

Digitale Kooi

Esther werkt zelfstandig als motivational speaker. Ze doet dit veelal in het buitenland. Naarmate haar bedrijfje succesvoller wordt, is ze steeds minder in Nederland. Ze reist de hele wereld rond voor haar werk. Als ze op een dag bij de gemeente haar paspoort wil verlengen kan dit niet. Haar adres is in onderzoek. Ze wordt kort daarna uitgeschreven uit de basisadministratie. Ze voldoet niet aan het 'ingezetenen criterium'. Ze overnacht onvoldoende nachten in haar huis, om daar ingeschreven te kunnen staan. Dit heeft grote gevolgen voor haar. Ze verliest onder meer haar hypotheekrenteaftrek, haar zorgtoeslag en -verzekering, stemrecht en zo meer. Hoewel ze niet in het buitenland woont en in Nederland belasting betaalt, heeft ze geen recht op toeslagen en andere rechten.

Esther past niet in het systeem. Ze is niet lang genoeg in Nederland om te voldoen aan het ingezetenen criterium, maar ze woont ook niet in het buitenland. En hoewel aan de basisregistratie personen formeel gezien geen enkel recht en geen enkele plicht is gekoppeld, zijn de materiële gevolgen voor een burger letterlijk niet te overzien. Het is een botsing van twee trends die Tjeenk Willink in 2011 omschreef als: "Eén van de belangrijkste tekortkomingen in het huidige staatsbestel is de gebrekkige verbinding tussen een overheid die steeds meer op uniformiteit koerst en een burgersamenleving die steeds pluriformer wordt."¹

Pluriforme samenleving

Beide trends zijn logisch en in zichzelf positief of in elk geval niet per se negatief. Pluriformiteit in de samenleving is het succes van de democratische rechtstaat. We willen mensen als Esther, die voor zichzelf kunnen zorgen, zelfstandig zijn, hun eigen weg kiezen en belasting betalen, zonder andere mensen te schaden. De overheid stimuleert dit dan ook. Internationaal mobiel zijn wordt ook positief gewaardeerd in de handelsnatie die Nederland van oudsher is.

Uniforme overheid

De neiging tot uniformering is logisch en zo oud als de bureaucratie zelf. Ik doel hier niet op de waarde van gelijkheid, maar op de praktische noodzaak van uniformering. Standaardisatie is niet alleen een mechanisme om waarden als transparantie en gelijke berechtiging te realiseren, maar ook een strategie van bedrijfsvoering om efficiëntie te realiseren. We willen een efficiënte overheid die effectief is. De basisadministratie

1 http://www.raadvanstate.nl/tjeenkwillink/toespraken-van-herman-tjeenk-willink/tekst-toespraak.html?id=545&summary_only=&category_id=14



KAFKA
BRIGADE

personen – en de registratie van burgers in het algemeen – is belangrijk voor de staat, omdat vrijwel elke taak – van toeslag tot heffing en van bestraffing tot dienstverlening – staat of valt met de mate waarin de betreffende overheidsorganisatie beschikt over de correcte gegevens van burgers. Registratie is dus het vertrekpunt voor het toekennen van rechten en plichten. Beschikbaarheid op een uniforme wijze, maakt de gegevens hanteerbaar en de bevolking bestuurbaar. Een moderne nomade als Esther past niet goed in de discrete categorieën van dat systeem, waarin tussenliggende gevallen, zoals zij, geen betekenis hebben. Zij valt daarom tussen wal en schip. Het is praktisch gezien lastig om de steeds pluriformere samenleving te accommoderen.

ICT is de exponent van deze neiging tot uniformering op praktische gronden. Het is een krachtige manier om efficiënter en effectiever te werken, onder meer omdat de kosten van informatietransport en verveelvuldiging naderen naar nul. De gegevens van Esther worden vrijwel direct beschikbaar bij ongeveer duizend publieke en private gebruikers van de basisadministratie. Waardoor haar leven – efficiënt en effectief – in een kafkaïaanse situatie verandert. Niemand kan de gevolgen voor de individuele burger overzien. Alleen de burger zelf kan achteraf navertellen wat de consequenties zijn.

