

De Kompaan en het recht

Arthur Ringeling¹

Een van de suggesties die de werkgroep in haar rapport ‘Chaos en onrecht in het sociale domein’ doet is de vorming van een hulporganisatie voor burgers, aangeduid als de Kompaan. Volgens de voorstellers is het een organisatie die niet tegenover de burger, maar ‘...ten dele aan de zijde van de burger staat’. Het is een regionale organisatie die in het leven wordt geroepen door uitvoeringsorganisaties en gemeenten samen. Zij handelt, op basis van een mandaat dat zij van die organisaties krijgt, complexe gevallen af. De Kompaan neemt de eindbeslissing in concrete gevallen die voor de burger van voldoende belang zijn. Die beslissing heeft het karakter van een vaststellingsovereenkomst waardoor verdere juridische procedures achterwege blijven. Toezicht op deze organisatie heeft een publiek en binnenstatelijk karakter en is mede een gevolg van maatschappelijke discussie.

Het is duidelijk dat de auteurs proberen om ergerlijke misstanden zoals die zich in voorbije decennia bij de uitvoering van overheidsbeleid hebben voorgedaan te voorkomen. Die misstanden kunnen nauwelijks onderschat worden. Wij zijn het Kantiaanse ideaal (vgl. Willascheck 2024) kennelijk uit het zicht verloren: de burger dient niet als middel, maar als doel te worden behandeld. Of zoals Scheltema (2018, p. 120) het formuleert:

“De democratische staat is bedoeld om de burger zo goed mogelijk te dienen. De burger staat daarin centraal: zijn inzichten en belangen moeten richtinggevend zijn, en niet die van de overheid, van een heerser of van de machtigen in de samenleving”.

Die onvoorwaardelijke morele eis van het handelen geldt ook voor degenen die in de publieke sector werken. De opdracht volstaat niet noch is het een excuus voor immoreel handelen, een wit voetje halen bij de bewindspersoon al evenmin. Het uitvoeren van de wet is geen mechanistische aangelegenheid, maar een normatief proces dat onder deugdelijke controle staat van door de beslissers onafhankelijke beoordelaars.

De scheiding van beleid en uitvoering, zo luidt de analyse in het rapport, heeft er toe geleid dat de menselijke maat werd verdrongen door systeemlogica. Maar als enige verklaring volstaat dat niet. Het kan ook het gevolg zijn van het dominante politieke inzicht dat de beste overheid een kleine overheid is wat daarvan ook de consequenties mogen zijn. De publieke sector is in de voorbije decennia willens en wetens afgebouwd uit de overtuiging dat in die sector weinig goeds kon worden geleverd. Wat Schuyt (2023, p. 321) zo treffend noemt, wij ontzorgden de verzorgingsstaat. Publieke investeringen liepen terug. Overheden privatiseerden dat het een aard had en lieten diletanten toe op terrein als onderwijs, arbeid en zorg. Met de consequenties van dat streven worden we nu geconfronteerd.

¹ Dit paper was niet tot stand gekomen zonder de steun en de kritiek van Anna van Rooij en de redactiecommissie (‘speaker not included’) waarvoor mijn hartelijke dank.

Met de Kompaan wordt als het ware een arbiter benoemd om de onderlinge strijd van overheidsorganisaties waarvan burgers het slachtoffer worden, te vermijden. Zoals Witteveen (2014, p. 382) schrijft:

“Burgers willen rechtvaardigheid in het concrete geval, maar de bureaucratie kan die niet geven. In dit rapport wordt die stelling herhaaldelijk geïllustreerd”.

De auteurs van het rapport stellen zich echter niet tevreden met de constatering dat die onmacht nu eenmaal de tragiek van het publieke handelen is. Zij wensen niet met hun handen over elkaar te blijven zitten. Hun positie is, gelet op de eigenschappen van de democratische rechtsstaat, goed verdedigbaar en heeft in het verleden ook tot handelen geleid. Burgers hebben meer platforms gekregen voor aanwezigheid in het publieke domein. Administratieve rechtsspraak en de ombudsman zijn daar voorbeelden van. Dat heeft de misstanden waar het rapport aan refereert echter niet kunnen voorkomen. Dus verdient het voorstel van de Kompaan even sympathiserende als kritische aandacht. In deze bijdrage doe ik dat vanuit het gezichtspunt van publieke waarden.

In het rapport wordt terecht uitvoerig aandacht besteed aan de waardengeladenheid van het publieke handelen. Want waarden spelen in het publieke domein een cruciale rol (Ringeling 2017). Zelfs de zogeheten neutrale staat is een stapelplaats van waarden, zo niet in de intenties van de beslissers dan wel in de consequenties van het politieke handelen. Over die waarden bestaat naast matige overeenstemming grote verschillen van inzicht en opvatting. Niet dat de politieke gedachtenwisseling altijd even grote bewondering oproept, maar noodzakelijk is zij wel om te bezien waar overeenstemming mogelijk is.

