

Rekenen is nog veel moeilijker dan het lijkt

Lezing voor de Rekenkamer Zeist, bij het afscheid van voorzitter Alma Schaafstal

21 februari 2019

Margo Trappenburg

Dames en heren,

Rekenen is helemaal niet makkelijk. Dat ondervonden de vijf onderwijspecialisten in de Tweede Kamer die op initiatief van een aantal scholieren een deel van de HAVO VWO rekentoets maakten en daar jammerlijk voor zakten¹ (het was een klein deel van de rekentoets, het waren alleen de allermoeilijkste vragen en de Kamerleden kregen heel weinig tijd, maar toch). Rekenen is helemaal niet makkelijk: we zien het bij spelprogramma's als *Wie is de mol* en *Expeditie Robinson* waar de kandidaten regelmatig een som moeten maken om een wedstrijd te winnen en dan alsnog verliezen hoewel ze met de onderdelen zwemmen, abseilen of touwtrekken een flinke voorsprong hadden opgebouwd. We merken het als we een IQ test proberen te maken, of zo'n uittreksel daarvan dat op sociale media circuleert. We merken het als we de columns van wiskundige Ionica Smeets in *de Volkskrant* lezen, die ik dan heel leuk vind en waarin ik desondanks de rekenaspecten meestal niet kan volgen. Maar over het technische deel van het rekenen wil ik het vandaag niet gaan hebben.

Ik wil het gaan hebben over de specifieke problemen die komen kijken bij het evalueren van overheidsbeleid. Uw werk in feite. En ik zeg op voorhand vast dat ik ongelooflijk veel respect en bewondering heb voor leden van rekenkamers – raadsleden, externe leden en wisselspelers zoals u die in Zeist in de commissie hebt - die zich ondanks alle ingewikkeldheden toch wagen aan het evalueren van overheidsbeleid. Dat geldt natuurlijk in het bijzonder voor uw voorzitter Alma Schaafstal die vanavond afscheid neemt.

Ik begin met de simpele visie op overheidsbeleid. Die simpele visie zegt: we willen iets moois. De dijken ophogen. Een fietspad aanleggen. Een trambaan bouwen van het station naar de Uithof in Utrecht. Containers uit zee halen. De singels in Utrecht dichtmaken zodat het verkeer makkelijker door de stad kan. De singels in Utrecht weer vol laten lopen omdat we daar toch weer spijt van hebben. Het beeld dat hoort bij deze simpele visie op overheidsbeleid zien we hier op de foto: een heroïsche bergbeklimmer op weg naar de top. Het is niet makkelijk: grachten graven, trambanen aanleggen en containers uit zee halen, maar we gaan stug door. Uiteindelijk komen we boven dan kunnen we onze vlag neerzetten en het applaus in ontvangst nemen.

Wie bij deze simpele visie op overheidsbeleid de taak heeft om de kosten in de gaten te houden ontdekt vrijwel altijd dat er toch nog extra geld bij moet. Hoeveel geld er ook was uitgetrokken voor de trambaan of tunnel: er zijn toch altijd tegenvallers waardoor het anderhalf, twee of vier keer zo duur wordt. De overheid rekent zich standaard te rijk.

Dat geldt niet alleen als het gaat om de kosten van infrastructurele projecten; het geldt ook als de overheid kijkt naar haar burgers. Waar het gaat om burgers wordt vaak de intentie geformuleerd

