

Aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Betreft: **Reactie internetconsultatie**

Voorschoten, 26 april 2022

Geachte lezer,

Met dit bericht reageer ik graag op het conceptwetsvoorstel Wet maatwerk bij terugvordering, meer in het bijzonder op de voorgestelde (gelijkluidende) toe te voegen negende lid bij art. 58 van de Participatiewet, achtste lid bij art 25 van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, achtste lid bij art 25 van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen enzoverder. Het is goed dat er kritisch wordt gekeken naar de huidige wetgeving, die vaak te hard uitwerkt ten opzichte van uitkeringsgerechtigden.

Dit voorstel heeft, zo schrijven de initiatiefnemers, tot doel “de beslissingsruimte van gemeenten en uitvoeringsorganisaties te vergroten bij het terugvorderen van teveel betaalde uitkeringen in de sociale zekerheid.”¹ Dit met het oog op meer mogelijkheden tot maatwerk – met het doel de ‘menselijke maat’ terug te brengen in bureaucratische wetgeving die o.m. leidde tot de Toeslagenaffaire, De ruimte moet volgens de initiatiefnemers worden teruggegeven aan de uitvoerende instanties en hun professionie en ervaring. Daarvoor zou volgens de initiatiefnemers grote consensus zou bestaan. Die consensus zien we inderdaad gedeeltelijk, maar er wordt ook voor gewaarschuwd.

MAATWERK: RISICO OP WILLEKEUR

Ik verwijs naar het initiatief Rechtsstaat Nederland, waarbinnen een groot aantal wetenschappers, professionals en burgers waarschuwen voor te gemakkelijke oplossingen en te snel en ondoordacht meegaan in de hype van ‘maatwerk zonder maat’: <https://www.rechtsstaat-nederland.nl/uitnodiging/>.

Rechtsstatelijkheid betekent ook dat de overheid aan het recht gebonden is. Omdat algemene regels vaak te grofmazig zijn, kent bestuurswetgeving beoordelingsruimte. Hardheidsclausules en open normen als ‘eigen verantwoordelijkheid’ of ‘ruimtelijke onderbouwing’ geven de beslisser de nodige vrijheid om de regels in te vullen in individuele gevallen. Daarvoor gelden rechtsstatelijke beginselen, zoals het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van fair play. Die beogen willekeurige machtsuitoefening, waaronder ongerechtvaardigde ongelijke behandeling (zoals discriminatie en favoritisme), te voorkomen. Maatwerkbeslissingen moeten aan de hand hiervan worden genomen (...) Uit bestuurskundige, sociologische en psychologische literatuur over hoe mensen oordelen (streetlevel bureaucracy, (cognitive) bias, dark triad) blijkt dat ook professionals slechts in beperkte mate onpartijdig en objectief kunnen zijn. Ook voor hen is het ondoenlijk om hun emotie, mening en eigenbelang volledig uit te schakelen. Het is cruciaal dat de overheid hiermee rekening houdt, in alle geledingen van beleid, besluitvorming en beoordeling.

¹ concept-memorïe van toelichting, p. 1.

In dit geval lijken de initiatiefnemers uit te gaan van de veronderstelling dat bij uitvoeringsinstanties, of dat nu het Uvw of gemeenten zijn, professionals werken met voldoende kennis en ervaring, die voor het uitvoeren van hun vakmanschap met de nodige ruimte ‘automatisch het goede doen’. Dat klinkt mooi en het sluit aan bij de hype van responsiviteit en maatwerk, maar de praktijk is weerbarstiger. Ook goed opgeleide mensen met ervaring hebben handvatten nodig. Bovendien is de ervaring dat bij de instanties ook veel onervaren, onvoldoende opgeleide mensen werken. Maatwerk laat zich echt niet in een paar dagen cursus aanleren. Zelfs ervaren rechters hebben er moeite mee!

MAATWERK NIET BEDOELD OM ONRECHTVAARDIGE WETTEN TE VERZACHTEN

Maatwerk moet dus enerzijds worden begrensd door rechtsstatelijke waarden als legaliteit, objectiviteit, onpartijdigheid en rechtsgelijkheid, en anderzijds is het vaak de vraag of meer maatwerk nodig is, of dat de regels, waar het maatwerk een uitzondering op zou moeten zijn, simpelweg te grofmazig of inhoudelijk te hard (onrechtvaardig) zijn. Maatwerk kan daar een oplossing voor bieden, maar meer voor de hand ligt het om te kijken naar de wettelijke regels, waarop met een discretionaire bevoegdheid correctie zou moeten worden aangebracht.

DISCRETIONAIRE BEVOEGDHEID EN MAATWERK: ONBEDOELD DUBBELOP

Graag verwijs ik naar de terechte kritiek van FNV: door de formulering van een ‘kan-bepaling’ krijgt het bestuursorgaan een ‘vrije keuze’: pas ik wel of geen maatwerk toe?² Dat lijkt mij niet de bedoeling van de initiatiefnemers, en het heeft nadelen:

- Bij een vrije beslissruimte toetst de bestuursrechter terughoudend. Hoewel daar als gevolg van de Toeslagenaffaire enige verbetering in lijkt te komen, houdt in de praktijk de marginale toets door de bestuursrechter niet veel meer in dan ‘niet inhoudelijk toetsen’, maar alleen kijken of de procedureregels zijn gevolgd. Worden die geschonden, dan kan zo’n fout van de overheid ook nog worden afgedicht met art. 6:22 van de Awb.
- Door het bestuursorgaan de keuze te geven wel of geen maatwerk toe te passen, wordt onbedoeld het risico op willekeur vergroot. Wil het bestuursorgaan dat risico zelf weer indammen, dan moet het beleidsregels ontwikkelen. Dat komt de beoogde juridische kwaliteit, rechtsgelijkheid, eenvoud en rechtszekerheid niet ten goede. Terecht stelt de FNV voor om de voorgestelde toegevoegde bepalingen verplichtend te formuleren. Daarbij adviseer ik wel om de wetgevingssystematiek te volgen door niet het werkwoord ‘moeten’ te gebruiken, maar de gebruikelijke imperatieve formulering.

Het college / Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen besluit geheel of gedeeltelijk van terugvordering als bedoeld in het eerste lid af te zien, indien: etc

VOORWAARDEN MAATWERK

De formulering van de ‘maatwerkbeepaling’, is weliswaar bedoeld als maatwerk, maar komt mij simpelweg over als een open norm, die door middel van algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het evenredigheidsbeginsel, een goede memorie van toelichting met voorbeelden, beleidsregels en jurisprudentie laat invullen. Los daarvan zijn de als voorwaarden geformuleerde onderdelen a en b voor verbetering, en in elk geval voor betere toelichting en daarmee invulling vatbaar.

