

Een proeve, tot na de conferentie nog onvoltooid

# In de diepte is het stil

Chaos en onrecht in het sociaal domein: diagnose en therapie

Een onderzoek, in het bijzonder naar besturingstechnologie

*Marleen Maat, Maarten Noordink, Martijn van Faassen, Olaf Simonse, Roel in 't Veld*

Concept september 2024

## Inhoudsopgave

|  |    |
|--|----|
| Voorwoord .....  | 4  |
| Appetizer .....  | 6  |
| Samenvatting onderzoek systemisch falen in sociaal domein..... | 7  |
| 1. Geadresseerde aanbevelingen.....                            | 16 |
| 1.1. Over het stelsel als geheel .....                         | 16 |
| 1.2. Ontwerpeisen regelingen algemeen .....                    | 16 |
| 1.3. Ontwerpeisen regelingen bestuurstechnologisch.....        | 17 |
| 1.4. Dienstverlening .....                                     | 17 |
| 2. Naar opeenhoping onbedoelde chaos en onrecht.....           | 19 |
| 2.1. De status quo.....  | 19 |
| 2.2. De reikwijdte van onze studie.....                        | 22 |
| 2.3. Zeer beknopte historische schets.....                     | 23 |
| 2.4. Nadere beschrijving besturingstechnologie .....           | 29 |
| 2.5. Verschijningsvormen van onrecht.....                      | 30 |
| 2.6. Vormen van onrecht.....                                   | 32 |
| 2.7. Soorten van noodzakelijke analyse.....                    | 38 |
| 2.7.1. Vanuit dienstverleningsperspectief .....                | 38 |
| 2.7.2. Vanuit systeemperspectief .....                         | 42 |
| 2.7.3. Vanuit digitaliseringsperspectief .....                 | 44 |
| 2.7.4. Vanuit burgerperspectief.....                           | 47 |
| 3. Achterliggende behulpzame inzichten .....                   | 48 |
| 3.1. Het recht .....   | 48 |
| 3.1.1. Recht en samenleving.....                               | 48 |
| 3.1.2. Zelfreferentialiteit.....                               | 52 |
| 3.2. Bestuurskunde .....                                       | 55 |
| 3.3. Organisatiekunde.....                                     | 57 |
| 3.4. Psychologie .....   | 58 |
| 4. Resultaten analyse bijeengebracht .....                     | 60 |
| 4.1. Relatie tussen ontwerp en uitvoering van regelingen ..... | 60 |
| 4.2. Samenhang algoritmes.....                                 | 61 |
| 4.3. Herstelrampen .....                                       | 61 |
| 4.4. Analyse van de procesvoering .....                        | 62 |
| 5. Voorwaarden voor een therapie .....                         | 63 |
| 6. Aanpak .....  | 64 |
| 6.1. Relatie tussen ontwerp en uitvoering .....                | 64 |

|      |                                   |    |
|------|-----------------------------------|----|
| 6.2. | Lange termijn .....               | 65 |
| 6.3. | Korte en middellange termijn..... | 65 |

## Voorwoord

Ontsteld, beschaamd en boos maakten wij in de afgelopen jaren ieder afzonderlijk kennis met de onbedoelde, massale opeenhoping van onrecht, veroorzaakt door onze overheid, die binnen het sociaal domein de minst toegeruste burgers in onze eigen samenleving trof en treft.

Wij speelden verschillende rollen: als waarnemer, als medeverantwoordelijke, als analist. Die emoties hebben ons bijeengebracht en gemotiveerd tot een inspanning om dieper te graven naar oorzaken, naar verklaringen, naar diagnose en therapie. Veel anderen zijn actief met overeenkomstige bedoelingen. Nodig is een analyse zowel vanuit de burger als vanuit de overheid, zowel vanuit de politiek als vanuit de ambtenaar. Elders hebben wij betogen aangetroffen die zich concentreerden op de complexiteit van regels, weer andere behandelden vooral knelpunten rond de uitvoering van beleid.

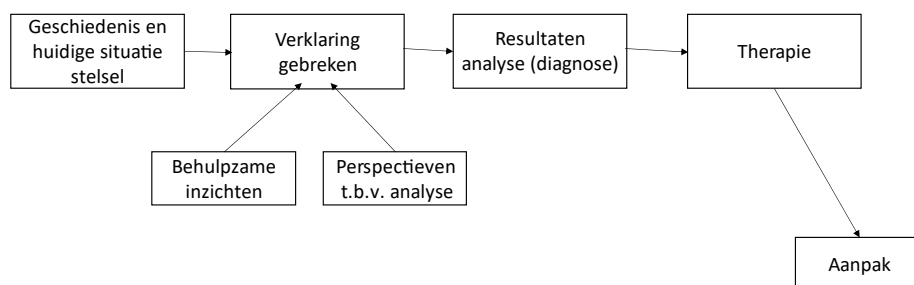
De complexiteit behandelen wij hieronder in beknopte vorm, en concluderen dat de voornaamste oorzaak van latere chaos is gelegen in de samenhang, dan wel het gebrek daaraan tussen verschillende regelingen, en dat een tweede oorzaak verwarring betreft over waardenprioritering, zodat het oogmerk van de regelgeving verschuift van rechtvaardigheid naar rechtmatigheid, en dan vooral in de vorm van gelijkheid voor de wet in plaats van wezenlijke rechtsgelijkheid.

De uitvoeringsproblematiek komt uitvoerig aan de orde, met dien verstande dat wij tot de conclusie komen dat uitvoeringsproblemen bijna steeds hun oorsprong vinden in ontwerpfouten van de regelingen zelf.

Maar vooral hebben wij ons verdiept in een aantal componenten van de besturingstechnologie, in het bijzonder de ontmoetingen tussen zelfreferentiele beroepspraktijken, die eerst in de ontwerpfase en vervolgens in de uitvoering een voorname rol spelen, en zowel invloedrijk zijn bij het ontstaan van knelpunten in uitvoering als bij het belemmeren van effectief herstel na chaos en onrecht. Onze veronderstelling is, dat analyse van de technologie de bewijsvoering van het hardnekkige karakter van systemisch falen oplevert. Dat betoog hebben we elders niet aangetroffen.

In een aantal analytische sessies met topambtenaren hebben wij ervaren dat ons uitgangspunt over de idee van een beperkte levensduur van bestuurlijke arrangementen nog geen algemeen aanvaarde zienswijze is. Dit terwijl dit een cruciale bouwsteen in ons betoog vormt. Daarom schenken wij veel aandacht aan uitgangspunten en uiteenlopende perspectieven. De systematiek van ons onderzoek ziet er als volgt uit:

## Opzet analyse



In de loop van ons onderzoek zijn de aanvankelijke emoties vervangen door het gemeenschappelijk verlangen om een bijdrage te leveren aan de omgang met of oplossing van de ontzagwekkende problematiek die aan de orde is. Met kennis van de recente geschiedenis proberen we de gebreken in kaart te brengen en te verklaren. Behulpzame inzichten en kennis omtrent en uit wetenschappelijke disciplines helpen ons daarbij.

Uit voornoemde verklaring vloeit een diagnose van de huidige situatie voort, die ook de hardnekkigheid van gebreken bloot legt. Na diagnose volgt onze poging om de grondtrekken van een therapie te schetsen en eerste voorstellen voor een aanpak te formuleren.

Om de toegankelijkheid van deze tekst te bevorderen presenteren wij eerst de samenvatting van het rapport, gevolgd door de aanbevelingen die uit de analyse voortvloeien, en daarna het hoofdbetoog.

Wij treden graag in gesprek.

## Appetizer

*De overheden in ons land bedoelen het goed. Of het nu gaat over sociaal domein of zorg: wat is geregeld heeft tot doel burgers in hun streven naar een behoorlijk bestaan te ondersteunen. Waar te nemen is echter, dat diezelfde burgers verdwaald raken in het woud van goede bedoelingen van overheden, en zelfs angst, verdriet en dreiging ervaren, terwijl niemand, ook geen overheid, dit laatste had bedoeld. Een tragedie, getypeerd als samenballing van onbedoelde negatieve effecten van publiek handelen en regelen.*

*Onze speurtocht naar het ontstaan van deze tragedie levert een aantal inzichten op:*

- *In de loop van de tijd ontaarden regelingen, omdat burgers leren en er daardoor steeds beter in slagen om voor hen nadelige gevolgen van regelingen te ontwijken; bovendien staat de wereld niet stil, zodat regelingen eigenlijk met die beweging zouden moeten meebewegen; dit laatste stuit echter vaak op de bedoelde stabiliteit van de regeling, zodat aanpassing niet soepel en snel verloopt.*
- *Diezelfde voortdurende beweging veroorzaakt, dat de rekenregels die aanspraken en plichten van burgers definiëren steeds minder overeenkomen met de bedoelingen van politieke organen in termen van rechtvaardigheid; rechtvaardigheid en rechtmatigheid gaan daardoor van elkaar afwijken; de controle is gericht op rechtmatigheid; bovendien ontaarden daardoor ook de relaties tussen regelingen.*
- *Het is gebruikelijk om dergelijke afwijkingen die soms ook leiden tot crises en schandalen te duiden als uitvoeringsproblemen; ons inzicht is, dat in bijna alle gevallen de oorzaken zijn gelegen in ontwerpfouten bij de vormgeving van de regeling.*
- *De enige die het geheel van regelingen ervaart is de burger zelf; voor iedere overheid geldt dat die slechts met een deel van de operationele regelingen heeft te maken; niemand voelt zich verantwoordelijk voor het geheel; het stelsel is veel te complex geraakt.*
- *Het vermogen van overheden om tijdig passend op te treden is sterk beperkt, doordat een aantal relatief autonome beroepspraktijken strikte randvoorwaarden formuleert voor inhoudelijke beslissingen; dat zijn het recht, de financieel-economische dimensie en sedert enige tijd ook ict; deze randvoorwaarden verstikken het vermogen om inhoudelijk passend op te treden; dit drietal beroepspraktijken heeft bovendien onderling een niet-aanvals-pact gesloten.*
- *Pogingen om tot herstel van onrecht te komen leiden dikwijls tot verfijning of geheel nieuwe regelingen die de complexiteit van het stelsel nog verder vergroten; ze falen vaak, omdat zich daar weer de zelfde kenmerken openbaren die eerder de crisis veroorzaakten.*
- *Een therapie ligt niet voor het oprapen; vanwege het crisisachtige karakter van de huidige situatie zijn ingrepen op afzienbare termijn noodzakelijk om rechtvaardigheid voor burgers te herstellen, maar daarnaast is een fundamentele herziening van het stelsel noodzakelijk, die veel voorbereidingstijd vergt voor uitdenken en overtuigen tot op het hoogste politieke niveau.*

# Samenvatting onderzoek systemisch falen in sociaal domein

## Inleiding

Deze tekst bevat de samenvatting van een aantal inzichten, dat is verzameld door een geëmotioneerde en betrokken groep onderzoekers in de afgelopen 16 maanden omtrent het systemisch falen in het sociaal domein in ons land. De leden van de groep hebben elkaar ontmoet vanuit zeer uiteenlopende posities: een lid heeft van binnenuit ervaren hoe een hersteloperatie gedupeerden verder in de problemen bracht. Een ander lid kwam als wetgevingsjuriste in een verbaal dispuut met haar docent die verantwoordelijkheid voor veel falen legde bij het functioneren van het juridisch stelsel; het derde lid is de betrokken docent en de twee overige leden traden toe vanuit bezorgdheid over de momentane situatie in onze samenleving. De één is organisatiekundig expert in het openbaar bestuur, de ander is HR manager in netwerkondernemingen.

## Waarnemingen

De groep heeft de volgende waarnemingen gekozen als vertrekpunt voor de analyse:

1. Het lijkt erop dat in de uitvoering van veel regelingen in het sociaal domein kloven ontstaan tussen rechtmatigheid en de beoogde rechtvaardigheid, die zich in de loop van de tijd verbreden en verdiepen.
2. Ook lijkt het erop dat in de loop van de tijd een overwicht ontstaat van onbedoelde effecten van regelingen boven bedoelde.
3. De waarneming van bovengenoemde verschijnselen leidt tot hersteloperaties, die op hun beurt weer dezelfde manco's vertonen en op die manier tot nieuwe rampen leiden.
4. Iedere regeling maakt deel uit van een verzameling, een stelsel, met zeer veel onderlinge afhankelijkheden, die als geheel een zo grote complexiteit vertoont dat niemand meer de consequenties van een interventie in enig onderdeel van het stelsel kan overzien.
5. Geen enkele overheid voelt zich verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel als geheel.
6. De individuele burger is de enige, die het functioneren van het gehele stelsel ervaart, en daarmee ook de gehele complexiteit.

## Uitgangspunten

Gerechtvaardigde vraag is, waarom onze analyse noodzakelijk is naast het werk van zeer veel groepen die met soortgelijke vragen doende zijn. In ieder geval zijn veel groepen bezig met deelvragen, terwijl onze vraagstelling zich richt op het stelsel als geheel. Bovendien proberen wij verklaringen voor de waarnemingen aan te reiken vanuit theoretische en praktische gezichtspunten die in verschillende disciplines zijn ontwikkeld. Wij richten ons niet alleen op afzonderlijke regelingen maar met name ook op dus samenhang tussen die regelingen. Wij hanteren bovendien een aantal specifieke uitgangspunten die onze analyse doen verschillen met andere.

### *Uitgangspunt 1*

Wij beschouwen regelingen en andere arrangementen in het openbaar bestuur als sterfelijk. Dus zijn ze behept met een beperkte levensduur. Regelingen mogen zijn vormgegeven in een vastgestelde tekst, maar tijdens het functioneren is dynamiek dominant. Deze dynamiek is zowel endogeen als exogeen van aard. Enerzijds treden *binnen* de regeling allerlei leerprocessen op aan de zijde van burgers en uitvoerders. Anderzijds is sprake van tal van veranderingen in de samenleving als geheel, waarvan sommige van invloed zijn op de werking van de regeling. Beide dynamieken leiden in het algemeen tot verminderende effectiviteit van de regeling. De reactie van beleidsmakers op deze dynamiek is veelal aanpassing en verfijning van de regeling in de richting van differentiatie, ook wel beleidsaccumulatie genoemd, waarna dezelfde dynamiek wederom in werking treedt. Daarbij geldt dat de regeling via processen van wetgeving een gestolde gedaante heeft, omdat dat aanpassingen met veel vertraging en moeite tot stand komen.

### *Uitgangspunt 2*

Wij kijken vooral naar de gebruikte besturingstechnologie zoals we die kunnen waarnemen in het ontwerp van de regeling, in de praktijk van de uitvoering en in hersteloperaties, en hun onderlinge verbinding. Tot de besturingstechnologie rekenen wij:

- De verhoudingen tussen overheden en de betrokken burgers vastgelegd in regelingen
- De organisatie van de procesfasen die deel uitmaken van voorbereiding, uitvoering en evaluatie van regelingen
- De organisatie van de informatiehuishouding
- De bekostiging
- Het sanctie-instrumentarium dat eveneens deel uitmaakt van de verhouding tussen overheid en burger

### *Uitgangspunt 3*

In onze analyse vindt steeds een meervoudige beoordeling van effecten plaats, omdat wij deze gestalte geven vanuit verschillende perspectieven: dat van politici, dat van burgers en betrokkenen, dat van professionals, als ambtelijke en andere, en dat van de samenleving als geheel.

Wij onthouden ons in deze studie uitdrukkelijk van het aanwijzen van schuldigen, schurken en wat dies meer zij.

### *Uitgangspunt 4*

Aan een regeling ligt in het algemeen ten grondslag een uitdrukking van de politieke wil om bepaalde waarden gestalte te geven, veelal gegoten in de gedaante van een algoritme. Deze gedaante kenmerkt zich doordat een recht of plicht van een burger afhankelijk is gesteld van een reeks van kenmerken, genoemd de onafhankelijke variabelen. In de ontwerpfase van de regeling wordt al duidelijk, dat het algoritme door de bepaling en beperking van onafhankelijke variabelen per definitie een variëteit kent die kleiner is dan de variatie van de groep burgers, die in de politieke wilsuitdrukking was begrepen. Het gevolg hiervan is dat per definitie een groep burgers formeel buiten de regeling zal vallen, terwijl de politieke waardenuitdrukking wel op hen van toepassing was. En ook dat een



groep waarvoor de regeling niet bedoeld was er wel door wordt geraakt. Dit schept een probleem, dat is op te lossen door een functie tot stand te brengen, die binnen de uitvoering gemachtigd is om deze discrepantie te elimineren door beslissingen te nemen overeenkomstig de bedoeling van de regeling, maar niet overeenkomstig de tekst. Een voorbeeld van een dergelijke functie is de hardheidsclausule mits deze ruimhartig kan worden toegepast.

#### *Uitgangspunt 5*

De interne samenhang van het stelsel is bepaald, doordat afhankelijke variabelen (ofwel uitkomsten) van de ene regeling deel uitmaken van de onafhankelijke variabelen in een of meer andere regelingen. Verandert iets binnen een regeling, dan heeft deze verandering ook op veel andere regelingen effecten. Hetzelfde geldt op het microniveau van de burger: verandert er iets aan diens situatie, waardoor de uitkomst van een regeling verandert, dan kan dat effect hebben op de uitkomst van een andere regeling.

### **Opzet analyse**

De opzet van het onderzoek is als volgt. We typeren de geschiedenis en de huidige situatie van het bestel kort, duiden vervolgens de gebreken waarbij behulpzame inzichten en perspectieven de duiding onderbouwen, vatten vervolgens de resultaten van de analyse samen om van daar uit een therapie te beschrijven, en een mogelijke aanpak te schetsen.

De reikwijdte van onze studie is met het woord sociaal domein zeer onvoldoende gespecificeerd. Wij gaan uit van ingebouwde samenhang: naarmate de samenhang met andere regelingen intenser is, betrekken wij regelingen bij ons betoog. Dit spreekt van zelf voor fiscaliteit en toeslagen, maar ook bijstand, arbeidsongeschiktheid, jeugdzorg en zorgbudgetten kennen intense onderlinge samenhang.

### **Geschiedenis en huidige situatie sociaal domein**

Na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelde zich de verzorgingsstaat op basis van de gedachtegang dat niemand aan zijn lot mocht worden overgelaten. Degene die aanspraak mocht maken op voorzieningen, een volksverzekering, of een uitkering was achtenswaardig en hoefde zich niet te schamen. Aan het begin van de jaren 80 kantelde dit perspectief op de uitkeringsgerechtigde, die nadien in toenemende mate werd beschouwd als een potentiële fraudeur of tenminste profiteur. Na de volksverzekeringen, de algemene bijstandswet en tal van voorzieningen was de voorlopig laatste loot aan het gebouw van het sociaal domein de komst van een omvangrijk toeslagenstelsel, dat op een meerderheid van de bevolking toepassing vond. Met betrekking tot de bevoegdhedenverdeling vond voor een aantal voorzieningen partiële decentralisatie plaats naar de gemeente met overheveling van intussen gekorte budgetten, zoals de jeugdzorg. Maar de gemeenten werden niet in staat gesteld de toegankelijkheid te beperken, zodat blijvende spanningen ontstonden. De huidige situatie is gekenmerkt door:

- Omvangrijke crisis in het toeslagenstelsel
- Een deels ontspoord controlebeleid

- Chaos en onrecht voor veel burgers, met grote gevolgen voor bestaanszekerheid, welzijn en gezondheid
- Omvangrijke effectiviteitsgebreken in tal van voorzieningen.

### **Behulpzame inzichten**

Onze analyse heeft plaatsgevonden met behulp van de inzichten uit een aantal wetenschappelijke disciplines. Allereerst de *rechtsgeleerdheid*:

Het recht borgt waarden en stelt in staat tot sturen. Recent is de waarborgfunctie van het recht hier en daar op de achtergrond geraakt ten opzichte van een meer instrumentele functie waarbij het recht vooral sturing mogelijk maakt en ondersteunt. Het recht is een voorbeeld van een zelfreferentieel systeem: recht kan alleen veranderen door nieuw recht. Zelfreferentialiteit brengt met zich dat het juridische systeem op zichzelf bestaat, dus autonoom is ten opzichte van andere systemen. In de praktijk van het openbaar bestuur leidt dit tot een autonome juridische beroepspraktijk. De ontstane kloof in het sociaal domein tussen rechtmatigheid en rechtvaardigheid kon alleen ontstaan door de dominantie van de instrumentele functie van het recht.

Vervolgens de *bestuurskunde*:

In de bestuurskunde is het inzicht vrij algemeen aanvaard, dat stuurarrangementen een beperkte levensduur hebben, omdat sociale systemen, samenlevingsverbanden, onderhevig zijn aan de dynamiek die het gevolg is van menselijke reflexiviteit. Reflexiviteit is het menselijk vermogen om zich te weer te stellen tegen onaangename invloed van buiten door leren en van daaruit komen tot gedragsverandering. Kort samengevat leidt dit inzicht tot de wet van de afnemende effectiviteit van regelingen die berust op de waarneming dat reflexiviteit leidt tot leerprocessen aan de zijde van de bestuurden die zich aan de stuurdrang of -dwang trachten te onttrekken. Bestuurders reageren in het algemeen op de constatering van afnemende effectiviteit met een poging tot herstel daarvan door normdetailering en meer controle, samengevat als de wet van de beleidsaccumulatie. De wisselwerking van deze twee wetmatigheden leidt vroeger of later tot een crisis. Deze wetmatigheden zijn tamelijk algemeen van toepassing op regelingen in het sociaal domein en andere stuurarrangementen waarbij financiële relaties tussen overheden en burgers ontstaan.

Daarnaast is voor de huidige analyse van belang dat de complexe verhoudingen tussen bestuurslagen onder meer worden bepaald door wederzijds wantrouwen. Voor zover het Rijk voorzieningen bekostigt of financiële bijdragen aan lagere bestuurslagen verstrekt, wantrouwen deze laatste het Rijk omdat voortdurend naar hun waarneming bezuinigingsdrang zich in hun richting manifesteert. Op zijn beurt is het Rijk gebiologeerd door de ideeën, dat gemeenten en provincies onverantwoordelijk handelen of een slaatje proberen te slaan uit de rijksbekostiging. Dit wederzijdse wantrouwen is een factor van belang bij waarneming en analyse van de werking van regelingen in het sociaal domein.

En ook de *organisatiekunde*:

In de door ons aangehangen variant van de organisatiewetenschap bestaat het centrale inzicht, dat organiseren een proces is dat bestaat uit communicatie en argumentatie met

als voornaamste resultaat het ontstaan intern van een gemeenschappelijke werkelijkheidsbeleving. Tegelijkertijd met het ontstaan daarvan intern voltrekt zich het ontstaan van buitenmuren, de overgang naar gebieden, waar een andere werkelijkheidsbeleving bestaat. Wij noemen het resultaat van dit organiseren een configuratie, een menselijk verband gekenmerkt door een eigen identiteit, de gemeenschappelijke werkelijkheidsbeleving, en buitenmuren. Het proces van vormgeving komt geleidelijk tot stilstand, dat wil zeggen dat de gevormde identiteit wel onomstotelijk vaststaat, en dat de buitenmuren onbetwist zijn. Dat tot stilstand komen, in deze theorie fixatie genoemd, heeft betrekking op twee dimensies van de configuratie, de sociale en de cognitieve. De sociale dimensie behelst de aanvaarding van de interne rolverdeling en de cognitieve de gemeenschappelijke overtuigingen over de werkelijkheid. Op deze wijze beschreven zal een configuratie maar hoogst zelden samenvallen met een formele organisatie. Dus in een organisatie is een aantal configuraties waar te nemen en te onderscheiden. Een configuratie kan zich ook voorbij de grenzen van een formele organisatie uitstrekken. Voor iedere individuele mens of professional geldt, dat zij/ hij in meer dan één configuratie vertoeft, dat wil zeggen dat hij/zij “multipel geïncorporeerd” is. De hiervoor al beschreven autonome juridische beroepspraktijk is dus een voorbeeld van een dergelijke configuratie. De zojuist beschreven fixatie leidt ertoe, dat de buitenmuren ervoor zorgen, dat configuraties niet eenvoudig van buitenaf te beïnvloeden zijn. Met toenemende fixatie worden ze ook steeds zelfreferentieler.