dat er "een schepje bovenop kan". De universiteit moet nog meer studenten opleiden dan ze al doet en die studenten moeten nog sneller afstuderen. De basisschool moet ook kinderen lesgeven met gedragsproblemen of een handicap. In de zorg moet sneller worden gewerkt, patiënten met borstkanker moeten binnen een dag een diagnose en behandelvoorstel krijgen, rechters moeten meer zaken afwikkelen, politieagenten moeten meer boetes uitdelen. Kijk je naar dit soort beleidsintenties vanuit het perspectief van de heroïsche bergbeklimmer, dan constateer je als overheid of als rekenkamer vaak dat het daadwerkelijk is gelukt. Ziekenhuizen hebben mammapoli's ingericht en slagen er in om patiënten met een verdachte knobbel in de borst binnen één dag uitsluitel te geven. Universitair docenten begeleiden meer studenten, politieagenten delen meer boetes uit en rechters wikkelen hun zaken sneller af. Het probleem is dat je niet ziet ten koste van wie of wat deze kwaliteitsslag is behaald. De meeste werknemers zijn gewone mensen; zij kunnen niet zo heel veel harder werken dan ze doen. Dus als ze extra aandacht moeten geven aan nieuwe studenten, kinderen met gedragsproblemen, vrouwen met borstkanker of verkeersboetes, dan gaat dit ten koste van andere delen van hun takenpakket. Dan wordt er aan de universiteit minder onderzoek gedaan, dan is er op de basisschool minder aandacht voor de gemiddelde kinderen of voor de extra slimme leerlingen in de klas. Dan wordt er bij de politie minder researchewerk verricht. Publieke organisaties zijn bijna nooit bezig met één lastige reis naar één duidelijk zichtbare top.

Een beter beeld van beleid is dit blokkentorentje. Wie bezig is met dingen te verbeteren doet dat vaak door ergens een stukje weg te halen en dit stukje ergens anders in te voegen of bovenop te leggen. Dat kan goed gaan, maar het torentje kan ook scheef zakken. Een samenleving bevindt zich in een soort evenwicht en als je ergens gaat verbouwen is het goed om meteen te bedenken wat daarvan de consequenties zijn op andere beleidsterreinen, voor andere doelen, in andere delen van de organisatie, voor andere organisaties, voor andere mensen. Niet omdat je nooit wat mag verbouwen, wel omdat je moet weten waar je aan begint en omdat je je zelf niet te makkelijk rijk mag rekenen als je klaar bent.

Het beeld van het blokkentorentje geldt natuurlijk niet overal in gelijke mate. Als je verkeersdrempels gaat aanleggen of een tunnel wilt bouwen kun je waarschijnlijk toe met het beeld van de berg en de tocht naar de top. Het blokkentorenbeeld geldt wel heel sterk als je sociaal beleid wilt voeren, als je gaat sleutelen aan de verzorgingsstaat. En daar wil ik het nu vooral met u over gaan hebben.

De ontstaansgeschiedenis van de verzorgingsstaat is nooit mooier beschreven dan door de Nederlandse socioloog Abram de Swaan in zijn boek *Zorg en de staat* uit 1988. Het boek gaat over het ontstaan van zoiets als een verzorgingsstaat in Amerika, Engeland, Frankrijk, Duitsland en Nederland. De Swaan laat zien dat in al deze landen vergelijkbare processen speelden. De verzorgingsstaat is in zijn visie niet gebaseerd op christelijke naastenliefde of vooruitstrevende ideeën over sociale rechtvaardigheid, de verzorgingsstaat is de uitkomst van reeks van rationele keuzeprocessen en collectieve actie dilemma's. De verzorgingsstaat is gebaseerd op welbegrepen eigen belang.

Aan het eind van de 19^e eeuw ontdekten de inwoners van steden dat het in hun algemeen belang was om een systeem te hebben van schoon drinkwater, riolering en vuilafvoer. Het was niet genoeg als rijke mensen hun eigen schone water kregen en hun eigen stoep schoon konden houden. Epidemieën als cholera maken geen onderscheid tussen rijk en arm, virussen en bacteriën dringen overal doorheen. En dus kwam er riolering en schoon water in steden.

