel romantiserend en anekdotisch van aard is. Vliegentharts impliciete betoog is dat in het tijdperk van New Public Management de speelruimte van gemeentelijke professionals ernstig is ingeperkt door het streven naar meer efficiëntie, rechtmatigheid en het behalen van de begrotingsdoelen. Sociale rechtvaardigheid oftewel het meewegen van politieke doelen bij de uitvoering van sociale zekerheid (Tollenaar, 2016) is zo langzamerhand nauwelijks nog een kwestie bij sociale diensten, in ieder geval niet in Amsterdam (en Rotterdam!). Daar wil Vliegenthart verandering in brengen.

Vanaf dit punt verschuift de nadruk in deze boekbespreking van het daadwerkelijk geschreven woord naar de intentie die Vliegenthart als wethouder zonder meer heeft gehad. Hij vertelt dat hij veel gesprekken heeft gevoerd met medewerkers en met cliënten om de beoogde verandering te realiseren. Hoe dat precies in zijn werk ging, welke strategie hij heeft gehanteerd en wat na vier jaar de resultaten hiervan waren, blijft in het boek helaas volledig onderbelicht. En dat is jammer. Mogelijk hadden we veel kunnen leren van de structurele aanpak van de wethouder.

Vliegenthart heeft een grote cultuurverandering voor ogen, maar hij onderschat bewust of onbewust het bijbehorende veranderingsproces. Hij is, in ieder geval in

* Dr. mr. Hans Bosselaar is als senior onderzoeker en academisch manager verbonden aan de afdeling Bestuurswetenschap en Politicologie van de Vrije Universiteit Amsterdam.

zijn boek, vooral politicus en wordt nooit echt een bestuurder. Organisatiewetenschappers (Achbab, 2014; Veenswijk, 2006) laten zien dat het narratief van organisaties bestaat uit een web van verhalen die gezamenlijk de organisatiepraktijk bepalen. Het organisatieverhaal is constant in beweging. Het kan zeker van richting veranderen, maar dat vraagt veel inzicht in de actuele narratieven, macht van de deelnemer om het narratief te beïnvloeden, en tijd en middelen om de verandering te realiseren. Vliegenthart biedt geen inzicht in zijn analyse en aanpak om het repressieve narratief te beïnvloeden.

Morele oordeelsvorming

Vliegenthart meent dat de persoonlijke belangen en behoeften van cliënten, naast de behartiging van het publieke belang, een plek dienen te hebben in de besluitvorming van uitvoeringsprofessionals. Dat betekent dat bij een botsing van deze belangen de professional een morele afweging moet (kunnen) maken of hij een uitkering of voorziening zal toekennen of niet (Tollenaar, 2016). Tussen de regels door is te lezen dat Vliegenthart ver wil gaan in het meewegen van de persoonlijke belangen en behoeften van uitkeringsgerechtigden, zeker als zij al lang in de problemen zitten. Empathie is voor Vliegenthart een belangrijk onderdeel van morele oordeelsvorming.

Het pleidooi voor een centrale plaats van het morele oordeel zoals Vliegenthart impliciet voor ogen heeft, roept vragen op. Ik ga er op twee in:

- 1 Is empathie een vermogen dat een plek verdient in besluitvorming van uitvoeringsprofessionals?
- 2 Hoe kan (en moet) je de morele oordeelsvorming van de professional institutionaliseren?

Empathie

Nummer 2 van *Beleid en Maatschappij* van dit jaar was een themanummer over 'de onhoudbare beleidsassumpties van de participatiesamenleving'. In de inleiding betoogt Willem Trommel (2018) dat de neoliberale agenda van de afgelopen dertig jaar de Nederlandse bevolking heeft verdeeld in winnaars en verliezers. Deze agenda gebiedt de verliezers niet te veel te helpen om hun verlies te dragen, noch om zich op termijn weer bij de winnaars te voegen. Ten tijde van de paarse kabinetten ging dat nog redelijk goed, maar inmiddels wordt een zeer hardnekkige groep verliezers zichtbaar die geen enkele kans lijkt te maken op deelname aan de hogere divisies van de arbeidsmarkt en de samenleving. Een deel van deze groep is in de afgelopen jaren geconfronteerd met kortingen op (strenger boete- en maatregelenregime) of afschaffingen van hun uitkering (Wajong) en de bijbehorende voorzieningen (Wsw) (Sadiraj e.a., 2018). Het is vaak hetzelfde deel van de bevolking dat overigens in de problemen komt, omdat deze mensen steeds minder hun weg kunnen vinden in de complexer wordende samenleving en haar instituties (WRR, 2017).