En tenslotte de psychologie: In de psychologie wordt algemeen erkend dat menselijk gedrag wordt beïnvloed door zowel persoonlijke kenmerken als de context waarin een persoon zich bevindt. Deze twee factoren interacteren met elkaar. De belangrijkste persoonlijke kenmerken omvatten capaciteiten en motivatie. Of iemand in staat is om het gewenste gedrag te vertonen, hangt af van factoren zoals kennis, vaardigheden en zelfvertrouwen. Motivatie omvat diverse mentale processen die gedrag aansturen, en gaat verder dan enkel doelen en bewuste besluitvorming. Verschillende behoeften, zoals het behouden van een positief zelfbeeld, autonomie en sociale acceptatie, spelen hierbij een rol. Bij het verklaren van gedrag van anderen hebben we vaak de neiging om dit vooral toe te schrijven aan persoonlijke kenmerken, terwijl de invloed van de omgeving vaak onderschat wordt (de zogenaamde fundamentele attributiefout). De context kan talloze factoren bevatten die gedrag beïnvloeden, met de sociale omgeving als een belangrijke factor. Dit omvat onder andere het sociale netwerk van een persoon, groepsdruk en sociale normen. Maar ook de middelen die iemand tot zijn of haar beschikking heeft kunnen gewenst gedrag bevorderen of in de weg staan. In het sociaal domein worden hoge eisen gesteld aan het gedrag van burgers, waarbij van hen wordt verwacht dat ze zelf initiatief nemen om gebruik te maken van sociale voorzieningen. Dit legt druk op zowel de cognitieve als niet-cognitieve vaardigheden van burgers, en deze eisen worden nog hoger naarmate mensen zich in een kwetsbare positie bevinden. Bij de meest kwetsbare burgers treedt vaak financiële stress op, een psychologisch concept dat bestaat uit geldgebrek en een gebrek aan controle over de financiële situatie. Hoewel financiële stress functioneel kan zijn door mensen alert te maken op hun financiën, gaat het vaak gepaard met negatieve emotionele gevolgen, zoals eenzaamheid en een verminderd gevoel van eigenwaarde. Daarnaast kan financiële stress van invloed zijn op cognitieve processen,

zoals aandacht, zelfbeheersing, zelfmonitoring, planning en initiatief, wat cruciaal is om gebruik te maken van voorzieningen en uit de financiële stress te geraken. Het ontstaan van financiële kwetsbaarheid kan een vicieuze cirkel in gang zetten, waarbij mensen door verschillende redenen afhankelijk worden van overheidssteun om financiële zekerheid te bereiken. Het systeem dat de overheid hiervoor heeft opgezet, stelt echter hoge eisen aan de capaciteiten van kwetsbare burgers, terwijl deze capaciteiten juist onder druk staan door hun kwetsbare positie. Een deel van deze groep slaagt er niet in om toegang te krijgen tot het systeem en de beschikbare regelingen, wat hun situatie verder bemoeilijkt. Dit kan leiden tot frustratie en wantrouwen jegens de overheid, wat de kloof tussen het overheidsstelsel en de leefwereld van kwetsbare burgers vergroot.

### **Oorzaken van onrecht**

Wij beschrijven eerst de tekortkomingen in de huidige situatie die leiden tot onrecht. Daarna duiden wij de aard van het onrecht kort aan.

**CHAOS:** De burger ervaart veronderstelde tegenstrijdigheid van regelingen als chaos, omdat hij van het kastje naar de muur wordt gestuurd. Ook komt voor, dat de uitvoering zo gebrekkig is dat de burger tegenstrijdige gedragsimpulsen ervaart.

**VERNIETIGENDE TRAAGHEID:** na invoering van een regeling is de aanspraak van de burger op een toeslag vaak nog voorlopig, omdat aan nadere voorwaarden moet zijn voldaan. Uitkeringen hebben het karakter van een voorschot. Soms duurt het zeer lang, voordat de voorwaarden zijn vervuld. Indien definitief niet aan een voorwaarde is voldaan, volgt dikwijls een terugbetalingsplicht, die in de regeling is gedefinieerd. De dan ontstane schuld is soms desastreus hoog. Dit geldt in het bijzonder, indien de burger het voldoen aan een voorwaarde niet kan beïnvloeden, zoals de erkenning van een dienstverlenende instelling.

**ONTPLOFFING:** door de koppelingen tussen de verschillende regelingen kan een incident in de ene regeling tot onvoorziene incidenten in andere leiden, met grote gevolgen voor de burger.

**UITZICHTLOOSHEID:** zelfs als onrecht is erkend door de overheid, en herstel is aangekondigd, verslechtert intussen de situatie van de getroffen burger verder met mogelijk ernstige ontwrichting als gevolg, zoals verplichte verkoop van eigen woning met grote restschuld, en onvoldoende middelen om te huren. Of intree in de ggz als gevolg van overmatige stress met inkomensdaling als verder gevolg.

In deze studie houden wij ons niet bezig met onrechtmatig of zelfs crimineel gedrag van overheden.

### **Perspectieven voor analyse**

Perspectieven voor analyse verhelderen door nadere beschouwing van een aspect van het stelsel en de afzonderlijke regelingen:

Ten eerste zijn overheden in menig opzicht tevens dienstverleners. Voor private dienstverleners is in onze samenleving een aantal wetten van toepassing, waardoor plichten ontstaan voor de dienstverlener om zich behoorlijk te gedragen. Een dergelijke

normatief ontbreekt voor publieke dienstverleners. Daardoor is de burger als ontvanger van de dienst minder goed beschermd dan bij private diensten. Bij nadere beschouwing van overheden als producerende organisaties is met behulp van de hiervoor beschreven configuratie theorie waar te nemen, dat zich daarbinnen vier van elkaar te onderscheiden configuraties oftewel beroepspraktijken bevinden, die tot op zekere hoogte zelfreferentieel zijn. Dit geldt voor de juridische praxis, maar ook voor de financieel-economische of comptabele praxis, en als derde voor ICT. De vierde is de inhoudelijke beroepspraktijk voor de desbetreffende regeling, die waarschijnlijk noodgedwongen minder zelfreferentieel is. Bij ontwerp en totstandkoming van een regeling is steeds aan de orde, dat een zodanig resultaat ontstaat dat de eerste drie beroepspraktijken zijn gerespecteerd. Dit werkt door in de uitvoering. Het gevolg van dit compromis vormende proces is dat slechts die inhoud is getolereerd die geen afbreuk doet aan de autonomie van de eerste drie beroepspraktijken.

Ten tweede zijn de regelingen in het sociaal domein verregaand gedigitaliseerd, zodat toepassing van de desbetreffende algoritmes mogelijk is met een beperkte capaciteit aan uitvoerende professionals. De uitvoeringspraktijk is dus letterlijk ontmenselijkt. De digitalisering heeft geleid tot algoritmes die zeer veel informatie vragen van burgers en andere overheidssystemen, en deze complexiteit maakt het onmogelijk om met de beschikbare capaciteit de wens naarmate werk te vervullen.

Ten derde: hierboven is al vaak het burgerperspectief ter sprake gebracht. Het gedrag van burgers is een functie van hun motivatie en vaardigheden enerzijds, en hun situatie anderzijds. De burger is de enige die de werking van het hele stel stelsel ervaart. De zwaarste informatieplichten rusten op de schouders van de burgers die daartoe het minst zijn toegerust. De burger ervaart in het algemeen een geheel andere werkelijkheid dan de algoritmische. De burger ervaart een afstand tot de overheid, die kan leiden tot maatschappelijk ongenoegen en wantrouwen. Deze processen versterken zichzelf en kunnen leiden tot een vicieuze cirkel. Burgers die kwetsbaar zijn ervaren stress. Deze stress zorgt ervoor dat zij minder goed in staat zijn om aan de toch al zware informatieplichten te voldoen. Zij maken daardoor geen gebruik van de voorzieningen die in het leven geroepen zijn om hun situatie te verbeteren. Ze keren zich af van de overheid en kloppen niet aan voor hulp. Dit zorgt voor een verdere verslechtering van hun situatie.

### **Resultaat analyse: diagnose**

De voornaamste bevindingen in onze analyse zijn de volgende:

In ontwerp en uitvoering van het stelsel is systemisch onvoldoende rekening gehouden met dynamiek.

Het stelsel is complex, doordat de afzonderlijke regelingen complex zijn, en doordat de samenhang ertussen complex is.

Een regeling die gebruik maakt van een algoritme heeft per definitie betrekking op een groep burgers die niet geheel correspondeert met de bedoelingen van de bestuurders, omdat de variëteit van de samenleving is onderschat. Reparatie van dit zielsgebrek is mogelijk met behulp van hardheidsclausules die een ruime toepassing krijgen.

De juridische honorering van de door toepassing van hardheidsclausules verruimde praktijk zorgt ook voor additionele complexiteit.

Een gedeelte van de wetgeving in het sociaal domein kent geen hardheidsclausules.

Het proces van ontwerp en totstandkoming is gebrekkig, voor zover de zelfreferentialiteit van de drie beroepspraktijken juridisch, financieel economisch en ICT, volledig zijn gerespecteerd. Het resultaat zal dan een compromis zijn, waarin de burger sluitpost is.

De noodzakelijke hersteloperaties die de aan het licht getreden gebreken van regelingen moeten compenseren krijgen per definitie een opzet die gelijk is aan die welke de gebreken veroorzaakte, omdat zij volgens hetzelfde patroon tot stand komen, en zorgen dus voor nieuw onrecht.

Door de verstrengeling van variabelen in een groot aantal betrokken regelingen ontstaat onbeheersbare en onoverzienbare complexiteit.

Vereenvoudiging is mede daardoor extreem moeilijk en levert (te)grote spanning met politiek op.

Geen overheidsorganisatie voelt zich verantwoordelijk voor het stelsel als geheel.

## **Therapie**

Hoofdpijn:

Voortaan geen gedetailleerde wettelijke regelingen maken voor vraagstukken die niet goed zijn te vangen in rekenregels, maar daar maatwerk gunnen aan competente beslissers. Voortaan iedere regeling beschouwen als onderdeel van het stelsel, dus nooit meer uitsluitend op zichzelf. De rechten en daardoor ontstane aanspraken van burgers mogen nooit meer afhankelijk zijn van factoren waarop burger geen invloed kan uitoefenen.

Sanctie-instrumentarium gaat voldoen aan proportionaliteitseisen.

Overheden gaan zich gedragen als fatsoenlijke dienstverleners.

Maar vooral:

- Vereenvoudigen van stelsel, zodat complexiteit afneemt
- Daarbij aanvaardbare relaties aanbrengen in onderling verwante stelsels zoals fiscaliteit, heffingen en inkomensvoorzieningen als jeugdzorg en persoonlijke zorgbudgetten
- Aanzienlijk reduceren van de zelfreferentialiteit van de beschreven beroepspraktijken

## **Aanpak**

Vooraf geen grandioze snelle eenmalige operatie uitvoeren, want de verkoop gaat door tijdens de verbouwing. Dus de capaciteit voor allebei ontbreekt. Het is noodzakelijk onderscheid te maken tussen een aanpak, die op korte en middellange termijn

verbeteringen tot stand brengt, en een lange termijn aanpak, die is gericht op fundamentele wijziging van het stelsel.

De langetermijnaanpak bestaat mogelijk uit de inrichting van een taskforce onder leiding van de minister-president, die tot taak krijgt om in de komende tien jaar gedachten te ontwikkelen over een beter stelsel, deze ter goedkeuring aan het parlement voor te leggen, en op basis daarvan wetgeving voor te bereiden. De taakstelling omvat fiscaliteit, toeslagen en alle verbonden regelingen. In de taskforce zijn wetenschap, planbureaus en WRR alsmede alle betrokken departementen aanwezig.

De korteretermijnaanpak bestaat allereerst uit het opvolgen van de hieronder te formuleren aanbevelingen. Voor het terugbrengen van onrecht komt op korte termijn een eenvoudige wet tot stand, waarin de gezamenlijke uitvoeringsinstellingen van de overheden een gemeenschappelijke functie instellen, de KOMPAAN, die de bevoegdheid krijgt om in meervoudige problematiek een definitieve eindbeslissing te nemen in de vorm van een vaststellingsovereenkomst op verzoek van een burger. De KOMPAAN staat dus ook naast de burger. Deze wet bevat heldere criteria voor de ontvankelijkheid van het verzoek van een burger op het terrein van complexiteit, ernst en urgentie.

## 1. Geadresseerde aanbevelingen

De aanbevelingen presenteren wij op grond van de accenten in onze studieresultaten. Wij vermelden daarbij steeds aan wie ze zijn gericht.

### 1.1. Over het stelsel als geheel

De betrekkingen tussen overheden en burgers zijn veelvoudig en complex. Fiscaliteit en toeslagen, volksverzekeringen en subsidies zijn onderling verstrengeld. Plichten tot informatieverschaffing zijn bovenmatig belegd bij de daartoe het minst toegeruste burgers.

Het stelsel functioneert gebrekkig. Aan de zijde van de staat vindt geen coördinatie plaats, terwijl een burger de effecten van alle regelingen gezamenlijk ervaart. Complexiteit en ontwerpfouten hebben chaos en onrecht veroorzaakt. Herstel is belemmerd doordat daarbij dezelfde instrumenten worden gebruikt die eerder de problemen veroorzaakten. Niemand overziet het geheel.

Vereenvoudigen van het gehele stelsel is dus een gebiedende eis, maar in het openbaar bestuur is bijna niets moeilijker dan dit.

- 1.1.1. Wij bevelen aan, dat voor de vereenvoudiging van het stelsel op langere termijn onder leiding van de minister-president een taskforce met deze opdracht gaat functioneren. (*kabinet*)
- 1.1.2. Intussen is actie nodig voor herstel en onderhoud. Voor herstel van oud en nieuw onrecht bevelen wij aan, dat de gezamenlijke uitvoeringsorganisaties, daartoe gemachtigd door een wet, een organisatie oprichten die De Kompaan heet. De Kompaan is toegerust met het mandaat van alle betrokken uitvoeringsorganisaties om op verlangens van een burger diens casuïstiek tot een bindende beslissing te voeren middels een vaststellingsovereenkomst. (*wetgever, uitvoeringsorganisaties*)
- 1.1.3. Wij bevelen ook aan om het incassobeleid van de overheid in dienst te stellen van het streven naar billijkheid. (*kabinet*)

### 1.2. Ontwerpeisen regelingen algemeen

- 1.2.1. Beschouw alle publieke interventies in het sociaal domein als behept met een beperkte levensduur, dus sterfelijke constructen, en als dynamisch van aard gedurende het leven. (*alle wetgevende en ontwerpende overheden*)
- 1.2.2. Beschouw iedere publieke interventie in het sociaal domein tevoren zowel vanuit het perspectief van overheden als vanuit dat van burgers. (*alle regelende overheden*)
- 1.2.3. Beschouw iedere publieke interventie in het sociaal domein tevoren in samenhang met alle overige overheidsinterventies daarin. (*alle wetgevende en ontwerpende overheden*)



- 1.2.4. Ontwerp een interventie steeds met inbegrip van de uitvoeringsfase. *(alle overheden)*
- 1.2.5. Betrek bij ontwerp alle relevante disciplines, ook gedragswetenschappen. *(ambtelijke leiding)*
- 1.2.6. Matig de toegestane mate van zelfreferentialiteit van beroepspraktijken in de ontwerpfase. *(ambtelijke leiding)*
- 1.2.7. Voer steeds een ex ante uitvoerbaarheidstest uit gedurende de ontwerpfase, zodat de uitvoerders vanaf de aanvang betrokken zijn. *(alle overheden)*
- 1.2.8. Zorg dat ieder ontwerp van een interventie waarborgen bevat voor kwalitatief voldoende dienstverlening naar analogie met regelingen in de private sector. *(alle overheden)*
- 1.2.9. Benut spelsimulaties en experimenten om in de ontwerpfase gedragsreacties waar te nemen. *(nationale overheden)*

### 1.3. Ontwerpeisen regelingen bestuurstechnologisch

- 1.3.1. Bezie in welk landschap van bestaande regelingen een nieuw ontwerp moet gaan functioneren, en identificeer interferenties en mogelijke loops in de uitvoering vooraf. *(alle overheden)*
- 1.3.2. Schat de geleidelijk toenemende onzekerheid rondom de uitvoering als gevolg van exogene en endogene dynamiek vooraf in, en maak voor de omgang met deze onzekerheid tevoren een voorziening. *(nationale overheden)*
- 1.3.3. Vorm een idee omtrent de effecten voor de doelgroep door het uitvoeren van een beleidssimulatie en verwerk de resultaten in het ontwerp. *(SCP, CPB)*
- 1.3.4. Zie tevoren onder ogen, hoe de consequenties van een uitvoeringsstoring zijn te reduceren tot een beheersbaar proces tot evenwichtsherstel; verwerk dit in het ontwerp. *(alle overheden)*
- 1.3.5. Besef tevoren dat zich bij latere correctie van eerdere verkeerde beslissingen loops kunnen ontstaan, waaruit geen ontsnapping mogelijk is, en vermijd deze. *(alle overheden)*
- 1.3.6. Ga zowel tijdens de ontwerpfase als tijdens de uitvoeringsfase periodiek na, of de resultaten van de ontmoetingen tussen de deels zelfreferentiele beroepspraktijken - recht, comptabel, ict, inhoud- geen strijd opleveren met de waarden die de inspiratie voor de regeling vormden. *(inspecties)*

### 1.4. Dienstverlening

- 1.4.1. Lever als overheden steeds op kwalitatief verantwoorde wijze diensten en stel de desbetreffende organisaties en medewerkers daartoe ook in de gelegenheid. Adequate budgettering, regelruimte, het belonen van ideeën tot verbetering, het versterken van het lerend vermogen binnen organisaties en het permanent

verrijken en verbeteren van competenties staan centraal staan als het gaat om de eigen medewerkers. *(alle overheden)*

- 1.4.2. Houd je bij dienstverlening aan dezelfde spelregels en kaders als waar burgers aan gehouden zijn. Termijnen dienen te worden gerespecteerd, het niet nakomen van plichten tot het informeren van burgers, het je niet houden aan termijnen, e.d. dient consequenties te hebben in de vorm van schadeloosstelling voor getroffen burgers, waarmee de mate van rechtsongelijkheid op dit vlak beperkt wordt. *(alle overheden)*
- 1.4.3. Het zou dienstverleners sieren, als zij burgers adequaat informeren over hun rechten. De bestaande aanzienlijke onderconsumptie van publieke diensten, in het bijzonder rechten op uitkeringen, heeft wederom van doen met competenties van burgers, maar ook met een informatietekort. *(alle dienstverleners)*

## 2. Naar opeenhoping onbedoelde chaos en onrecht

### 2.1. De status quo

Onze analyse vangt aan met een analyse van de status quo. Overheden hebben tal van financiële betrekkingen met burgers. De omvangrijkste betrekkingen zijn die tussen de rijksoverheid en burgers, maar daarnaast hebben ook gemeenten er een aantal. Van oudsher zijn belastingen belangrijk, maar de verzorgingsstaat en haar opvolgers hebben in het sociaal domein ook tal van financiële aanspraken op de staat gedefinieerd. Het streven naar rechtszekerheid en rechtsgelijkheid kenmerkt de vormgeving van al deze relaties.

Rechtsgelijkheid is een eerbiedwaardig maar ook gevaarlijk leerstuk. Het is billijk, dat de staat iedere burger zonder aanzien des persoons gelijk behandelt. Deze gelijkheid is in het sociaal domein vaak zo uitgewerkt, dat een aanspraak, dan wel een verplichting, van een burger ontstaat als hij aan een precies omschreven aantal criteria voldoet, die zijn geoperationaliseerd als de onafhankelijk variabelen in een rekenregel. Dus gaat het om een veronderstelling van vergelijkbaarheid. Het begrip rechtsgelijkheid is dan versmald tot gelijk wat betreft de combinatie van een beperkt aantal onafhankelijk variabelen. In meer traditionele arrangementen zoals de fiscaliteit is deze veronderstelling aangevuld met een regel die het voor de uitvoerende dienst mogelijk maakt om af te wijken van de rekenregel in gevallen waarin duidelijk is dat andere grootheden dan de onafhankelijk variabelen van belang zijn bij beoordeling van de positie van een bepaalde burger. In recente wetgeving ontbreekt deze extra regel soms, of vindt hij geen toepassing.

Meestal hebben indringende beschouwingen betrekking op verwaarlozing van perspectieven, maar niet op de besturingstechnologie van regelingen.

In zijn afscheidsessay als directeur SCP, De Menselijke Staat,<sup>1</sup> betoogt Kim Putters in 2022 onder meer het volgende:

*“Daarnaast wijst het Sociaal en Cultureel Planbureau al geruime tijd op maatschappelijke scheidslijnen en ongelijkheden, bijvoorbeeld langs opleidingsniveau, leeftijd en migratieachtergrond. Ze zijn medebepalend voor de kansen van mensen om op een goede en volwaardige manier mee te doen in onze samenleving, en ze beïnvloeden de mate waarin mensen vertrouwen in elkaar en in de (politieke) instituties hebben. Het overheidsbeleid om op de arbeidsmarkt of in het onderwijs iets aan kansenongelijkheid en polarisatie te doen is niet effectief als de oorzaken van achterstanden, of van een stapeling van problemen, niet opgelost worden. Bijvoorbeeld omdat ze te maken hebben met zaken buiten het werk of de school, zoals de thuissituatie, armoede of schulden. Achtereenvolgende kabinetten zeggen de scheidslijnen te willen slechten, maar het lukt alsmaar niet. We zien ze eerder verdiepen. De coronacrisis maakte het probleem zichtbaarder, maar de oorzaken zitten diep in onze systemen, regels, percepties en houdingen. De onmacht om hier iets aan te veranderen, tast de legitimiteit van overheidshandelen verder aan. De conclusie is dat de overheid te weinig zicht heeft op hoe er vanuit burgerperspectief geredeneerd kan worden in beleid, en dat dit systemisch is.”*

---

<sup>1</sup> SCP 2022

Voorvoemde schets wijst op tekortschietend zicht als faalverklaring. Het essay vervolgt met een sympathiek pleidooi voor een ombuiging van beleid in de richting van meer aandacht voor burgerperspectieven. Putters laat zich niet uit over de vraag of en hoe die ombuiging zou kunnen plaats vinden.