Voor de behandeling van al die publieke waarden is hier geen plaats. Ik maak een keuze. En is die keuze niet toevallig. Zij heeft alles te maken met het spanningsveld van de door de werkgroep geformuleerde oplossingsrichting. In deze bijdrage doe ik een poging om de gedachte van de Kompaan, een organisatie die burgers bijstaat in hun verkeren met de overheid, te beoordelen met behulp van waarden met een verwijzing naar het recht. Daarmee bevinden wij ons in het hart van de democratische rechtsstaat. Ik noem er een viertal, namelijk rechtsgelijkheid, rechtmatigheid, rechtszekerheid en rechtvaardigheid. Het lijkt nuttig iets meer over deze begrippen te zeggen.

Laat ik met *rechtvaardigheid* beginnen. Want de gedachte achter de Kompaan-constructie is mede een gevolg van gevoelde, naar buiten gebrachte en, bijvoorbeeld in de Toeslagen-affaire, onderzochte gevoelens over onrechtvaardigheid naar burgers toe. Ik moet er overigens op wijzen dat de wijze van opereren van de overheidsorganisaties in kwestie ook werd ingegeven door andere overwegingen van rechtvaardigheid als ‘Het kan toch niet zo zijn dat Bulgaren of andere fraudeurs er met de centen van de hardwerkende Nederlanders van door gaan en ‘Fraude dient meedogenloos te worden afgestraft’. Het voorbeeld laat zien hoe we met deze waarde midden in de politieke discussie zitten. En dat kenmerkend is dat burgers deels dezelfde, maar deels ook verschillende opvattingen over wat rechtvaardig inhoudt hebben. Van de vier begrippen die hier aan de orde komen is rechtvaardigheid het begrip met de meest vloeiende inhoud want er kunnen vele uiteenlopende theorieën met heel verschillende effecten mee worden verbonden (vgl.

Sandel 2009). Niet voor niets is rechtvaardigheid ('justice') een kernbegrip voor politiek filosofen en eigenlijk voor iedereen die aan het politieke debat deelneemt.

Over wat rechtvaardig is, verschillen wij burgers diep van mening. Maar dat doet niet af aan de betekenis van deze waarde. Integendeel, het publieke debat er over onderstreept juist haar belang. Opvattingen over wat rechtsvaardig is verschillen. Wat de ene burger rechtsvaardig vindt, vindt een andere burger onrechtvaardig. Dat is niet hetzelfde als zeggen dat alle mensen verschillen over rechtvaardigheid. Overeenstemming zowel als verschillen van opvatting kenmerken de werkelijkheid. Daar uit volgt dat geen omschrijving is te geven over wat rechtvaardigheid op het publieke domein inhoudt die voor iedereen, op alle tijden en alle plaatsen geldt. Veel verder dan Kant's categorische imperatief (Willaschek, 2024, p. 92) komen we niet.

Rechtszekerheid is een begrip uit die politieke filosofie waarin de rechtsstaat een centrale rol speelt. Die rechtsstaat treedt in de plaats van de willekeur van de machthebber. Het begrip duidt aan dat recht is toebedeeld aan alle burgers en dat beslissingen van vandaag in beginsel ook die van morgen zullen zijn. Het gaat over de stabiliteit van het rechtssysteem. Daartoe zijn stelsels van regels en professionele organisaties opgebouwd. Niet de inval van het moment van de machthebber bepaalt de rechtsinhoud, maar een meer duurzaam regelstelsel en een rechterlijke macht die gezaghebbende uitspraken kan doen. Het moge duidelijk zijn dat als er dagelijks aan de rechtsregels wordt gesleuteld de rechtszekerheid onder druk komt te staan.

Ortlep e.a. (2024) hanteren een andere opvatting van rechtszekerheid, namelijk de zekerheid dat in het juridische proces met zekerheid recht wordt gedaan. Hoe sympathiek die opvatting ook is, mij lijkt dat hiermee een aantal waarden worden samengevoegd die we in dit verhaal nu juist proberen te onderscheiden. En daarmee blijft de mogelijkheid dat die verschillende waarden met elkaar in tegenspraak kunnen komen onderbelicht. Want wat de uitkomst van het 'recht doen' is, is nog niet zo zeker. Ik kom daar op terug omdat zelfs een beperkte keuze van waarden er toe leidt dat waarden met enige regelmaat door elkaar heen raken, ook in mijn verhaal.

Ook *rechtsgelijkheid* vormt een beginsel van de democratische rechtsstaat. Aan burgers zijn gelijke rechten toebedeeld. Iedereen is gelijk voor de wet, dus ongeacht geslacht, huidskleur of andere onderscheidende kenmerken. Rechtsgelijkheid verzet zich tegen discriminatie. Gelijke gevallen dienen gelijk te worden behandeld. Maar het is een gecompliceerd begrip. Want er worden in overheidsbeleid voortdurend onderscheidingen tussen verschillende gevallen gemaakt zonder dat we direct geneigd zijn om ze als discriminatie op te vatten. Als overwegingen en onderscheidingen worden gebruikt die buiten de kenmerken van de bestuurlijke casus in kwestie staan moet van discriminatie kunnen worden gesproken. Maar alweer, wat daar binnen of daarbuiten valt is niet eenduidig. Bovendien denken we daar soms ook in de loop van de tijd verschillend over. De vrouwelijke ambtenaar werd bij zwangerschap ontslagen en zo lang geleden is dat voorbeeld van rechtsongelijkheid nog niet. De discussie over het adagium 'gelijke gevallen gelijk behandelen' centreert zich rond de vraag wat gelijke en wat ongelijke gevallen zijn. Gelukkig kent de democratische rechtstaat rechters die daarover tot gezaghebbende

uitspraken komen, zij het niet steeds dezelfde. Waarbij een ding vaststaat, rechtsgelijkheid is niet steeds hetzelfde als rechtmatigheid.

