



## GEEN RUIMTE, MAAR RICHTING

“Over de meeste dingen heeft u niet nagedacht?” vroeg Ischa Meijer aan Hans van Mierlo. “Dat is waar.” Stilte. Tot Van Mierlo lacht: “daar is geen tijd voor.” En zo is het. Ook voor mensen met veel energie, kennis, interesse of intelligentie geldt: wij mensen denken niet zoveel na. We kunnen, áls we nadenken, dat maar beter goed inzetten.

Bij ambtenaren is daar uitgebreid onderzoek naar gedaan. Er is een lange onderzoekstraditie, normatief en empirisch, naar de vraag hoe en wanneer ambtenaren moeten nadenken. Het zijn allemaal kritieken<sup>1</sup> op Max Webers beschrijving van de moderne bureaucratie. Doorgaans lezen we die als een organisatietheorie. We kunnen haar ook lezen als beschrijving van een waardesysteem<sup>2</sup>. Met het systeem van regels waarmee we een organisatie inrichten, organiseren we specifieke waarden, zoals continuïteit. Maar al die regels grijpen ook in elkaar bij andere waarden, zoals integriteit. Een beslissing ligt niet in handen van één ambtenaar, maar is opgedeeld in stappen voor verschillende *functies* – een typisch modern Weberiaans begrip. Beoordelen is geformaliseerd en gestandaardiseerd en een functie hoger in de hiërarchie ziet erop toe. Zulke elkaar versterkende mechanismen zijn er ook bij rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en andere waarden. Ik noem het maar systeemethiek bij gebrek aan beter. U kent die waarden als beginselen, waarden die tevens een plicht zijn. Ze zijn een morele plicht, maar de wijze waarop we onze overheid *organiseren* bepaalt welke waarden zich manifesteren.

De Parlementaire Onderzoekscommissie Kinderopvangtoeslag startte met de vraag of de wijze van toezicht door de Belastingdienst een keuze was op basis van feiten en argumenten of een opdracht op basis van regelgeving en gegevens. Bert Marseille beantwoordde de vraag door te zeggen dat de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen geen ruimte biedt waar het gaat om terugvordering. Daar zegt de wetgever in feite: volledige terugvordering is proportioneel. Maar de Wet kinderopvang biedt die ruimte wel bij de vaststelling van de toeslag. En dus is het een keuze om die ruimte niet te nemen. Een andere keuze was mogelijk geweest en – allerwaarschijnlijkst – ook binnen de wet zijn gebleven.

Hoe ontstaat zo’n keuze? De afgelopen decennia zijn we bezig geweest met het delegeren van denkwerk aan software. Mijn stelling<sup>3</sup> is dat daarmee de

- 1 Een overzicht staat in Widlak, A.C., Peeters, R., 2018, De Digitale Kooi, BoomBestuurskunde, Den Haag.
- 2 Peters onderscheidt vier manieren om haar te lezen in de literatuur. Peters, B.G. (2003), “Dismantling and Rebuilding the Weberian State”, in J. Hayward & A. Menon (eds.), *Governing Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp. 113-127.
- 3 In Widlak, A.C., 2021, *Volwassen Digitale Overheid*, BoomBestuurskunde, Den Haag, dat binnenkort verschijnt onderbouw ik deze stelling.



## GEEN RUIMTE, MAAR RICHTING

belangenafweging naar de achterkant is verplaatst, naar de fase van bezwaar, wanneer die in het belang van de burger is. En elke afweging is naar voren verplaatst, wanneer dit in het belang van de overheid is. Dat laatste doen we met software die statistische vermoedens van misbruik vindt op basis van duizenden gegevenskoppelingen, of met eenvoudige systemen die de invordering altijd automatisch herstarten na zes maanden indien die is stopgezet. Dat is de digitalisering van de overheid in de praktijk. Dit levert enorme besparingen op, maar verandert ook welke belangen beschermd worden.

Als burgers elk uur en elke wijziging moeten kunnen verantwoorden, vereist dat een registratie die zo vlekkeloos is, dat zelfs professionele organisaties er nauwelijks aan zouden kunnen voldoen. Dit maakt “fraude” makkelijk te vinden, want de lat daarvoor ligt laag. Dergelijke administratieve lasten kun je ook “politiek met andere middelen<sup>4</sup>” noemen. Deze lasten zijn een signaal. De verklaring ligt in systemische factoren daaronder. Hier, zou ik zeggen, leidt politieke druk in combinatie met het gemak waarmee controles op indieningsvereisten te automatiseren zijn, tot een nieuw administratief normaal.

Een andere keuze vraagt om een andere manier van denken, een andere inzet van ict en om *checks-and-balances* om dat te organiseren. Gegeven de softwarematige verwerking is een individuele belangenafweging niet in de kern van het proces te organiseren. Meestal hoeft dat ook niet. Maar het is niet onmogelijk dit te organiseren wanneer dat wèl nodig is. We kunnen met data-analyse situaties signaleren die vragen om een belangenafweging, waar we dat nu uitsluitend gebruiken voor vermoedens van fraude.

Een andere keuze vraagt om een andere wijze van juridisch redeneren *organiseren* in met name de uitvoering. Anders ook dan langs de lijnen van de bureaucratische of responsieve visie op het recht uit uw discours. Het is mogelijk om de beginselen van behoorlijk bestuur op een logische volgorde te zetten en *vanuit* de beginselen vragen te stellen. Dat begint bij vragen naar de regelgeving (legaliteitsbeginsel) en eindigt bij de argumentatie (motiveringsbeginsel en formele rechtszekerheid). De Abbb helpen om de belangenafweging zo klein mogelijk te maken, door vragen naar specialiteit, materiële rechtszekerheid en meer daaraan vooraf te laten gaan<sup>5</sup>. De Abbb zijn heel praktisch. Als we hier vragen naar de relevante wetgeving, dan is

4 Herd, P., & Moynihan, D. (2018). *Administrative Burden: Policymaking by Other Means*. New York: Russell Sage Foundation. Doi: <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610448789>

5 Van der Heijden werkt dit uit in zijn dissertatie. Van der Heijden, Jurgen., (2001), *Een filosofie van behoorlijk bestuur*. Amsterdam UvA) W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer.



**KAFKA**  
BRIGADE

## GEEN RUIMTE, MAAR RICHTING

dat ook de Awb. Die vereist proportionaliteit. De beginselen zijn in de Awb ook formele regels. Dat bijzondere wetten voor algemene wetten gaan, maakt ze niet betekenisloos. We doen alleen recht aan het *geheel* van wetgeving als we die afweging maken waar specifieke wetten die ruimte bieden. Hier is dat bij de vaststelling. Het is geen keuze, maar een opdracht. De beginselen geven niet zozeer ruimte, maar richting.

Die richting moeten we wel organiseren. Net zoals we kostenbesparing organiseren. Financiële optimalisaties zijn normatieve stelsels, waarbij verbeteringen in de ene organisatie als principe gebruikt worden elders. Wat we zien als een kader, maken we niet beter. We kunnen echter ook optimaliseren naar besluiten die steeds evidenter rechtvaardig of terecht zijn. De Abbb kunnen niet alleen een juridische functie hebben of een maatschappelijke, maar ook een organisatorische functie. Die functie zou normaal moeten zijn, want organiseren is het inrichten van een systeem van waarden.