Daarop richt ons betoog zich nu juist wel. Wij onderzoeken de huidige besturingstechnologie die overheden gebruiken om hun relaties met burgers vorm te geven, en geven aan waartoe die noodzakelijkerwijze leidt. Daaraan voorafgaand specificeren wij de huidige situatie.

In een zeer selectieve eigen kenschets geven wij karakteristieken van de huidige samenleving weer, die relevant zijn voor de verhoudingen tussen overheden en burgers. Dus laten wij ook veel buiten beschouwing. De relaties tussen politiek, wetenschap en media hebben de gedaante aangenomen van sterke onderlinge afhankelijkheid. Dit patroon van relaties duiden we aan als Kennisdemocratie.<sup>2</sup> De dekmantel waarmee de empirische werkelijkheid is toegedekt heeft een geheel andere kleur. Ieder beroept zich op onafhankelijkheid en autonomie: de wetenschapper, de journalist, de politicus. Maar hun gedrag laat iets anders zien.

- De komst van sociale media naast klassieke, en veel gedaanten van participatieve naast representatieve democratie heeft de complexiteit en ontwikkelingstempo van deze relaties aanzienlijk vergroot.
- Als gevolg hiervan is de politieke aandacht vooral gericht op hypes die zich razendsnel ook mediaal ontwikkelen. De mate van integratie van beleid is verminderd, de verkokering toegenomen.
- De samenleving is geïndividualiseerd, maatschappelijke consensus en cohesie zijn verminderd, en veel deels onderling strijdige waarheidsclaims bestaan naast elkaar.
- Ter wille van doelmatigheid is het openbaar bestuur sterk gedigitaliseerd, waardoor relaties tussen overheden en burgers letterlijk zijn ontmenselijkt.
- De angst voor hypes leidt tot inrichting van het bestuur vanuit wantrouwen richting uitvoeringsorganisaties en burgers, gepaard aan en tot uitdrukking komend in een extreme mate van juridificering. Wetgeving beperkt de vrijheidsmarges van uitvoerders extreem.
- Rechtsgelijkheid is nu gedefinieerd als gelijke behandeling binnen een specifieke regeling, waarbij alle andere relevante omstandigheden buiten beschouwing blijven.
- Juridificering, accountancy en verwante processen leiden tot het opleggen van zware informatie- en rapportage- verplichtingen in de richting van professionals en burgers.

---

<sup>2</sup> Voor een veel uitvoeriger uiteenzetting: Roel in 't Veld, Kennisdemocratie, in het oog van de vulkaan. Boom Bestuurskunde 2021

- Deze juridificering stelt goed in staat om met in achtneming van de rekenregels in wetgeving computersoftware voor gestandaardiseerde uitvoering te ontwikkelen, maar belemmert redelijk handelen aan de basis van de samenleving op grond van bijzondere kenmerken van een casus.

Waar invloedrijke commentatoren als Tjeenk Willink<sup>3</sup> en Putters zich richten op de aard van het overheidsbeleid en de verhouding tussen politieke verlangens en percepties van burgers, richten wij ons onder meer op analyse van de manier waarop beleid en uitvoering zijn vormgegeven, anders gezegd op de besturingstechnologie. Naar ons inzicht is deze laatste een belangrijke oorzaak van onnoemelijk en onnodig leed voor niet goed toegeruste burgers, wat aan de oppervlakte treedt bij de recente schandalen en affaires in het sociaal domein. Wijziging van deze technologie is dan ook naar ons oordeel een belangrijke noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde voor verbetering van de betrekkingen tussen overheden en burgers.

In het sociaal domein geeft onze samenleving uitdrukking aan het verlangen om iedere burger een menswaardig bestaan te geven. De staat is hierbinnen nu de dominante actor. Uitgaand van de bestaande ongelijkheid in opleiding, inkomen en vermogen, alsmede competenties is een groot aantal regelingen vormgegeven om de scherpe kanten van armoede, andere ellende, tekorten en dergelijke te verzachten. Overheden in zeer uiteenlopende gedaanten bemoeien zich daartoe met het leven van burgers.

Aanvankelijk is na de tweede wereldoorlog de statelijke vormgeving van het sociaal domein politiek unaniem bejegend als een teken van beschaving. Het gebouw van de sociale zekerheid naderde zijn voltooiing in de jaren zeventig. In de jaren tachtig begon het beeld te kantelen. Misbruik in de sociale zekerheid werd een populair thema. Aandacht voor bestrijding daarvan groeide en leidde ook tot strengere wetgeving met een veelheid van plichten aan de zijde van de burger. De introductie van het stelsel van toeslagen voor specifieke doelen kenmerkte zich door deze strengheid. Doordat eerst voorschotten werden verstrekt, kreeg een later opgelegde sanctie tot terugbetaling na jaren al snel dramatische proporties. Bovendien bleek de overheid daarbij massaal ten onrechte zulke sancties op te leggen. Het blijkt vervolgens bijkans onmogelijk dit onrecht op een redelijke termijn uit de weg te ruimen.

Wij hebben ons gewijd aan een diepgaande analyse van de oorzaken van de chaos en onrecht, die in het sociaal domein zijn ontstaan. Met name de **technologie** van de interventies door overheden hebben we ontleed, en in verband gebracht met de waarden waarop de interventies zijn gebaseerd. Met technologie omschrijven wij de vormgeving van regelingen, de vormgeving van uitvoering van de regeling, de vormgeving van de informatiehuishouding aangaande de regeling, en het sanctie-instrumentarium.

De resultaten treft u hieronder aan, evenals een aantal voorstellen om diezelfde technologie te verbeteren.

---

<sup>3</sup> Tjeenk Willink lezing, Raad van State 2022

## 2.2. De reikwijdte van onze studie

Aanleiding voor onze studie vormde een tragische ontwikkeling midden in het sociaal domein, toeslagen. Naarmate de analyse vorderde, werd duidelijk, dat de in regelingen vastgelegde onderlinge samenhang een belangrijke oorzaak van complexiteit is, waarbij deze regelingen deels ook buiten het gedefinieerde terrein van sociale zekerheid bevinden. Aan de rapportage van Octas over de toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel ontleen wij het volgende schema:

### Waar komen we vandaan?

Nederland had eind vorige eeuw een ruimhartig arbeidsongeschiktheidsstelsel. Zo waren alle burgers verzekerd tegen het risico van inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid. De Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) uit 1976 legde de basis en dekde het risico op arbeidsongeschiktheid van werknemers, vroeggehandicapten en zelfstandigen (zzp'ers). Voor werknemers was er daarnaast de WAO uit 1967.<sup>114</sup> De AAW werd afgeschaft in 1998 en dat jaar kwam er voor vroeggehandicapten een nieuwe aparte regeling (Wajong). Voor zelfstandigen kwam toen de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), die al na vier jaar werd afgeschaft. Hierna volgt een beknopte uitleg van de regelingen in het huidige arbeidsongeschiktheidsstelsel. De figuur hieronder brengt het stelsel in kaart:



Of een regeling binnen de reikwijdte van onze studie valt, is afhankelijk van de intensiteit van samenhang. Elders betogen we, dat samenhang voornamelijk is vorm gegeven, doordat de onafhankelijk variabelen, die deel uitmaken van de rekenregels, die het recht op een uitkering of voorziening vestigen in de ene regeling, voornamelijk bestaan uit de afhankelijk variabelen in andere regelingen. Daardoor is het woud van afhankelijke relaties gegroeid.

### 2.3. Zeer beknopte historische schets

De verzorgingsstaat was een uniek Europees product dat zijn wortels vond in de naoorlogse reflectie op de gebreken van een tijdens de jaren dertig door een diepe economische crisis geteisterde samenleving. In Nederland werd het politieke hart bij de opbouw van de verzorgingsstaat gevormd door KVP en PvdA. Aan het einde van de jaren zestig was het bouwwerk bijkans voltooid. Volksverzekeringen en sociale vangnetten waren de harde kern.

Sociale vernieuwing was lang achterwege gebleven, en na de ludieke lokale fenomenen zoals provo in de eerdere jaren zestig explodeerde een democratiseringsgolf aan de universiteiten in 1969 die leidde tot een zeer snelle, gematigde nieuwe wetgeving om de zeggenschap in het universitaire bestuur aanzienlijk te verbreden. Democratisering bleef daarna een thema.

Sociale zekerheid, zoals deze in de verzorgingsstaat gestalte kreeg, was vanuit bestuurlijk oogpunt lang vooral een nationale aangelegenheid. Uitzondering vormde de vangnetconstructie, de Bijstandswet die door gemeenten wordt uitgevoerd, maar onder strikte randvoorwaarden van het Rijk.

De aanspraken van burgers op overheidssteun ontstonden door formulering van in afzonderlijke wetten verankerde rekenregels, die geleidelijk steeds meer met behulp van digitale systemen in nationale uitvoeringsorganisaties toepassing vonden. Het doel van rechtsgelijkheid in de toen gangbare interpretatie verhinderde dat een decentrale bestuurslaag op dit punt veel in de melk te brokkelen had. Hetzelfde type overwegingen leidde tot blijvend stringente beperkingen van het gemeentelijke belastinggebied. Betekenisvol als illustratie van de bedachte noodzaak van centrale besluitvorming voor wie verdeling en herverdeling als de centrale staatstaak definieert.

Paternalisme en strevingen naar rechtvaardigheid ontmoetten elkaar in het verplichte karakter van de volksverzekeringen tegen de gevolgen van ziekte, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, en voor een oudedagsuitkering, de AOW alsmede het ziekenfonds en het bedrijfstakgewijze georganiseerde pensioenfonds. Allemaal verplicht ter bescherming van iedereen.

Heffingen bij burgers in de vorm van premies voor volksverzekeringen en belastingen, en uitkeringen vonden en vinden plaats op grond van afzonderlijke rekenregels, algoritmen van de volgende aard: indien een burger in de volgende omstandigheden  $x,y,z$  verkeert, heeft hij recht op A of moet hij betalen B.  $x,y,z$  betreft persoonlijk omstandigheden zoals

gezinsgrootte. Tot de x,y,z kan ook behoren zijn positie in andere overheidsalgoritmen. Het ideaal van rechtsgelijkheid lijkt te zijn bereikt doordat x,y, en z precies zijn omschreven. Daarmee is echter ook een normatief oordeel geformuleerd over wat relevant is. P,q en o blijven buiten beschouwing. Gaat het bijvoorbeeld om jongeren, dan is een factor p, die het opleidingsniveau van de ouders, hoogleraar of analfabeet, betreft. Dan is voorstelbaar, dat het weglaten van p juist rechtsongelijkheid met zich brengt. Licht demagogisch uitgedrukt houdt het streven naar rechtsgelijkheid dan eerder in, dat ongelijke gevallen ongelijk worden behandeld. Formalisering en standaardisatie waren normatief gefundeerd, maar dienden tevens als beheersingsinstrumentarium. Het Rijk moge formeel een enkele rechtspersoon zijn, de burger ontmoet tal van uiteenlopende organisaties en eenheden daarbinnen, die de zorg voor een van de vele algoritmes behartigen.

De burger zelf is verantwoordelijk voor het correct beheer van de uiteenlopende relaties. De overheid coördineert zichzelf niet.

De dynamiek van elk van deze beleidssystemen kende en kent de bekende algemene tragiek van een aanvankelijk sterk toenemend beroep op de voor burgers gunstige regeling, vervolgens geleidelijke uitholling van effectiviteit - door tal van gedragsreacties van betrokkenen die wel in het belang van een individu zijn, maar vaak niet stroken met de bedoeling van de regeling- waarop de beleidsmakers reageerden met verfijning van de normen en dus de rekenregels, en toenemende controle. Wij noemen dat laatste beleidsaccumulatie.<sup>4</sup> Erosie van effectiviteit en beleidsaccumulatie brengen een spiraal in de tijd voort, die vaak leidt tot de ondergang van het systeem. Intussen is complexiteitsvergroting voortdurend aan de orde.

Vergrote complexiteit van, steeds minder effectieve, systemen was dus het noodlottige resultaat in de Werdegang van de verzorgingsstaat. Duurzame effectiviteit raakte steeds verder buiten bereik. Van de volksverzekeringen onttrok alleen de AOW zich hieraan, omdat het simpele karakter gedragsreacties beperkte. Bij die laatste beperkt de dynamiek zich daarom tot de marge. Maar met name de WAO ging bijkans ten onder aan oneigenlijk gebruik, omdat ze ook dienst kon doen als een superieure werkloosheidsvoorziening. Het duurde lang, voordat de architecten van de verzorgingsstaat het bederf onder ogen wilden zien. In 1990 barstte de bom binnen de PvdA. Aanvankelijke ontreddeering maakte plaats voor ingrepen later, vaak toch halfhartige.

De nationale financiële algoritmen leenden zich uitstekend voor automatisering. De digitalisering van het financiële verkeer tussen overheid en burger vanaf de jaren negentig betekende meestal, dat de mogelijkheid tot menselijke tussenkomst, bijvoorbeeld bij gevallen waarin toepassing van de regel kennelijk onredelijk was, verdween. De overgrote meerderheid van de financiële transacties tussen overheden en burgers voltrekt zich trouwens rimpelloos. Maar in problematische casus manifesteert zich het gevolg van de digitalisering: het kost voor de burger grote moeite om een menselijke gesprekspartner te

---

<sup>4</sup> Veld, Roel in 't, (2010). *Kennisdemocratie*, 2e druk 2021, Boom Bestuurskunde.



vinden. Ook opslagen op de vordering bij niet betaling worden bijvoorbeeld automatisch verwerkt. De burger die iets wil regelen moet op zoek. Daarvoor zijn specifieke competenties nodig. En de burger die het meest frequent een beroep doet op de verzorgende zijde van de overheid, bezit deze competenties waarschijnlijk het minst. Ook opslagen op de vordering bij niet betaling, waaronder rente, worden automatisch verwerkt.

Sociale zekerheid was lang overwegend een nationale aangelegenheid. De aanspraken van burgers ontstonden door formulering van in wetten verankerde rekenregels, die geleidelijk steeds meer met behulp van digitale systemen in nationale uitvoeringsorganisaties toepassing vonden.

Sociale zekerheid was lang overwegend een nationale aangelegenheid. De aanspraken van burgers ontstonden door formulering van in wetten verankerde rekenregels, die geleidelijk steeds meer met behulp van digitale systemen in nationale uitvoeringsorganisaties toepassing vonden. Vanaf 1990 was het centrale paradigma in de sociale zekerheid gaan kantelen, met als aanleiding massaal oneigenlijk gebruik, met name dus van de WAO. De uitkeringsgerechtigde veranderde gedurende de jaren negentig binnen het dominante discours in een potentiële calculerende burger, die zo snel mogelijk weer aan het werk moest. Deelneming aan werk werd het prioritaire beleidsdoel. Daardoor veranderde ook de regelgeving. Tal van plichten raakten verbonden aan het recht op uitkering, voorzien van sancties bij niet-nakoming. Verlaging of zelfs stopzetting van de uitkering behoort daartoe. De retoriek richtte zich op het interim karakter van uitkeringen, in weerwil van de realiteit die tot de dag van vandaag grote groepen met decennialang voortdurende uitkeringen laat zien. Als gevolg van deze retoriek zijn ook maatstaven voor bestuurlijke prestaties geconstrueerd in de gedaante van: x duizend uitkeringstrekkers weer aan het werk. Bestuurders prijzen zichzelf vervolgens, als dit ook gebeurt, hoewel causaal verband met de eigen prestaties ver te zoeken is.

De economische crises uit het eerste decennium van deze eeuw hebben de verzorgingsstaat onder nog veel meer druk dan tevoren gezet, gegeven de beleidsopvatting van achtereenvolgende kabinetten, dat de crisis vooral te bestrijden was met overheidsbezuinigingen. De boekhoudschandalen in de private sector in het prille begin van dit millennium, zoals Enron en Ahold, oefenden in hun nasleep ook grote invloed uit op de financiële discipline in het publieke domein. Woningcorporaties kwamen onder andere onder vuur te liggen. De verantwoording intensiverde en de protocollering die door accountants was uitgelokt maakte een einde aan de vrijheid van handelen voor individuele uitvoerders die tot dan toe bestond. Boekhoudregels werden aangescherpt. Iedereen ging doen, waarvoor hij was besteld. En niets daarbuiten.

Ook het beleid ten aanzien van marktordening kreeg gestalte in tal van verplichtingen voor publieke en private organisaties. Voor de publieke werd het verbod van staatssteun aan ondernemingen gebiedend, en vond in naam van het streven naar fairness aanbestedingsbeleid steeds ruimer toepassing. Ook daar formalisering.

Ook de institutionele structuur rond uitkeringen veranderde in het begin van deze eeuw. De meest recente loot aan het bouwsel van de sociale zekerheid is een omvangrijk toeslagenstelsel voor wonen, zorg, kinderen en kinderopvang. Meer dan de helft van de Nederlandse gezinnen ontvangt een of meer toeslagen. Deze toeslagen worden als voorschot verstrekt op basis van ramingen van  $x, y, z$ . Blijkt de werkelijkheid zich anders te ontwikkelen, dan vindt vaak terugvordering plaats.

De Belastingdienst ging de verstrekking van toeslagen uitvoeren. Van het een kwam het ander, en thans is de Belastingdienst voor zeer velen, meer dan 20% van de Nederlanders, de voornaamste inkomstenverstrekker. De toeslagen worden verstrekt als voorschot op basis van onder meer een schatting van het actuele jaarinkomen. Iedere wijziging in de schatting leidt tot bijstelling van de toeslagen, met terugwerkende kracht. Dus een positieve bijstelling van het geschatte inkomen -bijvoorbeeld door een inspanning die leidt tot meer werk- halverwege het jaar leidt niet alleen tot een benedenwaartse bijstelling van de voorschotten voor de rest van het jaar, maar ook tot vier nieuwe vorderingen van de overheid op betrokkene, namelijk de terugvordering van wat tot dan toe te veel was bevoorschot. Het gevolg hiervan is, dat de huishouding van de ontvanger van toeslagen met veel instabiliteit is omgeven. Dat maakt het voor de betrokken burger ook moeilijk financieel goed te plannen. Daarbij komt, dat veelal pas jaren na de bevoorschotting de definitieve afrekening plaats vindt. Intussen zijn de voorschotten mogelijk tot meer dan een aantal jaarinkomens opgelopen. In deze groepen bestaan in het algemeen geen grote financiële reserves. Terugbetaling van een groot voorschot levert dan een ernstig probleem op.

In de klassieke fiscaliteit was een matigend element ontwikkeld, doordat uitvoerende ambtenaren het recht kregen op grond van een hardheidsclausule in de wetgeving tot matiging van een sanctie te komen op grond van hun oordeel over een specifiek geval. In recente wetgeving, onder meer die omtrent toeslagen ontbreekt deze hardheidsclausule echter. Het doet dan paradoxaal aan, dat een parlement later verwijten formuleert richting uitvoeringsorganisaties, aan wie datzelfde parlement de mogelijkheid had onthouden om desgewenst redelijk te handelen.

De financiële verbanden van iedere burger met de overheid zijn nu meervoudig en complex. Naarmate een burger een meer ingewikkelde persoonlijke situatie heeft, vaak als er ook gebrek aan financiële middelen is, zal hij met meer rekenregels en instanties tegelijk te maken hebben. Het kan voorkomen, dat de aan verschillende regelingen verbonden verplichtingen met elkaar strijden, of althans spanning vertonen. Hij zal tot de waarneming komen, dat geen nationale instantie zich verantwoordelijk voelt voor afstemming tussen alle bestaande verschillende nationale systemen, zodat hij zelf die afstemming tot stand moet brengen. Pas in extreme situaties is hulp voorhanden, waaronder gemeentelijke schuldhulpverlening.

In 2015 vond een omvangrijke decentralisatie plaats richting gemeenten. Grote bedragen uit de rijksbegroting werden overgeheveld naar gemeenten, maar wel nadat er eerst miljarden op waren bezuinigd. Zowel bij de programmabudgetten voor veel voorzieningen

als bij de apparaatsbudgetten voor veel uitvoeringsorganisaties in de veronderstelling van mogelijke doelmatigheidsverhoging. Deze laatste reageerden daarop met afbouw van communicatie van medewerkers met mensen- cliënten. Vergaande automatisering stelde in staat maar noodzaakte ook om vanuit de overheid bezien bevredigend te handelen zonder menselijke betrekkingen.

Met name de jeugdzorg ging daarna voor grote problemen zorgen. Weinig gemeenten hebben kans gezien om de gemeentelijke schuldhulpverlening te verweven met de brede zorgplicht in dit domein. Dit vergt nog een belangrijke transitie: de schuldhulpverlening, zo al verstrekt, is eenzijdig gericht op het bereiken van financiële stabiliteit, kan het zijn afwezigheid van schulden. De vervulling van algemene zorgplicht zou echter moeten leiden tot optimalisering van het toekomstperspectief van het desbetreffende gezin. Dat is lang niet steeds hetzelfde: zou bijvoorbeeld een van de begaafde kinderen een particuliere opleiding moeten volgen, dan kan het zeer rationeel zijn daarvoor een schuld aan te gaan.

Vaak waren de getroffen regelingen ongeschikt om tot beheersing van de vraag te komen. Zo is de gemeente budgettair aansprakelijk voor de jeugdzorg, maar de verwijzing naar de jeugdzorg vindt ten dele buiten de gemeenten om plaats.

De overheid handelt per regeling. De burger handelt vanuit zijn perceptie van de algehele positie waarin hij verkeert

De grove lijn van de ontwikkeling is dus, dat de complexiteit, die is ontstaan door de onderlinge verhouding van tal van verschillende nationale overheidsregelingen, is verplaatst naar de individuele burger. En met name naar burgers, die niet zijn toegerust met voldoende competenties om daarmee om te gaan.

Een tweede gevolg is, dat het gemeentelijk handelen naar dezelfde burger rekening moet houden met alle nationale complexiteit.

Rond de zeshonderdduizend gezinnen zijn in Nederland min of meer duurzaam niet in staat hun schulden desgevraagd af te lossen. Een belangrijk deel van deze schulden betreft vorderingen van centrale overheden. Van oudsher kenden gemeenten faciliteiten om hulp te verlenen.

In 2012 is een wet op de schuldhulpverlening in werking getreden die deze gemeentelijke taak bevestigt. In een groot deel van de gemeenten zijn vervolgens verordeningen aanvaard die categorieën van schuldenaren uitsluiten van hulp, bij voorbeeld studenten of zzp'ers. Ter wille van bescherming van de beperkte ambtelijke capaciteit. De centrale overheid treedt daar niet tegen op. Naar onze schatting helpen gemeenten per jaar dertigduizend schuldenaren daadwerkelijk. De overgrote meerderheid van de gezinnen met problematische schulden ontvangt dus geen overheidshulp. Waarschijnlijk is de omvang van de groep gegroeid, omdat als gevolg van structurele veranderingen op de arbeidsmarkt een groter deel van de bevolking structureel geen vaste betrekking heeft, en dus risico's loopt die eerder door volksverzekeringen werden weggenomen. In de samenleving begon zich tezelfdertijd onder meer een belangrijke verandering op de

arbeidsmarkt af te tekenen. Flexibilisering in vele gedaanten karakteriseert de aard en het belang ervan. Het aantal mensen met een vast arbeidscontract bij de eigen werkgever is gedaald. Het aantal flexwerkers en zzp'ers is sterk gestegen. Daarmee is de inkomensstabiliteit ook afgenomen, en dus de kans op (tijdelijke) problematische schulden gestegen. Bovendien betreft het grote groepen, die niet zijn gewend aan risicomanagement zoals meer traditionele ondernemers normaal vinden. Deze groep is ook zeer gevarieerd in opleidingsniveau en inkomen.

