

Interview met Paul de Beer

Van ongekeend naar onzichtbaar onrecht

***Maatwerk is geen oplossing* heet het in november 2021 gepubliceerde essay van bijzonder hoogleraar arbeidsverhoudingen Paul de Beer. De kinderopvangtoeslagaffaire liet zien hoe een te strenge toepassing van regelgeving kan leiden tot groot onrecht. Sindsdien klinkt een luide roep om maatwerk. De Beer vindt dat een gevaarlijk idee. Hij waarschuwt dat veel vrije beoordelingsruimte voor de ambtenaar wederom kan leiden tot groot onrecht, maar dan minder zichtbaar.**

DOOR HENNEKE BRINK EN SANNE SCHREURS FOTO'S GERT JAN POS

De Beer verwijst in zijn essay naar het boek *Noise* (*Ruis* in Nederlandse vertaling) van gedragswetenschappers Daniel Kahneman, Olivier Sibony en Cass R. Sunstein. De auteurs beschrijven in het boek het idee (of 'de illusie') dat verschillende beoordelaars van een organisatie met één mond spreken – denk aan rechters binnen de rechterlijke macht, schadebeoordelaars van een verzekeringsmaatschappij of ambtenaren van de Belastingdienst. In werkelijkheid lopen hun beoordelingen van eenzelfde situatie doorgaans zeer uiteen. Kahneman c.s. duiden dit verschijnsel als 'ruis'. Zij zeggen dat ruis nooit helemaal is te voorkomen, maar dat het vaak in veel grotere mate voorkomt dan zichtbaar of de bedoeling is. De Beer schrijft, kort gezegd, hoe ruis in de besluitvorming kan worden beperkt door de inzet van slimme algoritmen, terwijl maatwerk de deur daar juist voor open zet.

Hoe kwam u tot het schrijven van uw essay?

'Een paar maanden geleden las ik het boek *Noise*. Tegelijkertijd volg ik natuurlijk ook alle discussies rond de kinderopvangtoeslagaffaire. Ik constateerde een spanning tussen wat Kahneman c.s. beschrijven, en wat nu het dominante denken lijkt te zijn, namelijk dat maatwerk de norm moet worden.

Je ziet al decennialang dat er in Nederland een soort slingerbeweging is, waarbij we heen en weer gaan tussen uitersten. We hebben veel vertrouwen in de burger en gaan soepel om met regels, maar zodra fraude wordt geconstateerd

scherpen we die regels weer aan en passen we die heel strak toe. Het is blijkbaar moeilijk om een balans te vinden tussen die beide uitersten. In mijn essay wilde ik daar aandacht voor vragen.'

Laat dat 'slingeren' niet zien hoe moeilijk het is om regels te formuleren die recht doen aan de complexiteit van individuele gevallen?

'Misschien is het beter eerst een stapje terug te gaan en de vraag te stellen: moeten we wel rekening willen houden met alle individuele omstandigheden? Ik vind dat allerm minst vanzelfsprekend.

Ik geef in mijn artikel voorbeelden van belangrijke regelingen waarin we geen of nauwelijks rekening houden met individuele verschillen, zoals het algemeen kiesrecht, de leerplicht of de AOW. Dat zijn regelingen die zo uniform en generiek mogelijk zijn, en waarin bijvoorbeeld alleen onderscheid wordt gemaakt op basis van een leeftijdscriterium. Het is opmerkelijk dat je zelden hoort dat mensen dat onrechtvaardig vinden. Dus er is blijkbaar een aantal basisrechten en basisplichten waarvan we juist vinden dat we die moeten toepassen zonder rekening te houden met de individueel verschillende behoeften en mogelijkheden.

In regelingen waarin wel onderscheid wordt gemaakt op basis van individuele omstandigheden moet steeds worden afgewogen in welke mate we dat daadwerkelijk willen doen, en wanneer het beter is 'fictieve' categorieën te



Henneke Brink en **Sanne Schreurs** zijn beiden redactielid van dit tijdschrift.



Paul de Beer is bijzonder hoogleraar arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam en onderzoeker bij het Amsterdams Instituut voor Arbeids-Studies-Hugo Sinzheimer Instituut (AIAS-HSI) op het terrein van arbeidsverhoudingen, arbeidsmarktontwikkelingen, de verzorgingsstaat, solidariteit, individualisering en de waarde van werk. Ook is hij directeur van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging.



definiëren. Dat is onontkoombaar, omdat het simpelweg onmogelijk is om wetgeving te formuleren die op ieder individueel geval is toegesneden; dan heb je in Nederland 17 miljoen regels nodig, want geen twee individuen zijn exact hetzelfde. Ik erken onmiddellijk dat daar spanningen ontstaan, omdat de mensen binnen een categorie niet in alle opzichten hetzelfde zullen zijn. Als je zo'n beetje op de grens zit tussen twee categorieën kan het veel uitmaken of je terecht komt aan de ene of de andere kant daarvan. Dat leidt tot situaties die mensen als onrechtvaardig kunnen ervaren. Ten dele is dat onvermijdelijk, en is het de vraag of daar per se iets anders voor in de plaats moet worden gesteld.