Het leven in fabrieken was destijds niet gemakkelijk; je kon een ongeluk krijgen of ziek worden en dan zat je zonder inkomen en zonder medische zorg. Arbeiders bedachten daarom een systeem met zogeheten ziekenbussen. Ze betaalden contributie, indien die contributie zelf en met de gelden konden ze dan voor zieke collega's een dokter betalen en gederfde inkomsten compenseren. Zo'n systeem van onderlinge hulp had absoluut voordelen: er zit een ingebouwde sociale controle in. Je weet wie van je collega's zijn contributie heeft betaald, en je durft niet zomaar een beetje schoolziek te zijn op de zak van je directe collega's. Desalniettemin is het systeem van deze arbeidersonderlinges verdwenen. Private verzekeraars kwamen op en die boden de goede risico's (jonge gezonde werknemers) een verzekering aan tegen een lagere premie dan dat mensen kwijt waren aan de ziekenbussen. De ziekenbussen bleven zitten met de hogere risico's en dat bleek op termijn niet langer houdbaar. Daarom kwamen er grootschalige arrangementen voor medische zorg en ziekwetten in de landen die De Swaan onderzocht.

In veel landen werden artsen opgenomen in een systeem van publieke voorzieningen. Dat kwam omdat dit in ieders belang was, ook in het belang van artsen zelf. Weliswaar konden ze dan minder hoge tarieven rekenen dan ze gewend waren in de particuliere sector, maar ze kregen een veel grotere cliënteel en ze konden per cliënt in elk geval een zeker bedrag tegemoet zien.

De Swaan legt ook uit hoe er zo iets ontstond als een algemene bijstandswet. Dit had te maken met het fenomeen van rondreizende armen. Mensen die geen geld en geen werk hebben, hebben niets te verliezen en zijn daarmee potentieel gevaarlijk. Ze kunnen gaan bedelen, ze kunnen gaan stelen. Gemeentebesturen probeerden daarom voor deze armen werkhuizen op te zetten (u weet wel: rasphuizen, spinhuizen) en het was nogal een kunst om dat goed te doen. Als je een prettige omgeving bood, met goed eten en relatief gunstige arbeidsvoorwaarden liep je als gemeente de kans dat arme mensen van heinde en ver zich in jouw gemeente zouden willen vestigen. Maar als je het te karig deed en mensen liet werken onder zeer erbarmelijke omstandigheden zouden mensen er helemaal niet heen willen en zouden ze alsnog kiezen voor bedelen of criminaliteit. Het was in ieders welbegrepen eigen belang dat arme werklozen verzorgd zouden worden. Het was uiteraard in het belang van die arme werklozen zelf, maar het was ook in het belang van hun rijkere medeburgers die zo niet werden bestolen of lastiggevallen door bedelaars. En het was in het belang van gemeentebesturen die op deze manier de maatschappelijke orde veilig stelden.

De verzorgingsstaat was een win-win-win operatie. Ze berustte op wat sociologen omschrijven als een Fordistisch evenwicht. U kent Henry Ford van de Ford fabriek vast van de beroemde uitspraak "A customer can have a car painted any color he wants as long as it's black", maar de aanduiding Fordistisch evenwicht berust op een ander principe van Ford. Voor Henry Ford stond vast dat je als

fabrikant niet alleen maar op aarde was om zoveel mogelijk geld te verdienen. Je moest natuurlijk winst maken, maar als autofabrikant moest je vooral zoveel mogelijk auto's verkopen. En dus probeerde Ford een auto te produceren die zo goedkoop was dat veel Amerikanen hem zouden kunnen betalen. Vervolgens betaalde hij zijn arbeiders een zo hoog mogelijk loon. Dat moest ervoor zorgen dat arbeiders hun geld gingen uitgeven aan allemaal handelaren en winkeliers. En vervolgens sneed het mes dan aan alle kanten tegelijk: de arbeiders zelf zouden een Ford kopen en ook de handelaren en winkeliers zouden zich een Ford kunnen veroorloven. En dat heet een Fordistisch evenwicht.