Deze verandering van status brengt niet vanzelf de competenties mee, die nodig zijn om met nieuwe risico's om te gaan. Alleen al statistisch is uitermate waarschijnlijk, dat daardoor meer mensen op enig moment in ernstige moeilijkheden komen. De structuur van het toeslagenregiem - die instabiliteit veroorzaakt- brengt met zich, dat nu de overheid ook een belangrijke, zo niet de belangrijkste veroorzaker van problematische schulden van burgers is geworden. Een schrijnend voorbeeld van de hierboven aangestipte spanningen en tegenstrijdigheden is de entry-exit paradox: veel regelingen voor schuldhulpverlening kennen als kritisch criterium, dat de hulpverrijger geen nieuwe schulden mag maken. Zoals het zojuist gepresenteerde voorbeeld laat zien, kunnen nieuwe schulden ontstaan, omdat een burger iets lofwaardigs heeft gedaan: hij gaat meer presteren en verdienen, en krijgt daardoor nieuwe schulden in de gedaante van terug te betalen voorschotten. De paradox is in het sociale domein breder aanwezig: je kunt een beroep doen op een regeling omdat er iets mis is, maar om dezelfde reden word je ook weer verwijderd als cliënt.

Zoals eerder opgemerkt is de groei van het aantal arrangementen vooral tot stand gekomen door een nieuwe wettelijke regeling voor ieder additioneel arrangement. De structuur is steeds dezelfde: de burger moet informatie verschaffen betreffende een aantal kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van zijn leven. De kwantitatieve hebben betrekking op de onafhankelijk variabelen, die in de rekenregel aan de orde zijn. Dat zijn de onafhankelijk variabelen, die via toepassing van de rekenregel leiden tot vaststelling van de afhankelijk variabele, het bedrag, dat het recht van de burger op een uitkering vestigt. De volksverzekeringen bevatten overeenkomstige algoritmen. Fiscaliteit, bijstandswet, volksverzekeringen, toeslagen, en specifieke arrangementen in het sociaal domein vormen samen een woud van meer dan dertig verschillende arrangementen, met intensieve onderlinge verbindingen. De onafhankelijk variabelen van een regeling bestaan voor een belangrijk deel uit de afhankelijk variabelen van andere regelingen. Zo ontstaat een complexiteit, die door niemand meer in haar geheel wordt begrepen.

Vanuit de burger gezien is het beeld het volgende: zij zien iedere regeling apart, vervullen voor iedere regeling die zij benutten informatieplichten, en ervaren de gevolgen van afstemmingsgebreken als eersten. Die informatieplichten hebben vaak de vorm van een algemene formulering: u dient onverwijld iedere relevante verandering te melden. Een tragisch voorbeeld: wie in het formele schuldhulpverleningstraject op grond van de WSNP vertoeft, mag geen nieuwe schulden maken. Een cliënte werd er op verzoek van de bewindvoerder door de rechter uit de hulpverlening gegooid, omdat ze verzuimd had te

melden, dat haar moeder bij haar had gelogeed, zodat de energierekening steeg, wat een potentieel nieuwe schuld opleverde. Deze casus laat nog een andere karakteristiek van de betrokken regelingen zien: de sancties bij het niet nakomen van informatieplichten zijn vaak extreem zwaar. De toeslagenaffaire heeft dit aan het de gehele samenleving laten zien. De zwakste schouders moeten de zwaarste lasten dragen.

In de afgelopen jaren is de werking van het toeslagenstelsel ontwricht door terugvordering van verstrekte voorschotten, soms ten onrechte, die tallozen in de financiële afgrond heeft gestort. Het herstel verloopt onnoemelijk traag. Intussen is het stelsel op een aantal punten ontwricht. Uitwassen in de uitvoering die het directe gevolg waren van eerdere regelgeving produceerden schandalen. Die leidden op hun beurt tot politieke drang om tot schadeloosstellingen en andere vormen van compensatie te komen. Dat blijkt echter ook weer buitengewoon moeizaam te verlopen. De mislukkende pogingen tot het wegwerken van het schandaal worden zelf ook weer een schandaal. Terwijl en doordat de baron Von Münchhausen zichzelf uit de modder tilt, doodt hij per ongeluk nieuwe onschuldigen. In de parlementaire behandelingen is allerwege aangedrongen op fundamentele herziening van het gehele toeslagenstelsel, maar een begin is niet gemaakt.

Meer in het algemeen geldt:

De uitvoering is opgedragen aan tal van verschillende organisaties, die zelfs in verschillende bestuurslagen vertoeven. De diepgaande verkokering in arrangementen in de regelingen werkt door in onverbonden uitvoeringspraktijken.

In de praktijk komt het er op neer, dat de groep met de minste competenties is opgezadeld met de meest uitvoerige verplichtingen richting overheid. En dat hij maar moet zien met alle instanties te kunnen omgaan.

## 2.4. Nadere beschrijving besturingstechnologie

Wetgeving schept rechten en verplichtingen voor burgers. Soms voor allen, dan weer voor sommigen. De hoeveelheid regels die burgers binden is zo omvangrijk, dat niemand ze alle kent. Gedurende de ontwikkeling van de verzorgingsstaat is in het sociaal domein, maar ook daarbuiten, het aantal regels dat is ontworpen om behoeftigen te ondersteunen explosief gegroeid. In onderwijs en zorg leiden deze regels vaak tot extra financiële middelen voor aanbieders van voorzieningen, waarvan (ook) minder draagkrachtigen gebruik maken. Daarnaast is een groot aantal regelingen ontworpen die ieder een recht op financiële tegemoetkoming voor individuele burgers vestigen, indien en voor zover zij kunnen aantonen, dat zij aan de gestelde voorwaarden voldoen. In de vorige paragraaf is de historische ontwikkeling van het sociaal domein geschetst. Daarin is reeds een groot aantal elementen van de toegepaste besturingstechnologie aangestipt.

De relaties tussen de bestuurslagen, de (de)centralisatie van bevoegdheden, alsmede de betrekkingen tussen overheden zelf en verbonden uitvoeringsorganisaties vormen een structurele basis.

Overheden zijn gebonden aan bevoegdheden, waarvoor wetgevers door regelingen de uitoefening hebben gelegaliseerd. Burgers krijgen rechten en plichten toebedeeld. Budgettering leidt tot kwantitatieve begrenzing van de voorzieningen en dienstverlening.

In de regelingen in het sociaal domein zijn tal van waarden begrepen, veelal met het oog op (verdelende) rechtvaardigheid en gelijke kansen. Maar ook waarden omtrent de relatie met de burger hebben een plek gekregen. In de procedures die vervolgens de uitvoering bepalen zijn eveneens waarden verdisconteerd die met onder meer bejegening van burgers en cliënten van doen hebben. Zowel in het ontwerp van regelingen als in uitvoering werken verschillende professionele praktijken met elkaar samen. Hieraan is in 2.6 en 3 uitvoerig aandacht besteed.

Voorname professionele praktijken zijn weer verbonden met inzichten uit verschillende wetenschappelijke disciplines die het openbaar bestuur betreffen zoals rechtsgeleerdheid, organisatiekunde en bestuurskunde. Hieraan is in 3 aandacht geschonken.

De toepassing van een specifieke sturingstechnologie houdt dus in, dat de dominante waarden zijn gehonoreerd, vraagstukken betreffende statica en dynamica onder ogen zijn gezien, en dat procedures zijn ingebouwd om knelpunten op te lossen.

## 2.5. Verschijningsvormen van onrecht

Wij hebben ons bezonnen op fenomenen, die in het sociaal domein bestaan en leiden tot onrecht. Onrecht omschrijven wij als een tekort aan rechtvaardigheid. Het streven naar rechtvaardigheid is vormgegeven in het recht. Toepassing van recht is meestal rechtmatig. Meestal is dat wat rechtmatig is, tenminste bedoeld als rechtvaardig. Indien een rechtmatige regeling onrecht veroorzaakt, kan dit zijn oorzaak vinden in een voor bepaalde mensen niet passende regelgeving, een niet passend proces van uitvoering van de regeling, in knelpunten in de relatie met andere regelingen, en in functioneringsgebreken op enig niveau. Deze oorzaken leiden tot fenomenen, die waarneembaar zijn. We hebben deze op het niveau van een regeling benoemd als chaos, vernietigende traagheid, onoverbrugbare achterstand, ontploffing, en uitzichtloosheid. Soms hopen verschillende fenomenen zich op. Wij omschrijven ze hier kort:

### **Chaos**

Er is in het sociaal domein dan sprake van chaos, als een bedoelde uitwerking van een systeem of maatregel duurzaam ernstig is belemmerd door niet gewilde oorzaken. Duurzaam betekent hier, dat op korte termijn geen herstel mogelijk is.

Chaos ontstaat soms voor een enkele regeling, maar ook in de samenhang van regelingen.

Chaos ontstaat bijvoorbeeld, indien een burger tegenstrijdige bevelen of prikkels ontvangt vanuit een en dezelfde overheid, zoals: zorg dat je inkomen stijgt, terwijl ook een verbod van het maken van nieuwe schulden geldt; dit laatste is een

onvermijdelijk gevolg van een inkomensverhoging, omdat dan verstrekte voorschotten op toeslagen moeten worden terugbetaald

### **Vernietigende traagheid**

Bevoorschotting duurt heel lang omdat andere procedures zoals erkenning van voorziening zoals kinderdagverblijf niet zijn afgerond; de reeks van voorschotten loopt op tot bedragen die niet zijn terug te betalen.

Correctie van aan overheidszijde gemaakte fouten duurt zo lang dat onherstelbare schade bij burgers is aangericht.

Herstel van inconsistenties vindt alleen plaats door nieuwe wetgeving, die veel te traag plaats vindt met onherstelbare schade.

### **Onoverbrugbare achterstand**

Met name ten onrechte getroffen jongeren lopen zo grote achterstanden op in ontwikkeling dat die niet meer zijn te overbruggen.

De kosten van herstel zouden enorm zijn. Ook bij herstel blijft een gat in het leven achter.

Een schrijnend voorbeeld betreft jongeren, die hun opleiding hebben afgebroken om met werk hun ouders te helpen schulden terug te betalen.

### **Ontploffing**

De casuïstiek ontploft in volume en/of ernst waardoor de voor herstel noodzakelijke deskundige capaciteit niet is op te brengen.

Dit doet zich tot op heden voor bij pogingen om grote aantallen mensen te compenseren voor ten onrechte eerder ingestelde vorderingen tot terugbetaling van voorschotten.

### **Uitzichtloosheid**

Er komt maar geen eind aan een schadelijke onterechte situatie. Herstel kan alleen plaats vinden door nieuwe schade te veroorzaken.

Een voorbeeld is te vinden, als na een groot aantal jaren een eerdere beslissing om iemand niet arbeidsongeschikt te verklaren wordt teruggedraaid met gelijktijdige toekenning van een uitkering over dezelfde reeks van jaren. Eerdere toeslagen en ook bijvoorbeeld steun voor rechtshulp vereisen dan ook weer correctie. Enzovoorts.

Ook combinaties van zojuist genoemde fenomenen komen voor.

## 2.6. Vormen van onrecht

Onrecht komt tot stand in concrete gevallen. Wij richten onze analyse vooral op gevallen, waarin onrecht burgers overkomt. Veroorzaking van onrecht kan zijn gelegen in het functioneren van personen, maar ook in gebreken in regels of in samenhang van regels, fouten in procedures of berekeningen, en ongelukken. Om gevoel te krijgen voor wat er allemaal kan gebeuren volgt hier een “rijke” casus.

### **Een analyse van een specifieke casus, opgetekend tot ultimo 2022**

Hoe goed we het systeem ook inrichten, er zullen altijd dingen fout gaan. Vaak gaat het daarbij om incidentele fouten, waardoor één of enkele burgers benadeeld worden. Soms gaat het om grootschalige fouten, zoals in het geval van het toeslagenschandaal of “Groningen”. De reflex van de overheid bij het herstellen van de schade als het gevolg van systeemfouten is om een herstelproces in te richten, waarin de nadruk ligt op rechtmatigheid en efficiency. Dit gebeurt vanuit de behoefte om iedereen gelijk te behandelen en om de kosten van het herstel in de hand te houden.

De nu volgende analyse neemt de hersteloperatie van het toeslagenschandaal als uitgangspunt. Niet zozeer omdat deze operatie tot de verbeelding spreekt, maar vooral omdat er belangrijke lessen uit te trekken zijn, ook voor andere situaties waarin mensen de dupe worden van fouten van de overheid. De rode draad daarin is een eenzijdige focus op rechtmatigheid en efficiency.

De buitenproportionele aandacht voor rechtmatigheid is het gevolg – wrang genoeg – van het toeslagenschandaal zélf. Dit vond zijn oorzaak in een systeemarchitectuur, die gebaseerd was op de volgende uitgangspunten:

- Geef een voorschot, als het plausibel is, dat een burger rechthebbende is;
- Neem de tijd om na te gaan of de voorschotontvanger inderdaad rechthebbende is;
- Vorder het voorschot dat achteraf ten onrechte is verschaft terug.

Ten tijde van de toekenning van de voorschotten was een groot aantal kinderopvang instellingen nog niet voorzien van een vergunning. Werd het verzoek om een vergunning niet toegekend, dan was achteraf de client geen rechthebbende. De terugvordering van voorschotten

Toen het schandaal rond 2017 aan het licht kwam heeft de overheid als reactie hierop de financiële en juridische controle-afdelingen enorm uitgebreid. Dit draagt ertoe bij dat ambtenaren steeds meer tijd besteedden om rechtmatigheid te waarborgen, waardoor er steeds minder overblijft om beleidsdoelen te realiseren. Het gevolg is een groeiende kloof tussen de systeemwereld waar ambtenaren zich in bevinden en de leefwereld van de burgers voor wie zij het doen.

De begrippen systeemwereld en leefwereld werden in de jaren 80 gepopulariseerd door de Duitse filosoof Jürgen Habermas. In zijn boek *Theorie des kommunikativen Handelns* uit 1981 associeert hij de systeemwereld met strategisch handelen en de leefwereld met communicatief handelen. In zijn analyse bestaat het risico dat de



systeemwereld de leefwereld gaat 'overwoekeren'. Habermas had een vooruitziende blik, want dit is precies wat er aan de hand is: de systeemwereld heeft niet alleen de overhand, maar dringt ook de leefwereld van gedupeerden binnen.

Om de kloof te overbruggen moeten we volgens Habermas de leefwereld centraal stellen. Niet alleen de leefwereld van burgers, maar ook die van ambtenaren. Habermas beargumenteert dat we, om onze strategische doelen te kunnen realiseren, eerst tot een gedeeld begrip moeten komen. Hij noemt dit 'communicatief handelen'. Als we Habermas' visie toepassen op het oplossen van het toeslagenschandaal en op tal van andere complexe uitdagingen waar de overheid voor staat, betekent dat vooral dat we telkens verschillende perspectieven bij elkaar moeten brengen. Complexe problemen kunnen alleen worden opgelost door inzet van verschillende expertises. Daarnaast vraagt het dat we steeds met elkaar en met burgers in gesprek blijven om (wederzijds) begrip te krijgen.

Het toeslagenschandaal vraagt niet alleen een financieel-juridisch perspectief, maar ook een sociaal-psychologisch, moreel-ethisch en organisatorisch-systemisch perspectief. In de volgende paragrafen lichten we deze verschillende perspectieven toe, waarna we proberen tot een synthese te komen.

### **1. Het financieel-juridisch perspectief**

Bij de Rijksoverheid, en zeker bij het ministerie van Financiën, zijn legaliteit en rechtmatigheid leidende principes. Het legaliteitsbeginsel houdt in dat elk handelen van de overheid een basis moet hebben in de wet. Rechtmatigheid betekent dat de overheid alleen uitgaven mag begroten en doen die in overeenstemming zijn met wettelijke regelingen en verordeningen. Naast het rechtmatigheidsdenken speelt ook het efficiencydenken een belangrijke rol bij het ministerie van Financiën. Rechtmatigheid en efficiency zijn twee belangrijke principes. Het rechtmatigheidsbeginsel is één van de fundamenteën van onze democratische rechtstaat. En het geldt dat we besteden is belastinggeld dat burgers hebben opgebracht, dus daar moeten we zuinig mee omgaan.

De drang naar rechtmatigheid slaat echter in dit geval door. Elke activiteit wordt langs de lat van de rechtmatigheid gelegd en als iets volgens de regels niet kan, dan kan het niet, wordt beweerd. Terwijl je soms ook moet constateren dat de regels niet deugen, of moet kijken hoe het wél kan. Daar komt bij dat de controle op rechtmatigheid bij aparte afdelingen is belegd, die deze controle als hun belangrijkste taak hebben. Hun taak is dus niet het realiseren van beleidsdoelen, maar het controleren van rechtmatigheid. Zo wordt rechtmatigheid het leidende principe en dat kan nooit de bedoeling zijn. Voorop zou altijd moeten staan welke beleidsdoelstelling we met elkaar willen realiseren. En daarna komt de vraag aan de orde hoe dit rechtmatig, of in ieder geval zo rechtmatig mogelijk, kan.

Kortom, rechtmatigheid is een belangrijk uitgangspunt, maar wanneer het uit balans is en er niet meer met andere uitgangspunten in samenhang wordt gezien is het levensgevaarlijk. Of – in de woorden van Habermas – dan gaat de systeemwereld de leefwereld 'overwoekeren'. Dit zien we nu op meerdere fronten gebeuren; niet alleen bij het toeslagenschandaal. Er is een groeiende groep mensen die zich afkeert van de overheid. Met als extremen de boeren, klimaatactivisten, complotdenkers en Groningers. Het debat wordt natuurlijk gedomineerd door deze extremen, maar daaronder is een nog

onzichtbare veenbrand aan het woeden van een veel grotere groep die het vertrouwen in de overheid kwijt is. Ze voelen zich niet gehoord en begrepen en voelen zich bedreigd in hun identiteit of hun bestaanszekerheid.

De weg uit dit dal van maatschappelijk ongenoegen is niet gemakkelijk. Maar onderdeel van de oplossing is de leefwereld en de systeemwereld weer meer bij elkaar brengen. En een belangrijke randvoorwaarde daarvoor is het inbrengen van meerdere perspectieven, naast het financieel-juridische perspectief.

## **2. Een sociaal-psychologisch perspectief**

In reactie op het uitbreken van het toeslagenschandaal werd in allerijl een regeling opgetuigd. De kern hiervan was een financiële compensatieregeling voor gedupeerden. In het voorjaar van 2021 groeide het besef dat alleen financiële compensatie niet voldoende was om het leed te herstellen. Ook de Tweede Kamer constateerde dat aan behoeften van ouders niet gemakkelijk te voldoen is door een ‘crisisorganisatie die gericht is op zo snel mogelijk schadevergoeding realiseren’ en ‘misschien minder geschikt is om een individueel en waar nodig intergenerationeel traject te begeleiden’. Een motie van de leden Van Raan en Simons, waarin de regering verzocht werd ‘het proces van heling centraal te stellen bij het herstellen van de schade voor de slachtoffers van de toeslagenaffaire’<sup>5</sup> werd met 122 stemmen voor en 30 stemmen tegen aangenomen.

In de zomer van 2021 werd besloten de aanpak van het toeslagenschandaal te ‘herijken’. Tijdens het herijkingsproces was er veel meer aandacht voor het sociaal-psychologisch perspectief. Kort na de zomer van dat jaar werden er gesprekken gehouden met meer dan 1.000 gedupeerden. Uit de gesprekken met gedupeerden kwam een aantal rode draden naar voren:

- Gedupeerden hebben universele behoeften als gehoord worden en erkenning krijgen. Het huidige herstelproces komt niet tegemoet aan deze basisbehoeften.
- Gedupeerden willen heel graag verder met hun leven; ze willen perspectief. Tegelijkertijd ervaren zij op veel terreinen van het leven – gezondheid, werk/opleiding, gezin, woning, geldzaken - nog (zeer) ernstige problemen. Deze problemen zijn sinds het starten van de hersteloperatie vaak verergerd.
- Het vertrouwen in de overheid is erg laag bij gedupeerden. De overheid is in hun ogen de dader. Dat verhoudt zich slecht tot het gegeven dat de overheid bepaalt wie hoeveel compensatie krijgt. En het helpt ook niet bij het accepteren van hulp van diezelfde overheid.

Daarnaast werd de hulp ingeroepen van een groot aantal experts. Het ging daarbij om wetenschappers en mensen uit de praktijk. Daarbij kwamen juridische, economische, psychologische en sociale perspectieven op tafel én werden uitvoeringstechnische aspecten belicht. De experts kwamen samen tot een aantal aanbevelingen:

- Het is essentieel de gedupeerden zeggenschap te geven over het proces. Dit geldt zowel op individueel als op collectief niveau.

---

<sup>5</sup> Motie van de leden Van Raan en Simons over het proces van heling centraal stellen (2022).  
<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2021Z10240&did=2021D22448>

- Op individueel niveau betekent dit dat je afstand zou moeten nemen van het gejuridiseerde proces dat door de Belastingdienst wordt gehanteerd voor de afhandeling van het financieel herstel.
- Een vaststellingsovereenkomst<sup>6</sup> is één van de manieren waarop dat zou kunnen. Een andere mogelijkheid is om te komen tot een massa schadeconstructie.
- Op collectief niveau betekent het dat je gedupeerden zélf (mede) moet laten bepalen hoe het herstelproces eruitziet. En ook welke symbolische vorm daarbij past. In een persoonlijk gesprek zou je van persoon tot persoon erkenning moeten geven, moeten luisteren en samen moeten bespreken wat nodig is om gedupeerden perspectief te geven op een nieuwe start.
- De inzet van ervaringsdeskundigen kan bijdragen aan het vergroten van het empathisch vermogen van de organisatie.

Begin december stuurde staatssecretaris Van Huffelen de opbrengsten van de herijking naar de Tweede Kamer<sup>7</sup>. Vervolgens gebeurde er een halfjaar lang vrijwel niets met deze opbrengsten. Over hoe dat zit kom ik terug in de paragraaf systemisch-organisatorisch perspectief.

### 3. Een moreel-ethisch perspectief

In de herijking ontbrak nog het moreel-ethische perspectief. In het voorjaar van 2022 werd dit perspectief alsnog ingebracht door een groep ethici van de Universiteit Utrecht<sup>8</sup>. De ethici pasten een kompas van morele waarden toe op de hersteloperatie. Zij constateerden dat de hersteloperatie op een aantal fronten op gespannen voet staat met deze universele waarden. Zij maakten onderscheid tussen individuele waarden, publieke waarden en proceswaarden.

De ethici beschreven vijf individuele waarden.