Rechtmatigheid, tenslotte, verwijst naar de mate waarin bestuursbesluiten zijn gebaseerd op en in overeenstemming zijn met wettelijke regels. Maar ook over dit begrip bestaan flinke discussies. Want sommigen beschouwen alleen de verwijzing naar de letterlijke wetstekst als een solide basis voor bestuursbesluiten. Anderen beschouwen ook interpretaties van de wet, mede gebaseerd op rechterlijke uitspraken als een vorm van rechtmatigheid. Nog ruimer is een interpretatie gebaseerd op de bedoeling of de geest van de wet als een vorm van rechtmatigheid. Ook in het recht kennen we de rekkelijken en de preciezen.

Zoals met veel publieke waarden het geval is, verschillen niet alleen burgers over hun betekenis, maar kunnen waarden ook onderling tegenstrijdig zijn. Een rechtmatig besluit behoeft niet rechtvaardig te zijn of als zodanig te worden beschouwd. Rechtszekerheid kan op gespannen voet komen met rechtsgelijkheid. Dat kan tot de opvatting leiden dat een beoordeling van het voorstel tot vorming van de Kompaan organisatie aan de hand deze criteria een heilloze onderneming is. Iedereen moge aan het eind van dit verhaal dat oordeel hebben, het is geen reden niet aan de discussie te beginnen.

De Kompaan en rechtvaardigheid

De Kompaan zou kunnen worden voorgesteld als een manier om de rechtvaardigheid van het overheidsbeleid te verbeteren. De opstellers van dit rapport doen dat ook. Zij wijzen terecht op destructieve ontwikkelingen die zich in uitvoeringsorganisaties voor doen en die grote gevolgen voor burgers hebben. Bovendien betreft het vaak burgers die maatschappelijk toch al relatief zwak staan, want anders lijkt overheidssteun niet nodig. Het versterken van de relatief zwakke posities van burgers kan dus als een manier worden beschouwd om de maatschappelijke rechtvaardigheid te vergroten. Moeilijk valt immers te ontkennen dat burgers beter aan hun recht laten komen impliceert dat er meer rechtvaardigheid wordt gecreëerd.

Er zijn echter maren te bedenken. De eerste is of er niet er een nieuwe vorm van onrechtvaardigheid ontstaat tussen burgers die wel en burgers die niet door de Kompaan worden geholpen? De Kompaan maakt immers, als ik het goed begrijp, een selectie bij de poort. Welke criteria worden bij die selectie toegepast en waar zijn zij aan ontleend? Of het criterium dat in het rapport wordt genoemd ‘ dat de casus voldoende belang voor de burger moet hebben’ voldoende scherpknijdend is moet worden betwijfeld.

Een tweede bedenking is dat er onrechtvaardigheid kan ontstaan tussen burgers die goed en burgers die niet goed door de Kompaan worden geholpen. De geschiedenis herhaalt zich in dat geval. Want het resultaat van het werk van de uitvoerende organisaties kan hetzelfde zijn, zeker als zij maatwerk toepassen en mogen beschikken over hardheidsclausules.

Op beide bedenkingen is een tegenwerping mogelijk, namelijk dat hangt af van de wijze waarop de selectie tussen burgers en in de loop van de tijd geschiedt. En niet in het minst

welke controle op die selectie en behandeling plaats heeft. Beide bedenkingen maken duidelijk met het overnemen van de besluitvorming door de Kompaan de kous niet af is, maar juist opnieuw kan beginnen.

Er is nog een tegenwerping denkbaar, namelijk dat burgers worden geholpen die eigenlijk geen recht op of hulp van de Kompaan of hulp van de overheid hebben. In dit verband mag herinnerd worden aan het werk van de Belgische onderzoeker (en politicus) Deleeck. Hij wees er op dat het overheidsbeleid voortdurend het meest positief uitpakt voor de hogere inkomens, de hoger opgeleiden en de beter gesitueerden. Hij noemde dit verschijnsel het Mattheuseffect, naar het Bijbelwoord van de profeet Mattheus: hij die heeft, zal gegeven worden en hij zal overvloedig hebben en hij die niet heeft, hem zal ontnomen worden wat hij heeft (Deleeck e.a. 1983). Dat verschijnsel lijkt geen verleden tijd als de Kompaan zich over de uiteindelijke beslissingen buigt.