Op eenzelfde manier is de verzorgingsstaat een Fordistisch evenwicht. Ze is een schild voor de zwakken die hulp, zorg of een uitkering krijgen. Ze ontlast de niet kwetsbare medeburgers: die hoeven nu niet zelf te zorgen voor hun oude ouders of voor hun kwetsbare familieleden met een verstandelijke beperking. Ze worden niet lastiggevallen door bedelaars op straat en als er toch bedelaars zijn mogen ze die negeren of ze verwijzen naar de sociale dienst van de gemeente. En ten slotte biedt de verzorgingsstaat een heleboel prima werkgelegenheid aan maatschappelijk werkers, verpleegkundigen, artsen, verzorgenden, docenten, klassenassistenten, gemeenteambtenaren bij het WMO loket, jeugdhulpverleners en nog heel veel meer.

De verzorgingsstaat is daarmee bij uitstek een voorbeeld van zo'n blokkentorentje als ik net liet zien. Wie aan de verzorgingsstaat gaat sleutelen (bijvoorbeeld om er een participatiemaatschappij of een doe-democratie van te maken) moet dus heel goed kijken waar hij blokjes weghaalt en wat er gebeurt met dat deel van de toren.

Laten we eens een paar voorbeelden bespreken.

Voorbeeld 1: Plantsoenenonderhoud. Gemeenten liggen vol met openbaar groen: boompjes of heggen op het parkeerterrein, planten en plantjes in de berm, stroken groen langs de vaart, de sloot of de gracht, stadsparken, braakliggende terreinen, stukjes bos, honden uitlaatstroken en wat al niet meer. In de verzorgingsstaat was hier de deal: we betalen allemaal belasting en de gemeente neemt tuinmannen en -vrouwen in dienst om het groen bij te houden. Gemeente netjes opgeruimd, tuinmannen een mooie baan en wij allemaal blij dat we niet zelf hoeven te schoffelen.

Beleidsmakers in verschillende gemeenten hebben het idee opgevat om hieraan te gaan sleutelen. Zij denken dat burgers zelf heel creatieve ideeën hebben over het parkeerterrein, de sloot, de vaart of het braakliggende terrein tussen de nieuwbouw huizen. Als je burgers de vrije hand laat gaan ze daar met elkaar aan de slag en maken ze er iets prachtigs van. Dat is goed voor de sociale cohesie in de buurt, want het schept een band als je samen een boompje moet snoeien of een hek wilt plaatsen. Allengs zullen luie burgers zoals ik die na hun werk voor dood op de bank neervallen en dan geen zin hebben om bomen te snoeien of hekjes te verven, scheef aangekeken worden. Je hebt best kans dat luie, ongemotiveerde burgers dan alsnog aan de slag gaan. En je hebt ook nog kans dat jongere buurtbewoners voorzichtiger zijn met een park of een plantsoentje als hun eigen vader of moeder daar bankjes heeft neergezet. Tot slot kan de gemeente een flink

bedrag besparen op de plantsoendienst. Hebben we hier niet te maken met een win-win-win verbetering? Is er nu nog ergens een blokje verdwenen? Ja, toch wel. Juist de plantsoendienst biedt een heleboel werk aan lager opgeleide burgers in een gemeente.

Wie geen MBO startkwalificatie heeft, wie een arbeidsbeperking heeft kan vaak toch wel iets doen bij de plantsoendienst. Gras maaien, bladeren opvegen en hekken verven zijn respectabele werkzaamheden waar mensen niet rijk van worden, maar toch een prima boterham mee kunnen verdienen.

Plantsoenenonderhoud door burgers. Is het nog steeds een goed idee als andere burgers vervolgens werkloos thuis op de bank zitten of uit arren moede gaan rondhangen in het plantsoen dat zij niet mogen bijhouden? Wat voor kostenplaatje krijg je dan?