- *Waarde 1: materieel welzijn.*  
Hierbij gaat het om materiële bestaansvoorwaarden. De hersteloperatie compenseert financieel verlies en financiële schade. Het is wenselijk om de daadwerkelijke schade te vergoeden.
- *Waarde 2: immaterieel welzijn.*  
Dit betreft zaken als familierelaties, mentale gezondheid en sociale contacten. De huidige operatie gaat gepaard met stress en onzekerheid. Die levert extra gezondheidsschade op. De lange duur van het proces draagt hier verder aan bij. Het is wenselijk om snel herstel te bieden.
- *Waarde 3: individueel handelingsvermogen.*  
Dat is het vermogen om het eigen levenspad vorm te kunnen geven. Gedupeerden

<sup>6</sup> De essentie van een vaststellingsovereenkomst is dat twee partijen – in dit geval de overheid en de gedupeerde – een overeenkomst sluiten waarin ze onderling afspraken maken, in dit geval over de financiële compensatie die de gedupeerde ontvangt.

<sup>7</sup> Kamerbrief over opbrengsten herijking aanpak hersteloperatie kinderopvangtoeslag (2021). <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/12/03/kamerbrief-over-opbrengsten-herijking-aanpak-hersteloperatie-kinderopvangtoeslag>

<sup>8</sup> <https://www.uu.nl/nieuws/focus-bij-herstel-toeslagenaffaire-op-meer-dan-de-materiele-schade>

zien nu geen kans om door te gaan met het leven, wegens het gebrek aan closure. Ook hiervoor is snel herstel gewenst.

- *Waarde 4: collectief handelingsvermogen.*  
Dit gaat over het vermogen om samen met anderen de condities van het eigen leven vorm te geven. Nu is er beperkt samenwerking met georganiseerde ouders. Het is wenselijk om deze samenwerking te verdiepen, zodat een deel van de regie bij ouders komt.
- *Waarde 5: erkenning.*  
Hierbij gaat het om sociale erkenning en respect voor de gemaakte keuzes en de identiteit. Nu is er beperkt sprake van erkenning, bijvoorbeeld door een brief met excuses. Er is behoefte aan verdieping hiervan, op intermenselijk niveau tussen betrokkenen aan beide zijden.

Bij publieke waarden is het kader: het herstel van vertrouwen naar de samenleving toe.

- *Waarde 6: democratische verantwoordelijkheid.*  
Daartoe moet politiek verantwoording gedaan worden over de gemaakte beleidskeuzes. Dat is nu beperkt gebeurd door de val van het Kabinet over de toeslagenkwestie. Er zou blijvende verantwoording moeten plaatsvinden.
- *Waarde 7: herstel van de rechtsorde.*  
Hierbij gaat het over rechtsherstel als vitale uitdrukking van het herstel van de rechtsstaat. Dit hangt samen met het vorige punt. Herstel van de rechtsorde heeft nog beperkt plaatsgevonden. Dit zou alsnog zo spoedig mogelijk moeten gebeuren.
- *Waarde 8: maatschappelijke heling.*  
Dit gaat over een proces waarin de samenleving uitdrukking geeft aan de collectieve verantwoordelijkheid voor door de staat toegebracht leed. Hier is tot eind 2022 niets aan gedaan. Het is wenselijk om een vorm te kiezen waarmee de maatschappelijke impact van het toeslagenschandaal recht wordt gedaan.

Tenslotte beschrijven de ethici twee proceswaarden.

- *Waarde 9: empathie.*  
Het vermogen tot begrijpen van en verplaatsen in de ander. Deze dimensie heeft nog te weinig aandacht gehad.
- *Waarde 10: lerend vermogen.*  
Het vermogen om fouten uit het verleden te vermijden. Specifiek ook het vermogen om voorbij de 'afvinkcultuur' waarborgen voor resultaat te organiseren. Ook deze dimensie heeft nog te weinig aandacht gehad.

De ethici doen een aantal aanbevelingen, die veelal in lijn liggen met de aanbevelingen van de deskundigen die in de herijking werden geraadpleegd:

1. Zorg voor een spoedige en royale afhandeling van de daadwerkelijke schade. De vaststellingsovereenkomst is hierbij de belangrijkste optie.
2. Geef (een vertegenwoordiger van) ouders een meebeslissende stem in de organisatie van het proces.

3. Organiseer een proces van ontmoeting van mens tot mens, waarin erkenning van het leed centraal staat.
4. Houdt bij de communicatie rekening met het effect op alle morele waarden.
5. Organiseer een door de ouders ondersteunde symbolische vorm om maatschappelijke heling tot stand te helpen brengen.
6. Bevorder het empathische vermogen en het gebruik van ervaringskennis binnen de organisatie.
7. Creëer een duidelijke zichtbare erfenis van geleerde lessen voor de omgang van de overheid met burgers.

#### **4. Een organisatorisch-systemisch perspectief**

Kortom, rechtmatigheid is goed, mits met mate. De doorgeslagen aandacht voor rechtmatigheid zorgt ervoor dat voor veel gedupeerden van het toeslagenschandaal de situatie eerder verslechtert dan verbetert. Het herstelproces is gejuridiseerd en gedupeerden zitten vast in hun strijd tegen de overheid. Er is geen ruimte om een nieuwe start te maken en op alle terreinen van het leven van gedupeerden stapelen de problemen zich nog verder op. Om dit te doorbreken is het nodig, zoals we zagen, om ook andere perspectieven toe te laten dan alleen het financieel-juridische. Deze perspectieven zijn niet verrassend. Ze gaan over de universele behoeften van mensen aan erkenning en universele waarden als welzijn. Dit roept de vraag op waarom het niet lukt om deze perspectieven een structurele plek te geven.

Daar is een systemische verklaring voor. Het systeem waarin rechtmatigheid de overhand heeft houdt zichzelf in stand. Het trekt mensen aan die zich erin thuis voelen. Voor verandering van het systeem heb je tegenkrachten nodig. Maar zolang die tegenkrachten een kleine minderheid vormen, worden ze door het systeem afgestoten. Of ze passen zich aan het systeem aan.

Wat er nodig is, is vooral het organiseren van tegenkracht. Zorgen dat deze tegenkracht ruimte krijgt om dingen anders te doen. Dit lijkt simpel, maar is ongelooflijk ingewikkeld. Het betekent dat er vanuit de ambtelijke en politieke top de wil moet zijn om ruimte en mandaat te geven aan andere perspectieven. En dus om controle los te laten. Mensen die andere perspectieven inbrengen moeten bovendien een kritische massa vormen.

Hier ligt ook een rol voor politiek en media. De politieke afrekencultuur draagt ertoe bij dat ambtenaren vooral bezig zijn om de bewindspersoon uit de wind te houden, in plaats van datgene te doen wat nodig is om het probleem op te lossen. De angst om fouten te maken is groter dan de behoefte om het goede te doen. Daarmee dragen politiek en media bij aan instandhouding van het systeem.

Tenslotte is het noodzakelijk om continu voeling te houden met de mensen om wie het gaat. Om met ze in gesprek te blijven, hun leefwereld te begrijpen en wederzijds begrip te kweken. Voor het niet-materiële deel zou het primaat voor de hersteloperatie bij ouders zélf moeten liggen. Dat is best lastig, omdat ouders een diverse groep vormen, die het niet noodzakelijk altijd met elkaar eens is. Er zijn verschillende oudergroeperingen, maar geen enkele groepering vertegenwoordigt álle ouders. Het ouderpanel heeft een onmogelijke

opdracht: in de ogen van een deel van de ouders zijn zij onderdeel van het systeem, omdat ze door de overheid in het leven zijn geroepen. Daar kan het ouderpanel zelf overigens niets aan doen. In Almere slaagt de overheid er wel in om deze omkering te realiseren. Daar zijn lessen te trekken voor de aanpak door de rijksoverheid.

Deze veranderingen zijn niet alleen nodig voor de hersteloperatie van het toeslagenschandaal. Op veel beleidsterreinen staat de overheid voor grote uitdagingen, zoals bestaanszekerheid, klimaat en gezondheid. Wil de overheid enige kans van slagen hebben om deze uitdagingen het hoofd te bieden, dan zal ze een multidisciplinaire aanpak moeten volgen. Dat is niet gemakkelijk, maar wel nodig.

De zojuist gepresenteerde casus bevat een groot aantal elementen die in dit betoog in meer algemene zin aan de orde zijn. De uiteenlopende perspectieven, de rangorde van de in het geding zijnde waarden, de beschrijvingen van ontsporing, zij vormen onderwerp van bespreking in het vervolg.

Schrijnend komt naar voren, dat onvoldoende aansluiting tussen algoritme en casuïstiek, tussen bedoeling en uitvoering, traagheid in het overheidshandelen, onvoldoende zicht op wat een overheidsinterventie voor burgers betekent, maar ook het ontbreken van een menselijke blik over het functioneren van een regeling, en het pas dan tot correctie van onrecht komen, nadat onherstelbare schade is aangericht in het leven van velen samen een giftige cocktail opleveren waar iedereen achteraf machteloos naar zit te kijken.

## 2.7. Soorten van noodzakelijke analyse

Wij volvoeren een analyse vanuit een klein aantal op de voorgrond tredende perspectieven.

### 2.7.1. Vanuit dienstverleningsperspectief

De overheid is niet alleen een regelgever, maar verleent ook zelf diensten aan burgers of laat deze door derden onder haar verantwoordelijkheid verlenen. Als regelgever draagt zij de verantwoordelijkheid voor de samenhang met alle overige overheidsinterventies in het leven van burgers.

Als dienstverlener treedt zij op te midden van tal van andere dienstverleners. Bijzonder aan de overheid is, dat de diensten aan de zijde van burgers meestal slechts ten dele vrijwillig zijn. De bijzondere positie van de overheid komt ook in dienstverlening naar voren als enige actor die zich van dwang kan bedienen, en bij wie de dienst niet het karakter van een contract heeft.

De voordelen van coördinatie komen immers vooral tot optimale verwezenlijking, als mogelijkheden bestaan om free riders of andere parasieten uit te sluiten. Het besef is levendig, dat een maatschappij waarbinnen het 'ieder voor zich' is, niet goed functioneert. Er is geen plek voor het grotere belang en strategische kaders en is daarbij is ze ook nog eens weinig effectief en efficiënt. Juist het in gezamenlijkheid organiseren van taken zorgt ervoor dat deze taken op een effectieve en efficiënte wijze worden ingericht en het grotere

gemeenschappelijke belang bewaakt wordt. Daarbij zal er ook sprake zal van innovatie en ontwikkeling op basis van het lerend vermogen van de organisaties en instituties die zich met genoemde taken bezighouden. Algemeen aanvaard is, dat de overheid produceert, wat op een markt nooit tot stand zou komen: collectieve goederen, correctie van ongunstige externe effecten en herverdeling.

De huidige totale omvang van overheidsactiviteit stemt tot zorg, omdat naar veler oordeel de kwaliteit van wat de overheid voortbrengt onvoldoende is geborgd, onder meer door gebreken in samenhang en tekortkomingen in de kwaliteit van dienstverlening. Tekorten aan kwaliteit hebben veel verschillende oorzaken. Elders in deze analyse is uitvoerig stilgestaan bij ontwerpfouten in de arrangementen, die de diensten vormgeven.

Daarnaast is het proces dat de voor diensten beschikbare middelen bepaalt, een hoofdverantwoordelijke. Doordat taken niet zijn beschouwd als integraal onderdeel van het functioneren van ons als maatschappij maar feitelijk als kostenposten op de begroting heeft men vanuit deze laatste zienswijze bij veel bezuinigingsrondes telkens de kaasschaaf gehanteerd met een normatieve uitkomst als doel, te weten voor een (lager) budget wel dezelfde service/diensten verlenen los van de mate waarin de maatschappij ondersteuning nodig heeft. Daarbij is dus vooral gekeken naar het aspect van efficiëntie en niet naar dat van effectiviteit. Vrijgekomen gelden zijn deels niet aangewend voor innovatie en ontwikkeling van processen en werkwijzen waarmee de effectiviteit op peil of zelfs verbeterd zou kunnen worden, maar zijn uitsluitend als bezuiniging op de begroting ingeboekt.

Aan de gevolgen van vergaande digitalisering van dienstverlening is elders in deze analyse reeds aandacht besteed. Voor zover nabijheid van de dienstverlener een onderdeel van kwaliteit van de dienst is, tast de vergroting van afstand tussen overheden en burger die het gevolg is van digitalisering, ook op zichzelf de kwaliteit aan. Bovendien heeft digitalisering de mogelijkheid geschapen om de complexiteit van de diensten zelf te vergroten. Door de verschraling van het persoonlijk contact is de afstand tussen burger en overheid in praktische zin toegenomen. Mensen zijn en voelen zich meer een 'nummer' en het aanbrengen van enige nuance in de onderlinge relatie, en daarmee de mogelijkheid tot 'maatwerk' ontbreekt.

Het ontvangen van diensten is alleen mogelijk indien de burger beschikt over de competenties om met digitalisering uit de weg te kunnen. Dezelfde factoren die burgers in sterkere mate dan gemiddeld afhankelijk maken van overheidsdiensten zijn vaak de oorzaak van onvoldoende ontwikkeling van voornoemde competenties.

Er is sprake van een soort catch 22: digitalisering stelt in staat tot steeds omvangrijker en complexere dienstverlening, mogelijkheden die gretig zijn benut door wetgevers, en uitvoerders; de toegenomen massaliteit en complexiteit van de overheidsdienstverlening noodzaken vervolgens tot digitalisering en standaardisering, zodat de dreiging van de zojuist genoemde kwaliteitsgebreken onontkoombaar is.

Bovendien zal dezelfde ontwikkeling de kans vergroten, dat bepaalde groepen tussen wal en schip terecht komen.

Efficiency komt dus tot uitdrukking in enerzijds processen en systemen in te richten volgens de grote gemeenschappelijke deler en gaat daarmee voorbij aan de bijzonderheden/uitzonderingen op individueel vlak (en/of groepsgewijs) die altijd bestaan. Overheden hadden ook hier een deel van de besparingen moeten inzetten voor innovatie en inhoudelijke ontwikkeling, rekening houdend met de omstandigheden maar haar taak is veelal als 'constante' beschouwd.

Met deze catch 22 is deels om te gaan door een optie op afwijkende behandeling te openen voor afwijkende gevallen. Hardheidsclausules voorzien hierin. Maar de capaciteit die nodig is om rechtvaardig te handelen vernietigt deels de bereikte efficiencywinst.

Van een countervailing power om paal en perk te stellen aan elephantiasis van overheidsdienstverlening is op wetgevend niveau geen sprake. Uitvoeringsorganisaties sputteren alleen over de grenzen aan hun verandercapaciteit. De Raad van State heeft onvoldoende werkelijk gezag in het parlement om het tij te keren.

Het recht bepaalt de rechten en plichten, die ieder als burger in een land heeft, onafhankelijk van diens wil. Zonder repercussies kan de burger afzien van zijn rechten, maar niet van zijn plichten. De relatie is dus niet horizontaal of vrijwillig.

De zeer omvangrijke dienstverlening door of onder verantwoordelijkheid van overheden vindt niet plaats volgens burgerlijk recht. In combinatie met automatisering heeft zich een ontwikkeling voltrokken, waardoor de positie van de burger wel zeer zwak is, zodra er iets misgaat. Een vergelijking met een private dienstverlener valt wel sterk in het nadeel van de burger uit.

De dienstverlenende overheid wordt steeds meer een grote anonieme partij waarmee slecht is te communiceren, veelal omdat de persoonlijke contacten zijn wegbezuinigd. De belemmeringen om als burger tijdig afwijkende omstandigheden te melden en te bespreken zijn aanzienlijk. Als je al weet, waar je terecht moet.

Voor overheden gelden nu andere normen dan voor haar burgers. Termijnen (ook bij de rechterlijke macht) worden strak gehanteerd voor de burgers maar de overheden komen deze veelal niet na. Los van het element van rechtsongelijkheid, betekent dit in de kern dat de overheden als dienstverleners haar taak niet naar behoren vervullen. Dit laatste zou binnen het uitvoerend apparaat tot ongemak of schaamte moeten leiden, maar die fenomenen zijn niet zichtbaar. Alleen bij extreem grote escalaties ontvangt men excuus maar eigenlijk gaat het daar niet om: de burger wil gewoon bediend worden op de wijze die we met elkaar hebben afgesproken.

De wijze waarin men zijn/haar gelijk zou kunnen halen als burger richting overheid is een weg met hoge drempels en kosten. Los van het feit dat veel burgers vanuit hun bagage niet in staat zijn dergelijke acties te ondernemen; wanneer men expertise inhuurt is het bovendien voor veel burgers niet betaalbaar.



Voor een belangrijk deel van de uitvoeringsorganisaties geldt, dat zij functioneren, alsof de overheid vooral gunsten verleent aan burgers, die zich dus ook heel dankbaar en bescheiden behoren te gedragen. Daartoe aangespoord door hun politieke principalen. Met overdreven nadruk op opsporen en voorkomen van fraude, wat ook in de bejegening zijn sporen nalaat. Was het maar waar, dat “gemakkelijker maken” werkelijk een gedragskenmerk is van dienstverlenende overheden.

Het opereren van uitvoeringsorganisaties is vooral getekend door hun gehoorzaamheid aan de politiek, waardoor zij ook terughoudend reageren op opgelegde bezuinigingen, ook als die de kwaliteit van dienstverlening aantasten. In de politieke dialoog zijn de nadelige gevolgen van deze vorm van gehoorzaamheid slechts zelden belicht.

Uitgaande van algemeen aanvaarde kwaliteitskenmerken van diensten mag verkrijger van diensten staat maken op tijdigheid, leveringszekerheid, een behoorlijke en effectieve klachtenregeling, en een menswaardige bejegening. Er is geen reden te bedenken, waarom op deze punten andere principes zouden moeten gelden voor publieke dan voor private dienstverlening. Natuurlijk is in bureaucratische organisaties de angst om fouten te maken een belangrijke belemmering voor eigen initiatief, maar ook de belangrijkste private dienstverleners hebben dit kenmerk evenzeer.

Wat dient er dan te gelden in de praktijk, gebaseerd op adequate regelgeving?

1. Overheden leveren steeds op kwalitatief verantwoorde wijze diensten en stellen de desbetreffende organisaties en medewerkers daartoe ook in de gelegenheid. Adequate budgettering, regelruimte, het belonen van ideeën tot verbetering, het versterken van het lerend vermogen binnen organisaties en het permanent verrijken en verbeteren van competenties staan centraal staan als het gaat om de eigen medewerkers.
2. Overheden zijn bij dienstverlening gehouden aan dezelfde spelregels en kaders als haar burgers. Termijnen dienen te worden gerespecteerd, het niet nakomen van plichten tot het informeren van burgers, het je niet houden aan termijnen, e.d. dient consequenties te hebben in de vorm van schadeloosstelling voor getroffen burgers waarmee de mate van rechtsongelijkheid op dit vlak beperkt wordt.
3. Het zou dienstverleners sieren, als zij burgers adequaat informeren over hun rechten. De bestaande aanzienlijke onderconsumptie van publieke diensten heeft wederom van doen met competenties van burgers, maar ook met een informatietekort. De norm zou luiden: We praten met elkaar en niet over elkaar en spannen ons als overheid in om een optimale wijze van communicatie met de ‘klanten’ (burgers) te realiseren. Voor een grote behendige groep mag daarbij best gebruik worden gemaakt van AI en algoritmen, maar maak ook ruimte vrij voor de maatwerk situaties. Wees overigens ook kritisch op de uitkomsten na gebruik van AI en algoritmen; immers, wat we erin stoppen krijgen we er ook uit en fouten zijn (on)menselijk. Ook hier is de hardheidsclausule van belang: als de

uitkomst van een rekenregel onevenredig onredelijk blijkt, moet er ruimte zijn tot bijsturing. Ook hier weer: het systeem is er niet voor het systeem zelf maar als hulpmiddel om de publieke taak als overheid invulling te geven.

4. Een lastig onderwerp is de kwaliteit van de wetgeving. Velen hebben er op gewezen, dat de spanningen in een gefragmenteerd parlementair speelveld nadelig uitwerken op de aandacht voor en dientengevolge de kwaliteit van wetgeving. Bovendien is de algehele complexiteit van het sociaal domein zo toegenomen, dat het begrip voor samenhang en interferenties regelmatig ernstig tekortschiet. Dientengevolge krijgt de Eerste Kamer een steeds politieker karakter, omdat novellen amendering in terugwijzende zin opleveren door een orgaan, dat niet het recht van amendering heeft. Daardoor dreigt haar reflexieve taak ter bewaking van het grote goed van goede en uitvoerbare wetgeving onder te sneeuwen. Eerder is hierboven al gewezen op het tekort aan daadwerkelijk gezag van de voornaamst wetgevingsadviseur, de Raad van State. Elders formuleren wij criteria voor verantwoorde wetgeving.
5. Dienstverlening is continu van aard. Aanpassingen van regelingen dienen steeds plaats te vinden in een procesgang, waarbij de verkoop tijdens de verbouwing doorgaat. Dat stelt grenzen aan omvang en intensiteit van veranderoperaties, met name op grond van schaarste aan capaciteit. Et is niet moeilijk om grandioze en verreikende veranderingen van het totale bestel te bedenken, maar extreem moeilijk zonder brokken te realiseren.

### 2.7.2. Vanuit systeemperspectief

Een systeem is een geordend geheel van relaties. Een systeem heeft een aantal gedaanten, waaronder meestal een juridische. Het functioneert op zichzelf, maar is vaak verbonden met andere. In een systeem binnen het sociaal domein is een aantal veronderstellingen omtrent de toestand van de wereld, en daarbinnen de situatie van groepen mensen vastgezet. Daarmee is een aantal normatieve oordelen in vaste patronen verbonden. Daaruit vloeien rollen, bevoegdheden, taken, plichten, geldstromen en handelingen voort. Iedereen weet wat hij moet doen en laten. Er is sprake van een geconstrueerde orde. De grondslag van deze orde kan zijn een gewoonte, een afspraak, en in onze samenleving is het vaak een wettelijke regeling. Zo is de architectuur gestold.

Als het systeem functioneert, scheidt het zijn eigen praxis.

Een systeem functioneert in een voortdurend veranderende wereld. Tot deze verandering behoren de eigen praxis en de reflectie daarop.

De uitdrukking “het systeem levert maatwerk” is een tautologie, of een onwaarheid. Vooraf is immers de doelgroep van het systeem gemodelleerd. Een aanspraak op een overheidshandeling ontstaat, doordat de belanghebbende in een situatie verkeert, die overeenkomt met de vastgelegde modellering. In technische termen, in de onafhankelijk variabelen van de rekenregel, die de aanspraak bepaalt. Voor deze groep is het systeem

per definitie maatwerk. Onzeker blijft, of dit nu ook de groep is, die in de bovengenoemde normatieve veronderstellingen was begrepen. Gezien de bestaande menselijke variëteit is dit onwaarschijnlijk.

De stolling die tot het systeem leidde verhindert soepele en snelle aanpassing aan verandering.

Bij het ontwerpen en praktiseren van systemen zijn verschillende professionele expertises betrokken. Elke vorm van professionele expertise is gekenmerkt door een eigen body of knowledge betreffende begrippen, methoden en andere elementen van een handelingslogica. Vandaag de dag zijn dat er tenminste vier in ieder systeem: de juridische, de financieel-economische, de ict (bouw en onderhoud), en de expertise aangaande de inhoud van de regeling. Deze vier zijn verantwoordelijk voor het functioneren van het systeem.

Bij de totstandkoming van een regeling domineren de eerste en de vierde, maar ook dan al is vanuit het ict domein de eis aanwezig, dat er geen vage begrippen in het ontwerp aanwezig zullen zijn, omdat ict daarmee niet goed kan omgaan.