Moeten we veronderstellen dat de Kompaan die selectie tussen burgers die wel en burgers die geen steun van de overheid nodig hebben zelf wel zal maken en correct zal maken? Dat is een niet geringe claim. Want we mogen ook veronderstellen dat uitvoeringsorganisaties zich al eerder over die vraag hebben gebogen en hun uitspraak toch een reden voor de burger in kwestie is geweest een beroep op de Kompaan te doen. Of die veronderstelling ook werkelijkheid wordt, is nog maar de vraag. Ik zal nooit vergeten dat we in onderzoek ontdekten dat bedrijven die in milieuopzicht van goeden wille en grote inzet waren vaker door milieu-inspecteurs werden bezocht dan bedrijven die er met de pet naar gooiden. In de ontwikkelfase van het milieubeleid waren goedwillende bedrijven min of meer paradepaardjes. Bij de dwarsliggers was de ontvangst van inspecteurs er niet een van met koffie met gebak. De vraag is waar de Kompaan in deze voor zal gaan.

Deze casus herhaalt zich bij de bepaling van de mate van steun aan om hulpvragende burgers. Want wat is er dan terecht gekomen van het maatwerk dat uitvoerende organisaties inmiddels op hun banier hebben geschreven? Heeft het toepassen van hardheidsclausules dan onvoldoende gevolgen gehad? En is de responsieve overheid een leuze geweest waar iedereen zeven jaar geleden met instemde maar die verder gebleven is wat hij was: een leuze?

De rechtszekerheid van de Kompaan

De introductie van de Kompaan oplossing leidt mogelijk tot meer rechtvaardigheid dan nu het geval is. De ene regeling of de andere lijkt voor de rechtmatigheid niet veel uit te maken. Maar we leveren tijdelijk op rechtszekerheid en rechtsgelijkheid in. Namelijk doordat er een onderscheid ontstaat tussen burgers die wel en burgers die potentieel wel of niet van deze regeling gebruik hebben kunnen maken. Dat zou er voor pleiten om alle gevallen uit het verleden door de Kompaan te laten herbeoordelen. Maar het dubieus of dat een praktische oplossing is.

Maar hoe zeker kun je zijn van een dergelijke publieke voorziening? Hebben we in de voorbije jaren niet verschillende keren meegemaakt dat een succesrijke voorziening werd afgebouwd. De argumentatie was meestal dat hij overbodig zou zijn geworden, hoewel budgettaire overwegingen dichter bij de waarheid lagen. Denk aan de rechtshulp. Dat was

een redelijke voorziening voor die burgers die slecht in staat waren zichzelf te verdedigen. Ja, die kostte een niet onbeduidende hoeveelheid geld. Dus, alleen al vanwege de omvang een schitterend bezuinigingsobject. De politieke redenering was dat burgers zichzelf moesten kunnen verdedigen, laat staan dat de staat het verzet tegen statelijke beslissingen ging financieren. Geen ongelukje dus, maar politieke preferentie. Economen en conservatieve politici, de categorieën kunnen overlappen, vonden elkaar. Dag zekerheid van de voorziening. En pech gehad voor die burgers die na de verandering van de regels buiten de boot vallen. Hiermee wordt de overbelasting van de rechterlijke macht ook kleiner en kunnen we ook op dat budget korten.

Stel nu dat de politieke wil er wel is om bepaalde publieke voorzieningen om de positie van burgers in het publieke domein te versterken, in het leven te roepen, dat het ‘alleen maar’ een kwestie van ambtelijke uitvoering is, rijzen er dan niet nieuwe hinderpalen? Het zou immers kunnen impliceren dat burgers afhankelijk worden van de inzichten en luimen van individuele ambtenaren die aan de Kompaan zijn verbonden. Nu is dat veel vaker het geval. Er is inmiddels een karrevracht aan onderzoeksinzichten over wat we maar het selectieve gedrag van politiefunctionarissen zullen noemen. Onderwijs, sociale en medische zorg zijn verzamelplaatsen van individuele afhankelijkheden van burgers. De directe relatie tussen publieke functionaris en burger legt ook de basis voor alle mogelijke vormen van corruptie. Wie voor hardheidsclausules hoe sympathiek ook, pleit, loopt grotere risico's op ontsporing. In het geval van de Kompaan dient er voor borging van de ontstane beleidsvrijheid gezorgd te worden: nooit een enkelvoudige ambtenaar, maar wisselend samengestelde groepjes, vormen van toezicht op beslissingen achteraf, het beroep tegen beslissingen in stand laten en waar mogelijk versterken. Kortom, beleidsvrijheid vraagt om een versterking van de ‘checks and balances’ binnen de uitvoerende organisatie en rond die organisatie. Maar het is de vraag is of je met deze maatregelen weer niet in dezelfde loops terecht komt als we in de uitvoeringsonderzoeken die ten grondslag liggen aan dit rapport hebben geconstateerd.