Wanneer regels heel globaal worden geformuleerd, leidt dat ook tot ongelijkheid en onrechtvaardigheid, maar dan minder zichtbaar

Mijn mening, als wetenschapper, over de keuze die daarin wordt gemaakt is niet zo relevant, maar ik vind het wel belangrijk voor te houden dat er andere opties zijn dan de regel, of de toepassing daarvan, steeds verder te differentiëren. De oplossing kan ook zijn: we accepteren dat op bepaalde momenten scheidslijnen moeten worden getrokken, en als je net aan de ene kant zit heb je pech, aan de andere kant niet. We vinden dat bijvoorbeeld ook heel normaal bij de bepaling van een maximumsnelheid, of de scherpe grens

tussen een voldoende en onvoldoende voor studenten die een tentamen hebben gemaakt. Hoewel een scheidslijn altijd iets kunstmatig heeft erkennen we die allemaal. Als je de regel in twijfel trekt omdat het verschil tussen de beide zijden van de scheidslijn te marginaal is, dan is het hek van de dam. Dan moet je steeds verder differentiëren en meer verfijnde categorieën maken, waardoor het bijna onmogelijk wordt de regels in de praktijk uit te voeren.

Het alternatief is dat de regels juist heel globaal worden geformuleerd, waarbij de uitvoerders de vrijheid krijgen om te bepalen hoe die worden uitgevoerd. Mijn stelling is dat dit uiteindelijk ook leidt tot ongelijkheid en onrechtvaardigheid, maar dan minder zichtbaar. Ook dan zal het voorkomen dat de ene persoon nèt iets wel krijgt en de andere persoon nèt niet, terwijl hun situaties maar heel weinig verschillen. En omdat de beoordeling dan gebeurt op basis van het subjectieve oordeel van de ambtenaar, is zelfs denkbaar dat twee personen in exact dezelfde situatie toch verschillend worden beoordeeld. Dan krijgt de een bijvoorbeeld wel een uitkering, of een sanctie, en de ander niet. Vandaar mijn stelling: dan wordt ongekend onrecht ingeruild voor onzichtbaar onrecht. Dat zal misschien minder maatschappelijke onrust teweegbrengen, maar je kunt stellen dat het onrecht minstens even groot is.'

In uw essay bepleit u dat uitvoerders op basis van regels, uitgewerkt in algoritmen, een standaardbeoordeling zouden moeten uitvoeren. Zij zouden vervolgens wel gemotiveerd mogen afwijken van de uitkomst. Wat ziet u als het bepalende onderscheid tussen maatwerk aan de voorkant, ingeval een uitvoerder een situatie zelf zou beoordelen, en diens keuze voor een afwijking aan de achterkant?

'Ik begrijp maatwerk zoals daar nu over wordt gesproken als: bij iedere individuele burger die een beroep doet op een regel zal de uitvoerder beoordelen welke rechten of plichten deze persoon heeft. Daarentegen komt het maatwerk dat ik voorstel er globaal op neer dat de uitvoerder in beginsel juist doet wat het algoritme adviseert, tenzij alle beschikbare informatie erop wijst dat dat onrechtvaardig uit zal pakken en een afwijking van de regel gepast is. Dat zou gaan om uitzonderlijke gevallen – bijvoorbeeld in tien procent van alle zaken – en het zou niet de regel zijn.

De mate waarin maatwerk kan worden geleverd hangt natuurlijk sterk af van hoe nauwkeurig, gedetailleerd en dwingend bepaalde regels en criteria zijn. Daar zijn allerlei gradaties in mogelijk. Ik verwees in mijn artikel naar een lezing van Piet Hein Donner, die bepleitte dat de wet eigenlijk nauwelijks iets zou moeten voorschrijven, alleen het algemene principe. In de Wet werk en bijstand zou in die gedachtegang bijvoorbeeld alleen staan: 'Mensen die niet voldoende middelen hebben voor levensonderhoud kunnen een beroep doen op ondersteuning.' Als dat de enige regel is, dan is het in feite volledig aan de uitvoerder om te bepalen of iemand voldoende middelen van bestaan heeft, naar welke omstandigheden hij (of zij) bij die beoordeling wel of niet kijkt, en welk bedrag aan ondersteuning vervolgens moet worden geboden. Dat is de meest extreme vorm van maatwerk waarvan ik denk: dat is gewoon terug in de tijd. Dat is hoe het armoedebeleid min of meer werd vormgegeven voordat de bijstand werd ingevoerd.