Bij het mogelijk maken van uitvoering zijn vooral de tweede en de derde expertise aan de orde, terwijl vanuit de vierde randvoorwaarden zijn aangereikt.

Een wezenlijk knelpunt is, dat ieder van de vier de handelingslogica's van de overige drie niet of nauwelijks iets begrijpt. Samenwerking heeft dan ook meestal het karakter van het vinden van overeenstemming over diverse aspecten van de inrichting van het systeem, waaronder werkwijzen, die niet wezenlijk in strijd zijn met de kern van de eigen handelingslogica. Zo zijn de spanningen in een levende organisatie te beheersen. Maar dit gebeurt veelal in een situatie, waarin ieder van de betrokkenen denkt eervol de eigen professionele expertise te verdedigen, en zich niet of nauwelijks bewust is van het feit, dat daardoor een suboptimaal compromis is ontstaan.

Blijkt dit in de praktijk te disfunctioneren, dan ontstaat paniek, waarna bij het bedenken van een hersteloperatie ditzelfde spel zich nog eens herhaalt.

Het is door dit inzicht ook gemakkelijk te begrijpen, waarom het opvolgen van algemene aanbevelingen aangaande optimalisering van systemen meestal niet ter harte is genomen. Het moeizame karakter van de bereikte overeenstemming naast de bijna altijd aanwezige urgentie om een genomen politieke beslissing ASAP tot uitvoering te brengen is daarvoor de verklaring.

Bekende ontwerpeisen zijn dan ook regelmatig veronachtzaamd, zoals:

- Bezie in welk landschap van bestaande regelingen een nieuw ontwerp moet gaan functioneren, en identificeer interferenties en mogelijke loops vooraf;
- Schat de geleidelijk toenemende onzekerheid rondom de uitvoering als gevolg van exogene en endogene dynamiek vooraf in, en maak voor de omgang daarmee tevoren een voorziening;

- Vorm een idee omtrent de effecten voor de doelgroep door het uitvoeren van een beleidssimulatie en verwerk de resultaten in het ontwerp
- Zie tevoren onder ogen, hoe de consequenties van een uitvoeringsstoring zijn te reduceren tot een beheersbaar proces tot evenwichtsherstel; verwerk dit in het ontwerp
- Besef tevoren dat zich bij latere correctie van eerdere verkeerde beslissingen loops kunnen ontstaan, waaruit geen ontsnapping mogelijk is, en vermijd deze. Een voorbeeld (uit het leven gegrepen): een burger kreeg geen werk meer, en vroeg een wao uitkering aan; deze werd op medische gronden afgewezen; de burger kreeg geen inkomen meer en vroeg een bijstandsuitkering aan, die werd verstrekt, evenals juridische bijstand; na tien jaar won hij het proces tegen uwv en ontving met terugwerkende kracht een wao uitkering en een vergoeding voor gemaakte juridische kosten; de gemeente eiste vervolgens de bijstandsuitkering en vergoeding terug; als hij die zou betalen, zou hij voor de afgelopen tien jaar weer recht krijgen op een (lagere) bijstandsuitkering; etc., etc., etc.

### 2.7.3. Vanuit digitaliseringsperspectief

Digitalisering heeft het mogelijk gemaakt om relaties tussen overheden en burgers massaal te reguleren met beheersbare apparaatskosten. Een regeling wordt omgezet in een computerprogramma dat het mogelijk maakt om na gegevensinvoer omtrent individuele burgers te bepalen waarop deze burger recht heeft, c.q. waartoe hij verplicht is. We noemen een dergelijk programma ook wel algoritme.

Om de rol van digitalisering te begrijpen bezien we eerst bij wat uitvoeringsprocessen van de overheid (belastingheffing, toeslagen, etc.) in de kern zijn: bureaucratische processen. Deze vinden plaats in een bureaucratische omgeving. Bureaucratie is een term die wordt gebruikt om een organisatorisch systeem te beschrijven dat gekenmerkt wordt door in regels vastgelegde procedures, verdeling van verantwoordelijkheid, hiërarchie en onpersoonlijke relaties. Er is sprake van een strikte hiërarchie wanneer beslissingen van boven naar beneden worden genomen en waarbij informatie en communicatie lopen volgens vaste kanalen. Formele regels en procedures zijn essentieel en dienen als leidraad voor het handelen van ambtenaren. Hoewel bureaucratie bedoeld is om stabiliteit, efficiëntie en rechtvaardigheid te bevorderen, kan deze ook resulteren in trage besluitvorming, inflexibiliteit en een gebrek aan persoonlijke betrokkenheid en creativiteit. Bureaucratische systemen kunnen vatbaar zijn voor verstoppingen, waarbij het naleven van regels belangrijker wordt dan het bereiken van het doel.

### **Bureaucratie en digitalisering**

De digitalisering van de samenleving begon in de tweede helft van de 20e eeuw. Belangrijke mijlpalen waren de uitvinding van de computer in de jaren 40 en 50, de opkomst van de personal computer in de jaren 70 en 80 en de introductie van het internet in de jaren 90. Recent is daaraan AI toe te voegen.

Digitalisering geeft op verschillende manieren een impuls aan bureaucratieën:

1. *Automatisering*: Digitalisering kan helpen bij het automatiseren van bureaucratische processen. Door papierwerk en handmatige taken te vervangen door geautomatiseerde systemen, kan digitalisering de efficiëntie verhogen, doorlooptijden verkorten en kosten besparen. Dit kan leiden tot minder menselijke tussenkomst.
2. *Verbeterd gegevensbeheer*: Digitalisering maakt het mogelijk om gegevens elektronisch op te slaan, te beheren en te delen. Het kan helpen bij het verminderen van fouten en inconsistenties in gegevens, waardoor de kwaliteit en betrouwbaarheid van bureaucratische processen toenemen. Ook kan het informatie-uitwisseling vergemakkelijken, waardoor samenwerking en coördinatie verbetert.
3. *Transparantie en toegankelijkheid*: Digitalisering kan bijdragen aan het vergroten van transparantie in bureaucratische processen. Het maakt het gemakkelijker om informatie openbaar te maken en beschikbaar te stellen aan burgers. Digitale kanalen kunnen ook de toegang tot diensten en informatie verbeteren, waardoor burgers minder bureaucratische drempels ervaren.

Digitalisering brengt echter ook risico's met zich mee. Zo kunnen problemen ontstaan met betrekking tot privacy, cybersecurity en de digitale kloof tussen degenen die wel en geen toegang hebben tot digitale middelen. Het belangrijkste risico in dit verband is te weinig menselijke betrokkenheid. In korte tijd kunnen grote aantallen handelingen/besluiten geautomatiseerd worden afgehandeld zonder menselijke tussenkomst. Fouten, onrechtvaardige beslissingen of uitkomsten met onevenredig grote gevolgen kunnen daardoor lang onopgemerkt blijven.

Bedenk hierbij dat algoritmen altijd bestaan uit een gelimiteerd aantal onafhankelijk variabelen. Variabelen die niet in het algoritme zitten worden ook niet meegewogen. De consequentie daarvan is dat gelijke behandeling beperkt blijft tot de geselecteerde variabelen. Omstandigheden die een mens vanuit praktisch of moreel oogpunt wel kan laten meewegen in zijn besluit, laat een computer buiten beschouwing. Dit kan ertoe leiden dat de uitkomst van een geautomatiseerd proces strikt genomen weliswaar klopt, maar toch als onredelijk of onrechtvaardig wordt ervaren. Als er vervolgens ook geen mogelijkheid is om de uitkomst aan te vechten en te laten corrigeren dan kan dit leiden tot gevoelens van onbegrip en onrechtvaardigheid bij de betrokkenen. Het ontbreken van de mogelijkheid om tussentijds door een menselijke interventie onrechtvaardigheid te corrigeren leidt dus tot een mogelijke kloof tussen rechtmatigheid en rechtvaardigheid.

### **Rol van digitalisering in de toeslagenaffaire**

Vanaf de jaren 90 is de Belastingdienst begonnen met het digitaliseren van werkprocessen. Een belangrijk moment was de introductie van het elektronisch aangifteprogramma voor de inkomstenbelasting in 1995. Stap voor stap zijn aangifte- en later toeslagenprocessen gedigitaliseerd.

In de toeslagenaffaire heeft digitalisering een belangrijke rol gespeeld bij het ontstaan en escaleren van het probleem. De toeslagenaffaire draaide om het systeem van kinderopvangtoeslag, waarbij ouders, vaak ten onrechte, werden beschuldigd van fraude en grote bedragen aan toeslagen moesten terugbetalen. Digitalisering speelde hier op verschillende manieren een rol in:

1. *Automatische gegevenskoppeling*: Om de efficiëntie te verhogen en fraude te voorkomen, werd het systeem van kinderopvangtoeslag gekoppeld aan andere overheidsdatabases, zoals die van de Belastingdienst en de Sociale Verzekeringsbank. Dit leidde echter tot problemen, omdat kleine inconsistenties in de gegevens automatisch als fraude werden geïnterpreteerd, zonder dat ouders de kans kregen om deze fouten te herstellen.
2. *Geautomatiseerde besluitvorming*: Het systeem van kinderopvangtoeslag was gebaseerd op geautomatiseerde besluitvorming, waarbij computers algoritmen gebruikten om te bepalen wie wel of geen recht had op toeslagen. Dit leidde ertoe dat ouders werden geconfronteerd met voor hen onbegrijpelijke beslissingen waar ze geen inzicht in hadden.
3. *Gebrek aan menselijke controle*: Er werd sterk vertrouwd op geautomatiseerde controle processen, met minimale menselijke tussenkomst. Dit betekende dat er weinig ruimte was voor menselijke beoordeling of empathie bij het behandelen van individuele gevallen. Fouten en onrechtvaardige beslissingen werden daardoor niet tijdig opgemerkt of gecorrigeerd.
4. *Complexe IT*: De Belastingdienst had te maken met verouderde IT-systemen en complexe infrastructuur. Deze systemen waren niet goed op elkaar afgestemd, waardoor informatie niet altijd correct werd verwerkt en gedeeld.

De toeslagenaffaire heeft geleid tot een brede discussie over de rol van digitalisering binnen de overheid en de noodzaak van menselijke controle, transparantie en verantwoordingsmechanismen bij geautomatiseerde processen.

### **Samenvattend**

- Veel belangrijke bureaucratische processen zijn de afgelopen decennia verregaand gedigitaliseerd. De rol van mensen in deze uitvoeringsprocessen is daardoor tot het minimum gereduceerd. Besluitvorming over casus vindt tegenwoordig op grote schaal plaats met weinig menselijke tussenkomst en amper menselijke controle.
- Het digitaliseren van bureaucratische processen biedt duidelijke voordelen, zoals meer efficiëntie, een lagere foutgevoeligheid, het vergroten van de transparantie en het vergroten van de toegankelijkheid van informatie. Het op grote schaal uitvoeren van bureaucratische processen is niet langer afhankelijk van de mens als onzekere en tijdrovende factor.
- Aan de ontmenselijking van bureaucratische processen kleven ook risico's. Fouten, onrechtvaardige beslissingen of uitkomsten met onevenredig grote gevolgen kunnen lang onopgemerkt door de overheid blijven. Een gebrek aan menselijke

beoordeling en empathie kan leiden tot gevoelens van onrechtvaardigheid of onbegrip bij burgers.

- Bij het berekenen van de apparaatskosten van een regeling is veel gewezen op de zeer lage marginale kosten voor primaire beslissingen, maar veel minder op de zeer hoge voor bezwaar en nog veel hogere voor beroep.
- De starheid van gedigitaliseerde systemen, met zeer hoge kosten voor software vernieuwing, verhindert tijdige correctie en andere noodzakelijke inspanningen.

#### 2.7.4. Vanuit burgerperspectief

De burger ervaart zijn leven als een geheel, krijgt te maken met het gezamenlijk effect van alle overheidsinterventies tegelijk. Hij moet tal van plichten tot levering van informatie nakomen om aanspraak te kunnen maken op toeslagen en uitkeringen. Laat hij na aanspraak te maken, dan gebeurt er niets. Komt hij voornoemde verplichtingen niet na, dan gebeurt ervan alles, van terugvordering tot boetes en andere sancties, zelfs ontneming van rechten. Zoals hierboven aangestipt, neemt de overheid daarentegen het vaak niet zo nauw met termijnen, die in veel gevallen ook voor haar gelden. Voor zover de burger aan overheidszijde een ambtenaar waarneemt, zal hij ontdekken, dat deze ambtenaar zich slechts met een zeer gering deel van de burgerleefwereld bezighoudt, te weten een van de talloze regelingen die voor de burger relevant zijn. Bovendien beleeft de ambtenaar deze in het licht van zijn taakstelling, die steeds op rechtmatigheid is gericht.

Steeds doemt weer de paradox op, dat een tekort aan bepaalde competenties aan de zijde van de burger leidt tot een veelvoud aan relaties met overheden, die op hun beurt een accumulatie opleveren van verplichtingen om overheden informatie te verschaffen, welke verplichtingen nu precies een beroep doen op de competenties, waar deze burger nu juist een tekort aan heeft. Bovendien zijn deze burgers financieel niet in staat om advies van deskundigen in te roepen. Maar het op de voorgrond plaatsen van deze paradox roept het gevaar op, dat de aandacht verslapt voor het echte probleem, de complexiteit van het stelsel en van afzonderlijke regelingen.

Vaak is elders betoogd, dat de overheid in een systeemwereld vertoeft, en de burger in een leefwereld. Dit betoog is in zoverre onjuist, dat het veelvoud aan betrekkingen tussen overheden en een burger deze laatste nu juist binnen voert in een systeemwereld van plichten waaruit geen ontsnapping meer mogelijk is.

Alleen vanuit de burger is de totale samenhang van alle regelingen op passende wijze te analyseren. Deze zou dan ook bij iedere additionele regeling moeten plaats vinden. Een waardevol hulpmiddel om deze analyse ook realiteitswaarde te geven is het uitvoeren van simulaties, waarin de situatie van burgers is gestructureerd en hun gedragsreacties zijn waargenomen. Cliëntenraden in uitvoeringsorganisaties zijn eveneens nodig en nuttig, maar beperken zich uiteraard tot dat deel van het sociaal domein, waarvoor deze organisatie verantwoordelijk is. In sommige gevallen is het daarnaast mogelijk experimenten te laten plaats vinden.

Ook burgerpanels bij de voorbereiding van interventies zijn vaak waardevol.

## 3. Achterliggende behulpzame inzichten

### 3.1. Het recht

#### 3.1.1. Recht en samenleving

Het recht geeft onder meer aan, wie wat wel en niet mag. Het is even onmisbaar als gevaarlijk. Het openbaar bestuur ligt sinds de toeslagenaffaire met zichzelf in de knoop. Bij de talrijke analyses van wat er precies mis is gegaan, komt het recht opvallend vaak als zondebok uit de bus. Ten onrechte. Toegenomen juridisering is wel degelijk een groot probleem, maar voor rechtvaardig overheidshandelen is het juist essentieel dat het recht in zijn oorspronkelijke functie, borging van waarden, weer een centrale plek in het openbaar bestuur inneemt.

Juridisering is het proces van de totstandkoming van een steeds fijnmaziger netwerk van regels, procedures en waarborgen die uiteindelijk door de rechter worden gehandhaafd. Aan de ene kant is juridisering een kenmerk van een ontwikkelde samenleving: het maakt complexe situaties hanteerbaar en het vermindert onzekerheden in het maatschappelijk verkeer (Raad van State 2017). Aan de andere kant kleven er ook risico's aan. Vergaande juridisering van de samenleving is onmiskenbaar een van de belangrijkste oorzaken van het toeslagenschandaal. Het is bovendien een enorme belemmering in de afwikkeling ervan. Terwijl de hersteloperatie voor slachtoffers vastloopt, beklagen advocaten zich terecht over lange wachttijden, complexe procedures, een ondoorgrondelijke lappendeken van regelingen en gebrek aan adequate oplossingen voor slachtoffers. Vaststaat dat toepassing van de Nederlandse fraudewetgeving met betrekking tot toeslagen tot op de dag van vandaag geen rechtvaardig overheidshandelen heeft opgeleverd, maar teveel onrecht. Toch is het niet zinvol om het recht als grote zondebok aan te wijzen. Een *verwaarloosde* – in plaats van *doorgeslagen* – juridische rationaliteit binnen het openbaar bestuur is juist kern van het probleem.

#### **Functie en plek van het recht**

Het recht heeft een belangrijke waarborgfunctie in de samenleving. Een goed jurist bewaakt de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals zorgvuldigheid, redelijkheid en billijkheid. Een goed jurist is rechtvaardig en weegt de omstandigheden van het individuele geval – het recht biedt daar ook ruimte toe. Een goed jurist zorgt voor voldoende waarborgen in wetgeving om burgers te beschermen. Klokkenluiders bij misstanden in het openbaar bestuur zijn niet voor niets vaak juristen. Ook de toeslagenaffaire is mede aan het licht gekomen door een jurist. In het inmiddels beroemd geworden interne *Memo frisse blik* steekt overheidsjuriste Sandra Palmén haar verontwaardiging over de gang van zaken niet onder stoelen of banken: “[..] Hoe is het mogelijk geweest de toeslag voor 300 burgers op deze wijze stop te zetten (onjuiste rechtsgrond, geen acht slaan op de rechtsbescherming, inbreuk op de vereiste



zorgvuldigheid, inbreuk op het motiveringsvereiste en de bewijslastverdeling)?”  
(Kamerstukken 31066, nr. 717, 2020-2021)

Er is dus iets aan de hand met het functioneren van het rechtssysteem in het openbaar bestuur. De huidige inrichting van de juridische functie bij de overheid is een kraamkamer gebleken voor doorgeslagen juridisering en onrechtvaardig handelen door diezelfde overheid. Juridische argumenten dienen te worden ingezet om onrecht te voorkomen. In plaats daarvan is er een ontwikkeling gaande waarin het recht op steeds verdergaande wijze instrumenteel wordt ingezet ten behoeve van risicobeheersing en beleidssturing vanuit de overheid. De toeslagenaffaire was een collectief falen van de rechtsstaat, terwijl de juridische functie daarvan juist hoeder behoort te zijn. Een doorgeslagen systeemrationaliteit, vergaande digitalisering en een politiek- en media gedreven - mensbeeld van de burger als onbetrouwbare fraudeur maken de juridische functie blijkbaar tandeloos.

De positie van het recht in het openbaar bestuur lijkt langzaam te zijn verschoven. De waarborgfunctie van het recht is verzwakt ten behoeve van een sterk instrumentele functie. Een voorbeeld daarvan is de verlegging van het strafrecht naar het bestuursrecht in de normering en sanctionering van gedragingen van burgers door de overheid. Zo worden veel meer bestuurlijke boetes opgelegd – ook hoge, op relatief lichte feiten (Raad van State). In het strafrecht is vastgelegd wat op dit moment door de gemeenschap moreel onaanvaardbaar wordt geacht. Hoewel deze normen per definitie veranderlijk zijn, kennen ze breed draagvlak binnen de samenleving. Vervolgens is er een stevig pakket aan recht beschermende *checks and balances* voor de burger die mogelijk de wet overtreedt.

Het bestuursrecht dient oorspronkelijk een ander doel. Het regelt de manier waarop het openbaar bestuur kan ingrijpen in de openbare rechtsorde. Er zijn echter forse verschillen tussen het strafrecht en het bestuursrecht in de rechtsbescherming en rechtspositie van burgers. Effectieve recht beschermende waarborgen ontbreken in het bestuursrecht, waardoor je – ironisch genoeg – als burger vaak beter af bent qua (rechts)bescherming als je een strafbaar feit begaat dan wanneer je een bestuursrechtelijke norm overtreedt. Dat ongemak wordt ook binnen de rechterlijke macht zelf sterk gevoeld. Een werkgroep van bestuursrechters concludeerde naar aanleiding van het toeslagenschandaal dat het belang van de rechtsbescherming van individuen in de rechtspraak veel zwaarder zou moeten wegen.

### **Zelforganiserende kracht van het recht**

De Duitse rechtstheoreticus en socioloog Gunther Teubner ontwikkelde een rechtssociologische theorie over systeem van het recht. Hij was eind twintigste eeuw ook in Nederland invloedrijk, met name bij de ontwikkeling van het concept van zelfregulering (Zicht op wetgeving). In zijn theorie stelt hij een niet-juridische metafoor centraal, die hij ontleent aan de biologie: de autopoëse van de cel, ofwel de ‘zelforganisatie’ van de cel.

Wanneer onder de juiste omstandigheden alle componenten van een biologisch systeem aanwezig zijn, kan dat biologisch systeem vanzelf worden gevormd en zichzelf in stand houden.

Teubner gebruikt de autopoëse als metafoer voor het recht. Het recht is zelfreferentieel en constitueert haar eigen realiteit. Neem bijvoorbeeld de taak van de rechter. Als een rechter wil weten hoe hij moet vonnissen in zaak X, dan is hij volledig afhankelijk van wetboek en jurisprudentie om zijn besluit te onderbouwen. Het rechtssysteem wordt een op zichzelf staande entiteit, die zich voortdurend ontwikkelt maar enkel de krachten binnen het systeem als normatief aanvaard en niet vatbaar is voor invloeden van buitenaf. Als mensen binnen het rechtssysteem communiceren, dan zijn dat niet enkel uitingen van henzelf maar vooral van de instituties waar ze deel van uitmaken (bijv. de Belastingdienst). Die communicaties kennen bovendien een eigen taal en terminologie, die het voor buitenstaanders lastig maakt om te begrijpen wat er wordt gezegd en gemakkelijk tot misverstanden leiden.

De zelfreferentiële reflex van het recht zien we bijvoorbeeld terug in de *Aanwijzingen voor de regelgeving*. Dat is een interne regeling over het maken van wetten, bedoeld voor ambtenaren. Rechtsfilosoof Willem Witteveen omschrijft de Aanwijzingen als een door en door ambtelijke tekst, een staaltje zelfregulering door de beroepsgroep van wetgevingsjuristen, waarbij de anonieme initiatiefnemers zo verstandig zijn geweest hun reguleringsstreven van hogerhand – door de minister-president – te laten vaststellen. Het heeft een onevenwichtige tekst opgeleverd, die op geen enkele manier de uitkomst is van een proces van democratische deliberatie of gevoed is door debatten in de samenleving. De nadruk ligt op procesmatige waarden en de procedurele vormgeving van regels, terwijl er nauwelijks aandacht is voor de inhoud van wetgeving en voor de politieke en maatschappelijke processen die nu eenmaal aan het maken van regels te pas komen (Witteveen 2014). De Aanwijzingen lijken zo een eigen werkelijkheid te scheppen. Het recht richt in de Aanwijzingen haar de blik naar binnen, naar de collega's op het departement en de wetboeken, in plaats van naar buiten, naar de samenleving.