Weber omschreef de bureaucratie als een ijzeren kooi, waarin mensen geen handelingsvrijheid meer hebben. Via procedures en specialisatie komt de productie los te staan van de individuele mens. De bureaucratie als systeem, zorgt dat het gedrag van mensen wordt beheerst. De uitkomst is niet meer afhankelijk van het individu. Het zorgt voor efficiëntie, betrouwbaarheid en de behandeling van mensen zonder onderscheid des persoons. Tegelijk produceert de bureaucratie op precies dezelfde manier onverschilligheid en blindheid voor onredelijke uitkomsten.

Digitale kooi

Net als bureaucratie, zorgt ICT voor beheersing van het gedrag van professionals. Het is een *digitale kooi*, die de ijzeren kooi van de bureaucratie aanvult of vervangt. Deze digitale kooi is dwingender. Er is geen kantlijn in een digitaal formulier. De praktische neiging tot uniformering, leidt tot reductie van de vrijheid van de professional. De werkelijkheid is niet alleen gereduceerd door de juridische categorieën die voorzien zijn, maar ook door de systeemcategorieën. De professional is niet alleen beperkt door wat mag, maar ook door wat kan in de betreffende implementatie van het systeem.

De verdere arbeidsspecialisatie die ICT mogelijk maakt, maakt van het verzamelen van gegevens een aparte taak. De definitie van gegevens, komt zo los te staan van de organisaties waar deze gegevens worden gebruikt. Overal waar deze gegevens worden gebruikt, wordt dezelfde definitie van toepassing, of dit nu het recht op toeslag is, of de verplichting van een verzekeraar om je tegen ziektekosten te verzekeren. Ook de handhaving komt door centralisatie los te staan van het toepassingsgebied. Deze beide zaken zorgen voor verlies van doelbinding. Wat een adres is, wanneer je daar woont en hoe belangrijk dit is, wordt niet meer afgewogen in relatie tot het doel waarvoor het gebruikt wordt. De organisatie waar het gegeven wordt gedefinieerd en de organisatie die handhaaft, hoeft zich niet eens bewust te zijn van waar dit gegeven

voor gebruikt wordt. De consequenties kunnen zich zo als een deus ex machina aan de burger uiten.

Dit zorgt voor nieuwe oorzaken van fouten. De computer vervangt de mens alleen in het trekken van logische consequenties. Daar waar de computer de mens vervangt, is er geen automatisch filter voor onredelijke gevallen, geen ruimte voor maatwerk. En er zijn nieuwe bronnen van fouten: bovenorganisationele systemen, de verschillende soorten fouten daarin en het vermogen om die fouten waar te nemen. Zeker waar de mens volledig is vervangen, legt dit de taak tot correctie bij de burger. Denk aan de brieven waaronder staat “deze brief is automatisch gegenereerd en daarom niet ondertekend”.

Maatwerk

Tegelijk is ook maatwerk een trend. Ook dat is een – in zichzelf – positieve trend. We zien het in alle vier decentralisaties van WMO tot passend onderwijs. Daaraan liggen niet zozeer praktische, maar morele overwegingen ten grondslag. Het is net zo onjuist om gelijke gevallen ongelijk te behandelen als ongelijke gevallen gelijk te behandelen. De bedoeling is om de professional de ruimte te geven om te doen wat nodig is. Dit lijkt een prudent middel om bureaucratisch disfunctioneren tegen te gaan: laat beslissingen nemen door de mensen die direct contact hebben met de burger. Zo kan een grote bureaucratie – één overheid – functioneren als een kleine, menselijke organisatie voor de burger.

Toch is dit niet vanzelfsprekend een succesvolle tegenkracht voor de eerder geschetste problemen. Ten eerste omdat een wens tot maatwerk niet automatisch werkelijkheid wordt. Er is geen regelsysteem, geen ijzeren kooi, die ervoor zorgt dat de nieuwe norm wordt uitgevoerd, noch een helder kwaliteitskader waaraan de individuele professional of zijn management de prestaties afmeten. Het tegendeel is waar. Er is vaak alleen een financieel kader. Een kader waar juist de praktische neiging tot uniformiteit, die tot efficiëntie leidt, motiveert. Hier zou een tweede kader naast moeten staan, dat de nadruk legt op behoorlijkheid. Dit geldt des te sterker, omdat ook de aard van de dienst is veranderd. Het is geen recht meer, maar een transactie, een onderhandeling. De overheid bepaalt nu wat maatwerk is, wat de burger nodig heeft en waarin de burger zelf kan voorzien. De burger zelf, zeker daar waar burgers ondersteuning nodig hebben, is niet vanzelfsprekend (voldoende) een tegenkracht.

