

Consumenten zijn geen burgers

Het kabinet kondigt aan een groter beroep te zullen doen op de zelfredzaamheid van burgers. Dat is op zich best een goed idee, maar daarvoor is het wel nodig dat de overheid ook haar eigen rol opnieuw definieert. De oproep van Halbe Zijlstra tot een overheid die zich terug moet trekken, wijst daarbij in de verkeerde richting.

MARIJKE LINTHORST

Redactielid S&D

De Bulgaren die op grote schaal zorg- en huurtoeslagen opstreken voor fictieve inwoners hebben kortstondig voor grote commotie gezorgd: de Nederlandse Staat werd als pinautomaat gebruikt. Het zou prettig zijn als deze affaire kan worden afgedaan als een incident. Slimme Bulgaren zoeken naar gaten in het systeem en arme Bulgaren werken hier graag aan mee. Les geleerd, voortaan beter opletten.

Ik vrees dat het niet zo eenvoudig is. Ook Nederlanders gebruiken de Nederlandse Staat – en daarmee de belastingbetaler – soms als pinautomaat. Een paar voorbeelden. De Nederlandse regering heeft besloten ouders te faciliteren in het combineren van werk en de zorg voor kinderen. Voor kinderen die naar een erkend kinderdagverblijf of gastouder gaan, kunnen zij een kinderopvangtoeslag aanvragen. Sommige ouders gebruiken de kinderopvangtoeslag om luxegoederen aan te schaffen. Als betaling aan het kinderdagverblijf onontkoombaar is geworden, halen zij het kind van het dagverblijf af en schrijven het in bij een nieuw kinderdagverblijf. Kinderdagverblijven

mogen, op grond van privacyregels, geen zwarte lijst aanleggen van wanbetalende ouders. Deze vorm van fraude vindt ook georganiseerd plaats. In Amsterdam werden jonge moeders actief benaderd en gestimuleerd om kinderopvangtoeslag aan te vragen. Het geld ging niet naar de kinderopvang, maar werd verdeeld tussen de moeders en de bendes.

Ander voorbeeld. De Wet Openbaarheid Bestuur (WOB) vereist dat gemeenten binnen zes weken antwoord moeten geven op vragen die burgers stellen. Blijft de gemeente in gebreke dan moet de gemeente de burger een dwangsom betalen van € 1.260. Er zijn mensen die, bijvoorbeeld in een open sollicitatie, vragen verstoppert. De verstopte vragen zijn niet bedoeld om een antwoord te krijgen, maar om de wettelijke dwangsom te kunnen incasseren. Als de gemeentebestuur de verborgen vraag niet opmerkt, trekt de betrokken burger aan de bel en kassa. Ook in deze 'handel' hebben bureautjes zich inmiddels gespecialiseerd. Het is niet wezenlijk anders dan de fraude van de Bulgaren.

Inmiddels dringt de omvang van de fraude ook door tot het grote publiek. *NRC Handelsblad* van 25 juni jl. opende met een bericht over een werkgroep die een systematische aanpak van fraude voorbereidt. Het is goed dat fraude strenger wordt aangepakt. Het minste dat burgers van de overheid mogen verwachten is dat deze zorgvuldig omgaat met de door hen betaalde belastingen. Maar het is de vraag of het voldoende is. Is het niet tijd dat er een verandering in mentaliteit te weeg wordt gebracht?

Een van de vier waarden die in het Van waarde-project naar voren kwam is 'binding'. Of, zoals Hans Spekman het verwoordde: van ik naar wij. Zo'n cultuuromslag komt niet vanzelf tot stand. Van belang is om te analyseren waarom het 'ik' zo op de voorgrond is getreden en welke factoren het 'ik' kunnen remmen en het 'wij' bevorderen. In dat proces speelt de overheid een cruciale rol.

Het mensbeeld van de overheid

Op steeds meer terreinen acht de overheid de burger zelf verantwoordelijk. Maar dat is nog maar de helft van het mensbeeld dat de overheid ons voorhoudt. Burgers zijn niet alleen zelf verantwoordelijk, we houden ze voor dat zij ook zelf het beste weten wat zij nodig hebben en hoe zij hun belangen in dezen het beste kunnen behartigen.