Teubner wijst terecht op de zelforganiserende kracht van het recht. Zoals het DNA van een cel de opdracht geeft tot zelfbehoud ten koste van alles, zo huist deze kracht ook in het recht. Zonder die kracht had de toelagenaffaire waarschijnlijk nooit plaatsgevonden en zou de hersteloperatie ontegenzeggelijk soepeler verlopen. Aan de andere kant miskent Teubner dat het rechtssysteem zich niet alleen voortdurend ontvouwt en ontwikkelt, maar juist ook elementen van voorspelbaarheid en stabiliteit in zich heeft. De sociale context waarbinnen die ontwikkeling plaatsvindt is bovendien van wezenlijk belang voor de uiteindelijke uitkomst en maatschappelijke betekenis ervan. Het recht normeert de samenleving en staat tegelijkertijd met diezelfde samenleving in verbinding. De ideeën en waarden van de leefwereld beïnvloeden de systeemwereld voortdurend (Habermas). De

crux is het rechtssysteem niet te laten verzelfstandigen ten opzichte van de maatschappelijke werkelijkheid.

### **Autonome systemen in conflict**

Ons rechtssysteem kent zodoende inherente zwakheden en risico's. Om scherper zicht te krijgen op de oorzaken van de problemen in het functioneren van het openbaar bestuur, volstaat een eenzijdige focus op het recht niet. Er zijn, naast het recht, een aantal andere autonome systemen werkzaam in het openbaar bestuur. Aan die systemen liggen verschillende perspectieven, ofwel rationaliteiten, ten grondslag. Snellen ontwikkelde het vier rationaliteitenmodel om dit proces inzichtelijk te maken (Snellen 1987). Dat gaat ervan uit dat overheidsbeleid, wil het verantwoord zijn, moet voldoen aan vier rationaliteiten: politiek, recht, economie en wetenschap. In hun onderlinge verhouding zijn elk van de vier rationaliteiten in het beleidsproces gericht op maximering van hun inbreng. Ze werken tot op zekere hoogte als autonome systemen en strijden voortdurend met elkaar om voorrang.

Snellen werd bij de ontwikkeling van het vier rationaliteitenmodel beïnvloed door Teubner en de leer van de autopoëse in de biologie, als verbijzondering van de systeemtheorie. Elke rationaliteit kent een eigen, gesloten stelsel van criteria, dat het perspectief van anderen uitsluit. Overigens heeft in de huidige dynamiek van het openbaar bestuur nog een vijfde rationaliteit een invloedrijke positie verworven: kunstmatige intelligentie. Ook dit domein een eigen logica en constituerende kracht. Ten aanzien van het recht is Snellens visie eveneens vergelijkbaar met die van Teubner. Hoewel de (waarborg)elementen van de juridische rationaliteit, zoals rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, wel worden genoemd, verschuift door de nadruk op effectieve sturing het perspectief naar de instrumentele functie van het recht (Karsten). Dat heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van het recht als instrumentarium van overheidssturing dat primair gericht is op doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. De toeslagenaffaire toont aan dat de waarborgfunctie van het recht daarmee verder onder druk is komen te staan.

in de organisatie van het openbaar bestuur ligt de veronderstelling besloten dat de verschillende autonome systemen functioneren als communicerende vaten. In de praktijk van het overheidshandelen functioneren ze echter vaak niet zo. Ze gaan namelijk uit van fundamenteel andere, veelal tegengestelde en onverenigbare principes. Een vergelijking tussen de systemen van het recht en van kunstmatige intelligentie maakt dit inzichtelijk. Het recht is *waardengedreven*, kunstmatige intelligentie is daarentegen *informatiegedreven*. Een zelflerend overheidsalgoritme is oplossingsgericht en zal zichzelf – amoreel, dus ongeacht ethische en maatschappelijke consequenties – doorontwikkelen en verbeteren op basis van nieuwe informatiestromen.

Er zijn meer paradoxen. Het recht gaat uit van transparantie en openbaarheid – de wet wordt geacht bekend te zijn en is pas van kracht nadat zij is gepubliceerd – terwijl

zelflerende algoritmen een eigen, interne dynamiek kennen, die veelal ondoorgrondelijk is voor de buitenwereld. Het recht kent algemeen geformuleerde wetten die in individuele gevallen toegepast worden, algoritmen kennen individuele aspecten die (aan elkaar gekoppeld) leiden tot veralgemeniseringen. Algoritmen nemen per definitie beslissingen op basis van groepskenmerken waarbij geen rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden van een individueel geval.

### **Overheid in ketens**

Het grootste probleem is misschien niet dat de systemen in hoge mate autonoom functioneren en tegenstrijdige doelstellingen kennen, maar dat in de inrichting van de systeemwereld van het openbaar bestuur de *erkenning* ontbreekt dat dit het geval is. In het openbaar bestuur stellen we beleid (domein van het recht) en uitvoering (domein van kunstmatige intelligentie) als *keten* voor, waarbij in de metafoor de verbindingen tussen de schakels als vanzelfsprekend plaatsvinden.

Dat is een bewuste keuze geweest. Zo bepleitte minister Van Aartsen van LNV bijvoorbeeld in de jaren negentig dat het ketendenken centraler moest komen te staan in het landbouwkwaliteitsbeleid en bij een adequate controleomgeving. De ketenbenadering, waarvoor Snellen de basis legde, is een sturingsconcept dat een denken in termen van verknoopte, geschakelde processen impliceert. Centrale sturing door een persoon of organisatie bestaat niet in het ketendenken. Kenmerk is juist het ontbreken van een eenduidige of formele hiërarchie; de relatieve autonomie van de schakels staat centrale sturing deels in de weg. Duidelijke ketendoelen zijn belangrijk, een effectief werkend controlesysteem, een vertrouwensrelatie en een integrale aanpak (Korsten). Terugkerend dilemma daarbij is echter dat voornoemde paradoxen niet fundamenteel en definitief te beslechten zijn.

In het vervolg van deze studie operationaliseren wij de hiervoor behandelde rationaliteiten in de richting van zelfstandige beroepspraktijken, waarbij naast de juridische de financieel-economische oftewel comptabele beroepspraktijk bestaat, met als ambtelijke actoren controllers, accountants, en financiële afdelingen. De derde beroepspraktijk is de ict in brede zin, die methodologische beperkingen oplegt aan, maar ook opties opent voor het openbaar bestuur. Een belangrijke waarneming is, dat voornoemde beroepspraktijken, die hun invloed vooral uitoefenen door het formuleren van strikte randvoorwaarden voor aanvaardbare ontwikkelingen, onderling een niet-aanvalsverdrag hebben gesloten. Zij laten elkaar met rust.

#### **3.1.2. Zelfreferentialiteit**

Het recht is zelfreferentieel. Het van toepassing zijnde recht kan alleen veranderen door het toepassen van de regels die het recht daarvoor eerder heeft gemaakt. Daarbij is een wezenlijk onderscheid te maken tussen rechtssystemen die zijn gebaseerd op regels enerzijds en die welke voortkomen uit rechterlijke uitspraken, zoals het Romeinse recht.

Bij gecodificeerde systemen is rigiditeit ingebouwd doordat een wijziging van regels volgens een in het algemeen trage procedure die een nieuwe parlementaire meerderheid vereist tot stand komt. Anderen benoemen deze zelfde eigenschap als stabiliteit.

In het algemeen zal de door de overheid vastgestelde uitkomst van een bepaalde regeling vatbaar zijn voor bezwaar en beroep. Deze kunnen leiden tot correcties.

In een stelsel met hardheidsclausules kan analyse van de resultaten van toepassing van de clause leiden tot voorstellen voor een hernieuwde vaststelling van de combinatie van onafhankelijk variabelen, die dan wel hercodificatie verlangen.

Maar de opties op bezwaar en beroep werpen ook hun schaduwen terug in de tijd. De bezorgdheid om toekomstig bezwaren en beroepen kan beslissingen nu, bijvoorbeeld over schadeloosstelling van gelaedeerden, beïnvloeden in benedenwaartse richting vanwege de mogelijke consequenties bij massaal instellen van bezwaar en beroep.

Maar dit heeft betrekking op afzonderlijke gevallen. Algemene gelding van beslissingen in bezwaar en beroep ontstaat pas door wijziging van de regels.

In niet gecodificeerde systemen krijgt de toepassingspraktijk vorm door besluiten van uitvoerders en rechters.

Met betrekking tot regelsystemen geldt de wet van de afnemende effectiviteit: gedragsreacties van de cliëntèle hollen de effectiviteit uit, doordat de mazen in de regeling, de geitenpadjes en andere ontwijkingsvondsten steeds succesrijker worden

Vanuit de burger gezien is tijd van belang, van uit het recht alleen, wanneer het de eindigheid van opties voor burgers betreft, bij bezwaar en beroep, of de termijn waarop een overheid moet handelen. Maar een eenmaal ontstane vordering van een overheid op een burger blijft bestaan, en dus blijft de vraag, of het redelijk is om een vordering te innen, buiten beschouwing. Het toeslagensysteem kent voorschotten, die niet zelden een aantal jaren accumuleren. Niet zelden kan de burger niets doen aan het voortbestaan van voorschotten, bijvoorbeeld als de erkenning van een kinderopvanginstelling nog niet is beslist. Volgt daarover een negatieve beslissing, dan dienen alle voorschotten te worden terugbetaald, ook al was de burger te goeder trouw bij het plaatsen van een kind in deze voorziening, en heeft de opvang plaats wel daadwerkelijk plaatsgevonden.

Deze onredelijke ontwerpfout heeft dus omvattende consequenties.

Het verwaarlozen van de tijdsdimensie door de ontwerpers van regelingen zet zich voort in het corrigeren van eerdere foute beslissingen.

Daar domineert niet het voldoen aan een verplichting jegens een burger, maar de vraag of rechtsgelijkheid is te bereiken. Daardoor verlamt het proces van genoegdoening geven. Want steeds is aan de orde, hoe een bepaalde redelijke beslissing voor een individuele

burger zich verhoudt tot verwante gevallen. En of de kring van gelaedeerden niet groeit indien een casus relevant is verklaard. Deze vrees voor latere kansrijke procedures door burgers werpt zijn schaduw terug in de tijd.

In zo'n hersteltraject doemt nog een ander heilloos verbond op: dat tussen recht en comptabiliteit: stel dat een beslisinstantie het redelijk vindt, dat de huiseigenaar die op het dieptepunt van de markt zich gedwongen zag zijn huis te verkopen door onterecht optreden van een overheid, wordt gecompenseerd voor de 90% waardevermindering die hij heeft gemist. De financiële ambtenaren in de buurt beginnen dan onmiddellijk rekensommen te maken over het product van die compensatie maal het aantal daarvoor mogelijk in aanmerking komende. Een overeenkomstig geval ontstaat, indien een vijftienjarige heeft besloten om te gaan werken in plaats van een opleiding te volgen om zijn ouders uit de ten onrechte door de overheid gecreëerde schulden te helpen, en nu, tien jaar later, alsnog zijn opleiding wil vervolgen.

Het gevolg van de comptabele interventie is, dat er druk ontstaat op de voornoemde beslisinstantie om toch maar niet te compenseren. Het begrip werkelijke schade krijgt dan een onjuiste interpretatie op grond van een oneigenlijke beperking, het beschikbare totaalbedrag.

De zelfreferentialiteit van het recht levert een klonter van regelgeving en uitvoering op, die wellicht in staat is om kleine evenwichtsverstoringen te herstellen, maar totaal niet in staat is om een uit de hand gelopen reeks fouten en gebreken op redelijke wijze terug te buigen. Het vasthouden aan rechtmatigheid en rechtsgelijkheid levert dan massale onrechtvaardigheid op.

De verwaarlozing van het onder ogen zien van deze laatste ontwikkeling in de ontwerpfase levert dus een potentieel zeer onrechtvaardige dynamiek op.

In klassieke systemen zoals de fiscaliteit is een oplossing voor deze soort problemen gevonden in het arrangement van de transactie, een niet gepubliceerde vaststellingsovereenkomst tussen inspecteur en client. Deze toepassing van hardheidsclausules is in de toeslagenwetgeving - naar men mag veronderstellen met opzet- onmogelijk gemaakt.

De conclusie ligt voor de hand: de zelfreferentialiteit van het recht leidt tot totale stagnatie op het ogenblik dat de onbedoelde evenwichtsverstoring te groot wordt. Het recht zelf voorziet niet in mogelijkheden tot demping of tijdig herstel.

De samenloop van het recht met een ander zelfreferentieel systeem, de comptabiliteit, verergert het aan burgers toegevoegde leed slechts zodat majeure rechtsongelijkheid het uiteindelijk resultaat is van de dynamiek van een stelsel dat bedoeld was om rechtvaardig te zijn, onder meer door rechtsgelijkheid tot stand te brengen.

De enige methode die legaal is om een crisis het hoofd te bieden, kent weer dezelfde elementen die de crisis veroorzaakten. Juristen vragen zich voortdurend af, welke precedentwerking de regeling van een casus binnen een crisis oplevert. Daarbij is het onverschillig, of het gaat om schadecompensatie voor een huis in Groningen, of verzachting van het leed voor toeslagontvangers, die door sancties onevenredige schade hebben geleden. Het antwoord van juristen is, dat deze precedentwerking oneindig is, want ook toekomstige jurisprudentie omtrent geschillen over een getroffen regeling leidt weer tot nieuwe rechtsgangen. Tegelijkertijd veroordeelt hetzelfde gilde pogingen om tot regelingen te komen buiten het bereik van bezwaar, beroep en rechtsgang. Dit noemen we het autopoietische karakter van het recht. Het recht is zelfreferentieel, kan alleen veranderen door het recht. De wet van behoud van ellende is van kracht, en de conclusie moet wel zijn: de huidige besturingstechnologie is te gebrekkig. Daarmee is het rijk alleen ook ongeschikt om van binnenuit richting te geven aan een aanvaardbare toekomst.

### 3.2. Bestuurskunde

In bestuurskundige literatuur bestaat veel aandacht voor het onderscheid tussen vormgeving en verval, statica en dynamica, ordening en ontaarding. Samengevat in de wet van de afnemende effectiviteit en de wet van de beleidsaccumulatie is de levenscyclus van sturing beschreven<sup>9</sup>. Daardoor ontstaat spanning tussen de rigiditeit van de vastlegging in moeilijk en traag te veranderen regels en algoritmen enerzijds en wat waarneming van dynamiek aan verlangens tot bijstelling voortbrengt anderzijds. Oplossingen zijn voorhanden: de jurisprudentie die zich ontwikkelt door bezwaar en beroep, is soms te consolideren in wijziging van de beleidsregels voor de uitvoerende instantie. Dat moet de vormgeving van de vastgelegde regeling dan wel mogelijk maken. Dan is het ook mogelijk ontwerpfouten geleidelijk te corrigeren, zonder veel tijdverlies.

Nuttig is ook het bestuurskundige inzicht, dat sturingsarrangementen sterfelijk zijn. Tijdens de ontwerpfase gedragen veel partijen zich, alsof het ontwerp gestalte krijgt voor het eeuwige leven. Dat leidt tot onvoldoende inbouwen van aanpassingsvermogen en snelheid in het ontwerp.

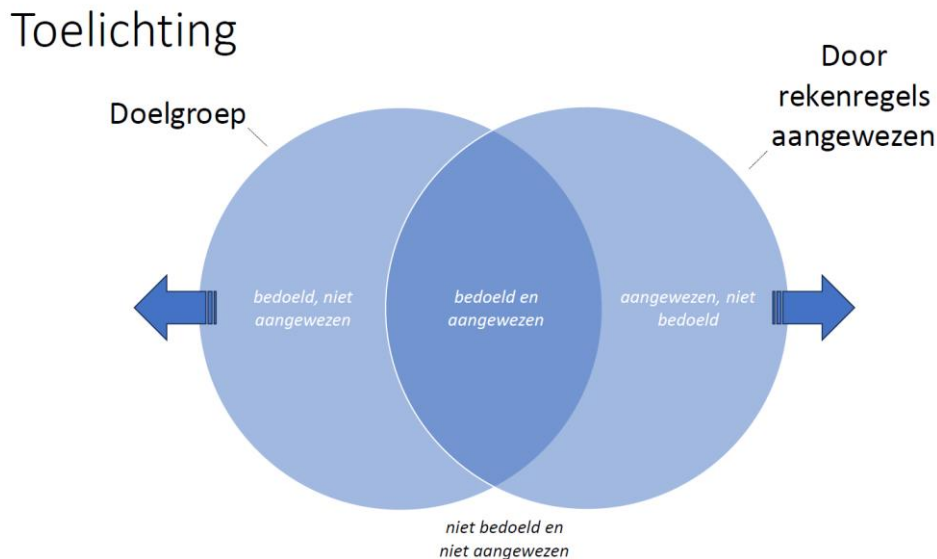
Ook figureert steeds op de achtergrond het inzicht, dat betrokken actoren reflexief zijn, waardoor slechts zeer beperkt voorspelbaarheid van hun gedrag aanwezig is. Eerste en tweede orde leerprocessen dwarrelen door elkaar heen.

De dynamiek van iedere regeling kent exogene en endogene bronnen. De exogene bronnen bestaan uit maatschappelijke veranderingen zoals migratie, conjunctuur, en wijzigingen in andere regelingen. De endogene betreffen de praxis van de regeling zelf, inclusief de gedane uitspraken in relatie tot een beroep op de hardheidsclausule, bezwaar en beroep. Ook is mogelijk, dat tussentijdse aanpassingen knelpunten uit de weg ruimen,

---

<sup>9</sup> In 't Veld, Kennisdemocratie, in het oog van de orkaan, 2021.

dan wel nieuwe veroorzaken. Bovendien leert de cliëntèle om zich anders te verhouden tot de regulerende overheden. Reflexieve monitoring door de uitvoerende instanties is daarom onontbeerlijk. Cruciaal is, of en hoe de vruchten hiervan doordringen tot de regulerende overheden, en hoe snel deze kunnen reageren.



In bovenstaande figuur is weergegeven hoe de dynamiek van een regeling zich voltrekt. Aan de regeling gaat steeds een politieke specificatie van een wil vooraf. Daarin is aangegeven, onder welke voorwaarden een specifieke groep in aanmerking komt voor een dienst of uitkering. De regeling werkt deze bedoeling uit en definieert een groep: “bedoeld en aangewezen”. Na inwerkingtreding zorgt de hiervoor geschetste dynamiek er voor, dat er enerzijds een beweging naar rechts plaatsvindt, zodat er een groep ontstaat die kan profiteren van de regeling, zonder dat dit de bedoeling was. Daarnaast is ook een trek naar links zichtbaar, ontstaan door dezelfde dynamiek, waardoor mensen die wel in de oorspronkelijk bedoeling waren begrepen niet of niet meer in aanmerking komen. Naarmate de regeling starder is, dus moeilijker te veranderen of aan te passen, zullen beide bewegingen krachtiger zijn, waardoor de effectiviteit van de regeling alsmaar daalt.

Voor de verwerving van inzicht in het stelsel als geheel is ook analyse van de verhoudingen tussen overheden van belang. Hier staat centraal, in hoeverre overheden elkaar vertrouwen. Dikwijls is het Rijk de ultieme financier van regelingen en diensten. Vaak vinden specifieke uitkeringen aan gemeenten plaats ter bekostiging van specifieke interventies. Het noodzakelijke budget is het product van de prijs per eenheid en het volume. Indien het Rijk bekostigt, zal het greep willen behouden op prijs en volume. Indien bijvoorbeeld de gemeente uiteindelijk bekostigt met behulp van een uitkering, zal het Rijk weerstand moeten bieden aan het voortdurende beroep op additionele middelen, dat gemeenten formuleren op grond van gebleken groei in de vraag.



Zal het Rijk kunnen vertrouwen op de mate, waarin gemeenten zich inspinnen om het beroep op regelingen of diensten te beheersen? De recente geschiedenis van de jeugdzorg levert schrijnende beelden op. Tekorten in vertrouwen leiden tot allerlei jo-jo-bewegingen in decentralisatiepatronen. Ook deze veroorzaken labiliteit in het stelsel.

### 3.3. Organisatiekunde

Organisatiekunde is een breed uitgewaaierde verzameling van inzichten en opvattingen omtrent het functioneren van organisaties. Veel aandacht is beschikbaar voor leiderschap en structurering. Deze laten we hier vooralsnog terzijde. Sommige varianten van theorie in de organisatiekunde (Weick, Van Dongen, Peverelli, Termeer) schenken veel aandacht aan de dynamiek, waardoor het proces van organiseren is gekenmerkt. Organiseren leidt geleidelijk tot een gemeenschappelijke werkelijkheidsbeleving binnen een organisatie/configuratie. Een configuratie ontstaat door communicatie en argumentatie, en gemeenschappelijke bezinning op ervaringen. Daardoor ontstaat er binnen een gemeenschappelijk beeld van de werkelijkheid. Dit beeld stolt geleidelijk, en levert een binnenwereld op, die zich onderscheidt van wat erbuiten plaatsvindt. Zo ontstaat identiteit. De essentie van organiseren in deze theorie bestaat in de door communicatie tot stand gebrachte buitenmuren, die “binnen” en “buiten” van elkaar scheiden. In dit proces zijn twee dimensies te onderscheiden:

1. De cognitieve, die de vraag beantwoordt: wat is waar, wat is ons beeld van de werkelijkheid?  
en
2. De sociale: hoe verhouden wij ons tot anderen, hoe zit de rolverdeling in elkaar?

De dynamiek, waarin veel reflectie plaats vindt, leidt tenslotte vaak tot stolling of “fixatie”, waardoor een robuuste organisatie ontstaat. Daarbinnen is het goed toeven. De keerzijde is, dat de daardoor ook ontstane buitenmuren weliswaar beschermen, maar ook de mogelijkheden tot intensieve communicatie met “buiten” gaan belemmeren. Aangezien exogene en endogene dynamiek een permanent karakter hebben, zullen deze fixaties tenslotte steeds tot botsingen en conflicten leiden. Begrippen als bubbel en tunnelvisie zijn verwant aan dit inzicht.

Deze theorie is van nut om de optredende knelpunten van organisatorische aard in het sociaal domein te duiden. Zoals overheden tekort schieten in empathie voor de burger, die zich in een web van informatie plichten bevindt ten opzichte van uiteenlopende overheidsinstanties, zo schieten overheden onderling ernstig tekort in empathie voor elkaar. De beleidsmakers en wetgevers kunnen zich vaak onvoldoende rekenschap geven van de grote aantallen ontwikkelingen, die tot ontwrichting, chaos en onrecht in de uitvoering kunnen leiden. Zij hebben de neiging om dan te spreken over uitvoeringsproblemen, terwijl deze hun oorsprong en wortels vinden in onvoldoende

doordachte ontwerpen van regelingen. Zij zijn vaak zelf verantwoordelijk voor latere ellende.

De ex ante uitvoerbaarheidstoetsen die uitvoeringsorganisatie in staat stellen om voorafgaand aan de besluitvorming hun oordeel te geven over realiteitsgehalte, kosten en termijnen, zijn door uitvoeringsorganisaties te weinig benut om bredere beschouwingen te geven over eventualiteiten in onzekere, alternatieve toekomsten.

De in dit betoog aangegeven verbeteraanbevelingen voor het ontwerpen van regelingen voorzien hierin wellicht. Nader te bezien is, of verscherping op dit punt nodig is.

### 3.4. Psychologie


En tenslotte de psychologie:

In de psychologie wordt algemeen erkend dat menselijk gedrag wordt beïnvloed door zowel persoonlijke kenmerken als de context waarin een persoon zich bevindt. Deze twee factoren interacteren met elkaar. De belangrijkste persoonlijke kenmerken omvatten capaciteiten en motivatie. Of iemand in staat is om het gewenste gedrag te vertonen, hangt af van factoren zoals kennis, vaardigheden en zelfvertrouwen. Motivatie omvat diverse mentale processen die gedrag aansturen, en gaat verder dan enkel doelen en bewuste besluitvorming. Verschillende behoeften, zoals het behouden van een positief zelfbeeld, autonomie en sociale acceptatie, spelen hierbij een rol.