Ten tweede vraagt dit ook om een ICT-omgeving die de professional faciliteert. Ongelijke gevallen ongelijk behandelen, vraagt om ICT-ondersteuning die de professional niet dwingt de relevante werkelijkheid te simplificeren. Dit vraagt om ICT die de professional geen simplificerende interpretatie opdringt, maar daadwerkelijk informeert. Nu is de professional, zeker in multiprobleemgezinnen, nog vaak een strijder tegen het (informatie-) systeem, die niet gemachtigd is om het juiste en het effectieve te doen.

Durf te kijken naar problemen

Het initiatief van PBLQ om elk jaar naar trends te kijken in de publieke sector is een heel zinnig initiatief. Als we deze wereld een beetje meer willen vormen naar ons



ideaal, een beetje vrijer, een beetje rechtvaardiger, dan moeten we kunnen en willen zien wat er in de werkelijkheid gebeurt. Ook als wat we zien niet helemaal prettig is. Ik zou zeggen: juist als de werkelijkheid niet overeenkomt met wat we willen. Precies dat – het willen zien van problemen – helpt ons met het formuleren van een zinnige missie voor onze organisatie.

Wat we zien op dit moment, een steeds grotere variëteit in de samenleving en een praktische neiging tot uniformering, zijn op zich begrijpelijke en positieve trends. Je zou ze het succes van de democratische rechtstaat en de rationele organisatie kunnen noemen. Tegelijk leidt die neiging tot uniformering ook tot onverschilligheid. ICT als exponent van die neiging tot uniformering leidt ertoe dat steeds meer variëteit in de samenleving tussen wal en schip valt. Het leveren van maatwerk is een lovenswaardig ideaal, maar het succes daarvan is geen gelopen race. Maatwerk kan niet zonder inhoudelijk afwegingskader. We moeten werken aan een soort algemene beginselen van behoorlijk bestuur hiervoor. Daarnaast moeten we beter in kaart brengen hoe de burger tussen wal en schip kan vallen door de digitale kooi die professionals nu vaak in de weg staat om het juiste en het effectieve te doen. Bij fouten zijn de organisaties daarachter niet altijd meer de bron van het probleem. Een beter beeld van het landschap van onwenselijke uitkomsten van die digitale kooi maakt de attributie van verantwoordelijkheid preciezer en voorkomt dat we alleen bezig zijn met symptoombestrijding.

Deze twee zaken vragen om meer kennis en onderzoek. Niet als abstracte academische exercitie, maar door verbetering aan te brengen voor mensen hier en nu. Wij noemen dat innoveren door probleemoplossing. Dat is de missie van de Kafkabrigade.

Arjan Widlak

Aandachtsgebieden: ICT, strategisch management, probleemoplossing in publieke organisaties

Arjan Widlak is directeur van de Kafkabrigade. De Kafkabrigade is opgericht om overbodige en disfunctionele bureaucratie op te sporen en aan te pakken. Het gebeurt vaak dat mensen in situaties terecht komen waar ze door allerlei procedures en regels geen touw meer aan vast kunnen knopen. De Kafkabrigade onderzoekt deze problemen en helpt overheidsorganisaties met het inrichten van hun organisatie rondom de publieke waarde die ze willen dienen. Daarbij stellen we steeds de burger, ondernemer of professional die is vastgelopen in bureaucratie centraal.

Daarnaast ontwikkelt hij simulatiespellen van complexe besluitvormingsprocessen en doceert hij in diverse programma's en masterclasses, waaronder het Leeratelier Wicked Problems van PBLQ. Hiervoor was Arjan 15 jaar lang directeur van een ICT- en adviesbureau United Knowledge, één van de drie organisaties waaruit de Kafkabrigade voortkwam.