Voorbeeld 2. Ouderen zo lang mogelijk thuis. Wat was de oude situatie? Gepensioneerden die zagen aankomen dat hun gezondheid van lieverlee minder zou worden kozen ervoor om in een aanleunwoning of verzorgingshuis te gaan wonen. Daar was zorg bij de hand en daar trof men bovendien automatisch lot- en leeftijdgenoten, met wie men – als het klikte - samen dingen kon ondernemen. Ouderen blij met zorg, in een comfortabele flat passend bij de leeftijd. Familie van de ouderen blij dat hun ouders en schoonouders veilig en verzorgd waren zonder dat zij daar zelf hun leven voor om moesten gooien en personeel in het verzorgingshuis blij met gezellige ouderen, die weliswaar last hadden van pijntjes hier daar, maar met wie je nog allerlei leuke dingen kon ondernemen. Het klassieke win-win-win plaatje van de verzorgingsstaat.

Sinds een aantal jaren zijn zowel de landelijke als de lokale overheid druk bezig om deze situatie te veranderen. Ouderen moeten zo lang mogelijk thuis wonen is de nieuwe gedachte. Als ze wat gaan mankeren worden ze daar liefdevol verzorgd door hun kinderen, schoonkinderen, overige familie, vrienden en burens. Dat zou beter zijn, veel persoonlijker en natuurlijk goedkoper dan betaalde hulpverleners in het verzorgingshuis. Dit is een typisch voorbeeld van een beleidswijziging waar heel veel mis kan gaan op allerlei punten in het torentje. Volwassen kinderen hebben heel vaak betaald werk. De overheid denkt dat zij daarnaast best hun ouder wordende ouders, schoonouders en stiefouders kunnen verzorgen, maar dat is lang niet altijd waar. In veel gevallen zullen mensen zich wel verantwoordelijk voelen voor die ouders, maar dan kiest men er bijvoorbeeld voor om minder te gaan werken. Is dat oké? Is het ook nog oké als het gaat om leerkrachten in het onderwijs, terwijl er een lerarentekort is?

Na al die liefdevolle of minder liefdevolle zorg thuis komt voor veel ouderen dan toch het moment dat er 24 uurszorg nodig is. Meestal is dat na een val waarbij men een heup breekt, of na een periode van toenemende verwardheid die uiteindelijk uitmondt in echte dementie. Dan moet er op stel en sprong een verpleeghuis worden gezocht. Tegen die tijd is de oudere meestal zo ziek of kwetsbaar dat hij nog maar moeilijk aan het verpleeghuis kan wennen. Het gevolg daarvan is dat personeel in het verpleeghuis alleen maar moeilijke cliënten heeft.

De verzorgingshuis ouderen van vroeger wonen allemaal nog thuis. In die huizen moet vaak het nodige worden aangepast: een traplift, een verbouwde badkamer. Soms op kosten van de oudere zelf, vaak ook deels op kosten van de gemeente. Zolang de oudere thuis woont – vaak in

een huis dat te groot is voor één of twee personen – kan er in dat huis natuurlijk geen jong gezin komen wonen. Zo lang mogelijk thuis is niet bevorderlijk voor de doorstroming op de woningmarkt. De bejaardenoorden die we hadden in de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat – ook voor niet-gebrekkige ouderen – waren nadrukkelijk bedoeld om die doorstroming te bevorderen. Ouderen zo lang mogelijk thuis. Is het met al deze effecten op allerlei terreinen nog steeds een goed idee?

Laatste voorbeeld. De vermaatschappelijking van de zorg. Het oude beeld. Mensen met een verstandelijke beperking gaan als ze klein zijn naar een aangepaste school, ze wonen vanaf enig moment in een instelling ergens op een verkeersveilige locatie in de bossen en ze gaan als ze kunnen werken naar een sociale werkplaats, waar ze onder begeleiding kunnen werken in hun eigen tempo. Veronderstelde win-win-win: voor de kwetsbare mensen een verzorgd bestaan, voor hun familieleden en de rest van de samenleving een veilig idee, en voor professionals in instellingen, sociale werkplaatsen en aangepaste scholen een mooie baan.