Dit was een van de ideologische gedachten achter de privatiseringen van de afgelopen decennia. Op de eerste plaats werd de privatisering van overheidstaken — de spoorwegen, onze energievoorziening — ingegeven door de overtuiging van een aantal partijen dat de overheid te veel taken op zich had genomen. De overheid moest zich, ook uit bezuinigingsoverwegingen, beperken tot de kerntaken. Op de tweede plaats meende men dat veel goederen en diensten goedkoper zouden kunnen worden aangeboden door het particuliere bedrijfsleven. In tegenstelling tot de overheid zijn bedrijven immers gedwongen om de concurrent vóór te blijven en dus op zoek te gaan

naar zo hoog mogelijke opbrengsten tegen zo laag mogelijke kosten. Dat leidt vaak tot innovatie. De bewuste consument is het sluitstuk: hij vergelijkt het aanbod en kiest het product dat het beste aansluit bij zijn wensen en behoeften. Voor een aantal goederen en diensten, zoals de telecom, heeft privatisering zeker gewerkt. (Al betekent dit wel vaak dat maatschappelijke kosten zoals het milieu of kinderarbeid niet in de prijs verdisconteerd worden.) Dit principe van de consument die zelf het beste product moet kiezen, wordt nu ook gevolgd in de (semi)publieke sector. En het is de vraag of calculerend gedrag op dat terrein wel wenselijk is.

Consumenten in de zorg

De kostenbeheersing in de zorg wordt volledig gestuurd door prijsprikkels. Zorgverzekeraars moeten zo scherp mogelijk inkopen, verzekeren moeten kosten en baten van de verschillende polissen tegen elkaar afwegen. De overheid heeft slechts een beperkte rol. Zij creëert de randvoorwaarden waarbinnen zorgverzekeraars moeten opereren: een voor iedereen toegankelijk basispakket en een verbod op selectie aan de poort. Om dit laatste te bewerkstelligen worden zorgverzekeraars met veel 'dure' verzekeren gecompenseerd door zorgverzekeraars met minder risico's. Met deze voorwaarden moet de toegankelijkheid en betaalbaarheid van het stelsel als geheel gegarandeerd zijn. Het lijkt een mooie constructie: de overheid stelt randvoorwaarden, daarbinnen doet de markt zijn werk.

Maar hoe werkt deze markt? Van de kant van de zorgverzekeraars worden steeds meer verzekeringen aangeboden voor een specifieke doelgroep, bijvoorbeeld voor studenten en 'young professionals'. Nu zijn er altijd al verzekeringen geweest die zich specifiek op studenten richtten, maar die verzekeringen waren gekoppeld aan het studeren zelf. Ze boden een lage premie tijdens de studie en liepen af als de student niet meer studeerde. Het belang voor de verzekeraar was gelegen in

klantenbinding. Hoogopgeleiden leven gemiddeld relatief gezond en vormen zo een aantrekkelijke doelgroep. Daar kregen de studenten geen 'bonus' voor; ze kregen (een keuze uit) polissen als ieder ander.

Bij de huidige verzekeringen voor studenten en jonge professionals is de insteek een geheel andere. De verzekeraar richt zich exclusief op de lagerisicogroep van hoogopgeleiden. De verzekerden worden vervolgens gestimuleerd om in de aanvullende verzekering alleen die zaken te verzekeren waarbij zij risico lopen. Je kunt de vraag stellen of dat erg is. Kostenbewustzijn in de zorg is goed en de overheid zorgt er toch voor dat iedere burger aanspraak kan maken op een basispakket? Dat is zo, maar het stimuleren van individueel kostenbewustzijn heeft een neveneffect. De burger wordt gereduceerd tot een consument. Een consument die vooral zijn eigen belang moet behartigen.

Deze mentaliteit is inmiddels dieper in onze samenleving geworteld dan goed voor ons is. Zij is ook zichtbaar bij bestuurders van (semi)publieke instellingen die de geleidelijke aanpassing van hun salaris aan de Balkenende-norm aanvechten bij de rechter onder de titel dat zij 'ook rechten' hebben. Het is ook onderdeel geworden van de kleine dagelijkse werkelijkheid, neem de nieuwe reclameserie van Mona. Mona produceert toetjes. In de filmpjes proberen gezinsleden elkaar te belazeren om zo het hele toetje voor zichzelf te hebben. In één filmpje heeft een jongen over het toetje een verpakking van zure kwark gezet. Als zijn broer teleurgesteld afdruipt eet hij de hele pudding alleen op. In een ander filmpje hypnotiseert een jongetje de papegaai van het gezin, die dood lijkt neer te vallen in zijn kooi. Als zijn ouders en zusjes geschokt gaan kijken eet hij razendsnel de hele pudding op. Het is ongetwijfeld grappig bedoeld, maar wat voor een mentaliteit wordt hier gepropageerd?