Er valt in verband nog een opmerking te maken. Hoeveel zekerheid schept een organisatie in de relaties met haar omgeving die ‘ten dele’ ten dienste van de burger staat? Kan duidelijk worden gemaakt waar die organisatie aan de kant van de burger staat en waar die solidariteit ophoudt? Op collectief niveau: hoeveel juridische zekerheid schept die organisatie wat de uitkomst van haar beslissingen aangaat als hij ‘ten dele’ aan de kant van de burger staat? En zou dat niet het normatieve uitgangspunt voor alle overheidsorganisaties moeten zijn? Uit de betekenis die Ortlep e.a. (2024) aan het begrip rechtszekerheid gaven vloeit de vraag voort in hoeverre door de voorgestelde institutionalisering van de beleidsvrijheid burgers er zeker van kunnen zijn dan er recht wordt gedaan?

Want de partijen overheid en burger zijn zeer ongelijkwaardig. De opvatting dat twee gelijkwaardige partijen voor de rechter staan is een fictie. Overheidsorganisaties hebben alle machtsmiddelen, inclusief het beroep op de rechter, ter beschikking. En als ze die niet hebben, dan huren ze die in. Burgers vormen van die organisaties niet alleen de tegenpartij, maar zijn ook van die organisaties afhankelijk en kennen die machtsmiddelen ten dele of niet.

Er is nog een andere vorm van rechtsonzekerheid mogelijk, namelijk die het gevolg is van de organisatorische constructie van de Kompaan. Het is immers een samenwerkingsmodel tussen de betrokken uitvoerende organisaties. Die organisaties kennen elk voor zich hun specifieke manier om naar de feiten te kijken, hun eigenwijze van besluitvorming en de accenten die daarin worden gelegd. Maar hoe stabiel is de besluitvorming in deze samenwerkingsvorm? Het gaat mij niet alleen om een gewenningsprobleem, dat na een tijdje wel over gaat. Maar wordt die besluitvorming van de Kompaan ook niet afhankelijk van wie er op het moment van de besluitvorming aan tafel zitten? Leidt het broze compromis tussen de organisaties die in de Kompaan samenwerken de gedachte van een responsieve overheid niet bij voorbaat tot een farce?

De Kompaan en rechtsgelijkheid

De situaties die in het rapport en ook hiervoor in deze beschouwing werden genoemd hebben grote gevolgen voor de rechtsgelijkheid. Wij zijn mogelijk in de voorbije decennia het zicht op deze waarde een beetje kwijtgeraakt. Ronde na ronde werd er bezuinigd op de collectieve voorzieningen. En inderdaad: die bezuinigingen kwam het hardst aan bij degenen die die voorzieningen het meest nodig hadden. Onder het mom van de participatie en zelfredzaamheid werden de middelen ontnomen aan degenen die zich het slechtste konden redden. Laat niemand het in dit verband hebben over wat in de beleidswetenschap wordt aangeduid als ‘unintended consequences’. Het was gezien de eerdergenoemde normatieve stellingnames ook een politiek van willens en wetens. De rechtsgelijkheid is in die jaren gereduceerd ten nadele van degenen die de hulp van de overheid het meest nodig hadden. Deze ontwikkeling zou pleiten voor een organisatie als de Kompaan.

Maar als een eenentachtigjarige emeritus-hoogleraar bestuurskunde af en toe al niet meer kan volgen hoe de wetgever tot een bepaalde gedachte is gekomen, hoe moet het dan met minder fortuinlijken in onze samenleving? Is rechtszekerheid eerder een verworvenheid voor de geïnformeerden en deskundigen of voor hen die zich van rechtsbijstand kunnen laten voorzien? Deze vraag vloeit ook voort uit de constatering van het Mattheus-effect. Hoger opgeleiden en hogere inkomens blijken beter in staat de hen toegekende rechten te verwerven. Die constatering hoeft er niet toe te leiden dat wij met de handen over elkaar gaan zitten en ons bij de onvermijdelijkheid er van neerleggen. Dat is in het verleden ook niet gebeurd. Er zijn tal van voorzieningen gecreëerd ter ondersteuning van minder bevoorrechte groepen. Een voor een vormden zij middelen ter realisering van het Kantiaanse ideaal. Die hebben ook nuttige effecten gehad op de juridische competentie van burgers. Minder wellicht dan we zouden willen, maar zonder die maatregelen zouden de verhoudingen nog aanzienlijk schever zijn geweest.

De interventies van de Kompaan kunnen tweërlei gevolg hebben: ten eerste dat burgers die in het verleden niet aan hun recht kwamen het door deze interventie wel komen. En dat is wat de voorstellers ook beogen. We moeten aannemen dat een dergelijk resultaat ook bij de Kompaan en de betrokken burgers tot tevredenheid leidt.

Maar een gevolg kan ook zijn ook dat door de interventie van de Kompaan sommige burgers wel aan hun recht komen en anderen niet. Er laten zich twee verschillende

groepen onderscheiden: die burgers wiens beroep niet door de Kompaan in behandeling wordt genomen en die burgers wiens beroep wel door de Kompaan in behandeling wordt genomen maar die uiteindelijk niet in het gelijk worden gesteld. Want met de instelling van de Kompaan wordt een nieuwe vorm van rechtsongelijkheid gecreëerd: wel of niet behandelen. Een dergelijke mogelijkheid ontbreekt bij de beroepsrechter: die heeft te reageren op wat zij of hij op het bord krijgt. En de vraag is of die keuzemogelijkheid wenselijk is.