Bij het verklaren van gedrag van anderen hebben we vaak de neiging om dit vooral toe te schrijven aan persoonlijke kenmerken, terwijl de invloed van de omgeving vaak onderschat wordt (de zogenaamde fundamentele attributiefout). De context kan talloze factoren bevatten die gedrag beïnvloeden, met de sociale omgeving als een belangrijke factor. Dit omvat onder andere het sociale netwerk van een persoon, groepsdruk en sociale normen. Maar ook de middelen die iemand tot zijn of haar beschikking heeft kunnen gewenst gedrag bevorderen of in de weg staan.

In het sociaal domein worden hoge eisen gesteld aan het gedrag van burgers, waarbij van hen wordt verwacht dat ze zelf initiatief nemen om gebruik te maken van sociale voorzieningen. Dit legt druk op zowel de cognitieve als niet-cognitieve vaardigheden van burgers, en deze eisen worden nog hoger naarmate mensen zich in een kwetsbare positie bevinden.

Bij de meest kwetsbare burgers treedt vaak financiële stress op, een psychologisch concept dat bestaat uit geldgebrek en een gebrek aan controle over de financiële situatie. Hoewel financiële stress functioneel kan zijn door mensen alert te maken op hun financiën, gaat het vaak gepaard met negatieve emotionele gevolgen, zoals eenzaamheid en een verminderd gevoel van eigenwaarde. Daarnaast kan financiële stress van invloed zijn op cognitieve processen, zoals aandacht, zelfbeheersing, zelfmonitoring, planning en



initiatief, wat cruciaal is om gebruik te maken van voorzieningen en uit de financiële stress te geraken.

Het ontstaan van financiële kwetsbaarheid kan een vicieuze cirkel in gang zetten, waarbij mensen door verschillende redenen afhankelijk worden van overheidssteun om financiële zekerheid te bereiken. Het systeem dat de overheid hiervoor heeft opgezet, stelt echter hoge eisen aan de capaciteiten van kwetsbare burgers, terwijl deze capaciteiten juist onder druk staan door hun kwetsbare positie. Een deel van deze groep slaagt er niet in om toegang te krijgen tot het systeem en de beschikbare regelingen, wat hun situatie verder bemoeilijkt. Dit kan leiden tot frustratie en wantrouwen jegens de overheid, wat de kloof tussen het overheidsstelsel en de leefwereld van kwetsbare burgers vergroot.

## 4. Resultaten analyse bijeengebracht

Wij gebruiken nu de eerder geformuleerde perspectieven en inzichten om tot een omvattende analyse van het systeemfalen in het sociaal domein te komen. Bekend is, dat de opeenhoping van regelingen grote problemen veroorzaakt. Daarom vatten we hier allereerst de verschillende elementen van complexiteit en complicaties nog eens samen.

De eerste vorm van complexiteit is gelegen in de verhouding van de variabelen die in de uiteenlopende regelingen voorkomen. De onafhankelijk variabelen van een regeling bestaan uit de afhankelijk variabelen van andere regelingen.

De tweede oorsprong van complexiteit is, dat de variëteit binnen de doelpopulatie groter is dan begrepen in de verzameling onafhankelijk variabelen.

Het eerstvolgende deel van dit betoog is gewijd aan nadere analyse van de aard van complexiteit en de gevolgen daarvan. Op grond daarvan doen we voorstellen voor aanvaardbare toekomst.

Het beeld van de werkelijkheid is door de voorafgaande beschouwingen en inzichten verdiept. Vanuit een aantal invalshoeken is gezien, welke belemmeringen bestaan tot volledig wederzijds begrip en eendrachtig empathisch optreden.

### 4.1. Relatie tussen ontwerp en uitvoering van regelingen

De verhouding tussen verschillende waarden zoals die voortvloeit uit een gevoerd politiek debat, leidt tot compromisachtige afwegingen in een ontwerp, die de zaadjes zijn voor latere ellende. Een toeslag scheidt rechten voor burgers, maar bij aanvang is bijvoorbeeld nog niet helder, hoe de selectie van dienstverlenende instellingen er uit moet zien, bij wie de burger zijn aanspraak kan verzilveren. De oplossing was: geef de burger een voorschot. Bovendien is dit prettig vanuit de wens tot doeltreffende fraudebestrijding. Is de instelling later in orde bevonden, dan wordt het voorschot een aanspraak. Boekhoudkundig is dit in orde, maar de verplichting tot terugbetaling leidt voorzienbaar tot enorme bedragen indien de overheidsprocedure betreffende de instellingen maar traag genoeg is. Maar wat, indien het tegenovergestelde blijkt. De burger heeft bij een ondeugdelijke instelling zijn voorwaardelijke aanspraak verzilverd, dus moet hij terugbetalen. Maar vanuit de burger gezien is dit onbegrijpelijk. Hij heeft te goeder trouw gehandeld. Bovendien is de voorziening geconsumeerd. De waarde van een billijke behandeling van burgers enerzijds en de wens tot effectieve fraudebestrijding aan de andere kant leiden tot een compromis, dat zich ontwikkelt tot monstrum.

Dit is maar een eenvoudig voorbeeld van onvoldoende tevoren nadenken over een mogelijke uitvoeringscomplicatie.

## 4.2. Samenhang algoritmes

In het sociaal domein en de fiscaliteit hagen alle rekenregels met elkaar samen. De uitkomst van regeling x is een van de onafhankelijk variabelen in een aantal andere regelingen en vice versa. Dit kan redelijk functioneren zolang zich geen onregelmatigheden voordoen. Maar vindt bijvoorbeeld in een bepaalde regeling een correctie plaats die de uitkomst beïnvloedt zoals een rechterlijke uitspraak omtrent het verleden, dan zijn ook de uitkomsten van alle verbonden regelingen aan verandering met terugwerkende kracht onderhevig.

Het aantal algoritmes is in toeslagenstelsel, fiscaliteit, sociale zekerheid en verwante artikelen zo groot, dat niemand alle onderlinge interacties kan overzien. Bovendien is de digitalisering onomkeerbaar. Zonder computers is het onmogelijk het stelsel te beheren.

De complexiteit van de onbegrepen samenhang van de rekenregels leidt dan tot rampen. Een voorbeeld vormde de gebrekkige relatie tussen toeslagen en financiële tegemoetkoming voor zeer weinig draagkrachtigen. Het volgende citaat illustreert de houding van bewindslieden aangaande deze complexiteit:

*“Al in 2016 vroeg de Ombudsman aan de regering om het probleem zo spoedig mogelijk op te lossen. Een jaar later erkende de toenmalige staatssecretaris Jetta Klijnsma (PvdA) dat de situatie "onlogisch en onwenselijk" is. Maar hoe vervelend ook, zei ze, ze kon geen pasklare oplossing bieden. Sindsdien kaartten politici, sociaal raadslieden en rechters het probleem herhaaldelijk aan. Ook besloot de hoogste rechter vorig jaar dat de gemeente Arnhem een gedupeerd gezin moest helpen.”*

Mevrouw Kleinsma werd niet door het parlement gedwongen om af te treden. Rechters oordelen over individuele gevallen. De eerdere codificatie verhindert dan het generaliseren van de rechterlijke uitspraak. En zo sleept onrechtvaardigheid zich voort.

## 4.3. Herstelrampen

In de gepresenteerde casus hierboven (1.3.) is al uitvoerig aan de orde gesteld, dat en waarom de hersteloperatie bij de toeslagenaffaire gebrekkig is. De van elkaar gescheiden beroepspraktijken hebben bij het ontwerp van de regeling meestal een duurzaam compromis bereikt. Ontstaat chaos, dan vervalt het compromis. Iedere disciplinaire praktijk valt terug op de eigen autonomie. Een mooi voorbeeld is het volgende: stel, dat vanuit de juridische discipline is betoogd, dat de ontstane kloof tussen rechtmatigheid en rechtvaardigheid is te verwijderen door compensatie voor toegebrachte schade aan te bieden. De comptabele beroepspraktijk zal in het geweer komen om af te dwingen, dat daarbij budgettaire randvoorwaarden behoren te gelden. De uitkomst is dan, dat de kloof een beetje minder diep wordt. Het onrecht blijft bestaan.

#### 4.4. Analyse van de procesvoering

Achtereenvolgens kent de levenscyclus van regelingen in het sociaal domein de volgende fasen:

- Politieke besluitvorming op hoofdlijnen
- Ontwerp van regeling
- Uitvoering
- Crisis
- Afschaffing of renovatie.

Binnen de organisaties die verantwoordelijk zijn voor ontwerp en uitvoering speelt zich de voortdurende strijd af tussen degenen die inhoud willen optimaliseren, dan wel het burger perspectief voorrang willen verlenen en de drie eerder beschreven zelfreferentiele beroepspraktijken. De aard van de inzet is, dat de laatstgenoemde randvoorwaarden formuleren voor wat tot stand komt:

Dus bijvoorbeeld:

Ict wil het gebruik van ambigue begrippen in regelingen uitbannen, omdat deze zich slecht lenen voor automatisering;

Ict eist vaak ook een lead time voor het bouwen en testen van wijzigingen in geautomatiseerde systemen;

Comptabiliteit wil bijvoorbeeld uitsluiten, dat vooraf vastgestelde budgetten in de loop van de uitvoering worden overschreden.

De onderlinge verhouding van deze drie beroepspraktijken is bepaald door een niet-aanvalsverdrag. Elke praktijk legt randvoorwaarden op aan het ontwerp van een regeling.

Randvoorwaarden zijn in menig opzicht dwingender dan doelstellingen. Degenen die de inhoud behartigen zijn dus veelal vooral in het defensief. Het is de opgave van de leiding van de organisatie om zodanige ruimte te behouden voor de inhoud, dat deze voldoende tot zijn recht komt. Maar de marges zijn vaak smal, omdat de beroepspraktijken zich uitdrukken in de gebiedende wijs, en geringe bereidheid vertonen tot buigzaamheid. Onze zienswijze leidt zo tot een ongebruikelijke visie op de structurele krachtsverhoudingen in overheidsorganisaties. Voor de buitenstaanders, waartoe in dit geval ook de politici en burgers behoren, voltrekt de geboorte van regelingen zich in een ondoordringbaar woud van zelfreferentiele beroepspraktijken, die zowel de beleidsvormende als de uitvoerende organisaties domineren.

Afzonderlijke eenheden of functionarissen, hoe bekwaam ook, zijn niet in staat de aard van het woud te veranderen.

## 5. Voorwaarden voor een therapie

De chaos en onrecht in het sociaal domein zijn niet op simpele wijze uit te bannen, want gevolg van de hiervoor ineengestremeld complexe relaties. Fundamentele verbetering vergt langdurige inspanningen. Op veel kortere termijn is wel verzachting van het leed mogelijk. De inspanningen kunnen zich ook niet beperken tot het openbaar bestuur. Ook binnen en tussen de wetenschappelijke funderingen in universiteiten en beroepsverenigingen voor de zelfreferentiele beroepspraktijken dient reflexief onderzoek plaats te vinden omtrent onbedoelde negatieve effecten en ontsporingen. Het bewustzijn omtrent de aanwezigheid daarvan te vergroten is eveneens een belangrijke opgave.

Duurzame regelingen behoren te voldoen aan de volgende basale eisen:

### **Ontwerp:**

Het ontwerp krijgt gestalte in het bestaande landschap van regelingen. Zowel vanuit het perspectief van de burger als vanuit dat van de uitvoeringsorganisatie is vooraf te bezien, of de toe te voegen regeling onbedoelde effecten zal opleveren in samenhang met andere regelingen.

Ook is vooraf te simuleren, of de regeling robuust is in de betekenis, dat uitvoering redelijk mogelijk blijft bij aanzienlijke afwijkingen tussen prognoses en empirie.

De aanspraak van burgers op voorzieningen mag niet afhankelijk zijn van factoren, waarop de burger geen invloed kan uitoefenen. Het is onbehoorlijk om de definitieve aanspraak op een regeling van een burger afhankelijk te stellen van een overheids-erkenning of – vergunning en bij een negatieve uitspraak daarover eerder verstrekte voorschotten terug te vorderen.

De omvang van voorschotten mag nooit accumuleren tot een totaal, dat de financiële ondergang van betrokkene nadert, bijvoorbeeld voorbij het jaarinkomen van de doelgroep.

De gevraagde nakoming van verplichtingen aan de zijde van de burger behoort kwantitatief, in tijdbelasting, en kwalitatief, met betrekking tot het niveau van te verstrekken informatie, redelijk te zijn en overeen te komen met de competenties van de doelgroep.

### **Uitvoering:**

De sanctie bij niet nakoming van informatieplichten behoort proportioneel te zijn. Overheden houden zich aan termijnen. Bij overschrijding volgt schadeloosstelling.

De mogelijkheden tot tussentijdse aanpassingen van een regeling dienen ruim te zijn. Opgedane ervaringen moeten snel kunnen leiden tot algemenere aanpassingen.

## 6. Aanpak

### 6.1. Relatie tussen ontwerp en uitvoering

De verhouding tussen verschillende waarden zoals die voortvloeit uit een gevoerd politiek debat, leidt tot compromisachtige afwegingen tussen professionele expertises in een ontwerp, die de zaadjes zijn voor latere ellende. Een toeslag schept rechten voor burgers, maar bij aanvang is bijvoorbeeld nog niet helder, hoe de selectie van instellingen er uit moet zien, bij wie de burger zijn aanspraak kan verzilveren. De waarde van een billijke behandeling van burgers enerzijds en de wens tot effectieve fraudebestrijding aan de andere kant leiden tot een compromis, dat zich ontwikkelt tot monstrem.

Dit is maar een eenvoudig voorbeeld van onvoldoende tevoren nadenken over een mogelijke uitvoeringscomplicatie.

Bij iedere toekomstige maatregel, ook die ter verandering van het bestaande stelsel, is dus in de voorafgaande politieke dialoog een vaststelling nodig van de dominante waardenprioritering.

De beschikbare ruimte om de betrekkingen tussen overheden en de meest hulpbehoevende leden van onze samenleving een menswaardig karakter te geven is niet onbeperkt. Automatisering is onomkeerbaar, in de betekenis dat dezelfde regeling onuitvoerbaar is vanwege capaciteitsproblemen zonder automatisering.

De evolutie van het maatschappelijke denken over “anderen”, uitkeringsgerechtigden, maar ook bijvoorbeeld het belang van vertrouwen tussen overheid en burger, is slecht voorspelbaar. Na ieder schandaal ontstaat een mediaal-politieke golf van piëteit met de slachtoffers en beloften voor verbetering, maar vaak eindigen deze beloften als een karretje op de zandweg. Binnen de marges die wij kennen aangaande de noodzakelijke mate van juridisering, de grondslag in democratische besluitvorming, een redelijke verantwoording, is de ruimte voor verandering van de status quo immers beperkt.

De thans bijna algemene walging over de excessen van de toeslagenregelingen heeft de verbeelding aan het werk gezet, en veel radicale vergezichten zijn inmiddels gepresenteerd, zoals algehele integratie van fiscaliteit en toeslagen, en veel varianten van een basisinkomensregeling. Het tot stand brengen van radicale vereenvoudiging en globalisering van de regelgeving is een oplossing, maar wellicht een onbegaanbare weg. De daarvoor noodzakelijke interactie met de politiek is een majeure hindernis. Eenvoud is immers de doodsvijand van ( het verlangen naar) perfectionisme op papier, dat de politiek kenmerkt. In het huidige stelsel is vooral wantrouwen jegens de burger ingebed. Dat is evenzeer van de politiek afkomstig. En wantrouwen komt te paard, maar gaat te voet, zo het al is uit te bannen.



Bovendien betreft het hier zeer omvangrijke verbouwingsoperaties van lange duur, terwijl de verkoop intussen doorgang vindt. De vraag is, of de daarvoor noodzakelijke capaciteit wel aanwezig is. Maar ook op kortere termijn zijn – kleinere - aanpassingen noodzakelijk.

Het aanbrengen van een onderscheid tussen inspanningen voor de korte en middellange termijn enerzijds en die voor de lange termijn anderzijds is een eerste stap, die op korte termijn is te zetten. Het zojuist aangetreden kabinet biedt wellicht de ruimte daarvoor. Hieronder schetsen wij voor beide een contour van mogelijke opbrengsten.

## 6.2. Lange termijn

Ervaring leert, dat vereenvoudiging een van de moeilijkste daden in het openbaar bestuur is. Dat begint meestal al bij het sprokkelen van stabiele meerderheden op politiek niveau. Vereenvoudiging betekent ook een afscheid van de verfijning die eerder een bestuurlijke innovatie was, voordat chaos ieder deelachtig werd. Mede op grond van de aanbevelingen in deze analyse is de globale normatiek te schetsen voor een toekomstig stelsel van financieel-economische betrekkingen tussen overheden en burgers, dat bevredigend zou kunnen functioneren.

Wellicht is het verstandig om buiten de hiërarchie van de departementen onder leiding van de minister-president een multidisciplinaire taskforce in te richten, met als opdracht om tot een eenvoudiger stelsel van wet- en regelgeving in het sociaal domein te komen, dat geen burgers overmatig belast met informatieplichten. Daarin kan de WRR een belangrijke rol spelen. Hierin zijn de vier hierboven geschetste beroepspraktijken noodzakelijk aanwezig. Over houtskoolschetsen en globale ontwerpen zal een langdurig proces van overtuiging moeten plaats vinden, zowel politiek als bestuurlijk als wetenschappelijk. Deze inspanning zal naar onze inschatting tenminste vijftien jaar moeten voortduren, voordat een fundamenteel eenvoudiger en zorgvuldig ontworpen stelsel kan functioneren.

## 6.3. Korte en middellange termijn

### **Optie 1. Radicale decentralisatie**

De bestuurslaag dicht bij de burger is in abstracto de meest geschikte om menswaardige relaties met burgers aan te gaan. Dat was ook een belangrijke overweging bij recente decentralisaties. Intussen is komen vast te staan, dat de huidige gemeenten lang niet alle competent zijn. Dit levert dan weer een nieuwe dreiging voor burgers op. De jeugdzorg laat zien, hoe groot het bestaande wantrouwen tussen bestuurslagen is. Het is dus hoogst onwaarschijnlijk, dat het rijk bereid zal zijn tot nog veel grotere verdere decentralisaties.

Ook hebben gemeenten tamelijk massaal hun activiteiten ten aanzien van schuldhulpverlening en andere diensten in het sociaal domein ondergebracht bij commerciële organisaties. In onze ogen een bestuurlijke doodzonde, die ten onrechte door andere bestuurslagen is gedoogd. Bovendien strekt het wantrouwen van het rijk zich ook uit tot de gemeenten, zodat de marges voor gemeenten smal zullen blijven.

Het komt ons onwaarschijnlijk voor, dat deze omstandigheden op korte termijn sterk zullen veranderen. Zodoende is deze weg moeilijk begaanbaar. Snelle intensivering van samenwerking tussen (te) kleine gemeenten kan wel bijdragen.

### **Optie 2. Herstel**

De aan de gang zijnde hersteloperatie voor de kinderopvangtoeslagaffaire verloopt traag. Volgens onze analysemethode is de oorzaak van de traagheid te vinden in het verbond dat de juridische en de comptabele beroepspraktijk hebben gesloten ten aanzien van inrichting van een instrumentarium voor de hersteloperatie. Uit angst voor onbeheersbaarheid van de kosten en voor gebrek aan transparantie is afgezien van het gebruik van het instrument van een vaststellingsovereenkomst dat in de fiscaliteit een vooraanstaande rol speelt. Dit instrument stelt in staat tot opschaling en versnelling. Het bestaat uit gevonden overeenstemming tussen partijen. Beroep en bezwaar zijn dus niet van toepassing. Naar ons oordeel is het mogelijk om dit instrument alsnog te benutten.

Reeds in 2016 pleitte een van ons daarnaast voor het beleidsrijker maken van het incassobeleid van de overheid. De overheid mag een bestaande vordering innen, maar hoeft dit niet te doen. Kwijtschelding is soms optimaal, maar vertraging van inning kan ook geschikt zijn om matiging van ellende te bewerkstelligen.

### **Optie 3. De Kompaan**

Overheden handelen ieder voor zich, en dan ook nog per regeling. De burger ervaart echter de impact van het totaal aan overheidsoptreden. Inconsistenties vallen de afzonderlijke overheden niet op, maar wel de burger. Eerder in dit betoog zijn veel voorbeelden over tafel gekomen.

Een substantiële verbetering zou optreden, indien de burger niet alleen overheden tegenover zich vindt, maar ook een overheidsactor die deels aan de kant van de burger staat. De door ons voor de korte en middellange termijn geprefereerde oplossingsrichting is de volgende:

Uitvoeringsorganisaties en gemeenten brengen op regionaal niveau een gezamenlijk samenwerkingsorgaan tot stand, dat met mandaat de complexe gevallen afhandelt.

Het mandaat behelst de machtiging van De Kompaan om namens de betrokken organisaties een eindbeslissing te nemen in een concrete casus. En dan wel voor alle betrokken regelingen tegelijk en gezamenlijk. Deze beslissing heeft een tweezijdig karakter doordat zij is gegoten in de vorm van een definitieve vaststellingsovereenkomst tussen De Kompaan en de burger. De Kompaan is een public-public partnership waaraan ook gekwalificeerde vrijwilligersorganisaties hun medewerking verlenen. Deze organisatie

draagt de naam De Kompaan<sup>10</sup> om te verduidelijken, dat ze naast de burger en niet tegenover de burger staat. Voor de creatie hiervan is een klein wetje nodig, dat:

1. de uitvoeringsorganisaties mandateert om de samenwerking aan te gaan en
2. een hardheidsclausule in het leven roept -indien nog niet aanwezig- voor alle betrokken regelingen.

De burger is ontvankelijk in zijn beroep op De Kompaan, indien hij onbillijkheid ervaart in de verhouding tussen het handelen van verschillende organisaties die ten aanzien van hem optreden.

Het toezicht op de Kompaan wordt uitgeoefend door één geïntegreerde inspectie, waartoe de rijksinspecties een samenwerking aangaan.

Uiteraard is het van belang vast te stellen, in welke gevallen de Kompaan beschikbaar is. Een redelijke maat lijkt ons, dat de desbetreffende burger te maken heeft met meer dan 3 regelingen naast de nationale en lokale fiscaliteit en uitkeringen voor kinderbijslag of aow. Dan wel, dat het in het geding zijnde belang groter is dan 25% van het laatst bekende jaarinkomen.

Uiteraard zal de empirie die De Kompaan opbouwt onderwerp zijn van verantwoording en gesprek. Deze empirie kan bovendien een bijdrage leveren aan het werk van de lange-termijnoperatie.

De uitspraken van de Kompaan hebben het karakter van een vaststellingsovereenkomst, zodat complicaties met bezwaar en beroep achterwege blijven.

---

<sup>10</sup> Deze naam werd eerder gebruikt in het Advies “Waardige Toekomst” door R. In ’t Veld aan het kabinet betreffende de wenselijke behandeling van kinderen en jongeren in de toeslagaffaire, januari 2022.