Nu het kabinet voor grote bezuinigingen staat zou het bevorderen van het opkomen voor het eigenbelang zich wel eens tegen het

kabinet kunnen keren. Bijvoorbeeld als het gaat om de plannen tot hervorming van de zorg, waarbij taken terug bij de gemeenschap moeten worden gelegd en uit handen van de collectief gefinancierde zorg. Het is nog maar de vraag of de consumerende burger daaraan zal meewerken.

Kort gezegd komen de plannen van staatssecretaris Van Rijn erop neer dat bij een zorgvraag eerst wordt gekeken wat de betrokkene zelf en zijn netwerk (familie, burens, vrienden) nog kunnen en dat de professionele hulp de gaten vult. Natuurlijk zijn de voorstellen ingegeven door bezuinigingen, maar ze bieden ook een kans om na te denken over nieuwe manieren om de zorg vorm te geven. Want de werkelijkheid is dat veel zorgvragers mensen om zich heen hebben die graag dingen voor ze doen.

De geest van het kortzichtige eigenbelang moet terug in de fles

Ik ben zelf ook mantelzorger. Toen mijn schoonmoeder terminaal ziek werd vonden wij het prettig dat de thuiszorg en de huisarts samen met ons in kaart brachten welke zorg er nodig was en welk deel daarvan professioneel verleend zou moeten worden. Wij kinderen zorgden voor de boodschappen en de warme maaltijden; de thuiszorg nam de persoonlijke verzorging van mijn schoonmoeder voor zijn rekening. Er was ook contact en overleg als er zorgen waren. Het voelde alsof we een team waren. Dat is de andere kant van de hervormingen: de omgeving, die vaak toch al hulp verleent, wordt erbij betrokken.

Natuurlijk moet ervoor gezorgd worden dat het evenwicht niet zoekraakt. De stellingname van Halbe Zijlstra in *NRC Handelsblad* van 15 mei jl. zou hier bijna symbool voor kun-

nen staan (voor dat zoekraken). 'Zonder overheid kunnen mensen namelijk zelf bepalen welke diensten ze aanbieden, wat de beste allocatie van middelen is en waar ze zich tegen verzekeren. Er is dan geen afgedwongen solidariteit door belangengroepen, maar echte solidariteit uit welwillendheid.' Volgens Zijlstra moet de overheid ophouden de bevolking verantwoordelijkheden uit handen te nemen. 'Alleen zo kan een nieuwe samenleving ontstaan: waar we niet onze schouders ophalen, maar de schouders eronder zetten. Waar we betrokken zijn omdat het ons aan het hart gaat, niet omdat we hiertoe verplicht worden.'

Ik betwijfel of de nieuwe samenleving die Halbe Zijlstra voor ogen staat gerealiseerd zal worden door iedereen zelf te laten bepalen welke diensten hij aanbiedt en waar hij zich tegen verzekert. De vrijwillige solidariteit is in Nederland gelukkig nog altijd groot, maar vrijwillige solidariteit zal altijd ingebed moeten zijn in collectieve solidariteit (wat Zijlstra afgedwongen solidariteit noemt). Al was het maar omdat niet iedereen een netwerk heeft. Volgens verschillende onderzoeken van het Sociaal en Cultureel Planbureau hebben verreweg de meeste burgers daar ook helemaal geen bezwaar tegen.

Een nieuwe rol voor burger en overheid

De overheid wil een groter beroep doen op de zelfredzaamheid van burgers. Op zichzelf is daar niets mis mee. Maar voor een geloofwaardig appèl op deze eigen kracht is het noodzakelijk dat de overheid ook haar eigen rol opnieuw definieert. Wat mij betreft zou de huidige rol van de overheid op een aantal onderdelen moeten worden herzien.

Op de eerste plaats moet de overheid aangeven wat voor soort eigen kracht zij van burgers verwacht. De overheid kan niet het ene moment oproepen om vooral het eigen belang na te streven en het volgende moment oproepen om je toch vooral om je naasten te bekommeren. Het is of het een of het ander. Wat mij betreft zet de overheid in op het laatste. Dat betekent dat de geest van het kortzichtige eigenbelang terug in de fles moet.