Maar er is nog een ander risico. Want hoe we het wenden of keren, rechtsstelsels en bureaucratische organisaties zijn ingericht om de rechtsgelijkheid te bevorderen (vgl. Witteveen, 2014, p. 215). Bij de toeslagen-affaire ging dat goed mis. Op basis van risicoprofielen (volgens Schuyt 2023 een ondeskundig gebruik van algoritmes) kregen burgers niet wat hen toekwam (en geheel in de geest van Deleeck werd hen afgenomen wat zij hadden). Hoe kon dat gebeuren? Hoe was het mogelijk dat naar wij mogen aannemen fatsoenlijke Nederlandse ambtenaren deze beslissingen produceerden? En dat geen enkele controle, noch intern, noch door accountants en noch door de administratieve rechter deze resultaten aan het licht bracht? Waarom zouden wij moeten aannemen dat zich bij de Kompaan iets dergelijks niet voor zal doen? Indien dat het geval is kun je denken: hoezo rechtsgelijkheid, ga er maar aan staan. Dat leidt tot een analyse die er op wijst dat de problemen verbonden zijn aan de betrokken uitvoeringsorganisaties en dat in die organisaties in eerste en laatste instantie naar een oplossing moet worden gezocht. Als de problemen een gevolg zijn van de interactie van bureaucratische organisaties met uiteenlopende opdrachten, regelsystemen en wijzen van werken zou veranderingen in het speelveld, bijvoorbeeld de introductie van een nieuwe interveniërende organisatie als de Kompaan een oplossing kunnen zijn. Maar alleen bij dat type problemen. Een gevolg van die organisatorische verandering zou echter kunnen zijn dat de uitvoerende organisaties die eerder in het besluitvormingsproces figureren nog sterker dan daarvoor regels en systeemgeleid gedrag gaan vertonen. Zou die mogelijkheid er niet voor pleiten veranderingen in de uitvoeringsorganisaties zelf door te voeren?

De rechtmatigheid van de beslissingen van de Kompaan

Wat betekent het eigenlijk als we zeggen dat mensen aan recht moeten kunnen komen? Dat zij gelijk moeten krijgen? Het is mogelijk dat in een specifiek geval niet de computer nee zegt, maar de regels van het recht of dat de rechter tot die conclusie leiden. Ondanks dat verondersteld wordt dat de Kompaan ten dele naast de burger staat kan het resultaat zijn dat zij of hij ongelijk krijgt. Dan nog kan de burger verontwaardigd en teleurgesteld zijn. Dan nog kan hij de beslissing onrechtvaardig vinden. Want laten we het niet mooier voorstellen dan het is: soms hebben burgers gelijk, maar ook heel vaak niet. Dat kan voor de betrokkene (en niet voor hem of haar alleen) heel naar zijn. Voor moderne Franse filosofen is het misschien reden om het gebeuren aan te duiden als tragiek (vgl. Van Oenen 2022). Luid ook kunnen de stemmen klinken over zoveel onrechtvaardigheid. Maar een oplossing lijkt in ieder geval niet om onder die omstandigheden van de regels af te wijken. Als het een telkens weerkerend probleem is, moet overwogen worden de regels te veranderen. Dat is ook geen sinecure en heeft weer gevolgen voor de rechtszekerheid. Maar onder omstandigheden kan die verandering verdedigd worden als een verbetering van de mogelijkheid van burgers om hun recht te kunnen halen.

De vorming van de Kompaan kan een ongewenst gevolg hebben. Bestaande uitvoeringsorganisaties en uitvoerende ambtenaren zien zich geconfronteerd met een andere organisatie die aan dezelfde taken werkt als zij zelf. Wat is het gevolg voor het gedrag van de bestaande uitvoerders? Gaan zij burgers extra streng beoordelen, omdat er toch nog een afweging achteraan komt? Laten ze hun klantvriendelijkheid, voor zover al aanwezig, nu helemaal schieten? Of gaan zij juist hun uiterste best doen om de Kompaan zo overbodig mogelijk te maken, zelfs ten detrimente van de rechtmatigheid? Hoe het ook zo, er mag niet voetstoots van uit worden gegaan dat de introductie van een nieuwe speler in het uitvoeringsspel de andere spelers volstrekt onberoerd zou laten.