Als de verliezer het al niet bestuurlijk ingepeperd krijgt dat verliezen geen optie is, wordt hij ook nog geconfronteerd met een samenleving die weinig barmhartigheid toont tegenover verliezers, zeker als het gaat om mensen die afwijken van de norm (Klarenbeek, 2018) of die met de nodige (verstandelijke of fysieke) beperkingen te maken hebben. Discriminatie, zeker op de arbeidsmarkt, maakt het voor velen van hen schier onmogelijk om de weg van de verliezers naar de winnaars te bewandelen.

In dit licht is het niet vreemd om, zoals Vliegenthart bepleit, het lot van de verliezers te doorgronden ('luisteren') en mee te wegen als zij een beroep doen op gemeentelijke regelingen. Of zoals Harry Kunneman (2012) het verwoordt: af te dalen van de 'hoge kant' van het systeem naar de 'moerassige gebieden van het menselijk bestaan'.

Net als Trommel (2018) bepleit Vliegenthart het stelsel van sociale zekerheid meer te benutten om verliezers van het neoliberalisme niet verder achterop te laten raken. Met de theoretische en empirische onderbouwing is empathie een vermogen dat gerechtvaardigd benut kan worden als burgers een beroep doen op een sociale regeling. Dit is temeer het geval omdat de participatiesamenleving door een structureel solidariteitstekort (Bredewold e.a., 2018) niet die maatschappelijke steun in de rug oplevert en kan opleveren die, volgens de vele beleidsnotities, al jaren gerealiseerd had moeten zijn.

Professionele morele oordeelsvorming

In zijn analyse van de uitvoeringsproblemen in het sociaal domein wijst Tollenaar (2016) op de bevinding van Mashaw dat bij het ontwerp van de uitvoering van regelgeving vaak verschillende modellen van besluitvorming op een hoop worden gegooid. Zo kan een uitvoerder enerzijds volledig de vrije hand krijgen ('professional treatment'), maar tegelijkertijd aan zo veel bureaucratische regels gebonden worden dat hij in een onmogelijke spagaat terechtkomt en zijn werk niet naar behoren kan doen. Dit probleem wordt in het boek niet geadresseerd. De cultuuromslag die Vliegenthart voor ogen heeft, dient plaats te vinden in een organisatie met een traditioneel bureaucratische, hiërarchische cultuur en waarbij de medewerkers (formeel) en de organisaties niet erg vertrouwd zullen zijn met het systematisch meewegen van de persoonlijke belangen en behoeften van de cliënt.

Meer vrijheid voor de professional brengt daarnaast ook risico's met zich. In de eerste plaats kan er meer verschil ontstaan tussen professionals onderling, afhankelijk van de snelheid waarmee men de nieuw verworven vrijheid gaat toepassen. In de tweede plaats neemt het risico toe dat professionals vooral op de professionele toer gaan en het publieke belang uit het oog verliezen. Het tevreden stellen van de cliënt komt dan in hun werk centraal te staan (Tollenaar, 2016). In de laatste plaats dreigt willekeur en het doorklinken van de individuele politieke overtuigingen van de professionals in de besluitvorming.

Vliegenthart vertrouwt in dezen, zo valt te lezen, op het bestaande systeem van macht en tegenmacht via het meer betrekken van de cliëntenraad en de Bijstandsbond bij het werk van de sociale dienst.

Hans Bosselaar

Het lijkt mij niet genoeg om de geschetste risico's te vermijden.