Het nieuwe beeld: kinderen met een beperking moeten zo enigszins mogelijk naar een gewone school, moeten zo lang mogelijk thuis wonen in een gewone buurt, met gewone vriendjes, gewone burens, gewone sportclubs en gewone verenigingen. En voor werk gaan we niet naar de sociale werkplaats maar naar een gewone baas: een winkel, fabriek of bedrijf waar men samenwerkt met collega's en bazen zonder verstandelijke beperking. Dat heet een inclusieve samenleving, of: vermaatschappelijking van de zorg. Bij de evaluatie van dit type beleid wordt vaak nog het beeld van de bergbeklimmer gebruikt: dan constateert men dat er nog onvoldoende aangepaste banen zijn gecreëerd door het bedrijfsleven en dat hier sterker op moeten worden gestuurd, met extra subsidies, quota of andere verplichtende maatregelen.

Maar ook hier doen we er beter aan te kijken met het perspectief van de blokkentoren. Wat gebeurt er als werkgevers een heleboel geld krijgen om mensen met een ernstige beperking aan te nemen? Ontstaat er netto meer werk? Of worden er dan banen aan de onderkant vervangen door aangepaste functies voor mensen met een beperking? En wat gebeurt er dan met de mensen net daarboven die een startkwalificatie hebben gehaald op het laagste MBO niveau? Komen zij thuis te zitten omdat het voor werkgevers voordeliger wordt om een arbeidsgehandicapte met een jobcoach in dienst te nemen? Is dat eerlijk?

Wat gebeurt er met medewerkers op de sociale werkplaats als daar nooit meer nieuwe collega's instromen? Wat doet dit met hun zelfrespect? Hoe zullen zij hun werk gaan beleven? Vermaatschappelijking is niet een moeizame weg omhoog de berg op waar we meer geld en middelen bij nodig hebben. Vermaatschappelijking is een ingreep in de blokkentoren, die we van alle kanten moeten bekijken en beoordelen.

Terug naar de rekenkamer. Een van de uitdagingen, zowel voor de rekenkamer als voor de gemeentelijke overheid is de hele blokkentoren in beeld krijgen. Hoe zorg je ervoor dat je niet blijft hangen in het perspectief van de eenzame klimmer op weg naar de top? Daarvoor heeft u hier in Zeist een heel charmante oplossing bedacht. Raadsleden en collegeleden gingen vorig jaar een week lang praten met burgers om te weten wat er leeft, om te zorgen dat ze geen

invalshoeken missen en geen problemen over het hoofd zien. Een heel goed initiatief. Ik zei al, ik ben altijd heel sceptisch als politici taken terug gaan geven aan de burger.

“Organiseer je eigen afvalophaal service in het plantsoen”, “begin een opvang voor dementerende ouderen in je eigen woonkamer”, “ga zelf aan de slag met de energietransitie”, “word zelf chauffeur op de lokale buurtbus”, “neem het gemeentelijk zwembad in eigen beheer”. Ik word al moe bij de gedachte. En ik heb altijd de neiging om van dat soort verzoeken te zeggen: ja dat is goed, ik kom vanmiddag wel even harken of bejaarden verzorgen, doet u dan morgen mijn stapel eerstejaars tentamens en mijn college voor masterstudenten?

Taken aan burgers geven: waarom? Maar input en ideeën ophalen bij burgers om een completer beeld te krijgen, dat is een heel goed idee.

Zoals het ook een heel goed idee is om een plaatselijke rekenkamer te hebben die ondanks alle mitsen en maren toch gaat kijken naar de plussen en minnen van het gevoerde beleid.

Ik denk dat de inwoners van Zeist zich gelukkig kunnen prijzen met uw inzet en uw goede werk, en ik wil voorzitter Alma Schaafstal namens hen heel hartelijk bedanken voor alles.

¹ Met dank aan studente Anouk Hendriks die mij attendeerde op dit voorbeeld.