In mijn essay stel ik voor dat de uitvoerder allerlei gegevens over de cliënt zou kunnen invullen in een computerprogramma, waarna op grond van een algoritme een uitkomst wordt gegeven. Die wordt dan in beginsel gevolgd, tenzij de uitvoerder vindt dat de geadviseerde uitkomst in een specifiek geval zo onredelijk uitwerkt dat daarvan moet worden afgeweken.

De uitzonderingsgevallen waarin wordt afgeweken van de standaarduitkomst moeten vervolgens goed worden gemonitord, om te kijken of die systematisch voorkomen. Als die afwijking maar een paar keer per jaar voorkomt, dan is het niet de moeite waard om daarvoor een regeling aan te passen. Als daarentegen duidelijk wordt dat een afwijking met enige regelmatigheid voorkomt – en wellicht ook dat sommige uitvoerders wel en anderen niet afwijken – dan kan dat een reden zijn om na te denken over aanpassing van de regel.'

Wat is het verschil tussen een algoritme, zoals u dat voorstelt, en de gedetailleerde regelgeving waarin alles tot in de puntjes is beschreven?

'Daar zit geen verschil tussen. Een algoritme zie ik als een manier om regels goed en efficiënt te kunnen uitvoeren, want dat is vaak een probleem met ingewikkelde regelgeving. Moderne ICT kan dat gemakkelijker maken. Als de uitvoerder een hele checklist moet invullen, en het gaat om informatie die je kunt meten en vaststellen, dan hoeft hij niet zelf uit te rekenen waar iemand recht op heeft want dat wordt door het algoritme gedaan.

Zoals Kahneman c.s. ook zeggen: *noise reduction* doe je door strikt toepassen van de regel, maar naarmate de regel gedetailleerder wordt, wordt die moeilijker uitvoerbaar. Om dat te ondervangen moet je meer vertrouwen op technologie en algoritmen.'

U beschrijft het risico dat medewerkers gedemotiveerd raken als hun taak verlegd wordt naar het evalueren van regels en het motiveren van uitzonderlijke afwijking van het algoritme. Wat is ervoor nodig om de medewerker ook gemotiveerd te houden?

'Dat is een hele belangrijke vraag, want als uitvoerders niet gemotiveerd zijn loop je het risico dat ze de benodigde informatie niet zorgvuldig verzamelen. Het is juist belangrijk dat zij dat heel verantwoord doen, want die benodigde informatie kan bijvoorbeeld niet alleen worden ontleend aan de belastingopgave. Dat betekent dat zij ook zelf actief dingen moeten uitzoeken.

In het kader van een experiment met de bijstand in Amsterdam hebben we veel gesprekken gevoerd met medewerkers. In die gesprekken heb ik gemerkt dat het voor hen zeer demotiverend werkt als zij regels moeten toepassen die zij ervaren als onrechtvaardig. Dat zou je kunnen oplossen door te zeggen: pas de regel dan maar niet toe, en doe wat je zelf wilt – maar dan krijg je ruis. Als zij daarentegen in uitzonderingssituaties gemotiveerd van die regel mogen afwijken, dan kan dat er vervolgens toe leiden dat de regel wordt aangepast in een richting die zij waarschijnlijk meer rechtvaardig vinden. Ik hoop dat die wetenschap, dat zij met die afwijkingbevoegdheid invloed kunnen uitoefenen op de regelgeving, hen voldoende zal motiveren.'

Dus u zegt: het toepassen en beoordelen van het algoritme moet een wezenlijk onderdeel zijn van het takenpakket van de uitvoerende ambtenaar, en de organisatie moet dat ten volle ondersteunen?

'Ja. Je moet wel heel goed kijken hoe je dat in een organisatie gaat vormgeven. Ik vermoed dat als de uitvoerende ambtenaar in tien procent van de gevallen van het algoritme afwijkt, hij toch de helft van de tijd bezig zal zijn met het beargmenteren daarvan. En als het klopt dat je aan die tien procent van de gevallen evenveel tijd kwijt bent als aan die andere negentig procent, dan legt dat afwijken van de regel een onevenredig groot beslag op diens tijd. Dat lijkt niet efficiënt. De organisatie moet er daarom voor waken dat de mensen echt voldoende tijd krijgen en nemen, en niet onder druk worden gezet om zoveel mogelijk cliënten af te werken. Ook mogen zij bijvoorbeeld geen negatieve beoordelingen krijgen omdat ze te vaak afwijken van de regel.

Daar hoort ook bij dat de organisatie die afwijkende beslissingen goed monitort, want – zoals Kahneman c.s. ook aangeven – bepaalde uitvoerders zouden systematisch bepaalde keuzes kunnen maken die meer te maken hebben met bepaalde vooroordelen dan met een redelijk inzicht dat dat nodig is om maatwerk te kunnen leveren. Denk bijvoorbeeld aan een situatie waarin jongeren bij een uitkeringsaanvraag systematisch anders worden behandeld dan ouderen. Dat moet worden signaleerd, en dat vergt veel van de organisatie. De organisatie moet uiteindelijk zijn ingericht op leren en het beter doen.'