Habermas volgend zou ik denken dat het beter was geweest als Vliegenthart zijn empathisch bestuur zou hebben verrijkt met een voortdurende dialoog op verschillende fronten. In de gezondheidszorg is het 'moreel beraad' een belangrijk middel om de morele oordeelsvorming van professionals te stimuleren, te observeren en te verrijken. Het moreel beraad is over het algemeen een vorm van intervisie waarin professionals gezamenlijk één of meer kritische casussen uit hun werkpraktijk bespreken. Het is een bewezen middel om het proces van morele oordeelsvorming door professionals te ondersteunen.

Vliegenthart had ook een moreel beraad tussen cliënten (vertegenwoordigers) en professionals kunnen invoeren. Dit zou vele malen krachtiger en duurzamer zijn geweest dan de uitbreiding van de formele inspraak waar Vliegenthart in zijn boek op hint (Baur & Abma, 2011; Schillemans, Van de Bovenkamp & Trappenburg, 2016). Een dergelijk beraad zou hij ook zelf heel goed hebben kunnen voeren met professionals en cliënten. Ook dat zou krachtiger zijn dan de gekozen aanpak van Vliegenthart, te weten: de wijk in en met mensen praten. Zeker als hij de uitkomsten van de morele beraden ook zou hebben besproken met de gemeenteraad.

Afsluitend

Het boek van Vliegenthart bevat weinig empirische lessen om zijn politieke droom van een meer respectvolle en empathische bejegening van uitkeringsgerechtigden dichterbij te brengen.

Wellicht heeft Vliegenthart deze ontwikkeling in Amsterdam ingezet, maar dat wordt uit het boek niet duidelijk. Dat is jammer, maar niet onoverkomelijk. Hij heeft de boel mogelijk wakker geschud: niet met zijn boek, maar dan wel met zijn (onbeschreven) daden, beleid en acties.

Literatuur

- Achbab, S. (2014). Discontinuïteit van discours als de motor van veranderingen. *Beleid en Maatschappij*, 41 (4): 299-321
- Baur, V.E., & Abma, T.A. (2011). Resident councils between lifeworld and system: Is there room for communicative action?. *Journal of Aging Studies*. DOI: 10.1016/j.jaging.2011.03.001 C.
- Bredewold, F., Duyvendak, J.W., Kampen, T., Tonkens, E., & Verplanke, L. (2018). *De verhuizing van de verzorgingsstaat. Hoe de overheid nabij komt*. Amsterdam: uitgeverij van Genneep
- Donner, P.H. (2016). *Laat je niet gek maken* (rede tijdens het voorjaarscongres van Divosa, 2 juni 2016 in De Doelen te Rotterdam). www.divosa.nl/sites/default/files/werkwijzer_bijlage/20160602_toespraak_jp_donner_op_vjc2016.pdf.
- Engbersen, G. (1990). *Publieke bijstandsgeheimen: het ontstaan van een onderklasse in Nederland*. Amsterdam: University Press.
- Klarenbeek, T. (2018). Zonder publieke liefde. *Beleid en Maatschappij*, 45 (2): 173-187.

- Kunneman, H. (2012). *Het belang van moreel kapitaal in zorg en welzijn* (Paul Cremerslezing 2012). Utrecht: Universiteit voor Humanistiek.
- Sadiraj, K., Hofs, S. & Versantvoort, M. (2018). *Van sociale werkvoorziening naar Participatiewet. Hoe is het de mensen op de Wsw-wachttijl vergaan?*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schillemans, T., Bovenkamp, H.M. van de, & Trappenburg, M. (2016). From 'Major Decisions' to 'Everyday Life': Direct Accountability to Clients. In: P. Mattei (red.), *Public Accountability and Health Care Governance*, 165-190.
- Tollenaar, A. (2016). Humane rechtsbetrekking in de lokale verzorgingsstaat. In: *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein* (serie Bestuursrecht & Bestuurskunde Groningen, vol. 13). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde, 27-61.
- Trommel, W. (2018). De participatiemythe; een drieluik over dubieuze beleidsassumpties. *Beleid en Maatschappij*, 45 (2): 127-138.
- Veenswijk, M.B. (2006). *Interventies van betekenis. Management van cultuurverandering in complexe organisatienetwerken* (oratie). Amsterdam, Vrije Universiteit.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: WRR.