Op de tweede plaats moet de individuele verantwoordelijkheid die de overheid van burgers vraagt worden ingebed in collectieve verantwoordelijkheid. Dat betekent dat de overheid de verantwoordelijkheid neemt voor de uitvoering van taken die bij haar belegd zijn, zoals een zorgvuldige besteding van door burgers betaalde belastinggelden. Bij fraude, zoals met de kindertoeslagen, moet de overheid optreden. De toeslagen zijn met een bepaald doel verschaft. Als het geld niet aan dat doel besteed wordt, zou de overheid het moeten terugvorderen. Die verantwoordelijkheid kan de overheid niet zomaar afschuiven op de individuele gedupeerde.

Op de derde plaats moet de overheid de publieke moraal die zij van haar burgers wenst ook voorleven. Als wij het argument 'het is niet illegaal' wat mager vinden om oneigenlijk gebruik of misbruik goed te praten, dan moeten we ook de 'brievenbusconstructies' ter discussie durven stellen.

Ik haal de woorden van Halbe Zijlstra nog maar even aan: een samenleving 'waar we niet onze schouders ophalen, maar de schouders eronder zetten. Waar we betrokken zijn omdat het ons aan het hart gaat, niet omdat we hiertoe verplicht worden'. Een uitstekend idee, maar dan als burgers en overheid samen.

Het CPB vergat de kaasschaaf

In een recente scenariostudie naar de toekomst van de financiering van de zorg gaat het Centraal Planbureau nogal sterk uit van keuzevrijheid, premiedifferentie en prijsprikkels om de kosten te beperken. Maar je weet nooit precies hoe patiënten of artsen op dat soort maatregelen reageren. Waarom niet gewoon de kostenstijgingsplafonds naar beneden?

WOUTER BOS

Van 2002 tot 2010 politiek leider van de PvdA

De grootste bedreiging voor de solidariteit in de zorg wordt veroorzaakt door de steeds maar doorstijgende kosten. Als er nou één boodschap is die het Centraal Planbureau erin ramt met het rapport *Gezondheid loont: tussen keuze en solidariteit*, dan is het wel deze. En gelijk hebben ze. Als we de kosten van jaar op jaar harder laten stijgen dan dat het nationaal inkomen stijgt, komt er een moment dat de samenleving (lees: de middenklasse) de overdracht van inkomen niet meer op wil brengen die nodig is om ook de meest essentiële voorzieningen voor kwetsbare mensen betaalbaar en toegankelijk te houden. Zover moeten we het niet laten komen. Voor ons sociaal-democraten, bezorgd als we zijn over solidariteit, vormt het rapport dus een belangrijke en nuttige bijdrage aan het debat over de toekomst van de zorg.

In de eerste schermutselingen in de pers over het rapport viel overigens ook meteen te zien dat het ons als sociaal-democraten niet makkelijk valt om over deze materie te discussiëren. De keuzes die het CPB aandraagt zijn dan ook vaak ongemakkelijk: moeten de eigen risico's omhoog of de premies? Moet er tussen verzekeringsspolissen gedifferentieerd worden

of moeten de verzekerde pakketten zorg voor al kleiner worden?

Toch denk ik dat het goed is dat juist wij met deze vragen bezig zijn. Omdat het ons om solidariteit gaat en hoort te gaan. Bij de door Martin van Rijn voorgestelde hervormingen in de langdurige zorg zien we hoe heftig en pijnlijk de discussie kan worden als je te lang wacht met het beantwoorden van moeilijke vragen. Dan moet het debat opeens in heel korte tijd gevoerd worden en moeten pijnlijke maatregelen in een heel korte tijdspanne ingevoerd worden. Meer voorbereidings- en aanlooptijd en meer proactiviteit kan helpen om draagvlak te creëren voor dit soort ingrijpende hervormingen.

Keuzevrijheid niet zaligmakend

Ik ben dus blij dat het CPB dit rapport geschreven heeft. Maar dat betekent niet dat ik het in alle opzichten met ze eens ben. Voor een deel is mijn kritiek een echo van de kritiek die Marco Varkevisser – universitair hoofddocent bij het Instituut Beleid en Management Gezondheidszorg aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam – uitte tijdens de bijeenkomst waar