Maar die hardheidsclausule dan, die moet toch meer ruimte aan de uitvoering geven? Als dat zo is, als gemeenten of ambtelijke organisaties een grotere beleidsvrijheid wordt gegund, bestaat de kans dat het instituut de Kompaan overbodig is. Tegelijkertijd ontstaat het risico van een nieuwe onrechtvaardigheid omdat die clausule de ene keer wel en de andere keer niet wordt toegepast en als gevolg daarvan rechtsongelijkheid ontstaat. Of als de ene ambtenaar de clausule wel gebruikt en de andere om wat voor reden dan ook niet. Zie bijvoorbeeld het overzicht van recente uitspraken van de bestuursrechter in zake de opname van derdelanders uit de Oekraïne (De Volkskrant 04.04.2024, p. 12). Het gaat daarbij niet om gebrek aan competentie of kwade wil van de rechterlijke macht. In ernst proberen rechters, ieder voor zich, tot een zo goed mogelijke uitspraak te komen. Met verschillende uitspraken als gevolg. En misschien zijn zelfs die verschillen wel weer te beredeneren omdat de gevallen toch niet helemaal gelijk waren. De werkelijkheid kan modderig zijn.

Elkaar versterkende en botsende waarden

Als je burgers vraagt wat zij prefereren komen er vaak een reeks mooie en aantrekkelijke zaken aan de orde, vrijheid, rijkdom, een mooi leven. Het goede leven noemen politieke filosofen dat. De hier behandelde waarden zijn ook zo'n mooi rijtje. Van overheidsbeleid mogen burgers verwachten dat het rechtvaardig, dat het rechtszekerheid geborgd is, dat ze op een gelijke manier als andere burgers worden behandeld en dat die overheidsbesluiten rechtmatig zijn ook. En bij elkaar levert dat natuurlijk een situatie op waar we van dromen.

Daarom is de confrontatie als het over de bestuurlijke werkelijkheid van alledag gaat soms zo'n harde. We hadden iets prachtigs verwacht, maar de resultaten beantwoorden daar niet aan. Sterker nog, het product is afschuwelijk, het compromis ziet er niet uit, blijkt in de praktijk moeilijk hanteerbaar en alle betrokkenen, ambtenaren en burgers zijn ontevreden. Dat oordeel kan een gevolg zijn van uiteenlopende politieke opvattingen. Het kan het gevolg zijn van kwade politieke wil, van 'minder, minder' of van 'keihard aanpakken'. De bomen groeien niet tot de hemel en dat zullen burgers weten ook. Het beroerde resultaat kan het gevolg zijn van een systeemlogica die botst met alledaagse logica. Het kan ook het gevolg zijn van het feit dat wij waarden hanteren die onderling zo sterk met elkaar conflicteren dat compromissen zelf tot de onbereikbare idealen gaan behoren.

Zelfs als het over waarden gaat die aan het recht zijn gerelateerd. Want we zagen hiervoor dat ontwikkelingen in de rechtmatigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid gevolgen kunnen hebben voor de rechtvaardigheid van het stelsel. Een grotere nadruk op

rechtmatigheid heeft effecten voor de rechtsgelijkheid of de rechtszekerheid. Het is dus niet zo dat alleen geldt dat het volgen van de regels kan leiden tot onrechtvaardigheid. Het niet volgen van de rechtsregels kan dat evenzeer. Rechtmatigheid en rechtvaardigheid kunnen op gespannen voet met elkaar staan. De Kompaan kan daar met zijn interventies aan bijdragen aan de bevordering van een of meer van die waarden ten detrimente van andere. Pogingen om burgers aan hun recht te helpen kunnen strijdig zijn met de wettelijke regels of met de rechtsgelijkheid.

Een vergelijking die ons niet verder brengt

In de argumentatie voor de oprichting van de Kompaan-organisatie maken de auteurs een vergelijking met het mechanisme van de rulings bij de Belastingdienst. Zoals bij de meeste vergelijkingen zijn er parallellen en inzichten waaruit we iets kunnen leren, maar zijn er ook momenten waarop de vergelijking ophoudt en ons op een verkeerd spoor brengt (vgl. Ringeling 1983). Dat laatste is volgens mij ook hier het geval. Natuurlijk, de overeenkomsten zijn duidelijk, er is sprake van casebehandeling en toepassing van beleidsvrijheid binnen een stelsel van regels. Overeenkomst is ook het mechanisme van de bemiddeling. Maar daar houdt de vergelijkbaarheid van het Kompaan model en de praktijk van de rulings van de Belastingdienst al snel op.

Want rulings worden vooral getroffen met internationale firma's die zich in een ijzersterke positie bevinden. Een beetje aardige belastingregeling, wat altijd inhoudt minder betalen, meneer de belastinginspecteur, en anders verkassen wij naar een ander land onder medeneming van de werkgelegenheid. En werkgelegenheid is voor Westerse overheden zo iets als een heilige graal. De belastingambtenaar gaat, eventueel mopperend, door de knieën. Ondernemingen zijn monsters op het publieke domein (Voor voorbeelden zie Stiglitz, 2024).