Ad a.

De bepaling luidt telkens: (...) en dit niet of niet behoorlijk nakomen, gelet op de aard van de overtreding of de omstandigheden ten tijde van de overtreding, degene op wie de verplichting rustte verminderd of niet verweten kan worden;

² <https://www.internetconsultatie.nl/maatwerkbijterugvordering/reactie/199348/bestand>.

tel.: 0649-897 981, e-mail: contact@rechtenraat.nl, www.rechtenraat.nl, KvK: 28112155, btw-id: NL002064873B58

Op alle activiteiten van Recht en Raat zijn de Algemene Voorwaarden van toepassing. Deze staan op de website en zijn op aanvraag beschikbaar. KvK: 28112155

Mr. dr. Caroline Raat MA is specialist Staats- en bestuursrecht, docent / onderzoeker en o.m. auteur van diverse Awb-titels bij Kluwer en redacteur/annotator bij Sdu. Zij schreef boeken over de bezwaarschriftenprocedure en openbaarheid van bestuur. Zij is auteur van Ethiek en integriteitszorg, Handboek voor de overheidsjurist (2022) en voorzitter van de Beroepsvereniging Onafhankelijk Onderzoekers.

Vraag: wat wordt bedoeld met:

- behoorlijk nakomen;
- aard van de overtreding;
- de omstandigheden ten tijde van de overtreding;
- verminderd;
- niet verweten?

De cumulatie van vage begrippen, niet ingevuld met een toelichting of handreiking, maakt de kans op willekeurige uitleg door de medewerker van de uitvoeringsinstantie behoorlijk groot.

Ad b

De bepaling luidt telkens: (...) de nadelige gevolgen van de terugvordering niet opwegen tegen andere belangen dan met de terugvordering te dienen doelen, waarbij het college in zijn afweging in ieder geval kan betrekken:

1. de omstandigheden van degene van wie wordt teruggevorderd;
2. het mogelijk ontstaan van problemen of vergergering van bestaande problemen van degene van wie wordt teruggevorderd als gevolg van de terugvordering; of
3. de mogelijk met de terugvordering gepaard gaande maatschappelijke lasten.

Vraag: wat wordt bedoeld met:

- met de terugvordering te dienen doelen;
- omstandigheden;
- problemen;
- vergergering;
- maatschappelijke lasten?

Daarbij andermaal: ‘kan betrekken’ moet hier gelet op voorgaande worden vervangen door ofwel ‘betreft’, ofwel ‘dient te betrekken’. Met ‘in ieder geval’ lijkt te worden beoogd dat sprake is van een niet-limitatieve opsomming, maar de vraag is of dat de bedoeling is van de initiatiefnemers. Wordt hier de deur opengezet naar een volledig vrije invulling, met een risico op willekeur?

Graag geef ik de initiatiefnemers mee dat leden van het initiatief willen meedenken over de evenwichtige en optimale wettekst met toelichting.

Hoogachtend,

Caroline Raat

Bijlage: publicatie ‘Gij zult maatwerk leveren, maar hoe dan?’

226. Gij zult maatwerk leveren; maar hoe dan? Beleidsregels die de burger en professional zekerheid bieden

MW. MR. DR. C. RAAT

Voor rechtsstatelijk maatwerk is volgens Caroline Raat een betere toolbox nodig dan die door juridische auteurs wordt geboden. Die moet zijn gebaseerd op wetenschappelijke inzichten over vakmanschap. Om deze juridische gelding te geven, en de nodige hulp aan beslissers, kan de toolbox de vorm krijgen van slimme, innovatieve beleidsregels.

Inleiding

Sinds enkele jaren is er aandacht voor responsiviteit en maatwerk in het bestuursrecht. Het lijkt in de recente literatuur hierover alsof dit nieuw is – net als een decennium eerder governance een modeverschijnsel in de rechtswetenschap was, terwijl het in de bestuurskunde al weer ‘uit’ was. De eigenschappen en beginselen die bij responsiviteit horen, namelijk de menselijke maat en het oplossen van problemen van individuele burgers door onder meer het evenredigheidsbeginsel en de dienende overheid, horen al vanouds bij het uitvoeren van overheidstaken. In veel opzichten zijn we die door schaalvergroting, automatisering, new public management en andere maatschappelijke ontwikkelingen kwijtgeraakt.

Dit artikel begint met uitleg van responsiviteit en maatwerk en sociaal-wetenschappelijke en psychologische inzichten hierover. Vervolgens noem ik twee instrumenten die volgens dezelfde wetenschappelijke inzichten werken om de kwaliteit en integriteit van beslissingen te verhogen: gestructureerd beslissen en *nudges*. Tot slot ga ik in op beleidsregels en hun meerwaarde bij het toepassen van maatwerk: consistentie. Door de instrumenten in de beleidsregels op te nemen, kan de burger zich erop beroepen en kan de bestuursrechter hierop toetsen.

Rechtsstatelijkheid als evenwichtskunst

Responsiviteit is geen revolutie, maar een *back to basics of the rule of law*. We moeten daarom wel oppassen voor een romantisch beeld: het kleine gemeentehuis in een dorp waar iedereen elkaar kende, was verre van professioneel georganiseerd. Responsiviteit en maatwerk betekenden – en daar zijn boeken vol over geschreven – ook (of vooral): gunsten in plaats van rechten, in de juiste kerk zitten en het gezag niet tartten.

Dat werkte goed voor diegenen die tot de lokale gemeenschap behoorden en daar ‘hun plaats kenden’, maar niet voor nieuwkomers of mensen die – om wat voor reden dan ook – afweken van de gangbare norm: mondige vrouwen, immigranten, mensen met een lichamelijke of geestelijke handicap, anders- of ongelovigen, lhbtqi+-ers, mensen die vanuit een werkmilieu probeerden ‘op te klimmen’. Het werkte goed voor diegenen die tot de notabelen behoorden die elkaar functies en daarmee macht over ‘het gewone volk’ toedeelden. Bij deze ouderwetse responsieve maatwerkmaatschappij paste geen rechtsbewustzijn, maar een beeld van gunsten, bevoogding en dankbaarheid. Overheidscharitas dus.

Juist om deze reden is in de loop van de 20^e eeuw in West-Europa de sociale rechtsstaat of verzorgingsstaat ontstaan. Los van wie je was, waar je vandaan kwam of hoe je leefde, had je recht op voorzieningen. Op een gelijke en gelijkwaardige manier toebedeeld, waarbij slechts werd gekeken naar de voor de situatie relevante feiten, zoals leeftijd, inkomen of mate van arbeidsongeschiktheid. Je kon – en kunt – naar de rechter om dit recht af te dwingen zonder schaamte, maar zelfbewust. Daar is – door de steeds complexer wordende systemen, de drang om misbruik en fraude uit te bannen en andere ontwikkelingen – van alles misgelopen. Dusdanig dat het doel van al die wetten die aan burgers individuele rechten toekennen, buiten beeld raakte en politici, bestuurders, uitvoerende instanties en rechters de draad kwijt raakten. Ik verwijs kortheidshalve naar de grote hoeveelheid publicaties waarin de hiervoor genoemden vooral elkaar de schuld geven en met veel woorden belijden dat het anders moet.¹

¹ Zie onder meer *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, NTB* (red.), Themamanummer toeslagenaffaire, 2021, afl. 3; Raad voor de rechtspraak, *Rapport Recht vinden bij de rechtbank*, oktober 2021, en de daarin genoemde verwijzingen naar meer publicaties.

Maar hoe moet het anders? Werken de voorgestelde maatregelen, zoals ‘nieuwe bestuurscultuur’, ‘organiseren van tegenspraak’ en ‘maatwerk’?² In deze bijdrage ga ik in op het laatste: maatwerk. Dit moet op een juridisch verantwoorde manier vorm krijgen, dusdanig dat we de verworvenheden van de sociale rechtsstaat – rechtsgelijkheid, objectiviteit, onpartijdigheid – kunnen behouden om te voorkomen dat we vervallen in een nieuwe vorm van overheidscharitas. Om deze reden noemde ik in mijn proefschrift rechtsstatelijkheid een evenwichtskunst: maatwerk kan niet zonder de klassieke waarden van onafhankelijkheid, neutraliteit en rechtsgelijkheid.³ Die kunst ontstaat niet automatisch door hiervoor wetten en regels te maken. Het gaat vooral om de kwaliteit van de uitvoering en de controle daarop, bijvoorbeeld in de bezwaar- en beroepsfase. In de bestuursrechtelijke praktijk kan maatwerk vorm krijgen door beleidsregels.

Responsief recht

Responsiviteit kent meerdere definities, die elkaar niet uitsluiten, maar die ook niet hetzelfde zijn. De eerste richt zich vooral op de wetgever en volksvertegenwoordiging, en deze lijkt het meest op waar de bedenkers van het begrip, Nonet en Selznick, op doelen: een legitieme basis voor wetgeving en overheidshandelen in het belang en naar de behoefte van burgers.⁴ Het recht wordt als instrument gebruikt om zaken als inkomenszekerheid, gezondheid en onderwijs te bevorderen en verdelen.

De tweede definitie sluit beter aan op het bestuursrecht en de uitvoeringspraktijk: problemen oplossen door te luisteren en daarnaar te beslissen en handelen. Het is een reactie op een overheid die te bureaucratisch functioneert, waarbij bestuurders en medewerkers zich achter regels dreigen te verschuilen.⁵ Overheidsorganisaties – vooral uitvoeringsinstellingen en gemeenten – moeten openstaan voor de noden van de burger en diens specifieke situatie. Dat doen zij door minder standaardwerk te leveren en te kijken of een beslissing in een individueel geval niet onevenredig is. Responsiviteit betekent dat de organisatie voor ogen moet hebben en houden wat het doel is van de organisatie, bijvoorbeeld een rechtvaardige vergunning-, uitkerings- of subsidieverlening. Algemene regels kunnen te grofmazig zijn, en vaak moeten zij in een individueel geval nog worden ingevuld om tot een rechtvaardig besluit te komen. Ook hardheidsclausules en beleidsregels met hun inherente afwijkingsplicht zijn in die zin als responsief te beschouwen.

2 Zie o.m. www.rechtsstaat-nederland.nl

3 C. Raat, *Mensen met macht, rechtsstatelijkheid als organisatieeugd voor maatschappelijke organisaties*, Den Haag: Bju, 2007.

4 P. Nonet en P. Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, New York: Harper & Row, 1978.

5 Zie o.m. M. Scheltema, ‘Mag de rechtsstaat voor de burger worden gesloten? Bouwstenen voor een meer burgervriendelijk bestuursrecht’, *Ars Aequi*, september 2021, p. 809-820.

Maatwerk

Maatwerk is de nadere invulling van responsiviteit op uitvoeringsniveau, en dit begrip is vooral afkomstig uit publicaties over het gebrek aan de mogelijkheid hiertoe in de uitvoeringspraktijk van het sociale domein. Professionals willen niet gehinderd worden door algemene regels, maar individuele problemen oplossen en hebben daar ruimte voor nodig. Dat is logisch, want die problemen zijn niet juridisch, maar financieel, medisch of sociaal. Om die reden kent de Wet maatschappelijke ondersteuning bepalingen over maatwerkvoorzieningen – dit zijn alle voorzieningen die niet ‘algemeen’ toegankelijk voor alle inwoners zijn, die in gemeentelijke verordeningen kunnen worden uitgewerkt. Maatwerk kennen we ook uit het omgevingsrecht, waar ‘maatwerkvoorschriften’ zijn ingebed in de wettelijke systematiek van de maatwerkbepalingen in het Activiteitenbesluit, gebaseerd op de Wet milieubeheer.

Responsiviteit is geen revolutie,
maar een *back to basics of the rule of law*. We moeten daarom wel oppassen voor een romantisch beeld

In maatwerkland is, zeker in het Wmo-domein, een flinke industrie ontstaan om consultants en beslissers te helpen om het maatwerk daadwerkelijk te leveren. Zo wordt de ‘omgekeerde toets’ gepropageerd en in veel gemeenten gebruikt, waarbij men in vier stappen tot een antwoord op vragen komt, en welke methodiek in een ‘doe-het-zelf’ casusboekje wordt uitgelegd. Stap 1 is: welk effect willen we bereiken, stap 2 is: valt dit effect onder de grondwaarden, stap 3 is: is het besluit ethisch te verantwoorden, en stap 4 is: randvoorwaarden – dit blijken wetsartikelen te zijn.⁶ In de opleiding van drie dagdelen wordt beloofd dat deelnemers leren ‘maatwerk zonder willekeur’ te leveren. Deze omgekeerde toets is een voorbeeld van burgergericht in plaats van systeemgericht beslissen, en dat past goed bij responsiviteit en maatwerk.

Je zou kunnen zeggen: dit is *back to basics* zoals het bedoeld is. Echter, er zit een grote ‘maar’ aan, die een aantal kritische juristen als volgt verwoordt:

De omgekeerde toets zou moeten leiden tot een maatwerkoplossing voor de burger, waarbij een ideale balans dient te worden gevonden tussen enerzijds de wensen en de persoonlijke situatie van de burger en anderzijds de bedoeling van de wet. Vanwege het voorgaande, toch wel erg theoretische, stappenplan is het vooralsnog de vraag of de gemiddelde consultant in de uitvoering daarmee voldoende uit de voeten kan. Weet de gemiddelde consultant wat van hem of haar in de praktijk verlangd (en verwacht) wordt? Denkbaar is van niet en meer nog lijkt ons het risico aanwe-

6 www.stimulansz.nl/de-omgekeerde-toets-methodiek

zig dat lang niet elke consulent vanuit dezelfde percepties en referentiekaders werkt, aangezien dat referentiekader niet meer primair te vinden is in de wetgeving. Het voorgaande geeft immers een gesubjectieerd beoordelingskader, dat nader wordt ingekleurd door de consulent in kwestie. Aan dit risico wordt tegemoetgekomen door het feit dat Stimulansz zelf een cursus over de omgekeerde toets aanbiedt. De cirkel is daarmee rond. Stimulansz ontwikkelt een concept dat vanuit de maatwerkgedachte gouden bergen belooft, geeft daarover echter een (lastig uit te voeren) theoretische beschouwing en biedt vervolgens een cursus aan om dit concept (beter) te begrijpen.⁷

In de hierna volgende paragrafen ga ik in op de vraag of dit systeem voldoende handvatten biedt om rechtsstatelijke risico's – willekeur en integriteitsproblemen – het hoofd te kunnen bieden.

Maatwerk in de Awb

De wetgever heeft aangekondigd dat er bepalingen komen voor maatwerk in de Algemene wet bestuursrecht. Hoe die eruit gaan zien, is nog onbekend omdat de internetconsultatie nog niet van start is gegaan. Die wordt begin 2022 verwacht.⁸ Het beeld dat ik hiervan krijg, is een soort inherente afwijkingbevoegdheid die vergelijkbaar is met die in art. 8:84 van de Awb, maar dan voor beleidsregels voor gevallen waar – zo schrijft de kennelijk met deze wet belaste staatssecretaris van Financiën in haar brief aan de Kamer: 'de wetgever niet over heeft nagedacht', en waar de algemene beginselen van behoorlijk bestuur 'leidend moeten zijn'. Daarmee moet worden voorkomen dat een tweede toeslagenaffaire zal ontstaan.

In maatwerkland is, zeker in het Wmo-domein een flinke industrie ontstaan om consulenten en beslissers te helpen om het maatwerk daadwerkelijk te leveren

Een paradigma dat bij maatwerk hoort, is 'vakmanschap'. Ook daarover wordt veel geschreven, waarbij het probleem is dat de praktische invulling ervan – wat moet die vakman kennen en kunnen – boven de markt blijft zweven. Dezelfde staatssecretaris van financiën komt vooralsnog niet verder dan: 'Want het zijn de ambtenaren die beleid en wetgeving voorbereiden, besluiten nemen over de burger, mensen aan de balie te woord staan en hulp moeten bieden bij of toezicht houden op naleving van de regels. Zij moeten in staat gesteld worden om kwaliteit te leveren. Ze moeten hun moreel kompas kunnen laten spreken als ze onbedoelde effecten waarnemen en signalen daarvan op de

juiste plek laten landen. Allemaal op een zodanige (radicaal ruimere) transparante wijze dat daarover verantwoording kan worden afgelegd.' Prachtig, maar *hoe* dan? Uit psychologische literatuur blijkt immers dat een moreel kompas niet bestaat, en dat het ook geen trainbare spier is.⁹

Juist omdat maatwerk meer vraagt van het vakmanschap van overheidsmedewerkers, op alle niveaus, moet die vakman wel een professionele gereedschapskist aangereikt krijgen om zijn ambacht echt goed uit te oefenen. Een voorbeeld hiervan is, naast de hiervoor genoemde 'omgekeerde toets', de Toolbox Maatwerk.¹⁰ Het probleem van deze toolbox is dat het geen gereedschapskist is. Hij geeft onvoldoende concrete handvatten. Hij beschrijft slechts oppervlakkig een aantal 'bestaande mogelijkheden' en 'rechtsbeginselen'. Die bestonden reeds en die werken, zo leren diverse affaires en rechtszaken ons, niet optimaal. De auteurs van de toolbox leggen niet uit *hoe* de mogelijkheden en beginselen in concreto moeten of kunnen worden toegepast en hoe de beginselen – die diverse richtingen uitwijzen – moeten worden gewogen. Een Wmo-consulent die middels een keukentafelgesprek moet beslissen of de betrokkene een aanvraag mag doen, en zo ja, waarvoor, heeft er niets aan. Een vergunningverlener die moet adviseren om wel of geen maatwerkvoorschriften op te leggen en een medewerker van de Belastingdienst die een betalingsregeling moet treffen, ook niet. Het document lijdt, met andere woorden, aan dezelfde kwaal als 'omgekeerd toetsen': het is te weinig doordacht, te vaag, te klassiek-juridisch en niet of nauwelijks behulpzaam.

Zo'n gereedschapskist is voor de overheidsvakman wel belangrijk, namelijk om ingebakken willekeur- en integriteitsrisico's zo veel mogelijk uit te bannen – beseffend dat dit nooit helemaal zal kunnen. Pas als je de mogelijke problemen kent, kun je immers verantwoord aan de gang met het zoeken naar oplossingen. Die problemen hebben zich weliswaar in juridische procedures en beslissingen geopenbaard, maar ze zijn het in de kern niet. Het zijn (sociaal) psychologische en organisatorische mechanismen die eraan ten grondslag liggen. De gereedschappen in de maatwerk-kist moeten dan ook daarop inspelen in plaats van met 'gebakken lucht' of obligate overzichten van rechtsbeginselen overheidsinstanties van de regen in de drup te helpen.

Streetleveltheorie

Bestuurskundigen en sociologen publiceren al decennia lang over de risico's van het (te gemakkelijk) geven van een discretionaire bevoegdheid aan overheidsmedewerkers.¹¹

7 F.M.E. Schulmer, G.J. Stoepker & C.W.C.A. Bruggeman, 'De omgekeerde toets getoetst', *Gst.* 2019/154, p. 2.

8 *NTB* 2021/179, *NTB* 2021/215.

9 www.beslisgoed.nl/integriteit-ontrafeld

10 S. van Heukelom-Verhage & F. van Tienen, *Maatwerk met de Awb, Advies over het gebruikmaken van de juridische ruimte van de Algemene wet bestuursrecht voor het bieden van maatwerk*, Den Haag: Pels Rijcken, 2019.

11 M. Lipsky, *Street level bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russel Sage, 1980; J. Coble Vinzant & L. Crothers, *Street-Level Leadership, Discretion and Legitimacy in Front-Line Public Service*, Washington D.C.: Georgetown University Press, 1998.

Een ervan is het achterliggende beeld van een mondige en sociaal vaardige burger. Dit stuit op problemen als het niet klopt. En er is, zeker in het sociale domein, een fors percentage burgers dat hier niet aan voldoet, en daar ook niet aan zal voldoen. Uitsluiting kan het gevolg zijn. Burgers die sympathiek en assertief overkomen bestaan ook, en als medewerkers niet goed opletten komen juist zij gemakkelijker aan hun recht dan anderen. Zeker in een uitvoeringsorganisatie met een behoorlijke werkdruk, is dat risico groot. Een ander, goed gedocumenteerd risico dat direct ziet op rechtsstatelijke en behoorlijkheidsvragen, is favoritisme en exclusie.

Maatwerk speelt vooral een rol in streetlevel organisaties en -afdelingen. Dit zijn organisaties die direct in contact staan met burgers of de buitenwereld. Het zegt dus niets over het ‘werk- en denkniveau’, maar over het feit dat zij beslissingen in individuele zaken nemen. Dat op zich geeft al macht, ook al ervaren zij hun positie niet per se als machtig. Vaak denkt men aan een sociale dienst of Wmo-afdeling, maar ook de behandeling van bezwaar- en beroepschriften door overheidsjuristen, bezwaarcommissies of rechtspraak zijn aan te merken als streetlevel activiteiten. Het werk van de *streetlevel bureaucrat* kenmerkt zich door:

- Een continu tekort aan middelen;
- De vraag is groter dan het aanbod;
- De doelen en verwachtingen omtrent de taak zijn ambigu, vaag of zelfs tegenstrijdig;
- De uitkomsten zijn moeilijk meetbaar;
- De cliënten of burgers zijn vaak niet op vrijwillige basis naar de organisatie toegekomen. Zij behoren daarom niet tot de belangrijkste referentiegroep van de medewerkers.

De betreffende burger met zijn probleem moet in een bepaald ‘hokje’ worden ondergebracht voordat kan worden bepaald welke regels er worden toegepast. Daar zit al een behoorlijke ruimte in, en maatwerk maakt deze ruimte bewust groter. Dit categoriseren gaat doorgaans, vanwege het tijdgebrek, snel en dus mogelijk met fouten. In de regels zelf zit ook ruimte, die door maatwerk eveneens bewust groter zal worden gemaakt.

Vaak zal, zo blijkt uit de literatuur, de medewerker er een persoon uitpikken waar hij meer tijd en moeite aan besteedt, de ‘favoriet’. Dit heeft niet te maken met objectieve urgentie, maar met het eigen beoordelingskader van de medewerker. Dat kader is volgens de literatuur gebaseerd op sympathie/antipathie en de algemene moraal: is iemand het waard om geholpen te worden. Daarbij spelen subjectieve oordelen en (onbewuste, maar soms ook bewuste) *bias* (vooringenomenheid) een rol. Die bias leidt tot favoritisme, en daarmee automatisch ook tot uitsluiting of benadeling van de niet-favoriet, die soms zelfs de ‘vijand’ wordt: de lastpak, of zonder duidelijke redenen: fraudeur, querulant of rechtsmisbruiker. Door mensen op die manier te bestempelen en hun recht te onthouden, ontstaan vanzelf veel juridische geschillen.

Rechtsstatelijke waarden moeten in de praktijk worden gewogen, waarbij er altijd één tekort wordt gedaan – vaak zal dit gelijkheid ten opzichte van menselijkheid zijn. In de streetlevelpraktijk loopt de professional voortdurend aan tegen de vraag: is het geval van A hetzelfde als dat van B, en moet ik ze daarom niet hetzelfde behandelen? Of heeft A, vanwege de in het geding zijnde publieke waarden, toch recht op meer dan B? Hoe objectief ben ik in mijn keuze? Hoe ver kan ik gevoelsmatig meegaan, over mijn hart strijken, ‘artikel vijf’ toepassen of de regels oprekken uit sympathie?

Zo’n gereedschapskist is voor de overheidsvakman wel belangrijk, namelijk om ingebakken willekeur- en integriteitsrisico’s zo veel mogelijk uit te bannen

De mensen die erin slagen via maatwerk of ‘informele aanpak’ hun wensen vervuld te zien, zijn uiteraard blij met een ruimhartige regeltoepassing of zelfs regelontwijking. Degenen die achter het net vissen ervaren onrecht. Niet voor niets wordt door internationale organisaties als de OESO en de Raad van Europa hiertegen gewaarschuwd: het leidt als het niet goed wordt ingevoerd tot handel in invloed, netwerkcorruptie, uitsluiting en nepotisme. Het kan ook leiden tot ongewenste vertrouwelijkheid, waarmee rechtsstatelijke waarden als transparantie, eerlijkheid en waarheidsgetrouwheid onder druk staan. Met andere woorden: een eenvoudig probleem van favoritisme of uitsluiting kan een *fullblown* integriteitsprobleem worden als het niet wordt gecorrigeerd.

De psychologie van oordelen en beslissen

Rechtsstatelijkheid wil zeggen: het tegengaan van willekeurige machtsuitoefening. Het begrip willekeur heeft vooral te maken met grilligheid en onredelijkheid. Het gaat vooral over hoe die wil tot stand komt: is daarbij sprake van controleerbaar oordelen of van beslissen of oordelen naar eigen goeddunken en luimen. Als er een oordeel of keuze nodig is, dan moet die zo rationeel mogelijk zijn, alleen voor zover dat noodzakelijk en relevant is. Dit past goed bij integriteit en rechtsstatelijke moraal. Mensen zijn echter geneigd om over anderen te oordelen, ook als dat helemaal niet nodig is. Hun oordeel over de persoon beïnvloedt automatisch en onbewust, maar soms ook bewust, hun oordeel over zijn situatie, zoals een vergunningaanvraag. Dit betekent concreet dat overheidsmedewerkers zich bij iedere beslissing afvragen of zij zichzelf moeten beperken. Het verplicht professionals om te willen begrijpen en pas dan een beslissing te nemen.

Een oordeel over mensen is lang niet altijd relevant voor een juiste beslissing. De overheid dient immers op grond van relevante gegevens een recht toe te kennen of weigeren.

Dat is in onze tijd geen beloning voor ‘goed gedrag’. Zo is voor het bepalen wie recht heeft op een uitkering het doorgaans niet noodzakelijk om een mening te hebben over de levenswandel van de aanvrager. Door een oordeel uit te stellen, staat de overheidsprofessional veel meer onbevangen open voor wat die zegt. Op die manier kan wel goed maatwerk worden geleverd.

Nobelprijswinnaar Daniel Kahneman kwam erachter dat mensen – ook in organisaties, en ook als zij professioneel zijn geschoold – geen perfect rationele beslissers zijn. 95% van onze besluiten nemen wij met het ‘snelle brein’, dat in fracties van seconden beslist en situaties inschat. Slechts 5% wordt doorgestuurd naar het langzame brein (het verstand), en dat wordt ook nog eens fors gekleurd door het filter van het snelle brein. Gaat de beslissing over mensen en/of hun situaties, zoals in maatwerksituaties, dan leidt het snelle brein tot willekeur. Een groot deel van de oordelen van het snelle brein is namelijk irrationeel. Het zorgt ervoor dat we mensen die op ons lijken positiever beoordelen en sneller willen helpen, en bang zijn voor of een hekel hebben aan mensen die ‘anders zijn’. Niet voor niets erkennen psychologen dat empathie geen goede raadgever is, omdat dit inspeelt op het snelle brein.¹² Een aantal veel voorkomende bias of vooroordelen noem ik hier:

- *De blinde vlek*: het is een typische valkuil voor veel mensen en vooral voor professionals, namelijk denken dat je zelf geen bias hebt.
- *Het ankereffect*: wat je als eerste leest of hoort, blijft onbewust in je hoofd hangen, ook als je verstand het overneemt van je snelle brein. Het filtert de informatie die ‘doorkomt’ en kleurt deze.
- *Bevestigingsbias*: informatie die past bij het beeld of oordeel dat je snelle brein al had, wordt serieuzer genomen. Informatie die dit niet bevestigt, wordt weggefilterd of vervormd.
- *Gezagsbias*: informatie die afkomstig is van een ‘betrouwbare bron’ of een hogere institutie, wordt als belangrijk en geloofwaardig beschouwd, ook als dat feitelijk nergens op gebaseerd is.
- *Statistieken negeren*: we zijn er erg slecht in om kansen correct in te schatten, zelfs als we alle informatie hebben. We beschouwen gebeurtenissen uit het verleden zonder reden als bepalend voor de toekomst. We zien ook patronen en verbanden die er in de werkelijkheid niet zijn.

Gevolgen van ‘verkeerd maatwerk’

De bestuurskundige theorie over streetlevel organisaties is een bevestiging van de theorie van Kahneman en zijn collega’s: professionals zijn beperkt rationeel en proberen daarmee te ‘dealen’. Zij keken naar gedrag in organisaties, in de psychologie kijkt men verder naar binnen: waar komt dit gedrag evolutionair en neurologisch vandaan? Aan de buitenkant worden denkfouten als ‘irrationeel’ bestempeld,

en zo heb ik dat ook in mijn promotieonderzoek beschreven.

Particularisme is een vorm van besluitvorming waarbij het besluit *niet los kan worden gekoppeld van de persoon* voor wie het besluit wordt genomen, hoewel de achtergrond van de persoon feitelijk niet relevant is voor het besluit. Particularisme kent verschillende varianten: nepotisme, subjectiviteit en eigenbelang. Zij hebben gemeen dat, objectief gesproken, niet-relevante feiten de doorslag geven bij een beslissing. *Nepotisme* komt voor in grote (overheids) organisaties, hoewel wettelijke regelingen beogen dit tegen te gaan. Personen die de medewerker kent worden sneller geholpen. Een discretionaire bevoegdheid zoals een hardheidsclausule of maatwerk wordt sneller in hun voordeel benut. Nepotisme is een vorm van netwerkcorruptie. Het omgekeerde van nepotisme – uitsluiting – komt ook voor.

Van *subjectiviteit* is sprake wanneer persoonlijke meningen en gevoelens over de cliënt worden meegewogen. Zo kunnen persoonlijke opvattingen over hoe mensen horen te leven of hoe mensen eruit horen te zien doorslaggevend zijn voor een beslissing. Hier zien we de oude charitasgedachte terug. Subjectiviteit uit zich tevens in vormen van discriminatie. Het nastreven van het *eigenbelang* wordt ook vaak beschreven in termen van integriteit. Dit varieert van omkoping door klanten tot het beïnvloeden van beslissingen waarbij het eigenbelang of groepsbelang is betrokken. Het kan gaan om het verlenen van een vergunning of Wmo-voorziening als tegenprestatie voor een fles wijn of een leuk bedrag, maar vaak zal het subtieler zijn. Mensen willen graag aardig zijn voor mensen die zij kennen, ook al staat daar niet direct iets tegenover, en ook al kennen zij de betrokkenen niet heel goed. Dat dit verboden is op grond van art. 2:4 Awb en zelfs soms strafbaar, maakt niet dat dit niet voorkomt. Hoe vaak, is een ‘dark number’: we weten niet wat we niet weten.

Het verstand is meester in het rationaliseren en rechtpraten van wat het snelle brein al heeft besloten, en dat zien we terug in het achteraf in besluiten motiveren van beslissingen die eigenlijk niet zuiver genomen zijn. Op die manier kunnen zelfs immorele oordelen over mensen, of beslissingen die strijden met publieke waarden in stand blijven, tot dehumanisering van groepen aan toe.¹³ Dit zagen wij in de Toeslagaffaire. Op basis van het hebben van twee nationaliteiten werd een groep als fraudeur gekenschetst. Hierdoor werd de groep gedehumaniseerd: het waren geen aan de beslissers gelijkwaardige mensen meer, maar een ‘lagere soort’, waar je niet de nodige zorgvuldige aandacht aan hoeft te besteden.

Omdat mensen, en dus ook juristen, van nature tamelijk belabberde beslissers zijn, maar dat van zichzelf maar moeilijk aanvaarden, moet de gereedschapskist van de vakman

12 D. Kahneman, *Thinking Fast and Slow*, New York: FSG, 2011.

13 A. Bandura, ‘Selective Moral Disengagement in the Exercise of Moral Agency’, *Journal of Moral Education* Vol. 31, No. 2, 2002, p. 101-119.

rijklijk gevuld zijn met beslistools. Hieronder beschrijf ik enkele voorbeelden, om vervolgens uit te leggen hoe die in beleidsregels kunnen worden vervat.

Gestructureerd Beslissen en nudges

Hoe zeer het ook indruist tegen ons idee van een vrije wil en een rationele geest, we kunnen dus echt wel wat hulp gebruiken bij het nemen van beslissingen. Kahneman c.s. ontwikkelden ‘Gestructureerd Beslissen’ op basis van uitgebreid wetenschappelijk onderzoek, onder meer onder rechters.¹⁴ Een van de belangrijkste bevindingen is dat structuur de beslisser(s) moet dwingen om oordelen uit te stellen. Gestructureerd Beslissen komt erop neer dat van tevoren een aantal criteria wordt geselecteerd die van belang zijn voor de te nemen besluiten, en vervolgens hieraan bijvoorbeeld punten worden toegekend. Onbewuste bias worden in de structuur geëxpliciteerd. Ook alle in het geding zijnde waarden worden benoemd en gewogen. Daardoor komt er een zo rationeel en kwalitatief hoogwaardig mogelijke beslissing tot stand. In dit artikel gaat het te ver om een voorbeeld in detail uit te werken, maar ik verwijs naar de afbeelding met het rechtsstatelijk schema op het internet.¹⁵ Hierin staan in een afbeelding de belangrijkste vragen opgenomen die behoren bij Gestructureerd Beslissen. Zij hebben tot doel de kwaliteit zowel qua rechtmatigheid, doelmatigheid als integriteit te bevorderen.

Vakmanschap wil hier zeggen: steeds volgens deze beproefde methode besluiten, ook – of juist – als de professional denkt het schema en de *tool* voor Gestructureerd Beslissen al lang uit zijn hoofd te kennen. Het lijkt dat op het eerste gezicht het werk minder afwisselend wordt, maar het dwingt de professional slechts om steeds zijn snelle oordeel uit te stellen, opnieuw waarden te wegen, en feiten en belangen te ontdekken. En dat blijft juist boeiend. Digitale systemen kunnen heel goed worden gebruikt voor Gestructureerd Beslissen. Veel *workflowmanagementsystemen* waar professionals mee werken, zijn al bedoeld om hen ‘door een procedure’ heen te geleiden. Het risico daarbij is dat mensen op de automatische piloot gaan functioneren, waardoor er juist minder optimale beslissingen worden genomen. Door een goede digitale inrichting gebeurt immers het tegenovergestelde. Het systeem fungeert dan in feite als *nudge*: een ‘subtiel duwtje’ in de goede richting.

Nudges veranderen de keuzestructuur van mensen die beslissingen nemen, en zij hebben vele vormen. Hier heb ik het alleen over nudges die niet onbewust manipuleren of sturen (zoals in marketing gebruikelijk is), maar gaat het om reminders, beslisthulpen en oordeelvertragers. Er zijn beproefde voorbeelden waarbij de medewerker bij elke

beslissing opnieuw de waarden van de organisatie moet onderschrijven met een vinkje. Hiermee wordt commitment opgebouwd. Ook het aanbieden van een aantal keuzemogelijkheden, die in elk geval ‘binnen de behoorlijke maatwerk-marge’ vallen, kan een nudge zijn waarmee vakmanschap juist kan worden bevorderd. Een voorbeeld van een online nudge is de beslisthulp ‘de klant en ik’.¹⁶ Een voorbeeld van een online rechtsstatelijke nudge is de ‘waardenweeg-schaal’.¹⁷

Beleidsregels als juridische basis voor rechtsstatelijk beslissen

Omdat bestuursrechtelijke wetten en uitvoeringsregels (AMvB’s, verordeningen) een algemeen karakter hebben en ruimte laten voor invulling in het individuele geval, ontstaat een discretionaire bevoegdheid voor uitvoerende bestuursorganen, die niet naar willekeur gebruikt mag worden. Beleidsregels, interne beslisprotocollen, geautomatiseerde systemen en andere middelen worden ingezet om ervoor te zorgen dat de overheid ondanks de ruimte in de regels toch consistent en voorspelbaar – behoorlijk en rechtsstatelijk dus – blijft handelen. Beleidsregels zijn geen algemeen verbindende voorschriften, maar bedoeld om de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een beslissingsbevoegdheid voorspelbaar te maken. Het is dus een vorm van ‘zelfbinding’: de beleidsregelgever beperkt zijn eigen vrijheid.¹⁸

Het is welbeschouwd geen gekke gedachte om juist het instrument van de beleidsregel slim in te zetten om maatwerk te kunnen toepassen en tegelijk binnen de rechtsstatelijke lijnen te blijven: transparant, consistent en behoorlijk

Verordeningen zijn wel algemeen verbindende voorschriften, en ook deze zijn gericht op het bieden van rechtszekerheid, gelijkheid en consistentie. Omdat niet zeker is hoe de maatwerktitel in de Awb zal luiden, laat ik hier de mogelijkheid om een verordening op te stellen die voor verschillende sectoren kan gelden, buiten beschouwing. De ‘omgekeerde verordening sociaal domein’, die is opgesteld door een aantal juristen, voldoet – onder andere volgens de VNG – niet aan de minimale wetgevingskwaliteit.¹⁹ Hij biedt ook geen echt handvat voor de professional, maar speelt onterecht in op de wens om professionals veel ruimte

14 D. Kahneman et. al., ‘A Structured Approach to Strategic Decisions, Reducing errors in judgment requires a disciplined process’, *MIT Sloan Management Review*, March 2019; D. Kahneman et.al., *Ruis, Waarom we zo vaak verkeerde beslissingen nemen, en hoe we dat kunnen voorkomen*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam, 2021.

15 www.rechtsstaat-nederland.nl/schema-rechtsstatelijk-beslissen/

16 www.beslisgoed.nl/beslisthulp/ (betaversie)

17 www.beslisgoed.nl/beslisthulp-overheid (betaversie)

18 F.J. van Ommeren, *De verplichting verankerd, De reikwijdte van het legaliteitsbeginsel en het materiële wetsbegrip*, Zwolle: Tjeenk Willink, 1996.

19 www.wmotraining.nl/wp-content/uploads/2018/05/Stimulansz_Omgekeerde-Modelverordening-sociaal-domein_116.pdf

te bieden omdat zij ‘betere beslissers’ zouden zijn. Dat zijn zij alleen voor zover zij meer vakkennis hebben, maar voor het overige niet.²⁰

Beleid voeren kan door middel van beleidsregels, die zijn geregeld in art. 1:3 lid 4 en art. 4:81 t/m 4:84 Awb. Hoewel er niet altijd een plicht tot het maken van beleidsregels is, moet die soms wél worden aangenomen. Van belang daarbij is onder meer of het gaat om een bevoegdheid die een concrete invulling vergt, het gewicht van het belang dat voor betrokkenen op het spel staat, en of het gaat om een bevoegdheid die zich leent voor herhaalde toepassing e.d. De beginselen van rechtszekerheid brengen met zich mee dat het bestuur verplicht wordt geacht beleidsregels te geven.²¹ Afwezigheid van een vaste beleidslijn bij een vrije wettelijke bevoegdheid kan in strijd zijn met het zorgvuldigheidsbeginsel en het verbod op willekeur.

Het is welbeschouwd geen gekke gedachte om juist het instrument van de beleidsregel slim in te zetten om maatwerk te kunnen toepassen en tegelijk binnen de rechtsstatelijke lijnen te blijven: transparant, consistent en behoorlijk. Binnen het omgevingsrecht zien we dergelijk beleid, maar bij uitvoeringsorganisaties en in het sociaal domein is het (nagenoeg) afwezig. Dit heeft ermee te maken dat de wetgever heeft beoogd – hoewel die daar duidelijk niet in is geslaagd – om alle beleidsvrijheid in te dammen. Beleid (sregels) zou(den) dan contra legem zijn, wat ook niet de bedoeling is van de wettelijke systematiek; hoewel het erop lijkt dat de Tweede Kamer daartoe wel heeft opgeroepen.²² Toch geven met name de Wmo en de daaraan gekoppelde lokale verordeningen veel beslissingsruimte, die niet met adequaat beleid, gericht op optimaal beslissen, gepaard gaat.

Veel hangt daarom in deze en andere ‘maatwerksectoren’ af van de professionaliteit en de opvattingen van de medewerkers. Gaat daar iets niet goed, dan is er slechts een klein percentage belanghebbenden dat de zaak voert aan de rechter. Die toetst ‘marginaal’, juist vanwege de beoordelingsvrijheid van het bestuursorgaan. Kortom: een potentiële vicieuze cirkel van ‘ongehoord en ongezien onrecht’ kan hierdoor in stand blijven. Zoals de juristen in het hiervoor gegeven citaat over de ‘omgekeerde toets’, die in diverse gemeenten al heeft geleid tot de eveneens aangeboden ‘omgekeerde verordening’, al tamelijk sarcastisch opmerken, is een korte cursus – gegeven door een niet hierin geschoolde trainer – wel erg mager om rechtsstatelijkheid te borgen. Een training van anderhalve dag, waarin weliswaar aandacht wordt besteed aan ‘ethische aspecten’, waaronder ‘inzicht in gedrag van burgers en het eigen normen en waardenkader’ en waarbij wordt geoefend met casus, voorzien van wetenschappelijke inzichten over hoe

mensen beslissen, is te vrijblijvend. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat inzicht in eigen waarden professionals niet stimuleert om die ‘thuis te laten’. Het dwingt bovendien de organisatie en haar medewerkers niet om rechtsstatelijke waarden te hanteren en – telkens opnieuw, bij elke beslissing – te wegen. Zo’n cursus is hooguit een begin van bewustwording.

Beleidsregels binden de burger niet, maar het bestuursorgaan wel. Door ten behoeve van vakmanschap goede, werkende beleidsregels op te stellen, maakt het bestuursorgaan duidelijk naar de burger dat maatwerk, informele aanpak en responsiviteit niet vrijblijvend zijn, maar serieus bedoeld. De burger kan – ook bij de rechter – zich op de beleidsregel beroepen en het bestuursorgaan moet verantwoordelijk dat die volgens die regel heeft gehandeld. Interne instructies, protocollen, systemen en nudges kunnen in de beleidsregels worden ‘ingebakken’. Dit voorkomt schaduwregels, eigenmachtig afwijken en andere ongewenste ‘beleidsontwijking’.

Een goede beleidsregel is gericht op een optimale mix van controle, routine en loslaten. Het geven van vertrouwen aan medewerkers is ook altijd een kwestie van maatwerk en ‘het midden houden’ tussen controle en stimuleren. Controle richt zich op het onmogelijk maken van onrechtsstatelijk beslissend gedrag of zorgen dat professionals in hun eigen belang (het voorkomen van afkeuring of sancties) het goede doen. Routine zorgt ervoor dat er consistentie in handelen komt. Loslaten betekent niet vakmensen en professionals zo veel mogelijk ruimte geven om hun ‘eigen ding te doen’. Ook als iemand graag ‘het goede’ wil doen, moet hij wel kunnen zien wat dat goede is, wat voor problemen en mogelijke dilemma’s er spelen en hoe hij druk kan weerstaan. Het is daarom de taak van het bestuursorgaan om middels beleidsregels vakmensen te steunen in het nemen van goede beslissingen.

Wat moet er in maatwerkbeleidsregels komen te staan?

Voor dit artikel gaat het te ver om een beleidsregel uit te werken, omdat deze voor elke beslissingsbevoegdheid weer anders zal zijn. Een aantal vaste elementen zou moeten zijn:

- Een of meer Gestructureerde Beslismodellen ten behoeve van de concrete besluiten. Deze kunnen bestaan op papier, maar ook in digitale systemen worden gezet. Zij kunnen door middel van een dynamische verwijzing in de regel gemakkelijk worden aangepast of veranderd, zonder dat de beleidsregel zelf hoeft te veranderen.
- Een of meer nudges ten behoeve van concrete besluiten. Ook hiervoor geldt dat een dynamische verwijzing de voorkeur verdient.
- Regels voor (moreel of juridisch) beraad. Veel beslissingen op uitvoeringsniveau worden in mandaat door een enkele medewerker genomen. Dat is efficiënt en het is vaak niet mogelijk of gewenst dat te veranderen. Er moet echter wel een duidelijk, bindend kader zijn voor

20 D. Kahneman et al., *Ruis, Waarom we zo vaak verkeerde beslissingen nemen, en hoe we dat kunnen voorkomen*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam, 2021.

21 Zie HR 13 oktober 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZC1844, RvdW 1995/204.

22 Moties 19 januari 2021, *Kamerstukken II* 2020/21, 35510, nrs. 15 en 37.

die gevallen waarin een casus te complex of gevoelig ligt om hierover alleen te beslissen. Dan is beraad nodig. Dit beraad dient ook weer gebaseerd te zijn op Gestructureerd Beslissen. Het is tenslotte geen koffierondje, maar een serieus oordeelsvormingsproces over echte mensen met echte vragen of problemen.

Dit artikel is afgesloten op 7 november 2021.

Over de auteur



Mw. mr. dr. C. (Caroline) Raat MA

Auteur, docent, onderzoeker en adviseur op het gebied van behoorlijk bestuur, recht en integriteit en mensenrechten. Zij is tevens redacteur van dit blad.

Voorkom een zoektocht naar de juiste kengetallen Zorg dat u op de hoogte bent!

Heeft u als deskundige in uw dagelijkse praktijk regelmatig comptabele gegevens nodig op het gebied van sociale zekerheid, maatschappelijke dienstverlening, gezondheid, belastingen, huurtoeslag en arbeidsmarktmaatregelen?

Of bijvoorbeeld op het gebied van de wet WOZ, loonbelasting, premieheffingen en zorgverzekering.

Met deze nieuwe actuele wettenbundels van Sdu wordt u optimaal geïnformeerd.



Meer informatie: [sdu.nl](https://www.sdu.nl)

Sdu