Voorspelbaarheid is ook heel belangrijk voor vertrouwen

Hoe ziet u het belang van vertrouwen in de relatie tussen burgers en de overheid?

'Ik vind het belangrijk het daarover te hebben. Er wordt nu veel gesproken over de burger die het vertrouwen in de overheid heeft verloren, bijvoorbeeld door de toeslagaffaire en de coronamaatregelen. Een gebrek aan vertrouwen ontstaat als mensen het gevoel hebben dat de overheid duidelijk iets onrechtvaardigs heeft gedaan en mensen op een onaanvaardbare manier heeft benadeeld. Tegelijkertijd blijkt uit alle onderzoeken dat voorspelbaarheid ook heel belangrijk is voor vertrouwen. Je bouwt vertrouwen op omdat je verwacht dat de andere partij zich op een bepaalde manier gaat gedragen: 'Daar kun je op bouwen.' Naarmate er meer maatwerk komt wordt de overheid steeds minder voorspelbaar. Dus het vertrouwen dat misschien wordt herwonnen doordat mensen weten dat er naar hun individuele geval wordt gekeken, kan weer verloren gaan doordat mensen niet meer weten waar ze aan toe zijn omdat ze teveel afhankelijk worden van het oordeel van een individuele uitvoerder. Dat zou op termijn het vertrouwen in de overheid nog meer kunnen schaden, en is reden te meer om te zoeken naar een meer gecontroleerde vorm van maatwerk.'

Hoe ziet u dat in het licht van de toeslagaffaire?

'Binnen de Belastingdienst werd afwijken van de regel eerder ontmoedigd dan aangemoedigd, en die wetgeving was in



essentie heel streng. Nu erkent men dat die wetgeving soepeler had kunnen worden toegepast, maar dat neemt naar mijn idee niet weg dat de wet het eigenlijke probleem was, en een probleem met de wetgeving moet door de wetgever worden hersteld. Stel dat in de toeslagaffaire de Belastingdienst wél veel soepeler was omgegaan met de terugbetalingsverplichtingen, dan zou ik het problematisch hebben gevonden dat de Belastingdienst dat op eigen houtje was gaan regelen. De politiek had in dat geval moeten bepalen of de strenge wet acceptabel was.'

Open staan en naar iemand luisteren is iets anders dan je besluit volledig baseren op diens verhaal

Nationale ombudsman Reinier van Zutphen heeft vaker gezegd dat de overheid er moet zijn voor de burger en de ambtenaar daarom juist de ruimte moet krijgen en zich vrij moet voelen om het juiste te doen. Klopt het dat dat niet goed rijmt met uw opvatting?

'Ik vind dat een gevaarlijk streven. Ik ben een aanhanger van de Duitse socioloog Max Weber, die zegt dat de persoon die de bureaucratie invult er niet toe mag doen: de voorkeuren van de ambtenaar zouden idealiter niet relevant moeten zijn. In het ideaalmodel werkt een bureaucratie als een machine,

als een robot die precies doet wat hem wordt opgedragen. Het is belangrijk dat er een signaal gaat naar de minister als er iets niet goed gaat in die machine, maar ik moet er niet aan denken dat we in een bureaucratie komen waarin ambtenaren eigen beleid gaan maken. Dat zou een hele slechte zaak zijn.'

Een belangrijke component om vertrouwen te krijgen is voorspelbaarheid, geeft u aan. Het gevoel van wantrouwen leek meer te komen doordat mensen zich niet gezien en niet gehoord voelden door de overheid, dan door gebrek aan voorspelbaarheid. De overheid was er niet om hen te helpen. Hoe kijkt u daartegenaan?

'We weten uit allerlei onderzoek dat het niet zozeer de rechtvaardigheid van de uitkomst is die bepaalt of mensen iets wel of niet aanvaarden, maar die van de procedure. Dat betekent dat je in de procedure wel goed naar mensen moet luisteren, ook als je een algoritme volgt. De uitvoerder moet proberen duidelijk te maken hoe de regels zijn en dat die in beginsel moeten worden toegepast, maar mensen moeten ook het gevoel krijgen dat ze serieus worden genomen en dat er naar hen wordt geluisterd. Zij moeten erop kunnen vertrouwen dat datgene wat voor hun belangrijk is, in het algoritme wordt meegenomen. Naar ik begrijp kregen de slachtoffers van de toeslagaffaire juist helemaal geen reactie.

Open staan en naar iemand luisteren is iets anders dan vervolgens je besluit volledig baseren op diens verhaal.' ■