Bij de Kompaan is er sprake van een grote ongelijkheid. Voor zo ver burgers al niet vooraf in een ongelijke positie verkeren is dat achteraf, zoals we bij de toeslagaffaire zagen, wel het geval. De belastingdienst is vrijwel oncontroleerbaar in zijn rulings. Die vinden in een vertrouwelijke sfeer plaats. Publieke controle op de beleidsvrijheid kan op deze manier nauwelijks plaats hebben. De bemiddeling is misschien niet verschillend naar zijn bedoeling, maar wel naar zijn effecten. En de vraag is of de zwakkere partij, de burger, ook zijn juridische bescherming voor de bemiddeling op moet geven. De burger heeft er slechts een, namelijk het recht. Of de Kompaan echt de institutie is waarop hij kan vertrouwen, moet nog maar blijken. En als dat niet het geval is, heeft hij ook zijn laatste middel tot verzet opgegeven. Ik zou so wie so burgers nooit vragen verworvenheden als rechtsgangen tegen de overheid op te geven. In een tijd dat de politiek zich steeds verder van hen verwijderd hebben zij immers weinig anders. Ik zou bovendien aanraden die vergelijking met rulings niet meer te maken, want hij brengt meer verwarring dan inzicht met zich mee.

Tenslotte

Het voorgaande maakt duidelijk hoe we worden geconfronteerd met een discussie die bol staat van mogelijk elk voor zich redelijke wensen en verlangens. Die discussie moeten we ook hebben en continueren. Want er staan geen kleine zaken als de rechtstaat en

dienstverlening aan burgers op het spel. Eerder geldt het omgekeerde: we zouden ons ongerust moeten maken als die discussie niet werd gevoerd, als er geen verschillende opvattingen over dit vraagstuk zijn, als het 'ja, maar' niet meer wordt gehoord.

Dat leidt er ook toe dat er geen oplossingen voor alle tijden en plaatsen, problemen en mensen op dit terrein zijn. Maar wel dat we ernstig en bewust van ons tekortschieten proberen zaken zo goed mogelijk af te handelen. Wie meent in casu de wijsheid in pacht te hebben, neemt zichzelf en zijn medeburgers bij de neus. Dat betekent echter niet dat alles vloeibaar is. Er zijn normatieve leerstukken die zich boven de discussie verheffen, in het bijzonder de democratische rechtsstaat en het Kantiaanse ideaal van de behandeling van burgers. Zij zouden in elke publieke organisatie verankerd dienen te zijn.

Kritische beoordelingen als deze zijn dan ook niet bedoeld om ideeën als de Kompaan de grond in te boren. Zij zijn ervoor om ons attent te maken op de voors en tegens van het voorstel. 'De voorstanders van het hier besproken voorstel zijn wat ze zijn: voor. Daar zijn ze voorstanders voor, ze hebben het idee bedacht en hebben er mogelijk warme gevoelens over. Ik zou niet durven beweren dat zij geen oog voor bijwerkingen of contra-effecten hebben gehad. Maar belangrijker nog, anderen, mogelijke tegenstanders van het voorstel van de Kompaan, moeten overtuigd worden. Discussies zijn daarvoor de aangewezen weg. Het is mogelijk plezierig als dan de tegenargumenten al te kennen, te weten welke andere afwegingen kunnen worden gemaakt en wat de kans is op onbedoelde effecten. In de tijd dat ik raadslid in de gemeente Nijmegen was, beschikten we over een fractie-assistent die, als ik eens wat bedacht, onmiddellijk vijf tegenargumenten wist te produceren. Vaak hielp dat mij als voorbereiding op de discussies daarna. Ik hoop met deze bijdrage op een vergelijkbaar effect.

Literatuur

Deleeck, H., J. Huybrechs, B. Cantillon, Het matteuseffect: de ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven in België, Kluwer, Antwerpen, 1983.

Van Oenen, Gijs, Culturele veldslagen: Filosofie van de culture wars, Boom, Amsterdam, 2022.

Ortlep R. e.a., Dilemma's tussen menselijke maat en angst voor precedentwerking en willekeur, Amsterdam/Heerlen, 2024.

Ringeling, A.B., Beleidsvrijheid van ambtenaren: het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid, Samsom Uitgeverij, Alphen aan den Rijn, 1978.

Ringeling, A.B., De instrumenten van het beleid, Samsom Uitgeverij, Alphen aan den Rijn 1983.

Ringeling, Arthur, Public Administration as a Study of the Public Sphere: A Normative View, Eleven, The Hague, 2017.

Sandel, Michael, *Rechtvaardigheid: wat is de juiste keuze?* Ten Have, Kampen, 2010.

Scheltema M., *Wetgeving in de responsieve rechtsstaat*, in: *Regelmaat*, 2018, pp. 120-131.

Schuyt, Kees, *Begrensde tolerantie: over verdraagzaamheid, onverdraagzaamheid en het ondraaglijke*, Boom, Amsterdam, 2023.

Stiglitz, Joseph E, *The Road to Freedom: Economics and the good Society*, Allen Lane, 2024.

Willaschek, Marcus, *Kant: de revolutie van het denken*, Atheneum - Polak en Van Genneep, Amsterdam, 2024.

Witteveen, Willem, *De wet als kunstwerk: Een andere filosofie van het recht*, Boom Amsterdam, 2014.

Zie ook NRC 04.04.24.

Arthur Ringeling is emeritus-hoogleraar Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam.