



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De autobureaucratie : informatisering en leren van uitvoering

Jorna, F.B.A.

Citation

Jorna, F. B. A. (2009, May 7). *De autobureaucratie : informatisering en leren van uitvoering*. Uitgeverij Eburon, Delft. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/13782>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/13782>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De autobureaucratie
Informatisering en leren van uitvoering

Dit proefschrift is tot stand gekomen met financiële ondersteuning van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), de Universiteit Leiden en de Lysias Consulting Group.

ISBN 987-90-5972-306-1

*Uitgeverij Eburon
Postbus 2867
2601 CW DELFT
www.eburon.nl*

*Omslagontwerp: Studio Hermkens, Amsterdam
Grafisch ontwerp: Textcetera, Den Haag*

© F.B.A. Jorna. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze opgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op andere wijze, hetzij elektronisch, mechanisch of door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende(n).

De autobureaucratie

Informatisering en leren van uitvoering

*The auto-bureaucracy
Informatisation and administrative learning*

Proefschrift

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden
op gezag van Rector Magnificus Prof.mr. P.F. van der Heijden,
volgens besluit van het College voor promoties,

Te verdedigen op donderdag 7 mei 2009
klokke 15:00 uur
door
Franciscus Bonifacius Adrianus Jorna
geboren te Uithoorn
in 1969.

Promotiecommissie

Promotor: Prof.dr. A.J.G.M. Bekke
Copromotor: Mr.dr. G.S.A. Dijkstra
Overige leden: Prof.mr.dr. W. den Ouden, Universiteit Leiden
Dr. F.M. van der Meer, Universiteit Leiden
Prof.dr. J. de Ridder, Universiteit Groningen

Inhoud

I	Probleemstelling	II
1.1	Huursubsidieberg 2002 verwerkt	11
1.2	Zwevende runderen	16
1.3	Informatisering en leren van uitvoering	19
1.4	Vraagstelling	21
1.5	Informatisering en leren van uitvoering bestudeerd	22
1.6	Informatisering en leren in de praktijk	28
1.7	Kennistheoretische positie	31
1.8	Leeswijzer	35
2	Theoretisch kader	37
2.1	Middelen	38
2.1.1	Uitoefening van bestuursbevoegdheid	38
2.1.2	Ambtelijke ondersteuning	40
2.1.3	Rechtsbescherming	41
2.1.4	Binden van beschikkingverlening	45
2.2	Normen	47
2.2.1	Sturing	47
2.2.2	Bureaucratie	50
2.2.3	Administratieve waarden	52
2.2.4	Disciplineren	57
2.3	Interpretaties	59
2.3.1	Praktijken	59
2.3.2	Cultuur	63
2.3.3	Informatisering	65
2.3.4	Kunstmatige kennis	69
2.4	Hypothesen	71
2.4.1	Informatisering en institutionele kenmerken	72
2.4.2	Geïnduceerde institutionele veranderingen en leren van uitvoering	74
2.4.3	Informatisering en leren van uitvoering	76
2.4.4	Leren van uitvoering en informatietechnologie	80
2.4.5	Van hypothesen naar empirische toets	82

3	Onderzoeksopzet	83
3.1	Inleiding	83
3.2	Op zoek naar een verklaring	84
3.2.1	Externe variabelen	85
3.2.2	Institutionele veranderingen	85
3.2.3	Institutionele verankering van technologie	88
3.3	Vergelijkende analyse	89
3.3.1	Institutionele kenmerken	90
3.3.2	Informatisering	91
3.4	Caseselectie	91
3.4.1	Vergelijking	92
3.4.2	Institutionele kenmerken	93
3.4.3	Informatisering	95
3.5	Onderzoeksbronnen	95
3.6	Leeswijzer	97
4	Hoofdafdeling Individuele Subsidiëring	99
4.1	Inleiding	99
4.2	De huursubsidiewet	99
4.3	Organisatie	105
4.4	Implementatie als routine	113
4.5	De macht van de werkinstructie	125
4.6	Het project Awb-procedure	138
4.7	Analyse	147
4.7.1	Stroomlijnen afhandelingsprocedures	148
4.7.2	Intensivering hergebruik geregistreerde gegevens	150
4.7.3	Herontwerp	151
5	LASER – dierlijke EG-premieregeling	155
5.1	Inleiding	155
5.2	De dierlijke EG-premieregeling	156
5.3	Het agentschap	160
5.4	Herontwerp	176
5.5	Onregelmatigheden	181
5.6	Het behalen van efficiencywinst	193
5.7	Informatietechnologie intensief	199
5.8	Een doorstart	208
5.9	Analyse	210
5.9.1	Koppeling tussen registratiesystemen	211
5.9.2	Automatisering van de afhandeling	212
5.9.3	Stroomlijning van de organisatie	214

6	Vergelijkende analyse	217
6.1	Inleiding	217
6.2	Verschillen en overeenkomsten	217
6.2.1	Verschillen	217
6.2.2	Overeenkomsten	221
6.3	Causaliteit	224
6.3.1	Institutionele kenmerken en leerprocessen	225
6.3.2	Institutionele kenmerken en institutionele verankering	226
6.4	Bevindingen	229
7	Conclusies	233
7.1	Beantwoording van de onderzoeksvraag	233
7.1.1	Classificatie en verlies van informatie	234
7.1.2	Disciplineren en de inperking van handelingsvrijheid	236
7.1.3	Informatisering en zelfreferentialiteit	237
7.1.4	Informatisering en leren	239
7.2	Conceptualisering	240
7.2.1	Middelen	240
7.2.2	Normering	241
7.2.3	Interpretatieve schema's	243
7.2.4	Conclusies	247
7.2.5	Normatieve implicaties	250
7.3	Handelingsperspectief	252
7.4	Slotbeschouwing	255
	Bibliografie	259
	Samenvatting	271
	Summary	281
	Curriculum vitae	289



Voorwoord

Het schrijven van een proefschrift is een combinatie van passie en techniek. Beide, passie en techniek, vereisen deelname aan de praktijk, ter inspiratie, en deelgenoot zijn van een praktijk, om die inspiratie vorm te geven. Mijn praktijk is die van de bestuurswetenschappen. Ik heb mij daar de afgelopen tien jaar in allerlei rollen in mogen vormen. Eerst als gezelschap, in een inspirerende omgeving van meesters, deelnemen aan wetenschappelijke discussies, presentaties voor en met collega's, artikelen, maar ook het ontwerpen en verzorgen van onderwijs. Later op het pad als beginnend meester, als docent en adviseur, in de voorbereiding op de meestersproef.

Deze studie is mijn meestersproef. Op het pad naar deze proef heb ik de inspiratie mogen genieten van velen. Als eerste mijn voormalige collega's van het departement Bestuurskunde in Leiden. Zij scherpten mij, daagden uit, boden kansen voor publicatie en leerden mij publiek management als mijn discipline kennen, ook in de praktijk. Ik dank vooral Gerard Breeman en Kutsal Yesilkagit voor hun kameraadschap. In een tijd waarin het onderwerp van deze studie langzaam maar zeker vorm kreeg hebben zij mij geïnspireerd met discussies over beleidsverandering, leren, de waarde van de bureaucratie en het wezen van publiek management.

De bestuurspraktijk lonkte. Eerst als 'empirisch materiaal'. Ik dank de vele naamloze medewerkers van de afdeling Individuele Huursubsidie en het agentschap Laser voor hun werk. De manier waarop zij dagelijks vormgeven aan een hoogwaardige uitvoering van regelgeving stond aan de basis van dit proefschrift.

Deze studie kreeg zijn uiteindelijke vorm vanuit het perspectief van een organisatie- en beleidsadviseur. Lysias Advies bood een rijke omgeving en een 'steile leercurve'. Elk van mijn collega's heeft, vaak zonder dat zij het weten, aan mijn denken en scherpte bijgedragen. Zonder 'handelingsperspectief' was dit proefschrift niet tot stand gekomen.

Vrienden zijn onmisbaar. Zij droegen en dragen deze studie. Mijn maat Pieter Wagenaar komt veel dank toe. Zijn vriendschap hield mij verbonden met de academie. Zijn scherpte, humor en trouw maakte het schrijven van artikelen tot een genot, en doet dat nog steeds. Als Peerke en Soike maken we school.

Zonder de drie 'peetvaders', zoals ik ze wel eens noem, was dit proefschrift als 'onvullend' op de plank terecht gekomen. Wali van Lohuizen inspireerde en begeleidde mij op velerlei manier. Jan ter Laak was als drijvende kracht op beslissende momenten aanwezig. De 'tien woorden van Ter Laak' staan nog steeds overeind. Jan Jeżewski en Maria Jeżewska

zorgden er als ‘rodzina przybrana’ voor dat mijn blik gericht bleef op de wetenschap. Ze leven het ideaal van de academie zoals ik dat voor ogen heb voor.

Uiteindelijk komt de grootste dankbaarheid toe aan mijn familie. Mohamed en Amina Oumenad, voor hun trouw, steun, verhalen, levenswijsheid. Emigratie kan angstig of wijs maken. Zij hebben de wil en het vermogen wijsheid te kiezen. Chaib – we missen je levenslust nog elke dag, jouw inspiratie leeft voort. Bouke en Nel Jorna, mijn ouders. Dank voor jullie geloof in mij, jullie trots en jullie onvoorwaardelijke steun. Dank ook voor de correctie: een monnikenklus die jullie met liefde vervulden.

De liefde van Hemo, Ellinoor en Hinde dreef en drijft mij. Samen leven we ons levensdoel. Zonder jullie is dat doel niet scherp en buiten bereik.

Dit verhaal is af. Een levenstocht van tien jaar. Negen jaar huwelijk. Acht verschillende versies. Zeven lange pauzes. Zes inspiratiebronnen – het evaluatieonderzoek van de Algemene wet bestuursrecht, het onderwijs in organisatie en management, Jan Jezewski's levende academie, het dagelijks werk in twee uitvoeringsorganisaties, hands-on advisering, mijn spirituele pad. Vijf wetenschappelijke artikelen die uit het onderzoek voortkwamen. Vier financiers – NWO, de Universiteit Leiden, de Campus Den Haag van die universiteit, Lysias Advies. Drie werkgevers. Twee prachtige dochters. Eén proefschrift. Het was mij een genoegen.

Rijssen, februari 2008

I Probleemstelling

Hoe is het mogelijk dat informatiseringsoperaties die tot doel hebben het leervermogen van publieke organisaties te vergroten, verkeren in hun tegendeel? Hoe kan het gebruik van ICT onder bepaalde condities leiden tot fragmentatie van leerprocessen in plaats van integratie? En wat zijn die condities dan? Deze en aanverwante vragen leiden deze studie in. Aan de hand van twee beknopte studies uit het Nederlands openbaar bestuur wordt de vraag naar de relatie tussen het gebruik en de verbreiding van informatietechnologie en leerprocessen in publieke organisaties geproblematiseerd. Op basis van een eerste overzicht van de literatuur over informatisering, uitvoering en leren door publieke organisaties worden drie ingangen onderscheiden: het bestuursrecht en de rechtssociologie, theorievorming over de inrichting en besturing van publieke organisaties en informatiekundige discoursen over de aard van (het werk in) publieke organisaties.

1.1 Huursubsidieberg 2002 verwerkt

Huursubsidieberg 2002 verwerkt

Den Haag. Na maanden ploeteren is het ministerie van VROM erin geslaagd alle aanvragen voor huursubsidie van afgelopen zomer te behandelen. Er hoeven daarom geen voorschotten meer betaald te worden. Dat schreef minister Kamp (VROM) gisteren aan de Tweede Kamer. Volgens Kamp heeft hij de problemen met de huursubsidie nu onder controle. Dat betekent niet dat alle achterstanden zijn weggewerkt. Door de prioriteit die lag bij het wegwerken van de stapel subsidieverzoeken, heeft de afhandeling van de bezwaarschriften juist vertraging opgelopen. Kamp was deze zomer koud minister of hij had al problemen met de huursubsidie. Het ministerie had het aantal nieuwe aanvragers onderschat. Ook staken tal van administratieve kinderziektes de kop op.

In de zomer van 2002 ontstonden er onverwacht problemen bij de uitvoering van de huursubsidiewet. Een nieuw systeem voor afhandeling was ingevoerd, genaamd EOS. Hiermee konden aanvragen sneller en beter dan voorheen worden afgedaan. De verwachtingen die binnen VROM leefden van EOS waren hooggespannen. EOS zou, was de verwachting, afrekenen met de moeizaamheid die het bestaande uitvoeringsproces kenmerkte.

Die moeizaamheid werd veroorzaakt door de lange besluitvormingsduur. Tot 2002 moesten aanvragers jaarlijks gegevens verstrekken over inkomen, huur en de samenstelling van hun huishouden. Deze gegevens werden in een aantal administratieve controles vergeleken met wat al over hen bekend was – eerdere aanvragen, de gegevens van de belastingdienst, registratie van bewoners in de gemeentelijke basisadministratie en een aantal kleinere controles. Al die tijd moest de aanvrager wachten op een beschikking. De belas-

tingdienst bijvoorbeeld kon eerst tegen het eind van het subsidiejaar betrouwbare gegevens over inkomen en vermogen verschaffen. Om de periode tussen de indiening van de aanvraag en de beschikking te overbruggen, verschaftte het ministerie van VROM op basis van de verstrekte gegevens een voorschot. Aan het eind van de procedure werd de toegekende subsidie verrekend met het voorschot. Bleek het opgegeven inkomen te laag, waren er meer draagkrachtige bewoners dan was opgegeven of was op een ander punt sprake van een substantiële afwijking, dan werd teruggevorderd.

Dit proces van bevoorschotting en terugvordering vormde een grote belasting voor de uitvoeringsorganisatie. Het aantal terugvorderingen was groot, de systematiek en lange doorlooptijd vaak de oorzaak. Terugvorderingen kwamen bovendien hard aan bij de ontvangers van huursubsidie, die voor een groot deel een inkomen hebben rond of op minimumniveau. Uitvoerders ervoeren het terugvorderen van subsidies als complex, zowel praktisch als moreel. Algemeen was het gevoel dat het niet acceptabel was om mensen door terugvordering onder bijstandsniveau terecht te laten komen. Het verplaatste bovendien het probleem: terugvordering leidde alleen maar tot een groter beroep op de bijstand.

EOS, zo was de verwachting, zou in één keer afrekenen met de traagheid van het bestaande proces en het grote aantal slepende terugvorderingen. De kern van EOS bestond uit automatische continuering van de huursubsidie, op basis van al geregistreerde gegevens. In de nieuwe systematiek was alleen sprake van verstrekking van originele gegevens door de aanvrager als zijn financiële of gezinsomstandigheden substantieel veranderden. Met het hergebruik van geregistreerde gegevens kwamen tegelijk de vele tussentijdse, administratieve controles te vervallen.

Bijkomend voordeel was dat VROM zelf frontoffice én beheerder van de brongegevens werd. De gemeenten en verhuurders, die voorheen een deel van het aanvraagformulier moesten invullen voordat ze de formulieren doorzonden naar het ministerie, verdwenen uit het aanvraagproces. Verdere vereenvoudiging werd bereikt door de bouw van een telefonisch frontoffice, waardoor de behandelaars, buiten het bereik van telefonische vragen van burgers, zich voortaan geheel konden concentreren op de afhandeling van aanvragen.

Door de vereenvoudiging van het primaire proces en de inzet van een nieuw afhandelingsysteem voor 'eerste aanvragen' kon bovendien de tijd die nodig was voor de besluitvorming op een aanvraag sterk worden bekort. Bevoorschotting was niet langer nodig; aanvragers kregen meteen van het ministerie al dan niet de subsidie toegekend. Waar er toch teruggevorderd moest worden, was dat veel eerder duidelijk, waardoor de financiële consequenties van een terugvordering kleiner werden en het aantal lastige incassotrajecten sterk werd gereduceerd. Totaal werd becijferd dat met deze operatie zo'n 80 van de 360 formatie-eenheden konden komen te vervallen.

De operatie EOS werd in een aantal stappen uitgevoerd. In het subsidiejaar 2000/2001 werd een afzonderlijke module 'continuering' gebouwd. Hiermee kon voor een groep van

200.000 bij het ministerie bekende aanvragers automatisch de subsidie gecontinueerd worden. De operatie was maar beperkt succesvol. De module viel veelvuldig uit, waardoor slechts 118.000 aanvragers een continuering ontvingen. Desondanks werd de tweede stap gezet, met een uitbreiding van de dekking van EOS tot 700.000 vervolgaanvragers in 2001/2002. Ook nu werd het streven niet gehaald: 469.000 aanvragen werden gecontinueerd. Een eenduidige analyse van de oorzaken voor het achterblijven van de realisatie werd niet gemaakt.

Eind 2001 stond het management voor een dubbele opgave. In de eerste plaats moest voor de continueringen een inhaalslag gemaakt worden. Het streefdoel voor 2002 was 100.000; daar kwamen de circa 323.000 nog resterende aanvragen bij. In de tweede plaats moest een nieuw afhandelingsysteem worden ingevoerd. Tegelijkertijd werd het proces 'eerste aanvragen' sterk herzien, moest een nieuwe afdeling gevormd worden en werden de verhuurders en gemeenten uit het uitvoeringsproces losgeweekt.

Het management van de nieuwe afdeling besloot op basis van de goede resultaten van de eerste twee fasen tot een wijziging in de invoeringsstrategie. Eerst moest het continueringproces worden voltooid. Pas daarna zouden de 'eerste aanvragen' aan bod komen. Het nieuwe afhandelingsysteem VHS, waarmee de aanvragen afgehandeld moesten worden, was al jaren in voorbereiding. Bij het testen van VHS ontstonden keer op keer problemen, die elk afzonderlijk als kinderziekten gezien werden.

Volledige invoering van het nieuwe systeem voor zowel continueringaanvragen als 'eerste aanvragen' werd risicovol geacht. Besloten werd het bestaande systeem tijdelijk aan te passen voor de 'eerste aanvragen' en voor het jaar 2002 de inzet te concentreren op voltooiing van de automatisering van het proces van continueren. De opzet slaagde. In 2002 werden 867.000 aanvragen gecontinueerd, meer dan de oorspronkelijk beoogde 800.000. Daarnaast werden de 'eerste aanvragen' voor het eerst direct ingediend bij het ministerie. Daarmee leek de operatie een succes.

Het aantal 'eerste aanvragen' dat het management van IBS voor het subsidietijdvak 2002/2003 dacht te zullen verwerken was 40.000. Deze schatting was gebaseerd op het voorgaande tijdvak. Vanaf eind mei konden de aanvragen worden ingediend. Begin juni waren al 50.000 aanvragen ontvangen. Het management van de uitvoeringsorganisatie binnen de nieuwe afdeling besloot, vanwege de vertraging in de behandeling van vervolgaanvragen, nog harder te werken aan voltooiing van het continueringproces en vooralsnog niet tot behandeling van de 'eerste aanvragen' over te gaan. Het management van IBS werd hierover geïnformeerd.

Eind juli 2002 was het aantal ontvangen 'eerste aanvragen' opgelopen tot 140.000. Omdat de bevoorschotting was afgeschaft, ontvingen deze aanvragers geen huursubsidie. De telefooncentrale, die was berekend op zo'n 1.800 telefoontjes per dag, werd overstelpt met vragen. Het gemiddelde aantal belpogingen liep op tot 20.000 per dag, met pieken van 90.000. IBS werd onbereikbaar.

Pas toen werd bij de directie van het directoraat-generaal Wonen aan de bel getrokken. Het directieteam besloot voor alle 'eerste aanvragen' tot bevoorschotting over te gaan, omdat intussen duidelijk was dat de maximale behandelingstijd van drie weken voor deze eerste aanvragen niet gehaald zou worden. De minister werd diezelfde middag op de hoogte gesteld van de problemen. Een week later werden in de Kamer vragen gesteld. Op 16 augustus 2002 werd de Kamer voor het eerst adequaat geïnformeerd.

Evaluatie

Bij de invoering van EOS was sprake van meer dan de gebruikelijke aanloopproblemen. Intern was op vele plekken systematisch gewaarschuwd voor de instabiliteit van processen en systemen. Achteraf bezien is een duidelijk patroon te onderkennen van overmoed gepaard aan gebrekkig inzicht in informele processen en het belang van frontoffices, verkeerde inschatting van doorlooptijden en defensieve reacties. Waarom lukte het niet al in het voorjaar van 2002 dat patroon vast te stellen?

In een evaluatie van de wijze waarop het management van de uitvoeringsorganisatie IBS de crisis rond de huursubsidieaanvragen heeft aangepakt, stelt de Accountantsdienst van VROM dat de uitvoeringsorganisatie op een groot aantal terreinen onvoldoende was toegerust om de nieuwe taken voortvloeiend uit de derde fase EOS aan te pakken. Het management was zich bovendien in onvoldoende mate bewust van de financiële risico's van het traject 'automatisering eerste aanvragen'. Men zag EOS bovendien als een routinematig traject en ging ervan uit dat de derde fase in grote trekken gelijksoortig was aan de eerste twee fasen. Gecombineerd met een capaciteitsclaim voor het overnemen van de taken van de verhuurders en gemeenten, vroeg IBS voor de derde fase EOS in totaal 60 formatie-taak-eenheden (fte) aan additionele capaciteit van de directie.

Het management van IBS had echter onvoldoende inzicht in wat de nieuwe systematiek betekende voor het proces van toe- en afwijzing. Dat kwam voor een groot gedeelte door de rol die gemeenten en verhuurders tot op dat moment speelden. Zij hielpen sociaal zwakkeren, die moeite hadden met de schriftelijke huursubsidieprocedures, en zorgden er ook voor dat potentiële aanvragers die overduidelijk geen recht op huursubsidie hadden niet in de aanvraagprocedure terecht kwamen. Zo'n 25.000 aanvragers, die normaliter zouden zijn 'afgevangen' door gemeenten en verhuurders, kwamen hierdoor in de procedures terecht. Op de omvang van die groep en de wijze waarop die werd afgevangen had HIS maar beperkt zicht.

Het gevolg was misclassificatie en onderschatting van de werklust. In totaal 33.000 vervolgaanvragers moesten opnieuw een aanvraag indienen, omdat hun oorspronkelijke aanvraag in de nieuwe systematiek niet gezien werd als een aanvraag tot continuering. Ook de afvallers uit het proces van automatische continuering (13.000) waren in de berekening niet meegenomen. Een aantal vervolgaanvragers (7.000) diende ondanks continuering van hun subsidie een nieuwe aanvraag in. Ook deze waren niet vooraf meegenomen. De directie wees de claim van 60 fte. af als onvoldoende onderbouwd.

Invoering van een nieuwe systematiek leidt ook tot indirect werk: het beantwoorden van vragen en klachten van aanvragers. Onder tijdsdruk was oorspronkelijk afgezien van het plan om op de peildatum (1 juli 2002) een klachtcontactpunt voor gemeenten in te stellen. Vervolgens werd besloten nog acht klachtcontactpunten in te richten. Door de werkdruk verschoof de uitvoering van dat besluit naar december 2002. Alle vragen van gemeenten kwamen dus direct bij de uitvoeringsorganisatie terecht, zowel de schriftelijke als de telefonische. Met al die telefoontjes werd HIS al snel onbereikbaar. Ook de brieven werden niet meer behandeld: alle aandacht ging uit naar het wegwerken van de achterstand in de behandeling van aanvragen.

Ook op het terrein van personeel en opleiding was de derde fase van EOS onvoldoende doordacht. Onder tijdsdruk werd afgezien van een opleiding voor de zittende medewerkers om te leren omgaan met het nieuwe systeem. Voortdurende bezuinigingen op de formatie in voorgaande jaren leidden tot het vertrek van ervaren medewerkers. Lagere lijnmanagementfuncties bleken onvervulbaar.

De afhankelijkheid van externe informatiebronnen bleek een achilleshiel. De informatisering van het proces 'eerste aanvraag' vergrootte de afhankelijkheid van de kwaliteit van door derden verstrekte informatie, zoals de gemeenten, verhuurders en belastingdienst, terwijl de directe contacten met deze toeleveranciers juist verminderd waren. Er was onvoldoende aandacht voor relatiebeheer, voor de kwaliteit van afspraken om een goede toelevering te verzekeren en voor het belang van proefdraaien. Onder tijdsdruk werd afgezien van een proef om voorafgaand aan het tijdvak 2002/2003 samen met de belastingdienst proef te draaien.

De eerste twee fasen waren vormgegeven vanuit de projectorganisatie. Er was relatief weinig interactie met de lijnorganisatie nodig om de eerste twee fasen af te ronden. In de derde fase echter kwam de verantwoordelijkheid bij de lijnorganisatie te liggen. De voor kennisoverdracht noodzakelijke interactie met de projectorganisatie was echter zeer beperkt. Het management was vooral bezig met het beheersen van het (hectische) primaire productieproces. Er was geen kennisoverdracht vanuit de projectorganisatie naar de medewerkers die het systeem uiteindelijk zouden gaan gebruiken.

Dat wreekte zich des te meer omdat IBS had besloten, weer onder tijdsdruk, de bouw van een systeemmodule managementinformatie uit te stellen tot het volgende tijdvak. De benodigde informatie moest daarom handmatig vergaard worden. Interpretatiekaders ontbraken, evenals een onderliggend informatieplan.

Het hogere management – de directie – was nauwelijks betrokken. Vrijwel alle belangrijke besluiten werden genomen door het managementteam van de uitvoeringsorganisatie. Hierdoor ontbrak het de directie aan een betrouwbaar beeld van de opbrengsten en risico's van EOS en van de aannames die het eerstelijnsmanagement hanteerde. Het projectbureau reageerde door een draaiboek van initiële en structurele activiteiten in het nieuwe proces op te stellen, met wie waarvoor verantwoordelijk was. Het draaiboek maakte duidelijk dat

de lijnorganisatie de hoofdverantwoordelijke was. Dat het projectbureau het initiatief nam tot de ontwikkeling van een draaiboek, leidde bij het eerstelijnsmanagement tot de indruk dat het projectbureau verantwoordelijkheid nam.

Een complicatie was de parallelle wijziging van wetgeving door de Tweede Kamer. Bij de invoering van EOS en de daarmee gepaard gaande wijziging van de wetgeving besloot de Kamer aanvragers te compenseren voor de negatieve gevolgen via de belastingwetgeving. Doordat afgezien was van een gezamenlijke proef met de belastingdienst, waren de benodigde systeemaanpassingen niet tijdig afgerond.

1.2 Zwevende runderen

HIS is geen uitzondering. In ruwweg dezelfde periode deden zich vergelijkbare problemen voor bij het agentschap van het ministerie van LNV, LASER.

Op 26 augustus 1998 werd bij een rund in Vriescheloo BSE geconstateerd. Volgens staand beleid speurde de AID via het Identificatie- en Registratiesysteem (I&R) de moeder en nakomelingen van het BSE-rund op. Slechts met veel moeite kon de meest recente verblijfplaats achterhaald worden. Hierbij moest worden teruggevallen op de administraties van de bestrooken veehouders. Het I&R-systeem bleek lek, terwijl het management van LASER tot op dat moment aannam dat het systeem zeer betrouwbaar was.

Naar aanleiding hiervan werd de beheerder van het I&R-systeem, de Stichting Gezondheidsdienst voor Dieren, gevraagd na te gaan in hoeverre rundveehouders verplaatsing en verkoop melden. Uit een selectieve controle van de SGD was gebleken dat op 56% van de gecontroleerde bedrijven onvolkomenheden voorkwamen. De aan- en afmelddiscipline liet bij een aanzienlijk deel van de gebruikers te wensen over. Het grootste lek zat aan het eind van de ketens: dieren die worden afgevoerd naar een andere bestemming dan een rundveehouderij. Er was sprake van een onbekend maar groot aantal 'zwevende runderen'.

Bij nader onderzoek naar de geconstateerde onvolkomenheden van het I&R-systeem bleek dat de oorzaken vooral lagen in het onvoldoende naleven van de voorschriften voor gebruikers van het systeem: veehandelaren, slachthuizen en rundveehouders. De gebrekkige naleving was al eerder in 1997 aan de orde gesteld in technische discussies tussen de beheerder van het systeem, de Stichting Gezondheidsdienst voor Dieren (SGD), publiek-rechtelijke organisaties als het Productschap Vee en Vlees (PVV), belangenorganisaties als de Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO) en ambtelijke vertegenwoordigers van de controlerende diensten. In een korte onderzoeksnotitie had de SGD de problemen in kaart gebracht. De departementsleiding was hiervan niet op de hoogte.

De departementsleiding werd opnieuw gealarmeerd toen begin januari 1999 duidelijk werd dat de Algemene Inspectie Dienst (AID) al in april 1998 het departement had geïnformeerd dat de dienst steeds vaker signalen ontving over de onbetrouwbaarheid van het I&R-systeem. De AID had een aantal zaken in concreet onderzoek en overwoog een groot-

schalig fraudeonderzoek te starten naar aanleiding van de berichtgeving. Parallel trad de dienst in overleg met de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties, om op korte termijn noodmaatregelen door te voeren.

In april 1999 werden in een gerechtelijke procedure om inzage in het dossier alle op I&R betrekking hebbende openbare stukken opgeëist. Toen bleek dat er in een lange reeks van jaren door verschillende partijen systematisch signalen waren afgegeven dat het I&R-systeem lek was. Deze signalen waren alleen op technisch niveau besproken, zonder dat er beleidsmatige consequenties aan werden verbonden en zonder dat de beleidsstaf van het departement hierover was geïnformeerd.

De Kamer voerde hierover een algemeen overleg op 28 april 1999. De Kamer verzocht de bewindspersoon een overzicht te geven van alle op het ministerie van LNV aanwezige stukken over het I&R-systeem én van de Kamerstukken die op dit onderwerp betrekking hadden. Deze inventarisatie leverde 354 documenten op over problemen met betrekking tot het I&R-systeem tussen 1991 en 8 oktober 1998, de datum waarop de bewindspersoon de Kamer voor het eerst informeerde over de problemen met I&R.

De minister stuurde de archiefdocumenten zelf niet mee, maar legde ze in verband met het grote aantal en de vertrouwelijkheid alleen voor leden van de Tweede Kamer ter inzage op het departement. Daarmee is zonder gerechtelijke procedure niet na te gaan wat de exacte inhoud is. Ernstig is dat niet. In het kader van dit onderzoek is bij LASER voor de periode 1997-1998 indringend onderzocht hoe de koppeling tussen registraties en uitvoering werkt. Wat in de index van de inventarisatie opvalt, is het grote aantal auteurs en vindplaatsen: twee directies van het moederdepartement, de Rijksdienst Vee en Vlees, de AID, de product- en bedrijfsschappen. Dat I&R gebrekkig functioneerde bleek algemeen bekend. Veel van de notities zijn ook in gezamenlijke bijeenkomsten aan de orde geweest. Van het gezamenlijk trekken van lessen, en van een beleidsmatige vertaling daarvan, was echter geen sprake.

Evaluatie

Deze case toont hoe informatisering soms risico's en beperkingen versluiert. De samenhang tussen private en publieke diensten was groot, net als de wederzijdse afhankelijkheid, maar deze afhankelijkheid ging niet gepaard met vergroot bewustzijn van risico's of discussies over risicobeheersing. Vroegtijdige signalen waren systematisch genegeerd, oplossingen zoveel mogelijk operationeel gericht, strategische heroverweging uit de weg gegaan. Zelfs tussen agentschappen van één en hetzelfde departement bleek communicatie beperkt tot incidenten en werden voornemens om gezamenlijk op te trekken door de waan van de dag op de lange baan geschoven. Ook hier werd het departement pas geïnformeerd toen het te laat was.

De plicht tot aan- en afmelding van runderen in het I&R-systeem beperkte zich tot 1993 tot de rundveebedrijven. Vanaf 1993 werd ze ook voor andere schakels in de bedrijfskolom verplicht gesteld, maar slechts mondjesmaat ook daadwerkelijk ingevuld. Twee grote slachterijen wachtten tot in 1995 voordat automatisch werd afgemeld. Eén slachterij ging

pas in 1997, na een gerechtelijke procedure, gedwongen over tot het automatisch afmelden van geslachte dieren bij het I&R-systeem.

Volgens intern onderzoek beseftte geen van de betrokkenen wat de politiek-bestuurlijke consequenties van de onvolkomenheden waren. De discussie was erop gericht om het bestaande systeem te vervolmaken, niet om de risico's te beheersen – met als eventuele consequentie een geheel ander systeem, centraal beheerd door de overheid. Het feit dat I&R bij een eventuele uitbraak van dierziekten onvoldoende houvast zou bieden, was tot aan de uitbraak van BSE nooit als zodanig aan de orde gesteld.

Het I&R-systeem is een hoeksteen in grote uitvoeringsprocessen. Bij het proces van identificatie en melding zijn veel actoren betrokken. De I&R-regelgeving was op grond van de Gezondheids- en Welzijnswet voor dieren in medebewind overgedragen aan het Productschap voor Vee en Vlees (PVV) en het Bedrijfschap voor de Handel in Vee (BHV). Deze waren, binnen de door het departement gestelde kaders, eerstverantwoordelijk voor de uitwerking van de regelgeving en de uitvoering.

Bij de opbouw van het systeem is gekozen voor draagvlak en consensus met de brancheorganisaties. De operationele verantwoordelijkheid berust bij de privaatrechtelijke SGD. Het boerenbedrijfsleven – de belangenorganisaties – beschouwt zichzelf als partij die (mede) zeggenschap heeft over I&R. Ook voor boeren geldt dat veel van de I&R-taken berusten bij rundveebedrijven en het is voor hen ook een omvangrijk proces. Jaarlijks worden meer dan elf miljoen meldingen verwerkt: geboorte, dood, aanvoer, afvoer, import, export en slacht.

Bij een dergelijke complexiteit en een gebrek aan overzicht hangt het functioneren van het proces van identificatie en melding sterk af van de discipline van de gebruikers en de structuur van de sector. Zeker rond de aanhoudperiodes, als het aantal dierbewegingen groot is, maakt het grote aantal aan- en afmeldingen in korte tijd én over veel schakels het systeem kwetsbaar.

Uit een audit die begin 1999 is uitgevoerd, bleek dat er problemen lagen bij:

- de registratie van import: tot eind 1998 konden oormerken van buitenlandse runderen niet direct in de centrale systemen worden geregistreerd;
- incorrecte slachtmeldingen: mede als gevolg van het probleem van de buitenlandse oormerken is een groot aantal slachtmeldingen incorrect;
- te late meldingen: door veehouders en handel worden in een groot aantal gevallen de meldingen niet binnen de verplichte termijn gedaan;
- ontbrekende meldingen: destructiebedrijven zijn op grond van EU-regelgeving niet verplicht om te melden;
- de organisatorische controle: de SGD controleert de meldingen van veehouders, maar alleen met steekproeven. Voor de andere actoren als slachterijen, handelaren en import-exportbedrijven, vindt de controle niet of slechts gedeeltelijk plaats.

Naar aanleiding van dit onderzoek werden voor de korte termijn maatregelen getroffen

zoals ‘dubbel melden’, het aansluiten van de destructiebedrijven en het aanscherpen van de fysieke controles. Voor de langere termijn is besloten een nieuw centraal online-I&R systeem te ontwikkelen dat direct door het departement beheerd zal worden. LNV gaat hiermee een traject in dat veel lijkt op EOS: het uit het proces knippen van intermediairs als de SGD en het leggen van de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van brongegevens bij de gebruikers, met als doel online te kunnen controleren en veel eerder te kunnen beschikken.

1.3 Informatisering en leren van uitvoering

Dierregistratie en huursubsidie halen zelden de media. Het zijn lopende uitvoeringsprocessen waarin jaarlijks, veelal geruisloos, miljoenen mutaties plaatsvinden, beslissingen worden verstuurd en subsidies worden toegekend. Dit soort massale uitvoeringsprocessen haalt alleen de journaals als er sprake is van grote problemen, bijvoorbeeld als burgers massaal in hun belang getroffen worden, of als er politiek-bestuurlijke risico's ontstaan die niemand voor zijn rekening wil nemen.

Veel van dit soort uitvoeringsprocessen zijn de afgelopen jaren in verregaande mate geautomatiseerd. Er is nauwelijks nog een beleidsterrein waarop de administratie en uitvoering niet gereorganiseerd is rond centrale registratiesystemen. De gezondheidszorg is gekoppeld aan het centrale dossier; het wegverkeer is gekoppeld aan het Centraal Justitieel Incassobureau; de kinderopvang en vroegschoolse educatie zijn gekoppeld aan het kindvolgstelsel; de bouwvoorschriften zijn gekoppeld aan de Basisregistratie Gebouwen. Op alle terreinen van overheidszorg is de afgelopen jaren geïnvesteerd in koppeling van registratiesystemen en geautomatiseerde uitvoeringssystemen. Toch komen deze zelden in het nieuws.

Moderne informatietechnologie heeft het openbaar bestuur in korte tijd sterk veranderd. Traditionele bureaucratische uitvoeringsorganisaties zijn, met behulp van informatiesystemen, getransformeerd tot *infocratieën*: kleine, krachtige uitvoeringsorganisaties waarin door koppeling van databases en geïntegreerde afhandelings- en controlesystemen de uitvoering van wet- en regelgeving tot in details beheerst wordt (Zuurmond 1994). Operationele handelingsvrijheid van uitvoerende ambtenaren is volledig gedisciplineerd, zo lijkt het (Zouridis 2000).

Die perfectie lijkt een prijs te hebben, in ieder geval in de ontwikkeling van afhandelingsystemen. De juridische logica van de sociale rechtsstaat laat zich niet gemakkelijk verenigen met die van de hiërarchische ontwikkeling van informatiesystemen. In het bestuursrecht krijgt de wet eerst betekenis in het individuele geval (Franken 1993, Snellen 1993). Bij de ontwikkeling van uitvoeringssystemen komen juridische en systeemtechnische redeneringen met elkaar in botsing, waarbij de systeemtechnische het wint. Steeds vaker is het systeem leidend, de wet volgt (Schokker 1996).

Een juridische redenering omvat niet alleen deductieve, maar ook inductieve elemen-

ten. Beleidsdoelstellingen moeten worden nagestreefd met inachtneming van regels van geschreven en ongeschreven recht die de positie van de burger waarborgen (De Haan, Drupsteen, Fernhout 2001: 42-43). Wettelijke regels krijgen betekenis in het individuele geval: de uitoefening van wettelijke bevoegdheden die leidt tot een bestuurshandeling, een beschikking.

In dit proces van interpretatie worden individuele, bijzondere omstandigheden en de regel geïnterpreteerd in elkaars licht. Voor de organisatie van de uitvoering betekent dit dat tussen management en uitvoerders een wereld van verschil bestaat. Het is fundamenteel onmogelijk dat zij wederzijds volledig en adequaat begrip hebben voor elkaars wereld. Auteurs als Dunsire (1978) trekken hieruit de conclusie dat het voor publieke organisaties wezenlijk is dat er tussen boven- en ondergeschikte *vertrouwen* bestaat. Anderen, als Jay White (1990), omschrijven het wezen van het administratieve proces als *critical reasoning*. *Critical reasoning* is een normatieve dialoog over de verhouding tussen waarden, over de interpretatie van de regel in het licht van het individuele geval, zonder dat de uitkomst op voorhand gegeven is. White acht *critical reasoning* kenmerkend voor publieke organisaties.

Systeemontwikkeling is juist een deductief proces (Schokker 1996). Bij het ontwerpen van systemen wordt een eenduidige hiërarchische rangorde bepaald tussen de verschillende normen. De vaak gelijktijdige ontwikkeling van informatiesystemen en wet- en regelgeving is een gecompliceerd proces. In dit proces komen juridische en technische rationaliteit veelvuldig met elkaar in aanvaring. Schokker beschrijft die confrontatie prachtig in zijn analyse van de wordingsgeschiedenis van systemen als de Gemeenschappelijke Basisadministratie en de leeftijdstabellen in de huursubsidiewetgeving.

Over de botsing tussen juridische logica en informatietechnische logica 'in het gebruik' is veel minder bekend (Danziger en Andersen 2002). Algemeen wordt aangenomen dat 'niet-dominante normatieken' zoals Zuurmond (1994) ze noemt, stelsels van normen en codes die afwijken van de normen zoals die in informatiesystemen zijn ingebouwd, na verloop van tijd steeds meer verdwijnen. Zuurmond laat in zijn grondige vergelijkende analyse van informatiseringsprocessen in elf verschillende uitvoeringsorganisaties zien hoe het management van uitvoeringsorganisaties erin slaagt, via het informatiesysteem, steeds meer controle over het uitvoeringsproces te krijgen. De traditionele *street-level* bureaucratie verdwijnt, en met haar verschijnselen als *labeling* en het hanteren van professionele normen bij strijd tussen wettelijke regels, organisatorische condities en situationele randvoorwaarden (Van der Veen 1990). Niet alleen de uitvoerders, maar ook de cliënten van een organisatie zijn onderworpen aan dit disciplineringsproces, een hypothese die later verschillende malen bevestigd is (Zeef 1993; Zuurmond 1994; Zouridis 2000). Het aantal 'klantcontacten' neemt af met het streven naar vermindering van het aantal 'authentieke bronnen'. Koppeling van gegevens leidt tot systemen die steeds meer zelfreferentieel zijn (Bekkers 1998).

1.4 Vraagstelling

Wat betekent automatisering en de inzet van informatietechnologie voor de mate waarin organisaties (in staat zijn te) leren van de uitvoering? Aanleidingen tot leren zijn er vele. Intern: notities, overleggen tussen collega's van aanpalende afdelingen, onderzoeken. Extern: brieven of telefoontjes van burgers, formele bezwaar- en beroepschriften, rechterlijke uitspraken, rapportages van de ombudsman, parlementaire onderzoeken. Regulier: voorjaarsnota's, managementrapportages, foutmeldingen van een applicatie, Rekenkameronderzoeken. Irregulier: onderzoeken door een accountantsdienst, formele evaluaties, de invoering van nieuwe wet- en regelgeving.

Ik werp de vraag op omdat het contrast in de literatuur tussen beide stromingen zo scherp is. Literatuur over informatisering, over de infocratie, over perfectionering en disciplineren, over het verdwijnen van de *street-level bureaucrat*, de opkomst van de informatieraffinaderij. En daartegenover, een nieuwe generatie uitvoeringstudies, onderzoeken naar de kracht van publieke uitvoeringsorganisaties in het informatietijdperk, het wezen van de moderniteit en de maatschappelijke rol van de publieke sector (zie bijvoorbeeld Paul du Gay, 2000).

Ik werp de vraag op omdat de oogst van 20 jaar empirische studie zo tweeslachtig is (vergelijk Peled 2001). Er is in empirische onderzoeken naar de gevolgen van informatisering een tweedeling te maken. Tussen enerzijds studies die wijzen op een 'slimmere' uitvoering, en anderzijds onderzoeken die juist het tegendeel signaleren. Wel slimmer, op de vooraf geprogrammeerde dimensies, maar niet wijzer, als het gaat om anticipatie van en reactie op onverwachte verstoringen.

De beantwoording van dit soort vragen vereist een systematische en precieze vergelijkende analyse van uitvoeringsprocessen. Een analyse, waarin helder is wat onder informatisering verstaan wordt en waarin duidelijk gemaakt is wat met leren van uitvoering bedoeld wordt. Een empirische analyse, waarin de volle complexiteit en verwevenheid van mens en machine, van technologie, organisatie en regelgeving, van institutie en individu wordt beschouwd. Meerjarig, niet op geïsoleerde momenten.

Een studie die zijn vertrekpunt heeft bij dat wat publieke organisaties als meest tasbaar resultaat produceren: de beschikking, een geïndividualiseerd besluit, op grond van wet- en regelgeving, als 'ticket' tot subsidies, uitkeringen, vergunningen, prestaties, en alles wat publieke uitvoeringsorganisaties kunnen produceren. Beschikkingverlening is een fundamenteel kenmerk van de sociale rechtsstaat. Jaarlijks verstrekken rijk, gemeenten en provincies tientallen miljoenen beschikkingen. De vlucht die beschikkingverlening heeft genomen, is het spiegelbeeld van de ambitie die de overheid opgedrongen wordt: garantie van niet alleen de traditionele grondrechten, maar ook de sociale grondrechten van haar burgers.

Ik kom tot één onderzoeksvraag:

Welk verband bestaat er tussen het automatiseren van beschikkingverlening en het leren van uitvoering door publieke rijksuitvoeringsorganisaties?

Om de weg te bepalen waarlangs deze vraag beantwoord kan worden licht ik de vraag langs twee wegen toe:

- theoretisch, met een verkenning van de relatie tussen automatiseren van beschikkingverlening en het leren van uitvoering;
- maatschappelijk, aan de hand van een korte historische schets van de relatie tussen informatisering en leren van beschikkingverlening in de praktijk zoals ik die zelf heb meegemaakt.

Op basis van die beide verkenningen richt ik in de slotparagraaf deze studie nader in.

1.5 Informatisering en leren van uitvoering bestudeerd

Ik start mijn schets van de theoretische achtergrond van de onderzoeksvraag bij drie Nederlandse publicaties:

- de bijdragen van Snellen respectievelijk Franken aan het VAR-preadvies (1993);
- de dissertatie van Zouridis (2000) over beschikken en automatiseren.

Dit wil niet zeggen dat verder niet lezenswaardigs is gepubliceerd over dit onderwerp in de afgelopen tien jaar, of dat het uitsluitend een Nederlands debat betreft. Danziger en Andersen hebben in 2002 een uitmuntende bibliografie gepubliceerd, inclusief thematische ordening van internationale publicaties op dit terrein. Drie tijdschriften lopen voorop in de interesse voor informatisering: *Administration Science Quarterly*, *American Political Science Review* en *Public Administration Review*. Andere bijdragen komen uit de Verenigde Staten, van Danziger, Kraemer en Kling. Uit het Verenigd Koninkrijk, van Bellamy, Taylor, Pratchett. Uit Israël, van auteurs als Vigoda. En uit Scandinavië, van Danziger, Andersen, Ingelstam, Palmlund, Hoff en Stormgaard.

In het overzicht van Danziger en Andersen vallen twee zaken op. In de eerste plaats zijn in de toonaangevende internationale bestuurskundige tijdschriften tussen 1986 en 2000 slechts drie artikelen over informatietechnologie verschenen. In totaal zijn in de gehele periode 49 artikelen over informatisering in de publieke sector gepubliceerd. Daarvan verschenen er zestien in een gespecialiseerd tijdschrift, *Information Infrastructure and Policy* (voorheen *Informatization and the Public Sector*), met een Nederlandse kernredactie en een groot aantal Nederlandse auteurs. Ook in de voorbeelden van onderzoek die zij geven, overheerst het Nederlandse onderzoek. Hetzelfde beeld laat een analyse van het aantal boeken en bundels dat de afgelopen jaren verschenen is zien. De onderzoeksgroep rond Snellen, Frissen en Van de Donk is de kern van een internationaal netwerk dat de afgelopen twintig jaar systematisch een onderzoeksterrein heeft ontgonnen. Nederlandse auteurs, zo lijkt het, domineren op dit terrein.

In de tweede plaats richt bijna de helft van de artikelen zich op het thema beheersing door de bestuurlijke organisatie van haar omgeving. Bijna al deze publicaties rapporteren positieve effecten van het gebruik van informatietechnologie op het vermogen van publieke sector: op de kwaliteit van informatie die gebruikt wordt, op de doelmatigheid, op de effectiviteit van sturing. Daarnaast is over twee andere thema's een *body of literature* ontstaan:

- het effect van het gebruik van informatietechnologie op interacties tussen burgers en uitvoeringsorganisaties en uitvoeringsorganisaties onderling;
- de waarden die in publieke organisaties hoog gehouden worden.

Dit onderzoek laat een veel minder eenduidig beeld zien. Van deze studies rapporteert 65% respectievelijk 56% positieve effecten, 20% respectievelijk 44% negatieve aspecten. Vooral deze laatste 44% valt op. Ze wordt veroorzaakt door publicaties over de negatieve effecten van informatisering op de bescherming van de private sfeer van het individu. Het gaat hier dan vooral om de gevolgen van de koppeling van informatiesystemen. De negatieve conclusies over informatietechnologie en interacties hebben vooral betrekking op de relatie tussen bestuur en burger: de aandacht voor het individuele geval in zowel primaire besluitvorming als bezwaar en beroep (en buitenlandse tegenhangers).

Danziger en Andersen concluderen dat:

"The clearest positive impacts generated by IT on public administration are in the areas of efficiency and productivity of government performance, in both internal operations and service functions..... The most prevalent negative impacts from IT are reported in such areas as citizens' private and legal spheres, citizens' interactions with government, and public employees work environment and power relationships" (Danziger, Andersen 2002: 617)

Omdat precies deze thema's centraal staan in het preadvies dat de Vereniging van Administratief Recht (VAR) in 1993 uitgaf over 'beschikken en automatiseren' en het werk van Zouridis, beperk ik mij op deze plaats tot deze drie auteurs: Franken, Snellen en Zouridis. Bij de ontwikkeling van het theoretisch kader ga ik uiteraard meer in detail in op de literatuur.

Tien jaar onderzoek

Franken volgt in zijn bijdrage aan het preadvies primair een juridische, normatieve redenering: hoe ver mag automatisering van besluitvorming in het openbaar bestuur gaan, en waar liggen de grenzen op grond van eisen van democratie en rechtstatelijkheid (Franken 1993: 14). Franken constateert in zijn verkenning een 'afname van ambiguïteit van beslisregels, een beduidende efficiencyverhoging..... een verminderde mogelijkheid tot individualisering en controle (1993: 44)'. Met efficiencyverhoging doelt hij op het hergebruik van informatie, controle door het management op uitvoering van het proces en de impact van vakinhoudelijke expertise binnen de organisatie op het uitvoeringsproces – op beheersing. De conclusie over individualisering heeft betrekking op de mate waarin in het proces rekening gehouden kan worden met specifieke omstandigheden van de aanvrager: niet alleen bij de besluitvorming, maar ook in het opstellen van besluiten. De (her)kenbaarheid van besluiten neemt af, net als de mate waarin, op grond van de tekst van een besluit, nagegaan kan worden wat precies de afweging is geweest ('controle'). Franken pleit er op grond van zijn verkenning voor juristen te betrekken bij de inrichting van uitvoeringsprocessen (1993: 45).

Snellen (1993: 71-80) onderscheidt in zijn bijdrage over het automatiseren van beschikkingverlening vier dimensies waarop informatisering consequenties heeft:

- het proces van beschikkingverlening;
- het bereik van automatisering;
- de beoordeling;
- de verantwoording.

Informatietechnologie neemt volgens Snellen steeds meer delen van het besluitvormingsproces over. Bureaucratische functiescheidingen verdwijnen, integrale gevalshandeling door een enkele ambtenaar ligt binnen handbereik. In beginsel leidt automatisering tot meer tijd voor de burger – tenzij de efficiency-winst wordt wegbezuinigd. De mogelijkheden voor de burger om te voorzien hoe besluiten tot stand zijn gekomen, nemen navenant af. Bovendien dreigt het gevaar dat de positie van de burger tegenover de overheid verzwakt. De overheid gaat steeds meer op de eigen gegevensbanken af bij het geven van beschikkingen en laat steeds minder ruimte voor alternatieve combinaties van gegevens.

Andere hypothesen van Snellen betreffen het bereik van automatisering. Naarmate een geautomatiseerd systeem meer centraal komt te staan en steeds meer delen van het besluitvormingsproces via systemen verlopen, nemen de mogelijkheden om het uitvoeringsproces te beheersen toe. Over de dimensie 'beoordeling' stelt Snellen dat systemen versluieren welke vrijheid bestuursorganen hebben. Door in de systemen naast wettelijke regels ook beleidsregels, organisatorische routines en professionele inzichten op te nemen, wordt het recht 'gefixeerd'. Het gebruik van standaardmotiveringen, waarin de deskundigheid en de juridische ervaring van de bureaucratie wordt geconcentreerd, maakt beschikkingen onaantastbaar. Waar rechtmatigheid procedureel wordt gedefinieerd en de uitvoeringsorganisatie via de afhandelingsystemen perfecte controle heeft over dat uitvoeringsproces, raakt de overheid immuun voor externe beïnvloeding of controle.

Beide analyses zijn verkenningen, tentatieve analyses op grond van een klein aantal empirische studies. De trends die Franken en Snellen beschrijven – duidelijker beslisregels, een grotere invloed van beleidsexperts op de uitvoering, verminderde individualisering en verminderde transparantie – zijn gesteld in de vorm van hypothesen. Snellen geeft daarom expliciet aan dat "empirisch onderzoek nodig is om deze veronderstellingen te toetsen" (1993: 79).

Zeven jaar na dato publiceert Zouridis zijn proefschrift (2000), een onderzoek naar de relatie tussen het gebruik van ICT in beschikkingsprocessen, de ontwikkeling van wetgeving en de inrichting van uitvoeringsorganisaties (2000: 16). De onderzoeksagenda is dan opnieuw bepaald (vergelijk WRR 1998). Zouridis neemt Snellen's handschoen ("verricht empirisch onderzoek") op. Met een theoretisch kader waarin hij het bestuursrecht, de organisatietheorie en informatietechnologische benaderingen integreert, onderzoekt hij recente ontwikkelingen in twee cases: de Informatie Beheer Groep en het Centraal Justitieel Incassobureau. Informatisering blijkt over de gehele linie te leiden tot het verdwijnen van arbeidsdeling en het terugdringen van menselijke bemoeienis. De investe-

ring in systemen vereist dat grote aantallen cases worden behandeld. Regelingen worden daarom geïntegreerd, de uitvoering opgeschaald, deelprocessen gecentraliseerd. Omdat juridische beoordeling niet geautomatiseerd kan worden, wordt ze simpelweg vervangen door een administratief-technische afhandeling.

De beheersing van het primair proces neemt hierdoor toe. Medewerkers verrichten steeds minder activiteiten in het productieproces, machines steeds meer. Een volledig automatisch, zichzelf voedend proces ontstaat. Dat proces duidt Zouridis aan als de ‘informatieraffinaderij’. In die organisatie houdt slechts een klein groepje expert-uitvoerders zich bezig met de beoordeling van ‘moeilijke gevallen’. Schaalvergroting en verdere integratie doet de rest. Uiteindelijk blijft slechts een select aantal beleidsterrein-overstijgende ‘informatieraffinaderijen’ over (Zouridis 2000: 311).

Over de relatie tussen informatisering en wetgeving constateert Zouridis dat informatisering gepaard gaat met instrumentalisering van de wetgeving. De wet wordt eenduidiger, elementen van individuele beoordeling worden eruit verwijderd en het algoritme van het systeem wordt direct afgebeeld in de wet (Zouridis 2000: 305). Beleidsdoelstellingen worden met een grote mate van perfectie verankerd in wet- regelgeving. De wet wordt een instrument van “economische en politieke opportuniteit” (Zouridis 2000: 314). De zelfreferentiële uitvoeringsorganisatie, immuun voor beroepen, klachten en bezwaren, ligt binnen handbereik. De beschikking, waarbij het oordeel afhankelijk is van specifieke omstandigheden, wordt vervangen voor een meer gestandaardiseerd oordeel dat via de toepassing van parameters tot stand komt. (Zouridis 2000: 304)

De studie van Zouridis roept een aantal vragen op. Allereerst: wat is de status van wettelijke regels in ‘informatieraffinaderijen’? Functiescheiding, een leidend inrichtingsprincipe voor bureaucratische organisaties, verdwijnt (vergelijk Weggeman 1997). Het regelgeleide karakter van de uitvoering wordt echter alleen maar sterker (Zouridis 2000: 307). Het gaat hier om een versterking op de instrumentele dimensie van regels: wet- en regelgeving als beleidsinstrument. Deze tendens is ook in de wet- en regelgeving te constateren (De Haan, Drupsteen, Fernhout 2001: 36-42).

In zijn beschrijving van de ‘informatieraffinaderij’ gaat Zouridis nauwgezet in op het verdwijnen van het onderscheid tussen strategische top en technostructuur. Hij rept nauwelijks over die functies die voor het leren van en over uitvoering van belang zijn: de functies aan de buitenkant van de organisatie, de poortwachters, zij die informatie classificeren. Hij constateert dat de uitvoering hoofdzakelijk is geconcentreerd in de functies rondom het systeem. De ‘systeemcontrollers’ richten zich primair op het proces: de efficiëntie van het proces, de sturing van de productie en het onderhoud van de systemen” (Zouridis 2000: 309). Wie richt zich op de inhoud? Of verdwijnt die ook? Of, zoals Zouridis het zelf zegt:

“Worden burgers daarmee niet in een passieve rol gedwongen? In hoeverre beschikken burgers nog over een eigen van de staat afgebakende sfeer om bijvoorbeeld naar eigen inzicht van uitkeringen gebruik te maken?” (Zouridis 2000: 311).

Een andere vraag: leidt automatisering onvermijdelijk tot instrumentalisering? Zouridis constateert dat informatisering op sommige dimensies leidt tot versterking van vele instrumentele én waarborg-elementen van het bestuursrecht:

- de mate waarin de wet wordt toegepast (wetmatigheid);
- de formele duidelijkheid over de rechtspositie;
- de voorspelbaarheid van het bestuurshandelen;
- de formele kenbaarheid van de wet.

Voor andere, meer materiële, elementen gaat die versterking niet op. De grotere kenbaarheid van het recht (in de vorm van 'bijsluiters') blijft beperkt tot de formele kenbaarheid. Materieel neemt de '(her)kenbaarheid' af doordat individuele omstandigheden steeds minder worden meegewogen. De wijze waarop hardheidsclausules worden toegepast wordt onzichtbaar (Zouridis 2000: 313). Formeel wordt het waarborgkarakter versterkt. In materiële zin is er sprake van een uitholling. Hoe transparant, bijvoorbeeld, is een algoritme in een geautomatiseerd systeem (Zouridis 2000: 315)?

Een fundamentele vraag, één die aansluit bij mijn interesse voor de relatie tussen informatisering en het leren van uitvoering, is hoe de rechtsontwikkeling door geautomatiseerde uitvoering wordt beïnvloed (Zouridis 2000: 316). Bottom-up rechtsvorming, oordeelsvinding, is een essentieel element in ons rechtssysteem. Daarmee blijft het recht in overeenstemming met de maatschappelijke situatie waarin ze wordt toegepast en houdt het betekenis. Sluit geautomatiseerde uitvoering rechtsvorming van onderop uit?

Volgens Zouridis (Zouridis 2000: 316) is hiervan nog geen sprake:

“Signalen van burgers kunnen leiden tot een individuele beoordeling waarbij ook de normen zelf ter discussie kunnen worden gesteld. Het 80/20-principe (verhouding tussen standaard en bijzondere gevallen FJ) is momenteel nog steeds van toepassing, hoewel de verhouding geleidelijk verandert. Steeds meer zaken worden immers geautomatiseerd afgehandeld”.

Dat leidt tot de vraag: hoe kan het leren van uitvoering in een geautomatiseerde context, bottom-up, anders vormgegeven worden? Zijn er eigentijdse waarborgen te vinden?

Op het niveau van de individuele zaak komt Zouridis uit bij het standaard opnemen van een hardheidsclausule in wetten die geautomatiseerd worden uitgevoerd (Zouridis 2000: 316). Hij constateert tegelijk dat deze oplossing, in lijn met de eerdere conclusie dat informatisering in geval van een hardheidsclausule juist leidt tot versluiting, geen oplossing biedt voor het arrangement als geheel, voor het borgen van leren (Zouridis 2000: 317). Andere oplossingen komen niet in beeld, anders dan de constatering dat expertise op dit terrein nauwelijks voorhanden is. De vraag blijft daarmee: hoe kan het leren van uitvoering in een geautomatiseerde context geborgd worden?

Na 2000 wordt het stil op dit onderzoeksterrein. Deels komt dat doordat de informatiehype voorbij is. Informatisering en automatisering is een normaal onderdeel geworden van uitvoeringsorganisaties. Volgens Lenk (1998) verflauwt daarmee de politieke en wetenschap-

pelijke interesse voor informatisering: alles wat deel is van de reguliere administratieve primaire processen wordt minder interessant gevonden. Een tweede verklaring is wetenschapssociologisch van aard. De onderzoeksschool rond Frissen, Snellen, Zuurmond, en in het buitenland, Taylor, Bellamy en Danziger heeft in de 15 jaar van haar bestaan grote successen geboekt. Inmiddels echter is veel uitgezocht, zijn de conclusies van het onderzoek eenduidig, en zijn velen toe aan een nieuwe uitdaging. De onderzoeksschool valt uiteen, velen vinden nieuwe uitdagingen, anderen nemen afscheid van de wetenschap.

De vraag is of dat verflauwen van het enthousiasme terecht is. De vragen die Zouridis (2000) opwerpt zijn fundamenteel en vereisen nader onderzoek. Parallel neemt op andere terreinen – de antropologie, de pedagogiek, de bedrijfskunde – de interesse voor informatisering en het leren in publieke organisaties toe. Wenger, van huis uit pedagoog, introduceert in zijn baanbrekende studie over 'Communities of practice' (1998) het concept 'praktijk' en maakt daarmee de inzichten die in de pedagogiek zijn ontwikkeld over leren toegankelijk voor organisatiekundigen. Zijn invulling van het begrip sluit bovendien haarfijn aan bij de toenemende aandacht in de politicologie en de bestuurswetenschappen voor 'administrative values', 'critical reasoning', discourse-analyse en fundamentele waarden. Na vele jaren van 'bureaucratbashing' is *New Public Management* in Lane's (2001) studie naar het contract als nieuw model in de publieke sector geëvolueerd tot een krachtig alternatief voor het bureaucratische ideaaltipe. De diepgang in het debat neemt toe. Du Gay publiceert in 2000 *In Praise of bureaucracy*, elders zijn wetenschappers als Rohr (1998), Hood (1998) en Bardach (bijvoorbeeld 1998) bezig met een herwaardering van de publieke dienst.

Het lijkt erop dat de studie naar informatisering en uitvoering opnieuw vruchtbaar geworden is, ditmaal vanuit het perspectief van leren en verbonden met operationele leerprocessen. De vragen die Zouridis opwerpt, zijn meer dan ooit actueel. Maatschappelijk is er alle reden om precies te analyseren hoe informatisering het leervermogen raakt. In alle beleidssectoren zijn de afgelopen jaren systemen gekoppeld en is de automatiseringsgraad toegenomen.

Tegelijk, en deels daardoor, is de Nederlandse overheid in de eerste jaren van de nieuwe eeuw opgeschud door meerdere tragisch verlopen 'I-crises' of 'digitale fiasco's'. In de gezondheidszorg wil de uitwisseling en het delen van patiëntinformatie maar niet van de grond komen. Bij incidenten rond ter-beschikking-gestelden blijken de cliëntvolgsystemen van politie en justitie nog onvoldoende op elkaar aangesloten. Hulpdiensten worstelen intussen met de invoering van het systeem C2000 en de veiligheidsregio's krijgen de integratie maar niet goed op gang. In de jeugdzorg blijken essentiële schakels tussen scholen, artsen en zorg(instellingen) niet goed te functioneren. De veterinaire crises tonen aan hoe lek de dierregistratiesystemen zijn. De belastingdienst kampt met permanente achterstanden en verstoringen sinds de overname van de Huursubsidie- en Zorgtoeslagen en geeft begin 2008 zelfs aan niet nog meer discretionaire processen aan te kunnen.

Andere processen verlopen veel geruislozer. De Rijksdienst voor het Wegverkeer en het ministerie van BZK in samenwerking met de gemeenten breiden gestaag hun controle

over respectievelijk de inkomstenbelasting voor zowel particulieren als bedrijven, de voertuigenregistratie en de administratie van persoonsgegevens uit. De douane vernieuwt haar werkwijze met de invoering van nieuwe systemen.

Waarom zijn HIS en LASER in de problemen gekomen? Welke factoren droegen in deze cases bij tot gebreken in het leerproces? Zijn deze factoren universeel? In hoeverre zijn die factoren gerelateerd aan het gebruik van informatietechnologie? En wat betekent dat voor andere automatiseringsprocessen: is daar sprake van 'accidents waiting to happen' (Perrow 1983), doordat de technologie zo complex en nauw gekoppeld is dat de organisatie de variëteit en redundantie niet meer doorgrondt, laat staan beheerst? Of zijn de factoren die bijgedragen hebben aan de beide incidenten beperkt tot deze twee organisaties?

1.6 Informatisering en leren in de praktijk

De tweede aanvliegroute naar de onderzoeksvraag ligt in de praktijk: mijn eigen ervaringen met de relatie tussen informatiseren van uitvoering en leren in uitvoeringsorganisaties. Ik ga daarvoor terug naar de evaluatiestudie die ik in opdracht van het ministerie van Justitie, tussen 1995 en 1997, uitvoerde naar de effecten van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Dat onderzoek had betrekking op een specifiek soort beschikkingen: subsidies. Subsidieverlening is een divers terrein. De verwachting van de opdrachtgever was dat de doorwerking van de Awb zou variëren. Daarbij ging men ervan uit dat er vooral effecten zouden zijn op niet-gebonden subsidieverlening, waarbij de wet bestuursorganen slechts beperkt houvast geeft (of dicteert) hoe beschikkingen in concrete gevallen moeten uitvallen (Jorna et.al 1997).

Achterliggend was het idee dat gebonden beschikkingverlening met haar geprogrammeerde, routinematige karakter een uitontwikkeld terrein was, waarop de bestuursrechtelijke jurisprudentie al zover was uitgekristalliseerd dat de implementatie van de Awb nauwelijks gevolgen zou hebben. Niet toevallig waren dit de terreinen waarop geautomatiseerde afhandeling het verst was voortgeschreden. Hoe meer van tevoren vast ligt in beslisregels, hoe minder beslissingen afhankelijk zijn van bijzondere omstandigheden, hoe makkelijker het beslissingsproces te automatiseren is.

Implementatie als routine

In eerste instantie werd de verwachting bewaarheid dat de wet nauwelijks gevolgen zou hebben voor gebonden subsidieverlening. Veel organisaties die dit soort regelingen uitvoerden, voerden de Algemene wet bestuursrecht in zeer korte tijd in, zonder noemenswaardige problemen. Aanpassing en inpassing van nieuwe regels was en is op dit terrein een routine. Algemene regels liggen vast in wetgeving. Voor de actualisering van regelingen, de verwerking van nieuwe jurisprudentie of de aanpassing beleidsafhankelijke elementen (zoals correcties in subsidiebedragen) wordt vaak lagere regelgeving gebruikt, zoals algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Dit soort regels wordt

vaak vernieuwd, soms zelfs meerdere keren per jaar. Als het stelsel van lagere regelgeving zo uitdijt dat het onoverzichtelijk wordt, en dat soms zelfs inconsistenties ontstaan, wordt de wet aangepast en start vaak een nieuwe cyclus.

Als voorbeeld: de inkomensbelasting. De wet- en regelgeving op dit terrein bestaat uit een aantal modules die elk jaar in meerdere of mindere mate aangepast worden. Het bouw- werk blijft voor langere tijd staan. Toen midden jaren '90 geconcludeerd werd dat aanpas- sing van het bestaande stelsel steeds moeilijker werd en het stelsel steeds minder flexibel werd, besloot men tot invoering van een nieuw stelsel. De voorbereiding van dit soort stel- sels vergt vaak vele jaren, al is het alleen maar omdat de bijbehorende informatiesystemen moeten worden ontworpen (Schokker 1996).

Ook de implementatie van de Algemene wet bestuursrecht werd in veel organisaties gezien als een dergelijk routineproces. Binnen enkele maanden waren de standaardbrie- ven aangepast. De werkinstructies waren geactualiseerd en het personeel was voorgelicht over de wijzigingen. Gedurende de eerste drie jaar na inwerkingtreding (tot en met 1996) leidde de wet in genoemde organisaties een rimpelloos bestaan. In de publicatie van mijn evaluatie-onderzoek, begin 1997, werd slechts over hypothetische knelpunten gesproken.

Dit wil niet zeggen dat er geen problemen waren. De fricties tussen de Algemene wet bestuursrecht en bestaande organisatorische regimes vertoonden een zekere incubatie- tijd. Het verschil in perspectief tussen de Awb-wetgever en de specifieke regelgevers op bijvoorbeeld begrippen als 'horen' is zo groot dat de consequenties van implementatie pas duidelijk werden toen zaken voor de rechter kwamen en beslissingen vernietigd werden. Dat wil niet zeggen dat dit verschil in interpretatie voor die tijd onbekend was. In interne discussies en nota's werd wel gesproken over mogelijke consequenties, maar die waren zo groot en kostbaar, en waren zo in tegenspraak met alles dat was opgebouwd, dat ze terzijde werden geschoven.

De kosten van het daadwerkelijk veranderen van interne procedures zijn hoog. Aan de implementatie van wetswijzigingen en de ontwikkeling van systemen gaan vaak jaren vooraf. Veel tijd wordt gestoken in testen en hertesten van de geautomatiseerde processen. Dit soort systemen is tot op zekere hoogte 'zelfreferentieel' en 'immuun' voor klachten van burgers (Franken 1993). Alle informatietoever verloop via door de organisaties zelf ontworpen en gecontroleerde lijnen. Er komt dus nauwelijks 'niet-classificeerbare' infor- matie binnen. Een onafhankelijk ijkpunt om de betrouwbaarheid van de bewerking na te gaan, ontbreekt. Fundamentele bezwaren van burgers worden daarom als in strijd met de geldende interpretatie van de regels ongegrond verklaard. Die regels zijn immers de basis van de systemen, vormen zelfs de spiegel daarvan. Fundamentele bezwaren komen daarom als beroepschrift voor de rechter, waar het bestuursorgaan een principestrijd aan- gaat omdat de eigen praktijk in het geding is. Voordat een juridische uitspraak in laatste instantie gevel is en de organisatie niet om de conclusie heen kan, zijn minimaal drie jaar gepasseerd.

Een omslag

Daarmee belanden we in 1996, meer dan twee jaar na de inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht. Begin 1996 kwam de ontwikkeling van de Awb-jurisprudentie in een beslissend stadium. De Raad van State deed steeds meer uitspraken in hoger beroep. Op een aantal punten kwam een nieuwe jurisprudentie tot ontwikkeling die wees op een meer strikte interpretatie van de wet dan bestuursorganen gewend waren. 'Codificatie' van regels in de Awb bleek op een aantal punten 'modificatie' met zich mee te brengen. Routines die bestuursorganen in de loop der tijd hadden ontwikkeld voldeden (in de ogen van uitvoerders) plotseling niet meer. Hoge rechters als de Raad van State velden fundamentele uitspraken met grote consequenties voor de praktijk. Terugvordering van subsidie bijvoorbeeld werd niet langer als een privaatrechtelijke handeling maar als een publiekrechtelijk besluit gezien, waarop de Awb integraal van toepassing was.

Er kwam een nieuwe jurisprudentie rond (administratieve) schadevergoeding tot ontwikkeling. Steeds vaker werden grote uitvoeringsorganisaties geconfronteerd met veroordelingen in de proceskosten, soms verhoogd met een schadevergoeding. De duiding van het begrip 'besluit', dat zelfs nog onderwerp van onderzoek was geweest, bleek verder te gaan dan men op het departement had verwacht. De Raad van State, maar ook de bestuursrechter in eerste aanleg, bleek vooral kritisch over de wijze waarop 'bijzondere omstandigheden' waarop burgers een beroep deden in geautomatiseerde beschikkingverlening werden meegewogen.

De twijfel sloeg toe bij het management en bestuur van publieke organisaties, en vervolgens kwam er kritiek op de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Awb zou een efficiënte uitvoering van wetgeving onmogelijk maken en haar doel voorbijstreven. Overheidsland maakte een waar publiek debat over juridisering mee, waarin zelfs het kabinet een officieel regeringsstandpunt innam. Ook in de beslotenheid van de eigen directie- en managementteams, binnen uitvoeringsorganisaties, werden vragen gesteld.

De implementatie van de Awb was eerst gezien als een routineproces en bijzonder snel afgerond. Nu, drie jaar later, bleek dat aan de wet fundamentele consequenties en risico's waren verbonden. Hoe kon dat zo fout zijn ingeschat? Eerst aarzelend, later voluit startten fundamentele discussies. Over de verhouding tussen systeem en wet. Over de aard van uitvoeringsprocessen. Over de relatie tussen burger en bestuur, hoe die was en hoe die zou moeten zijn.

Deze omslag is de aanleiding tot dit onderzoek. Een omslag in de houding waarmee het management van uitvoeringsorganisaties aankijkt tegen burgers, het systeem van rechtspraak en de wet. Die omslag fascineerde me. Elke keer, meestal in informele gesprekken met juristen, systeemontwerpers en uitvoerders, dook de term 'het systeem' op. 'Het systeem liet het niet toe' om individuele omstandigheden op te sporen. 'Het systeem' maakte het onmogelijk om de lessen uit de uitvoering te trekken, ondanks de gebleken juridische noodzaak daartoe. Het antwoord op de vraag wat precies bedoeld werd met 'het systeem' was bleef uit. Ging het om de technologie, de schermen, de wijze waarop

aangestuurd werd? Wat maakte het zo moeilijk om in dit soort organisaties te leren van uitvoering?

1.7 Kennistheoretische positie

Leren, organisatie en informatisering zijn drie grote begrippen. Het is voor mij op dit punt noodzakelijk te duiden op welke wijze ik informatisering en leren in organisaties beschouw.

Over de verhouding tussen technologie, organisatie en individu lopen de inzichten sterk uiteen. Ik onderscheid drie posities. De eerste is die van het 'technologisch determinisme': de eigenschappen van informatie- en communicatie-technologie bepalen dwingend en volledig de toepassing en verdere ontwikkeling van informatietechnologie. De logica van het 'systeem' treedt in de plaats van de logica van de organisatie. Dit heeft verregaande consequenties voor organisaties, ook voor de interne machtsverhoudingen. Frissen wijst bijvoorbeeld op de paradoxale gevolgen van eiland-informatisering binnen uitvoeringsorganisaties voor de verhouding tussen uitvoerders en beleidsmakers. Waar beleidsmakers van mening zijn dat ICT een uitstekende bijdrage kan leveren aan de rationalisering van het uitvoeringsproces, wijzen zij informatisering van het eigen domein af omdat dit domein te complex en kwalitatief zou zijn. Als gevolg van informatisering zijn uitvoerders echter in staat beleidsmatige argumentaties op te bouwen die meer verfijnd en gedegen zijn dan de kwalitatieve onderbouwingen van de beleidsmedewerkers. Met andere woorden: de afwijzende houding van de beleidsmakers versterkt de positie van de uitvoering in het beleidsproces (zie verder Frissen 1998).

De tegenovergestelde positie, 'voluntarisme', gaat er juist van uit dat de gevolgen van informatisering afhankelijk zijn van eerder, met het oog op die gevolgen, gemaakte keuzes. Centraal staat de overtuiging dat bestaande (machts-)verhoudingen bepalend zijn voor de toepassing van informatietechnologie, en dat deze verhoudingen slechts bestendig worden door informatisering. Informatisering is een instrument dat al bestaande beelden en (voor)oordelen verder versterkt.

Frissen en anderen (1992) betogen bijvoorbeeld dat informatisering het vermogen van de staat om uitvoerders en maatschappelijke actoren te controleren, vergroot. Opvallend in dit verband is bijvoorbeeld de reductie van de burger tot klant, en de daarmee gepaarde gaande inperking van het beginsel van 'responsiviteit' tot 'het beantwoorden van vragen van de klant'. Kwaliteit van dienstverlening heeft dan alleen nog betrekking op drie interne vereisten: bereikbaarheid, toegankelijkheid en relatiebeheer. Ten aanzien van beginselen als rechtstatelijkheid of 'democratische inhoud' wordt geconstateerd dat dit "gezien de veranderingen in de afgelopen tien jaar...niet meer onder de huidige definitie van het begrip 'klant' valt, waardoor het momenteel ook niet meer als kwaliteitscriterium van overheidsdienstverlening te hanteren is" (Lips en Kroon 1998: 62-63). De burger wordt gedefinieerd vanuit de overheid, en niet andersom.

Het probleem van beide posities, voluntarisme en technologisch determinisme, is dat ze geen verklaring hebben voor de variëteit van effecten die in empirisch onderzoek wordt aangetroffen. Het voorspellen van effecten van informatisering blijkt problematisch, laat staan deze effecten te verklaren (Van de Donk 1997: 154). Technologie heeft een grote invloed, maar deze is niet te repliceren. Onder identieke condities kunnen de uitkomsten sterk verschillen. Omgekeerd wordt ook de voluntaristische positie niet bevestigd. Een mogelijke verklaring voor het tekortschieten van beide posities is dat ze geen rekening houden met het sociale karakter van de werkelijkheid en de verwevenheid van actor en structuur en van handelende en handeling. Sociaal handelen is een proces van betekenisverlening en identiteitsverwerving. Daarin verlenen en ontnemen mensen betekenis aan hun onderlinge interactie en aan het gebruik van technologie.

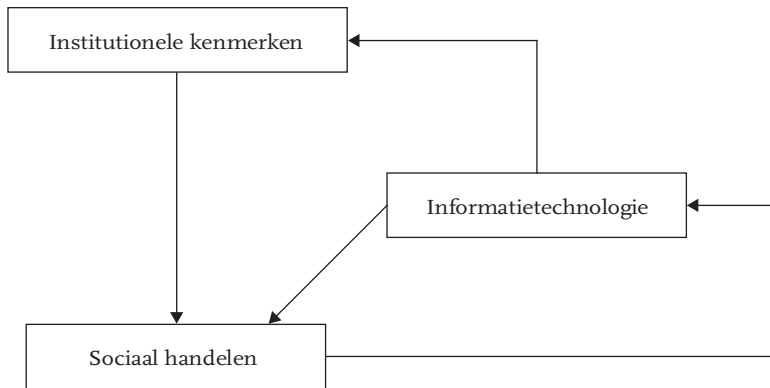
In het debat tussen uitersten is een derde positie ontstaan, ‘sociaal of dynamisch constructivisme’, die sterk overeenkomt met de main-stream inzichten uit de sociale wetenschappen over de beperkte mogelijkheden tot het verklaren, laat staan voorspellen, van de sociale werkelijkheid. Gezien deze beperkingen is het vruchtbaarder de “..mechanismen, interacties en processen zelf, die tot die uitkomsten leiden (ibidem)” op te sporen. Gezien de verkennende status van het onderzoek zijn alleen conditionele hypothesen (onder voorwaarde a, b en c zal effect d optreden) te ontwikkelen. Systematische vergelijking van de cases kan leiden tot empirische generalisering naar andere terreinen (Van de Donk 1998: 155).

Deze derde positie vindt steeds meer acceptatie in het onderzoeksveld, maar wat zijn de consequenties voor de studie van informatisering? Hoe kan de ‘double bind’ tussen informatisering en praktijken geconceptualiseerd worden? Snellen poogt met het begrip dieptestructuur een onderscheid aan te brengen tussen inherente karakteristieken en detailvormgeving, of, zoals hij het noemt, een oppervlakte- en dieptestructuur. Informatisering lokt verdere automatisering uit door nieuwe mogelijkheden te bieden, de keuze uit deze mogelijkheden is vrij. De sociaal-constructivistische benadering laat volgens hem slechts de ‘oppervlaktestructuur’ zien – hoe krijgt een technologie, inclusief haar applicaties, vorm?

Het begrip ‘dieptestructuur’ is verwarrend. De interpretaties die in het dagelijks leven aan informatiesystemen gegeven worden, verlenen betekenis aan die systemen. Als informatiesystemen niet gebruikt worden, geen vorm en betekenis krijgen door participatie, bestaan ze niet. Een en hetzelfde systeem kan bij verschillend gebruik zeer verschillende gedaanten en betekenissen hebben. Om met Van der Meer (1998: 211) te spreken:

“Het is geen probleem om ervan uit te gaan dat de betekenis die ICT krijgt, gerelateerd is aan inherente karakteristieken, maar het is essentieel daarbij te bedenken dat die relatie niet direct is maar via interpretatieprocessen verloopt. Dat die relatie niet eenduidig is, maar dat er simultaan multiple betekenissen bestaan. Dat betekenis nooit alleen een afgeleide is van inherente kenmerken van de technologie.”

Figuur 1.1 *Analytisch model*



Een vruchtbaarder benadering dan het begrip ‘dieptestructuur’ is ontwikkeld door Orlikowski en Robey (1991), op basis van de sociaal-constructivistische structuratietheorie van Giddens. Zij hebben een model ontwikkeld waarmee de relatie tussen informatietechnologie, institutionele kenmerken van de omgeving en sociaal handelen kan worden bestudeerd. Het model beschrijft de dubbele verbinding tussen technologie en sociaal handelen, gesitueerd in instituties (Orlikowski en Robey 1991: 14):

Informatietechnologie is in deze optiek niet onafhankelijk van sociaal handelen, maar daarmee juist nauw verbonden. Sociaal handelen, in de context van dit onderzoek, is de uitvoeringspraktijk. Die praktijk is discursief: het coderen van een aanvraag, het voorbereiden van een intake, het te woord staan van een klagende klant – elke uitvoering is een voortdurend proces van het toepassen van normen, middelen en interpretaties op ‘nieuwe’ situaties. Wezenskenmerk van die discursieve praktijk is ‘leren’, de reflectie op sociaal handelen. Waar processen gekoppeld worden en leiden tot lessen die het individuele geval overstijgen, spreken we van ‘beleidsleren’ of ‘smart practices’ (Bardach 1998).

De relatie tussen informatietechnologie en uitvoering verloopt via programmering. Informatietechnologie reikt instrumenten, interpretaties en normen aan waarmee situaties geduid kunnen worden. Het object van die programmering, sociaal handelen, is de uitvoeringspraktijk.

Informatietechnologie is zowel subject als object van dergelijke leerprocessen. In die zin is het een onafhankelijke variabele die sociaal handelen beperkt en stuurt. Tegelijkertijd zijn ICT-applicaties de uitkomst van leerprocessen. De wijze waarop ze gebruikt worden, zal hoogst zelden overeenkomen met de manier waarop ze bedacht zijn (en zelfs dat ontwerp is de uitkomst van leerprocessen, vergelijk Schokker 1996).

Conceptualisering

Het model van Orlikowski en Robey klinkt plausibel en aantrekkelijk. Een begrip als 'interpretatief schema' is moeiteloos en scherp te operationaliseren tot empirisch hanteerbare begrippen als 'handleiding', 'voorbeeldgeval', 'organisatiecultuur' en 'de praktijk'. Wet- en regelgeving vat ik daarbij op als de geautoriseerde toedeling van middelen: mandaten in uitvoeringsregels, toegestane definities en interpretaties, 'geldige' wijzen van afdoening. Bij normering gaat het om sanctionering van interpretaties:

- de aansturing van de organisatie als instrument,
- verantwoordings- en controlemechanismen,
- managementrapportages en
- correctieve instrumenten.

Veel minder bepaald is het onderscheid tussen informatietechnologie, institutionele kenmerken en leerprocessen. Dunsire (1976) laat mooi zien hoe die niveaus door elkaar heenlopen en publieke organisaties bijna holografisch zijn. Hier biedt Lenk's (1998) fundamentele conceptualisering van uitvoeringsorganisatie houvast. Deze conceptualisering is speciaal ontworpen voor de analyse van het samenspel tussen technologie, organisatie en sociaal handelen.

Uitvoeringsorganisaties zijn in Lenk's optiek:

"...opgebouwd uit een set van elementaire tandem-achtige samenwerkingrelaties tussen een mens en een 'virtuele' computer. Tussen de 'tandems' bestaan communicatieverbindingen, ondersteund door een communicatie-infrastructuur. Tussen die structuren is een voortdurend transport van informatie." (Lenk 1998: 153)

Lenk benadrukt met deze conceptualisering het samenspel tussen mens en computer. Informatie- en communicatiesystemen bestaan volgens Lenk uit vier componenten:

- kennisbestanden,
- redeneermechanismen,
- gebruikersinterfaces, met daartussen
- telecommunicatieverbindingen (Lenk 1998: 154).

Voor de studie van het effect van het gebruik van informatietechnologie moet zeer precies nagegaan worden hoe elke component de informatiebe- en verwerking programmeert.

Herformulering onderzoeksvraag

Met behulp van de conceptualisering van Orlikowski, Robey en Lenk kan de onderzoeksvraag preciezer worden geformuleerd. De oorspronkelijke vraag luidde:

Welk verband bestaat er tussen het automatiseren van beschikkingverlening en het leren van uitvoering door publieke rijksuitvoeringsorganisaties?

Op basis van het voorgaande kom ik tot de volgende aanscherping:

Op welke wijze beïnvloedt het gebruik van informatietechnologie de toedeling van middelen, de toepassing van normen en het gebruik van interpretatieve schema's in rijksuitvoeringsorganisaties?

Binnen deze vraag zijn vier deelvragen te onderkennen:

-
- 1 *Op welke wijze beïnvloedt het gebruik van informatietechnologie de institutionele kenmerken van uitvoering?*
 - 2 *Op welke wijze beïnvloeden deze door informatisering geïnduceerde veranderingen in institutionele kenmerken het leren van uitvoering?*
 - 3 *Op welke wijze programmeert de informatietechnologie het leren van uitvoering?*
 - 4 *Op welke wijze beïnvloedt het leren van uitvoering de informatietechnologie?*
-

1.8 Leeswijzer

Met de duiding van uitvoering als de 'programmering van sociaal handelen', de conceptualisering van sociaal handelen als een discursief proces van leren en het onderscheid tussen drie domeinen van beïnvloeding en programmering (middelen, normen, sanctiëring van interpretaties) is de basis voor deze studie gelegd.

In hoofdstuk 2 ontwikkel ik in de vorm van hypothesen een aantal theoretische noties over de relatie tussen informatietechnologie, institutionele kenmerken en daadwerkelijke uitvoering als discursief proces. Deze conceptuele verkenning brengt mij in contact met verschillende disciplines als het bestuursrecht, de organisatiesociologie, de bestuurswetenschappen en de informatiekunde. Ik beperk mij daarbij tot de hoofdlijnen en mijnd specialistische discussies. Dit theoretische hoofdstuk besluit met de formulering van hypothesen, als provisorisch theoretisch antwoord op de hiervoor opgeworpen vragen.

Hoofdstuk 3 bevat het ontwerp van het empirisch onderzoek. Het hoofdbestanddeel van deze studie bestaat uit de twee empirische hoofdstukken 4 en 5. Hoofdstuk 6 bevat een vergelijkende analyse van de beide deelstudies. Op basis daarvan beantwoord ik in hoofdstuk 7 de onderzoeksvraag en voorzie dat antwoord van een slotbeschouwing.



2 Theoretisch kader

Deze studie beweegt zich op het grensvlak tussen verschillende disciplines. Bestuurswetenschappers, organisatiesociologen, informatiedeskundigen, juristen – velen houden zich bezig met de studie van uitvoeringsprocessen waarin informatietechnologie een belangrijke rol speelt. Tegelijkertijd, constateerden we in het eerste hoofdstuk, is de studie naar het effect van het gebruik van informatietechnologie op leerprocessen een relatief onontgonnen terrein. Er is geen sprake van een uitgekristalliseerd conceptueel kader, geen baanbrekende operationalisering, en slechts een zeer beperkt systematisch empirisch onderzoek.

In die leemte wil deze studie voorzien. In dit hoofdstuk onderneem ik een systematische verkenning van de literatuur over programmering. De systematiek bestaat uit een verkenning van drie ‘bodies of literature’:

- de vooral bestuursrechtelijke literatuur over de middelen die te pas komen bij beschikkingverlening;
- de voornamelijk bestuursrechtelijke en politicologische literatuur over normering en sturing van uitvoering;
- de informatiekundige, bestuurssociologische en -antropologische literatuur over interpretatie.

Binnen elk van die drie verkenningen draait het om de ontwikkeling van theoretische noties over de relatie tussen informatietechnologie, de institutionele kenmerken van uitvoering(sorganisaties) en het (leren van) uitvoeringsprocessen.

Dat leidt tot de volgende opzet:

Paragraaf	Begrip	Begrippen	Conceptualisering
2.1	Middelen	Uitvoering Institutionele kenmerken Leren van uitvoering Informatietechnologie	Uitoefening van bestuursbevoegdheid Ambtelijke ondersteuning Rechtsbescherming Binding van beschikkingverlening
2.2	Normen	Uitvoering Institutionele kenmerken Leren van uitvoering Informatietechnologie	Sturing Bureaucratie Administratieve waarden Disciplineren
2.3	Interpretaties	Uitvoering Institutionele kenmerken Leren van uitvoering Informatietechnologie	Praktijken Cultuur Informatisering Kunstmatige kennis

Deze verkenning leidt in paragraaf 2.4 tot de ontwikkeling van hypothesen.

2.1 Middelen

De toedeling van middelen in uitvoering is in essentie een juridisch proces. Publieke organisaties voeren regelgeving uit op basis van een bevoegdheid die hen daartoe in regelgeving is toegekend. Die regelgeving definieert de aard van de bevoegdheid en het terrein waarop ze dient te worden toegepast. Voor een adequaat begrip van de praktijk van beschikkingverlening zoek ik daarom in deze paragraaf aansluiting bij de bestuursrechtelijke en rechtssociologische literatuur over beschikkingverlening. In dat proces passeren begrippen als bevoegdheid, mandaat, beschikking, rechtsbescherming en binding van beschikkingverlening de revue.

2.1.1 Uitoefening van bestuursbevoegdheid

De sociale rechtsstaat is in de afgelopen eeuw uitgedijd. De overheid is op steeds meer terreinen actief geworden. Met de sterke uitbreiding van de overheidstaken is de instrumentele functie van het bestuursrecht, het bestuursrecht als middel, alleen maar belangrijker geworden. Vooral de bijzondere delen van het bestuursrecht vertonen een sterk instrumenteel karakter, omdat op deze gebieden van bestuursrecht de relatie tussen overheidsbeleid en bestuursrechtelijke regelgeving bijzonder intensief is (De Haan, Drupsteen, Fernhout 2001: 40).

Burgers onderhouden verschillende relaties met het bestuur. Op sommige terreinen zijn zij vooral onderdaan; in de rechtsliteratuur wordt regelgeving op dit terrein aangeduid met het begrip ‘ordering’, de ‘eenzijdige regulering van het maatschappelijke verkeer’. Op andere terreinen is de overheid vooral verzorgend, zij stimuleert samenwerking tussen bedrijven, burgers en maatschappelijke instellingen en biedt een vangnet aan personen en instellingen die niet in staat zijn dat zelfstandig te doen. Op ordenende terreinen wordt vooral gebruikgemaakt van bevoegdheden als voorschriften, vergunningen, heffingen, aanwijzingen en boetes. Dit zijn harde bevoegdheden, die burgers direct raken in hun bestaan. Bij verzorging passen instrumenten als convenanten, concessies, subsidies en allerlei vormen van zelfregulering.

In al deze gevallen spreken we van *uitvoering*: het toepassen van bestuursrechtelijke bepalingen in individuele gevallen. Soms is uitvoering feitelijk handelen: het direct optreden, bijvoorbeeld het afbreken van een huis dat in strijd met het bestemmingsplan gebouwd is. Meestal is sprake van een rechtshandeling: een handeling gericht op het tot standbrengen van rechtsgevolg. In het zojuist genoemd voorbeeld is dit het schriftelijk aanzeggen van bestuursdwang. Dergelijke eenzijdige, concrete, op het individu toegesneden rechtshandelingen noemen we *beschikkingen* (De Haan, Drupsteen, Fernhout 2001: 220).

De *beschikking* is het bestuursinstrument bij uitstek. Het bestuursrecht wordt gekenmerkt door individualisering: “de tendens om per geval, afhankelijk van en rekening houdend met de omstandigheden en kenmerken van dat geval, vast te stellen wat recht zal zijn” (De Haan, Drupsteen, Fernhout 2001: 202). De beschikking is het middel om dat te bewerkstelligen.

Beschikkingen zijn er in vele soorten en maten: de beschikkingsbevoegdheid over onroerende zaken, verplichtingen, vergunningen, erkenningen, subsidies, overeenkomsten. Verschillende criteria worden gebruikt om de beschikkingen te ordenen: rechtsvaststellende en rechtsscheppende, begunstigende en belastende, aflopende en duurzame beschikkingen.

Beoordelingsvrijheid en beleidsvrijheid

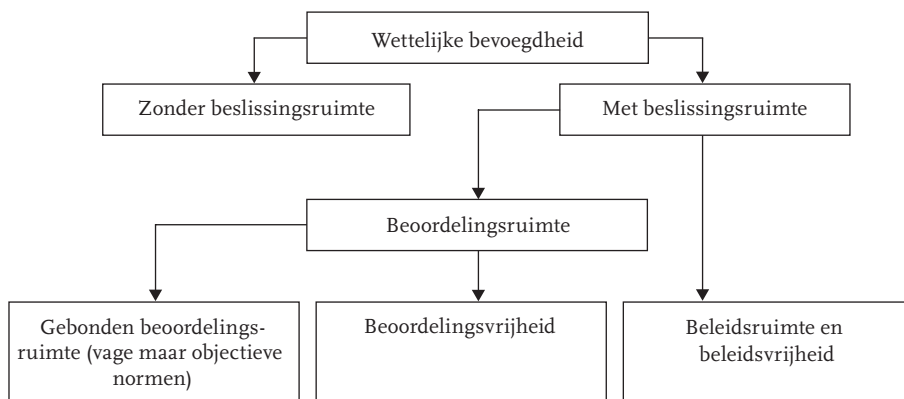
Beschikkingen worden in meer of mindere mate geprogrammeerd door wet- en regelgeving. Beschikkingen worden 'gebonden' genoemd voor zover de wettelijke regeling waarop de beschikking berust de beschikking dicteert. Vrijheid en gebondenheid vormen niet zozeer contrasten als wel een continuüm. Waar het eigenlijk om gaat is de mate waarin de beschikkingsbevoegdheid van het bestuursorgaan geprogrammeerd is, waarin ze elementen van beoordelingsvrijheid en beleidsvrijheid kent (De Haan, Drupsteen, Fernhout 2001: 227)

Beoordelingsvrijheid en beleidsvrijheid zijn niet identiek. Beleidsvrijheid bestaat bij gratie van een opdracht in wet- en regelgeving. De wet geeft aan het bestuursorgaan, bijvoorbeeld de gemeente, opdracht om nadere regels te stellen, bijvoorbeeld een bestemmingsplan. Denk daarbij aan een zinsnede als 'Het college van B&W kan subsidies verstrekken ten behoeve van ...'. Het gaat dan om beleidsvrijheid bij het gebruikmaken van bestuursbevoegdheden die in de wet zijn toegekend. De wet biedt een basisregel, het is aan het bestuursorgaan om daar nadere invulling aan te geven. De Haan, Drupsteen en Fernhout (2001: 76) duiden het onderscheid tussen beoordelingsvrijheid en beleidsvrijheid als volgt:

"In feite is iedere term, waarmee een feitelijk begrip wordt aangeduid, min of meer vaag in de zin dat hij in een concreet geval moet worden geïnterpreteerd. Het bestuursrecht kent een groot aantal van deze vage termen... Behalve deze termen die voor feitelijke begrippen staan komen er in het bestuursrecht ook andere vage begrippen voor, waarbij het niet alleen gaat om een feitelijke interpretatie maar mede om een normatieve kwalificatie van een bepaalde situatie of hoedanigheid."

Zij vatten de relatie tussen beoordelingsvrijheid en beleidsvrijheid als volgt samen (op. cit.: 173):

Figuur 2.1 Beschikkingverlening getypeerd



De categorieën beoordelingsvrijheid en beleidsvrijheid vormen samen de beslissingsvrijheid voor het bestuur. Vrijheid is in dit verband een bijzonder begrip; het is eerder vrijheid in gebondenheid. Om willekeur tegen te gaan en gelijkheid na te streven zal een bestuursorgaan na verloop van tijd een vaste beleidslijn ontwikkelen. Het gaat daarbij om geldende interpretaties en regels die benut worden om de vrije bevoegdheid in te vullen. Waar een provincie bijvoorbeeld toestaat om in afwijking van het streekplan bebouwing te plegen, zal zij die beslissingen moeten onderbouwen met een algemene lijn, dus met beleidsregels. De Algemene wet bestuursrecht verplicht bestuursorganen dergelijke *beleidsregels* te publiceren.

Beleidsregels ontstaan vooral waar de risico's op niet-consistent handelen het grootst zijn: grote aantallen beslissingen van een zelfde type, in condities waar interpretatie van de regel in het licht van het bijzondere geval nodig is. Denk daarbij aan een belastinginspecteur die moet beoordelen of een pas gestarte zelfstandige die bijna het gehele jaar voor één opdrachtgever heeft gewerkt als zelfstandige of werkend in loondienst moet worden aangemerkt. Beleidsregels kunnen zo omvangrijk en bepalend zijn voor de inhoud van de te nemen beschikking dat ze (in de ogen van de uitvoerders en de betreffende burgers) in de plaats treden van de wet- en regelgeving zelf; ze worden om deze reden ook wel eens *pseudo-wetgeving* genoemd. Er is echter een cruciaal verschil met wetgeving: bij beleidsregels blijft het altijd nodig om van geval tot geval te bekijken of onverkorte toepassing van de beleidsregel niet leidt tot een onredelijke uitkomst die niet strookt met het doel van de regeling zelf.

Als zich omstandigheden voordoen waarin toepassing van de beleidsregel onredelijk is, is het noodzakelijk het geval op de eigen merites te beoordelen. Bij toepassing van een beleidsregel moet altijd worden nagegaan of er omstandigheden zijn die moeten leiden tot een uitzondering op de beleidsregel. Dit laatste fenomeen wordt wel aangeduid met de term *inherente afwijkingsbevoegdheid* (De Haan, Drupsteen, Fernhout 2001: 269-279).

2.1.2 Ambtelijke ondersteuning

Met het begrip beleidsregel komen we terecht bij de fictie die achter het begrip 'bestuursorgaan' steekt. In de rechtsstaat worden bij of krachtens de wet bevoegdheden toegekend aan bestuursorganen. Een bestuursorgaan is volgens art 1.1 van de Algemene wet bestuursrecht enig "orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of een ander persoon of college, bekleed met openbaar gezag". De bekleding met gezag, met andere woorden, de toekenning van bestuursbevoegdheid, is hierbij doorslaggevend. De totale bestuursbevoegdheid of competentie van bestuursorganen wordt wel de bestuursbevoegdheid genoemd: alle bevoegdheden die bestuursorganen in het kader van hun publieke taakvervulling kunnen uitoefenen. Dat achter de minister honderden ambtenaren staan die namens de minister bevoegdheid uitoefenen, doet niet ter zake: de minister bestuurt.

De wijze waarop bestuursbevoegdheden worden toegekend aan bestuursorganen en hun ambtenaren verschilt. In sommige gevallen kent de wet ze direct toe, bijvoorbeeld de bevoegd-

heid van een inspecteur van de belastingdienst om een beschikking inkomensbelasting af te geven. In dit geval is sprake van 'attributie': een onmiddellijke bevoegdheid waarin andere organen in beginsel niet betrokken zijn. In andere gevallen worden bevoegdheden indirect toegekend. Het bestuursorgaan draagt de uitoefening van zijn bevoegdheid op aan een ander bestuursorgaan (delegatie) of het bestuursorgaan laat zijn bevoegdheid namens zichzelf uitoefenen door een ander (mandaat). De opdracht daartoe en de kaders waarbinnen de uitoefening plaatsvindt, worden vastgelegd in een *mandaatsbesluit*.

In de sociale rechtsstaat heeft mandaatverlening een grote vlucht genomen. Zonder duizenden ambtenaren was die rechtsstaat niet mogelijk. In de bestuurspraktijk is daardoor bijna altijd sprake van de uitoefening van indirecte bevoegdheden, waarbij gedelegeerde bevoegdheden vaak ook nog eens gemandateerd worden (De Haan, Drupsteen, Fernhout 2001: 214). De wetgever stelt de hoofdregel vast, het bestuursorgaan de beleidsregel, de daadwerkelijke dagelijkse uitvoering wordt, in naam van het bestuursorgaan, verzorgd door daartoe bevoegde (gemandateerde) *ondergeschikten*. Soms zijn dat individuen; meestal gaat het om in afdelingen, groepen en bureaus samenwerkende ambtenaren, zoals (onderdelen van) ministeries of departementen op rijksniveau, die feitelijk in opdracht van de gemandateerde de beslissing voorbereiden.

2.1.3 Rechtsbescherming

De wet vervult in de rechtsstaat een dubbelrol: enerzijds is ze instrument, anderzijds waarborg. Instrument, omdat de wetgever het bestuur met bevoegdheden juridische instrumenten, materiële, financiële en personele middelen in handen geeft. Wettelijke kaders begrenzen tegelijkertijd de ruimte waarbinnen van deze bevoegdheden gebruik kan worden gemaakt. Wel is er ruimte voor het vaststellen van beleidsregels. En er is beoordelingsvrijheid, ruimte om de betekenis van begrippen in individuele gevallen te duiden.

Tegelijkertijd is die wet waarborg, omdat de wet de kaders bepaalt waarbuiten overheids-handelen niet geëigend is. Omdat ze de wijze waarop met bevoegdheden omgegaan moet worden programmeert. Omdat ze specificeert waar en hoe ambtsdragers ter verantwoording geroepen kunnen worden.

De wet kent daarbij waarborgen aan de burger in het verkeer met bestuursorganen. In het bestuursrecht is de relatie tussen burger en bestuur in principe verticaal. Het bestuur is met bevoegdheid bekleed, neemt eenzijdig besluiten, is de 'bovenliggende partij'. De burger wordt door die besluiten getroffen. Om hem in staat te stellen zichzelf tegen onrechtmatig optreden te beschermen kan de burger die meent in zijn belang getroffen te zijn zich wenden tot de rechter.

Het bestuursrecht kent twee soorten rechtsbeschermingsprocedures: *bezwaarschrift- of administratief beroepsprocedures* en *beroep op de administratieve rechter*. Bezwaar- en administratief beroepsprocedures omvatten twee elementen:

- een prospectief element, de eerste fase van rechtsbescherming voor de burger, laagdrempelig, met als doel enerzijds de burger meer bescherming te bieden en anderzijds, door het inbouwen van een 'zeef' of 'voorportaal', het beroep op de rechter te verminderen en uitkristalliseren van de geschillen die aan de rechter voorgelegd worden te bevorderen;
- een retrospectief element: bestuurlijke heroverweging, met als doel de kwaliteit van bestuurlijke besluitvorming te vergroten, kennelijke fouten op te sporen en kostbare rechterlijke procedures te voorkomen.

In de bezwaar- en administratief beroepsprocedure wordt een besluit op aanvraag van een belanghebbende integraal heroverwogen, op basis van alle op dat moment beschikbare informatie. Dat gaat verder dan de gegevens die ten tijde van de primaire beslissing voorhanden waren. Het gaat in de bezwaarprocedure om de vraag: wat is het juiste besluit? Het bestreden besluit kan integraal worden heroverwogen, omdat het bestuursorgaan zelf haar eigen beslissingen onder de loep neemt.

Bezwaar- en administratief beroepsprocedures kunnen vier uitkomsten hebben.

- 1 Het bezwaar is gegrond, het bestuursorgaan neemt een nieuwe beslissing en komt daarmee tegemoet aan de bezwaren van de indiener van het bezwaarschrift.
- 2 Het bezwaar is gedeeltelijk gegrond: er volgt een nieuwe beslissing, maar deze komt niet (volledig) tegemoet aan de bezwaren van de indiener van het bezwaarschrift. De laatste kan nu tegen de beslissing op bezwaar beroep instellen bij de bestuursrechter.
- 3 Het bezwaar is ongegrond. Het primaire besluit blijft in stand, de indiener kan beroep instellen tegen de beslissing op bezwaar bij de bestuursrechter.
- 4 Het bezwaar is niet-ontvankelijk: het bezwaar wordt op procedurele gronden niet behandeld: het is bijvoorbeeld te laat ingediend, of bij het verkeerde orgaan (er geldt overigens wel een doorzendplicht).

Daarnaast is er de mogelijkheid dat het bezwaar wordt ingetrokken; dat kan alleen door de indiener gebeuren. Wordt aan een bezwaar, hangende een procedure, geheel tegemoet gekomen door een nieuw primair besluit, dan treedt het nieuwe besluit in de plaats van het oude besluit. Het bezwaarschrift kan in dat geval niet-ontvankelijk worden verklaard, omdat het belang is komen te vervallen.

Beroep op de rechter

Leren van uitvoering heeft niet alleen betrekking op bezwaar en beroep. Uitvoeringsorganisaties leren ook van beroepsprocedures bij de rechter.

Als de indiener van een bezwaarschrift na het doorlopen van de bestuurlijke voorprocedure niet tevreden is met de beslissing op bezwaar, kan hij daartegen beroep instellen bij de bestuursrechter. De algemene bestuursrechtspraak in eerste aanleg is met ingang van 1994 geregeld in hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Belanghebbenden kunnen tegen een besluit beroep instellen bij de rechtbank. De bestuursrechter toetst de beslissing op bezwaar, niet het bestreden primaire besluit. Hij is daarbij terughoudender dan het bestuursorgaan: hij kijkt of het bestuursorgaan in redelijkheid tot de

beslissing heeft kunnen komen en gaat daarbij uit van de omstandigheden zoals die ten tijde van de beslissing op bezwaar golden, dus niet de actuele omstandigheden.

De rechter toetst de beslissing aan de geldende bijzondere regelgeving, de Algemene wet bestuursrecht, en aan ongeschreven rechtsbeginselen zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Niet alle fouten en missers hoeven tot vernietiging van een aangevochten besluit te leiden. Als de rechter bijvoorbeeld van oordeel is dat een procedurele fout de belanghebbende materieel niet benadeeld heeft, kan het aangevochten besluit in stand blijven. Ook in de gerechtelijke procedure zijn vier uitkomsten mogelijk: gegrond, ongegrond, deels gegrond of niet-ontvankelijk. Bij een gegrond beroep wordt de zaak meestal terugverwezen. Het bestuursorgaan moet, met inachtneming van de uitspraak van de rechter, een nieuw besluit nemen. Soms is de rechter zeer expliciet in zijn aanwijzingen; in andere gevallen worden alleen algemene richtlijnen gegeven en is het aan bestuursorganen om binnen de grenzen van het recht een nieuw besluit te nemen.

Hoger beroep

De laatste stap in de rechtsgang is hoger beroep. Het gaat daarbij om een toetsing van de beslissing van de rechter die in eerste aanleg het beroep beoordeeld heeft. Het is bovendien mogelijk in deze fase omissies en fouten in de (eerste) uitspraak te herstellen, eerder aangevoerde argumenten en feiten beter met elkaar te confronteren en zo de kwaliteit van de motivering te verbeteren.

Beoordeling van het hoger beroep vindt in beginsel plaats door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Daarnaast worden in bijzondere wetgeving twee afzonderlijke hoge rechtscolleges onderscheiden: het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep. Daarnaast kent de belastingwetgeving hoger beroep op de Hoge Raad. Deze bijzondere hoger-beroepcolleges zijn bij de herstructurering van de rechterlijke macht om twee redenen blijven bestaan: enerzijds is specifieke expertise nodig om deze categorieën van hoger beroepzaken te kunnen beoordelen, anderzijds gaat het om massale aantallen hogerberoepschriften die een aparte oplossing noodzakelijk maken. Het procesrecht dat in hoger beroep wordt gehanteerd, is hetzelfde als het procesrecht dat voor beroep in eerste aanleg geldt.

Jurisprudentie

Door de bestuursrechtspraak is het bestuursrecht allerm minst statisch. De begrenzing van begrippen als besluit, belang en belanghebbende wordt bepaald door de jurisprudentie: de uitleg van de wet door rechters in individuele gevallen. Rechters kijken bij wetsinterpretatie niet alleen naar het individuele geval en de wettekst op zich. Ze laten zich bij de interpretatie van algemene wetsbepalingen in individuele gevallen ook leiden door:

- eerdere rechterlijke uitspraken;
- toelichtingen op de wettekst als de Memorie van Toelichting;
- mondelinge toelichtingen door bewindspersonen in het parlement;
- maatschappelijke normen die zich kunnen ontwikkelen;
- professionele normen, de in de praktijk ontstane interpretatie van een wetsbepaling.

Wetsbepalingen hebben per definitie een algemene strekking. Om de betekenis in een individueel geval te bepalen, wordt teruggegrepen op de jurisprudentie. Het bijzondere van jurisprudentie is dat het een verzameling van individuele uitspraken is, de toepassing van de wet op elke afzonderlijke bijzondere omstandigheid. Dat betekent dat een uitspraak niet één op één van toepassing verklaard kan worden. Rechters kunnen bovendien van interpretatie verschillen, zeker als een wettekst net nieuw is en veel nog uitgezocht moet worden.

Leren van rechtsbescherming

Leren van rechtsbescherming is een gefragmenteerd proces. Jurisprudentie bestaat uit afzonderlijke uitspraken, waarvan elk beschouwd kan worden als een incident, een bijzonder geval. Rechters doen zelden uitspraken over algemene regels, of over administratieve regimes. Het trekken van algemene lessen uit rechterlijke uitspraken vereist daarom een bijzondere houding: afstand nemen van de bestaande praktijk en de daarin verankerde normen en waarden.

In de rechtssociologische literatuur wordt getwijfeld aan het vermogen van uitvoeringsorganisaties om te reflecteren op de eigen (interpretaties van) normen en juridische standaarden (Blankenburg en Lenk 1980: 19). Deze interpretaties namelijk vormen het hart van de juridische praktijk van deze organisaties zelf: ze zijn letterlijk de *standards of excellence* waaraan alle handelen afgemeten wordt.

Vragen te leren van rechtsbescherming is als het springen over je eigen schaduw. In de praktijk treedt bij uitvoering van wet- en regelgeving na verloop van tijd de eigen interpretatie van de regels in de plaats van de wettelijke regels (Commissie Polak 1997). Niet de wet, maar het beeld dat de uitvoerder van de wet heeft vormt in praktijk de toetssteen.

Deze tendens is inherent aan de uitvoering van wet- en regelgeving. Als een regime voor uitvoering één maal ontwikkeld is, komt zelden nog innovatie voor. Meestal wordt de nieuwe regel ingepast in het bestaande organisatorische regime zoals dat in de eigen professioneel juridische praktijk ontwikkeld is (Caesar-Wolf en Eidmann 1987: 163). De interpretaties hebben een leven los van de wet- en regelgeving zelf (Moore 1973). Interpretaties van regels leven lang voort in de dagelijkse toepassing, langer zelfs dan de regelgeving (Benda Beckman 1987). Het eigen regime is immers nauw verbonden met de eigen beleving van wat behoorlijk bestuur is en wordt verdedigd als behoorlijk, zelfs als burgers, de ombudsman of bestuursrecht het orgaan van onrechtmatigheid betichten.

Bezwaarschriften stuiten op dezelfde bias. Vaak komt de beoordeling van een bezwaarschrift neer op de vraag of a. de interne procedures juist gevolgd zijn en b. of de zaak een groot financieel risico kent (Horn 1980: 248). Integrale heroverweging vindt wel plaats, maar binnen hetzelfde kader dat in eerste aanleg gold (Commissie Polak 1997). Als een indiener doorgaat naar de rechtbank, begint het lange wachten: anderhalf tot twee jaar is geen uitzondering. Als vervolgens een rechterlijke beslissing is geveld en deze negatief uitvalt voor het bestuursorgaan, wordt de zaak veelal opgevat als een princepszaak. De eigen procedures – de eigen praktijk – zijn immers excellent. De vernietiging raakt rechtstreeks

het hart van de professionele juridische gemeenschap bij het betrokken bestuursorgaan. Voordat vervolgens in hoger beroep een definitieve vernietiging uitgesproken wordt, gaan dan veelal nog eens minimaal zes maanden heen. Dit betekent dat tussen implementatie en de eerste afgedwongen heroverweging van de eigen praktijk enkele jaren verstrijken. Elk principieel punt wordt tot in hoogste instantie uitgevochten, waardoor in de praktijk een implementatie in fasen ontstaat (Dijkstra en Jorna 2000).

Er is een reëel risico dat implementatie vooral de letter van de wet betreft, een verplichte invuloefening, een kortlopende exercitie die snel met succes afgesloten kan worden. De geest van de wet werkt eerst op langere termijn door (Dijkstra en Jorna 2000). Tussen het moment van implementatie van wetgeving en een rechterlijke uitspraak in hoogste instantie verlopen vaak vele jaren. Soms bestrijden burgers twee jaar lang een besluit voordat ze aan het hoogste rechtscollege toekomen. Het leereffect dat van bezwaarschriftprocedures uit kan gaan (aanpassing van interne procedures en kritisch onderzoek van de gehanteerde normen) is beperkt en sterk 'uit fase' (Commissie Polak 1997). Bestuursorganen zetten zaken die zij als 'kennelijke fout' beoordelen recht, zaken die volgens de geldende interpretatie van de regels anders beoordeeld zouden moeten worden. Principiële zaken, die de interpretatie van de wet raken, worden in bijna alle gevallen aan de rechter voorgelegd.

Ook in hoogste instantie is het leerproces gemankeerd. De mogelijkheden voor direct overleg tussen rechter en bestuursorgaan over de betekenis van een specifieke uitspraak voor het algemene beleid zijn beperkt. Als de uitspraak is geveld, is de rol van de rechter uitgespeeld.

2.1.4 Binden van beschikkingverlening

Beschikkingverlening is een proces van informatiebewerking en -verwerking, waarin selectie en toevoeging van informatie elkaar afwisselen. De beheersing over een proces neemt toe naarmate het aantal uitzonderingen afneemt. Uitzonderingen vragen immers om specifieke aandacht. Standaardgevallen kunnen – als duidelijk is dat het standaardgevallen zijn – automatisch afgehandeld worden. Bureaucratieën streven naar een zo groot mogelijke beheersing van het eigen productieproces en reductie van onzekerheid in alle stadia. Als door het leveren van maatwerk in een uitzonderingsgeval de rest van het proces automatisch afgedaan kan worden, met minimale aandacht voor het individuele geval, neemt de totale efficiency toe. Maatwerk, met andere woorden, is kostbaar, maar niet in alle gevallen.

Het binden van beschikkingverlening heeft betrekking op twee dimensies:

- De omschrijving van de normen, het verschil tussen maatwerk (vrije beschikkingverlening) en routinebesluitvorming (gebonden beschikkingverlening) enerzijds
- De precieze omschrijving van de geadresseerden (massaliteit) anderzijds.

Dijkstra (1991: 54-55) benoemt deze dimensies als de ‘mate waarin beslissingen genomen moeten worden’ en ‘de heterogeniteit van de gevallen’. Hij voegt daar twee temporele factoren aan toe die de organisatie van de besluitvorming kunnen beïnvloeden.

- 1 Veranderingen in maatschappelijke omstandigheden, beleid of regelgeving.
- 2 Leren in organisaties: “wanneer precedents niet bekend worden gemaakt in de organisatie of in beleidsregels worden omgezet, is de programmering gering”.

Deze twee toevoegingen hebben betrekking op de organisatie waarin programmering plaatsvindt. De kracht van de programmering wordt niet alleen bepaald door regels. Ook organisatorische routines, de verdeling van middelen en instrumenten in de organisatie, professionele normen en persoonlijke opvattingen grijpen in op het proces van beschikkingverlening. Wet- en regelgeving en beleid vormen één van de bronnen voor normen, maar wel een zeer krachtige bron. Onderzoek naar de praktische besluitvorming door ambtenaren in het werk van alledag laat zien dat ambtenaren zich verzetten tegen de krachtige normering en disciplinerende regels uitgaan (bijvoorbeeld Lipsky 1980, Ringeling 1987, Knegt (1986), Aalders 1987, Van der Veen 1990). Kagan (1980) wijst op het belang van de interne organisatie: het contact tussen boven- en ondergeschikten, collegiaal contact, de ruimtelijke indeling.

Wat betekent dit voor het normeren van beschikkingverlening? De regels waarop de meer routinematige financiële beschikkingen gebaseerd zijn, hebben in het algemeen het volgende karakter: “Indien in situatie ABC zich voordoen persoonskenmerken DEF en gedragskenmerken GHI, mits zich niet voordoen situatiekenmerken JKL dan heeft a. recht op b. of is verplicht tot het betalen van c. of het verrichten van d.” (Snellen 1991: 56). De structuur van financiële beschikkingen weerspiegelt deze regelstructuur: ze zijn een weergave van de toepassing van het algoritme op het bijzondere geval. De interpretatie van de betekenis van de regel in het licht van het bijzondere geval is hier tot nul teruggebracht, want het geval wordt geacht niet bijzonder te zijn. In de situatie- en persoonsbeschrijvingen is alle variëteit ondergebracht – althans, dat wordt aangenomen. Juridisch is dit geen probleem: rechtmatigheid valt geheel samen met wetmatigheid, “aannemende dat de automatisch verkregen informatie voldoende rekening houdt met alle mogelijke relevante omstandigheden in individuele gevallen” (Snellen 1991: 60). Waar dat niet het geval is, wordt de regel zo veranderd dat zij wel een adequate weerspiegeling van het algoritme is. De techniek van de berekening is leidend, niet de regel (Schokker 1996).

De dubbele binding tussen institutie en dagelijkse praktijk is hier teruggebracht tot een eenzijdige binding. De condities op de werkvloer, de noodzaak tot standaardisering om een massaal aantal beschikkingen op een zelfde wijze af te kunnen doen, bepalen de regel. Zouridis (2001) toont in zijn dissertatie aan waar dat toe leidt.

Het actuele recht kan nooit geheel bevroren worden in een algoritme; beschikkingen blijven op het individu toegesneden. Het is wel mogelijk om alle gestandaardiseerde elementen volledig te programmeren, met materieel en procedureel volledig dichtgetimmerde beschikkingen waartegen de burger op geen enkele manier succesvol beroep aan kan tekenen omdat hij dan beroep aantekent tegen de regeling. Dit gaat ten koste van het iso-

leren van een deel van het uitvoeringsproces als niet-programmeerbaar – feitelijk als een deelproces waarin sprake is van ‘vrije beschikkingverlening’. Juist in dit deel worden de fundamenteën van de regeling aangevallen: de concepten waarop ze zijn gebouwd, het verschil tussen de variëteit die in de regelgeving is ingebouwd en de variëteit die de werkelijkheid kenmerkt. Het gevoel van juridische onaantastbaarheid wordt daardoor ondergraven en is eigenlijk een luchtspiegeling (Snellen 1993: 79).

2.2 Normen

De toekenning van bevoegdheden vormt maar een deel van het verhaal. De wijze waarop bevoegdheden in uitvoeringsorganisaties worden uitgeoefend staat centraal in deze paragraaf. Het gaat daarbij om de besturing van uitvoering. Populair gezegd: bij programmering via de middelen gaat het om de ‘wat’-vraag, bij programmering via normen over de ‘hoe’-vraag. Net als in de vorige paragraaf staan de kernbegrippen uit de vraagstelling centraal: (normering van) uitvoering, (normering van) uitvoeringsorganisaties, (normering van) leren van uitvoering en het thema normering en automatisering.

2.2.1 Sturing

Vanuit een politiek perspectief is uitvoering primair een zaak van het organiseren van de uitvoering van een beleidsvoornemen en sturen op die uitvoering. Zo’n programma deelt macht toe, verschuift mythen en symbolen om te werken en biedt een ontwikkelingsperspectief (Perrow 1984). Bij de ontwikkeling van een programma draait het allereerst om het bepalen van de onderlinge samenhang tussen deelactiviteiten: in tijd, in logica, in termen van wie doet wat (Dunsire 1978a: 133). Het gaat daarbij voortdurend om twee zaken: het bepalen van de haalbaarheid en het verkrijgen van autorisatie (Dunsire 1978a: 141). Afstemming van de samenhang kent twee dimensies: verticaal, tussen boven- en ondergeschikte, en horizontaal, tussen verschillende specialisaties. Soms ligt het startpunt van de communicatie onderin de organisatie, als het bijvoorbeeld gaat om informatie over de bereikte resultaten, of om onverwachte problemen in de uitvoering. Andere keren start afstemming bij de top, zoals bij een nieuwe beleidsopdracht.

Het doel van communicatieve afstemming is het verrijken van informatie (een opdracht, een beleidsvraag) met andere informatie die ervoor zorgt dat de vraag of opdracht uitvoerbaar wordt: begrepen, geautoriseerd, haalbaar. De vraag van een bestuurder aan een gemeentelijke afdeling om een ontwikkelingsprogramma voor een nieuwe stadswijk te ontwikkelen kan alleen worden uitgevoerd als:

- de bestuurder duidelijk maakt wat hij onder een ontwikkelingsprogramma verstaat en wat de randvoorwaarden zijn in termen van geld, tijd, mankracht partners en andere afhankelijkheden;
- collega’s uit andere afdelingen die opdracht kunnen vertalen in voor hen herkenbare vragen en producten;
- die bouwstenen ook daadwerkelijk samengebracht kunnen worden;
- het concept-ontwikkelingsprogramma ook begrijpelijk is voor de partners waarmee de gemeente het programma moet gaan uitvoeren.

Organisaties kennen een enorm arsenaal aan reacties en routines ('repertoire'). Het gaat bij beantwoording van een vraag, of bij het uitzetten van een opdracht in organisaties, vaak niet om het zoeken naar 'nieuwe informatie' of 'nieuwe verbanden', maar om het anders, opnieuw verbinden van bestaande functies en routines. Bij het ontwikkelingsprogramma, bij wijze van voorbeeld, wordt niets anders gedaan dan het leggen van nieuwe verbindingen tussen taken die mensen al uitvoeren: het verbinden van een sociaal activeringsprogramma voor stadsdeel X met de lange termijn ruimtelijke strategie van afdeling 4 en gesprekken over economische innovatie met de economische partners van het stadsbestuur. Door bijdragen te verbinden, te confronteren, en mensen in gesprek te brengen ontstaat iets nieuws, dat bij aanvang alleen vanuit het standpunt van degene die de verbindingen heeft gelegd betekenis heeft. Uitvoering, om met Dunsire (1978a,b) te spreken, is 'in the eye of the beholder'. Ze bestaat alleen vanuit het standpunt van degene die geïnteresseerd is in een bepaald beleidsprogramma en is voor anderen niet als één opdracht herkenbaar. Pas als het contact frequenter is, een projectteam of ontwikkelingsprogramma ontstaat en disciplines met elkaar in gesprek raken, ontstaat een grotere samenhang (vergelijk Mayntz 1980).

Dialog of Babylonische spraakverwarring

Programmering heeft betrekking op het oplijnen van verschillende werkzaamheden die al worden uitgevoerd, of, zoals Dunsire het zegt:

"It is the result of the way their jobs have been specified and of the procedures that have been laid down linking these jobs that decisions of any particular kind can be implemented" (Dunsire 1978a: 151)

Bij de neerwaartse planning en specificatie van opdrachten wordt van 'programmeurs' (beleidsregisseurs, project- en programmaleiders, directeuren) inlevingsvermogen gevraagd. Inleving in de omstandigheden waaronder uitvoerders hun werk doen, wat tot de mogelijkheden behoort, welke hulpmiddelen zij tot hun beschikking hebben. Omgekeerd geldt dat veel minder: het is mogelijk uitvoerend werk te doen zonder bewustzijn van de vragen, wensen en knelpunten die op een hoger niveau spelen.

Dit betekent niet dat bijvoorbeeld een staatssecretaris bij het formuleren van een programma precieze kennis moet hebben van de concrete omstandigheden op de werkvloer. Het is alleen noodzakelijk om kennis te hebben van de wijze waarop in het aanpalende domein gewerkt wordt. De staatssecretaris kent de overwegingen die voor een directeur-generaal van belang zijn, de directeur-generaal beschikt over die kennis ten opzichte van zijn directeur, de directeur ten opzichte zijn afdeling en zo verder. Die kennis en dat begrip worden allengs opgebouwd in gesprekken en discussies – door duurzame interactie. Die kennis ontstaat door confrontaties tussen begrippenkaders, tussen discussies over verschillende interpretaties van hetzelfde concept (vergelijk Montjoy en O'Toole, 1979).

Dat gesprek tussen verschillende belevingswerelden, zowel verticaal als horizontaal gespecialiseerd en van elkaar onderscheiden, kan een Babylonische spraakverwarring opleveren. In elke organisatie bestaan verschillende begripsdomeinen ('orders of comprehension', Dunsire 1978a: 157-158). In elk van die domeinen worden verschillende 'talen' gesproken, verschillende concepten gebruikt, verschillende beelden van hoe de werkelijk-

heid in elkaar zit. Mensen maken deel uit van ‘cognitive communities’ (Dunsire 1978a: 160) of ‘communities of practice’ (Wenger 1998).

Gesprekken tussen leden van die verschillende gemeenschappen hebben primair tot doel vertalingen te scheppen. Die vertalingen kennen verschillende verschijningsvormen. Schriftelijk, zoals interpretatienota’s waarin een gedeeld begrip van wet- en regelgeving wordt gecreëerd. Of in dialoog, in vergaderingen, door terug te grijpen op de ‘notulen’ van de voorgaande vergadering en daarmee een verbinding te maken naar het voortdurende gesprek. Of telefonische gesprekken, waarin wordt teruggegrepen op een eerder gestelde vraag die is blijven liggen omdat hij lastig was te beantwoorden.

Soms verloopt vertaling spelenderwijs. Mensen kunnen meerdere ‘talen’ beheersen, door opleiding, socialisatie of intensief werkcontact. De communicatie binnen de organisatie kan deels of zelfs geheel beperkt zijn tot medewerkers uit aanpalende begripsdomeinen, waardoor zelden grote sprongen hoeven te worden gemaakt en het niet opvalt dat vertaling plaatsvindt. In dat geval is arbeids- en kennisdeling beperkt. In andere organisaties is het lastiger de sprong te maken. Door specialisatie ontstaan ‘twee- of zelfs meertalige’ eenheden: bureaus.

Fragmentatie

Wat verklaart het succes en falen van programmering? In de literatuur komen twee clusters factoren aan bod, die ik gemakshalve aanduid als ‘willen’ en ‘kunnen’.

Het eerste cluster factoren wordt door Bardach behandeld in zijn studie van de implementatie van de LPS-wet. Hij beschouwt implementatie als een onderhandelingsproces tussen de verschillende partijen die betrokken zijn bij het proces. Doordat de partijen in ieder geval deels onafhankelijk van elkaar staan, zijn overtuiging of onderhandeling de enige manier waarop zij andere belanghebbenden kunnen bewegen tot medewerking (Bardach 1980: 37). In de uitvoeringsfase gaat de strijd die beleidsformulering gewoon door:

- over de definitie van doelen en
- over de aanwending van middelen.

De overheid is niet één geheel, maar een amalgaam van organisaties met elk een eigen belang. Anthony Downs stelt dat:

“the leakage of authority occurs because individual officials have varying goals, and each uses his discretion in translating orders from above into commands going downward, [and] the purposes the superior had in mind will not be the precise ones his subordinate’s orders convey to people further down the hierarchy.” (Downs 1967)

Het ‘weglekken van autoriteit’ leidt tot verschillende strategieën. Partijen doen mee om in het implementatieproces middelen op te doen en die vervolgens aan te wenden voor alternatieve doelen, ze doen mee om het proces te frustreren, of ze doen mee om de definitie van het programma zo veel mogelijk toe te snijden op de eigen doelstellingen en andere actoren hiermee buiten de deur te houden (Bardach 1980: 98-128).

Evolutie

Een alternatieve invalshoek, die veel meer betrekking heeft op ‘kunnen’, is ontwikkeld door Pressman en Wildavsky (1984). In hun fameuze studie van de ontwikkeling van de Economic Development Administration, een federaal programma voor regionale economische ontwikkeling in Portland, gaan zij na hoeveel potentiële strijdpunten een regulier interpretatieproces kent. Op basis van die analyse concluderen Pressman en Wildavsky dat, als de machtshypothese waar zou zijn, het wonderbaarlijk is dat programma’s überhaupt van de grond komen en uitgevoerd worden. Onderscheid maken tussen doelen en middelen is onmogelijk: de doelen van de één zijn de middelen van de ander. Zelfs als er unanimititeit over het doel bestaat, kan de onenigheid over de in te zetten middelen nog steeds leiden tot falende uitvoering. De complexiteit van gezamenlijk handelen is vaak enorm:

“Once innumerable programs are in operation, the stream of transactions among people who are simultaneously involved in them may evidence neither clear beginning nor end but only ebb and flow (Pressman en Wildavsky 1984: 98).”

De constatering dat doelen en middelen niet te scheiden zijn, en dat datzelfde dus geldt voor beleid en uitvoering, leidt tot een pleidooi voor uitvoering en beleidsformulering als een integraal leerproces waarin zo weinig mogelijk ‘schakelmomenten’ worden ingebouwd (Pressman en Wildavsky 1984: 143), en waarin net zoveel aandacht is voor de uitvoering als voor de formulering. Uitvoering wordt veelal vanzelfsprekend geacht (Pressman en Wildavsky 1984: 145).

Benda Beckman wijst op hetzelfde fenomeen in haar analyse van de uitvoering van gerechtelijke uitspraken. Zij constateert dat bij implementatie het uitgevoerde besluit voor de deelnemers aan het beleidsnetwerk in de plaats treedt van het oorspronkelijke besluit (Benda Beckmann 1987: 35). De uitvoering van beleid is in de praktijk veelal een ‘trial and error’ proces (Pressman en Wildavsky 1984: 166) dat in alles lijkt op evolutie: gericht op en geleid vanuit een bepaald doel, waarbij dat doel voortdurend interpretatie behoeft.

Beleidsvoornemens zijn ‘dispositions’, neigingen om onder bepaalde omstandigheden op een bepaalde manier te reageren. Beleid is een idee dat concretisering behoeft. Die concretisering krijgt het in het handelen van de partijen die daaraan bijdragen (Pressman en Wildavsky 1984: 170). In de uitvoering wordt gezocht naar mogelijkheden om het beleid tot verwerkelijking te brengen. Dat is een zoektocht, naar kansen, instrumenten en naar omwegen rond obstakels. De oplossing ligt vaak in het verbinden van nieuwe doelen en nieuwe labels aan bestaand gedrag en aan lopende programma’s. Het is het leggen van nieuwe verbindingen tussen wat aan maatschappelijk handelen al bestaat. Zonder beleefde autoriteit en gezag is de kans groot dat pogingen tot programmering spaak lopen.

2.2.2 Bureaucratie

Met het begrip ‘gezag’ belanden we bij de bureaucratie. De bureaucratie is, als uitvoeringsorgaan voor de gezagdrager, een krachtig instrument:

“De zuiver bureaucratische, met andere woorden bureaucratisch-monocratische, schriftelijke bestuursvorm is empirisch de formeel rationeelste vorm van gezagsuitoefening in alle opzichten. Precisie, duurzaamheid, discipline, doorzettingsvermogen en betrouwbaarheid, met andere woorden berekenbaarheid. Intensiteit en de continuïteit van presteren, de formeel universele toepasbaarheid voor alle opgaven, het volledig uitvoeren van alle opgaven” (Weber 1976: 123, mijn vertaling).

De bureaucratische organisatie is een instrument om maatschappelijke waarden te realiseren. Webers moderne rechtsstaat wordt gekenmerkt door de voortdurende arbeid door ambtenaren in bureaus (Weber 1976: 126), waarbij elk bureau haar oorsprong vindt in een competentie, een door de wetgever in de wet geschapen bevoegdheid. Binnen de bureaus bestaat een vaste hiërarchie van posities (*Amtshierarchie*), met bijbehorende afgebakende bevoegdheden (*Amtskompetenz*) (Weber 1976: 551). Om uniforme uitoefening te verzekeren bestaan er strikte voorschriften voor de wijze waarop deze bevoegdheden worden uitgeoefend. Ambtenaren worden hierop aangestuurd en vervolgens gecontroleerd op naleving van deze voorschriften (Weber 1976: 126-127). Dit maakt de publieke organisatie berekenbaar (Weber 1976: 563).

Kenmerkend voor het terrein waarop uitvoeringsorganisaties actief zijn, is dat tegenover de algemene regels en normen, de vrijheid en de autonomie van het individu staat. Het bestuursproces waarin wetten toegepast worden op individuele omstandigheden – met andere woorden, uitvoering van regelgeving – is primair een proces van argumentatie, van afweging van doelen en middelen, van interpretatie van gelaagde stelsels van normen (Weber 1996: 565). De maatschappelijke functie van de legaal-rationele bureaucratie, en haar normatieve oriëntatie op deze functie, staat in voortdurende spanning met de oriëntatie op procedures. Weber duidt deze twee oriëntaties aan als *Wert-* en *Zweck* rationaliteit; Bekke (1990) spreekt van formele en substantiële rationaliteit, Schreurs (2000) van doel- en waarde rationaliteit.

Een tweede, meer specifieke reden om Webers benadering als uitgangspunt te kiezen is gelegen in de aandacht die hij heeft voor het begrip informatie. Weber stelt in zijn analyse van de bureaucratische organisatie schriftelijkheid en het element ‘kennis’ en ‘informatie’ centraal. Kennis omvat naast vakkennis (*Fachwissen*) dienstkennis (*Dienstwissen*); de door het bestuurlijk verkeer verworven kennis van feitelijke omstandigheden (Weber 1976: 129).

Informatisering heeft, afgaand op de theoretische verkenning in hoofdstuk 1, consequenties voor beiden: het schrift verdwijnt als authentieke bron, communicatie verloopt vooral elektronisch. En redeneersystemen en databases zijn feitelijk enorme kennissystemen – er vindt afbeelding van menselijke kennis plaats, op een schaal die voorheen niet te voorzien was. Webers bureaucratiemodel vormt de basis van ons denken over publieke organisaties en leren van uitvoering. Het is daarom waardevol te bezien hoe Weber komt tot zijn aanprijzing van de bureaucratie als betrouwbaar, continue en berekenbaar voor alle opgaven – kwaliteiten die ook met het ideaal van de ‘lerende organisatie’ nauw verbonden zijn (vergelijk Greenwood en Lawrence, 2007).

Interpretatie en autorisatie

Webers bureaus vormen de snijpunten tussen horizontale en verticale assen van specialisatie binnen organisaties als ‘offices’. Binnen die eenheden – die niet noodzakelijkerwijs overeenkomen met bureaus zoals gedefinieerd in het organisatieschema – wordt dezelfde taal gesproken. Langs deze assen vindt communicatie plaats. Het verschil tussen de wijze waarop een boodschap binnenkomt en de formulering waarin een boodschap het bureau verlaat wordt door Dunsire (1978a) met Downs (1967) aangeduid als ‘*discretionary gap*’ – vrij vertaald, interpretatievrijheid.

Het merendeel van de leden van publieke organisaties bezit op twee manieren interpretatievrijheid: naar boven toe, in het interpreteren van vragen die aan hem gesteld worden, en naar beneden toe, in het specificeren van vragen en opdrachten aan ondergeschikten. Bijna alle medewerkers zijn dus in staat om boodschappen niet alleen ‘neerwaarts’ te specificeren maar ook ‘opwaarts’, naar het volgende niveau. Dit principe houdt organisaties bij elkaar en zorgt dat wet- en regelgeving worden uitgevoerd (Dunsire 1978a: 191-192). In het neerwaartse proces gaat het om uitvoering, in de opwaartse communicatie om autorisatie en het afleggen van verantwoording.

Eén stap verder is het ter discussie stellen van het belang van de organisatie als begrenzing. Uitvoering van beleid vergt bijna altijd samenwerkingsprocessen tussen eenheden van meer organisaties. Soms zijn de verbindingen met afdelingen van andere organisaties sterker dan die van afdelingen binnen de organisatie. Niet de formele organisatiegrens, maar de wijze waarop beleid feitelijk wordt geprogrammeerd, waarop verschillende competenties met elkaar worden verbonden staat centraal. Het mandaat bepaalt wie betrokken is en wie niet, niet de formele organisatiegrens. Beleidsuitvoering is dan het verbinden van verschillende al bestaande ambtelijke gedragspatronen.

2.2.3 Administratieve waarden

Leren van uitvoering, vanuit het perspectief van sturing, heeft vooral betrekking op doelgerichtheid. Programmering van de uitvoering is in dit verband het *adequaate* oplijnen van de verschillende benodigde interpretatieprocessen, binnen en buiten de organisatie. Dergelijke interpretatieprocessen vormen de kern van het openbaar bestuur. ‘Discourse analysis’ heeft daarvan mooie voorbeelden opgeleverd, in Nederland bijvoorbeeld van het werk van uitvoerders in gemeentelijke sociale diensten en andere sociale zekerheidsorganisaties (Van der Veen 1990). Zulke studies laten goed zien hoe medewerkers iedere dag voor fundamentele keuzes staan tussen onderling moeilijk te verzoenen waarden.

Over welke waarden het gaat, en hoe men die waarden van elkaar moet onderscheiden, verschillen de meningen. Snellen (1987) onderscheidt vier stelsels van criteria voor verantwoord bestuurlijk handelen:

- politieke rationaliteit,
- juridische rationaliteit,
- economische rationaliteit en
- technisch-wetenschappelijke of sociaal-wetenschappelijke rationaliteit.

Anderen richten zich vooral op de spanning tussen effectiviteit en rechtmatigheid (bijvoorbeeld Lane 2000: 180-81), of op conflicten tussen eisen van democratie en efficiency (bijvoorbeeld Denhardt 1984: 74; Ellis 1998; Lane 2000:). Rechtssociologen spreken van de spanning tussen de waarborgfunctie en de instrumentele functie van het recht (bijvoorbeeld Dijkstra 1991; zie ook Jorna et.al 1997). Hood (1991) onderscheidt drie waardenstelsels:

- een juridisch stelsel, rond begrippen als rechtsgelijkheid en rechtmatigheid;
- een economisch stelsel rond begrippen als effectiviteit/efficiency;
- een institutioneel stelsel rond begrippen als duurzaamheid en veerkracht.

De verschillende analyses hebben gemeen dat zij de aandacht richten op onderlinge tegenstrijdige eisen en het belang van de kritieke dialoog. Een tweede punt van overeenkomst is dat aan economische waarden als effectiviteit en efficiency een zwaarder gewicht wordt toegekend dan minder makkelijk in geld te vertalen waarden als rechtmatigheid en responsiviteit. Volgens Bekke (1990) wordt dat vooral veroorzaakt door de bijna exclusief finale betekenis die het begrip 'rationaliteit' in onze tijd heeft. Waarderationaliteit is daardoor naar de achtergrond verdwenen, publieke organisaties worden uitsluitend gezien als doelrationele constructies van sociaal handelen, waarin doelgerichtheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiëntie) voorop staan.

Om tot een hanteerbare conceptualisering van het debat tussen administratieve organisaties te komen start ik met het onderscheid tussen doel- en waardenoriëntatie. Dat onderscheid wordt vervolgens gecontrasteerd met een verschil in niveaus: het proces van programmering en sturing, en het grotere maatschappelijke systeem. Dat levert de volgende ingang in het debat op:

Figuur 2.2 Administratieve waarden in de publieke sector

Niveau-oriëntatie	Doeloriëntatie	Waardeoriëntatie
proces	efficiëntie	rechtsstatelijkheid responsiviteit
systeem	effectiviteit	democratische verantwoordelijkheid

Elk begrip wordt kort gekarakteriseerd.

Effectiviteit en efficiency

In essentie draait efficiency om de verhouding tussen middelen en doelbereiking:

"Efficiency is a ratio of valued resources used to valued outputs produced. The smaller that ratio the more efficient the production" (Wilson 1989: 317).

'Valued output', de mate van doelbereiking, is een politiek begrip. De overheid streeft vele doelen na, waarvan er sommige op gespannen voet met elkaar staan. Uniforme en strikte handhaving, het snel bereiken van doelen door publiek-private samenwerking en transparantie van besluitvormingsprocedures bijvoorbeeld gaan niet altijd samen. In een democratische rechtsstaat telt elk van deze eisen. Als we een publieke organisatie inefficiënt noemen, betekent dat vaak vooral dat we niet helder weten hoe de verschillende

vereisten waaraan een overheid moet voldoen zich tot elkaar verhouden. Anders gezegd: de overheid kan het wel fout doen, maar niet goed (Wilson 1996: 317-318). De conclusie is niet dat efficiëntie een onbruikbaar criterium is, maar wel dat het nodig is helder te stellen wat bedoeld wordt.

Ik sluit me hierin aan bij Lane (2000: 59-75) die in zijn analyse twee perspectieven op efficiëntie onderscheidt:

- een maatschappelijk perspectief, waar het gaat om de verhouding tussen efficiëntie en rechtsgelijkheid;
- een microperspectief, waar het gaat om de prestaties van een afzonderlijk bureau.

Het eerste perspectief noemt hij sociale efficiëntie, het tweede economische efficiëntie. Sociale efficiëntie wordt door anderen ook wel aangeduid als externe efficiëntie of effectiviteit: de relatie tussen maatschappelijke baten en de output van een proces.

Ten aanzien van de economische efficiëntie van publieke organisaties bestaan twee benaderingen. De eerste kijkt vooral naar de mate waarin de toegevoegde waarde van een product gelijk is aan de marginale kosten van productie. Deze benadering wordt ook wel 'allocatieve efficiëntie' genoemd. De Pareto-optimale benadering en het daarop gebaseerde werk van Niskanen en anderen (public choice-theorieën) vallen onder deze noemer. De tweede benadering let uitsluitend op de kostenkant van de productie, en wordt ook wel aangeduid met het begrip 'technologische efficiëntie' (Lane 2000: 61-63).

Verantwoordelijkheid

Begrippen als verantwoordelijkheid, verantwoording en aanspreekbaarheid hebben betrekking op de functie van publieke organisaties als instrument en het problematische karakter van verantwoordelijkheid in dat soort organisaties (vergelijk Bovens 1990). De moderne westerse ambtelijke organisaties zijn krachtige instrumenten. De overheid heeft het geweldsmonopolie en grijpt door algemene voorschriften diep in het leven van haar burgers in. Een ambtenaar werkt in publieke dienst. Dat brengt bijzondere verantwoordelijkheden met zich mee (Tuurenhout 1992: 25):

"De functie van de ambtenaar, en daarmee van zijn rolverantwoordelijkheid, wordt primair bepaald door zijn aanstelling. Daarnaast brengen ambtelijke rechtspositieregelingen, andere wettelijke regelingen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur aanvullende taken, en daarmee verantwoordelijkheden met zich mee. De ambtelijke verantwoordelijkheid is primair een disciplinaire verantwoordelijkheid. Het forum wordt gevormd door superieuren van de ambtenaar; tegenover hen is hij primair aanspreekbaar inzake zijn wijze van taakvervulling." (Tuurenhout 1992: 27)

Rechtsstatelijkheid

Rechtsstatelijkheid omvat drie componenten:

- de eis dat alleen op grond van wettelijke bevoegdheden ingegrepen kan worden in de private sfeer
- de garantie van sociale grondrechten als onderwijs en levensonderhoud
- naleving van ongeschreven, 'levende' algemene rechtsbeginselen.

Voor deze studie is met name de laatste categorie van belang. Het ongeschreven karakter van algemene rechtsbeginselen verhoudt zich slecht met schriftelijkheid, maar nog slechter met digitaal systeemontwerp (zie Schokker 1996). De algemene rechtsbeginselen leven in de rechtspraktijk en zijn deels gecodificeerd in onder meer de Algemene wet bestuursrecht. Denk daarbij aan het verbod op willekeur, het gelijkheidsbeginsel, het belang van materiële en procedurele zorgvuldigheid en de evenredigheid van belangenafweging. Rechters kunnen beleidsregels toetsen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zie verder Nicolaï 1990). Vastleggen in wet- en regelgeving beperkt echter niet hun geldigheid: de bron is het levende recht.

Responsiviteit

De laatste eis aan bestuurshandelen is *responsiviteit*. Het begrip is afkomstig uit het Angelsaksische discours over het openbaar bestuur en duidt daar de mate aan waarin ambtenaren gevoelig zijn voor maatschappelijke wensen (vergelijk Saltzstein 1992). Denhardt omschrijft *democratic responsiveness* als “reflecting the values of society” (Denhardt 1984: 122) en voegt eraan toe hoe fundamenteel onduidelijk dit begrip is. Mulgan (2000) probeert te komen tot een meer operationele definitie van responsiviteit als “...the public servants’ general compliance with popular demands” (Mulgan 2000: 566). Hij onderscheidt twee varianten:

- de mate waarin publieke organisaties zich laten leiden door de wensen van hun politieke meesters, namelijk de bewindslieden, wethouders
- de mate waarin publieke organisaties die diensten verlenen gevoelig zijn voor de wensen en verlangens van hun cliënten, namelijk de burgers.

De eerste variant wijkt conceptueel niet af van wat ik boven heb aangeduid als democratische verantwoordelijkheid: het primaat van de politiek en de ‘Herr und Hund’ relatie tussen ambtenaar en politicus. De tweede variant, echter, voegt wel wat toe: de maatschappelijke variëteit aan belangen en zienswijzen:

“Perfection in the hierarchical ordering of a professionally trained public service accountable to a single center of power will reduce the capability of a large administrative system to respond to diverse preferences among citizens for many different public goods and services and cope with diverse environmental conditions” (Ostrom 1974: 112).

Het gaat hier, met andere woorden, om de mate waarin publieke organisaties kunnen inspelen op verschillen in verwachtingen, kenmerken van burgers, op niet-standaard signalen. Ostrom stelt dat een versterking van hiërarchische controle, vanuit één centrum, ten koste gaat van responsiviteit. Ik sluit mij bij deze benadering aan. Als democratische responsiviteit geijkt is op de wensen van politieke gezagsdragers, voegt het begrip niets toe aan het eerder genoemd begrip verantwoordelijkheid. De actieve varianten van ambtelijke verantwoordelijkheid die Bovens (1990) onderscheidt dekken op dit punt de lading volledig. Ik perk hiermee het begrip responsiviteit in tot het contact tussen burgers en publieke organisatie.

Een kritieke dialoog

‘Leren van beleidsuitvoering’ is de kern van de kritieke dialoog tussen waarden. Deels wordt dat gesprek binnen bureaus of praktijken gevoerd, binnen één waardenstelsel. Dan

gaat het bijvoorbeeld om een micro-economisch leerproces waarin onderzocht wordt hoe kosteneffectiever gewerkt kan worden (vergelijk Wagenaar 2004). Veel rekenkameronderzoek heeft betrekking op dit soort vragen. Op andere plekken in de organisaties spelen andere vragen: hoe kan het rechtmatig handelen worden versterkt? Hoe kan beter worden ingespeeld op wensen en verlangens van de doelgroep en van stakeholders?

Ook in de kritieke dialoog zijn er systeemniveaus te onderscheiden. Hall (1993) onderscheidt drie ‘levels of learning’:

- de achterliggende waarden en doelen van beleid,
- de technieken en beleidsinstrumenten, en
- de exacte waarde, inzet en combinatie van deze instrumenten.

Beleidsleren op het hoogste niveau wordt ‘eerste orde leren’ genoemd, de andere twee respectievelijk tweede en derde orde leerprocessen. Hall gaat er daarbij vanuit dat leerprocessen endogeen zijn aan beleidsvoering, met andere woorden, hun start- en eindpunt vinden in de beleidscyclus.

Heclo (1974) ziet beleidsleren juist als een reactie op signalen vanuit de beleidsomgeving, van buiten het beleidsproces: over tegenvallende resultaten, over gemiste kansen, perverse effecten of onverwachte bijproducten. Is leren, met andere woorden, een exogeen of endogeen proces? (Howlett and Ramesh 1995: 175)

De vraag stellen is hem beantwoorden. Exogene en endogene processen komen allebei voor, vaak zelfs simultaan, en kunnen niet los van elkaar worden gezien. Binnen en tussen organisaties wordt permanent geleerd, sterker nog, de kritieke dialoog hoort tot de wezenskenmerken van de bureaucratie. Bij een nadere beschouwing zijn vier leer’discoursen’ te onderscheiden:

- “technical analytic discourse: program verification in its efficiency in terms of program outcomes
- contextual discourse: situational validation of program objectives
- systems discourse: societal vindication of the programs contribution to existing social arrangements
- ideological discourse: selection of a critical basis for making rationally informed social choices” (Fisher 1995: 17-23).

De vier discoursen (die ook gelijktijdig kunnen voorkomen, als aspecten van één dialoog tussen meerder partijen) verschillen in zowel object als niveau:

Figuur 2.3 **Leerprocessen in de publieke sector**

Niveau-oriëntatie	Doel-oriëntatie	Waarde-oriëntatie
proces	technisch-analytische discours	systeemd discours
systeem	contextuele discours	ideologische discours

In de tabel zijn twee soorten orden te onderscheiden:

- één gericht op doel-middel combinaties, Webers *Zweckrationalität*;
- één gericht op waarde-oriëntaties, Webers *Wertrationalität*.

Bij de eerste orde, de leerprocessen, gaat het bij technisch-analytisch leren om efficiency, de inzet van middelen, de combinatie van beleidsinstrumenten en hun exacte verhouding: Halls typen leren één en twee. Bij contextueel leren gaat het om de relevantie van het doel van een programma tegen de achtergrond van een vaststaand maatschappelijk probleem, de effectiviteit van een programma. Daarnaast zijn er twee typen leerprocessen van een hogere orde. Bij systeemleren gaat het om de vraag of een programma past, of er een institutionele fit is tussen het programma en het systeem waarop het ingrijpt. Die fit heeft betrekking op publieke waarden, op responsiviteit en rechtsstatelijkheid. Daarnaast onderscheid ik een leerproces gericht op het vaststellen van de maatstaven die gehanteerd worden bij de beoordeling van publieke organisaties. Ik heb die beoordeling eerder aangeduid met de term 'democratische verantwoordelijkheid'.

2.2.4 Disciplineren

Het vierde onderdeel van deze paragraaf betreft de relatie tussen normering van uitvoering en automatisering. Het empirisch onderzoek op dit terrein is, zoals in hoofdstuk 1 al gezegd, uitermate consistent: automatisering leidt tot disciplineren, zoals Zuurmond (1993) al had aangetoond. Disciplineren neemt verschillende vormen aan:

- beheersing van de organisatie (Frissen 1998; Zuurmond 1993);
- disciplineren van de uitvoerders (Scheepers 1991, 1998);
- toenemende penetratie van de overheid in de maatschappij (Frissen 1998);
- toenemende transparantie in interbestuurlijke verhoudingen (Van de Donk 1998).

Sommigen spreken van een revolutie: vanuit één centraal punt kan de uitvoering van regelgeving en de normnaleving gecontroleerd worden. De 'virtuele vesting' die de Weberiaanse bureaucratie is, wordt een 'glazen stolp' (Zuurmond, 1998: 178) waarin elke uitvoerder en elke burger zichtbaar is. Productie- en machtsverhoudingen verschuiven; de invulling van begrippen als 'kennis' en 'denken' verandert, zodanig dat Van de Donk en Snellen spreken van een "New Public Administration in an Information Age" (Van de Donk en Snellen 1998: 19).

Een keur van nationale en internationale auteurs sluit zich hierbij aan (Snellen et al. (red) 1998). Gezien de omvang en samenstelling van de groep mag dat opmerkelijk heten. Het handboek is, in de meest letterlijke zin, de oogst van decennialang empirisch onderzoek in Tilburg, Rotterdam, Irvine, Kassel en Glasgow. Op basis van de eensluidendheid van de verschillende auteurs stellen Van de Donk en Snellen dat het informatiseringsonderzoek het stadium van verkennend, door de empirie gedreven onderzoek verlaten heeft en op weg is naar een nieuw 'onderzoeksparadigma'.

Zij schetsen dit paradigma met behulp van een aantal empirische stellingen over:

- de uitholling van de staat door het verlies van zijn territoriale dimensie (Frissen, 1998),
- de toenemende vervlechting van de private en publieke sfeer door vergroting van het surveillance-potentieel van de staat, het verdwijnen van kennismonopolies en de daaruit voortvloeiende verknoping van publieke en private organisaties (Bekkers 1998),
- het verdwijnen van territoriale en functionele jurisdicties binnen het openbaar bestuur (Van de Donk 1998; Bekkers, 1998a, 1998b),
- de afbreuk die informatisering doet aan arbeidsverdeling binnen organisaties (Scheepers, 1998; Zuurmond, 1994; Zouridis, 1998),
- de uit systemen voortvloeiende vernauwing van het individuele referentiekader: informatisering stelt ons in staat het denken uit handen te geven (Van den Hoven, 1998b: 248),
- de verhouding tussen overheidsorganisaties en de burger (Scheepers 1998).

De grote mate van overeenstemming tussen de verschillende auteurs roept vragen op. Hoe dwingend of juist vrijblijvend is informatisering? Juist op het punt van het gebruik van informatietechnologie, over langere tijd bezien, zwijgt de literatuur (Danziger en Andersen 2002). Dat weegt zwaar, temeer daar in het onderzoek naar informatisering een technologisch-deterministische bias zit. Technologie wordt als gegeven beschouwd, terwijl er minstens sprake is van een dubbele binding waarin technologie alleen door sociaal handelen betekenis krijgt. Van der Meer stelt bijvoorbeeld:

“Zonder ... betekenisgeving door gebruikers is het systeem als sociaal en organisatorisch relevante categorie niet te begrijpen” (Van der Meer 1998: 214).

Het empirisch onderzoek levert een aantal indicaties op dat nadere aandacht nodig is voor informele processen. Zuurmond (1994) en Van de Donk signaleren bijvoorbeeld dat automatisering vaak gepaard gaat met het ‘afromen’ van de efficiencywinst. De werkdruk op de werkvloer neemt toe, terwijl het scholingsniveau van de uitvoerders en de ruimte voor opleiding vaak afnemen. Nieuwe generaties medewerkers, vaak uitzendkrachten, dienen snel ingewerkt te worden door de zittende, ervaren medewerkers. De kans dat bij dit type ‘on-the-job training’ niet alleen de officiële standaarden en normen, maar ook de ‘trucs en foefjes’ over hoe te “spelen tegen het systeem” (Zuurmond, 1998: 178) worden overgedragen, is in dergelijke situaties zeer groot. Zuurmond stelt daarom:

“Het verschijnsel ‘spelen tegen het systeem’ ...zou nader onderzocht moeten worden. Hoe vaak komt dat voor? Ontwikkelt de organisatie tegen-strategieën? Heeft de gebruiker niet minder mogelijkheden, nu interorganisationale netwerken de mogelijkheid bieden om meer, vooral onafhankelijke bronnen te raadplegen?” (Zuurmond, 1998: 178)

Bovens en Zouridis signaleren ten aanzien van discretie een overgang van ‘street-level’ via ‘screen-level’ naar ‘system-level’ bureaucratieën. Ze stellen dat:

“Alleen als zich in zo’n organisatie een dominantie coalitie kan vormen van wetgevers en systeemontwikkelaars, komt het tot een screenlevel of systeem-level bureaucratie.” (Bovens en Zouridis 2002: 73)

Vraag is dan: wanneer doen die condities zich voor?

2.3 Interpretaties

Paragraaf 2.1 ging over het ‘wat’ van programmering: de toedeling van (juridische) middelen. De vorige paragraaf had betrekking op het proces van normering: de ‘hoe’-vraag. Naast ‘wat’ en ‘hoe’ is er nog een derde vraag te onderscheiden: ‘waarom’? Uitvoering is een discursief proces waarin het gaat om meer dan het legitieme, juist ingerichte proces van uitvoering. De uitvoeringspraktijk is in essentie een discursief proces waarin het gaat om intermenselijke communicatie.

Informatietechnologie wordt op dit punt een grote invloed toegedicht op de uitvoeringspraktijk. Sommige auteurs spreken van ‘verslaving aan het systeem’, de eliminatie van ‘street-level’ en ‘shopfloor discretion’ (bijvoorbeeld Snellen 1998) en ‘morele leemten’ (zoals Van den Hoven 1998; vergelijk Merton 1957). In alle gevallen gaat het over de wijze waarop het gebruik van ICT als technologie sociaal handelen beïnvloedt.

Om die invloed zorgvuldig na te gaan wordt in deze paragraaf nagegaan welke hypothesen de literatuur oplevert over:

- de wijze waarop mensen samen handelen (2.3.1);
- de cultuur van organisaties (2.3.2);
- de rol van informatietechnologie in de ontwikkeling van moderne uitvoeringsorganisaties (2.3.3);
- de invloed van informatisering op informatiewerk en kennisontwikkeling (2.3.4).

Daarbij wordt primair gebouwd op literatuur vanuit de organisatiesociologie en de informatiekunde.

2.3.1 Praktijken

Communicatie is de kern van organisaties. Fundamenteel in informatiewerk staat het omgaan met onzekerheid en meerduidigheid (March 1988). Mensen doen daarvoor een beroep op anderen. Ze verwerken informatie uit gesprekken, ze interpreteren mails die hen zijn toegestuurd, ze bereiden gesprekken voor, ze delen in vergaderingen informatie met elkaar, ze hakken knopen door die tot op dat moment onontwarbaar leken. Niet de individuele medewerker, maar zijn ontmoeting met collega's maakt organisaties tot wat ze zijn:

“We denken niet, noch redeneren we. Eerder werken we met fragiel materiaal – teksten, inscripties, sporen en grafieken – samen met andere mensen” (Schokker 1996: 19).

Het bestuursproces is een discours, een continue communicatief proces tussen mensen binnen verschillende onderdelen van een organisatie. De constituerende eenheid is de groep waarbinnen medewerkers een gedeelde taal ontwikkelen. Deze groep valt niet a priori samen met organisatiegrenzen. Soms is die groep beperkt tot een afdeling, een team of een bureau. Andere keren ontwikkelen medewerkers juist een gemeenschappelijke taal met mensen over de grens van de organisatie heen.

Als voorbeeld: in een onderzoek naar implementatie van de Algemene wet bestuursrecht (Jorna 1997) ontdekte ik dat de medewerkers van de districtbureaus van het ministerie van LNV een taal deelden met hun cliënten, subsidie-ontvangende agrariërs. De communicatie met de moederorganisatie, de directies Landbouw, Natuurbeheer en Openluchtrecreatie, verliep veel moeizamer. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor departementale opsporingsdiensten. Deze hebben in hun dagelijks werk veel meer te maken met collega's van de politie en andere opsporingsdiensten dan met medewerkers van het departement, voor wie zij wel werken en die fysiek veel dichterbij zitten dan de andere opsporingsdiensten. Fysieke nabijheid bepaalt echter niet of er dezelfde taal gesproken wordt: samenwerking wel.

Beleidsvorming en beleidsuitvoering zijn communicatieve processen. Het draait daarin om vragen als: wat behoort hier te gebeuren? Wat is wenselijk? Elke beleidsuitspraak, dus ook individuele beschikkingen, bestaan uit een uitspraak over wat de toepasselijke standaard is en hoe de feitelijke situatie eruit ziet (Ellis 1998: 7). Dit soort vragen worden door individuen niet in afzondering gesteld; ze worden juist voortdurend gedeeld, ze zijn het voorwerp van communicatie tussen mensen in groepen. Ik benoem deze groepen, met MacIntyre (1985) en Wenger (1998), als *praktijken*.

Het begrip 'praktijk' is volgens MacIntyre:

"...any coherent and complex form of socially established cooperative human activity through which goods internal to that form of activity are realized in the course of trying to achieve those standards of excellence which are appropriate to, and partially definitive of, that form of activity" (MacIntyre 1985: 187).

Wenger spreekt losser over het begrip 'praktijk' als

"shared historical and social resources, frameworks and perspective that can sustain mutual engagement in action" (Wenger 1998: 5).

Centraal in praktijken staan de 'standaarden', de manier waarop die ingebed zijn in gedeelde manieren van handelen ('best practices') en een gedeelde taal. In praktijken draait het om zingeving; wederzijdse betrokkenheid, de definitie van de gezamenlijke onderneming en gedeelde repertoires. Dat raakt alle aspecten van de uitvoeringspraktijk (naar Wenger 1998: 73).

Het begrip praktijk komt op deze manier dicht in de buurt van begrippen als informele organisatie of informele structuur, maar er is een verschil in invalshoek. Het uitgangspunt van de praktijk is de gedeelde standaard en de gemeenschappelijke taal. Het draait om het proces van communicatie, van leren. Het uitgangspunt van de organisatie is het doel waarvoor zij is ontworpen (gefinaliseerd) en de wijze waarop dat doel is uiteengelegd in deeltaken (gefunctionaliseerd).

Hiermee ontken ik niet dat finalisering en functionalisering belangrijke constituerende elementen zijn van praktijken. Ik geef alleen aan dat ze niet geschikt zijn om het verloop van leerprocessen te analyseren. Organisaties zijn sociale ontwerpen, gericht op het tot

stand brengen van praktijken (Wenger 1998:241). Het geëigende niveau om praktijken op te bestuderen is 'the social reproduction of meaning'. Praktijken zijn soms een antwoord van de medewerkers van de organisatie op het formele ontwerp, en in die zin gelijk aan begrippen als informele organisatie – maar niet altijd. In sommige gevallen volgt het formele ontwerp of herontwerp. Organisaties zijn bijna altijd constellaties van praktijken: een verzameling van subculturen, elk met een eigen opvatting over de rol in het geheel, met eigen begrippen en eigen mores.

Figuur 2.4 Dimensies van praktijk



Participatie en reïfificatie

Wenger onderscheidt binnen organisaties twee elementen die een symbiotische relatie hebben: *participatie*, het sociaal verkeer tussen mensen, en *reïfificatie*, het vastleggen van relaties in 'dingen': organogrammen, mandaatregelingen en procedurevoorschriften. Alles in de sociale werkelijkheid kent een bepaalde mate van beide, en participatie noch reïfificatie kan bestaan zonder zijn tegenhanger. Het draait daarbij om twee zaken: voortdurende onderhandelingen (in gesprekken over hoe de betekenis van fenomenen) en het ervaren van hoe die fenomenen onderling in de wereld samenhangen. Dat werkt door op alle onderdelen van de sociale werkelijkheid (Wenger 1998: 63).

Ter illustratie een korte toepassing aan de hand van een (niet fictief) voorbeeld, te weten de bestuursjuridische verplichting om onder een beschikking te vermelden dat bezwaar of beroep aangetekend kan worden, toegepast op een organisatie die dat nog niet gewend was. De opdracht om die vermelding op te nemen komt de bewuste uitvoeringsorganisa-

tie binnen als een opdracht of memo van de juridische afdeling of directie om de *vorm* en *verwoording* van standaarddocumenten aan te passen: ‘pas de standaardbrieven (vormen) aan’. De *levende* praktijk is echter een geheel andere. Voor veel complexe, massale uitvoeringsorganisaties leven bezwaarprocedures niet. Ze worden beschouwd als een reguliere verlenging van de besluitvorming, net als dat bij elke andere brief van een burger zou gebeuren. Bezwaarprocedures worden namelijk schriftelijk afgehandeld, zonder de indier ooit te zien of te horen. Er is geen *ontmoeting*; daardoor ontbreekt ook aan brandpunten. Bij lastige brieven wenden medewerkers zich tot collega’s of andere leden van hun bureau of afdeling, en niet tot documenten als handleidingen die voorschrijven wat te doen. De reden daarvoor is dat medewerkers bij de handleiding de voorschriften moeten *projecteren* op een echte zaak, niet-discursief, terwijl de dagelijkse praktijk stoelt op *interactie*: hoe zou jij dat doen? Niet de *instrumenten* die ze krijgen aangereikt, maar de *wederkerigheid* van de dialoog bepaalt de kwaliteit van de afhandeling. Pas als de rechter oordeelt dat in een bezwaar- of beroepsprocedure regels daadwerkelijke foutief zijn toegepast, ontstaat zo’n brandpunt, krijgt zo’n zaak de status van *monument*. Zo wordt er ook over gesproken: het Pikmeer-arrest, of in het kader van dit onderzoek, de zaak Falkena Harich (voor LASER). Het laat zich raden hoe moeilijk het is de waarde van het melden van de mogelijkheid tot bezwaar of beroep ook echt praktijk te maken.

De kern in dit voorbeeld is de spanning tussen het schriftelijke, materiële karakter van het bestuursjuridisch proces en de discursieve aard van de uitvoeringspraktijk. Deze spanning is voor bureaucratische organisaties wezenlijk. Besturen verloopt via schrift: beleidsregels, beschikkingen, wetten, rechterlijke uitspraken – schriftelijkheid is een kernprincipe van besturen (Weber 1976: 126). Anders gezegd: schrift is het primaire medium van besturen, hoeveel nadruk tegenwoordig ook gelegd wordt op andere media. Alle bestuur wordt schriftelijk gefixeerd. Als het niet gefixeerd is, is het niet rechtsgeldig. Schriftelijkheid verleent legitimiteit.

In uitvoeringsorganisaties is het schrift niet alleen het medium waarmee vertaald wordt, maar ook bron- en doelmedium. Tekst en schrift staan centraal. Veel vertaalwerk vindt niet plaats in bijeenkomsten, maar in notities, instructies, (memories van) toelichting en concept-nota’s. Het bijzondere van het werken in publieke organisaties is dat veel van het werk, in tegenstelling tot in andere organisaties, primair schriftelijk is. Samenwerking binnen groepen vindt plaats langs schriftelijke weg: door elkaar tekstvoorstellen toe te sturen, door vindplaatsen van belangrijke informatie te delen, door blokken uit te wisselen voor een concept-tekst. Het taalspel dat gespeeld wordt is een schriftelijk spel waarin documenten een hoofdrol spelen (Webers *Aktenmäßigkeit* (Weber 1976: 552). Ze maken de kern van het bureau uit:

“Documents help to structure society, enabling social groups to form, develop and maintain a sense of shared identity. Viewing documents as mere information carriers overlooks this social role” (Seely Brown en Duguid 2002: 189).

De centrale plaats van het schrift kan het belang van participatie versluieren. Veel van de communicatie is gericht op de interpretatie van teksten. Ook deze kennis, over de wijze

waarop geïnterpreteerd moet worden, wordt veelal via teksten overgedragen. Dergelijke teksten belichamen een bijzondere bron van kennis die alleen binnen het bureau geleerd kan worden: dienstkennis (Weber 1976: 552). Dit soort dienstkennis, informeel, gericht op de dagelijkse praktijk, overbruggt de spanning tussen verschillende rationaliteiten die publieke organisaties kenmerkt (Lenk 1998: 146).

Grenzen

Het gebruik van het schrift maakt de arbeid van bureaus duurzaam. Teksten bestaan niet alleen in de gemeenschap waarin ze worden aangemaakt, ze hebben een duurzaam bestaan. Als het gaat om 'adequate communicatie', om begrepen worden, over de grenzen van de praktijk heen, is meer nodig. Zoals Wenger zegt:

"Artifacts [such as texts FJ] then, are boundary objects, and designing them is designing for participation rather than just use. The crucial issue is the relationship between the practices of design and the practices of use. Connecting the communities involved, understanding practices and managing boundaries become fundamental design tasks." (Wenger 1998: 108).

De belangrijkste verbinding voor Wenger tussen praktijken is participatief – zeg maar "makelen" tussen twee of meer praktijken. Soms gaat dat in de vorm van een persoon, soms in de vorm van een vergadering, een bezoek of een visitatie. Complementair daaraan zijn 'ding'-verbindingen zoals nieuwsbrieven, jaarverslagen, notities. Het is mogelijk om iets te weten van een andere praktijk zonder daaraan deel te nemen; we kunnen immers niet allemaal aan alles deelnemen. Het voordeel van directe deelname is dat er een persoonlijke verbinding ontstaat die direct doorwerkt. Het nadeel is dat die directe verbinding arbeidsintensief is en niet noodzakelijkerwijs representatief.

De mate waarin binnen bureaucratieën tussen bureaus wordt samengewerkt is groot. Het gaat daarbij vooral om 'ding'-verbindingen. Grote stromen documenten vloeien de organisatie door, op en neer, en ook in de horizontale dimensie. Dergelijke documenten, door Wenger aangeduid als '*boundary objects*', vormen het middel waarmee binnen bureaucratieën afgestemd wordt. De paraafronde is daarvan het duidelijkste voorbeeld. Het risico van een groot vertrouwen op 'dingen' als verbinding tussen praktijken is dat er onvoldoende betrouwbare vertaling plaatsvindt, waardoor '*the negotiation of meaning*' en de reden waarom een organisatie is ingericht en werkt zoals ze werkt, achter de horizon verdwijnt (Wenger 1998: 111). De organisatie versteent en is niet meer in staat informatie adequaat te verwerken, iets dat door Argyris wordt aangeduid als '*informatiepathologie*' (Argyris 1992: 118-119).

2.3.2 Cultuur

Veel van de kwaliteiten die Wenger aan praktijken toeschrijft worden in de organisatiewetenschappen met een ander begrip aangeduid: organisatiecultuur. In beide gevallen staat het proces van zoekend verklaren en betekenis geven aan de wereld centraal. In beide gevallen draait het om duurzame interactie waarin dat begrip wordt opgebouwd, waarin mensen leren elkaars taal te spreken. Organisaties worden, net als praktijken, gezien als

levende organismen. In essentie is in beide gevallen sprake van een institutionele blik, waarin het individu begrepen wordt vanuit het geheel, waarin niet individuele handelingen, maar gezamenlijke zingevingskaders centraal staan (vergelijk Bekke 1999).

Zingeving – de waardering en het belang dat actoren toekennen aan gebeurtenissen (Veenswijk 1996: 53) – is in essentie een collectief begrip. Handelen in organisaties is altijd ‘sociaal handelen’, betrokken op de ander. Collega’s vormen in gesprekken met elkaar een beeld van de werkelijkheid, definiëren die werkelijkheid, beoordelen die werkelijkheid. In dat soort gesprekken ontstaan gezamenlijke patronen. Wenger legt daarbij de nadruk op het belang van de localiteit van het leerproces en de voortdurende ‘negotiation of meaning’. Organisaties, en zelfs organisatieculturen, bestaan uit constellaties van eenheden die elk afzonderlijk een zeer verschillende geschiedenis hebben. Juist die historisch gegroeide verschillen, of ‘discontinuïteiten’ zoals Wenger ze aanduidt, zijn vormend (Wenger 1998: 125). Institutioneel ontwerp en praktijken vormen twee onafhankelijke bronnen van sociaal structureren. De ‘informele organisatie’ is niet vormeloos, maar haar vorm ontstaat, reflecteert de logica of improvisatie die besloten ligt in het proces van ‘negotiation of meaning’. Organisaties kennen twee bronnen: het institutioneel ontwerp en de spontane vormgeving vanuit de praktijk (Wenger 1998: 244).

Het is waardevol te verkennen wat de culturele benadering te bieden heeft in aanvulling op het begrip ‘praktijk’. Veenswijk (1996: 49-70) onderscheidt binnen de culturele benadering drie afgeleide concepten, elk de kern van een ‘body of literature’:

- zingeving;
- culturele diepteniveaus;
- meervoudige identificatie.

Zingeving is van deze drie het basisconcept. Alleen door uit te gaan van de wijze waarop individuen betekenis verlenen aan hun omgeving en die beoordelen, kunnen organisaties begrepen worden. Tegelijkertijd putten zij bij het vormen van beoordelingen en werkelijkheden uit wat anderen om hen heen aandragen. Er is sprake van een dubbele binding – net zoals in het model van Orlikowsky en Robey waarin de relatie tussen institutie, technologie en sociaal handelen gepresenteerd wordt (zie hoofdstuk 1).

Voor deze studie vooral interessant is het begrip van ‘cultural level’ of cultureel diepteniveau (vergelijk Tops 1996). De literatuur over ‘cultural levels’, met als voornaamste vertegenwoordiger Schein (1980; 1988), onderscheidt binnen interpretatieve schema’s niveaus. Het diepste niveau is het niveau van de ‘culturele basisassumpties’. Het gaat daarbij om vooronderstellingen over oorzaak en gevolg en het fundamentele wezen van de eigen organisatie en haar maatschappelijke missie – niet de uitgedragen missie maar de begrepen missie. Met name studies van de landbouw- en visserijsector (Bekke, De Vries en Neelen 1994; Bekke en De Vries 2001) laten mooi zien hoe Nederlandse publieke organisaties in de jaren negentig een snelle ‘paradigmashift’ doormaakten, een grondige verandering van wereldbeeld. Niet alleen politieke componenten, maar ook sturingsconcepties en

opvattingen over hoe de maatschappelijke omgeving gereguleerd moet worden maken deel uit van de culturele basisassumpties.

Eén niveau hoger liggen de culturele waarden, assumpties over wat wel of niet mag en kan. Het gaat hierbij om 'bewuste' en uitgedragen waarden, taboes en epigonen. In dit veld is de literatuur over socialisering en sociale sanctionering te categoriseren. Voor culturele waarden is, in tegenstelling tot basisassumpties, een strategische reden aan te dragen. Bij basisassumpties ligt die reden vaak verder in het verleden.

Het meest oppervlakkige niveau betreft de culturele artefacten: symbolen, bepaald taalgebruik, begrippen, stijlfiguren, mythen. Het gaat hierbij om de 'stolling van cultuur'. Voorbeeldgedrag, door andere collega's eerder vertoond en beloond, dat wordt overgedragen in introductiecursussen. Checklists die informeel worden gehanteerd, niet gesanctioneerd door enig lid van het management.

2.3.3 Informatisering

Met gestolde cultuur belanden we bij de begrippen 'informatietechnologie' en 'informatisering'. Informatietechnologie is – net als andere technologieën – 'vastgelegd handelings-repertoire'. Technologieën worden ontworpen om lokale kennis (gegevens, informaties, juiste manieren van handelen) op andere plekken voor anderen niet alleen beschikbaar te stellen maar ook op te leggen. Kennis vanuit de ene praktijk of cultuur wordt overgedragen op een andere. Met bijvoorbeeld de procedure van het testen van nieuwe applicaties wordt onderzocht of lokale kennis adequaat is verwerkt, en in hoeverre het manco's in die verwerking leiden tot verstoring. Pas als een applicatie in haar nieuwe omgeving dat doet wat de makers ervan verwachten, wordt ze vrijgegeven. Het vastleggen van kennis en standaarden in systemen bevriest die kennis echter. Er is fysieke aanpassing voor nodig om de natuurlijke, alledaagse groei die in praktijken gewoon is, te vertalen naar het systeem (Van der Meer 1998). Wenger waarschuwt daarom voor verstarring:

"If the scope of a community is too wide for mutual engagement in the pursuit of a joint enterprise, then all that is left is the repertoire. Culture then would be a composite repertoire created by the interaction, borrowing, imposing a brokering among its constituent communities of practice" (Wenger 1998: 291)

Om te onderzoeken hoe kennis wordt overgedragen is een nadere analyse van informatisering nodig. Ik begrijp informatisering daarbij als de toenemende penetratie van informatie- en communicatietechnologie in publieke organisaties.

Vanuit een technologisch evolutionair perspectief onderscheidt Zuurmond in de ontwikkeling van informatie- en communicatiesystemen naar Nolan zes fasen (in: Zuurmond 1994: 49-51):

- Initiatie: de introductie van de computer, veelal voor routinematig met rekenwerk gepaard gaande taken, vooral voor financiële functies.

- Besmetting: benutting van de mogelijkheden van de computer door diverse bestaande werkprocessen om te zetten (af te beelden) in computerprogramma's en informatiesystemen. Het vervangen van menselijke arbeid door machinearbeid, op verschillende plaatsen in de organisatie. Dit proces wordt wel 'eilandautomatisering' genoemd.
- Beheersing: bundeling door het management van de verschillende automatiseringsprocessen her en der in de organisatie op grond van financiële motieven. In kaart brengen van de ontstane informatiearchitectuur. Ontwikkeling van automatiseringsplannen en het beleggen van de verantwoordelijkheid voor het informatiesysteem op een hoger niveau.
- Integratie: het oplossen van inconsistenties tussen informatie-eilanden. Vervanging van een procesgeoriënteerde benadering door een gegevensgeoriënteerde benadering. Herontwerp van de organisatie naar gegevensgebieden, ontwikkeling van bijbehorende databases en toepassingen.
- Databeheer: financiële verzelfstandiging van de organisatieonderdelen op basis van de informatiearchitectuur. Doorberekening van kosten, herbepaling van autorisaties.
- Volwassenheid: topzware geïntegreerde informatiearchitectuur wordt vervangen door meer flexibel gekoppelde deelsystemen om disfunctionele invloeden van centrale sturing in deelprocessen tegen te gaan. Decentralisatie van verantwoordelijkheden.

Op het model van Nolan is veel kritiek geformuleerd. Het zou geen accurate weergave van de historische ontwikkeling zijn, fasen kunnen worden overgeslagen, het model is ontwikkeld vanuit een managementperspectief en houdt onvoldoende rekening met autonome en bottom-up processen. Daar staat tegenover dat het model tot vandaag de dag een grote invloed uitoefent en bijna altijd als startpunt voor onderzoek naar informatisering gekozen wordt. Alleen al vanwege die normatieve invloed is Nolans model van belang voor een microbenadering van informatie- en communicatietechnologie.

Welke institutionele factoren vormen de drijvende kracht achter deze ontwikkeling die Nolan beschrijft? Zuurmond (1994: 62-67) onderscheidt er vier.

Als eerste *lokale, contextuele* krachten. Het gaat daarbij vooral om het benutten van de mogelijkheden van kantoorautomatisering voor optimalisering van andere processen, en om de fricties die kantoorautomatisering oplevert in het ene proces tegenover het andere. Op het moment dat bestaande gebruiken en werkwijzen stukje bij beetje vertaald worden in systemen, wordt bij de koppeling van informatie tussen de systemen duidelijk waar sprake is van overlap, verschillende standaarden en lacunes. Dat leidt tot een voortdurend proces van automatisering dat zichzelf versterkt.

Een tweede factor, die daar tegenin werkt, is juist *universeel*. Informatietechnologie dwingt tot rationalisering op alle vlakken: hardware, software, gegevens en communicatietechnologie. De introductie van technologie in een lokale context is via diezelfde technologie verbonden met soortgelijke processen elders. Leveranciers leveren en implementeren soortgelijke systemen op verschillende plaatsen tegelijk. Daarmee raakt de lokale context steeds hechter verbonden met andere, evenzeer lokale contexten.

De derde factor is *politiek* van aard. Informatietechnologie is een politiek instrument bij uitstek. Rationalisering is altijd versterking van de penetratiegraad van een bepaalde ratio. Informatietechnologie is een beheersingsinstrument dat op zijn sterkst zelfs kan leiden tot letterlijke ‘verslaving’ van degenen die ermee werken. Van den Hoven (1998) bijvoorbeeld analyseert bureaus als kennis- of ‘epistemische’ gemeenschappen. Hij stelt dat de toepassing van informatietechnologie medewerkers het zicht belemmert op onderliggende uitgangspunten over hoe de wereld in elkaar zit, op het verband tussen besluitvormingspremissen en -processen en op de kwaliteit van de gebruikte informatie (vergelijk Miller en Fox, 2001).

De laatste factor van belang is *toevallige krachten*: incidenten die zich voordoen, bijzonder sterk leiderschap, ideosyncratische factoren. Het gaat hier om krachten die ideaaltypisch niet mee te nemen zijn in het ontwerp, maar waarvoor bij analyse van specifieke cases wel aandacht moet zijn.

De empirische basis

Aan het samenspel tussen bovengenoemde factoren is in de jaren negentig een omvangrijk onderzoeksprogramma gewijd. Op basis van dit programma ontwikkelden Van de Donk en Snellen (1998: 16-18) een aantal proposities over de relatie tussen informatisering en informatiewerk (in mijn vertaling):

- “Het openbaar bestuur heeft behoefte aan een nieuw professioneel en ambtsethisch fundament voor zover informatie- (of op kennis gebaseerde) systemen de professionele kennis en handelingsvrijheid wegdrukken.
- De Weberiaanse bureaucratische structuur die ontworpen is om de instrumentele onderworpenheid van bestuurlijke organisaties aan hun politieke meesters te verzekeren, is in grote delen van ons bestuurlijk systeem vervangen door een ICT-structuur die de uitgangspunten voor besluitvorming door ambtenaren bepaalt.
- De drastisch toegenomen capaciteit van publieke organisaties om gegevens te verzamelen, op te slaan, te bewerken, te analyseren en te presenteren in bijvoorbeeld kengetallen, voortgangsrapportages, elektronische modellen en geografische informatiesystemen maken een systematisering en rationalisering van politieke besluitvorming mogelijk. Een dergelijk gebruik van ICT's leidt in sommige domeinen van besluitvorming tot minder incrementele processen.”

Een gedegen empirische basis ontbreekt echter. Dat komt voornamelijk door een veelheid aan onderling tegenstrijdige conceptualisering, de overmatige concentratie op technologie, een gebrek aan cumulatieve opbouw van kennis en een gebrekkige operationalisering (Danziger en Andersen 2002). Voor empirisch onderzoek is een gedegen operationalisering nodig, die de onderzoeker in staat stelt stap voor stap de impact van het gebruik van informatietechnologie op microniveau na te gaan. Analyses op dit niveau zijn er weinig. Dit wordt veroorzaakt door de nadruk die vaak op de technologie gelegd wordt (zie bijvoorbeeld Lenk 1998; Van der Meer 1998).

Een microbenadering

Ik wil in deze studie de basis leggen voor zo'n microbenadering van uitvoeringsprocessen door heel precies te analyseren hoe informatie ontstaat, hoe informatie gedeeld wordt, hoe informatie daarbij vorm krijgt en van vorm verandert. Dat veronderstelt een benadering waarin de black box van uitvoering wordt opengemaakt, waarin deelprocessen worden onderscheiden en vervolgens nagegaan wordt hoe informatie daardoor verandert.

Mijn vertrekpunt is Lenks definitie van informatie als een:

“door sociale verhoudingen geproduceerd samenstel van een geordende materiële of energetische basis, de informatiedrager; en inhoud. Informatiedrager en -inhoud zijn met elkaar verbonden door een taal. De inhoud heeft betekenis in die zin dat het is verbonden met een concept, dat op zijn beurt wel of niet is verbonden met een object in de reële wereld.” (Lenk 1998: 148)

De taligheid van informatie is in het geval van publieke organisaties zeer specifiek: daar draait het om schriftelijkheid, *Aktenmäßigkeit* zoals Weber (1976) dat noemt. Als uitvoering beschouwd wordt als een proces van informatieconversie, vindt in elke stap informatieabstractie en informatietoevoeging plaats.

In elk werkproces kunnen zes hoofdfuncties worden onderscheiden:

- input, bijvoorbeeld koppeling van databases;
- selectie, bijvoorbeeld data-invoer;
- bewerking, bijvoorbeeld automatische gegevensuitwisseling tussen databases;
- besluitvorming, bijvoorbeeld automatische afhandelingsystemen;
- output, bijvoorbeeld de geautomatiseerde opmaak en productie van beschikkingen in tekstblokken;
- monitoring van de informatiestatus van het object.

Dit is geen lineair model. Functies kunnen geïsoleerd voorkomen, missen, of in een andere volgorde optreden. Elk proces echter kent uiteindelijk in één of andere vorm deze functies.

Het wezen van informatiewerk is dat mens en machine in elk van de zes functies samen werken. Lenk (1998) onderscheidt twee fundamenteel verschillende vormen van IT-gebruik: technisch en sociaal verankerd. Bij technische verankering is menselijke tussenkomst niet meer nodig: het ankerpunt en de onderlinge verbindingen liggen in de informatietechnologie besloten. Bij sociale verankering is er sprake van direct gebruik door mensen, zelfs daar waar de machine ogenschijnlijk zichzelf stuurt, bijvoorbeeld in de vorm van correctie van foutcodes die door applicaties gegenereerd worden. Menselijke handelingen vormen de verbinding tussen de ene en de andere machinale bewerking. De keuze voor één van beide modellen is in hoge mate een fundamenteel culturele, bepaald door basisassumpties.

Alle technologie (zoals pen en papier, telefoon) die gebruikt wordt voor het opslaan en doorgeven van gegevens is in beginsel communicatietechnologie. In het huidige tijdsgewricht gaat het om een specifieke, digitale (tele-)communicatietechnologie voor informatie-intake, -bewerking, -opslag en productie (functies) van output van fysieke of informationele aard.

Ze stelt mensen in staat los van tijd en plaats samen te werken om hun informatie te vergroten (Lenk 1998: 151). Deze technologie kent verschillende toepassingen: (relationele) databases, geïnstalleerd op (al dan niet in een netwerk met elkaar verbonden) grotere of kleinere computers of via een werkstation toegankelijk, alsmede daarop draaiende (al dan niet speciaal ontwikkelde) programmatuur voor de hiervoor genoemde functies, ook wel applicaties genoemd (Van de Donk 1997: 33). Gemeenschappelijk is de verschuiving naar elektronische data als de primaire bron, in plaats van schriftelijke gegevens die vanouds het hart van de bureaucratie vormen.

2.3.4 Kunstmatige kennis

In hoofdstuk 1 zijn voor informatie- en communicatietechnologie vier componenten onderscheiden:

- kennisbestanden,
- redeneermechanismen,
- gebruikersinterfaces, met daartussen
- onderlinge (telecommunicatie)verbindingen (Lenk 1998: 154).

Op elke component zal hier kort worden ingegaan.

Kennisbestanden

Het begrip ‘kennisbestanden’ is dubbelzinnig. Databases bevatten geen kennis, maar informatie, op een bepaalde wijze geordend. Kennis, zoals ik tot nu toe heb opgevat, is geen artefact of proces. Om het scherp te zeggen: er is niet zoiets als kennis, er is alleen ‘kennen’. Alle leren en weten is gesitueerd in de praktijk. Dat betekent niet dat die kennis niet afgebeeld kan worden voor kortere of langere tijd, maar wel dat die afbeelding ingebed is, besloten ligt in de praktijk vanwaaruit ze is afgebeeld. Dit is wat Suchman bedoelt als ze zegt dat alle kennis ‘indexicaal’ is: de betekenis op dat moment is ontleend aan de plaats in de index die de auteur heeft opgemaakt. Gegevens opslaan in gegevensbestanden is een proces van informatie abstraheren en verrijken. Wat verder ook gebeurt met het product daarvan, de verbinding naar de index van dat proces moet in stand blijven om de informatie te kunnen begrijpen.

Redeneermechanismen

Op de wijze waarop juridische redeneermechanismen en expertsystemen werken ben ik in paragraaf 2.1.4 ingegaan. Op dit punt is van belang na te gaan wat redeneermechanismen doen met de interpretatieve schema's die organisatieleden hanteren. Exemplarisch op dit terrein is het werk van Van den Hoven (1998). Hij duidt de geautomatiseerde werkomgevingen, waarin complexe software uitvoerders ondersteunt bij het uitvoeren van hun taken en bij besluitvorming over andermans belang, als “kunstmatige kennisniches”. De systemen zijn zo ingericht dat de mogelijkheden om aan sturing en bewaking door en met het systeem te ontkomen minimaal zijn. Dergelijke hecht geïstitutionaliseerde tandems van uitvoerder en computer om uitvoerders te sturen staan niet open voor kritieke reflectie op de adequaatheid van de geboden oplossingen die uitvoering normaal kenmerkt. De uitvoerder kan niet nagaan hoe het systeem werkt en wat de basis is van de

informatie. De werkdruk is vaak hoog, veel beslissingen moeten in *korte tijd* genomen worden en een stapel werk kan pas worden afgerond als alle details verwerkt zijn – opzij schuiven is niet mogelijk. De fysieke werkelijkheid kan bovendien nooit perfect worden afgebeeld in het systeem: als het daadwerkelijk gaat om het belang van de burger zoals hij dat zelf ziet, schiet het systeem tekort. Het signaleren van tekortkomingen wordt veelal niet op prijs gesteld: het systeem is het wezen van de organisatie en moet daarom correct zijn (Van den Hoven 1998: 98-103).

Van den Hoven verbindt de kwalificaties ‘verslaving’ en ‘uitholling van individuele autonomie’ aan dit proces. Informatisering stelt mensen in staat beslissingen te nemen die zij normaliter niet zouden kunnen nemen. De rijkdom aan informatie en het grote aantal besluitvormingspremissen is voor hen niet te overzien.

“Individual autonomy, discretion and the ability to take one’s responsibility is compromised by uncritically relying on ‘artificial authorities’ which make disembodied expertise, knowledge, and data available to people who are less experienced and less knowledgeable than the human experts who were consulted during the design and construction of the information system”. (Van den Hoven 1998: 99)

De combinatie van perfecte disciplineren en kunstmatige kennisniches kan leiden tot verstening. Wat binnen de organisatie als werkelijkheid wordt gezien kan, als onvoldoende evenwicht is aangebracht en defensieve routines overheersen, gemakkelijk afwijken van wat in de buitenwereld als werkelijkheid geldt (vergelijk Barth en Arnold 1999).

Gebruikersinterfaces

In geautomatiseerde werkomgevingen vormt het systeem de primaire verbinding tussen werkprocessen en mensen. De interfaces tussen gebruikers worden benut om de kwaliteit van werkprocessen te monitoren en bij te sturen. Veel van het werk van Argyris over managementsturing gaat over dit soort tweetrapssturing. De informatie die wordt uitgewisseld vormt de vertaling tussen twee praktijken. Door daar (minimaal) een derde praktijk met eigen standaarden aan te verbinden, ontstaat een fundamenteel meerduidig proces waarin vertaling moeilijk wordt.

Als analogie: het is lastig een gesprek tussen Chinezen, Engelsen en Afrikanen te tolken met één tolk. Dat is echter wel wat met het decentraal genereren van managementinformatie gebeurt. In het proces van recontextualisering van informatie van de ene praktijk naar de andere wordt een derde dimensie toegevoegd: die van het management. Argyris waarschuwt dan ook voor het gebruik van decentraal gegenereerde managementinformatie, hoe aantrekkelijk ook, zonder een even sterk georganiseerde menselijke verbinding tussen de betrokken partijen. Denk daarbij aan kwaliteitsmedewerkers die elk van de betrokken praktijken en perspectieven kennen en in staat zijn, als in een oplegnotitie, de belangrijkste kansen en risico’s te signaleren.

Doordat managementinformatiesystemen van bovenaf zijn ontworpen en vanuit het oogpunt van de ontwerpers perfecte informatie opleveren – perfect in de zin van een volledig betrouwbare weergave – wordt blindgevaren op het systeem. Tegelijkertijd ontstaat een zee

aan ruimte voor afwijking van de norm. Ook hier geldt dat ‘beauty is in the eye of the beholder’. Argyris’ oplossing is even simpel als radicaal: het vergroten van de betrokkenheid van de top van de organisatie bij het functioneren van de uitvoerders (Argyris 1992: 123-128).

De waarschuwing van Argyris voor de gevaren van integrale managementinformatiesystemen is contra-intuïtief. Volgens het meeste informatiseringonderzoek leidt automatisering veelal tot disciplineren van de uitvoering. Zouridis bijvoorbeeld (2000: 308-311) gebruikt voor volledig geautomatiseerde organisaties het beeld van de informatieraffinaderij. De disciplineren is perfect. De werkstroom is volledig geautomatiseerd, er is nauwelijks nog sprake van specialisatie en arbeidsdeling. Er resteert in de organisatie slechts een klein groepje mensen dat zich bezighoudt met het onderhoud van het systeem, het doorvoeren van beleidswijzigingen en de beoordeling van moeilijke gevallen. Strategische top en technostructuur vallen samen. Zeker als ook nog het onderhoud en beheer worden uitbesteed, blijft slechts een klein groepje medewerkers achter dat vooral strategische activiteiten verricht: systeemontwikkeling en productiesturing. Juridische expertise is alleen nog van belang voor het op de juiste wijze afbeelden van het algoritme in het systeem en het aangeven van welke beleids- en wetwijzigingen nodig zijn voor een soepeler verloop van het proces.

Onderlinge verbindingen

De tandems van mens en machine zijn onderling verbonden via telecommunicatieverbindingen. Die beperken zich niet tot de grens van de organisatie. Mensen werken in toenemende mate samen in *knowledge webs*, interorganisatorische samenwerkingsverbanden van mensen die samen kennis delen, produceren en verspreiden (Bekkers 1998b). De kern wordt vaak gevormd door gedeelde databases, de verschijningsvorm is *datamining*. Het belang van grenzen tussen organisaties neemt af door het delen van databases of zelfs toepassingen. Tegelijkertijd neemt de institutionele binding toe. Belangrijke juridische waarborgen als ‘bevoegdheid’ en ‘mandaat’, die betrekking hebben op de specifieke organisatie, verliezen hun betekenis. Veelal blijft de *frontoffice*, het punt waar burgers met hun vragen terecht kunnen, intact. De *backoffice*, waar de beslissingen worden voorbereid, gaat op in een groter geheel. Met de integratie van besluitvormingsprocessen verschuift het evenwicht tussen besluitvormingspremissen. Bekkers spreekt dan ook over “the extension – id est colonization – and integration of informational domains and government” (Bekkers 1998b: 75). Hij voegt daaraan toe dat “.... the informational autonomy of the citizen is challenged”.

2.4 Hypothesen

In hoofdstuk 1 zijn vier deelvragen onderscheiden:

- 1 Op welke wijze beïnvloedt het gebruik van informatietechnologie de institutionele kenmerken van uitvoering?
- 2 Op welke wijze beïnvloeden deze door informatisering geïnduceerde veranderingen in institutionele kenmerken het leren van uitvoering?
- 3 Op welke wijze programmeert informatietechnologie het leren van uitvoering?
- 4 Op welke wijze beïnvloedt het leren van uitvoering de informatietechnologie?

De theoretische verkenning van deze vragen is opgezet langs de drie lijnen van programmering: de toedeling van middelen, de besturing en de interpretatieprocessen. Deze keuze leidt tot een veelvoud aan inzichten én tot de noodzaak van integratie in een coherent begripkader. Ik bouw dit coherente kader op aan de hand van werkhypotheses. Als eerste volgt een theoretisch antwoord op de vier vragen.

2.4.1 Informatisering en institutionele kenmerken

De eerste deelvraag leidt als volgt:

Op welke wijze beïnvloedt het gebruik van informatietechnologie de institutionele kenmerken van uitvoering?

Beschikkingverlening is, net als alle publieke bestuurlijke activiteiten, per definitie sociaal verankerd, betrokken op de burger. Aan het begin van de keten van bewerkingen staat een menselijke handeling, aan het eind een aan een individu toegezonden beschikking. Zowel in de sociale rechtsstaat, bij de politiek-bestuurlijke normering van uitvoeringsprocessen, als bij de ontwikkeling van interpretatieve schema's, is de centrale uitdaging op adequate wijze om te gaan met de zeer diverse informatie die burgers aandragen (vergelijk Bovens 1999).

De theoretische verkenning problematiseert de relatie tussen informatisering en deze principiële keuze voor diversiteit. Door standaardisering en *reïficeren* van de abstractie van informatie, wordt de werkelijkheid van aanvragers buiten het blikveld van de uitvoerders geplaatst. Centraal in dit proces staat de classificatie van informatie. Hiërarchische classificatie verhoudt zich slecht met eisen als zorgvuldigheid, responsiviteit en verantwoording. In veel uitvoeringsorganisaties heeft een ontwikkeling plaatsgevonden van stuksproductie, professionele besluitvorming en individuele afhandeling, naar massaproductie en machinale afhandeling. Daarmee komt de oriëntatie op de individuele burger onder druk te staan (Zouridis 2000: 309). Dat leidt tot de volgende hypothese:

Hypothese 1

Informatisering impliceert classificatie. Classificatie leidt tot een verlies van informatie die vanuit de optiek van het management en de ontwerpers als minder relevant wordt gezien en tot prioritering van waarden.

Informatietechnologie noopt als digitale technologie tot standaardisering. Om digitale be- en verwerking mogelijk te maken, moet informatie kwantitatief bewerkt worden. Waar processen geheel digitaal zijn gemaakt lijkt dit mogelijk. De Rijksdienst voor het Wegverkeer bijvoorbeeld hanteert uitsluitend nog chassisnummers, kentekens en registratienummers als ingang. Waar deze ontbreken, ligt de last voor het verkrijgen van een registratie bij een aanvrager. Directe communicatie tussen de aanvrager en de Rijksdienst verdwijnt hiermee. De interface tussen organisatie en gebruiker wordt beperkt tot een folder die op postkantoren kan worden afgehaald, en tot meldpunten in garages door het

gehele land. De beheersing over het proces wordt hiermee totaal: de variëteit in de input van het werkproces wordt volledig beheerst (Zuurmond 2003).

Of toch niet? Wat als een voertuig van een onbekende klasse wordt ingevoerd? Bij materiële zaken als voertuigen is dit moeilijk voorstelbaar – de variëteit is vooraf bekend en kan daarvoor goed worden afgebeeld in de registratiesystemen waarmee gewerkt wordt. Mocht een wijziging toch nodig zijn, dan is dat (als de Rijksdienst de techniek althans volgt) vooraf te voorzien en kan de wijziging bij periodiek onderhoud worden meegenomen.

Veel lastiger wordt het als de variëteit natuurlijke processen of gegevens betreft. Classificaties als geslacht, geboorte en sterfte, groei en krimp lijken eenduidig. Niet alle geboortes zijn echter goed te duiden in sekse. Niet alle groei of krimp hoeft relevant te zijn. Geboortedata komen veelal uit registraties die zelf aan wijziging onderhevig geweest kunnen zijn. Niet in alle gevallen kan de uitvoeringsorganisatie zeker zijn van de betrouwbaarheid en 'authenticiteit' van gegevens. In beschikkingsprocessen rond subsidieverlening, waarbij de burger principieel een vrijwillige relatie onderhoudt met de uitvoeringsorganisatie en zelf een aanvraag indient, berust de authentieke bron bij de burger. Bestuursrechtelijk wordt aan het perspectief van de burger een zwaar gewicht toegekend.

De onhandelbaarheid van de natuurlijke variëteit is niet het enige probleem. Ook classificatie kent grenzen. Hoe verfijnder de schaal, met hoe meer ingangen, des te lastiger het is om keuzes te maken. Tegelijkertijd: hoe groter de schaal, des te groter de abstractie die plaatsvindt.

Bewerking is een proces van informatie-abstractie, waarbij casespecifieke gegevens worden 'uitgefilterd' als zijnde niet relevant voor andere gevallen. Andere kenmerken, die van belang zijn in het besluitvormingsproces, worden tegelijkertijd uitvergroot. Feitelijk worden gegevens gelicht uit de context waarin zij zijn verstrekt, en in een nieuwe context geplaatst. Dit verlies van context is vanuit het oogpunt van de aanvrager belangrijk. De oorspronkelijke context vertegenwoordigt de werkelijkheid zoals de aanvrager die zelf ziet. De nieuwe context waarin de informatie wordt ingebed, en waardoor zij verandert, is die van het uitvoeringsproces: de normen en waarden die zijn ingebed in het systeem, de standaarden die management en uitvoerders erop na houden.

Het management bepaalt in eerste instantie wat behouden blijft, wat wordt toegevoegd en wat wordt uitgefilterd. Zijn normen en waarden vormen het uitgangspunt voor automatisering van het behandelingsproces (Zuurmond 1994; Schokker 1996). Daarnaast en daarbuiten bestaan binnen de organisaties andere '*normatieken*', basisassumpties over doel en missie van de organisatie. Die kunnen in tegenspraak zijn met de waarden die het management koestert. Zeker in tijden van grote veranderingen, al dan niet met wisselingen aan de top van de organisatie, kan sprake zijn van fundamentele culturele verschillen. Uit de eerder genoemde studies van Bekke, De Vries en anderen (1994; 2001) bleek bijvoorbeeld hoe het apparaat van de Algemene Inspectiedienst nog een traditionele opsporingsgerichte cultuur kende, terwijl de top van de organisatie steeds meer gericht was op het signaleren

van en reageren op politiek-bestuurlijke risico's. De houding ten opzichte van bijvoorbeeld sectorale organisaties vanuit de beide assumpties was een zeer verschillende.

Het verlies van informatie door het verschil in 'normatiek' is problematisch. In een publieke context is sprake van meerdere, niet tot elkaar te herleiden waarden. Het evenwicht tussen die waarden wordt van geval tot geval bepaald, in een proces van 'waarheidsvinding', een kritische normatieve dialoog (Denhardt 1984). Regels hebben alleen betekenis in het individuele geval. Het verschil in oriëntatie tussen bijvoorbeeld uitvoerend apparaat en management kan productief zijn. Dat vereist publiek management.

Dit fundamenteel juridisch-discursieve karakter van publieke organisaties staat op gespannen voet met de uniformering en standaardisering die informatisering met zich mee brengt. Informatietechnologie is fundamenteel een binaire technologie, waarbij via deductie uit algemene regels ondergeschikte regels worden afgeleid (Schokker 1996). Standaardisering treft daarmee ook de normen die binnen de organisaties gehuldigd worden. Er is alleen ruimte voor slechts één 'normatiek' (Zuurmond 1996), veelal die van doelmatigheid en financiële risico's, eenduidig (Schokker 1996) bepaald binnen de termen van het proces. Andere waardenstelsels als politieke controle en verantwoording, rechtmatigheid en responsiviteit worden hieraan ondergeschikt gemaakt (Schokker 1996).

2.4.2 Geïnduceerde institutionele veranderingen en leren van uitvoering

De tweede deelvraag is:

Op welke wijze beïnvloeden deze door informatisering geïnduceerde veranderingen in institutionele kenmerken het leren van uitvoering?

Alle informatiewerk is in wezen een proces van kennisproductie: het toevoegen van context aan gegevens, waarmee die gegevens informatie worden. Contexten zijn nooit neutraal: waar gegevens worden geïnterpreteerd, worden bewust of onbewust standaarden gehanteerd. Kennisproductie, met andere woorden, is altijd ingebed in een systeem van normen en waarden. Soms zitten die normen besloten in een geautomatiseerd systeem, zoals bandbreedtes waarbinnen door de burgers opgegeven inkomensgegevens mogen afwijken van wat al bekend is. In andere gevallen is de norm informeel; hij wordt dan bijvoorbeeld ingebouwd in het socialisatieproces van nieuwe collega's. Bijvoorbeeld de codering met behulp van groepsnormen die wordt gevolgd bij de beoordeling van klachtenbrieven. Een en dezelfde brief kan met een beroep op de regelgeving gecodeerd worden als een verzoek om informatie, een klacht of een bezwaarschrift. De consequentie van de precieze codering voor het vervolg is echter groot.

De analyse van uitvoeringsprocessen vergt nauwgezette aandacht voor de wijze waarop culturele waarden worden vertaald in sociaal handelen, en voor de reflectie daarop. In alle gevallen wordt informatie vanuit een bepaald perspectief bewerkt. Dat geldt voor:

- juridische waarden als rechtmatigheid;

- basisassumpties over de maatschappelijke rol van een uitvoeringsorganisatie in het eigen veld;
- het *Dienstwissen* van medewerkers over de wijze waarop een pakket beschikkingen zo snel mogelijk afgerond kan worden.

Het gebruik van informatietechnologie vernauwt het blikveld tot interne waarden en probeert het *Dienstwissen* (proceskennis) te formaliseren tot *Fachwissen* (expertise). De kern van dit proces is disciplineren.

Ik kom op dit punt tot de volgende hypothese:

Hypothese 2

Informatisering leidt tot disciplineren van de uitvoering. Het streven om de wijze waarop uitvoerders met het systeem omgaan te beheersen, leidt tot vermindering van de handelingsruimte, inperking van het beoordelingsvermogen van uitvoerders en het verdwijnen van participatieve verbindingen tussen de praktijk van de uitvoerders en de praktijken van juristen (binnen de organisatie) en aanvragers (buiten de organisatie).

Het verlies aan contextuele kennis is niet onvermijdelijk. Zolang in de organisatie directe kennis van de werkelijkheid buiten de organisatie aanwezig is, zolang er 'participatieve verbindingen' (Wenger 1998) zijn, bezit de organisatie het vermogen de eigen 'blinde hoek' te corrigeren. Het gaat dan om het vermogen om het verschil tussen de geregistreerde gegevens en de werkelijkheid zoals aanvragers die beleven te herkennen en dat verschil mee te nemen in besluitvormingsprocessen.

Dat kan belangrijk zijn. Bij de aanvraag van een bijstandsuitkering bijvoorbeeld moet worden nagegaan of aanvragers vermogen of additionele inkomens verzwijgen. Kleine zelfstandigen die hun zaak moeten verkopen om faillissement te vermijden, hebben op papier een groot inkomen uit verkoop. Dit is een 'papieren inkomen', dat in werkelijkheid besteed wordt aan de aflossing van schulden. Uit de registraties van de belastingdienst is niet altijd onmiddellijk duidelijk dat er sprake is van een fictief inkomen – althans, als daar niet naar gevraagd wordt. Kennis van de werkelijkheid in combinatie met de gegevens dat een aanvrager voorheen zelfstandige was, dat hij dat nu niet meer is en dat hij in een bepaald jaar een groot inkomen heeft, leidt bij ervaren uitvoerders tot de werkhypothese dat hier wel eens sprake zou kunnen zijn van een fictief inkomen.

Dit is een eenvoudig voorbeeld. In de werkelijkheid komen veel ingewikkelder situaties voor. Ik heb aan de hand van het werk van Van den Hoven laten zien hoe systemen in de plaats kunnen treden van het zelfstandig beoordelingsvermogen van uitvoerders, hoe een 'kennisniche' ontstaat waarin de uitvoerder niet langer zelf meer de waarde van bepaalde informatie na kan gaan. Anders gezegd: de informatie die het systeem aanlevert is zo gedetailleerd dat betwijfelen van de uitkomst onmogelijk wordt. Het systeem verandert de institutionele kenmerken. Zuurmond (1994) illustreert dat proces voor de gemeentelijke sociale diensten. Hij laat zien dat de invoering van kennisbestanden en expertsystemen leidt tot meer dan disciplineren.

Informatisering, vooral de rijke beschikbaarheid van informatie en de mogelijkheid complexe problemen stapsgewijs snel op te lossen, maakt uitvoering veel eenvoudiger en leidt bijvoorbeeld tot het verdwijnen van het klassieke *street-level-bureacrat*probleem hoe aan betrouwbare informatie te komen.

Afhandelingssystemen, maar ook kennisbestanden, dwingen gebruikers tot het volgen van bepaalde redeneringen. Het systeem kan een ingevoerd gegeven wijzigen omdat de data, gezien de reeds ingevoerde en van elders bekende gegevens, niet 'kloppen'. Bij sommige afhandelingssystemen kan een formulier pas als het consistent en volledig is ingevuld, worden afgesloten. Inconsistentie resulteert in een langere productietijd, iets dat ook via datzelfde systeem zichtbaar gemaakt kan worden. Als uitvoerder X twee uur langer nodig heeft voor de behandeling van een bepaald pakket dan uitvoerder Y, geeft het operationele managementsysteem aan dat hieraan aandacht besteed moet worden.

Op een dieper niveau verenigt informatisering het repertoire van de ontwerpers. Bepaalde interpretaties van interne regels en routines worden dwingend opgelegd aan de rest van de organisatie. Andere interpretaties worden uitgebannen. Niet alleen uitvoerders, maar ook de lagere managers, worden bij hun controle centraal aangestuurd. Controle op het lagere middenkader wordt als cruciaal ervaren door de bestuurlijke top. Vaak zelfs wordt de organisatie ingericht naar deze interpretaties. De routineuze bewerkingen worden afzonderlijk georganiseerd, los van de meer handmatige, complexe afhandeling. Standaardisering lokt hierdoor verdere standaardisering uit. Als bijvoorbeeld de beschikkingverlening (deels) geautomatiseerd wordt, is standaardisering van de invoer onvermijdelijk (Snellen 1998).

2.4.3 Informatisering en leren van uitvoering

Daarmee kom ik bij de derde deelvraag:

Op welke wijze programmeert informatietechnologie het leren van uitvoering?

Informatiesystemen reiken uitvoerders interpretatiekaders aan in de vorm van definities van de werkelijkheid, relaties tussen fenomenen en 'juiste' wijzen van handelen in de vorm van voorschriften. Die kaders zijn een vorm van 'gereëficeerde' kennis: vastgelegd, 'gestold', maar uiteindelijk verankerd in een wereld van mensen, in dit geval in de wereld van de ontwerpers die het systeem vervaardigd hebben en degenen die de informatie hebben ingevoerd.

Organisaties bestaan uit groepen – bureaus, afdelingen, praktijken – van tandems tussen mens en machine: aan elkaar geklonken werelden van applicaties, databestanden, invoerders en correctoren. Medewerkers geven betekenis aan de systemen, en de systemen geven op hun beurt betekenis aan het werk van die medewerkers. De systemen waarmee uitvoerders werken worden elders ontworpen, en de informatie over hun prestaties wordt elders geaggregeerd en beoordeeld (vergelijk Suchman 1987).

Alleen een precieze analyse van samenwerkingsverbanden kan aangeven hoe afhankelijkheidsrelaties precies lopen (Lenk 1998: 154). Informatie is in de hedendaagse organisatie geen schaars goed; er is juist een overvloed van informatie. Informatieselectie is hét kritieke proces: met welke informatie moet ik werken? Wat is een 'goede' handelwijze? Daarbij worden niet alleen het systeem, de instructies van hogerhand en voorbeeldgeval- len geraadpleegd (reïficatie), maar ook collega's (participatie) zoals Wenger (1998) in het geval van zijn analyse van de verzekeringsfirma mooi laat zien. 'Verantwoorde' keuzes zijn op alle niveaus belangrijk, ook op het uitvoerend niveau. Een microanalyse van informatisering maakt zichtbaar hoe software en hardware het functioneren van de organisatie raken: disciplineren van handelen, gelijk schakelen van processen, toezicht en sturing, correctie van handelingen, geprivilegieerde toegang tot informatie, controle van resultaten en blinde hoeken ten aanzien van politiek-bestuurlijke risico's (Lenk 1998: 157).

De theoretische verkenning laat zien dat de kern van het proces van informatisering reïficatie is: afname van participatieve verbindingen, reductie van het contact tussen de uitvoerders en de buitenwereld, en van de mogelijkheden om de kennis over deze buitenwereld in het proces van informatieverwerking tot gelding te brengen. Op alle punten in het administratieve proces is sprake van disciplineren: input, throughput, output en evaluatie (Wilson 1989; Zuurmond 1994).

Het verlies aan participatie als bindmiddel geldt niet alleen binnen bureaus. Ook binnen de organisatie als geheel nemen 'elkaar kennen' en 'ontmoeten' als werkmethode, als manier van organisatieontwikkeling en -integratie, in belang af. Organisatieontwikkeling wordt steeds meer systeemontwikkeling, het testen van nieuwe systemen en systeemimplementatie. Menselijke arbeid wordt gereduceerd, zowel kwantitatief (het aantal formatie-eenheden) als kwalitatief (functiebeloning, handelingsvrijheid). In Zouridis' informatieraffinaderij is van uitvoerders in het geheel geen sprake meer. De variëteit van te verwerken informatie is geheel onder controle gebracht, menselijke correctie is niet meer nodig. Het idee dat systemen slechts bestaan in het proces van betekenisverlening, en dat zij door die processen veranderen (Van der Meer 1998) wordt in toenemende mate absurd. Het systeem is de organisatie.

Dat leidt tot de volgende hypothese:

Hypothese 3

Het gebruik van informatietechnologie leidt tot zelfrefentialiteit.

Vermindering van de handelingsruimte en het beoordelingsvermogen van de uitvoering heeft alleen betrekking op processen die vanuit de optiek van het informatiesysteem als risicovol worden gezien en op waarden die vanuit die optiek voor het management van belang zijn. Andere processen en andere waarden raken steeds meer buiten het beeld van het management. Dat heeft het idee dat perfecte beheersing wordt bereikt, terwijl een deel van de kritieke processen juist steeds verder buiten het bereik van dat management komt te vallen.

Centraal in deze analyse staat het begrip 'risicovol'. Met de voortgaande standaardisering van het werkproces neemt de homogeniteit van het reguliere werkproces toe en het aandeel complexe, niet-standaardsignalen af. Tegelijkertijd wordt de variëteit binnen die categorie juist groter, en daarmee lastiger te hanteren. Isolatie van dit soort processen, buiten het werkproces, en strikte hands-on controle ligt voor de hand, vanuit het belang dat aan het voorkomen van verstoring van het reguliere werkproces wordt gehecht. Dergelijke handelingen en processen worden veelal aangeduid als 'risicovol proces'.

Bij de definitie van het begrip 'risico' gaat het om ervaringskennis: bewerkingen, beoordelingen die volgens de ervaring bewezen lastig zijn en daarmee de kans op 'fouten' met zich mee brengen. Denk, om in de sfeer van de inkomstenbelasting te blijven, aan het jaar waarin een belastingplichtige de pensioengerechtigde leeftijd bereikt, waarin hij met bedrijfsvermogen een huis koopt, waarin zijn eigen zaak geliquideerd wordt. Dergelijke gevallen zijn lastig omdat ze een grote hoeveelheid aan mutaties van gegevens opleveren. Mutaties bovendien die afwijkingen opleveren van elders al geregistreerde gegevens, en die dus handmatige wijzingen vergen. Het begrip 'risico' heeft dan betrekking op de kans dat afgeweken wordt van de standaardprocedure – omdat de variëteit van inkomende informatie groot is, omdat de classificatie lastig is, omdat gegevens om de bewerking te controleren ontbreken.

'Risicovolle processen' leveren formele mutaties op in databases en afwijkingen van standaardregels. Dergelijke mutaties en afwijkingen liggen vaak moeilijk. In geïnformatiseerde organisaties is het lastig de status van reeds geregistreerde gegevens te betwijfelen, of de werking van een applicatie. Snellen (1998) duidt dit verschijnsel aan met het begrip *zelfreferentieel*. Uitvoeringsorganisaties stellen hun eigen standaard aangezien de systemen in de ogen van de ontwerpers en het management een perfecte afbeelding vormen van de juridische regeling, of die systemen zelfs ten grondslag hebben gelegen aan die juridische regeling. Basisgegevens of -registraties zullen dan ook zelden gewijzigd worden. Eerder wordt de betrouwbaarheid van het signaal dat sprake is van foutieve gegevens, betwijfeld.

Die *zelfreferentialiteit* raakt zowel uitvoerders – de gebruikers van de systemen – als aanvragers – de informatieobjecten en -subjecten van die systemen. Laat ik beginnen met aanvragers. Ogenscheinlijk wordt door informatisering de positie van de burger versterkt. De klantvriendelijkheid neemt toe: wie binnen de registraties blijft ervaart meer gemak (vergelijk Peters en Van Eykelenburg, 1998). Wie de authenticiteit van registraties of beslisregels aanvecht – van binnen of van buiten – maakt echter steeds minder kans. Het aantal klachten en bezwaren dat in behandeling genomen wordt neemt af, net als het aantal gegronde bezwaren en klachten. Het merendeel van de bezwaren en klachten heeft immers geen betrekking op echte belangenconflicten en interpretatieverschillen, maar op kennelijke fouten, bejegening, informatie die niet verwerkt is: op zaken die binnen de geldende logica van het systeem aan de orde kunnen worden gesteld, die zelfs het systeem en het belang daarvan versterken (vergelijk Jorna et al. 1997).

Waar burgers niet alleen klagen over de regels maar daadwerkelijke bezwaren uiten tegen de uitvoering, maken zij steeds minder kans. Het systeem is immers een trouwe replica,

of zelfs de voorlegger, van de regelgeving (Zouridis 2000; Bovens en Zouridis 2002). Een bezwaar tegen een besluit is al snel een bezwaar tegen de regelgeving, en daarmee voor de organisatie kennelijk ongegrond. Het gegrond verklaren van daadwerkelijke bezwaren en klachten legt immers de bijl aan de wortel van de organisatie. De systemen zijn gebouwd op het principe van perfecte beheersing. Als die perfecte beheersing niet rechtmatig is, zijn ook de normen die de organisatie hanteert en het systeem dat zij daarvoor gebruikt niet rechtmatig. Het is ondenkbaar dat dat het geval is: bij het ontwerp van het systeem is immers een sluitende ordening van waarden gemaakt.

Als aanvragers desondanks doorgaan en de uitspraak op bezwaar aanvechten, vechten uitvoeringsorganisaties tot in hoogste instantie door. Intussen gaat de organisatieontwikkeling en de ontwikkeling van het bestreden systeem gewoon verder. De financiële belangen zijn enorm, de ontwikkeling van een nieuw systeem neemt al snel een jaar of zes in beslag (Schokker 1996). Het vooruitzicht om tot die tijd handmatig te moeten beschikken en daarmee het streven naar perfecte beheersing in de ijskast te moeten zetten is geen optie.

Administratieve rechters toetsen niet alleen aan de regelgeving, maar ook aan ongeschreven beginselen van behoorlijk bestuur. Het aantal zaken dat zij ontvangen neemt af, maar de scherpte van de uitspraken die zij in beroep doen en het aandeel gegrond verklaarde beroepen nemen toe. Dat komt enerzijds doordat de organisatie in de bezwaarfase niet-geschillen zelf adequaat heeft afgedaan, en dat daardoor het aandeel van de daadwerkelijke geschillen in de beroepszaken die bij de rechter aanhangig worden gemaakt, toeneemt. Anderzijds wordt het de rechters in beroep steeds helderder dat sprake is van een systematisch patroon van een gebrek aan responsiviteit. De kans dat aanvragers die een beroep aanhangig maken ook daadwerkelijk hun gelijk halen, neemt daarmee toe.

Informatisering tast ook de betrouwbaarheid van managementinformatie aan. Informatisering maakt het mogelijk de handelingen van uitvoerders volledig te volgen, elke stap, elke beslissing die de uitvoerder neemt. Die informatie is belangrijk voor het management, dat op basis daarvan risicovolle processen kan identificeren. De informatie die volledige monitoring oplevert, is zeer rijk.

Ook hier geldt echter de valkuil van de *epistemische niche* (Van den Hoven 1998): waar meerdere lagen bestaan tussen ontwerp van het systeem, uitvoering en strategische interpretatie, hebben managers geen zicht op de condities waaronder monitoring plaatsvindt, de aannames achter het systeem, en weten daarmee dus ook niet wat het systeem niet monitort: 'informeel' gedrag, 'achterdeurtjes' die in de praktijk ontstaan, informele normen over hoe om te gaan met het systeem.

Deze blinde vlek wordt nog uitvergroot doordat de operationele managementinformatie, die sterk gekleurd is door de eigen standaarden, de basis vormt voor tactische managementinformatie op afdelingsniveau. Die informatie zelf vormt weer de basis voor strategische managementinformatie voor directieteam. De onzekerheid en onbetrouwbaarheid van managementinformatie wordt daarmee verschillende malen gekwadeerd. Uiteindelijk blijft informatie over die vooral een afspiegeling vormt van de normen die eraan

ten grondslag liggen (Argyris 1992: 116-130). Reïficatie en het verlies van participatieve verbindingen tussen managementlagen versterkt dit proces. Informatisering maakt het mogelijk om de span of control te vergroten en het aantal managementlagen te beperken. Automatische verbindingen, via het managementsysteem, vormen in toenemende mate het cement binnen de organisatie. De noodzaak om met de omgeving verbindingen van mens tot mens te onderhouden wordt steeds minder gevoeld.

Zelfreferentialiteit heeft grote implicaties voor de niveaus waarop organisaties leren. Om te reflecteren op de waarden die in beleid of de uitvoering daarvan zijn ingebouwd, is een archimedisch punt nodig: een zelfstandige maatstaf, van buiten de organisatie: het eigen geweten, de maatschappelijke vraag, professionele standaarden. Informatisering zorgt er nu juist voor dat ook de hiërarchie van waarden georganiseerd wordt, en dat een conflict tussen waarden in de uitvoering niet voor kán komen. Argyris (1992: 115-116) duidt dit mechanisme aan als 'single-loop leren'. Om conflicten over de eigen criteria te vermijden, wordt uitvoering alleen geëvalueerd binnen het kader van het eigen proces of programma.

Het gebruik van management-informatiesystemen is een probaat middel om single-loop afwijkingen op te sporen en aan te pakken. De lastiger, meer risicovolle, procesafwijkingen worden niet uitgebannen, ze worden slechts gecamoufleerd. Integrale management-informatiesystemen onderdrukken processen van double-loop leren – het ter discussie stellen van de waarden die gehanteerd worden (*contextuele discours*) – en deuterio-leren – het leren van leren (*systeemdiscours, ideologisch discours*) (Argyris 1992: 116).

2.4.4 Leren van uitvoering en informatietechnologie

Er is in ook een omgekeerde relatie tussen leren en informatietechnologie. De vierde deelvraag luidt:

Op welke wijze beïnvloedt het leren van uitvoering de informatietechnologie?

Uitvoering ligt in de handen van uitvoerders – mensen die in groepen, bureaus, afdelingen en andere organisatievormen, vaak ver verwijderd van beleidsontwerpers regels direct toepassen op 'gevallen' – op burgers. Uitvoerders ontfangen hun identiteit, hun professionele normen, hun handelingsrepertoire en hun professionele wereldbeeld in belangrijke mate aan die groepen (Wilson 1989). Deze groepen functioneren als praktijken.

Een bijzonder kenmerk van uitvoerderspraktijken in publieke organisaties is de cruciale betekenis van schriftelijkheid. Mandaten vinden hun oorsprong (wettelijke bevoegdheid) en uitdrukking (besluiten) in schriftelijke stukken. Ook de keten tussen mandaat en besluit moet schriftelijk zijn na te gaan. Omdat de arbeid in bureaucratieën in hoge mate gekenmerkt wordt door schriftelijke communicatie, ligt de nadruk op documenten, en wordt in de interpersoonlijke en intergroepscommunicatie veelal gebruikgemaakt van documenten.

De nadruk op schriftelijkheid maakt dat de participatieve verbindingen binnen en tussen praktijken vaak veel minder ontwikkeld zijn dan de ‘gestolde’ verbindingen, waardoor bureaucratieën vaak beleefd worden als onpersoonlijk. Het gebruik van informatietechnologie versterkt die tendens slechts.

Onbedoeld kan daardoor een tegenreactie op gang komen. Doordat informatisering de afstand tussen de werkelijkheid, zoals aanvragers die beleven, en de bureaucratische werkelijkheid, zoals uitvoerders die ervaren, vergroot, groeit de noodzaak om als copingmechanismen informele standaarden en werkwijzen te ontwikkelen: niet vastgelegd, maar levend. Deze ontwikkeling beïnvloedt op haar beurt de wijze waarop medewerkers vorm en inhoud geven aan databases en applicaties. Een precieze analyse van de condities waarin die weerslag optreedt, en van de reacties die organisaties en managers ontwikkelen om de ‘verstening’ tegen te gaan, is vereist.

De vierde hypothese luidt:

Hypothese 4

Leren van uitvoering leidt tot een afname van de disciplinerende, integrerende werking van informatietechnologie.

Veel van de kennis die nodig is bij uitvoering, is informele of ‘tacit’-kennis: kennis die stilzwijgend wordt gebruikt bij het bewerken en verwerken van informatie, besloten in de routines van de groep. Betrokken op niet alleen de vakinhoud of expertise (bijvoorbeeld wetenschappelijke kennis), maar ook op de manier waarop informatiesystemen werken. *Tacit knowledge* is ‘indexicaal’: ze is alleen beschikbaar voor diegenen die de kennis praktiseren (Suchman 1987). Dit wil niet zeggen dat een directeur altijd hoeft te weten hoe op de werkvloer een bepaald formulier wordt verwerkt. Het is wel noodzakelijk dat de manager van de uitvoerende afdeling dat weet, en dat zijn leidinggevende weer ‘stilgezwegen’, in de praktijk opgedane kennis heeft van de wijze waarop de eerstelijnsmanagers informatie interpreteren – en zo verder omhoog, maar ook zijwaarts is afgestemd. Alle managementinformatie bevat een bepaalde lokale component.

Informatiesystemen, stelde ik, staan op gespannen voet met ‘indexicale’ *tacit knowledge*. De procedure van het testen van systemen bijvoorbeeld is een manier waarop bekeken wordt in hoeverre lokale kennis adequaat is geformaliseerd, en in hoeverre de resterende niet-formele kennis leidt tot verstoringen.

Vastlegging in systemen bevriest kennis. Er is fysieke aanpassing nodig om de natuurlijke, alledaagse groei die in praktijken gewoon is, te verwerken in het systeem (Van der Meer 1998). Formele leerprocessen in geautomatiseerde uitvoeringsorganisaties verlopen daarvoor sprongsgewijs. Een systeem wordt ontworpen, getest, aangepast, daarna ingevoerd. Op het moment van invoering bestaat (ideaaliter) bij het management adequate kennis van het belang en de werking van stilgezwegen kennis over de uitvoering. De afbeelding daarvan in het systeem blijft beperkt tot het noodzakelijk minimum: de lokale componenten

worden weggelaten, maar er wordt wel op gestuurd. Automatisch gegenereerde en door deelname verkregen managementinformatie vullen elkaar aan.

Met de tijd groeit de informatiebasis die in het systeem is opgeslagen. De argumentaties die daarmee vervaardigd kunnen worden zijn steeds krachtiger. Aanpassingen worden wel gepleegd, maar de informatie die daarvoor gebruikt wordt is alleen afkomstig vanuit het formele, interne, leerproces. En daarmee versterkt het managementinformatiesysteem haar eigen basis, creëert haar eigen werkelijkheid.

De sociale omgeving is echter aan verandering onderhevig. In de praktijk van alledag wordt voortdurend geleerd. Mettertijd wordt het verschil tussen de gepraktiseerde en afgebeelde kennis groter (Van den Hoven 1998). Ook het management verliest steeds meer het zicht op de betrouwbaarheid van informatie.

Daarmee ontstaat een gat tussen de werkelijkheid en het beeld dat de organisatie daarvan heeft. Interne signalen dat dat gat bestaat, gaan in tegen de fundamentele assumpties die het management hanteert. Ze worden daarom afgewezen, wat bij uitvoerders weer leidt tot drie typen reacties (Argyris 1992: 121):

- “1 They may consider the basis for, and the meaning of, justice to be embedded in the nature of their type of management information system (MIS). But such an action leaves them open to potential conflict with the top because, as we have suggested above, each MS implies a different conception of order*
- 2 They may reduce their risks by withholding information or sending doctored information upward.*
- 3 They may reduce the tension of living in a world of unpredictable and uncontrollable justice by withdrawing their energies and commitments, and hence, feeling less personal responsibility”.*

2.4.5 Van hypothesen naar empirische toets

Met deze nadere conceptualisering tot hypothesen besluit ik de theoretische verkenning. Ze vormen de basis voor de empirische studie. Het ontwerp daarvan is onderwerp van het volgende hoofdstuk.

3 Onderzoeksopzet

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de opzet van het empirisch onderzoek ontwikkeld. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op eventuele externe variabelen die een oorzakelijk verband verstoren. Daarna wordt de keuze voor een systematisch vergelijkende gevalsanalyse beargumenteed (3.3). Vervolgens selecteer ik de te vergelijken cases (3.4). Op basis daarvan worden de onderzoeksbronnen en de operationele strategie bepaald (3.5). Het hoofdstuk besluit met een leeswijzer voor het empirisch deel (paragraaf 3.6).

Juist omdat dit hoofdstuk een verbindende schakel is, maak ik voor een beter begrip van de samenhang in deze studie één opmerking over het begrip informatietechnologie in relatie tot leren als de reflectie op sociaal handelen.

De theoretische verkenning in hoofdstuk 2 is gericht op de relatie tussen informatisering, reflectie op sociaal handelen en processen van institutionalisering. De relatie tussen elk van die drie begrippen is geduid als programmering. Informatisering draagt middelen, interpretatieve schema's en normen aan die de arbeid van medewerkers programmeren. Dat is iets anders dan te stellen dat informatietechnologie determineert. In het proces van betekenisverlening zijn er andere bronnen dan ICT waarop medewerkers een beroep doen. Dergelijke processen van betekenisverlening geven 'schoel' aan het systeem. Ze vormen de verschijningsvorm van het systeem, de informatie die ermee kan worden opgeroepen en geproduceerd, en zelfs de wijze waarop het systeem zelf werkt. Een van de krachtigste alternatieve bronnen wordt gevormd door institutionele kenmerken: fundamentele assumpties, praktische of onmisbare mythen, gedragscodes en taalgebruik.

Mij interesseert de relatie tussen het gebruik van informatietechnologie en leerprocessen. Institutionele kenmerken, de derde variabele in het model van Orlikowski en Robey, fungeren in dit onderzoek als externe variabele: ze zijn net als informatietechnologie van invloed op (de reflectie op) sociaal handelen en worden zelf beïnvloed door informatietechnologie.

Daarbij kom ik bij de wijze waarop informatietechnologie in deze studie wordt opgevat. In enge zin is informatietechnologie in het vorige hoofdstuk getypeerd aan de hand van haar verschijningsvormen in organisaties. In bredere zin, en dat is ook het perspectief van deze studie, wordt informatietechnologie gezien als onderdeel van een twee-eenheid: machine én mens, artefact én participatie. Deze studie gaat niet over ICT, maar over het 'gebruik van informatietechnologie'. Een sociaal fenomeen dus, waarin plaats is voor de analyse van dominante waarden die in het ontwerp zijn verankerd, de wijze waarop een ontwerp

in de praktijk invulling en verschijningsvorm krijgt, de wijze waarop managementinformatiesystemen werken.

Dat is één van de boodschappen van het model van Orlikowski en Robey. Het gebruik van informatietechnologie is van invloed op de institutionele kenmerken van een organisatie. Niet omdat institutionele kenmerken geen deel uitmaken van een functionerend ontwerp (dat doen ze namelijk wel), maar omdat de normen op een dieper niveau verankerd zijn, en omdat processen van betekenisverlening in de dagelijkse praktijk spelen. Bij wijze van voorbeeld: door in een antwoordscherm dat doorlopen moet worden voor leeftijdscategorieën grenzen op te nemen, beïnvloeden ontwerpers de definities die gebruikers hanteren van leeftijdscategorieën. Als de categorie jeugd, als schakel tussen kinderen en volwassenen, loopt van 12 tot en met 18 jaar, leidt dat tot andere eisen aan 17-jarigen dan in een situatie waarin de klasse volwassenen al begint bij 16 jaar.

Door een longitudinaal perspectief te kiezen kan in deze studie bovendien worden nagegaan hoe (veranderingen in) institutionele kenmerken van invloed zijn op informatietechnologie zoals die in de dagelijkse praktijk functioneert. Om in het voorbeeld te blijven: het consequent aanmerken van jongeren van 17 jaar als volwassenen kan in de professionele praktijk op gespannen voet staan met de normen die medewerkers erop na houden. Doordat bijvoorbeeld de normen in de praktijk niet hanteerbaar blijken, ongewenste effecten hebben. Als er een maatschappelijk debat ontstaat over de vraag of jongeren niet pas op latere leeftijd als volwassen moeten worden aangemerkt (zoals inzake deelname aan het verkeer, rond het thema alcoholgebruik) kan dat leiden tot discussies, tussen ontwerpers, over aanpassing van de normen. Alleen door een praktijk over een langere periode te bestuderen, kan een degelijke interactie tussen ontwerpers van systemen, gebruikers, maatschappelijke organisaties, media en bestuurders inzichtelijk worden gemaakt.

3.2 Op zoek naar een verklaring

De vier hypothesen zijn ontwikkeld op basis van de literatuur. Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag is een empirische toets nodig.

In hoofdstuk 1 is een duidelijke keuze gemaakt voor een sociaal-constructivistische middenpositie in het wetenschapstechnologisch debat die leidt tot een interpretatieve benadering. Informatietechnologie en de reflectie op sociaal handelen zijn sterk op elkaar betrokken. Informatisering is in bredere zin opgevat als een sociaal proces van institutionalisering, en in engere zin als het gebruik van een aantal technologische applicaties die processen van institutionalisering en sociaal handelen beïnvloeden. In het verlengde daarvan heb ik gekozen voor een theoretische geleide vergelijkende studie van twee cases.

Bij de inrichting van het empirisch deel van deze studie passeert een aantal keuzes de revue:

- identificatie van mogelijke verstorende externe variabelen (deze paragraaf);
- opzet van een systematisch vergelijkende analyse (3.3);

-

- de opkomst van classificatie en het verdwijnen van onbepaalde individualisering uit uitvoeringsprocessen;
- de evolutie van uitvoering naar geïntegreerde, maar flexibele gekoppelde deelprocessen, zonder centrale sturing, met decentrale verantwoordelijkheden, maar wel geïsoleerd ten opzichte van ‘verstoringen’ vanuit de buitenwereld.

Om vergelijkbaar te zijn, moeten de te selecteren cases in een vergelijkbare mate getroffen zijn door deze ontwikkelingen.

Authentieke gegevens

Uitvoeringsprocessen kunnen verschillen in de mate waarin deze ontwikkelingen hun beslag hebben gehad. In sommige uitvoeringsprocessen ligt de authentieke bron al volledig bij de overheid. Bij snelheidsovertredingen bijvoorbeeld zijn de officier van justitie en het Centraal Justitieel Incassobureau de eigenaars. De Rijksdienst voor het wegverkeer is eigenaar van de officiële voertuiggegevens.

In andere processen, zoals de inkomstenbelasting en de uitvoering van de wet werk en bijstand, is de burger de primaire bron. Er is op dit punt een onderscheid te maken tussen processen waarin de burger een vrijwillige relatie heeft, en processen waarin die relatie gedwongen is. Het onderscheid is echter geen waterscheiding. Ook bij de inkomstenbelasting is sprake van een steeds intensiever hergebruik van gegevens en wordt er steeds meer van uitgegaan dat de gegevens waarover de overheid beschikt juist zijn. De last om aan te tonen dat onjuiste gegevens worden benut, verschuift daarmee naar de burger. Zijn primaat op authentieke gegevens wordt aangetast.

Bij de selectie van cases is het van belang op dit punt twee vergelijkbare gevallen te selecteren. Het enige archimedisch punt op dit punt is de primaire bron, door de wet gelegd bij de burger, in vrijwillige relaties tussen die burger en de uitvoeringsorganisatie. Dat is in de sociale rechtsstaat, als het gaat om processen waarin ICT een rol speelt, alleen het geval bij subsidieverlening (Snellen en Zouridis 1993).

Classificatie

Gelijke gevallen moeten gelijk behandeld worden. Dat is een oud rechtsbeginsel. Rechtsgelijkheid impliceert ook dat ongelijke gevallen ongelijk behandeld moeten worden. Op dit punt is wel sprake van een fundamentele verandering in institutionele kenmerken, waarin de regel steeds meer regel is en er steeds minder interpretatie plaatsvindt.

Dit heeft te maken met de noodzaak om, als een proces de toepassing van ICT vergt, te werken met geclassificeerde gegevens. Informatietechnologietoepassingen, in tegenstelling tot klassieke street-level bureaucraten, kunnen niets met analoge gegevens. Een geval moet ergens in het classificatieschema kunnen worden ingepast. Op dit punt is het onderscheid tussen gebonden en vrije beschikkingverlening van belang.

We hebben eerder gezien dat in de sociale rechtsstaat nauwelijks volledig gebonden beschikkingverlening bestaat. Elk proces vergt wel een discretionaire beschikking; dat

geldt zelfs voor het toelaten van voertuigen tot Nederland waar het gaat om zaken als productiejaar en de definitie van ‘massa ledig voertuig’. De spanning tussen classificatie en beoordelingsvrijheid, met andere woorden, is inherent aan de sociale rechtsstaat.

Informatisering wordt verondersteld op deze spanning in te grijpen door een veel verfijnder classificatie mogelijk te maken dan voorheen. De mate van complexiteit die een expert of automatisch systeem voor afhandeling aan kan, is veel malen groter dan de menselijke beoordelingscapaciteit kan verwerken. Daardoor is het in theorie mogelijk dat in de classificatie een mate van verfijning wordt ontwikkeld die het juridische ideaal van individuele afweging benadert.

Uitvoering kan variëren in de mate waarin ze door deze rationalisering beïnvloed is. Op sommige terreinen is de ambitie van de wetgever om maatwerk te leveren groter dan op andere. Het wordt maatschappelijk als meer acceptabel gezien om de toelating van voertuigen volledig te classificeren dan de beoordeling van subsidieaanvragen voor maatschappelijke ondersteuning (de WMO). Daarom is er in het eerste geval, waarin de wetgever zelf de touwtjes in handen wil houden, sprake van een centrale uitvoeringsorganisatie, met een grote mate van beheersing over de gegevensstromen. En is er in het tweede geval, waarin de wetgever aan wil sluiten bij de wensen en noden van burgers, waarin ze zich verlaat op de kennis en kunde van partner-uitvoerders, een decentraal georganiseerd systeem waarbij de gemeenten aanvragen beoordelen, met gebruikmaking van beleids- en beoordelingsvrijheid. Dat levert ruimte rond de regels op (vgl. Bakker en Van Waarden 1999).

Van de Donk (1994) heeft in zijn studie naar de decentralisatie van zorgregelingen laten zien hoe processen van decentralisatie gepaard gaan met recentralisatie via informatiesystemen. Door het gebruik van eenvormige, onderling te koppelen uitvoeringsapplicaties, ontstond tussen de decentrale uitvoeringsprocessen een mate van vergelijkbaarheid die de eenvormigheid van een centraal georganiseerd proces overtrof.

Uitvoeringsprocessen variëren in de mate waarin sprake is van volledige classificatie. Vergelijkbare cases kunnen geselecteerd worden door regelingen te kiezen die:

- een expliciete wettelijke plicht tot individuele beoordeling kennen;
- een grote groep van geadresseerden betreffen;
- op basis van die opdracht in de interne inrichting individuele, complexe en massale routinematige beoordeling moeten combineren.

Integratie en decentralisatie van sturing

Informatisering is een evolutionair proces: elke stap lokt een volgende stap uit. Het einddoel lijkt een niet-hiërarchisch, zelfreferentieel systeem, decentraal georganiseerd. Holografisch, in de zin dat elk onderdeel de vorm en inhoud van de andere processen in zich draagt. Los gekoppeld, waardoor een verstoring in het ene proces niet onmiddellijk andere processen vertraagt. Terwijl, door het holografische karakter, de essentie van het ‘weggevallen’ deelproces behouden blijft. Een organisatie die door Zouridis is aangeduid als ‘informatieraffinaderij’.

De vraag op dit punt is hoe de organisatie (bepaald door haar mandaat) en de raffinaderij (het proces) zich verhouden. Alle uitvoeringsorganisaties opereren in een *knowledge web*, een systeem van met elkaar verbonden publieke en private organisaties dat samen het uitvoerende vermogen van de subsector vormt (Bekkers 1998). In de landbouwsector gaat het om publiekrechtelijke organisaties als:

- de Algemene Inspectiedienst;
- de Dienst Landelijk Gebied;
- de Dienst Regelingen;
- het Centraal Orgaan Superheffing.

Zij werken daarbij nauw samen met de de Stichting Gezondheidszorg voor Dieren. Elk is van de ander afhankelijk, maar de centraliteit en machtspositie die zij innemen verschilt.

Het is bij de selectie van cases van belang twee uitvoeringsorganisaties te selecteren die ook voor wat betreft de afhankelijkheid vergelijkbaar zijn. Gegeven de fundamentele onbepaaldheid van *knowledge webs* kan het juridische mandaat daarbij het beste als ingang dienen: twee organisaties die beide direct op basis van wet- en regelgeving een vergelijkbare taak uitvoeren. Die daarbij beheerder zijn van de primaire gegevens die voor dat proces nodig zijn. En die in hun veld ook gelden als de primaire uitvoerder: beheerder van de financiën, eigenaar van cruciale gegevens, in staat beslissingen die de doelgroep raken zelfstandig door te zetten.

3.2.3 Institutionele verankering van technologie

De tweede variabele in de indirecte causale keten tussen informatisering en (reflectie op) sociaal handelen betreft de relatie tussen door ICT-geïnduceerde veranderingen in institutionele kenmerken en sociaal handelen. Meer direct: de wijze waarop technologie institutioneel verankerd is.

In het voorgaande is een onderscheid gemaakt tussen technologische en sociale verankering. Bij technische verankering zijn de applicaties onderling verbonden, en bestaat de taak van uitvoerders eruit informatie zo te bewerken dat de afzonderlijke stappen in het proces gezet kunnen worden. Bij sociale verankering zijn de systemen ondersteunend, nemen mensen beslissingen en sturen het '(half)product' daarna door naar collega's.

Informatietechnologie wordt algemeen gezien als een machtig instrument. Het vergroot in theorie de informatieverwerkingscapaciteit van de organisatie, rationaliseert de informatieverzameling, vergroot het disciplinerend vermogen van het management op die punten waarop het management dat wenst en disciplineert zelfs burgers. Het gebruik van ICT immers beïnvloedt direct de relatie tussen institutionele kenmerken van de organisatie en sociaal handelen: tussen managers en uitvoerders, tussen beleids- en systeemontwerpers, tussen uitvoerders en burgers (Jorna en Wagenaar 2007).

Het is zaak op dit punt twee zaken te doen:

- een archimedisch punt kiezen, een heldere focus op de relatie tussen ‘informatietechnologie’ en ‘sociaal handelen’, en
- het verschil tussen beide vormen van institutionele verankering van technologie in te bouwen in het onderzoek.

Het gaat hier immers om een indirect verband tussen informatisering en leren en het is daarmee relevant voor beantwoording van de onderzoeksvraag.

Ter bepaling van de focus ga ik terug naar het type uitvoering waarop deze studie betrekking heeft: beschikkingverlening. Op dit terrein operationaliseer ik ‘sociaal handelen’ als volgt:

- invoering, gebruik en wijziging van informatiesystemen: kennisbestanden, redeneersystemen, managementinformatiesystemen, in- en externe koppelingen tussen kennisbestanden;
- communicatie binnen de uitvoerende eenheden en tussen de uitvoerende eenheden en andere relevante afdelingen en directies zoals systeemontwerp, bedrijfsbureau, directies juridische zaken;
- organisatorische herpositionering van de uitvoering en interne wijzigingen;
- leerprocessen rond klachten en bezwaarschriften.

Daarbij zijn verschillende praktijken betrokken: uitvoerders, juristen, beleidsontwerpers, systeemontwerpers, managers, bestuurders. Hun precieze betrokkenheid maakt deel uit van de gevalsstudie.

Het onderscheid tussen technologische en sociale verankering kan worden ingebouwd in de studie door twee vergelijkbare cases te kiezen die op één punt wezenlijk verschillen: de wijze waarop het gebruik van ICT is verankerd. Dat wil zeggen dat in de ene case sprake is van technische verankering, en het zwaartepunt ligt bij de informatietechnologie, waarbij die technologie zelf voor de afhandeling zorg draagt. De uitvoerders faciliteren die afhandeling door correctiewerk. De andere case betreft een organisatie waarin de technologie sociaal verankerd is, waarin de systemen ondersteunend zijn en de beoordeling van gevallen aan uitvoerders zelf wordt overgelaten.

3.3 Vergelijkende analyse

Daarmee is de externe variabele afdoende onder controle gebracht. De volgende stap in de toetsing van de hypothesen is de keuze van vergelijkbare cases. Vergelijkbaarheid betreft twee componenten:

- de institutionele kenmerken (3.3.1);
- de informatisering (3.3.2).

Op basis van een verkenning van deze twee componenten kom ik tot een selectie van twee cases (3.4) die ik vervolgens onderling vergelijk (3.5).

3.3.1 Institutionele kenmerken

Het concept institutionele kenmerken heeft vooral betrekking op de (juridische) kenmerken van het uitvoeringsarrangement:

- een vrijwillige relatie tussen organisatie en burger;
- authentieke bron berust bij de burger;
- uitvoeringsorganisatie is in haar veld de eerst aangewezen uitvoerder en beschikt over de middelen en het gezag haar definities op te leggen aan andere publieke (uitvoerings) organisaties (afhankelijkheid).

Met deze criteria in het achterhoofd is bij het bepalen van de selectie vooral gezocht naar rijksuitvoeringsorganisaties. De combinatie van massaliteit, maatwerk en vrijwilligheid leidt mij tot processen van subsidieverlening. Met die keuze is de vergelijkbaarheid van beide organisaties op institutionele kenmerken nog niet gegarandeerd.

Het bestuursrecht is voortdurend in beweging. Specifieke jurisprudentie leidt tot reacties van wetgevings- en beleidsjuristen, maar ook tot leerprocessen in uitvoeringsorganisaties. In bijna alle rechterlijke uitspraken wordt echter ook gekeken naar algemene bestuursrechterlijke principes, zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Juist dat algemene deel van het bestuursrecht was in de jaren waarin dit onderzoek werd uitgevoerd aan grote veranderingen onderhevig.

Met de inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) op 1 januari 1994 veranderde op het eerste gezicht heel weinig. De wet codificeerde voornamelijk ontwikkelingen die in de rechtspraktijk en de jurisprudentie al waren uitgekristalliseerd. Tegelijkertijd bleek al snel welke verstrekkende consequenties codificatie van ongeschreven recht kon hebben. De geest waarin de Algemene wet bestuursrecht is ontwikkeld, is die van de waarborging van het belang van de individuele burger. Dat stond op gespannen voet met de meer instrumentele aard van uitvoeringsregelingen.

Elke uitvoeringsorganisatie moest zich opnieuw instellen op de balans tussen specifieke uitvoeringsregelingen en algemene rechtsbeginselen zoals die vastgelegd waren in de Algemene wet bestuursrecht. Dat instellen betrof niet alleen de interne procedures en brieven, maar ook de inrichting van de eigen werkprocessen, het samenspel tussen individuele beoordeling en routinematige afhandeling en de plaats en functie van kennisstemen en redeneermechanismen binnen de organisatie; met andere woorden: het gehele uitvoeringsarrangement.

Het proces van het opnieuw zoeken naar evenwicht bood een uitgelezen kans om een vergelijkende analyse te maken van de relatie tussen informatisering en het leren van uitvoering (vergelijk Barzelay 2007). De algemene wet bestuursrecht verandert de context waarin uitvoeringsorganisaties werken. Ze beïnvloedt het evenwicht tussen burger, bestuursorgaan, rechter en wetgever. Het proces van het opnieuw zoeken van een balans

is in essentie leren van uitvoering. Dat leren wordt beïnvloed door het gebruik van informatiesystemen, die ontworpen zijn vanuit een instrumentele optiek.

Een vergelijkende analyse van het implementatieproces van de Algemene wet bestuursrecht richtte zich niet op gevolgen van deze wet, maar op de wijze waarop de beide organisaties in het proces van implementatie leren van signalen uit hun omgeving (burgers, rechters, parlement, ombudsman) over uitvoering, en de manier waarop het gebruik van informatietechnologie daarop ingrijpt.

3.3.2 Informatisering

Het tweede punt waarop de cases vergelijkbaar moeten zijn betreft 'informatisering'. Op dit punt grijp ik terug op de eerder genoemde inventarisatie van Snellen en Zouridis (1993). Vergelijkbaarheid heeft volgens hen betrekking op vier dimensies: proces, beoordeling, bereik en verantwoording. In de uitwerking van die dimensies komen zij tot de volgende operationalisering:

Figuur 3.1 Operationalisering van 'informatisering'

Dimensies van informatisering	Operationalisering
Proces	Routinematige én complexe beoordeling
Beoordeling	Vrije én gebonden processen
Bereik	Alle werkprocessen van input tot en met monitoring
Verantwoording	Standaardbeschikking met variabele tekstblokken

Door een gedegen vergelijking te maken van subsidieverlenende rijksuitvoeringsorganisaties, langs de bovengenoemde criteria, kan een selectie gemaakt worden van soortgelijke uitvoeringsorganisaties. In die selectie, tot slot, moet het verschil ingebouwd zijn tussen technologische en sociale verankering van de gebruikte technologie.

3.4 Caseselectie

Voor de caseselectie is aangesloten bij het eerder genoemde inventariserende onderzoek van Snellen en Zouridis naar de inzet van informatiesystemen bij de Nederlandse ministeries (in: Snellen 1993: 90-117). Het overzicht van Zouridis biedt zes mogelijke cases waarin massaal maatwerk geleverd wordt door geautomatiseerde afhandeling van aanvragen: het douane-aangiften systeem van Financiën, het systeem van de belastingdienst, het centraal incassosysteem van Justitie, het systeem Uitvoering regelingen van LNV, het systeem Wet studiefinanciering van OCW en het huursubsidiesysteem van VROM.

De relatie tussen informatisering en leren van uitvoering kan het beste bestudeerd worden in een proces waarin gebonden en vrije elementen zijn opgenomen en waarin sprake is van een vrijwillige, zo symmetrisch mogelijke relatie tussen aanvrager en bestuursor-

gaan (zie paragraaf 2.1). Drie van de zes bovengenoemde uitvoeringsprocessen voldoen aan deze vereiste:

- dierlijke EG-premies, uitgevoerd door het agentschap LASER van het ministerie van LNV;
- studiefinanciering, door de Informatie Beheer Groep;
- huursubsidie, uitgevoerd door het ministerie van VROM.

Op één punt heb ik in het voorgaande gesteld dat sprake moet zijn van onderscheid tussen de te selecteren cases: het onderscheid tussen technologische en sociale verankering van technologie. De uitvoering van de huursubsidiewet en de wet studiefinanciering zijn eerder onderzocht, ook in vergelijkend opzicht (onder meer Schokker 1994). Het gaat hier om uitvoeringsprocessen waarin behandelingssystemen het hart van het uitvoeringsproces vormen en de rol van uitvoerders is teruggebracht tot het invoeren en bewerken van gegevens. Voor de uitvoering van de dierlijke EG-premieregeling geldt het tegendeel: uitvoerders vormen het hart van het proces, redeneermechanismen en databestanden faciliteren (Jorna et.al. 1997).

Gezien de arbeidsintensieve werkwijze die ik in het voorgaande ontwikkeld heb zijn twee onderling vergelijkbare cases voldoende. Een goede keuze is daarom nodig tussen de cases Studiefinanciering en Huursubsidie. Op dit punt is een pragmatische argumentatie gevolgd: HIS, verantwoordelijk voor de uitvoering van de huursubsidiewet, was in een eerdere opdracht van het ministerie van Justitie al bij mijn onderzoek betrokken. Ik beschikte over gegevens van de uitvoeringspraktijk die teruggingen tot 1994 en was geïnteresseerd in deelname aan dit onderzoek. Met deze argumenten zijn twee cases geselecteerd:

- de uitvoering van de huursubsidiewet door de Hoofdafdeling Individuele Subsidiëring (HIS) van het ministerie van VROM
- de uitvoering van de dierlijke EG-premieregelingen door het agentschap LASER van het ministerie van LNV.

De gevalsstudie betreft de wijze waarop beide organisaties de Algemene wet bestuursrecht hebben geïmplementeerd in hun werkprocessen. Om verschillen in de institutionele context zoveel mogelijk te controleren, is gekozen voor een vergelijkbare periode van Awb-jurisprudentie: januari 1996 tot en met december 1998. De worstelingen die de organisaties daarbij doormaakten en hun succes en falen worden daarbij niet gezien als een gevolg van de Algemene wet bestuursrecht, maar als de reactie van een uitvoeringsorganisatie op veranderingen in de institutionele context.

3.4.1 Vergelijking

In hoeverre zijn de beide cases vergelijkbaar? Casuscontaminatie, een oorzakelijke verbondenheid van de beide cases, ligt op de loer. Helder moet zijn hoe de cases verschillen en samenhangen (vergelijk Rosenthal en 't Hart, 1994). Een kernachtige karakterisering op de bovenstaande dimensies, georganiseerd naar de externe variabele 'institutionele kenmerken' en de onafhankelijke variabele 'informatisering' ziet er als volgt uit:

Figuur 3.2 Karakterisering cases

Variabele	Huursubsidie	dierlijke EG-premieregelingen
Institutionele kenmerken		
Doel uitvoeringsorganisatie	Garanderen betaalbare huisvesting	Beheersen productie en compenseren inkomensverlies
Afhankelijkheid van andere organisaties	Belastingdienst voor inkomensgegevens GBA voor gegevens huishouding en bewoning Woningcorporaties voor huisvesting Sociale recherche voor opsporing Regelingsbeheer bij HIS	Centraal orgaan superheffing voor veebezetting Kadaster voor perceelsomvang Stichting Gezondheidszorg voor Dieren voor aanhoudregister Algemene Inspectiedienst voor opsporing Regelingsbeheer bij LNV en Europese Commissie
Plicht tot individuele beoordeling Vage normen Beoordelingsvrijheid	Passendheid huisvesting, inkomens, huishouding Hardheidsclausule	Aanhouden, veebezetting, gewas, omvang perceel Uitvoeringsregeling'
Massaliteit	780.000	36.000
Aantal aanvragers	350 medewerkers	32 medewerker
Aantal uitvoerders	2229 aanvragers per medewerker	1125 aanvragers per medewerker
Ratio		
Informatisering		
Procesdimensie	'Gladde' en 'niet gladde gevallen'	Eenduidige (bijv. premierechten) en complexe (bijvoorbeeld veebezetting) elementen
Beoordelingsdimensie	Vier processen: - ontvangst/registratie/invoer, - aanvragen, - controle/terugvordering, - correspondentie/bezwaar	Vier processen: - ontvangst/registratie/invoer, - aanvragen, - controle, - bijzondere beslissingen
Bereikdimensie	Digitaal tussen invoer en productie beschikkingen	Automatische, individuele administratieve én fysieke beoordeling
Verantwoordingsdimensie	Automatische productie beschikkingen, batchgewijs	Automatische productie beschikkingen, batchgewijs
Institutionele verankering	Technologisch: afhandelingssystemen en databases, rol uitvoerders correctie en bewerking van gegevens ('oplossen foutcodes')	Sociaal: beoordeling door regelingsdeskundigen, met behulp van expertsystemen en databases

Ik geef een korte toelichting van de twee organisaties op de institutionele kenmerken en informatisering, met de aantekening dat de lezer voor details verwezen wordt naar de inleidende paragrafen van de beide empirische hoofdstukken 4 en 5.

3.4.2 Institutionele kenmerken

Zowel HIS als LASER zijn in het leven geroepen om inkomenssteun te verlenen: HIS aan huurders, om hen in staat te stellen passende en betaalbare huisvesting te vinden, LASER om de negatieve gevolgen van de beperking van de agrarische productie voor agrariërs te

compenseren. In beide gevallen is in wezen sprake van een open regeling: bij HIS zijn in beginsel alle huurders gerechtigd, bij LASER is het recht beperkt tot die boeren die in 1992 dieren hielden, maar is er ook voor 'nieuwe boeren' de mogelijkheid een aanvraag in te dienen. In beide gevallen is inkomenssteun een instrumenteel doel. HIS voert daarbij de huursubsidieregeling alleen uit en benut daarbij andere overheidsorganisaties als de belastingdienst. LASER is één van de vele organisaties die zich bezighoudt met het beheersen van de agrarische productie.

HIS en LASER kennen allebei een ambitieuze wetgever. Het bieden van 'passende en betaalbare huisvesting' en het 'beheersen van de agrarische productie' liggen niet direct in het bereik van de overheid. Mede daarom is in de praktijk een keten van publiekrechtelijke en maatschappelijke uitvoeringsorganisaties gesmeed die werken aan verwezenlijking van deze doelen. Bij HIS gaat het daarbij vooral om de belastingdienst, de gemeenten, de woningcorporaties en de sociale recherche. LASER is afhankelijk van een keur aan uitvoeringsorganisaties, deels publiek en vallend onder het departement van LNV, deels publiekrechtelijk of zelfs privaat zoals de Stichting Gezondheidszorg voor Dieren.

De huursubsidieregeling is meer dan 25 jaar oud en zeer omvangrijk. De EG-premieregeling dateert van 1992 en is tamelijk beknopt. De detaillering van de huursubsidiewet is enorm, net als het aantal actualisaties en uitbreidingen. De dierlijke EG-premieregelingen gaan veel minder ver terug, tot 1991. Ze zijn gebaseerd op Europese verordeningen, die zelf zeer technisch en uitgebreid zijn. De uitvoeringsregeling wordt beschouwd als gedeeld eigendom van het departement van LNV en de sector. Over de details van de uitvoerende regelingen bestaat dan ook nauw overleg met de standsorganisaties.

HIS beheert zelf de regeling; het 'intellectuele eigendom' van de huursubsidiewet ligt bij de afdeling Beleidszaken. LASER is voor het beheer van de regeling afhankelijk van het ministerie van LNV, dat zelf weer afhankelijk is van de Europese Commissie als het gaat om de juiste interpretatie. De huursubsidieregeling heeft de status van wet, LASER voert een nationale uitvoeringsregeling uit die weer een invulling is van verschillende Europese verordeningen.

Beide organisaties zijn voor de controle op naleving van hun normen afhankelijk van een mix van administratieve controles (zelf uit te voeren) en fysieke controles. Omdat met de uitvoering veel geld is gemoeid, de kans op misbruik aanzienlijk is of de risico's van misbruik groot, zetten deze controles een sterk stempel op de organisatie.

De ambitie van de wetgever laat zich ook voelen in de uitvoering zelf. Veel van de begrippen waarmee HIS en LASER werken zijn vaag en vereisen in de praktijk nadere invulling. De ruimte die hiermee ontstaat vraagt om normering. In beide gevallen staat daarbij voorop dat het doel van de regeling gediend moet worden. In de huursubsidiewet is dit expliciet vastgelegd door een hardheidsclausule die gebiedt tegemoetkoming te bieden in gevallen die wel binnen de geest, maar niet binnen de letter van de regeling vallen. Ook LASER kan zich niet verlaten op de letter van de regeling en dient in de uitvoering voortdurend het doel van achterliggende regelingen voor ogen te houden, in dit geval EG-verordeningen.

3.4.3 Informatisering

Beide organisaties moeten massaliteit combineren met maatwerk. HIS kent daarbij de grootste ratio van aanvragers/uitvoerders, twee keer zo hoog als LASER. In beide gevallen is sprake van omvangrijke programma's, met vele afwegingsmomenten, die het gebruik van technologie noodzakelijk maken. In de interne inrichting van de processen zijn beide organisaties sterk vergelijkbaar, met uitzondering van de wijze waarop de technologie verankerd is. Bij HIS prevaleert de machine. Uitvoerders hebben tot taak informatie te bewerken en verwerken, zodat applicaties deze kunnen verwerken. Er is niet langer sprake van individuele beoordeling; een begrip als 'dossier' heeft geen betekenis meer. De uitvoerders van LASER beoordelen nog wel, daarin geassisteerd door expertsystemen die verschillende databases aan elkaar koppelen en berekeningen uitvoeren. Voor een meer precieze analyse wordt de lezer verwezen naar de inleidende paragrafen van de hoofdstukken 4 en 5.

3.5 Onderzoeksbronnen

In de voorgaande paragrafen zijn de begrippen informatisering en institutionele kenmerken geoperationaliseerd. Het derde begrip ontbreekt nog: sociaal handelen, in relatie tot informatisering. De vijf hypothesen die in paragraaf 3.2 zijn ontwikkeld behoeven een nadere duiding om ermee te kunnen werken. Het gaat dan met name om de koppeling tussen de begrippen en de methode van onderzoek: historisch onderzoek, in de sociaal-constructieve benadering. In onderstaande tabel zijn elk van de in de hypothesen genoemde begrippen voorzien van een operationele duiding; daarachter geef ik aan welke bron ik hanteer om (veranderingen op) de genoemde variabelen vast te stellen.

Voor dit onderzoek is een combinatie van analyse van schriftelijke bronnen, dossieronderzoek en interviews benut. De cases is in het voorgaande afgeperkt tot de implementatie van de Algemene wet bestuursrecht in de uitvoering van de huursubsidiewet en de dierlijke EG-premieregelingen bij HIS respectievelijk LASER gedurende de periode 1995-1998.

In 1998 heb ik in beide organisaties gedurende een periode van vier maanden onderzoek verricht. Ik begon daarbij met een organisatie van schriftelijke bronnen:

- (veranderingen in) de wet- en regelgeving, aan de hand van formele publicaties, memoires van toelichting;
- interne en externe reviews van de organisatie door onder meer de Algemene Rekenkamer, accountantsdiensten, interdepartementaal beleidsonderzoek en de Nationale ombudsman;
- analyses van (veranderingen in) de uitvoeringsorganisatie en het uitvoeringsproces;
- de ontwikkeling van het systeem aan de hand van systeemdocumentatie, beschrijvingen van de administratieve organisatie en jaarverslagen;
- systeemdocumentatie over de ontwikkeling van afhandelingssystemen, gegevensregistraties en de relatie met externe (gegevens)leveranciers en uitvoeringsorganisaties;
- managementinformatie over het verloop van het uitvoeringsproces, risico's, de wijze waarop omgegaan wordt met externe en interne signalen van verstoringen en de verhouding tussen uitvoerders en management;

- verslagen van managementteambijeenkomsten, overleg tussen uitvoerende eenheden, systeemontwerpers, beleidsafdelingen en juridische afdelingen.

Figuur 3.5 Onderzoeksbronnen

Hypothese	Begrippen	Operationalisering	Bron
1 Informatisering en institutionele kenmerken	Informatisering	Ontwerp van informatiesystemen	Systeemdokumentatie
		Gebruik van informatiesystemen	Managementinformatie
	Standaardisering	Vastleggen uniform format voor bewerking en verwerking informatie	Handleiding administratieve organisatie
		Plaatsen van gegevens in uniform format	Handleiding administratieve organisatie
		Uniformering uitvoering naar doelmatigheid en doeltreffendheid	Managementinformatie
2 Geïnduceerde institutionele veranderingen en leren van uitvoering	Beheersing uitvoering	Controleren uitoefening handelingsvrijheid uitvoerders	Managementinformatie
	Vermindering handelingsruimte uitvoerders	Vermindering handelingsalternatieven uitvoerders	Handleiding administratieve organisatie Managementinformatie
	Vermindering beoordelingsvermogen	Centralisatie mandaat bij management	Handleiding administratieve organisatie
		Inperking informatiebronnen uitvoerders	Handleiding administratieve organisatie, interviews
		Standaardisering keuzemogelijkheden	Administratieve organisatie en managementinformatie
	Verlies participatieve verbindingen	Afname communicatieve verbindingen tussen uitvoerders, management en andere praktijken	Interviews, managementinformatie
3 Informatisering en leren van uitvoering	Zelfreferentialiteit	Afname mogelijkheden wijziging formele registraties Afwijzing interne adviezen tot-organisatieverandering Toename aandeel kennelijk ongegronde bezwaarschriften Toename aandeel gegronde beroepen Verbreken band tussen aanpassingen van het systeem en impliciete kennis' over gebruik van het systeem in de uitvoeringspraktijk Ontwikkeling defensieve reacties uitvoerders	Handleiding administratieve organisatie, interviews, dossieronderzoek Dossieronderzoek Dossieronderzoek Systeemdokumentatie Managementinformatie
4 Leren van uitvoering en informatisering	Afname discipline-rende informatie-technologie	Vermindering afwijkingen in risicovolle processen in combinatie met afwijkingen in niet-risicovolle processen Ontwikkeling informele standaarden	Managementinformatie Dossieronderzoek

Bij HIS werd via bemiddeling van de directie Juridische Zaken een onderzoekspositie verkregen bij de Afdeling Beleidszaken van de Hoofdafdeling. Van hieruit had ik toegang tot alle documentatie en informatie die binnen HIS beschikbaar was. LASER kende een decentrale organisatie, in vijf territoriale eenheden. De expertise voor wat betreft de dierlijke EG-premieregeling was geconcentreerd bij de afdeling Oost, waar ook alle bezwaarschriftdossiers werden afgehandeld. In overleg met de centrale eenheid is het onderzoek bij de afdeling Oost in Deventer uitgevoerd.

Gedurende de analyse werd een dossieronderzoek uitgevoerd waarbij ik voor de jaren 1996, 1997 en 1998 een representatief aantal beschikkings- en bezwaarschriftdossiers analyseerde. Parallel werden alle beroepschriftdossiers onderzocht. Voor elk jaar is gestreefd naar een analyse van aselect gekozen 50 beschikkings- en 50 bezwaarschriftdossiers.

Complicatie hierbij was de afwezigheid van dossiers bij HIS. Bij HIS is de informatisering zover voortgeschreden dat samenhangende stukken niet meer per procedure maar per beslissionsnummer of per correspondentienummer worden opgeslagen. Voor de analyse van beschikkingsprocedures is in overleg met het bedrijfsbureau van HIS een onderscheid gemaakt tussen 'aanvraagprocedures' en 'incassoprocedures'. Van beide soorten werden 50 dossiers per jaar onderzocht. Bij de selectie van bezwaarschriftdossiers bleek de registratie van deze dossiers onbetrouwbaar. In veel gevallen was uitsluitend de beslissing op bezwaar als zodanig geregistreerd. De oorspronkelijke brieven die aan de procedure ten grondslag lagen droegen een regulier correspondentienummer en waren niet meer in alle gevallen terug te vinden. Geprobeerd is de bijbehorende correspondentie te analyseren door alle correspondentie uit de betreffende jaren voor de betreffende aanvragers op te vragen. Uiteindelijk waren van de 150 bezwaarschriftdossiers er slechts 33 compleet.

Bij LASER verloopt de dossiervorming, maar ook het besluitvormingsproces, voornamelijk via papier. Het systeem is ondersteunend. De dierlijke EG-premieregeling kent drie onderdelen: ossen-, zoogkoeien- en ooi-premieregeling. Het verschil tussen de drie onderdelen is groot. Het onderzoek is daarom ingeperkt tot de ooi-premieregeling, qua omvang de grootste van de drie. Het aantal bezwaarschriften dat voor de ooi-premieregeling jaarlijks wordt afgehandeld varieerde van 23 tot 56. Daarom zijn alle bezwaarschriftdossiers geanalyseerd.

Gedurende het dossieronderzoek werden de vraagpunten voor de interviews systematisch verzameld. Aan het eind van het dossieronderzoek, dat gemiddeld drie weken in beslag nam, werden deze vragen in een serie interviews met de verantwoordelijke managers, beleidsspecialisten en juridische experts doorgenomen. Doel van deze gesprekken was na te gaan of de betekenis die aan de dossiers en de daarin geconstateerde punten was verleend, juist was in de ogen van betrokkenen.

3.6 Leeswijzer

De volgende hoofdstukken zijn gewijd aan het empirisch onderzoek. We maken kennis met de twee onderzochte organisaties, HIS en Laser, en de regelingen die in dit onder-

zoek centraal staan, de huursubsidiewet en de dierlijke EG-Premieregeling. Elke van de analyses begint met een beschrijving: om welke praktijken gaat het, hoe verloopt het uitvoeringsproces, welke positie neemt het systeem in?

Deze beschrijvingen vormen het fundament voor een analyse van de wijze waarop het gebruik van informatiesystemen inwerkt op leerprocessen, en op de systematische vergelijking van de beide cases in hoofdstuk 6. Hoofdstuk 7 vormt de beantwoording van de onderzoeksvraag, waarbij ik ook inga op de achterliggende overwegingen die in hoofdstuk 1 zijn geschetst.

Hoofdstuk 4 is gewijd aan HIS, hoofdstuk 5 aan LASER. Daarin duid ik eerst de relatie tussen institutionele kenmerken en informatisering en beschrijf vervolgens hoe de twee organisaties in een periode van drie jaar worstelen met:

- de invoering van een nieuwe wet,
- de verwerking daarvan in het uitvoeringsproces en
- veranderende verhoudingen tussen systeem en uitvoerder.

Implementatie wordt daarbij gezien als een dynamisch fenomeen. De nieuwe opdracht, uitvoering van de Algemene wet bestuursrecht, krijgt gedurende de implementatie door rechterlijke uitspraken en de reacties daarop verder vorm. Ik laat zien hoe die uitspraken ingrijpen op de organisatie, op beschikkingverlening, de besluitvorming op bezwaarschriften en de relatie tussen uitvoerders, management, beleidsspecialisten en systeemontwerpers. Ik reconstrueer daarbij de leerprocessen op verschillende niveaus.

De analyse blijft bewust dicht bij de brondocumenten. Ik probeer zoveel mogelijk de beleving van medewerkers van de betrokken organisaties te reconstrueren. Dat impliceert dat ik – waar dat reliëf toevoegt – citeer uit de oorspronkelijke bronnen. Soms zijn deze citaten gevoelig. De beide hoofdstukken zijn daarom voor publicatie aan contactpersonen van HIS en LASER ter goedkeuring voorgelegd.

In beide hoofdstukken volg ik, na de schets van de uit te voeren regelgeving en de interne organisatie, een historische lijn, om het proces van ontwikkeling dat de organisaties hebben doorgemaakt in zijn volledige samenhang te presenteren.

Lezers die vooral in de historische analyse van het implementatieproces geïnteresseerd zijn, verwijs ik direct door naar de paragrafen 3, 4 en 5 van de hoofdstukken 4 en 5.

In hoofdstuk 6 vergelijk ik beide organisaties op een systematische wijze, langs de lijn die in dit hoofdstuk en het vorige ontwikkeld is. Hoofdstuk 7 is gewijd aan de conclusies.

4 Hoofdafdeling Individuele Subsubsidiering

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is het eerste empirische hoofdstuk: een analyse van de wijze waarop de Hoofdafdeling Individuele Subsubsidiering (HIS) de Algemene wet bestuursrecht heeft geïmplementeerd. In paragraaf 4.2 schets ik de wet- en regelgeving; in paragraaf 4.3 komt de wijze waarop de uitvoering is georganiseerd aan bod.

In de daarop volgende drie paragrafen volgen we HIS in haar worsteling met de implementatie van de Algemene wet bestuursrecht in het uitvoeringsproces van de huursubsidiewetgeving, tussen januari 1995 en maart 1998. Paragraaf 4.4 is gewijd aan de periode tussen begin 1995 en medio 1996, waarin het implementatieproces van de Awb als een volledig routinematige aangelegenheid wordt beschouwd, en waarin de aandacht van het management voor implementatie beperkt is, ondanks toenemende externe druk en signalen dat dit een 'irregulier leerproces' is. In paragraaf 4.5 komt de periode tussen medio 1996 en medio 1997 aan de orde, waarin het management probeert de Awb een plek te laten vinden in de bestaande organisatie en de bestaande sturings- en organisatieconcepties. Als dat onmogelijk blijkt, gaat het roer om en wordt de bestaande organisatie herzien. Deze herziening ondergraaft de uitgangspunten waarop de uitvoeringsorganisatie is gebouwd. Parallel aan de herziening wordt een reorganisatietraject gestart rond het ontwerp van een nieuw systeem (4.6). In paragraaf 4.7 inventariseer ik de opbrengst van de verkenning.

4.2 De huursubsidiewet

De huursubsidiewet is de opvolger van de wet Individuele Huursubsidie (1992) die weer het besluit huursubsidie vervangt. Lange tijd is de huursubsidie als volkshuisvestelijk beleidsinstrument relatief onbelangrijk geweest. De nadruk lag op objectgebonden subsidiering: stadsvernieuwing en woningverbetering.

Toen de huursubsidie (toen nog *aanvullend* geheten) in 1970 bij ministerieel besluit werd ingesteld, gold de regeling als een vangnet, voor het beschikbaar houden van nieuwbouw die te duur was voor een deel van de woningzoekenden. De doelgroep omvatte niet meer dan 80.000 mensen. In 1975 werd de doelgroep verbreed tot een individuele huursubsidie voor in beginsel alle huurders, ook in bestaande woningen. Het doel werd daarmee verbreed tot het garanderen van betaalbare huisvesting aan alle huurders.

De keuze voor een ministerieel besluit als juridische vorm werd ingegeven door de wens de regelgeving snel aan te kunnen passen aan veranderende politieke inzichten en behoeften, ontwikkelingen in de jurisprudentie en de noodzaak tot budgetbeheersing. Een systeem van beleidsregels en besluiten ontstond, gebaseerd op de Woningwet, waarin het besluit periodiek en de bijbehorende tabellen jaarlijks werden aangepast. Het besluit groeide gestaag uit tot een regeling waarop jaarlijks meer dan 700.000 aanvragers een beroep doen. In plaats van vangnet werd de regeling steeds meer een basisvoorziening. Toen in de jaren '80 het einde van de objectsubsidies in zicht kwam en de verantwoordelijkheid voor het beheer van de woningvoorraad werd gedecentraliseerd, kwam de huursubsidie centraal te staan in het beleidsinstrumentarium (Nota Evaluatie Nota Volkshuisvesting 1990: 17).

De systematiek van de regelgeving, met name de keuze voor een ministeriële regeling en de ingewikkelde systematiek met tabellen, werd steeds meer als knellend ervaren. De jaarlijkse aanpassing van de tabellen had door het grote aantal aanvragers enorme financiële consequenties, terwijl de beleidsmatige en politieke controle daarop beperkt was. Er waren ook externe ontwikkelingen die noodzaakten tot aanpassing van het instrument. In het kader van het afschaffen van de objectsubsidies en de bruteringsoperatie werden begin jaren negentig scherpe huurstijgingen doorgevoerd. Het beroep op de huursubsidie nam hierdoor sterk toe. Doordat de huren nog sterker toenamen en het niet-gebruik groot was, steeg het budget exponentieel.

De Wet op de Individuele Huursubsidie (1991)

Het besluit werd vervangen door een wet, de Wet op de Individuele Huursubsidie. In de wet werden, duidelijker dan voorheen, de rechten maar vooral de plichten van huursubsidieontvangers geregeld. Veel aandacht werd besteed aan de informatieplicht van aanvragers. Een actief fraudebestrijdingbeleid werd ontwikkeld; terugvordering kreeg een duidelijke plek. De medewerking van decentrale overheden en semi-publieke organisaties als de corporaties was daarvoor onmisbaar. De gemeenten en corporaties, vanouds partners in de uitvoering, kregen een prominente plek in de bewaking van het huursubsidiebudget. In de loop van de jaren negentig werden steeds meer taken bij de 'partners' neergelegd, cumulerend in de bruteringsoperatie in 1995 waarbij de corporaties feitelijk zelfstandig werden.

In een interdepartementaal beleidsonderzoek in 1995 naar de wijze waarop de regelgeving ten aanzien van individuele huursubsidie werd uitgevoerd, werd geconstateerd dat de uitvoering nodeloos ingewikkeld was en bovendien sterk gecentraliseerd. Daardoor bleef belangrijke informatie buiten het beeld van de beleidsvoerder, c.q. het ministerie van VROM. Een herziening van de uitvoering was nodig om van de regeling weer een slagvaardig instrument te maken. Deze herziening werd geregeld in het regeerakkoord van het eerste Paarse kabinet: decentralisatie van uitvoeringstaken, het sterk aanscherpen van een vermogenstoets en het aanpakken van de bewoning van goedkope huurwoningen door mensen uit de midden en hogere inkomensklasse, met als doelstelling een beperking van de rijksuitgaven te bereiken met 200 miljoen. Verder werd overleg aangekondigd met de gemeenten en corporaties over verdere decentralisatie.

Een interdepartementale werkgroep IHS suggereerde vijf alternatieven om de uitvoering te vereenvoudigen:

- aanscherping van decentrale verantwoordelijkheden via de bestuurlijke lijn door middel van prestatieafspraken;
- volledige decentralisatie met hooguit een centrale zorgplicht;
- een gemeentelijk aandeel in de financiering;
- budgettering van de regeling, ook wel fiscalisering genoemd;
- een basisregeling met de mogelijkheid voor gemeentelijke toeslagen.

Het kabinet koos het eerste alternatief, om greep te houden op de budgetten en uitvoering. Budgettering, als alternatief voor de langere termijn, werd nadrukkelijk open gehouden. De prestatieafspraken met gemeenten en corporaties betroffen het beperken van het aantal aanvragen ten behoeve van huren boven de aftoppingsgrens (de grens van de sociale huursector) door middel van het instellen van een maximumpercentage; en het toewijzen van woningen onder de aftoppingsgrens aan de huursubsidiedoelgroep, om de opwaartse druk op het huursubsidiebudget te beperken. Deze afspraken werden vastgelegd in een nieuwe huursubsidiewet. Gemeenten en corporaties kregen een gewenningstermijn van twee jaar na inwerkingtreding (dus tot 1999). Daarna zou in beginsel gekort zou worden op het gemeentelijke budget als de grenzen overschreden waren.

Parallel aan deze operatie werden drie discretionaire elementen van het besluitvormingsproces op aanvragen uit de wet gelicht: het schattingsinkomen, het subsidiëren van servicekosten en het subsidiabel stellen van onzelfstandige woonruimten. Het gaat hier om 'discretionaire bepalingen', in de bewoording van VROM-beleidsmedewerkers: bepalingen die beleidsvrijheid scheppen, artikelen die eigenlijk betrekking hebben op uitzonderingen op de regel. De beoordeling van deze drie elementen vergt een inschatting van individuele omstandigheden die op geen enkele manier in een beleidsregel of zelfs uitvoeringsinstructie te vatten is.

Standaardisering van de uitvoering vereiste een wetswijziging. In 1997 werd de Wet Individuele Huursubsidie vervangen door de huursubsidiewet. Met deze operatie streefde de regering drie doelen na: verdere matiging van de huurlasten, vergroting van de doelmatigheid en vereenvoudiging van de regelgeving en uitvoering. Er kwam een plafond in de huursubsidie waardoor de wet sterker werd "toegespitst op de mensen die het nodig hebben" (TK 1996-1996 nr. 24506 nr.1: 2). Door de tabellen in de nieuwe huursubsidiewet te vervangen door een formule, werd in één keer afgerekend met de rigiditeit van het oude stelsel die vooral bij systeemontwerpers geregeld leidde tot wanhoop (Schokker 1996: 207-208). Om de verhouding tussen wet, automatisering, systeem en individuele beoordeling te begrijpen, is een goed begrip van de nieuwe huursubsidiewet nodig.

De huursubsidiewet (1997)

Centraal in de huursubsidiewet staat de aanvrager. Om in aanmerking te komen voor huursubsidie moeten de aanvragers voldoen aan de volgende voorwaarden:

- Zij dienen 18 jaar of ouder te zijn, dan wel jonger en gehuwd.

- De woonruimte waarvoor subsidie gevraagd wordt dient in beginsel zelfstandig te zijn; alleen bij groepswoonprojecten (meest ouderen) kan hierop een uitzondering gemaakt worden. Woonschepen zijn uitgesloten van huursubsidie. Woonwagens komen wel in aanmerking mits ze geplaatst zijn op een erkende standplaats.
- Alleen huurders komen in aanmerking voor subsidie.
- De huur dient tussen bij de wet bepaalde minimum- en maximumgrenzen te liggen. Indien de huur boven de maximumgrens ligt, ook wel 'aftoppingsgrens' (zie verderop) genoemd, wordt alleen het deel onder die grens in aanmerking genomen. Bovendien moet de gemeente een positief passendheidsadvies (zie verderop) geven.
- Het gezamenlijk belastbaar inkomen en vermogen van de inwoners moet beneden een bij de wet bepaald maximum liggen. De gezamenlijke inkomens en vermogens zijn wettelijk gebonden aan de vaststelling van het vermogen en inkomen van de bewoners door de belastingdienst. Voor inwonende kinderen jonger dan 18 jaar gelden bepaalde vrijstellingen.
- De aanvragers en hun medebewoners staan correct geregistreerd in de Gemeenschappelijke Basis Administratie (GBA).
- De aanvraag is binnen drie maanden na 1 juli van het tijdvak waarvoor subsidie aangevraagd wordt (de 'peildatum') ingediend bij de gemeente. Bij verhuizing geldt als peildatum de eerste dag van bewoning zoals die geregistreerd is in de GBA.

Bij de discussie over centrale en decentrale uitvoering gaat het om twee elementen: de 'aftoppingsgrens' en het 'passendheidsadvies'. Bij de bepaling van de hoogte van de huursubsidie wordt ten eerste gekeken naar de samenstelling van het huishouden (aantal kinderen jonger dan 18 jaar, aantal volwassenen, aantal 65+-ers daarvan). De samenstelling is van invloed op de normhuur, het deel van de werkelijke huur dat geacht wordt ten laste te komen van de bewoners. Een tweede factor is de rekenhuur, de kale huurprijs eventueel verminderd voor eventuele onderhuur en bedrijfsruimte en vermeerderd met maximaal fl 25,-. Deze twee factoren leiden in combinatie met de vermogens- en inkomensgegevens tot een normhuur. Het deel tussen de normhuur en de zogeheten 'kwaliteitskortingsgrens' wordt voor 100% gesubsidieerd. Per 1 juli 1997 lag de grens op fl 575,-. Boven de kwaliteitskortingsgrens wordt de huurder geacht zelf mee te betalen aan het extra woongenot. Het ministerie subsidieert 75% van de huur.

Aan de subsidiabele huur is een maximum gesteld, de zogeheten 'aftoppingsgrens'. Deze lag per 1 juli 1997 op fl 823,- voor één- en tweepersoonshuishoudens en op fl 882,- voor grotere huishoudens. Het verschil tussen de feitelijke huur en deze grens komt in beginsel voor rekening van de huurder. Alleen huishoudens van één of meer 65+-ers of gehandicapten komen in aanmerking voor subsidiëring boven de aftoppingsgrens. Hiervoor is wel, net zoals voor alle andere aanvragers die met een huur boven de aftoppingsgrens subsidie aanvragen, een positief 'passendheidsadvies' van burgemeester en wethouders vereist. De gemeente gaat na of de woning past bij de economische en persoonlijke omstandigheden van de aanvrager (artikel 12 huursubsidiewet). Staat de huur in een redelijke verhouding tot het inkomen? Is de woning niet te groot en, indien de woning niet passend is, was op redelijke termijn wel passende huisvesting beschikbaar geweest?

HIS is gebonden aan het gemeentelijke passendheidsadvies “behoudens de mogelijkheid tot afwijking in bijzondere gevallen”. Deze clausule betekent dat bij elke afwijzing op grond van negatieve flattering individueel gemotiveerd moet worden, en dit noodzaakt tot contact met zowel de aanvrager als de gemeente over persoonlijke omstandigheden.

De huursubsidiewet verbindt een prestatienorm aan het passendheidsadvies. Maximaal 4% van de subsidietoekenningen per jaar mag betrekking hebben op een huur boven de aftoppingsgrens. Op overschrijding van de 4%-norm is vanaf het jaar 1998-1999 voor gemeenten een boete gesteld. Deze boetes worden aan het eind van het jaar verrekend met de gemeenten. Gemeenten worden zo gedwongen terughoudend te zijn met positieve passendheidsadviezen en zo de kosten van subsidiëring beheersbaar te houden. Aangezien 1998 een proefjaar was, werd het innen van de boetes uitgesteld tot 1999. Ook in dat jaar kwam het nog niet tot inning.

Individualisering

De grote binding die uitgaat van kwantitatieve criteria als peildatum, minimaal en maximaal belastbaar inkomen, registratie in de GBA en meerpersoonshuishouden staat op gespannen voet met de noodzaak tot integrale belangenafweging en de beperkte ‘houdbaarheid’ van de automatisch geverifieerde gegevens. Ter illustratie een voorbeeld. Overschrijding van de indieningstermijn van drie maanden na peildatum, leidt wettelijk direct tot afwijzing, echter niet zonder dat eerst is onderzocht of de overschrijding verwijtbaar is. Deze toetsing kan onmogelijk automatisch verlopen; individuele omstandigheden moeten worden meegewogen. Ook bij een negatief passendheidsadvies dient individuele toetsing plaats te vinden: de wet stelt immers dat het advies gevolgd wordt “behoudens de mogelijkheid tot afwijking in bijzondere gevallen”.

De aanvrager is de authentieke bron: hij verstrekt de gegevens die voor de berekening worden gebruikt, gemeente, verhuurder en HIS checken die gegevens. Voor de inkomens- en vermogensgegevens wordt uitgegaan van de gegevens over het vorig tijdvak zoals vastgesteld door de belastingdienst. Bij de huur- en bewoningsgegevens wordt de situatie op de peildatum genomen, de eerste dag van het tijdvak waarover huursubsidie wordt gevraagd. Bij een daling van het inkomen van meer dan 20% kan separaat een aanvraag ingediend worden voor een bijdrage. Voor de gegevens over de kale huur wordt in beginsel uitgegaan van de gegevens die de verhuurder opgeeft; bij een vermoeden van een fictieve kale huur (bijvoorbeeld indien een huur net onder de maximale grens wordt opgegeven) kan HIS de huurcommissie verzoeken een onderzoek in te stellen. De gegevens over de samenstelling van het huishouden en de peildatum tenslotte worden ontleend aan de Gemeentelijke Basis Administratie.

Een deel van deze gegevens is eerder, op een ander moment, en door andere bestuursorganen ook al gebruikt. Dit heeft tot gevolg dat a. de gegevens op het moment van toepassing verouderd zijn, en b. HIS er een andere toepassing aan geeft dan oorspronkelijk bedoeld is, waardoor er een zekere individuele herinterpretatie aan gegeven moet worden. Strikte toepassing van de wettelijke normen leidt tot schending van het zorgvuldigheidsbeginsel

en het motiveringsbeginsel, op grond waarvan alle bij het besluit betrokken belangen moeten worden meegewogen en de uiteindelijke motivering de beschikking moet kunnen dragen. Met andere woorden: bij twijfel is individuele toetsing nodig.

Om aan deze eis tegemoet te komen en tegelijk het strikt bindende wettelijk kader over-eind te houden, is in de wet voorzien in een hardheidsclausule. Voorheen was deze opge-nomen in art. 24 van de Wet Individuele Huursubsidie. In de huursubsidiewet is deze bepaling vervangen door artikel 26, op grond waarvan de minister

“...als in een bepaald geval de onverkorte toepassing van de desbetreffende bepalingen, gelet op het belang dat deze wet beoogt te beschermen, tot een onbillijkheid van overwegende aard zou leiden ... bepaalde medebewoners buiten beschouwing [kan] laten; bepaalde inkomsten of vermogensbestanddelen buiten beschouwing [kan] laten; het (...) meerderjarigheidsvereiste buiten beschouwing [kan] laten.”

Huishouden, medebewoners en het GBA – kwalitatieve gegevens

Hoewel het GBA wettelijk bindend is, dient bij een foutieve of ontbrekende registratie in het GBA nagegaan te worden of de foutieve registratie verwijtbaar is. Verwijtbaarheid leidt tot afwijzing. Het zijn de gemeenten die registreren in de GBA, niet HIS, noch de aanvragers. Gemeenten blijken zeer verschillend met de inschrijving in de GBA om te gaan. Vooral bij verpleeg- en verzorgingssituaties, detentie en personen die tijdelijk elders verblijven (vrachtwagenchauffeurs, militairen etc.) zijn de verschillen groot.

Dat maakt standaardisering lastig. Medebewoners kunnen volgens de werkinstructie alleen buiten beschouwing gelaten worden in plotselinge acute situaties als echtschei-ding en ernstige ziekte, die ‘onvrijwillig’ leiden tot een verandering van de samenstelling van het huishouden. De gedeelde huursubsidie moet daarbij groter zijn dan fl 1200,- en het totale inkomen van het huishouden mag niet boven de minimumgrens uitkomen. In beginsel wordt het verzoek alleen gehonoreerd als aan alle drie voorwaarden is voldaan. De werkinstructie sluit echter niet uit dat “het kan voorkomen dat positief wordt beslist, ook al voldoet men niet (geheel) aan één of meerdere criteria” (Handboek Controle en Toekenning, Werkinstructie Groepen B, C en D, boek 4, deel 5, hoofdstuk 8, 1997: 5). In de praktijk gaat deze nuance verloren.

De grenzen van categorisering

De huursubsidiewet probeert de variëteit terug te brengen. Onder artikel 24 Wet Indivi-duele Huursubsidie maakte zo’n 12% van de huishoudens (circa 110.000 in totaal) gebruik van de mogelijkheid de peildatum te verschuiven naar het lopende tijdvak en de actuele, door de belastingdienst geschatte inkomensgegevens in aanmerking te nemen, indien men meende een inkomensdaling van meer dan 15% te hebben ondergaan. Het proces van verificatie van de schattingen en de afhandeling van de daaruit voortvloeiende terug-vorderingen (circa 70.000) trok een zware wissel op de organisatie. Voor de doelgroep resulteerde het bovendien tot hoge vorderingen, vaak drie jaar na dato, overwegend op mensen uit de lagere inkomensgroepen.

Deze mogelijkheid is met de inwerkingtreding van de nieuwe huursubsidiewet op 1 juli 1997 vervallen. Tot 1 juli 1998 zijn inkomensdalingen ten gevolge van veranderingen in de samenstelling van huishouden door scheiding, overlijden of verhuizing opgevangen door toepassing van artikel 26 huursubsidiewet. Na die datum vallen deze gevallen onder de Regeling Bijdrage Huurlasten (RBH). Deze regeling, die het vangnetkarakter van het oude besluit heeft overgenomen, berust op artikel 25 huursubsidiewet, maar wordt volledig separaat en lokaal, dus buiten het blikveld van het departement, uitgevoerd. De gemeenten hebben hiervoor een vast budget gekregen, met een plafond. Inkomens- en vermogensbestanddelen kunnen alleen buiten beschouwing worden gelaten als ze ‘fictief’ zijn, dat wil zeggen, niet leiden tot draagkrachttoename, en bovendien ‘eenmalig’, niet tot structurele draagkrachtverhoging leiden. Bij een eenmalige toename van belastbaar inkomen die op eerdere jaren betrekking heeft, vindt een herberekening over deze jaren plaats. Doordat deze berekening gekwantificeerd en geautomatiseerd kan worden, sluit de hardheidsclausule op dit punt veel beter aan bij de routinematige, automatische uitvoering.

Hiermee is de spanning tussen individuele en procesmatige rechtmatigheid echter niet verdwenen. Het vangnet heeft slechts betrekking op inkomensdalingen. De andere aspecten die het inkomen mede bepalen, zoals gezinsgrootte, en de passendheid van de huur, blijven ook in de nieuwe huursubsidiewet deel uitmaken van het normatieve kader waaraan aanvragen getoetst worden. En dus blijft er sprake van een spanning tussen rechtmatigheid van het proces – standaardisering, omwille van de rechtsgelijkheid – en rechtmatigheid van de uitkomst – differentiatie, omwille van de zorgvuldigheid. Deze twee eisen moeten in het proces verzoend worden. HIS probeert de twee te verenigen door in het proces een onderscheid te maken tussen ‘gladde’ en ‘niet-gladde’ gevallen – routinematige, automatisch af te handelen aanvragen en meer complexe aanvragen die individuele, ‘handmatige’ beoordeling vereisen.

4.3 Organisatie

De uitvoerende afdeling van de Hoofdafdeling Individuele Subsidiëring, Controle en Toekenning (C&T) kent ongeveer 250 formatieplaatsen¹. Controle en Toekenning vormt het hart van HIS: ze is veruit de grootste eenheid en alle andere afdelingen zijn facilitair van aard. Binnen Controle en Toekenning worden vier werkprocessen onderscheiden²:

- Ontvangst, registratie en invoer;
- Aanvraagbehandeling;
- Controle en terugvordering;

- 1 Bij deze analyse van HIS worden de werkprocessen als ingang gekozen; de taken van de afzonderlijke afdelingen en de koppelingen tussen mens en machine komen gaandeweg aan de orde. HIS clustert activiteiten naar werkproces. Het is opmerkelijk dat juist bij de automatisering geen procesclustering maar inhoudelijke clustering gebruikt wordt. Deze is te verklaren vanuit de wordingsgeschiedenis van HIS en de manier waarop de systemen stapsgewijs zijn uitgebouwd. Fundamenteel past de nadruk op de afzonderlijke systemen echter niet bij de keuze voor volledige integratie van de werkprocessen (zie Zouridis 2000: 306).
- 2 Er is nog een vijfde werkproces, afrekenen met bevoorschottende instanties. Zowel de gemeente als de verhuurders kunnen op basis van een voorlopige berekening de huursubsidie in afwachting van een beslissing voorschieten in de vorm van huurmatiging en deze voorschotten achteraf verrekenen met HIS. De aanvragers merken hier echter niets van; ik houd dit proces dan ook buiten de analyse.

- Behandeling van correspondentie en telefoontjes inclusief de behandeling van bezwaarschriften.

In elk van de werkprocessen staat een systeem centraal. Voor de ontvangst, registratie en invoer wordt gebruikgemaakt van de Vindplaatsregistratie en het archiefsysteem Megadoc. Aanvragen en bijbehorende stukken worden verspreid via het systeem Individuele Behandeling Aanvragen. Bij de afhandeling controleren en corrigeren de medewerkers de gegevens, waarna het systeem Individuele Behandeling Aanvragen de subsidie berekent. De nieuw aangereikte informatie wordt daarbij automatisch vergeleken met object- en subjectgegevens afkomstig van eerdere aanvragen en controles en externe, eveneens geautomatiseerd aangeleverde informatie zoals inkomensgegevens van de belastingdienst. De status en termijnen voor de beantwoording van correspondentie en bezwaarschriften worden bewaakt via het verbindend termijnregistratiesysteem Linkworks. De uitvoerders zijn in al deze processen faciliterend: ze bewerken de informatie zodanig dat deze automatisch kan worden verwerkt.

Ontvangst, registratie en invoer

De ontvangst, registratie en selectie van post en de elektronische bewerking van papieren formulieren (invoer) wordt verzorgd door administratieve groepen die georganiseerd zijn naar regio. Controle en Toekenning bestaat uit vijf regio's, die elk onder leiding staan van een regiomanager. De administratieve groepen worden 'A' genoemd, daarnaast zijn er drie behandelende groepen 'B', 'C' en 'D'. Binnen de regio Zuid bijvoorbeeld verzorgt groep B alle werkprocessen voor de regio Breda. Groep A wordt geleid door een groepshef en plaatsvervangend groepshef; de subregionale groepen worden elk geleid door een groepshef. De administratieve groepen verzorgen de verwerking en bewerking van binnenkomende post. Elke administratieve groep bestaat uit ongeveer twaalf personen, allen uitzendkracht. Er wordt op deze schaal van uitzendkrachten gebruikt gemaakt omdat de administratieve groepen de buffer van de organisatie vormen. Fluctuaties in de werkstroom worden opgevangen door bij piekbelasting de meer ervaren uitzendkrachten in te zetten als uitvoerder.

Voor het werk is geen bijzondere vooropleiding vereist, waardoor een minimale instructie nodig wordt geacht. Om eventuele problemen snel aan te kunnen pakken, is aan het groepshef een plaatsvervanger toegevoegd. Deze coacht en begeleidt de uitzendkrachten.

Het werk van de groepen A bestaat uit drie taken:

- ontvangen, registreren en coderen van de post naar soort en regio;
- waar nodig, het aanvullen van simpele gebreken en het zelfstandig afhandelen van standaardpost (bijvoorbeeld overlijdens- en verhuisberichten);
- verfilmen van afgehandelde papieren post en het achterhalen van verfilmde post die opnieuw nodig is, bijvoorbeeld voor bezwaar- of beroepsprocedures.

Deze taken worden geacht routinematig en volledig gestandaardiseerd te zijn. In de praktijk blijken vooral registratie en codering interpretatie van de medewerkers te vergen. Al in de eerste stadia van het werkproces komt hiermee het onderscheid tussen routi-

nematige en niet-standaardiseerbare uitvoering onder druk te staan. Zowel de schifting tussen administratieve en niet-administratieve post als de controle op volledigheid en tijdigheid vergen beoordeling. Bij de invoer van gegevens en codering lijkt dit niet het geval. Invoer heeft echter niet alleen betrekking op kwantitatieve, absolute gegevens, maar ook op gegevens die kwalificatie noodzakelijk maken. Wat is bijvoorbeeld een bezwaarschrift? Daarbij komt dat de eis van uniformiteit van de input in verticale organisaties op gespannen voet staat met dergelijke subjectieve interpretatievrijheid en beoordelingsruimte in het primaire werkproces.

De invoer wordt daarom gesplitst in twee deelprocessen, de reguliere invoer en de 'kwaliteitsinvoer'. Bij de reguliere invoer worden alleen 'standaardgevallen' behandeld: het invoeren van verhuisberichten, overlijdensberichten, het registreren van de datum van ontvangst, het coderen van correspondentie op soort en het invoeren van kwantitatieve gegevens. In de relatie tussen uitzendkrachten en (plaatsvervangend) groepshoofden ligt de nadruk op repressieve controle. Aan opleiding en training wordt relatief weinig aandacht besteed. De beoordeling op tijdigheid en volledigheid en de codering van kwalitatieve gegevens wordt verzorgd door de plaatsvervangend groepshoofden. Deze verzorgen de kwaliteitsinvoer, die tevens een check vormt op de routinematige reguliere invoer.

Aanvraagbehandeling

Verhuisberichten, overlijdensberichten en andere automatische signalen worden in eerste instantie door de kwaliteitsinvoerders afgehandeld. Alles wat niet tot hun competenties behoort, gaat door naar de subregio's en wordt benoemd als 'aanvraagbehandeling'.

De subregio's zijn georganiseerd naar district. Per landsdeel zijn drie districten onderscheiden. Elke subregio (genoemd 'groep B, C en D') bestaat uit ongeveer tien tot vijftien allround behandelaars, die geacht worden elk werkproces te beheersen, en twee kwaliteitsmedewerkers, waarover later meer. De integratie van de verschillende werkprocessen op het laagste niveau, de groepen, heeft als voordeel dat door spreiding van de werkprocessen over het jaar een zo efficiënt mogelijke inzet van de arbeidskrachten mogelijk is. Doordat er niet gespecialiseerd wordt, kan elke behandelaar ingezet worden in willekeurig welk werkproces.

De input van de behandelende groepen bestaat uit reeds ingevoerde formulieren, die dubbel – elektronisch en fysiek – worden aangeboden in zogeheten pakjes; formulieren die onvolledig of te complex zijn en daarom door het systeem niet geaccepteerd zijn ('invoerfoutcode'); en correspondentie die niet gestandaardiseerd, administratief afgehandeld kan worden.

Het werk van de behandelaars is in beginsel het bewerken van pakjes elektronische formulieren zodanig dat zij door de systemen kunnen worden afgehandeld. Elk pakje wordt meerdere malen bewerkt. Eerst om de formulieren compleet te krijgen (gebreken resulteren in 'invoerfoutcodes'). Vervolgens vergelijking van de ingevoerde gegevens met al bekende gegevens over aanvrager en object (het ontbreken van overeenstemming leidt tot relatiefoutcodes). Tot slot de automatische berekening van de subsidie, het aanmaken van beschikkingen en het doen versturen van de beschikkingen.

Het correctiewerk vereist geen hoog opleidingsniveau. Behandelaars worden aangesteld in een relatief lage salarisschaal en leren alleen om te gaan met het afhandelingsysteem. Tijdens de training wordt een werkinstructie overhandigd waarin alle processen, foutcodes en te volgen procedures staan beschreven. Na ongeveer twee weken gaan de uitvoerders, soms onder begeleiding van een meer ervaren collega, in de groepen aan het werk. Elke groep kent ongeveer zes vaste en zeven tijdelijke medewerkers. Van de tijdelijke medewerkers heeft ongeveer de helft een tijdelijk arbeidscontract, de andere helft is uitzendkracht. Specifieke voor het werk benodigde kennis dient men in de dagelijkse taakuitoefening zelf te leren. Elke medewerker is inzetbaar in willekeurig welk werkproces. Omdat veel gewerkt wordt met uitzendkrachten en het verloop onder hen groot is, vindt in de praktijk in elke regio wel een vorm van specialisatie plaats. Daarbij nemen de meer ervaren, vaste medewerkers en arbeidscontractanten de bewerkelijke werkprocessen voor hun rekening: controle, afhandeling correspondentie en afhandeling bezwaarschriften.

Coderegelingen

De werkinstructie wordt ontwikkeld door werkgroepen van de meer ervaren medewerkers binnen Controle en Toekenning. Het ontwikkelen van de werkinstructie en het testen van nieuwe systeemregelingen is een reguliere taak van Controle en Toekenning. Elke subregio moet formatie beschikbaar stellen voor taken die de gehele afdeling aangaan; de ontwikkeling en het testen van regelingen is daar één van.

Het uitvoeringsproces is na jaren jurisprudentie min of meer stabiel, ook al verandert de regelgeving. Voor de interpretatie van de wetgeving geldt dat echter niet. Jaarlijks komt er nieuwe jurisprudentie over de interpretatie van wetsartikelen die HIS dwingt tot het herzien van haar beleidslijn, omdat de rechter dat noodzakelijk acht of omdat de kosten van niet-herziening te hoog zijn. Het bouwen van een applicatie is een langdurige zaak. Applicaties die eenmaal draaien, zijn niet snel te herzien, al is het alleen maar omdat een stabiele uitvoering voor alles gaat.

Om deze onvermijdelijke rigiditeit te ondervangen, wordt gewerkt met coderegelingen, applicaties die het aanvraagproces verzorgen voor één tijdvak of subsidiejaar. Subsidie-jaren lopen van 1 juli tot en met 30 juni van het volgend jaar. De coderegelingen en de bijbehorende applicaties vormen het hart van de werkprocessen. Elk jaar worden de applicaties en registraties aan een proces van herontwerp onderworpen, waarbij niet alleen nieuwe jurisprudentie maar ook gewijzigde politieke inzichten (bijvoorbeeld de wens tot een striktere opsporing en bestrijding van fraude) worden meegenomen.

Voor de ontwikkeling, het onderhoud en het beheer van de applicaties en voor de begeleiding van de uitvoerders is naast Controle en Toekenning een aantal kleine, specialistische afdelingen gecreëerd. Het dagelijks onderhoud en beheer liggen in de handen van het Bedrijfsbureau. Het fundamentele onderhoud en de aanpassing van de systemen vormen de taak van de afdeling Informatie en Automatisering. De ontwikkeling van systemen ligt in de handen van de afdeling Administratieve ondersteuning en Automatisering, die hierbij nauw samenwerkt met een werkgroep Systeembeheer binnen de afdeling Controle en

Toekenning. Deze werkgroep houdt zich vooral bezig met het testen van de verschillende (tussen)producten van systeembeheer.

Parallel aan deze testers werkt een andere werkgroep, de werkgroep Werkinstructie, de nieuwe werkinstructie uit. Deze werkgroep houdt zich tevens bezig met het tussentijds aanpassen van de werkinstructie bij gerezen problemen, en het bedenken van praktische (tussentijdse) oplossingen voor meer fundamentele uitdagingen die eigenlijk een systeemwijziging vereisen. Zij wordt hierin juridisch en beleidsinhoudelijk bijgestaan door de afdeling Beleidszaken. Deze kleine afdeling – acht personen – fungeert ook als aanspreekpunt voor de meer specialistische, beleidsinhoudelijke vragen van uitvoerders. In beginsel dienen aanvragers deze vragen binnen de eigen subregio op te lossen door ze voor te leggen aan de groepshoofden. Aangezien de groepshoofden maar beperkte kennis hebben van de wet- en regelgeving en nauwelijks betrokken zijn bij de totstandkoming daarvan, komen veel vragen terecht bij Beleidszaken (BL-DJZ, 2 mei 1996).

Controle en terugvordering

Het tweede werkproces dat in de subregio's wordt verricht is controle en terugvordering. HIS maakt voor de uitvoering vooral gebruik van gegevens die over eerdere jaren geregistreerd zijn. Als vooral actuele gegevens gebruikt zouden moeten worden, zou men alle gegevens moeten verifiëren. Daarmee wordt de regeling onuitvoerbaar. Tegelijkertijd geldt de juridische eis dat elke beschikking een integrale ex-nunc toetsing en belangenafweging inhoudt, een toetsing op basis van de gegevens hier en nu.

Om aan beide vereisten te voldoen, gaat HIS in beginsel uit van de inkomens- en vermogensgegevens over eerdere jaren die de klant zelf heeft vermeld. Vervolgens worden deze gegevens drie maal per jaar gecontroleerd aan de hand van de gegevens van de belastingdienst. Voor deze uitwisseling wordt gebruikgemaakt van tapes met daarop alle inkomens- en vermogensgegevens van alle aanvragers. De vergelijking verloopt geheel automatisch en 'batch'. Het is niet mogelijk voor één individueel subject een zoekopdracht uit te voeren. Bij een geconstateerde afwijking wordt het inkomen gecorrigeerd en het subsidiebedrag herberekend. Aangezien aanvragers zich door ondertekening van het aanvraagformulier automatisch akkoord hebben verklaard met terugvordering, kan eventueel teveel uitgekeerde subsidie langs privaatrechtelijke weg worden teruggevorderd.

De terugvorderingen hebben vooral betrekking op de gegevens over het element inkomen. Voor de huursubsidie wordt het belastbaar inkomen over het jaar voorafgaand aan het subsidietijdvak gehanteerd. Onder de Wet Individuele Huursubsidie is het voor aanvragers mogelijk om, bij een inkomensdaling van meer dan 15% over het lopend jaar ten opzichte van vorig jaar, een door de belastingdienst geschat inkomen op te geven met behulp van een zogeheten IB-60 formulier. Dergelijke schattingen vielen vaak te laag uit, waardoor achteraf bij de vaststelling van de subsidie het teveel betaalde teruggevorderd moest worden. In totaal ging het in deze categorie om circa 30.000 terugvorderingen op een totaal van 70.000 terugvorderingen (memo 12 december 1996, HIS BL aan DJZ). Deze mogelijkheid is met de inwerkingtreding van de vervanging van de Wet Individuele

Huursubsidie door de huursubsidiewet per 1 juli 1997 verdwenen, waardoor het totaal aantal verwachte terugvorderingen daalt naar 40.000. De bulk hiervan wordt gevormd door bezwaren tegen een negatief ‘passendheidsadvies’ en de hardheidsclausule.

De verplichte gemeentelijke flattering van aanvragen boven de ‘aftoppingsgrens’ en de maximalisering van het aandeel geflatteerde aanvragen is budgettair voordelig, maar vergroot de uitvoeringslast. Gemeenten immers zien de aftoppingsgrens steeds meer als een harde, kwantitatieve barrière en schenken steeds minder aandacht aan persoonlijke omstandigheden die de woning passend maken, ondanks de overschrijding van de huurgrens. Door de controle op passendheidsadviezen te verschuiven naar de gemeente, verplicht HIS zich bij elke potentiële afwijzing na te gaan of het advies op deugdelijke wijze tot stand is gekomen. Met het onderscheid tussen handmatige codering en automatische afhandeling moet controle van het advies aan de voorkant van het behandelingsproces plaatsvinden, door de medewerkers van de administratieve groepen. De invoerders interpreteren het advies en zetten het om in een code. Ze hebben daarbij de keuze hebben uit zeven numerieke codes. In het verdere traject wordt van deze code uitgegaan. Deze code treedt in de uitvoering in de plaats van het oorspronkelijke advies. In de uiteindelijke beschikking komt tekstueel het oorspronkelijke advies echter weer terug. Een groot deel van de bezwaren richt zich op de wijze waarop het gemeentelijke advies is geïnterpreteerd.

Persoonlijke omstandigheden die “gelet op het belang dat de wet beoogt te beschermen, tot onbillijkheid van overwegende aard leiden” (art. 25 HSW) vereisen individuele toetsing, die niet te automatiseren is. Hoewel de organisatie wel de hulpmiddelen aandraagt, zoals voorbeeld- of standaardbrieven, of de afdoening in ruimte en tijd organiseert, zoals door het instellen van centrale telefonische vraagbalies, is het onmogelijk deze processen te reguleren. *“Concrete besluitvorming in individuele situaties is te veelzijdig en uniek om in een werkinstructie op te nemen”* (Handboek C&T, Werkinstructie groepen B, C en D, Boek 1, deel 1/E/hoofdstuk 1, november ’96: 2).

De werkinstructie is sterk operationeel en bindend. Elke afwijking moet worden voorgelegd. Juist bij de moeilijke processen echter worden algemene bewoordingen gebruikt, wordt een beroep gedaan op het beoordelingsvermogen van de uitvoerder. Daarmee ontstaat meerduidigheid, of liever, tweeduidigheid. Organisatorisch wordt deze spagaat opgelost door een onderscheid tussen het reguliere proces, dat volledig gestandaardiseerd is, en kwaliteitschecks, op de discretionaire onderdelen van de werkinstructie, waarin ruimte is voor individuele beoordeling. De gestandaardiseerde invoer en codering van beroepen op een hardheidsclausule wordt gecontroleerd door een senior. Elke toepassing van de hardheidsclausule of het niet honoreren van een beroep daarop moet door het groepshoofd geaccordeerd worden.

De vraag of iets een beroep op hardheid is, moet echter door de medewerkers gesteld worden. De praktijk is veelvormig; toch zijn operationele beschrijvingen daarvan nodig. De werkinstructie wordt daarom regelmatig gewijzigd om de vragen van uitvoerders zo

goed mogelijk te beantwoorden. Wijzigingen van de werkinstructie komen via de normale poststroom, tussen correspondentie en pakketjes, naar de groepen en vallen daardoor niet op. Idealiter zou elke wijziging in het wekelijks groepsoverleg aan de orde moeten komen, maar hiervoor is vaak weinig tijd beschikbaar. In de praktijk wordt de werkinstructie daarom nauwelijks gebruikt.

Om vragen van medewerkers zo goed mogelijk te beantwoorden en de uitvoeringspraktijk zoveel mogelijk conform de instructie te standaardiseren, kent elke subregio twee of drie kwaliteitsmedewerkers. Deze medewerkers zijn vanuit de regio belast met de uitvoering van algemene onderzoeken, de 'kwaliteitstoetsen'. Binnen de groepen fungeren ze vooral als coach en begeleider van medewerkers bij het toepassen van de werkinstructie in complexe processen. Waar nodig vallen ze in en corrigeren op eigen initiatief, of op aangeven van het groepshoofd, de medewerker. Daarnaast voeren ze steekproefsgewijs individuele, gerichte controles uit. Daarnaast verzorgen ze opfrissessies voor zittende medewerkers en dragen ze zorg voor het inwerken van nieuw personeel.

De kwaliteitsmedewerkers vervullen in de subregio's een grotere rol dan formeel is bepaald. Doordat de uitstroom van het zittende personeel groot is, is de kennis van de uitvoeringspraktijk onder de medewerkers beperkt en worden de kwaliteitsmedewerkers geconfronteerd met een groot aantal vragen. Hun beschikbaarheid wordt verder beperkt door inzet in het reguliere proces in het geval van achterstanden (MTO 19 maart 1997).

Correspondentie en bezwaarschriften

Het laatste werkproces is dat van de afhandeling van correspondentie en bezwaarschriften. Alle correspondentie, dus ook bezwaarschriften, wordt afgehandeld door reguliere behandelaars. Jaarlijks ontvangt HIS zo'n 180.000 brieven, waarvan zo'n 3 procent (ongeveer 5600) gekwalificeerd wordt als bezwaarschrift. Wat een bezwaarschrift is en wat niet, wordt door de administratief medewerker beslist. De instructie van het management is dat correspondentie alleen als bezwaarschrift wordt aangemerkt als "de schrijver gebruik wenst te maken van zijn mogelijkheid om een heroverweging te vragen van een genomen besluit" (MTO, 1 februari 1995). Hiermee volgt het management een andere lijn dan de werkinstructie, die stelt dat elke reactie die de inhoud van een beslissing betreft, aangemerkt moet worden als bezwaarschrift.

De selectie van bezwaarschriften is in de praktijk een uiterst discretionair proces dat HIS voor de nodige problemen stelt. Op grond van een intern onderzoek bestaat het vermoeden dat een aanzienlijk deel (40%) van de correspondentie aangemerkt moet worden als bezwaarschrift (DJZ-BL, 28 november 1996). De medewerkers blijken onvoldoende op de hoogte te zijn van de ins en outs van een bezwaarprocedure, iets dat geweten wordt aan een gebrek aan kennis en tijd bij de groepshoofden (Bezwaar en Beroep, december 1996: 28). Alternatieven voor de beoordeling van correspondentie door de administratieve medewerkers, zoals een 'kwaliteitsselectie' van bezwaarschriften, druisen in tegen de standaardisering van de verwerking en bewerking van de poststroom (MTO, 6 november 1997).

De afhandeling van bezwaarschriften is geïntegreerd in de procedure voor afhandeling van correspondentie. HIS kent geen bezwaarschriftprocedure in de gebruikelijke zin: een procedure waarin op basis van een bezwaarschrift een besluit wordt heroverwogen, waarin de oorspronkelijk gevolgde besluitvormingsprocedure stap voor stap opnieuw wordt doorlopen. Primaire besluitvorming en besluitvorming op bezwaar staan binnen HIS op zichzelf, bij ontvangst van een bezwaar wordt gewoon opnieuw begonnen. Ook in procesmatige zin is niet sprake van één procedure: één behandelaar beoordeelt de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift en verstuurt de ontvangstbevestiging. Weer een ander verzamelt de gegevens die bij de primaire besluitvorming meegewogen (hadden moeten) zijn. Een derde besluit tot horen en hoort. Een vierde maakt op basis van het gehele proces een beslissing op bezwaar op. De regie op het proces ligt bij het systeem. Doordat de bewaking van termijnen automatisch plaatsvindt, is niemand 'eigenaar' van de procedure en heeft niemand het overzicht over de procedure. Een bezwaarschriftdossier is bij HIS een samenstel van meerdere, afzonderlijk verfilmde stukken die op enig moment door een behandelaar aan elkaar gerelateerd zijn. Doordat bij verfilming het belang van stukken (nog) niet herkend kan worden, komt het regelmatig voor dat essentiële stukken ontbreken (Bezwaar en beroep, december 1996).

Deze fragmentatie speelt niet alleen bij bezwaarschriftprocedures. Ook bij de communicatie op het gebied van klachtprocedures, het samenstellen van dossiers bij beroepschriften en het verwerken van rechterlijke uitspraken ontbreekt het dossier als ijkpunt. Reconstructie van het besluitvormingsproces met medewerkers is niet mogelijk doordat de afhandeling van een aanvraag niet als één dossier gezien wordt en niemand zich daarmee verantwoordelijk weet voor het beheer van relaties.

Dat wreekt zich onder meer bij de verwerking van rechterlijke uitspraken. Bij elke uitspraak van de rechter formuleert een medewerker van de directie Juridische Zaken een oplegnota waarin de concreet te ondernemen acties worden opgesomd zoals correctie van gegevens, terugvordering, nader onderzoek, aanpassing van routines. Deze notities gaan sinds februari 1996 via het hoofd van Controle en Toekenning naar zowel de beleidsafdeling, de behandelend ambtenaar die de uiteindelijke beslissing heeft genomen als haar/zijn groepshoofd.

Dergelijke notities zijn om een aantal redenen lastig te verwerken. In de eerste plaats zijn uitspraken vaak alleen voorzien van de naam en woonplaats van de betrokken aanvrager, terwijl Controle en Toekenning deze ingang niet gebruikt: daar wordt met correspondentie nummers gewerkt (BL-DJZ, 7 december 1997). In de tweede plaats verschillen de referentiepunten en het begrippenkader van de behandelaars – die deze acties moeten uitvoeren – van die van de juristen. Juristen hebben het bijvoorbeeld over een nieuwe door de Raad van State gekozen beleidslijn (BL-DJZ, 8 februari 1996). Behandelaars spreken uitsluitend in termen van wijzigingen van de werkinstructie. Het komt dan voor dat de notities niet of onvoldoende worden uitgevoerd omdat “de notities niet helder zijn” (BL-DJZ, 26 februari 1997). In de derde plaats is het verloop in de subregio's groot. Vaak zijn de oorspronkelijke behandelaars niet meer bij Controle en Toekenning werkzaam.

4.4 Implementatie als routine

Met deze analyse van het werkproces kom ik toe aan de eigenlijke caseanalyse. Ik schets het verloop van de implementatie van de Awb in drie etappes: van begin 1994 tot begin 1996 (paragraaf 4.4), van begin 1996 tot begin 1998 (4.5) en van begin 1998 tot en met medio 1998 (paragraaf 4.6). Deze indeling komt voort uit het debat binnen HIS zelf. De breukvlakken tussen de drie etappes betreffen strategische koerswijzigingen van het management van HIS in de relatie tussen mens en machine.

De implementatie van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) binnen VROM komt betrekkelijk laat op gang. In het najaar van 1993 worden in ambtelijk stafoverleg tussen de verschillende directies de beleidskeuzes die gemaakt moet worden ten aanzien van de Awb aan de orde gesteld. Dit overleg resulteert in een brief van het bureau van de secretaris-generaal op 17 december 1993 aan de verschillende diensten en directies, waarin kort wordt ingegaan op de mogelijke gevolgen van de inwerkingtreding van de Awb. Organisatorische consequenties worden niet verwacht. In de brief wordt een evaluatie aangekondigd voor oktober 1994, waarin zal worden bekeken of voor de uitvoering van de wet nog organisatorische aanpassingen nodig zijn.

De brief heeft voornamelijk betrekking op primaire besluitvorming. De besluitvorming op bezwaarschriften komt slechts in zeer algemene zin aan de orde. Ten aanzien van beroepsprocedures worden nadere afspraken aangekondigd tussen Juridische Zaken en de verschillende diensten, waarbij Juridische Zaken het voortouw neemt. Voor HIS is vooral relevant dat de wet een duidelijk onderscheid maakt tussen primaire besluitvorming en bezwaar. Indien gebruik wordt gemaakt van een geautomatiseerd systeem voor beschikkingverlening, dient het materiële, inhoudelijke gedeelte van de beslissing op bezwaar afgehandeld te worden door een nieuwe beschikking. In de beslissing op bezwaar wordt verwezen naar een nog te verzenden beschikking. In de interne brief wordt een noodverband aangekondigd: de beschikkingen zijn standaard voorzien van een bezwaarclausule die meestal nog niet Awb-conform is. Daarom dient in de beslissing op bezwaar vermeld te worden: "Tegen de u nog toe te zenden herziene beschikking kunt u, anders dan daarop staat aangegeven, binnen zes weken na verzending daarvan bezwaar maken."

Het bureau van de secretaris-generaal stelt een projectgroep Invoeringsbegeleiding Awb in, die een interne circulaire en een handleiding opstelt. In deze projectgroep heeft onder meer een medewerker van de afdeling Beleidszaken van HIS zitting. De uitvoerende afdeling Controle en Toekenning is niet vertegenwoordigd. De projectgroep richt zich uitsluitend op eventuele consequenties voor wet- en regelgeving. Belangrijkste resultaat van dit overleg is de introductie van een wettelijke beslistermijn op huursubsidieaanvragen van 15 maanden. Verder zijn de consequenties beperkt; de bijzondere wettelijke bepalingen van de HSW gaan boven de vangnetregeling die de Awb biedt. De werkgroep Werk-instructie van HIS schrijft onder begeleiding van de projectgroep een nieuw hoofdstuk voor de werkinstructie getiteld 'Algemene wet bestuursrecht'. Hier wordt in kort bestek vooral hoofdstuk 7 van de Awb over de bezwaarschriftprocedure doorlopen: de ontvanke-

lijkheidstoets, volledigheid en tijdigheid, de ontvangstbevestiging en het verdagen van de termijn, het horen en omstandigheden waaronder van het horen kan worden afgezien, de motivering van de beslissing op bezwaar, de rechtsgangverwijzing en de afhandeling van rechercheonderzoeken.

In oktober 1994 gaat de evaluatie van start. In december 1994 dient de projectgroep een onderzoeksvoorstel in. In beginsel wordt alleen gebruikgemaakt van een enquête onder contactpersonen en interviews. Als daar aanleiding toe is, kan daarna de ‘praktijksituatie’ beoordeeld worden. Gesteld wordt dat het onderzoek dient te leiden tot de opbouw van expertise over de implementatie en evaluatie van de implementatie van de Awb. Aangezien de middelen en de tijd beperkt zijn – primaire processen mogen niet in gevaar komen – wordt het onderzoek beperkt tot de verwerking van de Awb in de administratieve organisatie, de werkinstructie en de doorwerking van de werkinstructie.

De projectgroep vraagt tien uitvoerders en vijf administratieve medewerkers om een enquête te beantwoorden. Midden januari worden aan hen vragen voorgelegd over:

- de postbehandeling;
- introductie en implementatie van de Awb;
- de dossiervorming;
- de uitwerking van het begrip ‘besluit’;
- het doorzenden van foutief geadresseerde stukken;
- de vermelding van bezwaar- en beroepsmogelijkheden;
- de toepassing van de Awb-‘voorbereidingsprocedures’;
- het ‘motiveringsbeginsel’;
- het ‘evenredigheidsbeginsel’;
- de termijnbewaking.

De vragen zijn feitelijk van karakter en laten veelal slechts twee antwoorden toe (ja/nee), waarbij er één open restvraag is:

“Zijn er instructies voor het behandelen van bezwaarschriften? Zijn deze werkbaar? Signaleert u verder problemen met betrekking tot dit onderwerp?”.

Elk onderwerp wordt ingeleid door een begeleidende tekst die, net als de vragen, juridische voorkennis veronderstelt. Veel van de vragen zijn voor de medewerkers van Controle en Toekenning óf irrelevant óf onbegrijpelijk. Dossiervorming vindt niet anders plaats dan via het archiefsysteem voor correspondentie MegaDoc: er bestaan dus geen dossiers. De enquête vraagt naar de toepassing van de openbare en uitgebreide voorbereidingsprocedures van de Awb. Deze zijn volstrekt onbruikbaar bij de uitvoering van de Wet Individuele Huursubsidie; de medewerkers kunnen en hoeven niet op de hoogte te zijn van de wijze waarop deze worden toegepast.

In de bij de vragenlijst gevoegde instructie wordt gemeld dat de vragen naar het horen in primaire procedures en de behandeling van bezwaarschriften niet beantwoord hoeven te worden. Bij de medewerkers wekt dit bevreemding op: het deel Awb van de werkinstructie

gaat bijna uitsluitend in op het horen van cliënten bij aanvraag- en terugvorderingsprocedures en de afhandeling van bezwaarschriften.

Het moment waarop de enquête wordt uitgezet is ongelukkig gekozen. Sinds 1992 heeft één van de groepshoofden uit de regio Midden systematisch alle voorleggevallen geïnventariseerd, met inbegrip van vragen van de Raad van State. De antwoorden zijn gebundeld in een zogeheten ‘jurisprudentiebundel’, die verder verspreid is, eerst binnen de eigen regio, vervolgens ook in andere regio’s. De bundel heeft echter, door geregelde wijzigingen van zowel de wet als het beleid, geen gelijke tred gehouden met de werkinstructie, die eveneens vaak gewijzigd is. In de praktijk volgen sommige groepen de bundel in plaats van de werkinstructie, waardoor steeds vaker afwijkingen van de werkinstructie geconstateerd worden.

Vanaf begin 1995 komt de bundel en het gebrek aan naleving van de werkinstructie in het managementteam onder steeds zwaardere kritiek te staan. Groepshoofden van andere regio’s ervaren de bundel als hinderlijk: veel van de door kwaliteitsmedewerkers, Juridische Zaken en Interne Controle geconstateerde fouten blijken voort te komen uit gebruik van de al verouderde jurisprudentiebundel. De regio waarin de bundel is gemaakt verzet zich tegen afschaffing. Deze medewerkers zien de bundel als een waardevol hulpmiddel. Uiteindelijk besluit het managementteam in september 1995 tot afschaffing van de jurisprudentiebundel. De waardevolle gedeelten zullen in de werkinstructie worden geïntegreerd. Uiteindelijk wordt circa 80% van de jurisprudentiebundel geschrapt.

Terwijl de werkinstructie grondig wordt herzien en het duidelijk is dat veel medewerkers in de dagelijkse praktijk de werkinstructie nauwelijks benutten, wordt onder diezelfde medewerkers een enquête verspreid over de doorwerking van de Awb in de werkinstructie. De respons is matig, de antwoorden uiterst kritisch. Als het rapport vervolgens op 15 juni 1995 uitkomt, blijkt het oordeel over de uitvoering vernietigend te zijn:

“Het is onvoldoende bekend binnen welke termijn brieven afgehandeld dienen te worden. (...) Er is onvoldoende termijnbewaking, de informatievoorziening is onvoldoende en een groot deel van de medewerkers krijgt de Awb-nieuwsbrieven niet. (...) De dossiervorming is onvoldoende. (...) Het is onvoldoende bekend dat bij doorzending naar een ander departement afzender daarvan bericht dient te worden. (...) Veel respondenten weten niet wat onder een besluit moet worden verstaan. Men houdt zich onvoldoende aan de termijn (...) waarbinnen een bezwaar moet worden afgehandeld en de toepassing van het evenredigheidsbeginsel is niet altijd opgenomen in de werkinstructies.” (Rapportage evaluatie Awb, 15 juni 1995: 7-8)

Alleen de – geautomatiseerde – vermelding van bezwaar- en beroepsmogelijkheden en de motivering is goed geregeld (ibidem). Het directoraat-generaal Volkshuisvesting krijgt de aanbeveling extra aandacht te besteden aan de termijnen, de voortgangsbewaking, de informatieverstrekking, het doorzenden, de verspreiding van de criteria van een besluit en de actualiteit van de werkinstructie. HIS wordt aangeraden de “(.) uniforme termijnen onder de aandacht van de medewerkers te brengen (...) aan te geven wie verantwoordelijk is voor de termijnbewaking en de aandacht voor dossiervorming aan te scherpen” (op.cit: 24). Deze

laatste aanbeveling is afkomstig van medewerkers van Juridische Zaken, die, geconfronteerd met beroepszaken, tot de conclusie komen dat de HIS-dossiers vaak onvolledig zijn.

Het evaluatierapport wordt besproken in een besloten stafvergadering waarvan geen notulen gemaakt worden. De punten die aan de orde komen zijn, volgens het verslag van het eerstvolgende managementteamoverleg, de toenemende werkdruk, de achterstand in productie, de slechte kwaliteit waardoor veel werk voor een tweede maal gedaan moet worden (de zogeheten 'indirecte productie'), de gebrekkige bereikbaarheid en, zeer uitvoerig, de gebrekkige naleving van de werkinstructie. De oorzaak ligt volgens de leden van het team bij de medewerkers:

"de kennis [...van de werkinstructie FJ] bij de medewerkers is onvoldoende (...)" (MTO, 2 augustus 1995).

Midden juli verspreidt het management daarom onder de medewerkers een memo over de kwaliteit van de organisatie. Het sleutelwoord is 'betrouwbaarheid'; deze dient verhoogd te worden door verdere automatisering, een meer intensieve begeleiding c.q. bewaking van de medewerkers en aanscherping van de werkinstructie.

Organisatorische consequenties

Het interne debat over uitvoering komt steeds meer in het teken te staan van begrippen als uniformiteit, controleerbaarheid en rechtmatigheid. Rechtmatigheid wordt daarbij vertaald in fraudebestrijding en systematische, intensieve rechtmatigheidscontroles. Om de uniformiteit van de uitvoering te bevorderen en het aantal fouten te verminderen wordt gekoerst op meer gebruik van al geregistreerde gegevens. Om de samenstelling van het huishouden en de bewoningsgegevens te controleren is het ministerie sinds 1 oktober 1993 aangesloten op de Gemeentelijke Basis Administratie, waardoor de aanvragen automatisch gecontroleerd kunnen worden. Vanaf 1 juli 1994 geldt correcte registratie in het GBA zelfs als voorwaarde om voor subsidie in aanmerking te komen. De definitie van huisgenoot is wettelijk beperkt tot eerste-graadsverwanten, zodat ook op dit punt het "controlebeleid versterkt wordt" (Jaarverslag HIS 1993-1994). Voor wat betreft de controle op inkomensgegevens wordt het aantal 'voorafcontroles', op de aanvragen, vergroot. Een afname van nacontroles vindt echter niet plaats, omdat door de vele terugvorderingen uit de achterafcontrole van het tijdvak 1992-1993 voor de twee daaropvolgende tijdvakken geen tijdens-controle uitgevoerd kan worden. Doordat die controle ontbreekt, moet naar aanleiding van de nacontrole voor het overgrote deel van de aanvragen naderhand een terugvordering worden ingesteld. Door de belasting die dat met zich meebrengt, worden de terugvorderingen gespreid. Veel van de vorderingen uit 1993 worden pas in 1994 ingesteld (Jaarverslag HIS 1993-1994: 7-10). Het aantal terugvorderingen stijgt daardoor in drie jaar tijd van 20.000 naar 70.000 per jaar.

De verstoring van de controles is een cyclisch fenomeen. De 'achterafcontrole' over het tijdvak 1994-1995 wordt pas uitgevoerd in het tijdvak 1996-1997, waardoor een jaar lang geen nacontroles plaats vinden. Het aantal terugvorderingen neemt steeds meer toe, zozeer dat in sommige groepen terugvorderen als de kernactiviteit wordt gezien.

Voor de controle op de hoogte van de huur en de passendheid van de huisvesting wordt vertrouwd op de verhuurder en de gemeente. Deze nemen de aanvraag in, controleren de volledigheid en berekenen voor eventuele matiging de hoogte van de subsidie. Van de aanvragers ontvangt 84% de huursubsidie via matiging; 7% ontvangt door gemeentelijke bevoorschotting de subsidie. De rol van gemeenten en verhuurders strekt echter verder. Als poortwachter dienen ze ook de juistheid van de gegevens te controleren, te adviseren over de passendheid van de huisvesting, daarbij te bekijken of aanvragers überhaupt in aanmerking komen voor huursubsidie en te oordelen over eventuele bijzondere hardheid in de zin van art. 24 WIHS. Hoewel ze formeel niet mogen afwijzen, blijkt het wel voor te komen dat mensen weggestuurd worden en dat de verhuurder c.q. gemeente weigert een aanvraag in behandeling te nemen.

De poortwachtersfunctie van de gemeente werkt niet zoals bedoeld. Ondanks het optrekken van de fatteringsgrens van fl 250,- in 1992 naar fl 300,- in 1995 blijft het aantal fatteringen licht stijgen. Het aantal beroepen op de hardheidsclausule neemt zelfs zeer sterk toe, net als het aantal gehonoreerde beroepen (Jaarverslag HIS 1994, 17). Deze laatste stijging hangt samen met de steeds verder afnemende actualiteit van de gebruikte gegevens terwijl de 'discretionaire wetsartikelen' een actuele toets vereisen. Niet alleen de gemeenten en verhuurders, maar ook de medewerkers van Controle en Toekenning worden geconfronteerd met steeds meer, niet-routinematig af te handelen gevallen. De werkdruk neemt hierdoor toe; niet alleen moeten medewerkers steeds vaker naar de werkinstructie grijpen, maar ook het aantal brieven en telefoontjes groeit. De 'risicovolle processen' vereisen immers veel communicatie tussen klant en medewerker.

De werkinstructie dringt niet door

De gebrekkige naleving van de werkinstructie, de stijgende werkdruk en de wisselwerking met het Awb-traject worden pas in het najaar van 1995 merkbaar. De juristen van de Directie Juridische Zaken verdedigen in beroepszaken de beslissingen van HIS. Sinds 1 januari 1994 behandelen de administratieve kamers van de rechtbanken de beroepschriften in plaats van de Raad van State, afdeling Rechtspraak. Bij de verdediging van deze zaken stuit HIS steeds vaker op gebreken in de afhandeling van bezwaarschriften. Een medewerker van Juridische Zaken constateert dat "veel beslissingen op bezwaar worden vernietigd omdat niet standaard de hardheidsclausule wordt meegenomen, waardoor de beslissingen sneuvelen op het motiveringsvereiste" (HIS/BL-DJZ-overleg, 19 oktober 1995).

Ook de verplichte toetsing op ontvankelijkheid van bezwaarschriften en het horen in bezwaarprocedures blijkt in de praktijk problematisch voor de medewerkers. Veel bezwaren worden bij gebreken bij voorbaat kennelijk ongegrond verklaard, zonder dat gekeken wordt naar de aard en oorzaak van het gebrek, wat noodzakelijk is om de kennelijkheid te bewijzen.

In februari 1995 kaarten de juristen voor het eerst de gebrekkige doorwerking van de werkinstructie op dit punt aan. (HIS/BL-DJZ, 10 februari 1995). Medewerkers wijzen in hun repliek op de werkinstructie. Als het bezwaarschrift niet ontvankelijk is, of de bezwaren

richten zich tegen de regelgeving, kan een bezwaarschrift volgens de werkinstructie (kennelijk) ongegrond verklaard worden. Het gaat hier, met andere woorden, om de betekenis van het begrip 'kan ...' – om de wijze waarop medewerkers met discretionaire bepalingen omgaan. In overleg met het hoofd van Controle en Toekenning worden beroepszaken waarin de behandeling nog niet is aangevangen en waarin niet gehoord is, teruggestuurd naar de behandelende subregio's, om de indieners alsnog te horen (MTO, 23 augustus 1995). Midden november 1995 is nog steeds geen verbetering opgetreden:

"Medewerkers oordelen te vaak dat bezwaarschriften zich tegen de regeling richten en dus kennelijk ongegrond zijn, en horen niet; of ze horen alleen om de wet uit te leggen aan de indieners. In de werkinstructie is het horen duidelijk verwoord, maar kennelijk is deze werkinstructie niet doorgedrongen in de groepen." (HIS/BL-DJZ overleg 16 november 1995).

Niet alleen de kwaliteit van de afhandeling is onder de maat, ook kwantitatief zijn er problemen. Steeds meer aanvragers procederen na de besluitvorming op bezwaar door, terwijl de verhouding tussen gegrond en ongegrond verklaarde bezwaarschriften stabiel is. Het aantal ingediende beroepschriften stijgt van 232 in 1993 naar 370 in 1995, terwijl het aantal bezwaarschriften niet navenant toeneemt. De rechtbanken verklaren steeds meer beroepen gegrond (Interne rapportage Awb-procedure, november 1996).

Om het tij te keren richt de directie Juridische Zaken een speciale eenheid in om de problemen bij HIS aan te pakken. Deze gaat vanaf 1 september 1995 van start, in eerste instantie voor een periode van een jaar. Deze 'HIS-eenheid' overlegt maandelijks met vertegenwoordigers van de afdelingen Beleidszaken en Controle en Toekenning over juridische definitieproblemen (zoals de vraag: Wat is een besluit bij HIS?), de uitvoering van rechterlijke uitspraken, problemen met de toepassing van de Awb bij primaire besluitvorming en bij de besluitvorming op bezwaar. In eerste instantie richt het overleg zich vooral op de communicatie tussen medewerkers van Juridische Zaken en HIS. De eersten constateren dat bij beroepszaken de dossiers vaak onvolledig zijn, dat het moeilijk is alle stukken op te vragen en dat medewerkers van Controle en Toekenning niet altijd even toegankelijk zijn. Veel van de normale communicatiekanalen binnen de directie Juridische Zaken blijken voor HIS-medewerkers niet toegankelijk. De juristen werken standaard met de interne e-mail, maar veel van de medewerkers zijn hierop niet aangesloten. Niet alleen bij de voorbereiding van zaken, maar ook bij de 'follow-up van rechterlijke uitspraken' worden problemen geconstateerd: "Vaak vindt [na een afgesloten beroepszaak] geen terugvordering plaats dan wel nabetaling, terwijl dit wel moet. Besloten wordt de postgang na te gaan" (HIS/BL-DJZ overleg, 21 september 1995). De juristen menen dat uitvoering verzekerd is doordat aan alle zaken een juridische oplegnotitie wordt toegevoegd waarin kort de te ondernemen acties staan opgesomd. Medewerkers van Controle en Toekenning geven echter aan de oplegnotities onleesbaar te vinden. Zo is de systematiek van de oplegnotitie voor de medewerkers onduidelijk.

"Uitspraken worden dubbel of zelfs drie maal aangeboden. Ook is het vaak onduidelijk wat exact met een uitspraak gedaan moet worden. Soms gaat een uitspraak vergezeld van een oplegnotitie, soms wordt slechts door middel van een sticker aangegeven dat gekeken moet worden naar terugvordering. (...) Volgens [een jurist] worden uitspraken die gegrond ver-

klaard, zijn altijd voorzien van een oplegnotitie (...) welke misstappen hebben plaatsgevonden of welke nieuwe beleidslijn de Raad van State of een rechtbank heeft gekozen. Uitspraken die ongegrond worden verklaard zijn niet voorzien van een notitie. In die gevallen is slechts één actie van Controle en Toekenning nodig: het stoprappel opheffen.” (HIS/BL-DJZ overleg, 8 februari 1996; 21 maart 1996).

De juridische finesses van de notities worden niet altijd begrepen. Juristen klagen op hun beurt dat de medewerkers de nodige ‘achtergrond’ missen; de behandelaars op hun beurt klagen over de gebrekkige terugkoppeling door juristen. Aan elke handeling in het systeem is een ‘auteurscode’ verbonden. Bij complexe zaken komt het vaak voor dat de juristen voor de voorbereiding van het verweerschrift contact opnemen met de desbetreffende medewerkers. Deze horen daarna nooit meer hoe de zaak verlopen is.

Het leren uit beroepszaken verloopt incidenteel en fragmentarisch. Doordat de oplegnotities zich alleen richten op die punten waarop een beroepschrift gegrond is verklaard en op de ‘te ondernemen acties’, worden veel signalen die de rechtbank in de uitspraken geeft, veronachtzaamd. Medewerkers schuiven bijvoorbeeld ongegronde beroepen, die niet voorzien zijn van een oplegnotitie, terzijde, terwijl die beroepen soms zeer bruikbare signalen bevatten³. In het maandelijks overleg komen alle uitspraken in beginsel wel aan de orde, maar de selectie wordt gemaakt door juristen. Hierdoor blijven mogelijke organisatorische oorzaken van fouten, zoals de functie van de werkinstructie en de controle op naleving daarvan, buiten beschouwing. De enige instantie die voldoende kennis heeft van de wet, de jurisprudentie en de uitvoering, is de afdeling Beleidszaken, maar deze afdeling staat buiten de “follow-up van rechterlijke uitspraken”. Alle uitspraken worden direct doorgesluisd naar Controle en Toekenning en eerst daar geregistreerd (HIS/BL-DJZ overleg, 8 februari 1996; 21 maart 1996).

Interne kritiek

Steeds meer rapporten bevestigen de gebrekkige doorwerking van de werkinstructie. Een rapport van de afdeling Interne Controle uit juni 1995 wijst uit dat niet alleen de coaching ontoereikend is. Ook de kwaliteit van de werkinstructie en de managementinformatie is onder de maat. Mede naar aanleiding van dit rapport wordt in het najaar van 1995 een onderzoek uitgevoerd onder de groepshoofden naar het functioneren van de kwaliteitsmedewerkers. De notitie beveelt aan de coaching-functie van de kwaliteitsmedewerkers

3 Een voorbeeld: de Rechtbank Groningen stelt op 8 december 1995 in de zaak Awb 94/515 dat het gebruik van inkomensgegevens die door de belastingdienst zijn aangeleverd voor de nacontrole leidt tot een ondeugelijke en niet-kenbare motivering:

“ (...) De staatssecretaris moet inzichtelijk kunnen maken welke gegevens van de belastingdienst zijn verkregen. (...) De staatssecretaris kan niet volstaan met de enkele mededeling dat uit gegevens van de belastingdienst is gebleken dat het inkomen moet worden vastgesteld op het in dat besluit aangegeven bedrag. In voorkomend geval zal de staatssecretaris desgevraagd een op de aanvrager betrekking hebbende uitdraai van de tape moeten kunnen verstrekken. Voorts zal zowel in de bezwaarfase als in beroep een dergelijke uitdraai van de tape deel uit hebben te maken van het dossier. De rechtbank is er niet van overtuigd dat technisch gezien geen oplossing gevonden kan worden voor het nogmaals uitdraaien van de gegevens. Aangezien de gegevens waarop het besluit is genomen hierdoor bovendien niet verifieerbaar zijn, berust het naar het oordeel van de rechtbank noch op een deugdelijke noch op een kenbare motivering.”

scherper aan te zetten. De kwaliteitsmedewerkers zijn overbelast doordat ze in allerlei processen en taken worden ingezet. Hierdoor neemt de kwaliteit van de coaching af. Meer formatie kan niet beschikbaar worden gesteld, maar vorming en opleiding zijn wel mogelijk (Jaarplandag, 14 november 1995).

Het rapport vindt weinig navolging. Eind 1995 kunnen sommige regio's geen nieuwe medewerkers meer opleiden omdat de kwaliteitsmedewerkers te druk bezet zijn met het aansturen van de zittende formatie op het gebruik van de werkinstructie in de afdeling- en controleprocessen. De kwaliteitsmedewerkers wijzen een voorstel van het management voor in 1996 uit te voeren kwaliteitscontroles af als niet haalbaar.

Begin 1996 wordt het management van Controle en Toekenning duidelijk dat de stijging van het aantal beroepschrijft structureel is en dat er bovendien een direct verband bestaat tussen de grote achterstanden in de werkprocessen, de hoge werkdruk, de gebrekkige naleving van de werkinstructie en de implementatie van de Awb. In januari 1996 stelt de directie van Juridische Zaken voor beroepszaken die voortkomen uit recherche-rapporten niet meer te verdedigen, omdat de kwaliteit van de beslissingen te laag is. Het managementteam is verbluft en laat het hoofd van HIS een reactie schrijven. Afgesproken wordt dat er nader overleg zal plaatsvinden (MTO 20 maart 1996). Het managementteam wil inzicht krijgen in de factoren waarop beroepszaken verloren worden, om zo de kwaliteit van de primaire besluitvorming te verhogen.

In afwachting van de resultaten van dit onderzoek worden drie speerpunten geformuleerd:

- versterken van het management;
- verbeteren van het klimaat c.q. de cultuur van de organisatie en
- vergroten van de effectiviteit van de werkinstructie, niet alleen door aan te scherpen maar vooral door de communicatie van de werkinstructie te verbeteren.

Het managementteam constateert dat:

"(...) veel groepen moeite hebben met het aangeven van de verwachte benodigde tijd t.a.v. de werkzaamheden. Het is [voor groepshoofden] ook niet eenvoudig op een 'professionele' wijze aan te sturen in relatie tot planning. Zeker niet waar als extra op de reguliere werkzaamheden tal van andere activiteiten moeten worden verricht. Er is een mogelijkheid om twee mensen (academici) binnen te halen ter ondersteuning en ontlasting van de (plaatsvervangend) regiomanagers en groepshoofden. (...) [Het hoofd] stelt voor om nieuwe groepshoofden individueel te laten begeleiden door een extern adviesbureau. Afhankelijk van de resultaten van deze nieuwe werkwijze zal worden bepaald of deze gedragslijn standaard wordt opgenomen in het opleidingstraject van (nieuwe) groepshoofden (...)" (MTO, 31 januari 1996).

Het cultuurtraject volgt twee sporen. Eind 1995 en begin 1996 vindt een grote roulatie van groepshoofden plaats. Doelstelling is de bestaande cultuur te doorbreken en de directe relatie tussen groepshoofden en medewerkers te versterken. De drie kernbegrippen zijn duidelijkheid, control en support (MTO, 6 juni 1996). Bij de roulatie wordt ook aandacht

besteed aan het sturen op de Awb. In de nieuwe verhoudingen dienen de groepshoofden onder de slogan 'Sturen een noodzaak' en 'Resultaat gericht management' de medewerkers sterker aan te sturen op de productienormen; ze zijn zelf verantwoordelijk voor het oplossen van problemen (MTO, 31 mei 1996). De groepshoofden sturen in risicovolle processen de medewerkers slechts in beperkte mate aan en laten te veel over aan de eigen verantwoordelijkheid van de medewerker (MTO, 4 september 1996). De regiomanagers en groepshoofden moeten meer aandacht besteden aan het bespreken en uitleggen van beslissingen van het managementteam (MTO, 19 juni 1996). Om de werkdruk terug te brengen en daarmee op langere termijn een 'stuurbare' situatie te krijgen, worden tijdelijk uitzendkrachten en contractanten beschikbaar gesteld.

Tegelijkertijd wordt onder de medewerkers een onderzoek verricht naar de cultuur van de organisatie onder de noemer 'Tussen de oren'. Uit elke regio worden vijf mensen geïnterviewd; de regiomanagers en hun plaatsvervangers blijven buiten het onderzoek (MTO, 21 februari 1996). In het kader van het directoraat-generaalsproject 'Communicatie' wordt bovendien een klankbordgroep van medewerkers geformeerd. De bedoeling is dat de leiding van HIS hier ideeën en projecten ter discussie inbrengt. De staf maakt hier echter geen gebruik van, wat de voorzitter van de klankbordgroep brengt tot de opmerking dat " (...) kennelijk nog niet alle betrokkenen (van hoog tot laag) in staat zijn op een goede manier te communiceren" (MTO, 10 april 1996).

De discussie over de effectiviteit van de werkinstructie verlegt zich intussen. Niet langer wordt alleen gesproken over een meer strikte controle. Het vakoverleg van de hoofden van de administratieve groepen constateert dat:

"(...) de normen van de werkinstructie vrij hoog liggen, een hoge snelheid vragen, hetgeen ten koste gaat van de kwaliteit" (MTO, 17 april 1996).

Uit een inventarisatie onder behandelaars blijkt dat de werkinstructie door de medewerkers als niet actueel en ontoegankelijk wordt ervaren (MTO, 8 maart 1996; 6 juni 1996). Het managementteam zet hier vraagtekens bij (MTO, 10 april 1996). De groepshoofden constateren dat vooral in de subregio's (de groepen B, C en D) veel overbodig werk wordt verricht door de medewerkers, en dat medewerkers bovendien niet altijd even effectief hun dag indelen (MTO, 31 mei 1996).

Veel wordt verwacht van technische oplossingen. Vanaf begin 1996 wordt hard gewerkt aan een verbetering van de bestaande registratie- en vindplaatssystemen, die het makkelijker moeten maken om documenten snel te registreren, op te vragen en af te handelen, maar die tevens allerlei managementinformatie leveren. Voor het werkproces correspondentie, waarin de achterstanden het grootst zijn, wordt zelfs een nieuw systeem gebouwd, Linkworks, dat de voortgang bewaakt (MTO, 13 maart 1996). De ontwikkeling van de systemen staat echter onder grote tijdsdruk, waardoor aan de systeemplatse en de handleiding weinig aandacht wordt besteed. Daardoor is de werkinstructie voor medewerkers "puur op het systeem gericht" (MTO, 12 juni 1996).

De grenzen van het bestuursrecht

De verschuiving van de oplossingsrichtingen van aanscherping van de werkinstructie naar management, communicatie en cultuur komt voort uit de confrontatie tussen juridische normen en de administratieve werkelijkheid. De werkprocessen zijn ingericht op een zo veel mogelijk geautomatiseerde uitvoering van de huursubsidiewet. Dat botst op een aantal punten met de eisen die de Algemene wet bestuursrecht (Awb), dan twee jaar in werking, stelt aan de inrichting van de werkprocessen.

Uit twee jaar Awb-jurisprudentie blijkt dat de rechtbanken geneigd zijn de terugvordering te zien als een besluit waartegen bezwaar mogelijk is. HIS heeft zich tot op dat moment tegen die uitspraken verzet. De Raad van State laat in mei 1996 doorschemeren dat zij op het punt staat de terugvordering aan te merken als besluit in de zin van de Awb (HIS/BL-DJZ overleg, 22 mei 1996). De dreiging die hiervan uitgaat is groot: de verheffing van terugvorderingen tot de status van besluit betekent op termijn 4000 extra en complexe bezwaarschriften en 200 extra beroepschriften op jaarbasis (Memo inzake gevolgen herziening wet, 12 december 1996).

Een tweede punt van frictie tussen bestuursrecht en gestandaardiseerde uitvoering betreft de op rechercherapporten gebaseerde terugvorderingen. Bij sociale fraude, geconstateerd door de gemeentelijke sociale recherche, wordt standaard een rapport gestuurd naar de Dienst Recherchezaken van VROM. Deze berekent op basis van het rapport het teveel aan uitgekeerde subsidie. Op basis daarvan stelt Controle en Toekenning een vordering in. De medewerkers van C&T dienen volgens de werkinstructie de rapporten over te nemen, een herziene berekening van de subsidie aan te maken en vervolgens een geautomatiseerde brief aan betrokkene op te maken, waarin de gebleken feiten gemeld worden. Standaard wordt een boete opgelegd van 5% van het terug te vorderen bedrag met een maximum van fl 500,- per terugvordering. Betrokkene wordt in de primaire besluitvorming niet gehoord; de enige mogelijkheid om de zienswijze van de aanvrager kenbaar te maken is een bezwaar in te dienen. Aan een bezwaar wordt wel opschortende werking toegekend voor wat betreft de terugvordering maar niet voor de boete; deze dient per omgaande betaald te worden.

De werklast die deze terugvorderingen met zich mee brengen is aanzienlijk. Het overgrote deel van degenen die met een dergelijke terugvordering geconfronteerd wordt, gaat in beroep. Door de intensievere controle worden steeds meer rechercheonderzoeken ingesteld, van 571 in 1993 en 716 in 1994 tot 1114 in 1996 en 1159 in 1996. Onder invloed van de Algemene wet bestuursrecht, in het bijzonder de codificatie van het motiveringsvereiste, blijkt de rechter steeds vaker dergelijke beslissingen te vernietigen.

Begin 1996 meldt de directie van Juridische Zaken voor het eerst dat de terugvorderingen een knelpunt vormen. De op rechercheonderzoek gebaseerde terugvorderingen blijken juridisch niet houdbaar. De berekeningen zijn immers fictief – de rechercheurs maken aannemelijk dat de inkomsten genoten zijn – en hebben geen invloed op het belastbaar inkomen zoals vastgesteld door de belastingdienst, waaraan Controle en Toekenning

gebonden is. Indien de omvang van de inkomsten niet te berekenen is, maar wel duidelijk is dat deze aanzienlijk is, wordt een fictief inkomen van fl 99.999 berekend.

Over de oorzaak van het knelpunt en de mogelijke oplossingen ontstaat een verschil van mening. De afdeling Recherchezaken stelt dat de uitgangspunten voor een onderzoek naar sociale fraude met de Bijstandswet en de huursubsidie gelijk zijn, en dat de problemen te wijten zijn aan een gebrek van kennis bij medewerkers van Controle en Toekenning. Het rechercherapport wordt volgens de dienst onvoldoende betrokken bij de motivering van de beslissing op bezwaar. Controle en Toekenning stelt dat de bewijskracht van de rapporten voor fraude met huursubsidie te mager is (HIS/BL-C&T-DJZ/DRZ overleg, 28 november 1996). De rapporten zijn bovendien moeilijk te verwerken, reden waarom de afhandeling van rechercherapporten sterk vertraagd verloopt en de achterstanden groot zijn. Slechts 43% wordt binnen acht weken afgedaan terwijl de norm 90% is (MTO, 1 juli 1996).

De strijd tussen beide afdelingen is van negatieve invloed op de onderbouwing van de beroepszaken (MTO, 8 mei 1996). De dienst Recherchezaken probeert de problematiek op te lossen door een profiel van fraudeurs aan te leveren (MTO, 3 juli 1996) en een nota op te stellen over "hoe de afwerking en organisatie, waar onder verantwoordelijkheidsscheiding, van rechercherapporten beter te structureren" (MTO, 11 juli 1996). Van Controle en Toekenning wordt ook een bijdrage verwacht. Die blijft echter beperkt. Door drukte krijgt het afdoen van rechercherapporten onvoldoende aandacht. In het tweede kwartaal van 1996 wordt slechts 43% binnen 8 weken afgedaan, terwijl de norm 90% is (MTO, 17 juli 1996). Ook de wijze waarop in de beslissing op bezwaar aan de motivering wordt vormgegeven is voor verbetering vatbaar (MTO, 17 september 1996).

Een derde punt van strijd tussen bestuursrecht en administratieve afdoening is de manier waarop HIS omgaat met de indieningstermijn van aanvragen. Aanvragen dienen binnen drie maanden na de peildatum ingediend te zijn bij de gemeenten. Deze controleren de volledigheid, vullen eventueel gegevens aan of sturen de aanvraag terug naar de aanvrager. Uiterlijk drie maanden na de uiterste indieningsdatum dienen de gemeenten de aanvragen volledig doorgezonden te hebben naar HIS. Het probleem is dat niet alle gemeenten de aanvraagdatum registreren, zodat volstrekt onduidelijk is of aanvragen al dan niet tijdig zijn ingediend. Als wel duidelijk is dat een aanvraag te laat is ingediend, dient bekeken te worden of deze overschrijding de aanvrager verwijtbaar is. De afhandeling wordt verder gecompliceerd door de Algemene wet bestuursrecht. De wet vereist dat een onvolledige aanvraag die tijdig is ingediend, binnen een nader te bepalen redelijke termijn aangevuld mag worden, en dan toch behandeld dient te worden. HIS stuurt onvolledige aanvragen veelal terug naar de gemeente. De Algemene wet bestuursrecht vereist dat in dergelijke gevallen de aanvrager op de hoogte gesteld wordt (MTO, 21 februari 1996). Dergelijke individuele procedures passen niet binnen de gestandaardiseerde afhandeling die HIS hanteert (MTO, 31 januari 1996; 17 april 1996).

Lastiger nog is dat verhuurders en gemeenten in sommige gevallen aanvragers die naar hun mening niet in aanmerking komen voor huursubsidie ontmoedigen of zelfs afwijzen.

In dit geval is er geen beschikking: alleen HIS kan beschikkingen afgeven. De potentiële indieners kunnen geen bezwaarschrift indienen; er valt een gat in het stelsel van rechtsbescherming dat het bestuursrecht biedt.

Om de frictie tussen bestuursrecht en gestandaardiseerde uitvoering in kaart te brengen, start in november 1995 een onderzoek naar de wijze waarop gemeenten omspringen met indiening van aanvragen, aanvullen en door- c.q. terugsturen. Uit het onderzoek blijkt dat een oplossing ver weg is; geadviseerd wordt het terugsturen zoveel mogelijk te beperken door zelf actief naar aanvulling te streven door telefonisch contact op te nemen met gemeente en aanvrager. Het managementteam van Controle en Toekenning wijst deze oplossing af met een beroep op een eis van de accountantsdienst die juist schriftelijke stukken verlangt (12 juni 1996). De problemen worden in de loop van de zomer nog groter, doordat het aantal teruggezonden aanvragen oploopt (MTO, 28 augustus 1996). Daarbij ontstaat ook twijfel of de aanvulling van aanvragen door gemeenten juridisch wel toegestaan is, bijvoorbeeld waar het harmonisatie van door de aanvrager ingevulde gegevens aan de Gemeentelijke Basis Administratie betreft (MTO, 4 december 1996).

Ook bij de toepassing van de hardheidsclausule ontstaan spanningen tussen gestandaardiseerde uitvoering en juridische waarden. HIS maakt steeds meer gebruik van kwantitatieve parameters en al geregistreerde gegevens. Voor het bepalen van de omvang van het huishouden en de periode van bewoning worden bijvoorbeeld vanaf april 1996 uitsluitend de GBA-data gehanteerd, zodat verhuisberichten in dit proces in beginsel geen rol meer vervullen. HIS schrikt echter terug voor het geheel afschaffen van het verhuisbericht; de feitelijke bewoning geeft immers uiteindelijk de doorslag voor de bepaling van de peildatum, zo blijkt uit de jurisprudentie (MTO, 18 december 1996).

Dezelfde spanning doet zich voor bij de bepaling van inkomensgegevens. De strikte binding aan de inkomensgegevens zoals vastgesteld door de belastingdienst, leidt steeds vaker tot het hanteren van verouderde gegevens (Jaarverslag 1993-1994). Het aantal aanvragers dat om deze reden huursubsidie misloopt, neemt toe. Dat er sprake is van het gebruik van verouderde gegevens, blijkt uit een toename van correspondentie en telefoontjes over het hanteren van onjuiste gegevens (MTO, 25 mei 1995).

Strikt genomen betreft het hier bezwaarschriften. De werkinstructie is hierop echter nog niet aangepast. Veel signalen worden als correspondentie terzijde geschoven (MTO, 11 juli 1996). Op zich voorziet de werkinstructie in een lijn die materieel voor aanvragers neerkomt op bijna hetzelfde als het doorlopen van een bezwaarschriftprocedure: de hardheidsclausule. Sinds medio 1995 is sprake van een sterke stijging van de toepassing van de hardheidsclausule, zonder dat het managementteam hiertoe instructies heeft uitgevaardigd of helder heeft waardoor de stijging wordt veroorzaakt (MTO, 31 januari 1996). De verschillen tussen de groepen blijken op dit punt groot. (MTO, 28 augustus 1996).

Het laatste terrein waar de spanning tussen standaardisering en juridische waarden zich voordoet, is de gemeentelijke flattering van aanvragen die de maximale subsidiegrens

overschrijden. HIS is in individuele gevallen gebonden aan de gemeentelijke adviezen en heeft weinig controle over de wijze waarop deze tot stand komen (MTO, 2 augustus 1995). De Algemene wet bestuursrecht eist echter dat HIS instaat voor de kwaliteit van het advies en onderzoekt of het advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen. Het meest problematisch is het begrip 'passende huisvesting'. Veel gemeenten blijken dit uitsluitend uit te leggen als passend in de zin van inkomen in relatie tot hoogte van de huur. De wet schrijft echter voor dat tevens onderzocht dient te worden of op redelijke termijn meer passende huisvesting beschikbaar is. Deze redelijke termijn nu ligt volgens de jurisprudentie op ongeveer twee jaar. Veel gemeenten hanteren in de praktijk aanmelding van de aanvrager voor alternatieve woonruimte als een voorwaarde voor positieve advisering. Als de aanvrager dat niet heeft gedaan, wordt standaard negatief geadviseerd. De rechter wijst deze praktijk af, maar HIS heeft niet de middelen om de gemeenten aan te sturen. Daarom wordt begin 1996 een nieuw zeer verfijnd systeem van flatteringscodes ingevoerd met een groot aantal categorieën waarvan de gemeenten gebruik moeten maken. Als de gemeente hier geen gebruik van maakt en toch 'open' adviezen aanlevert, gaat de aanvraag per kerende post terug.

HIS worstelt met de spanning tussen bestuursrecht en gestandaardiseerde uitvoering. Het management kiest bij de verwerking en toepassing van jurisprudentie lange tijd voor doorgaan op de ingeslagen weg: in beginsel voldoet de huidige werkinstructie, de jurisprudentie is daarin op voldoende wijze verwerkt, actuele jurisprudentie mag alleen worden gevolgd als zij is opgenomen in de werkinstructie. Signalen dat de jurisprudentie niet goed wordt omgezet in de werkinstructie, worden stelselmatig genegeerd of ontkend (MTO, 24 januari 1996). Onder druk van het groeiend aantal vernietigingen gaat het roer echter uiteindelijk om.

4.5 De macht van de werkinstructie

De directie van Juridische Zaken komt eind 1995 met voorstellen om de koppeling tussen primaire besluitvorming, besluitvorming op bezwaar, het verdedigen van beroepszaken en de uitvoering en uitwerking van rechterlijke uitspraken te verbeteren. Een medewerker van deze directie stelt voor behandelaars mee te nemen naar rechtbankzittingen om ze meer gevoel te geven voor hoe de beslissingen op bezwaar door de rechtbank bekeken worden, om het 'leereffect' uit de beroepsprocedures te verbeteren (HIS\BL-DJZoverleg, 17 december 1995). In mei 1996 klaagt Juridische Zaken dat zich niemand heeft aangemeld (HIS\BL\CT-DJZ, 22 mei 1996). Het management van Controle en Toekenning geeft aan dat dit aan de juristen zelf ligt. De informatie en uitnodigingen over de zittingen komen niet aan in de subregio's, waardoor geen enkele behandelaar mee gaat (MTO, 19 juni 1996). Midden augustus blijkt er nog steeds geen direct contact te zijn tussen juristen en uitvoerende groepen. Het managementteam wijst daarom nu de groepshoofden aan als enige contactpersoon voor DJZ'ers, zodat deze, als zij informatie willen, nu wel naar de subregio's toe moeten (MTO, 28 augustus 1996). Midden september 1996 blijkt de inzet vruchten af te werpen: er wordt steeds meer over zaken gesproken, meer behandelaars gaan mee naar een zitting (MTO, 19 september 1996).

Om een meer structurele verbetering te bereiken stelt de directie van Juridische zaken voor een onderzoek te verrichten naar de kwaliteit van de behandeling van bezwaarschriften, in het bijzonder naar “vorm- en procedurefouten” (MTO, 20 maart 1996). Met deze laatste zinsnede wordt bedoeld op het horen. De onderzoeker zou toegevoegd dienen te worden aan de HIS-eenheid van de directie van Juridische Zaken. Deze analyse sluit aan bij de conclusies van een gelijktijdig door de regio Noord-West ingesteld kwaliteitsonderzoek naar de naleving van de Awb-werkinstructie. Dit onderzoek richt zich op drie punten:

- de selectie van bezwaarschriften;
- het volgen van de ‘Awb-procedure’;
- de motivering van de beslissing op bezwaar.

Uit het onderzoek blijkt dat niet alles conform de instructie verloopt. Bij de selectie van bezwaarschriften wordt ontijdige indiening en onvolledigheid vaak niet opgemerkt; bezwaarschriften worden gezien als correspondentie, en daarvoor geldt geen indieningstermijn. Bezwaarschriften die kennelijk niet-ontvankelijk zijn worden daarom doorgaans toch in behandeling genomen. In veel zaken wordt niet gehoord omdat het bezwaarschrift naar de mening van de behandelaar geen concrete bezwaren bevat. Als deze zaken bij de rechter komen, worden ze gegrond verklaard. Indieners van bezwaren die zich richten tegen beslissingen die volgens de behandelaar geheel overeenkomstig de werkinstructie genomen zijn, blijken niet gehoord te zijn:

“Het bezwaarschrift richt zich immers, aldus de staatssecretaris, tegen een beschikking die geheel overeenkomt met de wettelijke bepalingen en daarop gebaseerd vast beleid, terwijl niet te verwachten viel dat het horen van A van belang was voor het vaststellen van feiten en omstandigheden die op de beslissing van invloed zouden kunnen zijn” (Rechtbank Alkmaar 22 mei 1995, IHS 94/571).

Of, in een andere uitspraak, waarin de handelend ambtenaar wordt geciteerd:

“De bezwaren waren ongegrond en er was redelijkerwijs geen twijfel over de conclusie mogelijk zodat niet gehoord hoefde te worden” (Rechtbank Haarlem 12 juli 1995, IHS 95/29).

Het probleem beperkt zich niet tot de regio Noord-West. De indiener van een bezwaarschrift dat gericht is tegen een afwijzing op grond van overschrijding van de indieningstermijn wordt door een medewerker van de regio Noord-Oost niet gehoord omdat

“...deze in A's argumenten geen aanleiding vond de aanvraagtermijn te verlengen” (Rechtbank Zwolle 20 juli 1995, IHS 94/1024).

Een andere medewerker acht een bezwaarschrift kennelijk ongegrond, zonder horen, terwijl het bezwaar gericht is tegen de weigering een discretionaire bevoegdheid toe te passen en gehoord MOET worden (Rb. Zutphen 28 juni 1996, IHS nr. 95/2084). Een medewerker van de regio Zuid-West hoort indieners wel maar maakt van de zitting geen verslag als:

“...tijdens het horen geen nieuwe feiten aan het licht zijn gekomen.” (Rechtbank 's-Gravenhage 10 november 1995, IHS nr. 94/12431)

Het managementteam constateert naar aanleiding van het onderzoek in Noord-West, dat er een samenhang is tussen de gebrekkige doorwerking van de werkinstructie, de toename in het aantal beroepen op de hardheidsclausule, de achterstand in afhandeling van correspondentie, in het bijzonder bezwaarschriften, de gebrekkige kwaliteit van de afhandeling van bezwaarschriften en het toenemend aantal vernietigingen (MTO, 6 juni 1996). Het managementteam besluit de instructie tot het niet-horen bij kennelijke ongegrondheid of niet-ontvankelijkheid te schrappen, omdat deze voor de medewerkers te bewerkelijk is (MTO, 11 juni 1996). De instructie is bedoeld als algemene lijn, niet als ijzeren regel. Zo wordt hij echter wel opgevat. De aanbeveling om binnen geheel Controle en Toekenning expliciet en separaat aandacht te besteden aan de wijze waarop met de werkinstructie moet worden omgegaan – vuistregel, geen wet van Meden en Perzen – wordt afgewezen. Andere adviezen, zoals het herzien van de Awb-clausules en de reorganisatie van de selectie van bezwaarschriften, worden vooruit geschoven naar een in september 1996 te organiseren thematisch overleg van de managers (MTO, 11 juli 1996).

Het managementteam besluit, mede op aandringen van Juridische Zaken, een nader onderzoek te laten uitvoeren door een kwaliteitsmedewerker bij de regio Noord-West in de maanden oktober en november. Dit ondanks het geloof in de kwaliteit van de werkinstructie. Te veel juridische procedures worden op vorm- en procedurefouten verloren:

“Er loopt zeer veel geld weg via verloren zaken. De kwaliteit moet behoorlijk omhoog” (MTO, 17 juli 1996).

Standaardisering en procedurele fouten

Dit nader onderzoek gaat op 1 oktober 1996 van start. Uitvoerder is een kwaliteitsmedewerker bij de regio Noord-West. Het onderzoek omvat alle regio's. Startpunt is de vraag naar de oorzaak van het relatief grote aantal vernietigingen in beroepszaken. De onderzoeker gaat in nauwe samenwerking met de juristen na op welke punten de rechter beslissingen vernietigd heeft. Daarbij wordt vooral gelet op zaken die verloren zijn door procedurefouten, fouten in de werkinstructie dan wel het niet goed opvolgen van de werkinstructie (MTO, 30 juli 1996).

Midden november komen de resultaten in concept beschikbaar. Uit het onderzoek blijkt dat de meeste beroepszaken verloren worden door procedurele fouten. De beslissingen op bezwaar worden als 'inhoudelijk goed' beoordeeld, waarbij 'goed' wordt afgemeten aan de bijzondere wetgeving. Om met een uitgebreid citaat te spreken:

“Uit de analyse van 100 bezwaarschrift- en 75 beroepschriftprocedures blijkt dat in bijna alle gevallen waarbij het beroep van de appellant gegrond is verklaard door medewerkers van HIS procedurefouten gemaakt zijn. De belangrijkste zijn: onvoldoende of onzorgvuldige voorbereiding van de beslissing, een onvoldoende belangenafweging en een onvoldoende ondeugdelijke motivering.

Gebleken is dat de huidige toetsing van beslissingen op bezwaar door de rechtbanken totaal anders uitwerkt dan de toetsing zoals de Raad van State die voorheen uitvoerde. De rechtbanken toetsen primair aan de Awb-bepalingen en secundair aan de Wet IHS, terwijl door de Raad van State primair werd getoetst aan het gestelde in de Wet IHS.

Gezien het voorgaande is het belangrijk meer aandacht te besteden aan de kwaliteit die de medewerkers in de beslissing op bezwaar stoppen. Dit is op het moment dat veel vaste medewerkers aan groepen worden onttrokken in verband met bijzondere werkzaamheden natuurlijk nog relevanter; de reguliere werkzaamheden worden voor een substantieel gedeelte verricht door nieuw aangetrokken tijdelijke medewerkers” (Bezwaar en Beroep, onderzoek J.J. Nieboer, DGVH\MD\HIS\CT, december 1996:1).

De ‘procedure- en vormfouten’ hebben hoofdzakelijk betrekking op het niet horen. Motivationsgebreken blijken vooral voor te komen bij beroepen tegen afwijzingen of terugverordeningen op grond van gemeentelijke adviezen of rechercherapporten. In deze gevallen dient altijd gehoord te worden, waarbij dan tevens aandacht besteed moet worden aan de wijze waarop HIS tot de vaststelling van bijvoorbeeld een afwijkend inkomen is gekomen. De wijze waarop adviezen tot stand zijn gekomen, de toetsing daarvan en de uiteindelijke onderbouwing van de beslissing moeten in de beslissing inzichtelijk gemaakt worden (op cit.: 19). Het rapport leidt tot de volgende conclusies:

- “1 (...) De conclusie van dit onderzoek is (...) dat in een behoorlijk gedeelte van de gevallen de beslissing op bezwaar kwalitatief tekortschiet. Het merendeel van de gegrond verklaringen heeft betrekking op procedurefouten.*
- 2 Het niet horen is de grootste boosdoener. Het is daarom zaak eigenlijk altijd te horen. Een mogelijk hulpmiddel bij het vergaren van gegevens is het telefonisch horen, echter alleen onder de strikte waarborgen die thans in de werkinstructie zijn opgenomen. Juridische Zaken zal zeer goed in de gaten houden of deze werkwijze door de diverse rechtbanken geaccepteerd zal worden.*
- 3 Te weinig of geen aandacht aan belangenafweging en motivering heeft voor de uitspraak dezelfde gevolgen als het ten onrechte achterwege laten van het horen. Dit betekent dat elk bezwaar aan de hardheidsclausule getoetst moet worden, en dat altijd naar persoonlijke omstandigheden gekeken moet worden. Dit zal in de beslissing op bezwaar gemotiveerd moeten worden. Hier zal door de groepshoofden en kwaliteitsmedewerkers ruime aandacht aan gegeven moeten worden.*
- 4 Naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van State zal ook gekeken moeten worden naar de betalingsmogelijkheden van een klant. Het wel of niet voorstellen van een betalingsregeling moet gemotiveerd worden.*
- 5 De rechtbank vernietigt in de gevallen waar procedurefouten zijn gemaakt de beslissing van HIS. Hierbij dient nog onderscheid gemaakt te worden naar uitspraken waarbij de rechtsgevolgen van de beslissing van HIS in stand blijven of uitspraken waarbij HIS een nieuwe beslissing dient te nemen (waarbij de uitkomst voor de appellant hetzelfde kan zijn!) en veroordeelt het ministerie tevens tot het betalen van de griffierechten en/of de proceskosten van de appellant.*
- 6 Een afweging moet gemaakt worden of Juridische Zaken in alle gevallen naar een zitting van de rechtbank moet gaan en of in bepaalde zaken de zaak nog wel verdedigd moet worden” (op. cit.: 22).*

Sturen een noodzaak

Het managementteam intensificeert in reactie op het rapport de relatie met Juridische Zaken. Er komt een regulier maandelijks overleg tussen het management van HIS en

de juristen. Het team gaat tevens akkoord met het ‘terugtrekken’ van beroepszaken die “reddeloos” zijn (HIS/CT/BL-DJZ, 28 november 1996). Naast dit reguliere overleg wordt een zeswekelijks overleg ingesteld tussen Controle en Toekenning, Recherchezaken en Juridische Zaken. Het overleg heeft tot doel de kwaliteit van de rechercherapporten, de daarop gebaseerde terugvorderingen en beslissingen op bezwaar te verbeteren (MTO, 9 oktober 1996). Uit het onderzoeksrapport blijkt dat met name rechercherapporten inzake fraude met samenwonen en zwarte inkomsten geringe bewijskracht hebben (HIS/CT/BL-DJZ-DRZ overleg, 28 november 1996). Juridische Zaken kijkt nog eens kritisch naar de doorgeleiding van beroepsuitspraken.

De voorstellen voor verandering van de werkinstructie worden in de tweede helft van november 1996 ter advies voorgelegd aan de groepshoofden. De discussie spitst zich toe op de waarde van de werkinstructie. Een aantal aanbevelingen wordt overgenomen. Voortaan dient elke indiener standaard uitgenodigd te worden voor een hoorzitting, waarbij deze de keuze heeft tussen telefonisch en mondeling horen. De groepshoofden spreken af de naleving van de Awb-werkinstructie minimaal één maal per maand aan de orde te stellen. De werkinstructie wordt aangescherpt op het punt van het afhandelen van niet-ontvankelijke bezwaarschriften (niet langer meer inhoudelijk ingaan op bezwaarschriften) en het standaard binnen twee weken na ontvangst toesturen van een ontvangstbevestiging met een informatieformulier financiële positie.

Ook de problematiek rond de gemeentelijke adviezen over passendheid wordt opgepakt door de werkgroep Werkinstructie. Gemeentebesturen dienen vanaf het tijdvak 1 juli 1996 negatieve adviezen al te onderbouwen door een fiatteringscode mee te geven, maar deze wijze van advisering blijkt voor HIS zeer problematisch te zijn:

“De gegevens zijn (zeer) onbetrouwbaar; gemeenten gaan niet goed om met de codes; het belang van fiattering kan toenemen in verband met prestatieafspraken” (MTO, 4 januari 1996).

De codes worden aangescherpt, de beantwoording gestandaardiseerd. Voor het tijdvak 1997-1998 moeten gemeenten vijf vragen beantwoorden over de beschikbaarheid van passende woonruimte:

- Zou de aanvrager op het tijdstip van het betrekken van de huidige woonruimte een beter passende woning zijn aangeboden?
- Hoe hoog zou de huurprijs van deze woning zijn geweest?
- Hoe vaak is belanghebbende een passende woning aangeboden en wat was de reactie?
- Binnen welke termijn zou men een passende woning hebben kunnen betrekken?
- Had belanghebbende zijn goedkopere te verlaten woning niet kunnen behouden?

De eerste drie vragen vallen met behulp van een uiteenzetting over de gemeentelijke woontoe wijzigingssystematiek nog wel te beantwoorden. Dat geldt niet voor de laatste twee vragen: deze vergen individuele beoordeling, en dus ook een individuele beoordeling van het advies. De rechter blijkt vooral streng te oordelen over de interpretatie van het begrip ‘redelijke termijn’. De gemeentelijke wachtlijsten zijn vaak langer dan twee jaar, terwijl de rechtbank een termijn van langer dan een jaar niet redelijk acht. Ook de noodzaak tot het verlaten van de woning is volgens de rechter niet altijd overtuigend aangetoond. HIS eist

van de gemeenten dat zij de motiveringen verbeteren. De interne bestuurslast van deze aangescherpte toetsing blijft beperkt tot een meer uitgebreide administratieve codering van de gemeentelijke adviezen door groep-A medewerkers (HIS\BL-DJZ, 19 december 1996).

Het derde punt dat discussie oplevert betreft de productienormen ten aanzien van correspondentie en bezwaarschriften. Het managementteam wijst de suggestie van de onderzoeker en de werkgroep Correspondentie van de hand om de normen voor de achterstand in af te handelen bezwaarschriften aan te scherpen (Jaarplandag MTO, 8 november 1996). Het kiest in plaats daarvan voor verbetering van de automatische managementinformatie. Maandelijks dient elke regio een rapportage aan te leveren met de scores op risicovolle processen, het percentage fouten met en zonder financiële gevolgen, de getroffen maatregelen en, één maal in de drie maanden, een overzicht van het effect dat deze acties sorteren.

Deze maatregel maakt deel uit van een algemene versterking van de informatiefunctie van het management. Sinds medio 1996 wordt gewerkt aan een nieuw sturingsmodel onder de noemer 'Sturen een noodzaak'. Onderdeel van het nieuwe model is de versterking van het managementteam, verbetering van de managementinformatie en bijna permanente aanwezigheid van de managers in de groepen, ook als dat inhoudelijk niet direct noodzakelijk is (Jaarplandag MTO, 7 november 1996).

Het vierde voorstel van de kwaliteitsmedewerkers, het plegen van een themaonderzoek binnen alle regio's van Controle en Toekenning naar verschillen in de naleving van de Algemene wet bestuursrecht, wordt eveneens afgewezen. Als motivering geeft het management aan dat de lijst kwaliteitscontroles in een eerder stadium al is vastgesteld (MTO, 16 oktober 1996). Hetzelfde gebeurt met de aanbeveling tot het aanwijzen van twee speciale behandelaars voor bezwaarschriften, of het overhevelen van de afhandeling van bezwaarschriften naar Beleidszaken. Deze aanbeveling gaat volgens het management rechtstreeks in tegen de basisprincipes van de organisatie sinds 1992. Het uitgangspunt is dat alle medewerkers 'allround' zijn en in alle processen inzetbaar zijn.

De administratieve groepen en de invloed die zij hebben op de kwaliteit van afhandeling van bezwaarschriften, blijven grotendeels buiten beschouwing, zowel in het onderzoeksrapport als in de reacties van het managementteam. In de inleiding tot het onderzoek wordt alleen opgemerkt dat:

"een ieder onderscheid dient te maken tussen een bezwaarschrift of een andersoortige brief met in het achterhoofd de opsomming van de werkinstructie" en "dat het blokstempel goed ingevuld/gewijzigd dient te zijn" (op. cit.: 4).

Na de conclusie dat uit een onderzoek in de regio Noord-West is gebleken dat slechts in 60% bezwaarschriften als zodanig herkend werden, wordt vermeld dat

"zaken die door de kwaliteitsmedewerkers wel onderzocht zijn, zoals aanmerking Awb-brief (...) buiten beschouwing blijven" (op. cit.: 13).

Dit is opvallend, omdat in het onderzoek juist geconstateerd is dat de registratie van bezwaarschriften gebrekkig is. Deze worden gecodeerd met de codes 'Awb-a' (bezwaarschrift op aanvraag) of 'Awb-i' (bezwaarschrift tegen incasso/terugvordering). Veel bezwaarschriften krijgen echter de code 'over' mee, 'overige correspondentie', een soort restcode voor brieven die de administratieve medewerkers niet kunnen classificeren (op. cit.: 10). Bovendien leidt het voorstel voor aanscherping van de gemeentelijke advisering, zo zagen we boven, op termijn tot verzwaring van het takenpakket van de administratieve groepen.

Ook bij het managementteam lijkt de gedachte te leven dat de groepen A geen wezenlijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van afhandeling van bezwaarschriften. De groepshoofden A worden buiten de bespreking van het rapport van Nieboer gehouden. Voor Awb-controles bij de groepen A is in het Jaarplan 1997 geen plaats ingeruimd omdat

“de hoofdprocessen zijn benoemd; bij de groepen A is derhalve geen nieuw opleidingstraject nodig. Bij de inrichting van de systematische kwaliteitscontroles wordt, mede daarom, A in eerste instantie buiten beschouwing gelaten; begonnen wordt met de groepen B, C en D, omdat de tijd dringt” (Jaarplandag, MTO, 8 november 1996).

Vervolgens blijkt dat bij de groepen A steeds meer fouten worden gemaakt. De tolerantienormen worden opgerekt zodat bij de codering van correspondentie toch normconform gewerkt wordt. Een voorstel uit de regio ZuidWest voor aparte aandacht voor het invoeren van kwaliteitszorg in de groepen A, wordt niet overgenomen (MTO, 4 december 1996).

Paradoxe gevolgen – de zaak Nanne

Naar aanleiding van het rapport worden geen structurele maatregelen getroffen: geen systeemwijzigingen, geen nieuwe functies of nieuwe afdelingen, geen verschuiving van bevoegdheden of taken tussen regionaal en subregionaal niveau en vooral, geen nieuwe formatie. Het management zoekt de oplossingen in meer sturing door de groepshoofden, betere managementinformatie en aanscherping van de werkinstructie. Voor verdere oplossingen wordt gekeken naar het eind van de 'productielijn', bij beroepsprocedures, door de directie Juridische Zaken. Deze directie wordt gevraagd verdere voorstellen te ontwikkelen voor:

- het herstel van 'vorm- en procedurefouten' om lopende beroepsprocedures versneld te beëindigen,
- het oplossen van de problematiek rondom de gemeentelijke adviezen en
- de afhandeling van recherchezaken.

Tegelijkertijd wordt Juridische Zaken geconfronteerd met een ander aandachtspunt: de eventuele besluit-status van de terugvordering. Nieboer refereert hier aan in zijn conclusies (zie boven) onder punt 4 waar hij stelt dat

“(...) naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van State zal ook gekeken moeten worden naar de betalingsmogelijkheden van een klant. Het wel of niet voorstellen van een betalingsregeling moet gemotiveerd worden.”

De uitspraak waaraan hij refereert is een uitspraak op 22 oktober 1996 van de Raad van State waarin de Raad bepaalt dat de terugvordering een besluit in de zin van de Awb is, waartegen bezwaar gemaakt kan worden. De terugvordering is vernietigd omdat HIS niet gemotiveerd heeft waarom niet is ingegaan op de mededeling dat dhr. Nanne de terugvordering 'niet kon betalen'. HIS heeft de terugvordering altijd gezien als een civielrechtelijke zaak; door ondertekening van het aanvraagformulier verklaren aanvragers zich akkoord met eventuele terugvordering als later naar aanleiding van controle aan de hand van gegevens van de belastingdienst of de gemeente mocht blijken dat (een deel van de) subsidie onverschuldigd is uitbetaald.

In een brief aan de aanvrager kan HIS niet meer stellen dat "de terugvordering een civielrechtelijke procedure is" en "dat een bezwaar tegen een terugvordering niet ontvankelijk is omdat het zich niet richt tegen een besluit in de zin van de Awb". De implicatie van deze rechterlijke uitspraak is dat, als iemand aangeeft de terugvordering niet te kunnen betalen, dit aangemerkt dient te worden als een bezwaarschrift. Op het bezwaar moet gemotiveerd worden ingegaan, door een afbetalingsregeling op maat aan te bieden of in voorkomende gevallen zelfs kwijt te schelden.

Standaard wordt bij een terugvordering aan de aanvrager een acceptgiro toegestuurd met het verzoek per omgaande te betalen. Deze praktijk kan niet langer gehandhaafd worden. Van elke klant die met een terugvordering geconfronteerd wordt, dient de persoonlijke financiële draagkracht in kaart gebracht te worden. Voortaan dient bij terugvorderingen standaard het Informatie Financiële Positie formulier worden meegestuurd (HIS\BL-DJZ, 28 november 1996). De dreiging is groot:

"Op dit moment worden er jaarlijks circa 80.000 vorderingen ingesteld en ontvangen we ongeveer 250.000 telefoontjes over terugbetalingsregelingen. Dit zou inhouden dat Controle en Toekenning waarschijnlijk 70.000 extra bezwaarschriften zou krijgen. En gelet op het aantal dubbele telefoontjes dat mensen ook na een eerste betalingsregeling plegen, zouden dit wel eens 30.000 beroepschriften kunnen worden" (HIS\CR-DJZ, 20 februari 1997).

De zaak wordt nog verder gecompliceerd doordat de rechtbanken intussen ook het separaat verzenden van de beslissing op bezwaar, de herziene beslissing van de huursubsidie en de boetebesluiten bekritisieren. Soms ontvangen indieners een terugvorderingsincasso eerder dan de beslissing op bezwaar, dat wil zeggen, voordat zij op de hoogte gebracht zijn dat teruggevorderd gaat worden. De productie en verzending van de verschillende soorten beslissingen zijn administratief gescheiden en kunnen binnen de huidige opzet niet gecombineerd worden (HIS\BL-DJZ, 3 maart 1997). Het is nog wel mogelijk om de productie van het boetebesluit uit te stellen tot na verzending van de herziene vaststellingen (HIS\BL-DJZ, 25 juni 1997), maar het probleem rondom de gescheiden verzending van beslissing op bezwaar (vanaf het ministerie, direct) en terugvorderingen (door het Rijkscomputercentrum) blijft bestaan.

Een langetermijnoplossing is nodig. Het managementteam besluit een proeftuin op te zetten voor verschillende oplossingen in zowel de Awb- als de incassoprocedure (HIS\BL-DJZ,

22 mei 1997). Structurele oplossingen vereisen echter systeemveranderingen. De eerste grote systeemverandering die op stapel staat, vindt plaats met de inwerkingtreding van de nieuwe wet: de Wet Individuele Huursubsidie wordt per 1 juli 1997 vervangen door de huursubsidiewet. De bijbehorende systeemveranderingen vinden plaats in september 1997.

Twee van de meer ingrijpende aanbevelingen uit het rapport van Nieboer worden nu wel meegenomen:

- het aanscherpen van de criteria voor duurzaam samenwonen om terugvorderingszaken gemakkelijker te maken;
- het verschuiven van de last van de flatteringsadviezen naar de gemeenten door invoering van de prestatienormering (MTO, 12 juni 1996).

Om op korte termijn de grootste gaten te dichten, worden alle brieven die gericht zijn tegen terugvorderingen, behandeld als bezwaarschrift. Daarbij dienen meteen de betalingsmogelijkheden van de klant onderzocht te worden.

“Het voorstel zal gelden totdat het huidige incassobeleid inclusief systeemtechnische wijzigingen wordt gewijzigd” (HIS\CT-DJZ, 20 februari 1997).

Daarnaast komt, om de kwaliteit van de codering van correspondentie te verbeteren, het managementteam terug op zijn beslissing niet te investeren in de kwaliteitszorg bij de groepen A. Omdat het systeem geen mogelijkheid biedt de kwaliteit van de invoer te controleren, wordt afgesproken dat in de regioteamvergaderingen afspraken gemaakt moeten worden over de signaalfunctie die de behandelende groepen hebben ten opzichte van de kwaliteit van het invoerwerk. Tevens wordt, analoog aan het kwaliteitszorgsysteem bij de behandelende groepen, jaarlijks een aantal kwaliteitstoetsen uitgevoerd (MTO, 5 februari 1997). Het overleg met DRZ wordt geïntensiveerd, om te bekijken hoe het rendement van recherchezaken⁴ verhoogd kan worden (MTO, 5 februari 1997). De juristen gaan bij DRZ regiomedewerkers voorlichten over de werkzaamheden van de HIS-eenheid. Intussen heeft Recherchezaken zelf een onderzoek gestart naar de gegronde zaken in 1996 en neemt daarbij de kwaliteit van de rechercherapporten in ogenschouw (HIS\BL-DJZ, 30 januari 1997). Intern wordt de werkinstructie nog eens bekeken, waarbij het plaatsvervangend hoofd van Controle en Toekenning erachter komt dat, ondanks de schoningsaktie uit begin 1995, in sommige groepen nog steeds de zogeheten ‘jurisprudentiebundel’ gebruikt wordt. Deze worden alsnog ingenomen.

Intussen wordt de wijze waarop de werkinstructie beheerd wordt en de relatie tussen kwaliteitsmedewerkers en groepshoofden aan een kritische blik onderworpen (MT), 2 juli 1997). Sommige regio's experimenteren, in afwachting van meer ingrijpende veranderingen op de lange termijn, met het behandelen van de bezwaarschriften door een uitzendjurist (MTO, 19 februari 1997). De beslissingsbevoegdheid voor een beslissing op bezwaar wordt intussen bij het groepshoofd gelegd, niet meer bij de medewerker (MTO, 9 juli 1997).

4 Namelijk dat beslissingen gebaseerd op rapporten van recherchezaken bij de rechter in stand blijven.

Niet alleen Controle en Toekenning, maar ook de andere bij de uitvoering van de huursubsidiewet betrokken onderdelen treffen maatregelen. Juridische Zaken en Controle en Toekenning treden in overleg over het herstellen van procedurele gebreken in de beroepsfase:

“ad a. niet horen. (...) Door HIS wordt opnieuw gehoord, de oorspronkelijke beslissing op bezwaar wordt ingetrokken en in de plaats daarvan wordt een nieuwe beschikking vastgesteld waarin nader aandacht wordt gegeven aan de stellingen van eiser tijdens het horen. Voor de jurist betekent het gemotiveerd aanhouden van de behandeling van het beroep vragen aan de rechtbank; de rechter zowel de intrekingsbeschikking als de nieuwe bob toesturen. (...) Of deze methode door de rechter zal worden geaccepteerd is echter onzeker....De jurisprudentie geeft geen eenduidig beeld te zien. Ik wil (...) voorstellen om deze weg in te slaan, omdat het mij onaannemelijk voorkomt dat de rechter niet gevoelig is voor de bovengenoemde argumenten pro. Een bijkomend voordeel is dat door Juridische Zaken ten opzichte van HIS effectiever kan worden opgetreden. Omdat Juridische Zaken meteen teruggaat naar de behandelend medewerker is de kans groot dat dit nog dezelfde persoon is die de bob heeft opgesteld (momenteel is ten tijde van de uitspraak de opsteller ervan vaak al vertrokken). Het leereffect van dit lik-op-stuk beleid is waarschijnlijk groter.(...)”

ad b. Motiveringsbeginselen. (...)In deze gevallen lijkt de bovenbeschreven weg minder aangewezen. (...) Het stelsel van de Awb houdt in dat de nodige correcties op primaire besluiten door het overheidsorgaan zelf in de bezwaarfase worden gedaan. Indien het gewoonte wordt om dit pas in de beroepsfase te doen gaat die (in plaats van de bezwaarfase) als piepsysteem werken. De kans dat een rechter dit accepteert lijkt mij gering. (...) Ik neig ertoe de mogelijkheden (...) om vaker te herzien in hopeloze gevallen en nadere onderbouwing in het kader van het verweer (...) nog meer te benutten” (HIS\CT-DJZ, 28 februari 1997).

Noodmaatregelen

Al deze maatregelen worden getroffen tegen de achtergrond van de overgang naar de nieuwe huursubsidiewet. De oude wet- en regelgeving wordt in toenemende mate als complex gezien. Een nieuwe huursubsidiewet, meer geënt op het gebruik van informatietechnologie, moet de uitvoering gemakkelijker maken.

Door de samenloop van een integrale herziening van de wet en het parallel herzien van de afhandeling van bezwaarschriften ontstaat een situatie die lijkt op de neerwaartse spiraal van eind 1995:

“De telefonische bereikbaarheid holt achteruit, de achterstanden in de verwerking van correspondentie lopen op en risicovolle processen als de toetsing van de gemeentelijke fatteringen verlopen kwalitatief slecht waardoor er veel ‘indirecte’ productie is” (MTO, 26 februari 1997; 2 juli 1997).

In april 1997 gaan de nieuwe aanvraagformulieren uit. Voortaan moeten aanvragers hun vermogen opgeven, medebewoners moeten mede ondertekenen en voor de afhandeling van correspondentie worden nieuwe, langere termijnen van kracht. De inkomenstoets

- 5 Beslissingen die nogmaals nagelopen moeten worden omdat de invoer van de gegevens onder de maat is waardoor automatische afhandeling onmogelijk blijkt.

wordt hiermee uitgebreid. De standaardbrieven zijn zo ingrijpend gewijzigd dat een nieuw themaonderzoek nodig is naar de correspondentie die de nieuwe wet genereert en de wijze waarop deze wordt afgedaan. Voor de afhandeling van de oude correspondentie, ontvangen vóór 1 juli 1997, wordt een speciaal team ingesteld, waaraan alle regio's formatie moeten bijdragen. Het team moet in de loop van september operationeel zijn (MTO, 23 juni 1997).

De gevolgen van de samenloop van verschillende trajecten worden, net als in 1995, het eerst zichtbaar bij de kwaliteitsmedewerkers. Deze fungeren als overloop. Ze worden nu gelijktijdig ingezet in verschillende trajecten. Dit heeft zijn weerslag op het vermogen van de organisatie om nieuwe krachten op te leiden. In sommige regio's is zelfs geen ruimte beschikbaar is om nieuwe uitzendkrachten, die de drukte op moeten vangen, op te leiden (MTO, 19 maart 1997). In regio's waar de achterstanden erg groot zijn, worden de kwaliteitsmedewerkers direct ingezet in de primaire werkprocessen (MTO, 15 oktober 1997). Het probleem beperkt zich niet tot de kwaliteitsmedewerkers: ook de administratieve medewerkers, de behandelaars en het middenkader hebben te lijden onder de werkdruk en achterstanden. De kwaliteit van de registratie, invoer- en verfilming blijkt, ondanks de investeringen van ongeveer f1 miljoen die in januari 1997 gedaan zijn, niet verhoogd. De kwaliteit van de managementinformatie voldoet evenmin.

Het gesignaleerde gebrek aan sturing komt op een zeer ongelukkig moment. Onder het regime van de nieuwe wet, waarbij in de aanvraag meer gegevens opgenomen zijn, worden meer onvolledige aanvragen ontvangen die weer indirecte productie met zich mee brengen (MTO, 2 juli 1997). Een schatting leert dat de nieuwe wet ongeveer 15% meer werk vraagt (MTO, 26 november 1997). Doordat nieuwe uitzendkrachten niet beschikbaar zijn en de administratieve groepen met de beschikbare formatie moeten werken, laten de administratieve medewerkers onvolledige aanvragen gewoon doorgaan (MTO, 10 september 1997).

De behandeling van aanvragen vraagt steeds meer aandacht, waardoor de achterstanden in andere processen verder toenemen. De tijdelijke oplossing van het onmiddellijk in kaart brengen van de financiële positie van een indiener van een bezwaar tegen terugvordering, blijkt niet te werken. Het is de medewerkers onduidelijk onder welke omstandigheden welke actie ondernomen moet worden (MTO, 14 mei 1997). Doordat hen bovendien tekeningsbevoegdheid ontnomen is, moeten ze voor steeds meer zaken langs bij het groepshoofd.

De handelingsvrijheid van de uitvoerders wordt ingeperkt, terwijl tegelijkertijd de variatie in de uitvoering toeneemt. Het systeem wordt zo aangepast dat het aantal foutcodes en bewerkingsmomenten verminderd wordt en de uitvoering routinematiger kan plaatsvinden. Dit heeft weer als gevolg dat steeds meer aanvragers voor de hardheidsclausule in aanmerking komen wat weer werk oplevert (MTO, 30 juli 1997). Kwaliteitsrapportages geven medio juli aan dat het:

"(...) moeilijk is om enige greep te krijgen op de verbetering van de kwaliteit. De fouten zijn dusdanig divers en individueel dat het lastig is om sturend op te treden" (MTO, 1 oktober 1997).

Zowel uitvoerders als aanvragers hebben moeite met de nieuwe regels. Het aantal telefoontjes en brieven vertoont een opmerkelijk sterke stijging (MTO, 14 mei 1997). De werkvoorraad aanvragen van Controle en Toekenning groeit; aanvragen blijven steeds langer liggen. Ook de aanvragers hebben steeds meer moeite tijdig hun aanvraag in te dienen (MTO, 13 augustus 1997). De geautomatiseerde systemen kunnen de werklast nauwelijks aan. Gedurende de zomer is de systeemuitval groot (MTO, 11 juni 1997). Extra formatie biedt geen soelaas. Nieuwe vaste krachten zijn pas vanaf 1 januari 1998 beschikbaar omdat er geen budget is – er is juist bezuinigd. Door het ontbreken van formatie voor trainers worden uitzendkrachten niet meer opgeleid. De paradoxale situatie ontstaat dat de regio's met de minste uitzendkrachten er het beste voor staan. Het managementteam vraagt zich af:

“Is binnen die regio's efficiënter gewerkt (?), minder tijd verloren gegaan aan het inwerken van uitzendkrachten (?) worden de processen daar strakker geleid (?)” (MTO, 30 juni 1997).

In plaats van het aantrekken van extra personeel is er een uitstroom van medewerkers. De organisatie ondervindt grote concurrentie op de arbeidsmarkt. De belastingdienst zoekt nieuwe mensen met het profiel van C&T'ers. Circa 30 van de meer ervaren medewerkers reageren, waardoor het gevaar op een massale uitstroom groot wordt (MTO, 26 november 1997). Het managementteam wordt gedwongen nog meer hoger opgeleide uitzendkrachten te werven. Doordat de kwaliteitsmedewerkers zwaar belast zijn, kunnen deze niet opgeleid worden langs het reguliere traject. Voor het eerst wordt daarom gedacht aan een combinatie van extern opleiden en intern trainen door een coach, waardoor het interne traject langer wordt (MTO, 25 februari 1998).

Zowel medewerkers als groepshoofden zoeken naar middelen om op de korte termijn de werkdruk te verminderen. In de wetenschap dat oude correspondentie toch wordt afgehandeld door een speciaal team, laten ze de achterstanden oude post “extreem hoog” oplopen (MTO, 2 juli 1997). Omdat de sancties en controles op afhandeling van correspondentie van alle processen het slechtst geregeld zijn, geven medewerkers ook na 1 juli 1997 de afhandeling van correspondentie de laagste prioriteit. De registratie verloopt slecht, de afhandeling langzaam, er is geen managementinformatie beschikbaar (MTO, 20 augustus 1997).

Om de problemen het hoofd te bieden volgen de groepshoofden en regiomanagers een ‘pragmatische lijn’. Voor een aantal situaties wordt het “voorleggeval” afgeschaft (MTO, 30 juli 1997). In sommige regio's wordt de tekeningsbevoegdheid integraal overgeheveld van de regiomanagers naar de groepshoofden, zonder dat het mandateringspatroon hierin voorziet (MTO, 10 september 1997). Het is echter onvoldoende om de problemen het hoofd te bieden. De medewerkers ageren tegen het grote aantal additionele werkzaamheden dat zij moeten verrichten naast de primaire werkprocessen (MTO, 27 augustus 1997). Thema-onderzoeken worden niet meer uitgevoerd, de claim op extra formatie loopt op tot meer dan 50% van de zittende formatie (MTO, 1 oktober 1997).

Escalatie

De toenemende druk wordt naar buiten toe afgewenteld. Medewerkers schuiven de administratieve last van de toename van het aantal bezwaarschriften en de herziening van de

wet (aanscherping fiattering, volledigheidstoets op aanvragen) door naar de gemeenten. Negatieve fiatteringen worden door middel van de prestatienormering gecontroleerd. Daarnaast wordt, om de volledigheid en actualiteit van de gegevens te verzekeren, steeds vaker een aanvraag retour gezonden naar de gemeente of om aanvullende informatie verzocht.

De gemeenten reageren 'geïrriteerd' op vragen van HIS-medewerkers over de fiatteringen (MTO, 31 juli 1997). Het management is zich bewust van de samenhang tussen de lage kwaliteit van de afhandeling, de stijgende werkdruk, de irritaties bij de uitvoeringspartners en het uitblijven van een definitieve oplossing. In een poging de negatieve ontwikkeling tegen te gaan, huurt het managementteam extra, hoogopgeleide formatie in (MTO, 30 juli 1997) en start het een themaonderzoek naar mogelijke wijzigingen in de organisatie die de werkdruk moeten verlichten (MTO, 9 juli 1997).

Langzaam maar zeker sorteren de maatregelen effect – in het reguliere proces. In de maanden september en oktober dalen de achterstanden, net als de door medewerkers ervaren werkdruk. De bereikbaarheid verbetert en ook de kwaliteitscontrole komt langzaam weer op gang (MTO, 15 oktober 1997). De dalende achterstand heeft echter een prijs: de voorraad correspondentie neemt weer toe. De problemen zijn zo groot dat het stafoverleg HIS, waarin alle hoofden zitten, aangeeft op de hoogte te willen blijven van de problemen binnen Controle en Toekenning (MTO, 17 december 1997). De voorraad correspondentie wordt aangepakt, waardoor in het reguliere proces weer verstoringen optreden. Toenemende systeemuitval en een groot aantal telefoontjes en brieven leiden tot onrust (MTO, 19 november 1997). Het ziekteverzuim stijgt tot een ongekend hoog niveau (17 december 1997).

Door de aanhoudende problemen wordt in het managementteam oude aanbevelingen van stal gehaald:

- investeren in de directe communicatie tussen staf, hoger en midden management, als aanvulling op de automatische managementcontrole;
- juridische opleiding en training voor de zittende medewerkers;
- het opheffen van verbod op specialisatie (MTO, 29 oktober 1997).

De discussie wordt aangejaagd door een voorstel tot fusie van Controle en Toekenning. Er dient integratie plaats te vinden met het Reken en Advies Centrum (RAC), de andere uitvoerende poot van het directoraat-generaal. Het RAC voert een groot aantal kleinere regelingen uit, de medewerkers zijn hoger opgeleid en de werkdruk is lager.

Vooruitlopend op de reorganisatie wordt de strikte scheiding tussen de regio's en de volledige integratie van processen losgelaten (MTO, 26 november 1997). De meer ervaren medewerkers worden geconcentreerd ingezet in de bewerkelijke processen. Het ideaal van de 'allround' medewerker verdwijnt stil naar de achtergrond. Langzaam maar zeker verandert HIS van een productieorganisatie, waar de nadruk op de 'going concern' en de kwantiteit ligt, naar een ambachtelijke organisatie waar hoogwaardige medewerkers in de eerste plaats kwaliteit dienen te leveren.

4.6 Het project Awb-procedure

Met de koerswijziging komt ook het rapport Nieboer weer boven tafel. Het plaatsvervangend hoofd van de afdeling Controle en Toekenning stelt het managementteam voor een aantal van de controversiële aanbevelingen over de bezwaarschriftprocedures uit te voeren:

“In een gesprek tussen het hoofd Controle en Toekenning en het hoofd Directie Juridische zaken is afgesproken een projectgroep in het leven te roepen die de mogelijkheden onderzoekt van een Awb-proeftuin. Omdat een en ander organisatorische consequenties zou kunnen hebben, is wel afgesproken dat een Awb-proeftuin eerst een experiment binnen één regio zal worden. Eerst na evaluatie zou de Awb proeftuin verder uitgewerkt kunnen worden” (Plan van aanpak Awb-procedure, 27 augustus 1998).

Het woord proeftuin wordt verder angstvallig vermeden, na de negatieve ervaringen van de medewerkers met die andere proeftuin van drie jaar eerder, de Awb-implementatie:

“Het project Awb-procedure heeft niet de benaming Awb-proeftuin omdat deze benaming een negatieve lading heeft gekregen binnen de organisatie. Men is bang dat bij het project alleen nog gekeken wordt naar een procedure met aparte – nog aan te stellen – juridische behandelaars. Aangezien de projectgroep niet slechts zal kijken naar alternatieven met ‘nieuwe’ medewerkers, is gekozen voor een ander benaming.” (op. cit.)

De angst is niet onterecht. Onder de medewerkers leeft de vrees dat de nieuwe procedure zal leiden tot centralisatie van de behandeling van Awb-zaken bij een speciale, bovenregionale eenheid van nieuw aan te nemen, hooggeschoolde medewerkers. Dit zou het takenpakket van de huidige medewerkers uithollen en op termijn onvermijdelijk leiden tot het verlies van formatie. Mede daarom benadrukt het management het voorlopige karakter van het plan van aanpak en de noodzaak tot veelvuldig overleg:

“De consequenties van een nieuw op te zetten procedure bij het behandelen van bezwaarschriften zijn nog lang niet allemaal duidelijk. De activiteiten van de projectgroep zijn afhankelijk van de behandeling van tussenproducten in het managementteam. (...) Het project kent diverse fases. Na elke fase wordt een product aangeleverd aan het managementteam ter bediscussie en besluitvorming. Voordat een product wordt aangeboden aan het MTO, zal het product voor advies bij het groepshoofdenoverleg B,C,D en Juridische Zaken en de OC worden neergelegd (op. cit.)”

De werkinstructie blijft vooralsnog buiten schot. Deze instructie is immers door Juridische Zaken als ‘voldoende en correct’ beoordeeld. Het doel van het voorgestelde project is a. de beslissing op bezwaar minimaal één maal inhoudelijk, juridisch te laten toetsen voordat de beslissing verzonden wordt en b. de betrokkenheid van het middenkader bij de behandeling van bezwaarschriften te vergroten door het genereren van managementinformatie over de behandeling van bezwaarschriften. Deze informatie dient van dezelfde kwaliteit te zijn als de informatie over de andere werkprocessen. Nevendoelstelling is het verbeteren van de kwaliteit van de afhandeling van rechercherapporten.

Belangrijke randvoorwaarde is dat het project niet mag leiden tot het uithollen van het pakket van de subregionale groepen. Aanschaf van nieuwe systemen is niet aan de orde. Het project dient binnen de huidige geautomatiseerde omgeving gerealiseerd te worden. De ombouw van het registratiesysteem is op termijn onvermijdelijk, maar zal pas later plaats vinden. Om het personeel gerust te stellen wordt gesteld dat het project in eerste instantie niet beoogt “(...) efficiencywinst te behalen” (op.cit). De nieuw op te zetten procedure dient vanaf 1 januari 1998 van start te gaan, in één regio uiteraard, als experiment.

Het managementteam wijzigt bij de eerste presentatie op 27 augustus 1997 het plan van aanpak op een aantal punten. Er komt geen experiment in één regio; het project dient meteen in geheel Controle en Toekenning toegepast te worden. De onder het kopje ‘begrenzingen’ opgenomen voorwaarde dat “het project geen deel uitmaakt van de activiteiten die worden uitgevoerd in het kader van het eventueel samengaan van HIS met RAC” wordt geschrapt. In plaats daarvan wordt, vooruitlopend op de integratie van HIS en het RAC, een vertegenwoordiger van het RAC aan de projectgroep toegevoegd. Doel is de ervaringen van het RAC met de voor- en nadelen van afhandeling van bezwaarschriften in zowel de lijn als door een speciale eenheid mee te nemen. (Plan van aanpak, 14 september 1997:5). De omvang van het project wordt strikt beperkt tot de afhandeling van bezwaarschriften. De verbetering van de kwaliteit van de afhandeling van rechercherapporten en van de reguliere werkprocessen valt vooralsnog buiten het bestek van het project.

De juridische ondersteuning, zo vult het managementteam het voorstel aan, dient te komen van tijdelijk aangestelde, universitair geschoolde medewerkers en uitsluitend op bezwaarschriften gericht te zijn. Verder onderzoek naar de oorzaak van vernietigingen mag niet worden verricht. Niet elke regiomanager is het hier overigens mee eens; in februari 1998 geeft één van de regiomanagers aan door een kwaliteitsmedewerker een onderzoek te willen laten verrichten naar de oorzaak van het hoger percentage gehonoreerde bezwaarschriften in zijn regio (MTO, 18 februari 1998).

Oude wijn in nieuwe zakken

De werkgroep gaat na de beslissing van het managementteam aan de slag en presenteert in een speciale themabijeenkomst van het managementteam op 6 november 1997 een eerste voorstel. Er worden twee varianten voorgelegd. In de eerste variant is de selectie van correspondentie overgeheveld naar de behandelaars. Op regionaal niveau, boven de groepen, worden de bezwaarschriften gescheiden van de rest van de correspondentie en gecodeerd in drie moeilijkheidsgraden: licht, middel en zwaar. De behandeling van de eerste twee categorieën (licht en middel) blijft op subregionaal niveau, door de zittende medewerkers. Moeilijke bezwaarschriften (categorie 3) dienen afgehandeld te worden door speciaal daarvoor ingehuurd juristen. Deze moeten tevens de beslissing op bezwaar vóór verzending controleren op mogelijk procedurele gebreken, de beslissingen paraferen en ter tekening voorleggen aan het groepshoofd. Deze nieuwe, extern te rekruteren categorie medewerkers wordt ‘BOB’er genoemd, ‘beslissing-op-bezwaar’er. In de tweede variant worden alle beslissingen op bezwaar door een afzonderlijke groep van meer ervaren medewerkers voorbereid. Ook in deze variant is voorzien in een laatste juridische toets voor verzending.

Het managementteam kiest voor de eerste variant. Het stemt in met de codering van bezwaarschriften naar moeilijkheidsgraad, én voor specialisatie. Besloten wordt een apart register aan te maken voor de voortgang, verblijfplaats en managementinformatie van bezwaarschriften. Het managementteam stelt als voorwaarde dat de registratie binnen de bestaande systemen plaats dient te vinden. De managementinformatie moet tevens inzicht geven in het aantal hoorzittingen en het opkomstpercentage. De informatie wordt één maal in de drie maanden behandeld in het managementteam-overleg. In de regio-team-overleggen dient deze informatie maandelijks aan de orde te komen.

De BOB'ers blijven buiten de primaire processen. Ze komen voor de medewerkers in beginsel "op hetzelfde moment in beeld als de kwaliteitsmedewerkers: adviseren, coachen, tekst aanpassen" (MTO, 6 november 1997). In tegenstelling tot de kwaliteitsmedewerkers houden de BOB'ers zich uitsluitend bezig met bezwaarschriften. Ze werken nauw samen met en worden ondersteund door juristen. De bezwaarschriften worden, zoals voorheen, op subregionaal niveau door de zittende medewerkers afgehandeld. Die worden geacht hiervoor voldoende niveau te hebben. Een voorstel voor de flexibilisering van de inzet van personeel en spreiding over de regio's wordt eveneens afgewezen:

"Dit valt onder de verantwoordelijkheid van de regiomanager" (op. cit.).

Met deze opmerking wijst het managementteam een cruciaal element van het plan af. Het managementteam wil wel structurele oplossingen doorvoeren, maar de organisatie onveranderd laten. Weer worden oplossingen die betrekking hebben op herziening van de werkinstructie, de systemen en de inzet van coaches in reguliere processen van de agenda afgevoerd.

De voorstellen voor de verandering van de tekst van de uitnodiging voor de hoorzitting en de bezwaarclausule worden wel overgenomen. De uitnodiging wordt zo veranderd dat het de indieners duidelijk wordt gemaakt dat horen niet noodzakelijk is. Veel mensen blijken de uitnodiging te lezen als een verplichting, waarvan men gebruik moet maken om een heroverweging te krijgen. De bezwaarclausule wordt eveneens gewijzigd. De oude clausule luidt: "Niet eens met de beslissing. Dan kunt u bezwaar maken...". De nieuwe beslissing meldt: "Niet eens met één of meer punten van deze beslissing? Dan kunt u bezwaar maken...". Verder worden tekstuele wijzigingen aangebracht in de bezwaar- en beroepsclausules. Door integratie van de clausules in de tekst verbetert bovendien de tekstuele helderheid. Daarnaast wordt het incassobeleid standaard vermeld in de beslissing tot terugvordering. Het is, in de nieuwe lijn, BOB'ers toegestaan bezwaarschriften niet-ontvankelijk te verklaren en indieners niet te horen. De nieuwe functionarissen worden hiertoe goed toegerust.

In twee belangrijke knelpunten voorziet het managementteam niet: de gemeentelijke fiat-tering en de verwerking van de adviezen van recherchezaken. Eind 1997 blijkt hoe zwak de schakel van gemeentelijke advisering is. Meer en meer gemeenten en verhuurders blijken burgers die onvolledige aanvragen indienen, weg te sturen. De achterliggende oorzaak is de instructie van het ministerie aan gemeenten en verhuurders om (vanwege doelmatigheidsoverwegingen) aanvragen die afkoersen op een nihilbeschikking al vóór

de indiening af te wijzen. Deze aanvragen blijven buiten behandeling, waardoor de burger de mogelijkheid tot bezwaar wordt onthouden. Die mogelijkheid staat pas open als er een beschikking is. De rechtbanken stellen HIS geregeld vragen over de positie van de matigende instantie, gemeente of verhuurder, in het uitvoeringsproces van de wet. (HIS\BL-DJZ, 4 december 1997). De lasten komen bij de belastingdienst terecht:

“Bij het indienen van de aanvragen huursubsidie bij de verhuurders/gemeenten wordt de laatste tijd in toenemende mate de huurder door verhuurders/gemeenten verwezen naar de belastingdienst om een zgn. IB-60 formulier op te vragen. Veelal gebeurt dit als er twijfel bestaat over de opgegeven inkomens c.q. aangeleverde inkomensgegevens. Voor het subsidiejaar 1 juli 1997 1 juli 1998 betrof het circa 300000 mensen” (memo Bedrijfsbureau, 13 november 1997).

De allroundmedewerker verdwijnt

De nieuwe werkwijze moet vanaf januari 1998 operationeel zijn in één van de regio's. Die datum wordt niet gehaald. Doordat het aan het eind van 1997 vertraging oploopt, wordt de tweede tussenrapportage pas op 21 januari 1998 gepresenteerd. Centraal staan concrete voorstellen voor de procedure, de implementatie van het plan inclusief het opleidings- en rekruteringsstraject, wijzigingsvoorstellen voor het systeem en wijzigingsvoorstellen voor de werkinstructie. Opvallend is dat in de voorstellen nu plotseling onderscheid wordt gemaakt tussen twee typen medewerkers: er zijn 'correspondenten', medewerkers die correspondentie behandelen, en 'Awb-medewerkers', die de bezwaarschriften kunnen afhandelen. Hiermee wordt een definitieve breuk geslagen met het verleden, waarin de fictie van de 'allround medewerker' de discussie beheerste.

De rol van de Awb-medewerker is groter dan oorspronkelijk besloten. De medewerker toetst en codeert niet alleen de moeilijkheid van het bezwaar, maar kijkt bij ontvangst ook naar tijdigheid en volledigheid van het bezwaarschrift. Hij stelt de ontvangstbevestiging op, inclusief de eventuele vraag om verdere informatie, verdaging en uitnodiging voor een hoorzitting. De Awb-medewerkers worden begeleid door de BOB- medewerkers. De BOB-functionaris coacht nieuw aan te nemen medewerkers en begeleidt de zittende behandelaars. Controle vindt plaats in de vorm van parafering van de beslissing op bezwaar, nadat de medewerker het gehele dossier, voorzien van een oplegformulier, heeft overgedragen aan de BOB'er. Hoewel de BOB'er zich uitdrukkelijk niet bezig mag houden met het opstellen van de beslissing op bezwaar, gaat men er wel van uit dat het dossier niet teruggestuurd kan worden: de BOB'er dient zelf mogelijke problemen rond de beslissing op te lossen. Het groepshoofd blijft eindverantwoordelijk.

Nieuw is eveneens dat aan de BOB'ers een functie toebedacht wordt bij het genereren van managementinformatie voor de regiomanagers en groepshoofden:

“De BOB-functionaris kan een aandeel leveren bij onderhouden van de voortgang van de bezwaarschriften, bijhouden van aantal hoorzittingen/opkomstpercentages etc. en daarop eventuele noodzakelijke actie” (MTO, 21 januari 1998).

Door deze toevoeging wordt het onderscheid tussen typen medewerkers doorgetrokken naar de kwaliteitsmedewerkers: deze begeleiden voortaan uitsluitend in de aanvraagbehandeling, controles en terugvordering.

Het kwalitatieve element van registratie door de groep A-medewerkers, de codering van correspondentie, in het bijzonder bezwaarschriften, wordt overgeheveld naar de Awb-medewerkers. Codering wordt daarmee ogenschijnlijk gemakkelijker. Het zijn echter nog steeds de groep A-medewerkers die brieven moeten verzenden en registreren in Linkworks en MegaDoc. Doordat ze geen taak meer hebben in het scheiden van de correspondentie en bezwaarschriften is dit onderscheid voor hen in beginsel niet meer relevant. Dezelfde administratieve medewerkers dienen tegelijkertijd wel volgens de werkinstructie bezwaarschriften op de dag van ontvangst door te spelen naar de Awb-medewerkers, zodat die kunnen toetsen of het bezwaar tijdig is. Een van de doelstellingen van het project is immers bezwaarschriften binnen tien weken af te handelen. Administratieve medewerkers moeten, met andere woorden, nog steeds in staat zijn bezwaarschriften te herkennen.

Ten aanzien van de aspecten opleiding en rekrutering stelt de projectgroep voor de BOB'ers extern te rekruteren. De vereiste vooropleiding is Nederlands Recht. De BOB'ers behoeven geen verdere opleiding te hebben. Wel wordt voorgesteld een BOB-overleg in te stellen waarbij Juridische Zaken nauw betrokken is. Voor de Awb-medewerkers wordt opleiding wel noodzakelijk geacht, zowel voor de nieuw te rekruteren als zittende medewerkers. Naast taakomschrijvingen van de BOB-functionaris en de voorstellen voor rekrutering en opleiding presenteert de projectgroep een rudimentaire schets van de nieuwe procedure en de herziene standaardbrieven. De vermelding van de uitnodiging voor de hoorzitting in de ontvangstbevestiging wordt geherformuleerd. Verwacht wordt dat door de nieuwe redactie indieners alleen zullen ingaan op de uitnodiging als er "iets is toe te voegen aan datgene wat in het bezwaarschrift is vermeld", of als er "feiten of omstandigheden zijn opgetreden die niet in uw bezwaarschrift zijn vermeld". Naast deze brief heeft de projectgroep voor indieners een toelichting op de bezwaarschriftprocedure geschreven. Daarin wordt omstandig ingegaan op de vereisten voor ontvankelijkheid, de uitzonderingen op de hoorplicht en de rechtsgevolgen van de beslissing op bezwaar.

Nieuw is de vermelding van de mogelijkheid de op het bezwaar betrekking hebbende stukken in te zien. Het managementteam bevestigt de ingeslagen koers, keurt de taakomschrijving van de BOB-functionaris goed en stemt in met het opleidingsvoorstel. Gevraagd wordt voor eind maart 1998 het definitieve voorstel te presenteren en daarbij vooral in te gaan op de formatieve aspecten, de aanpassingen die de werkinstructie behoeft en eventuele systeemwijzigingen, dit uiteraard binnen de oorspronkelijke randvoorwaarden. Na de behandeling van de tussenrapportage in het managementteam wordt het stil. Eind februari wordt in een vergadering van het team gevraagd naar het hoe en wanneer van de voorgestelde systeemwijzigingen (MTO, 18 februari 1998).

Incasso

Parallel aan de verandering van de Awb-procedure werkt een tweede werkgroep aan de langetermijnoplossing voor de Nanne-problematiek: de incasso is een besluit in de zin van de Awb en daarmee appelabel. HIS voorziet een sterke stijging van het aantal bezwaren en beroepen. De samenstelling van de projectgroep is min of meer gelijk aan die van het Awb-project. Het managementteam stelt een aantal randvoorwaarden aan het eindpro-

duct. Het financiële rendement van de procedure dient even groot te zijn als in het huidige beleid. De nieuwe procedure dient met de huidige formatie te kunnen worden uitgevoerd. De systeemwijzigingen die voortvloeien uit een beleidsverandering, dienen beperkt te blijven tot eenvoudig en snel uit te voeren aanpassingen. Parallel lopende projecten vergen immers veel van de beschikbare capaciteit.

Het projectteam stelt voor de incasso niet eerst op te leggen en vervolgens in overleg te treden met de klant over eventuele alternatieven. Het team stelt voor de procedure om te draaien, waardoor het bezwaarschrift uit de procedure wordt gehaald:

“Het nieuwe incassobeleid voorziet in het pas aan het eind van de rit openstellen voor bezwaar en beroep van een besluit over een incassomethode [door het besluit pas aan het eind van de rit te geven FJ]. Een debiteur wordt eerst geconfronteerd met voorstellen voor een standaardbetalingsregeling [in vaste termijnen; deze voorstellen hebben geen rechtskracht FJ]. Indien de debiteur akkoord gaat retourneert hij de machtiging en is de betalingsregeling een feit. Als de debiteur van mening is dat de standaardregeling niet van toepassing zou moeten zijn, moet een Formulier Financiële Positie aan HIS worden gezonden [wat nu standaard gebeurt FJ]. Pas nadat een debiteur een FFP heeft ingezonden, wordt een besluit over de incassomethode genomen. Tegen een dergelijk besluit kan bezwaar of beroep worden aangetekend.

In de praktijk zullen eerst de bezwaren tegen de inhoudelijke en de terugvorderingsbeslissing worden afgewikkeld. Een debiteur die in beroep wil gaan tegen de incassomethode wordt in feite gedwongen eerst inzage te geven in zijn of haar persoonlijke financiële situatie. Op basis van die informatie kan HIS beoordelen of de debiteur in staat kan worden geacht de vordering geheel of deels te betalen. Ditzelfde geldt voor het voorlopig buiten invordering stellen of het vaststellen van een uitgestelde betalingsregeling” (Incassoprocedure, Eindproduct, 10 maart 1998: 9).

Drie varianten worden onderscheiden die in aanvulling op elkaar kunnen worden toegepast. De eerste variant is terugbetaling ineens binnen een termijn van zes weken, waarbij het gehele bedrag moeten worden terugbetaald. Variant twee is de standaardbetalingsregeling voor het gehele bedrag zonder dat de financiële positie van debiteuren in kaart wordt gebracht. HIS berekent de termijnen en biedt deze regeling aan. Alleen bij variant drie wordt de draagkracht in kaart gebracht. In afwijking van de oude situatie bepaalt HIS vervolgens ambtshalve, niet op aanvraag, of terugbetaald kan worden. De gehanteerde draagkrachtberekening is versoepeld ten aanzien van de oude situatie en bij ononderbroken betaling volgt na 36 maanden kwijtschelding. Hiermee is voor de aanvragers een prikkel ingebouwd om mee te werken. Variant drie is de meest bewerkelijke, maar door de ‘trechterwerking’ van de beide andere varianten wordt verwacht dat in de praktijk slechts een kleine groep een beroep op categorie drie doet. Voor onwillige debiteuren verandert er in de praktijk weinig; het enige verschil is dat wordt gewacht met verrekening totdat de Awb-indieningstermijn verlopen is. Bezwaar heeft in deze procedure echter geen opschortende werking.

Voor vorderingen die voortkomen uit een rapport van recherchezaken verandert er wel iets. Een boete wordt voortaan meegerekend bij het totaal te incasseren bedrag en mag

in termijnen worden terugbetaald. De maximale termijn wordt gesteld op 60 maanden. In bijzondere situaties kan na die tijd de rest van de schuld worden kwijtgescholden. De winst wordt verwacht bij de grote bulk van terugvorderingen, de 'gewijzigde toekenningen', die voortkomen uit aanvraagvorderingen.

Het managementteam gaat snel akkoord; de voorstellen vereisen geen organisatorische aanpassingen zoals bij de Awb-procedure. De gewijzigde werkinstructie wordt verspreid via de kwaliteitsmedewerkers; de termijnwijzigingen worden doorgevoerd in de teksten van brieven en acceptgiro's. Om grootscheepse systeemwijzingen te voorkomen, wordt de betalingsregeling voortaan niet meer bevestigd door een standaardbrief via het Rijkscomputercentrum, maar door een rechtstreekse brief vanaf het ministerie. Het nieuwe beleid gaat in op 1 april 1998. Voor die tijd vindt per regio een voorlichting plaats.

Mede door de snelheid waarmee het managementteam akkoord gaat, ontstaat in het vervolg van het traject een aantal problemen. Een deel van het managementteam wil weer discussiëren over de achterliggende visie op de incasso. De Dienst Recherchezaken, waarvan in het rapport gezegd is dat met hen nog overleg plaats zal vinden, weigert deel te nemen aan de discussie over "fraudeincasso. (...) Zij vinden het een HIS-aangelegenheid en zullen er daarom geen deel van uitmaken" (MTO, 18 februari 1998). Er is geen verdere betrokkenheid van Recherchezaken bij het traject. De frequentie van de vergaderingen tussen Recherchezaken en HIS neemt af. Daardoor blijft een oplossing voor de problematiek van de vernietiging van recherchezaken uit. Dit beïnvloedt de kwaliteit van de beslissingen negatief. De HIS-medewerkers gaan in alle gevallen uit van de geregistreerde gegevens. Echter, zo merkt één regiomanager op:

"Technisch is natuurlijk veel mogelijk, maar lang niet alle gegevens zijn in de systemen aanwezig. HIS merkt dat klanten meer informatie verstrekken op aanvraagformulier dan in computersystemen bekend is. Uitgaan van alleen de automaat betekent meer fraudegevoeligheid" (MTO, 4 maart 1998).

Plussen en minnen

Terwijl de nieuwe procedures worden opgetuigd en de oude organisatie omgevormd wordt, dient het primaire proces doorgang te vinden. Vooral bij de formatieve ontwikkeling blijkt hoe reëel de vrees voor verstoring van de *going concern* is. Eind februari 1998 wordt een raming opgemaakt van de consequenties van de verschillende projecten:

"Zoals reeds bekend is Controle en Toekenning aardig bezig om de personele budgetten meer dan volledig op te souperen. (...) In onderstaand staatje is een overzicht waarin de geplande capaciteit voor de jaren 1998, 1999 en 2000 is opgenomen. Eerst wordt weergegeven hoeveel extra capaciteit nodig is door de gevolgen van de herziening van de huursubsidiewet [van 1 juli 1997]. Vervolgens extra capaciteit ten gevolge van nieuwe ontwikkelingen – AWB/Incassoprocedure. Daarna de extra capaciteit door kwaliteitsverlies (inzet van uitzendkrachten versus vaste krachten). Met betrekking tot het kwaliteitsverlies moet opgemerkt worden dat eerst in juni een definitief beeld gegeven kan worden. Het Bedrijfsbureau zal diverse steekproeven uitzetten. De gegevens zoals nu opgenomen, zijn gebaseerd op de realisatiecijfers 1997 (een jaar waarin we natuurlijk ook al veel werkten met uitzendkrachten). De plussen en minnen komen boven op de formatie van 263 fte.

	1998	1999	2000
a) herijking HSW	52	30	-14
b) AWB/Incasso	20	40	40
c) kwaliteit	20	20	20
d) Totaal	92	90	53

Hoe kan een en ander vertaald worden naar personeel? Zoals bij d) blijkt, hebben we in 1998 92 extra fte nodig.... Met andere woorden we zitten op dit moment met 82 fte boven de formatie. We mogen er 92 fte hebben. Dit betekent dat we nog 10 fte kunnen aantrekken. Voorlopig worden deze mensen niet aangetrokken, omdat we de resultaten van de belastingdienst (weg-lek personeel) moeten afwachten. Voor het opleidingstraject 'correspondentie' worden 30 fte per 13 april aangetrokken (verwachte weg-lek). Mocht het aantal belastingdienstkandidaten minder worden dan hebben we nog de 'rek' van 10 fte. Ongeacht de resultaten vanuit de regioplannen zullen we het zeer waarschijnlijk moeten doen met de bezetting die momenteel aanwezig is" (MTO, 25 februari 1998).

Deze cijfers zijn bovendien geflatteerd. HIS wentelt, zo hebben we gezien, de lasten van implementatie van de Awb af op burgers, gemeenten, belastingdienst en verhuurders. De gemeenten schuiven de last op hun beurt door naar de burgers en de belastingdienst. De Awb- en incassoprojecten lossen deze problemen niet op. Het horen kan verbeterd zijn, maar de problemen met het motiveringsbeginsel blijven. Binnen de bestaande organisatie lijkt geen oplossing mogelijk.

In maart 1998 gaat het management akkoord met de ombouw van de organisatie. Al sinds 1995 is de afdeling Informatie en Automatisering van HIS bezig met plannen voor de herziening van de geautomatiseerde systemen. In eerste instantie gaat het daarbij om het euro- en millenniumproof maken van de systemen. Analoog aan de operatie in 1992 wil I&A voor de nieuwe huursubsidiewet een nieuw systeem ontwikkelen.

De staf besluit definitief af te rekenen met de verstoringen van de primaire processen en start het programma EOS. EOS dient "(...) de efficiency en klantvriendelijkheid van de organisatie te vergroten en de uitvoeringsorganisatie te moderniseren" (TK 1998-1999, 26250 nr. 2: 4). Met moderniseren wordt bedoeld het "realiseren van de organisatie zo dicht mogelijk bij de burger" en het "volledige resultaatgerichte sturing en het systematisch toerekenen van uitgaven en inkomsten aan de verschillende producten en prestaties" (op. cit.: 7).

Het programma is gebaseerd op drie uitgangspunten:

- De gegevens die C&T gebruikt zouden zo min mogelijk een tijdelijk karakter mogen hebben. Met andere woorden, het gebruik van actuele en betrouwbare bewonings- en inkomensgegevens en het afschaffen van de nacontrole.
- Dit laatste is alleen mogelijk als vooraf al betrouwbare gegevens kunnen worden verzameld. Hiervoor is volkomen controle op de authenticiteit van de bronnen nodig. Voortaan zal alleen gebruik worden gemaakt van de gegevens van de belastingdienst, het GBA en een nieuwe, private partner: de automatiseerder NCCW-CASA die geauto-

matiseerde informatiesystemen voor de sociale en commerciële bedrijfstvastgoedmarkt verzorgt. Tot haar klantenkring behoren ruim 600 corporaties.

- De inrichting van nieuwe, digitale en telefonische contactpunten tussen aanvragers en VROM; dat wil zeggen, het verwijderen van gemeenten en corporaties uit het contact tussen aanvrager en het ministerie.

Voor Controle en Toekenning zijn vooral de eerste twee punten van belang. De betrokkenheid van de aanvragers bij het aanvraagproces wordt beperkt tot een minimum. Zij leveren voor primaire aanvragen alleen gegevens aan als naam, adres, woonplaats en handtekening. Alle andere gegevens worden digitaal bij de verschillende instanties verzameld. Daardoor zal de papieren uitwisseling van gegevens, codering etc. tot het verleden gaan behoren. De ‘administratieve lastendruk’ van het proces wordt op deze manier tot een minimum beperkt, de ‘klantvriendelijkheid’ vergroot. Voor het aanvragen van continuering- of vervolguiteringen hoeft in het vervolg zelfs geen aanvraag meer te worden ingediend. Bij primaire aanvragen wordt in de toekomst onmiddellijk na een aanvraag informatie ingewonnen bij de authentieke bronnen; niet meer volgtijdelijk, bij de verschillende controles, maar gelijktijdig; en niet meer batch, voor alle aanvragers, maar gericht, voor een bepaalde groep relaties. De doorlooptijd van primaire aanvragen kan hierdoor bekort worden tot vier weken.

Voor continuering is zelfs geen aanvraag meer vereist. HIS gaat zonder tegenbericht uit van al geregistreerde gegevens. Wanneer in die gegevens wijzigingen optreden, krijgt de ontvanger een huursubsidiebericht waarin de wijzigingen op grond van de indicatie zijn verwerkt. Kloppen deze wijzigingen, dan hoeft de ontvanger niet te reageren en geeft hij feitelijk toestemming voor continuering met gebruikmaking van de nieuwe gegevens. Indien het bericht onverhoopt niet klopt, kan hij via het formulier wijzigingen doorgeven, die dan – na verificatie – meegenomen worden bij een herberekening.

De nieuwe procedures brengen belangrijke besparingen met zich mee. Het omzetten van papier in elektronische gegevens en vice versa komen te vervallen. Aan de behandeling van continueringen en grote delen van de behandeling van primaire aanvragen komt geen mens meer te pas. Van nog grotere betekenis is het verdwijnen van de grootscheepse controles. Doordat gewerkt wordt met de authentieke bronnen en wijzigingen direct worden verwerkt, is het aantal terugvorderingen dat verwacht moet worden uitermate beperkt. De efficiency-winst die EOS met zich mee brengt, wordt overigens meteen ingeboekt. Door de operatie komen bij VROM tussen de 150 en 200 formatie-eenheden te vervallen⁶. In de nieuwe opzet is HIS een kleine, professionele organisatie, met een beperkt apparaat van expertuitvoerders, hooggeschoold in het omgaan met toepassingen van informatietechnologie.

Bij het regeerakkoord van 1998 krijgt HIS een omvangrijke taakstelling van fl 50 miljoen op de apparaatskosten vanaf het jaar 2001, de einddatum van het project⁷. Deze taakstel-

6 Ministerie van VROM, Kosten en baten van automatisch continueren, september 1999

7 Ter vergelijking: in hetzelfde IBO-rapport wordt als totale apparaatskosten fl 72 miljoen genoemd!

ling wordt onmiddellijk doorgeschoven naar EOS, waarmee een zware hypotheek op het project wordt gelegd: het moet wel slagen. Binnenskamers wordt erkend dat de bezuinigingstaakstelling doorslaggevend is:

“Efficiencyverbetering is het voornaamste uitgangspunt. Er is immers een taakstelling waar we niet omheen kunnen. Daar gaat op dit moment alle aandacht naar uit. Gelukkig is efficiency in dit geval te combineren met klantvriendelijkheid” (MTO, 2 september 1998).

De prijs die voor EOS betaald wordt, is het loslaten van de lokale inbreng in het huursubsidiebeleid door middel van de passendheidstoets. Gemeenten zijn wettelijk verplicht een passendheidsadvies te geven voor woningen boven de aftoppingsgrenzen. Veel gemeenten hebben echter behoefte aan een instrument om de lokale sociale woningmarkt te reguleren en adviseren daarom ook over de passendheid van woningen beneden deze grens. Ze passen de toets verschillend toe, waardoor standaardisering lastig is. Dergelijke elementen passen niet binnen de nieuwe opzet, waarin HIS volledige controle heeft over de kwaliteit en verwerking van gegevens en waarin binnen vier weken beslissingen genomen kunnen worden. Nu de aanvraagformulieren voor veel aanvragers komen te vervallen, hebben aanvragers in beginsel geen contact meer met de gemeente. De passendheidstoets staat op de helling. VROM stelt zich op het standpunt dat het laten vervallen van de passendheidstoets vanuit systeem- en uitvoeringstechnisch perspectief de voorkeur verdient.

Hiermee verdwijnt de individualisering uit de huursubsidie en is het laatste obstakel voor fiscalisering van de baan. De huursubsidie wordt huurtoeslag, de uitvoering gaat over naar de belastingdienst en HIS wordt ontmanteld.

4.7 Analyse

De periode 1996-1998 is achteraf gezien een cruciale periode in de historie van de huursubsidie geweest. Op basis van de wens tot stroomlijning van de uitvoering werd de huursubsidiewetgeving herontworpen. De uitvoering werd gecentraliseerd en de gemeenten en corporaties werden op afstand gezet. Tegelijkertijd nam de wetgever afscheid van belangrijke volkshuisvestelijke doelen als het borgen van de toegang tot passende huisvesting voor alle huurders. Daarmee verviel het volkshuisvestelijke karakter van de huursubsidiewetgeving, werd de huursubsidie puur inkomensondersteunend, werd HIS uiteindelijk opgeheven en werd de belastingdienst/toeslagen uitvoerder van de huursubsidiewet.

In de wijze waarop HIS de Algemene wet bestuursrecht in deze periode implementeert in haar uitvoeringsarrangement zijn drie causale ketens te onderscheiden tussen informatisering en leren:

- stroomlijnen afhandeling (november 1995-december 1996) (paragraaf 4.7.1);
- intensivering hergebruik geregistreerde gegevens (december 1996-juli 1997) (paragraaf 4.7.2);
- herontwerp (juli 1997-maart 1998) (paragraaf 4.7.3).

Schematisch is sprake van de volgende verbanden:

Causale ketens	Hypothese 1	Hypothese 2	Hypothese 3	Hypothese 4
	Classificatie en standaardisering informatie	Disciplineren van de uitvoering en participatie	Zelfreferentialiteit	Afname discipline-rende werking IT
Stroomlijnen afhandeling	Procesmatige koppeling bezwaar- en primaire procedures: integrale procesbewaking	Sanering discretionaire elementen werkinstructie 100%-controle	Toename correspondentie Afname bezwaren Aanscherping bestaande werkproces Negeren interne signalen tekortkoming werkproces	Stille verbreiding jurisprudentiebundel
Intensivering hergebruik	Standaardisering en automatisering formulieren	Verdwijnen passendheid-toets Concentratie discretionaire elementen bij kwaliteitsmedewerkers	Intensivering gebruik hardheidsclausule Overbelasting kwaliteitsmedewerkers	Externe signalen verbonden met interne analyses Discussie over bestaande werkwijze en standaarden Versnelde start proeftuinen als experiment: kwalitatieve informatie Verbreiding rol kwaliteitsmedewerkers
Herontwerp	Inrichting twee deelorganisaties: één volautomatisch, één professioneel	Investeren in codering aanvragen en correspondentie Inperking volautomatisch proces tot bewerking	Externe signalen gerelativeerd Groot besef kwetsbaarheid: professioneel proces als voor- en achtervang	Perfectionering nieuwe werkwijze Worsteling met managementinformatie professionele proces Onderscheiden (deels) reductie participatieve verbanden

4.7.1 Stroomlijnen afhandelingsprocedures

De eerste keten start met signalen dat de bestaande koppeling tussen afhandelingsystemen en menselijke bewerking van informatie niet naar behoren functioneert. In 1995 stijgt het aantal terugvorderingen sterk. Oorzaak is de vertraging in de uitvoering van de bestaande 'tijdens-controles' op gegevens doordat de diversiteit in aanvraagprocedures en het aantal wijzigingen te groot. Steeds meer komt daardoor neer op 'achteraf-controles' waarbij HIS ambtshalve nagaat of de door de aanvrager opgegeven gegevens correct zijn. Dit is tijdrovend en de beoordeling is in hoge mate individueel en daarmee slecht passend binnen het ontwerp van de organisatie. Het bestaande afhandelingsstelsel, de koppeling tussen mens en machine, kan de grote variëteit niet aan.

In reactie wordt een nieuw systeem geïntroduceerd, Linkworks, dat de afhandeling van aanvraagprocedures koppelt aan bezwaar- en terugvorderingsprocedures. Die worden via

hetzelfde afhandelingssysteem ABS/AAS afgedaan, maar niet onderling gekoppeld. De enige link tussen de beide procedures is het correspondentienummer van de aanvrager. Door koppeling in de afhandeling en voortgangsbewaking wordt integrale gevalsbehandeling mogelijk.

Tegelijkertijd wordt de werkinstructie aangescherpt en wordt het gebruik van de 'discretionaire' uitzonderingen op de reguliere procedures onderworpen aan een 100% voorafcontrole door het middenkader. Daarmee wordt de bezwaarprocedure feitelijk een element van de beschikkingverlening in de vorm van 'verlengde beschikkingverlening', valt het element van integrale hernieuwde beoordeling weg en worden de afgehandelde gegevens verder geïnternaliseerd. De uitvoerders verliezen de geringe autonomie die zij nog hebben.

Het management van HIS meent hiermee de controle over de uitvoering te versterken. Inderdaad neemt het aantal bezwaarschriften en terugvorderingen af. Deze afname wordt niet veroorzaakt door een grotere controle over de primaire afhandeling, maar door ontduiking van de bestaande procedures en de ontwikkeling van nieuwe routines door de uitvoerders. Steeds meer bezwaarschriften worden aangemerkt als reguliere correspondentie in plaats van bezwaarschrift. Ze worden afgehandeld door nieuwe primaire beslissingen (beschikkingen), via de hardheidsclausule, vaak na contact met de aanvrager. Ook het aantal telefoontjes dat medewerkers plegen met aanvragers, neemt sterk toe. Een registratie van de inhoud van contacten tussen uitvoerders en aanvragers vindt niet plaats; er is geen dossier, er wordt alleen verfilmd.

Middenmanagers die de toepassing van de hardheidsclausule moeten goedkeuren, hebben geen zicht op de omstandigheden waarin dergelijke beroepen tot stand komen. Het aantal bezwaren neemt in deze periode sterk af. Het middenkader heeft er in eerste instantie geen idee van dat uitvoerders in werkelijkheid beslissingen op bezwaar aan hen voorleggen, in plaats van een verzoek om toepassing van de hardheidsclausule. De managementinformatie laat een daling van het aantal bezwaarschriften zien; in werkelijkheid is sprake van een toename. Die blijft echter onzichtbaar, doordat ze gelabeld wordt als 'hardheidsclausule'-correspondentie en daarmee buiten de bezwaarstatistieken blijft.

Waar beslissingen op bezwaar toch worden voorgelegd, wordt opvallend vaak geadviseerd een bezwaarschrift 'kennelijk ongegrond' te verklaren, als gericht tegen de regeling. In deze gevallen zijn de uitvoerders er voldoende van overtuigd dat op basis van de bestaande informatie een bezwaarschrift direct afgedaan kan worden, zonder contact met de aanvrager. Formeel gehoord wordt er in deze periode nauwelijks; feitelijk vindt het horen plaats in de communicatie tussen uitvoerders en aanvragen, buiten het zicht van het management, ongeregistreerd.

De relatie tussen uitvoerders en middenkader wordt steeds formeler. Met de invoering van Linkworks en een aangescherpte codering van gemeentelijke adviezen heeft het management het gevoel volledige grip te hebben. Steeds meer wordt vertrouwd op automatisch gegenereerde informatie, steeds minder op direct contact. Dat de informele 'jurisprudentiebundel' bijvoorbeeld steeds verdere verspreiding en toepassing vindt is onbekend. Het

managementteam heeft het idee dat na de inzameling van de bundels, in begin 1995, de jurisprudentiebundel definitief is uitgebannen. De kloof tussen uitvoerders en management is groot.

De leerprocessen binnen HIS zijn in deze periode geheel gericht op verbetering van het systeem. Voor opleiding, instructie, kennisdeling en verbetering van de fysieke uitvoering wordt nauwelijks tijd en geld gereserveerd. Er zijn signalen dat er sprake is van problemen in de uitvoering, zoals de toename van het aantal toepassingen van de hardheidsclausule en een voortgaande stijging van het aantal terugvorderingen. Deze worden echter uitsluitend geïnterpreteerd als het uitvloeisel van een nieuwe, 'hardere coderegeling', op grond waarvan gegevens vaker dan voorheen moeten worden aangepast. De mogelijkheid dat niet de regeling of wijzigingen in gegevens het probleem is, maar de wijze waarop uitvoerders met die regeling en die gegevens omgaan, komt in de discussies tussen de managers niet voor. Alle leren is gericht op verbetering van de bestaande mechanische wijze van uitvoering.

4.7.2 Intensivering hergebruik geregistreerde gegevens

De tweede causale keten heeft betrekking op het gebruik van geregistreerde gegevens. Het management ziet de 'menselijke' bewerking van informatie als risicovol element en probeert de afhandeling van aanvragen, brieven, bezwaren en terugvorderingen zoveel mogelijk te automatiseren. Die bewerking vindt op twee plekken plaats:

- bij de gemeenten, bij het innemen en adviseren van aanvragen;
- binnen HIS, bij de codering en aanvulling van gegevens.

Hergebruik van gegevens en het verminderen van het aantal menselijke handelingen vormen een voor de hand liggende oplossing. Gemeenten dienen hun advies voortaan zelf met een code aan te geven. Daarmee is menselijke bewerking binnen HIS overbodig. De gemeenten worden direct verantwoordelijk voor het ontwikkelen van een beleidslijn. Voor de HIS-uitvoerders vervalt hiermee een belangrijke steunpilaar: op grond van gemeentelijke advisering kan een medewerker aanvragen in aanmerking brengen voor toepassing van de hardheidsclausule. Als de interpretatie van dat advies door medewerkers vervalt, wordt ook hun handelingsvrijheid belangrijk ingeperkt.

Ogenschoijnlijk neemt de beheersing van HIS over het proces van de afhandeling toe. Steeds meer bezwaarschriften kunnen ongegrond worden verklaard op grond van in strijd zijn met de regeling. Ook het aantal ingediende beroepschriften neemt af. Tegelijkertijd oordeelt de rechter steeds kritischer over de wijze waarop HIS aanvragen en terugvorderingen afdoet.

Het management is zich bewust van het risico. Met de stroomlijning van gemeentelijke advisering en het verminderen van de menselijke factor in de afhandeling van aanvragen, terugvorderingen en bezwaren, wordt de afhandeling meer routineus. En dat in een periode waarin het aantal terugvorderingen en brieven juist toeneemt, iets wat een belangrijke indicator is dat direct contact met aanvragers noodzakelijk is om een kwali-

tatief hoogwaardige afhandeling mogelijk te maken. De groepsmanagers zijn nauwelijks nog direct betrokken bij zaken.

De noodzaak tot contact geldt slechts een deel van de aanvragers. Een groot deel van de beschikkingen is routinematig, onomstreden en te standaardiseren. Bezwaren en terugvorderingen doen zich slechts voor bij nieuwe aanvragen, scherpe inkomensstijging of verhuizingen. Aan de andere kant van het spectrum, bij reguliere continuëring, is de kans op bijzonderheden zeer klein.

Het idee ontstaat om in de afhandeling een tweedeling aan te brengen tussen routinematige en bijzondere procedures. Deze tweedeling druist in tegen het bedrijfsefficiënte principe van de 'allround medewerker', die het gehele jaar door allerlei verschillende taken moet kunnen vervullen. Om te bezien welke consequenties specialisatie heeft, worden twee proeftuinen ingericht: Awb-procedures en terugvorderingen. Daarin krijgen de medewerkers een grote mate van handelingsvrijheid om, met gebruikmaking van alle middelen, bijzondere beslissingen voor te bereiden. Tegelijkertijd wordt de handelingsvrijheid in de reguliere afhandeling verder ingeperkt: door een scherpere eerstelijns-managementcontrole en meer automatische gegenereerde managementinformatie.

Door deze discussie raakt het leerproces gefocust op de (on)mogelijkheid om bijzondere beslissingen in te bedden in de bestaande organisatie. Het managementteam probeert de beperkingen die automatisch gegenereerde managementinformatie met zich mee brengt, te compenseren door intensivering van de relatie met de directie Juridische Zaken, met de dienst Recherchezaken en met een onderzoek naar de oorzaken voor verloren beroepsprocedures en de kwaliteit van bezwaarschriftprocedures. De standaarden die gehanteerd worden en de bestaande leerprocessen staan ter discussie. Het HIS-managementteam zoekt naar manieren om beter te voldoen aan haar opdracht en denkt daarbij nadrukkelijk buiten bestaande kanalen.

4.7.3 Herontwerp

Het herontwerp van HIS start met de invoering van de nieuwe huursubsidiewet. Deze is, in tegenstelling tot de Wet Individuele Huursubsidie, geen product van juristen of door de tijd gegroeid, maar geschreven op basis van een nieuwe systeemregeling: een samenstel van nieuwe algoritmen en applicaties.

In de nieuwe organisatie wordt vanaf het begin een onderscheid gemaakt tussen routine- en bijzondere besluitvorming. De nieuwe aanvraagprocedures, met de mogelijkheid tot automatische continuëring voor bestaande aanvragen, verlopen geheel routinematig, matig onderworpen aan nog striktere managementcontroles, en grotendeels geïsoleerd van verstoring van buitenaf. De nieuwe aanvraagformulieren die bij deze 'coderegeling' behoren zijn aanzienlijk versimpeld, automatisch te verwerken, en daarmee geschikt voor externe data-entry of zelfs automatische invoer. Voor de twee proeftuinen (Awb en incasso) worden aparte systeemomgevingen opgezet, veel flexibeler dan de reguliere.

Door de gemeenten nu ook formeel verantwoordelijk te maken voor flattering, met een scherp plafond aan het aandeel positief te flatteren aanvragen, is de beoordeling van 'passende huisvesting' als complex element definitief buiten de organisatie geplaatst. De passendheidstoets verdwijnt daarmee uit HIS. Hetzelfde geldt voor het element 'inkomensdaling': hiervoor is een aparte regeling opgezet, buiten de huursubsidiewet, met een eigen uitvoeringsorganisatie.

Aan de uitvoerende subregio's worden 'kwaliteitsmedewerkers' toegevoegd: coaches, trainers en supervisors op het gebied van het naleven van de werkinstructie. Deze kwaliteitsmedewerkers moeten voor een belangrijk deel het gat vullen dat is ontstaan tussen de werelden van de uitvoerders en het management. Parallel worden kwaliteitstaken die in de praktijk toebedeeld waren aan meer ervaren uitvoerders, overgeheveld naar de kwaliteitsmedewerkers. Alle tekeningsbevoegdheid wordt geconcentreerd bij de groepshoofden. Per saldo betekent dit een groot verlies aan autonomie voor de uitvoerders: minder ruimte voor afwijking, meer direct toezicht, meer routineuze werkprocessen.

De kwaliteitsmedewerkers worden geacht niet 'mee te werken' aan de reguliere productie. Dit principe staat vanaf het begin onder druk. Bij fluctuaties in de arbeidsbelasting en bij ziekte wordt daarom al snel toch een beroep gedaan op de kwaliteitsmedewerkers, conform het oude 'allround principe' en het belang dat gehecht wordt aan een 'evenwichtige arbeidsfilm'.

In de praktijk blijkt het moeilijk 'greep te krijgen' op de onzichtbare routines die uitvoerders volgen buiten de werkinstructie om. De variëteit van het werk blijkt, in weerwil van de nieuwe coderegeling, groter dan verwacht.

De enige mogelijkheid om deze variëteit op te vangen is toepassing van de hardheidsclausule. Het beroep dat medewerkers hierop doen is zo massaal, dat de kwaliteitsmedewerkers die hen hierop moeten begeleiden, overbelast raken. De 'diversiteit van fouten', overtredingen van de werkinstructie, is te groot om via directe sturing en toezicht aan te kunnen pakken. Die fouten doen zich vooral voor in gevallen waarin er sprake is van toegevoegde notities, brieven of andere correspondentie.

Niet alleen de kwaliteitsmedewerkers, ook het afhandelingssysteem en de registraties lijden onder het grote aantal individuele bewerkingen dat wordt gedaan. Systeemuitval is schering en inslag, waardoor de achterstanden verder oplopen. Meer formatie in de uitvoering is niet beschikbaar: er is juist bezuinigd op uitvoerders in de subregio's. Met name in het werkproces Correspondentie, waarin nog steeds veel bezwaarschriften als brieven afgehandeld worden, lopen de achterstanden op.

De kwaliteitsmedewerkers slagen er niet in het gat tussen management en uitvoerders op te vullen. Besloten wordt daarom de twee proeftuinen versneld op te zetten, niet als experiment, maar voor de gehele organisatie. Een nieuw type kracht moet aangetrokken worden, 'beslissing-op-bezwaar'-medewerkers (BOB'ers). Deze BOB'ers krijgen belang-

rijk meer vrijheid om zelfstandig bezwaarschriften af te doen, inclusief de mogelijkheid om bezwaarschriften kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond te verklaren.

Een tweede belangrijke wijziging is dat alle correspondentie langs hen gevoerd wordt, zodat zij kunnen schiften tussen brieven en bezwaarschriften. Hiermee raken de reguliere uitvoerders definitief de 'uitlaatklep' correspondentie kwijt. Controle en Toekenning lijkt rijp voor definitieve en volledige automatisering, terwijl voor de meer bewerkelijke onderdelen afzonderlijke professionele eenheden worden opgezet.

Het leerproces richt zich in deze fase op de inrichting van de professionele eenheden (ombouw van de oorspronkelijke proeftuinen) en de relatie met de reguliere organisatie. De ombouw van de reguliere organisatie naar een 'informatieraffinaderij' waarin uitvoerders correctoren zijn, wordt gezien als een routineklus die een efficiëncywinst op kan leveren van 150 formatieplaatsen (ongeveer een derde). De werkinstructie voor het reguliere werk blijft daarom buiten schot. Het management van Controle en Toekenning eist dat voor de nieuwe eenheden managementinformatiesystemen worden opgezet die minimaal dezelfde kwaliteit en kwantiteit van gegevens garandeert als die voor het reguliere proces. Deze eis past geheel in de wijze waarop het management van de subregio's aankijkt tegen het 'productieproces', maar laat zich slecht vertalen naar de nieuwe professionele organisatie waarin 'fuzzy' informatie minstens zo belangrijk is.

De toegepaste managementinformatie is en blijft volledig intern gegenereerd. De beslissing om nieuwe manieren van werken en nieuwe standaarden te adopteren wordt heroverwogen vanuit het perspectief van vergroting van de controle over het naleven van bestaande organisatorische normen. Deze bestaande normen en het idee van beheersing over het reguliere proces blijven buiten schot. Juridische Zaken en Recherchezaken zijn in deze fase grotendeels buiten beeld; het is vooral een interne HIS-discussie. De rechter blijft kritisch, maar dat is in deze fase geen aanleiding om de ingezette koers te heroverwegen.

Bijzonder is dat het management tegelijkertijd constateert dat zelfs de herontworpen organisatie niet in staat is om te gaan met de grote diversiteit en variëteit van de omgeving waarin zij functioneert. Doordat de aanvragers, zelfs als de continuering automatisch verloopt, nog steeds zelfstandig informatie kunnen verschaffen, is de controle op de te verwerken informatie onvolledig. Aanvragers verstrekken meer informatie dan in de databases bekend is, en vanuit een ander perspectief dan in de databases gehanteerd wordt. Daarmee is het schot tussen de reguliere en bijzondere eenheden niet een duurzame waterscheiding. Het managementteam is zich daarvan bewust.



5 LASER – dierlijke EG-premiereregeling

5.1 Inleiding

LASER (Landelijke Service voor Regelingen) is sinds eind 1998 (in de loop van dit onderzoek) officieel een agentschap. Inmiddels is LASER met andere organisaties gefuseerd tot de Dienst Regelingen.

LASER voert veel van de subsidieregelingen uit van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV) en werkt daarnaast sinds de verkrijging van de status van agentschap ook voor andere departementen. Een belangrijk bestanddeel van het werkpakket betreft de Europese landbouwsubsidies, de Mac-Sharryregelingen⁸. Het doel van deze regelingen is het beheersen – lees beperken – van de landbouwproductie en het in lijn daarmee bieden van inkomenssteun aan boeren, door gegarandeerde prijzen te bieden voor landbouwproducten: akkerbouw, zuivelveehouderij en andere veeteelt. In het kader van het Europese gemeenschappelijke landbouwbeleid worden jaarlijks subsidiefondsen verdeeld over de lidstaten. De lidstaten zelf zijn uitvoerders, die verantwoording afleggen aan Brussel.

De dierlijke EG-premiereregeling is één van deze regelingen. De regeling, en haar verhouding tot het EG-recht, staan centraal in paragraaf 5.2. Paragraaf 5.3 is gewijd aan de wijze waarop de uitvoering van de regeling is georganiseerd. De case is verdeeld in drie periodes. In de eerste daarvan, de start van de organisatie en de uitvoering van de nieuwe regeling, tot medio 1996, is alle aandacht gericht op het inrichten van de organisatie (paragraaf 5.4). In de tweede periode, tussen medio 1996 en maart 1997 concentreert LASER zich op het evenwicht tussen wat “procedures versus hart voor de zaak” wordt genoemd (paragraaf 5.5). Deze discussie leidt tot de ontwikkeling van een nieuw automatisch afhandelingsstelsel, koppeling van registraties en het verzwaren van de ontwikkelingsbureaus binnen LASER ten koste van de handmatige uitvoering. Tussen maart en november 1997 wordt vooral geworsteld met de operationele gevolgen van deze keuze (paragraaf 5.6). In plaats van een doorontwikkeling wordt vervolgens gekozen voor een herontwikkeling van de bestaande organisatie en het stopzetten van investeringen in de bestaande informatie-architectuur (5.7). Als vervolgens blijkt dat met de herontwikkeling de complexiteit van de werkelijkheid waarin LASER werkt nog niet voldoende is afgedekt, wordt de koers terug verlegd, naar het versterken van de menselijke expertise die bij uitvoering nodig is en naar de interne communicatie (paragraaf 5.8). In paragraaf 5.9 wordt de oogst van de verkenning gepresenteerd: causale ketens tussen informatisering en leren.

⁸ Genoemd naar de Ierse EG-commissaris die deze tot stand bracht.

5.2 De dierlijke EG-premieregeling

De dierlijke EG-premies worden in het leven geroepen tussen 1989 en 1992, als een middel om de Europese vleesproductie te reguleren. Internationale onderhandelingen over vrijhandel in landbouwproducten maken de opening van de Europese markten noodzakelijk, en zetten daarmee de prijzen voor die producten onder druk. De Europese lidstaten ontwikkelen een stelsel van premies voor schapenvlees- en rundvleesproducenten. Dat heeft tot doel productieplafonds te creëren, deze plafonds te handhaven en het prijsmechanisme te corrigeren door inkomensondersteunende maatregelen. Het streven naar beheersing van de productie culmineert in 1992 in de invoering van het Geïntegreerd Beheer- en ControleSysteem (EG Vo. 3508/92) en de specificatie van uitvoeringsvereisten in EG Vo 3887/92.

In een serie van Europese verdragen⁹ worden algemene regels gesteld en per land quota afgesproken. De uitvoering van de verdragen is een taak van de lidstaten. Deze stellen ter uitvoering van de verdragen uitvoeringsregelingen vast. In 1993 wordt de premiëring verfijnd door haar te individualiseren: landbouwers krijgen premierechten op basis van de dieren die zij in het verkoopseizoen van 1992 gehouden hebben.

De rechten worden over de aanvragers verdeeld naar rato van hun aandeel in het totaal aan Nederland toegekende premiebedrag. Het exacte bedrag dat per premie wordt uitgekeerd, kan pas aan het eind van het seizoen bekend worden gemaakt, als duidelijk is hoeveel premies in totaal zijn aangevraagd. Het nationale quotum premierechten wordt naar rato van de kuddes¹⁰ verdeeld over de schapen-, zoogkoeien- en stierenhouders.

Tot 1994 wordt jaarlijks 3% van de premierechten aan de nationale reserve toegevoegd, om aanvragers die op grond van bijzondere omstandigheden in 1992 geen of een kleine kudde hadden gehad in de gelegenheid te stellen alsnog aan premierechten te komen en anderen in staat te stellen te groeien¹¹. Hetzelfde gebeurt met premierechten die niet benut zijn. Deze reserve wordt vervolgens verdeeld over aanvragers die incidenteel meer dieren wilden houden. Naar verloop van tijd kunnen deze specifieke premierechten omgezet worden in vaste premierechten.

De individualisering sorteert al snel effect. De productie is stabiel en in 1995 wordt de nationale reserve afgeschaft. De aanvragers ontvangen specifieke premierechten naar rato van het aantal vaste premierechten dat zij hebben. De dynamiek in de landbouwproductie neemt hierdoor toe. Steeds meer dieren veranderen gedurende het jaar van eigenaar. Bij-

9 Voor schapenvleesproducenten EEG Vo. Nr 3013/89 en 3567/92; voor rundvleesproducenten EEG Vo. 3886/92

10 Voor schapenhouders tot een bepaald maximum van 500 respectievelijk 1000 schapen. Boven de 500 dieren werden lagere premiebedragen gehanteerd.

11 Als gedurende twee opeenvolgende verkoopseizoenen 50% of meer van de premierechten niet benut wordt, vervallen alle premierechten aan de nationale reserve. Voor de vaste premierechten geldt de verplichting dat hiervan gedurende drie op de toekenning volgende verkoopseizoenen tenminste 90% benut moet worden.

komend effect hiervan is dat de druk op de controle van verplaatsingen toeneemt: het is steeds moeilijker na te gaan waar dieren zich bevinden.

De administratieve organisatie kan deze dynamiek nauwelijks aan. Voor stieren en zoogkoeien geldt een systeem van identificatienummers en stallijsten, waarbij op grond van Europese richtlijnen en controlecriteria gedurende de aanhoudperiode¹² op elk moment bij de uitvoerende instantie bekend moet zijn waar het dier zich bevindt. Voor ooien ontbreekt een dergelijk identificatiesysteem. Daardoor wordt in eerste instantie met een totaal aantal door de producent aan te houden dieren gewerkt¹³. In de Nederlandse praktijk betekent het meldingsvereiste van verplaatsing dat aanvragers een verplaatsing van *premiabele* dieren uiterlijk een dag van tevoren moeten hebben aangemeld. Zij doen dat door tijdig een daartoe ontwikkeld verplaatsingsformulier te sturen naar de uitvoeringsinstantie.

Het systeem rond verplaatsingen is uitermate gevoelig voor fouten en klachten. In het Europees recht wordt voor het beoordelen van de tijdigheid van formulieren de ontvangsttheorie aangehouden, waarbij de datum van ontvangst als officiële datum geldt. In het Nederlandse bestuursrecht geldt de datum van verzending echter als datum aanvraag en melding. Bij overschrijding van termijnen dient, met andere woorden, de uitvoeringsinstantie na te gaan of de verlate ontvangst verwijtbaar is.

In de praktijk betekenen deze eisen dat brievenbussen eigenlijk om middernacht en postbussen onmiddellijk na opening gelicht moeten worden om de tijdigheid van meldingen te kunnen beoordelen. Zelfs dan is het bewijs van verwijtbaarheid niet sluitend. Er kunnen zich omstandigheden voordoen die leiden tot het niet doorgaan van een gemelde verplaatsing (bijvoorbeeld overlijden van de producent) of het plotseling noodgedwongen moeten verplaatsen van dieren (bijvoorbeeld brand). De uitvoeringsinstantie moet in alle gevallen nagaan of de overschrijding echt *verwijtbaar* is.

Om de druk op de uitvoering te verlichten, past het ministerie van LNV in 1995 het uitvoeringsvereiste zo aan dat aanvragers in de aanvraag alle percelen waarop de aanvragers dieren weidt en die behoren tot het bedrijf van de aanvragers op kunnen geven. Daarmee hoeft niet elke individuele verplaatsing tussen percelen van dezelfde eigenaar te worden

12 De aanhoudperiode is een periode gedurende het jaar waarin de desbetreffende dieren normaal gesproken worden opgefokt voor de slacht. De aanhoudperiode wordt voorafgegaan door de aanvraagperiode. Die wordt jaarlijks door de uitvoeringsinstantie na advies door veterinaire deskundigen vastgesteld. Voor ooien duurt de aanhoudperiode 100 dagen; voor stieren twee maanden (te rekenen vanaf de dag na ontvangst) en voor zoogkoeien zes maanden (te rekenen vanaf de dag van ontvangst). Het verschil in berekening wordt veroorzaakt door het bereik van het Identificatie- en Registratiesysteem. Stieren en zoogkoeien hebben hierin wel een uniek nummer, ooien niet. Voor stieren en zoogkoeien kan daarom de datum van ontvangst als ijkpunt dienen. Bij ooien is dit onmogelijk omdat niet precies vastgesteld kan worden om welke individuele dieren het gaat.

13 Overigens is zo'n systeem op grond van de Europese verordeningen vanaf 1995 wel verplicht; aangezien sancties ontbraken is hiermee lange tijd niets gedaan. De invoer van een Identificatie- en Registratiesysteem voor ooien dateert van na de onderzochte periode.

gemeld. Deze oplossing biedt echter geen soelaas voor de moeilijkheden rond toerekening en tijdige ontvangst.

Regeling dierlijke EG-premies

LNV besluit begin 1996 het roer om te gooien: er moet één, geheel nieuwe regeling komen die alle kleine deelregelingen vervangt, de regeling dierlijke EG-premies (21 april 1996). Alleen zo kunnen de nieuwe regels, die voortvloeien uit de hervorming van het Europese landbouwbeleid, en nieuwe interpretatienota's en jurisprudentie over begrippen als verplaatsing worden geaccommodeerd. De normering van het stelsel van specifieke en bijzondere premierechten op het verkoopseizoen 1992 wordt definitief afgeschaft. Producenten kunnen niet voor meer dieren premie ontvangen dan het aantal premierechten dat zij hebben.

Daarnaast wordt in de regeling een nieuw element geïntroduceerd om het aantal *premiabele* dieren te beperken, het *veebezettingsgetal*. Aanvragers moeten voor het houden van hun veestapel beschikken over voldoende voederareaal en dat expliciet bestemmen voor het voederen van dieren. Landbouwgrond die als voederareaal in aanmerking is gebracht, kan niet nogmaals voor akkerbouwgewassteun worden aangemeld. Op basis van het aantal hectares voederareaal en de grootvee-eenheid¹⁴ stelt LNV een maximaal aantal *premiabele* dieren per hectare voederareaal vast. Voor die hectares kunnen aanvragers separaat een aanvraag voor gewassteun indienen. Deze aanvraag tot gewassteun geldt als bewijs dat de grond voederareaal is. Om extensivering te stimuleren wordt voor veebezettingen van minder dan twee dieren per hectare een hoger premiebedrag ingesteld.

De nieuwe regeling lijkt een meer efficiënte en effectieve uitvoering mogelijk te maken. De regeling is gekoppeld aan een aantal bestaande registratiesystemen. Voor runderen bestaat een registratiesysteem waarmee op elk moment is aan te geven op welke plaats het dier zich bevindt¹⁵. Elk dier wordt door middel van een uniek identificatienummer en bijbehorend oormerk geregistreerd, waarbij de producent verantwoordelijk is voor de blijvende bevestiging van de oormerken. Deze gegevens worden vastgelegd in het Identificatie- en Registratiesysteem (I&R), dat wordt onderhouden door de Stichting Gezondheidsdienst Dieren. De producent moet daarnaast een bedrijfsregister bijhouden van de op zijn bedrijf aanwezige dieren en hun nummers (de stallijsten).

Daarmee wordt de autonomie van de uitvoeringsorganisatie groter. Voor de controle op naleving is ze niet langer uitsluitend afhankelijk van de aan- en verkoopgegevens die de veehouder aanlevert. De uitvoerders beschikken door de gehele keten over veegegevens: van de boer zelf, van veehandelaren, van slachthuizen en van destructiebedrijven. Het systeem voldoet aan de verwachtingen. Al snel wordt besloten de identificatie en registratie uit te breiden tot schapen, zodat ook die op termijn automatisch gecontroleerd kunnen worden. Voor stieren, die relatief vaak over de grenzen van lidstaten verhandeld worden, is als extra controlemiddel een apart register ingesteld. De Stichting Gezondheidszorg voor Dieren houdt dit register bij. Het register bestaat ook in andere landen en maakt in

¹⁴ Voor stieren en zoogkoeien 2,5 GVE

¹⁵ Vergelijk noot 9.

theorie dubbele premiëring van stieren binnen één leeftijdstranche onmogelijk. Elke stier krijgt, ter controle van de registratie, bij geboorte een uniek document mee, het Nationaal Administratief Document (NAD). Aanvragen voor stierenpremie dienen op dit document vermeld te zijn. Daarmee is de keten in theorie sluitend.

Ook voor perceelsgegevens probeert LNV tot een sluitend systeem te komen. Ter voorkoming van geschillen over de vraag of percelen wel of niet behoren tot een bedrijf, wordt de definitie van ‘bedrijf’ zoals LNV dat hanteert voor de Bedrijfsregistratiesystemen uitgebreid met een onderdeel over percelen. Ook deze moeten bij de aanvraag op een kaart worden aangegeven. In theorie is het hierdoor onmogelijk dat producenten vee aanhouden op percelen die administratief niet tot hun bedrijf behoren. Alleen percelen waarvoor een eigendomscertificaat, een pachtcontract of een erfpachtrecht bij de grondkamer is goedgekeurd (let wel: dus niet ontvangen) mogen immers worden opgegeven.

Met de meer verfijnde uitvoering wordt het ook mogelijk het sanctieregime te verfijnen. Aanvragers beoordelen dat als onnodig rigide. Omdat het aantal controlemogelijkheden bij aanvang van de regeling beperkt was, moet LASER het vooral hebben van alleen dreigen met sancties die ook nog eens uniform worden gehanteerd. Overschrijding van een uitvoeringsvoorschrift resulteert automatisch in een relatief zware sanctie. In het nieuwe uitvoeringsregime worden de absolute criteria vervangen door bandbreedtes. Op lichte overschrijdingen volgen lichte sancties. Dit geldt voor zowel de overschrijding van indieningstermijnen¹⁶, het niet respecteren van de aanhoudplicht als de maximale *benutting* van het areaal dat de producent heeft.

De herziening wordt aangegrepen om nieuwe jurisprudentie te verwerken. Het regime voor overmacht wordt vereenvoudigd. Sancties blijven voortaan achterwege als overschrijding van termijnen niet verwijtbaar is, bijvoorbeeld als een ziek dier om veterinaire redenen onmiddellijk uit de kudde gehaald en verplaatst moet worden en dit daarom niet vooraf is gemeld. In de oude regelingen was per overmachtsituatie een aantal mogelijke gronden opgenomen. In de uitvoeringspraktijk werd overmacht of natuurlijke omstandigheden alleen erkend als ze onder die gronden te scharen viel. Systematische vernietiging van dit soort beslissingen door het College van Beroep voor het Bedrijfsleven heeft tot een nieuwe redactie van deze bepalingen geleid, waardoor de toepasselijkheid van deze bepalingen nu aan de behandelde ambtenaren wordt overgelaten.

Deze versoepelingen gaan gepaard met een verzwaring van het uitsluitingsregime: als producenten doelbewust valse verklaringen c.q. valse aangiften indienen worden zij niet één maar twee seizoenen van premie uitgesloten.

Door de invoering van het *veebezettingsgetal* als nieuw ijkpunt en het loslaten van verkoopseizoen 1992 als referentiepunt moet een nieuwe systematiek gevonden worden voor de toekenning van specifieke premierechten, in het bijzonder de verdeling over kleine en

¹⁶ Het kortingspercentage loopt op naarmate aanvragen langer na de formele aanvraagperiode (tot 30 dagen, daarna 100% korting) worden ingediend.

grote producenten. Het loslaten van het restrictieve regime kan in combinatie met de toetsing aan het *veebezettingsgetal* leiden tot een zeer groot aantal moeilijk toetsbare aanvragen voor relatief kleine bedrijven. Iedereen kan zonder historische rechten in beginsel een aanvraag voor specifieke premierechten indienen. In de nieuwe regeling worden daarom aanvragers van wie het bedrijf een *veebezetting* tot 15 *grootvee-eenheden* (grote dieren) kent uitgezonderd van de benuttingstoets van 2 GVE per hectare¹⁷.

De gekozen systematiek is complex en ambitieus. De minster wil een premiereregeling die de totale complexiteit van de sector omvat. Bij de bepaling van de *ruimte in de veebezetting* bijvoorbeeld worden niet alleen het aantal dieren en de hectares areaal, maar ook de benutting van deze hectares (voederareaal of ander gewas) en het eventueel op het bedrijf aanwezige melkquotum (dat wordt in mindering gebracht) meegenomen. In combinatie met het liberaler aanvraagregime leidt dit tot een levendige handel in premierechten en voederareaal. Aangezien in Nederland 6200 kg melkquotum gelijk wordt gesteld aan 1 grootvee-eenheid, vormen quotum en premierechten bij deze handel één geheel.

Politiek is deze verwevenheid sterk gewenst. Met de regeling probeert LNV de handel in vee zo inzichtelijk mogelijk te maken door de verhuur ('leasen') van premierechten te verbieden en het beschikbaar hebben van voederareaal te normeren op een datum. Administratief brengt ze grote uitvoeringstechnische problemen met zich mee. Er is een groot aantal gegevens nodig. Voederareaal moet voor een aanvraag beschikbaar zijn met ingang van 31 maart van het jaar waarvoor de aanvraag wordt ingediend. Bovendien wordt aan het quotum een bovengrens gesteld: aanvragers mogen gedurende de periode van 12 maanden volgend op de aanvraag de referentiehoeveelheid melk niet opvoeren tot boven de 120.000 kilogram. De dierlijke premie is immers genormeerd op *veebezetting* gedurende aanhoudperiodes; hierdoor zouden melkveeproducenten hun koeien twee maal kunnen opvoeren voor steun, een maal als zoogkoe en een maal als melkvee. Ter controle van de beide normen stelt de Centrale Organisatie Superheffing (COS) jaarlijks op 1 april per bedrijf de referentiehoeveelheid melk vast. Ook deze lijst moet bij toetsing worden meegenomen. Daarmee wordt een nieuwe schakel aan de uitvoering toegevoegd.

5.3 Het agentschap

De uitvoering van de dierlijke EG-premiereregelingen wordt verzorgd door het agentschap Landelijke Service bij Regelingen (LASER) van het ministerie van LNV. LASER gaat als fusie van twee grote uitvoeringsorganisaties in 1996 van start. Bij deze fusie zijn de verschillende provinciale directies Landbouw, Natuurbeheer en Openluchtrecreatie opgeheven. Daarmee zijn de ogen, oren en handen van het departement uit de provincie verdwenen. De beleidsmatige onderdelen worden samengevoegd tot vijf regionale beleidsdirecties. De uitvoerende onderdelen vormen samen met de Dienst Uitvoering Regelingen, die de uitvoering aanstuurt, een nieuwe regionaal georganiseerde uitvoeringsorganisatie: LASER.

¹⁷ Artikel 3.4 lid 1. Producenten die op het moment van de aanvraag van premie voor zoogkoeien op hun bedrijf meer zoogkoeien houden dan het aantal waarvoor zij over premierechten beschikken, komen in aanmerking voor toekenning van specifieke premierechten tot een maximum van 2 GVE per hectare voederareaal.

LASER werkt regionaal. Er zijn vijf regionale kantoren: in Diemen (regio Noord-West), Dordrecht (regio Zuid-West), Groningen (regio Noord), Deventer (regio Oost) en Roermond (regio Zuid). Tegelijk worden de districtbureaus, het laagste niveau van uitvoering, opgeheven en de districts bureauhoofden en hun medewerkers geconcentreerd in de nieuwe regionale kantoren. Naast de regionale kantoren staat een klein centraal onderdeel in Den Haag dat de concernbrede taken vervult als planning en control en systeembeheer¹⁸.

Het meest opvallende kenmerk van LASER is de regionale spreiding van expertise in combinatie met de integratie van uitvoering. Elke regionale organisatie voert in beginsel het gehele pakket van regelingen uit. Alleen voor een klein aantal zeer specifieke regelingen met een gering aantal aanvragers is de uitvoering geconcentreerd in één regiokantoor.

LASER is geheel zelfstandig in haar taakuitoefening. Ze combineert de kennis en ten dele zelfs het ontwerp van de regeling met deskundige uitvoering en het beheer van de regeling. Het ministerie van LNV is hoofdontwerper en opdrachtgever, LASER offreert voor de uitvoering en organisatorische regelgeving op basis van het pakket van wensen en verlangens voor de uitvoering. Hoewel hypothetisch concurrentie mogelijk is, is LASER praktisch gezien de enige kandidaat voor uitvoering van de Europese steunregelingen. Aangezien de directie Landbouw als opdrachtgever verantwoordelijk is voor twee derde van de totale apparaatskosten, kan in praktijk gesproken worden van exclusieve uitvoering.

Regelingsverantwoordelijkheid

De verantwoordelijkheid voor het beheer van de regelingen is verdeeld over de regio's, in al z'n facetten: ontwikkeling, uitvoering, bezwaar, klachten, automatisering, financieel beheer. Regio Oost bijvoorbeeld beheert de dierlijke EG-premieregelingen. Elke regio kent een team Ontwikkeling en Beheer¹⁹ dat zich bezighoudt met het ontwerpen en modelleren van uitvoeringsprocessen:

- het ontwerpen van schema's voor de relaties tussen de verschillende gegevensbanken;
- de bewerking van die gegevensbanken (datamanipulatie, database-onderhoud);
- het onderhoud van de relaties tussen gegevensbanken;
- het bepalen van autorisaties;
- de bewaking van integriteit van gegevens (verschillen tussen gegevensbanken of data-inconsistenties);
- de bewaking van transacties;
- het testen van deze geautomatiseerde modellen ('applicaties');
- het ontwerpen, schrijven en invoeren van instructies voor de omgang met deze systeem-handelingen, met de applicaties en de databanken;
- het tussentijds evalueren en waar nodig bijstellen van de applicaties of werkinstructies;
- de verantwoording over de wijze waarop de applicaties hebben gedraaid.

¹⁸ Dit centrale onderdeel is in zowel grootte als bevoegdheden in korte tijd sterk gegroeid; daarover later meer.

¹⁹ In de wandeling 'Team 1' genoemd.

In de praktijk heeft ontwikkeling betrekking op afhandelingsroutines en het organisatorisch vormgeven daarvan in geautomatiseerde systemen en menselijke handelingen. De beleidsmatige verantwoordelijkheid voor het beheer van deze systemen ligt bij de regiomanagers en de groepshoofden van de uitvoerende teams (zie hierna). De juridische verantwoordelijkheid, voor de juridische kwaliteit van de wijze waarop de regelingen zijn ingevoerd en vertaald in beleidslijnen²⁰ ligt bij de juridische teams die elke regio kent. Deze juridische teams zijn beheersmatig geïntegreerd in de uitvoerende teams, maar nemen inhoudelijk een zelfstandige positie in.

De combinatie van geconcentreerde regelingsverantwoordelijkheid en regionaal gespreide uitvoering vergt veel coördinatie. Een voorbeeld: Het team Ontwikkeling en Beheer van de regio Oost is verantwoordelijk voor de systeemregelingen en databases die primair samenhangen met de dierlijke EG-premieregelingen:

- de ooien-, stieren- en zoogkoeienregeling (tot 1997);
- de dierlijke EG-premieregeling (vanaf 1997);
- de registratie veebezetting en registratie premierechten;
- de superheffing.

Daar eindigt de verantwoordelijkheid echter niet. Er bestaat een sterke samenhang met de regelingen Bedrijfsregistratie en de Akkerbouwsteunregelingen, meer specifiek de Akkerbouwsteungewassen en de Perceelregistratie. Deze worden allebei beheerd door de regio Noord. Samen met Noord heeft de regio Oost over controles een overleg met de Algemene Inspectiedienst; deze voeren de door Brussel benodigde fysieke controles uit. Voor referenties in lastige zaken worden de juristen van regio Oost regelmatig geraadpleegd; zij houden de laatste nationale en Europese interpretaties van wet- en regelgeving bij. Op sommige punten maken de juristen zelfs deel uit van het reguliere werkproces. Beslissingen op bezwaar voor de dierlijke EG-premieregelingen dienen in afschrift toegezonden te worden aan regio Oost. Bij 'beleidsmatig relevante uitspraken' (waarbij de bestaande beleidsinterpretatie in het geding is) dient regio Oost zelfs geconsulteerd te worden.

De combinatie van verwevenheid en relatieve autonomie kenmerkt LASER, niet alleen binnen de regio's maar ook daartussen. Regelmatig springen bij (tijdelijke) krapte medewerkers uit andere regio's bij werkzaamheden in. Tegelijk zijn de regiomanagers in beginsel autonoom. Zij kunnen bij interpretatieverschillen van een beleidslijn een eigen lijn volgen en dragen direct verantwoordelijkheid voor de opmaak en inhoud van de brieven die naar aanvragers verstuurd worden. Er wordt in de omgang met de aanvragers wel een zekere uniformiteit nagestreefd, maar deze uniformiteit wordt niet dwingend opgelegd.

Werkprocessen

Elke regio bestaat in de kern uit drie teams: Ontwikkeling en beheer, ondersteuning en uitvoering. Het team 'Ontwikkeling en Beheer' ("team 1") heeft een omvang van gemiddeld 19 medewerkers. Het team 'Ondersteuning' telt gemiddeld zo'n 40 medewerkers. Deze verzorgen alle administratieve processen en voeren daarnaast de regelingen uit die nauwelijks substantiële discretionaire elementen bevatten, zoals de Bedrijfsregistratie.

²⁰ Meer specifiek: beleidslijnen in de werkinstructies

Het derde is team ‘Uitvoering’, met een omvang van ongeveer 20 formatie-eenheden. Dit team verzorgt de dagelijkse uitvoering van alle reguliere regelingen²¹. Dit laatste team is organisatorisch opgesplitst in subteams, naar clusters van regelingen, die ook apart zijn gehuisvest. Het uitvoeringsteam fungeert als tester voor systeemregelingen en werk-instructies die door Ontwikkeling en Beheer zijn ontwikkeld. Ontwikkeling en Beheer (werkinstructie) en het juridische team (juridische vragen, veelal procedureel) fungeren op hun beurt als adviseur voor de uitvoerende teams.

De indeling van de centrale werkprocessen is identiek aan die van HIS:

- ontvangst, registratie en invoer;
- aanvraagbehandeling;
- controle;
- bijzondere beslissingen inclusief de behandeling van bezwaarschriften; de behandeling van correspondentie en telefoontjes.

De manier waarop deze werkprocessen zijn ingebed in de organisatie verschilt echter sterk van HIS. LASER kent door haar wordingsgeschiedenis²² geen allround-medewerkers maar juist gespecialiseerde uitvoerders. Zelfs de expertise van de administratieve teams is onmisbaar voor het uitvoeringsproces. Hoewel de uitvoeringsinstructies in aantal pagina’s even omvangrijk zijn als bij HIS²³ is de status een geheel andere: adviserend in plaats van ijzeren regel. De wekelijkse vergaderingen van de teams zijn dan ook gevuld met discussies over de juiste toepassing, waarbij het roer regelmatig om gaat. De verschillende managementkaders houden zich, in vergelijking met HIS, veel bezig met interpretatiekwesies van de uitvoeringsinstructie.

Ontvangst

De administratieve teams vormen het gezicht van de organisatie. Zij bewaken de grens tussen organisatie en buitenwereld. Ze onderhouden de registratiesystemen en staan

- 21 Het uitvoeringsteam (‘team 3’) verzorgt de afhandeling van aanvragen, de daadwerkelijke berekening van de premie, het beoordelen van de administratieve controles in tweede aanleg (foutcodes die een handmatige beoordeling noodzakelijk maken) en het actie ondernemen op deze fouten door inwinnen van informatie, de beantwoording van aanvangspecifieke schriftelijke, mondelinge of telefonische vragen, het nemen en uitvoeren van bijzondere beslissingen als terugvorderingen en de uitvoering van de beslissing op bezwaar.
- 22 Doordat de regio’s bestaan uit medewerkers van bijzondere uitvoeringsorganisaties, regelingsdeskundigen van de voormalige provinciale directies, voormalige districts-bureauhoofden en hun naaste medewerkers zijn de verschillen in expertise zeer groot. Bij de fusie en reorganisatie mag dit voor bijvoorbeeld de inplaatsing een probleem geweest zijn, het maakt LASER wel tot een zeer diverse dienst waar op allerlei terreinen kennis aanwezig is, niet alleen regelingsspecifiek en displinegerelateerd (*Fachwissen*) maar ook ervaringskennis (*Dienstwissen*). Juist deze laatste categorie kennis blijkt bij bijvoorbeeld het opsporen van fraude van groot belang.
- 23 Dat de uitvoeringsinstructie omvangrijk is, wordt veroorzaakt door het zeer brede pakket van regelingen dat LASER uitvoert en de beslissing al deze regelingen in één instructie onder te brengen. Elke regeling vereist weer een ander regime. Aangezien een deel van de regelingen bovendien onder het Europese bestuursrecht valt, gelden verschillende procedurerechtelijke normen. Een voorbeeld daarvan is het gebruik van de ontvangsttheorie: een aanvraag is naar Europees recht pas een aanvraag als ze a. compleet is en b. tijdig ingediend. Het Nederlandse bestuursrecht kent juist een zeer brede omschrijving van het begrip aanvraag waarbij de naam, adres- en woonplaatsgegevens, datering, ondertekening en een aanduiding van wat gevraagd wordt al voldoende zijn om als aanvraag in aanmerking genomen te kunnen worden.

klanten te woord waar het gaat om gegevens of standaardvragen. Ze verwerken brieven, voor zover die betrekking hebben op geregistreeerde gegevens. Ze voeren zelfs de eenvoudiger, niet-discretionaire onderdelen uit van de regelgeving.

De belangrijkste van deze routinematige processen is de verwerking van de aanvraag gewassteun, een akkerbouwregeling, die de basis vormt van alle dierlijke EG-premies sinds het opnemen van de controle op voederareaal in 1997. Aanvragers dienen met gestandaardiseerde kaarten en codes aan te geven hoe zij in het komende jaar hun percelen gaan benutten. Daarbij is de benutting als voederareaal, door snijmaïs of grasteelt, voor het houden van vleesvee een van de mogelijkheden. Ook hier is de feitelijke vrijheid die uitvoerders genieten groot. Grasteelt en maïsteelt zijn ook zelfstandige activiteiten, waarvoor aparte codes gelden. Nu blijkt bij lezing van de aanvraag vaak wel waarvoor iemand een perceel wil opgeven, bijvoorbeeld als teeltareaal voor de akkerbouw, of als voederareaal waarmee ruimte in de *veebezetting* verkregen kan worden. Bij het volgen van de aanvraag echter leidt overname van de aangeboden gegevens tot afwijzingen. De uitvoeringsinstructie laat de leden van de administratieve teams geen ruimte om contact op te nemen met de aanvragers – dat is een zaak voor de uitvoerders van team 3, en het gaat in beginsel ook om een probleem bij de dierlijke regelingen. In februari 1997 is daarom besloten om, voorafgaand aan de brief *Melding veebezetting*, waarin de voor de aanvrager geregistreeerde gegevens zijn opgenomen, een voorlopige melding toe te sturen waarop de aanvrager kan reageren. Bij de definitieve melding is zo'n meldingsprocedure onmogelijk; de daarin opgenomen gegevens vormen het referentiepunt voor vele andere regelingen. Tegen het gebruik van eventueel foutieve gegevens staat alleen bezwaar open.

Een tweede taak die geacht wordt routinematig te zijn, betreft het verwerken van mutatieformulieren bedrijfsregistratie. In het Bedrijfsregistratiesysteem is aangegeven wie eigenaar is van welk bedrijf. Door integratie van de verschillende steunregelingen, meer specifiek die van melkveehouders en vleesveehouders, is de aanwezigheid van quotum op een bedrijf plotseling een obstakel geworden voor veel aanvragers van dierlijke EG-premie. Het verlezen van melkquota en al dan niet administratieve bedrijfssplitsing, vaak op hetzelfde adres, zijn het gevolg. Achter een simpel administratief gegeven als eigenaarschap gaat een wereld van nuances en constructies schuil, waarin het lastig is uit te maken in hoeverre melkveequotum nu wel of niet meegerekend moet worden. De kwalificatie is echter uitermate belangrijk. Splitsing van een bedrijf die tot doel heeft administratieve verplichtingen te ontlopen, wordt aangemerkt als fraude. Op de opsporing daarvan wordt veel energie gezet.

Centraal in de koppeling tussen de regelingen staat het unieke bedrijfsnummer en het bijbehorende bedrijfsregistratiesysteem. Dat is echter een bewerkelijke koppeling. Of sprake is van één bedrijf, is lang niet altijd duidelijk. Het aantal juridische vormen varieert sterk. Raadpleging van basisregistraties als die van het Centraal Orgaan Superheffing helpt niet. Het Centraal Orgaan Superheffing levert wel lijsten aan van melkquota, maar neemt als ingang het huisadres en niet het bedrijfsnummer, juist om fraude te voorkomen. Het heersende idee in de organisatie is dat Brussel het erger vindt om één fraude-

geval te riskeren dan om tien bonafide aanvragers te confronteren met een onterechte afwijzing. De bewijslast dat géén sprake is van fraude, en daarmee de werklast, verschuift naar de bezwaarfase.

De administratieve teams fungeren als centraal doorgeefluik. Alle binnenkomende post wordt geregistreerd op soort en inkomstdatum (en dus niet zoals bij HIS verfilmd) en daarna doorgestuurd naar de behandelende teams. Dit betekent in beginsel dat bezwaarschriften met de gewone post meegaan naar de uitvoerende teams. Nu is het niet altijd even makkelijk om een bezwaarschrift te herkennen, waardoor verwarring zou kunnen ontstaan. Bijna alle correspondentie wordt echter aangemerkt als bezwaar; er is weinig reguliere correspondentie, aanvragers reageren veelal telefonisch. Door de directe relatie die de aanvragers voorheen hadden met de uitvoerders (vanuit het districts bureau) en de inschakeling van regelingsdeskundigen bij de klantenbalie weten aanvragers de uitvoerders vaak persoonlijk te vinden. Als een brief binnenkomt, betreft het vaak een probleem dat niet met behulp van de systemen, het primaire referentiekader van de medewerkers, is op te lossen. Dergelijke brieven worden als bezwaarschrift aangemerkt en doorgestuurd naar het team bezwaarschriften. Dit heeft als voordeel dat bijna alle bezwaarschriften de juridische medewerkers bereiken. Het nadeel, vanuit het perspectief van de juristen, is dat veel problemen die met enige goede wil in de uitvoering op te lossen zijn, “over de schutting gegooid worden”. Zo zegt een medewerker van de juridische afdeling:

“Er wordt geen verantwoording genomen in de uitvoering. Uitvoerders durven niet. ‘Ja, het systeem laat het niet toe’, roepen ze, maar zoveel werk is dat niet. Van de 5000 brieven komen er ongeveer 100 uit het systeem met een onbegrijpelijke motivering. Als ik die voorleg, met de vraag ‘Waarom is deze afgewezen?’, dan komt er een helder verhaal uit, maar ze durven het niet op te schrijven. Ze voeren liever letterlijk de instructie van O en B uit. De teammanager zegt: ‘Ja, daarvoor zijn wij niet, dat moet O en B maar oplossen, met mankracht of instructie’ – maar vaak weten ze het wel, durven ze er alleen geen verantwoordelijkheid voor te nemen” (JH, 26 maart 1999)²⁴.

Aanvraagbehandeling

De aanvraagbehandeling verloopt, in tegenstelling tot bij HIS, vooral handmatig, waarbij uitvoerders op de aanvragen verschillende controles uitvoeren. De eerste daarvan betreft de volledigheid en tijdigheid. Voor alle onderdelen van de regeling geldt een aanvraagperiode die verschilt per diersoort. De stierenregeling kent vier aanvraagperiodes, één per kwartaal, in samenhang met de fokseizoenen. De ooi- en zoogkoeienpremieregeling kennen elk één aanvraagperiode: voor de zoogkoeien ligt die in het derde kwartaal, de aanvragen ooi-premie dienen aan het begin van het jaar te worden ingediend. LASER moet op grond van de Brusselse regelgeving de ontvangsttheorie volgen: aanvragen in de zin van de regelgeving zijn volledige aanvragen. Tegelijkertijd geldt de Awb-vereiste dat indieners van onvolledige aanvragen de tijd moeten krijgen om hun aanvraag aan te vullen. Met deze twee regimes is de beoordeling van tijdigheid en het laten aanvullen van aanvragen een lastige kwestie.

²⁴ Volgens een dossieranalyse op basis van het jaar 1996 wordt ongeveer 10% van de bezwaarschriften door de uitvoerende teams ten onrechte als bezwaarschrift aangemerkt.

Er is aan het eind van de aanvraagperiode dan ook veelvuldig contact tussen uitvoerders, juristen en ontwikkelaars over de geldigheid van individuele aanvragen.

Ook de beoordeling van de volledigheid van aanvragen is complex. Aanvragen dienen voorzien te zijn van:

- een topografische kaart waarop aangegeven is waar de dieren worden aangehouden;
- bewijzen van gebruiksrecht voor percelen die niet in eigendom zijn;
- een kopie van het bedrijfsregister;
- een aanvraag gewassteun (aangifte voederareaal) inclusief codevermelding van de gewassen op de topografische kaart;
- een meldingsformulier veebezetting waarop de aanvrager aangeeft hoe hij zijn *veebezetting* zou willen inzetten.

Veel bedrijven zijn gemengd van aard, waardoor aanvragers premie kunnen vragen voor zowel gewassen, oaien, stieren als zoogkoeien. Alle formulieren worden door LASER ter beschikking gesteld (aanvraagformulier, melding veebezetting) of zijn al in het bezit van de aanvrager (bedrijfsregister). Voor topografische kaarten geldt dat deze bij LASER aangeschaft kunnen worden. Het asynchroon lopen van de regelingen, de koppeling tussen de regelingen en het grote aantal indieningsperiodes bij de stierenregeling maakt de beoordeling van de openstaande *veebezetting* een lastige zaak.

Daarbij komt dat de percepties van aanvragers soms afwijken van de definities die LASER hanteert. Als voorbeeld, een greep uit de praktijk:

- Aanvragers gebruiken in plaats van de topografische kaarten kadastrale gegevens die afwijken van de gegevens van LASER.
- Gras wordt gezien als een gewas en als zodanig aangegeven, terwijl het in werkelijkheid als voer voor de gepremieerde dieren dient.
- De opbrengst gedroogd gras voor een bepaald perceel wijkt door ongunstig weer af van de vooraf door LASER gehanteerde prognoses. Daardoor loopt de aanvrager feitelijk voederareaal mis.
- Aanvragers hebben pachtovereenkomsten die niet overeenkomen met LASERs definitie, zoals de beweiding van een natuurgebied om niet, waarbij de beurzen gesloten blijven.
- Een aanvrager geeft aan dat minstens 50% van de cultuurgrond van zijn bedrijf in een probleemgebied²⁵ ligt en dat hij daardoor in aanmerking komt voor aanvullende premie. Hij voegt als bewijs kadastrale gegevens bij. Op de topografische kaarten die de uitvoerders hanteren liggen deze gebieden net buiten het probleemgebied. Deze topografische kaarten geven een nadere invulling van de op kaart ruw begrensde gebieden die in Brussel als probleemgebied zijn aangemeld door de Directie Landbouw²⁶. Het verschil in duiding wordt veroorzaakt door een andere indeling van de kaart.

²⁵ Dit zijn gebieden die zich door hun fysieke structuur – bergweiden, veenweidegebieden, moerassen – slecht lenen voor veeteelt maar waar de Commissie om sociaal-economische redenen veeteelt wil handhaven. Voor dieren die op deze percelen geweid worden gelden hogere premies per dier omdat het aantal dieren per hectare er lager ligt dan normaal.

²⁶ Bepalend voor de definitie van de probleemgebieden is aanmelding bij de Europese Commissie in de zin van artikel 3, de leden 3, 4 en 5 van de Richtlijn 75/268/EEG van de Raad van 28 april 1975.

Na ontvangst van de aanvraag en een eerste berekening op grond van de door de aanvrager aangereikte gegevens stelt het administratieve team met behulp van de systemen automatische overzichten op van de voor de aanvrager geregistreerde gegevens over voederareaal, aangevraagde premiërechten en *veebezetting*. Deze meldingsbrief bevat nog geen premiebedrag, maar is wel de basis voor de rest van het proces. Het zijn deze gegevens waaraan aanvragers zich dienen te houden om uiteindelijk aanspraak te kunnen maken op de premie.

Aan de aanvragers wordt gevraagd te reageren als zij van mening zijn dat bepaalde gegevens foutief zijn weergegeven. Wanneer het volgens de uitvoerders gaat om een administratieve fout, wordt deze rechtgezet. In andere gevallen wordt van de reactie aantekening gemaakt en wordt de aanvrager gevraagd te wachten op de beschikking, waartegen hij dan in bezwaar kan gaan.²⁷ In beginsel komen alleen in dit stadium afwijzingen voor. Daarvoor wordt een aantal gronden gehanteerd: indiening buiten de aanvraagperiode²⁸, geen ruimte in de *veebezetting* wegens quotum of afwezigheid voederareaal, niet voldoen aan de vereisten van een volledige aanvraag, het ontbreken van gegevens in de landbouwtelling. In al deze gevallen is er een procedurele grond voor afwijzing; op inhoudelijke gronden worden nauwelijks aanvragen afgewezen. Het indienen van een aanvraag vereist zoveel formuleren, registraties en gegevens dat ieder die met succes een aanvraag indient, in beginsel een toewijzing krijgt²⁹. Zelfs als er in de *veebezetting* geen ruimte is, kunnen aanvragers op grond van de regel dat tot 15 grootvee-eenheden geen voederareaal nodig is³⁰ in aanmerking komen.

De enige vaker voorkomende grond voor afwijzing is het niet geregistreerd staan van de aangevraagde dieren als *premiabel* (de aanvrager vraagt bijvoorbeeld zoogkoeienpremie aan voor melkvee)³¹, het eigendom van een melkquotum dat de gehele *veebezetting* inneemt

27 Er woedt een strijd tussen hen die pleiten voor herstel in primaire besluitvorming en herstel in bezwaarschriftprocedure. Deze is mooi verwoord in een vergaderingsverslag uit 1996: "Wat te doen wanneer op een aanvraag aangegeven percelen in oppervlakte afwijken van PIPO-gegevens? Dient de aanvraag dan op basis van PIPO-gegevens beoordeeld te worden of krijgt de aanvrager nog de gelegenheid aan te tonen dat de bij de aanvraag gevoegde gegevens juist zijn? Dat laatste is op grond van art. 4:7 Awb wel de hoofdregel, maar op grond van art. 4:12 Awb kan bij subsidieregelingen hiervan worden afgezien als eventuele fouten in bezwaar geheel ongedaan kunnen worden gemaakt. De afweging zou moeten zijn: welke werklast is het grootst: bij alle afwijkingen van PIPO aanvragers laten reageren? Of een toename van het aantal bezwaarschriften (inclusief de advisering door uitvoerende teams). Met andere woorden: welk aantal bezwaarschriften wordt voorkomen als aanvragers in de gelegenheid gesteld worden om voor de beslissing op afwijkingen van PIPO te reageren?" (JZ-Laser 15 februari 1996)

28 Dergelijke aanvragen dienen op grond van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 3.6 lid 1 van de regeling niet-ontvankelijk verklaard te worden. In de praktijk komt niet-ontvankelijkheid nauwelijks voor; dergelijke aanvragen worden simpelweg afgewezen.

29 In het jaar 1993 ontvingen bijvoorbeeld 549 aanvragers van oopremie een afwijzing tegenover 20.711 toewijzingen.

30 Op voorwaarde dat er geen melkquotum is (artikel 3.4 lid 2).

31 Dit is een probleem dat later nog zal terugkomen. De regeling geeft in artikel 6.1 niet voor niets een zeer uitvoerige definitie van de doelgroep: "Aanvragers die het runderbestand op het bedrijf dat zij beheeren uitsluitend gebruiken voor het opfokken van kalveren voor de vleesproductie en gedurende twaalf maanden ... geen melk en geen zuivelproducten leveren... dan wel het runderbestand op het bedrijf dat zij beheeren zowel gebruiken voor het opfokken van kalveren als voor het leveren van melk of zuivelproducten met dien verstande dat de individuele referentiehoeveelheid van de producenten [het melkquotum FJ] ten hoogste 120.000 kg bedraagt."

en indiening na de sluiting van de aanvraagperiode. Op een toewijzing kan echter gekort worden, bijvoorbeeld omdat een aanvraag na de formele sluiting van de aanvraagperiode (dus in de kortingsperiode) is ontvangen; of omdat niet alle dieren waarvoor is aangevraagd *premiabel* zijn; of omdat de dieren verplaatst zijn zonder melding vooraf.

Het sanctieregime is strikt. Overtredingen van de subsidievoorwaarden worden bestraft in relatie tot het aantal aangevraagde premierechten, waarbij de verhouding wordt omgezet in een relatieve strafkorting.

Controles

Na de toezending van de voor de aanvrager geregistreerde gegevens door team 2³² volgt een aantal controles, door het jaar heen. Er zijn twee soorten controles, fysieke en administratieve controle. De teams 2 en 3 verrichten de administratieve controles. Team 2 (administratief) doet de automatische bewerking van gegevens. De signalen dat er een afwijking is die nader beoordeeld moet worden, komen terecht bij team 3 (uitvoering). Voor het daadwerkelijk verkrijgen van de premie moet de aanvrager zich houden aan de *aanhoudingsplicht*. De dieren waarvoor premie is aangevraagd, dienen zich gedurende de aanhoudperiode te bevinden op de in de aanvraag aangegeven percelen. Vermindering of verplaatsing dient uiterlijk de dag vooraf gemeld te worden. Calamiteiten die verplaatsing noodzakelijk maken, zoals brand in een schuur, of onverwachte vermindering, zoals een veeziekte, dient de aanvrager onverwijld te melden. Niet of te laat melden resulteert in een sanctie.

De basis voor de administratieve controle op de aanhoudingsplicht wordt gevormd door:

- de verplaatsingsverklaringen en stallijsten, ter controle van verplaatsingen;
- het identificatie- en registratiesysteem, ter controle van aan- en verkoop van gepremieerde dieren.

Het beheer van het identificatie- en registratiesysteem berust bij de Stichting Gezondheidszorg voor Dieren. Het onderhoud van de gegevens in het identificatie- en registratiesysteem wordt decentraal verzorgd door de rundveesyndicaten, maatschappelijke instellingen die door de minister belast zijn met het onderhoud van het identificatie- en registratiesysteem. Bij de rundveesyndicaten zijn alle boeren, handelaren en slachthuizen aangesloten. Wijzigingen kunnen automatisch worden doorgegeven door telefonische codes voor zowel de dieren als de eigenaars door te geven.

Het tijdstip van overdracht wordt geacht gelijk te zijn aan het tijdstip van het doorgeven van de wijziging. Feitelijke controle hierop door LASER ontbreekt echter. Hetzelfde geldt voor verplaatsing; ook hier is administratieve controle onmogelijk. Om de aanhoudingsplicht te controleren voert de Algemene Inspectie Dienst (AID) jaarlijks een groot aantal controles uit. Het percentage te controleren aanvragers wordt door Brussel bepaald. LASER en de Algemene Inspectiedienst sluiten sinds 1995 jaarlijks (binnen door de Directie Landbouw bepaalde randvoorwaarden) een contract over de wijze waarop deze contro-

³² Artikel 4.3: LASER deelt de producent het voor hem vastgestelde veebezettingsgetal mede en het daaruit voortvloeiende aantal GVE waarvoor premie kan worden verleend.

les worden uitgevoerd, de tijdstippen van controles, het uitwisselen van dossiergegevens en de selectie van aanvragers³³.

Een tweede administratieve controle betreft de *veebezetting*. De veebezetting wordt bepaald aan de hand van twee gegevens: de oppervlakte voederareaal en het aantal aan te houden dieren. Bij de oppervlakte voederareaal wordt uitgegaan van steunaanvraag oppervlakten (gewassteun). Fysieke controles zijn nodig om na te gaan of de opgegeven percelen daadwerkelijk gedurende zeven maanden ter beschikking staan van de aangevraagde dieren. Administratief is met kruiscontroles tussen databases wel na te gaan of oppervlakten niet voor andere regelingen in aanmerking zijn gebracht. Dit blijkt vaak het geval te zijn. De Rekenkamer constateerde dat in 1998 in de regio Oost met 35% van de percelen 'iets was' terwijl dit percentage in de regio Noord zelfs 56% bedroeg (ibidem).

Een wijziging in het aantal aangehouden dieren is administratief redelijk goed te controleren. Aan- en verkoop van dieren, overdracht van premierechten en overdracht van quotum worden door de SGD bijgehouden. LASER beschikt over de gegevens van het Centraal Orgaan Superheffing en de Landbouwtelling om de opgegeven gegevens periodiek te verifiëren. Daarnaast zijn er fysieke controles waarbij aan de hand van stallijsten wordt nagegaan of de opgegeven dieren op het bedrijf aanwezig zijn.

Bijzondere beslissingen

Als bij een fysieke controle een afwijking wordt geconstateerd leidt dit tot een *bijzondere beslissing*: een aanpassing van de bestaande gegevens. Bijzondere beslissingen zijn er in vele soorten: terugvorderingen, handmatige herziening van het geregistreerde voederareaal, beslissing ter uitvoering van een beslissing op bezwaar. In alle gevallen dient een vergelijking gemaakt te worden tussen reeds bekende gegevens, die consistent zijn met alles wat uit andere bronnen bekend is, en onbekende, door externen aangeleverde gegevens, waarvan de kwaliteit niet automatisch nagegaan kan worden.

Bij de voorbereiding van een *bijzondere beslissing* staan de uitvoerder verschillende informatiebronnen ten dienste. Het perceelsidentificatiesysteem (sinds 1996) is daarvan het belangrijkste. De perceelsidentificatie is gebaseerd op kaarten van de Topografische Dienst van het ministerie van Defensie, waarin elk perceel een uniek nummer draagt, met een bijbehorende vastgestelde oppervlakte. Veel van de kaarten blijken echter verouderd: ze zijn niet aangepast aan latere menselijke of natuurlijke aanpassingen. Gemiddeld bedroeg

33 De selectie van aanvragen is een teer punt. Tot 1995 bepaalde de AID zelf welke aanvragers zij controleerde. De Commissie heeft echter een stelsel van normen voor de Europese betaalorganen ontwikkeld en eist gerichte controle op misbruik en rapportage daarover. LASER dient zelf de fysieke controles aan te sturen. De zeggenschap en planning van de AID-controles staat regelmatig op de vergaderagenda's van het management van LASER, en slechts zelden in positieve zin. Het is veelal niet eens de inhoud, de afstemming zelf, die daarbij aan bod komt, maar het proces, de wijze van communiceren. Het jaarplan 1997 merkt op dit punt eufemistisch op: "Deze nieuwe manier van werken stelt nieuwe eisen aan de werkmethode van zowel LASER als de AID. Omdat het daarbij in sommige gevallen gaat om diep ingesleten gewoonten, kan een en ander niet in het bestek van twee jaar worden gerealiseerd. ...Er is nog veel ruimte voor verbeteringen. In 1997 zal daarbij het accent liggen op het optimaliseren van de rapportagesystematiek en de overlegstructuur" (Jaarplan 1997: 37).

het aantal niet-actuele percelen in 1997 18%. De Topografische Dienst actualiseert jaarlijks 25% van de kaarten.

De oorzaken voor deze afwijkingen zijn divers. In sommige gevallen, zoals percelen die door stroming van rivieren afkalven c.q. aanwassen, wijkt de werkelijke oppervlakte af. In andere gevallen worden percelen administratief gesplitst, waarbij de totale oppervlakte van de twee nieuwe percelen gelijk zou moeten zijn aan die van het oude perceel. Ook hier geeft het perceelsidentificatiesysteem geen uitsluitel (TK 1998-1999 26240 nrs. 1-2: 16). Controle is wel mogelijk, bijvoorbeeld bij het kadaster of zelfs door hermeting, maar ook hier ligt de last bij de aanvrager. Hij vraagt immers om subsidie en dient te bewijzen dat de gegevens compleet zijn. Als hij niet zelf hermeting aanvraagt, omdat de afwijking onbekend is, of de afmeting in geschil is, wordt er niet gemeten, en vindt geen aanpassing plaats. De betrouwbaarheid van de perceelregistratie wordt door het management van LASER gezien als een groot probleem.

Bijzondere beslissingen kunnen ook betrekking hebben op de aan te houden dieren. Gegevens over de omvang en samenstelling van de kudde kunnen in beginsel alleen door fysieke controle nagegaan worden. Problematisch in dit geval is dat op grond van de aanhoudplicht deze controle in beginsel meteen aan het begin van het seizoen dient plaats te vinden. In geval van strijd over bijvoorbeeld de status van een koe (kalf, vaars of zoogkoe) is controle later in beginsel zinloos, omdat niet uitgesloten kan worden dat een dier bij aanvang van de aanhoudperiode nog niet in aanmerking kwam. Het vinden en vergelijken van informatie in dit soort processen is lastig. Makkelijker na te gaan is de *veebezetting* of het quotum dat op een bedrijf rust. Het Centraal Orgaan Superheffing levert jaarlijks een statuslijst aan van alle bedrijven op de datum van 1 april, met het totale quotum per adres. Als er meer bedrijven op één adres zijn gevestigd waarvan de bedrijfsvoering geheel is gescheiden, is onhelder tot welk bedrijf quota gerekend moeten worden.

Daarbij kan zelfs de status van 'bedrijf' problematisch zijn. Op grond van de regeling is splitsing van een bedrijf met als doel de regelgeving te omzeilen strafbaar. Niet elke splitsing is strafbaar. In de praktijk blijkt het onderscheid tussen geoorloofde en ongeoorloofde splitsing juridisch moeilijk hard te maken (TK 1998-1999 26240, nrs 1-2: 9).

Een soortgelijk probleem speelt bij de verleasing van melkquotum, aan het eind van het jaar. Als het quotum in het geheel niet gebruikt is, wordt het administratief geacht berust te hebben bij het bedrijf dat geleast heeft. Het handelsverkeer van quota aan het eind van het jaar doorkruist echter de in Nederland ontwikkelde controlesystematiek.

Ook bijzondere beslissingen over terugvordering zijn complex. De terugvordering moet onderscheiden worden van de intrekking van een subsidie, of het lager vaststellen (aantal premierechten vermenigvuldigd met premie) dan eerder was gemeld. Indien sprake is van nieuwe gegevens waarvan LASER redelijkerwijs niet op de hoogte kon zijn, of indien de aanvrager niet heeft voldaan aan de aan de subsidie verbonden voorwaarden, kan de subsidie lager worden vastgesteld. Vooral deze laatste situatie komt vaak voor bij de dierlijke EG-premieregelingen, met de vele voorwaarden en vereisten.

Bij de kruiscontroles van aanvragen worden ook historische aanvraaggegevens betrokken. Als op enig moment blijkt dat een aanvrager in het lopende jaar niet voor subsidie in aanmerking komt, worden de aanvragen over voorgaande jaren systematisch gescand, al is het alleen maar omdat de registratiesystemen onderling consistent dienen te zijn. Wijziging van gegevens over eerdere jaren kan leiden tot herberekening van de subsidie, een lagere vaststelling en terugvordering van het teveel betaalde. De complexiteit van terugvorderingen leidt ertoe dat deze gezien worden als een apart type beslissing, die in beginsel niet bij de reguliere uitvoerders thuis hoort (JZ-LASER, 30 mei 1996).

Beslissing op bezwaar

In al deze gevallen moeten al geregistreerde gegevens worden bijgesteld: een bewerkelijk en tijdrovend administratief proces dat dan ook duchtig gecontroleerd wordt door interne controleurs. Er is een type bijzondere beslissing met nog meer waarborgen omkleed: de beslissing op bezwaar. Beslissingen op bezwaar worden sinds de reorganisatie in de regio genomen. Voorheen nam een bezwaarschriftcommissie het besluit, na advies van een regelingsdeskundige. Een groot deel van de bezwaarschriften werd echter versneld afgedaan, door een primaire beslissing van de regelingsdeskundige die tegemoet kwam aan het bezwaar. De desbetreffende bezwaren werden vervolgens ingetrokken of desnoods niet-ontvankelijk³⁴ verklaard omdat het belang was komen te vervallen.

Bij de vorming van LASER is de nauwe koppeling tussen primaire besluitvorming en besluitvorming op bezwaar het uitgangspunt gebleven. De bezwaarschriftcommissie is vervangen door een jurist die de bezwaarschriften beoordeelt op ontvankelijkheid, die hoort en die de beslissing neemt. Aan de hoorzitting gaat echter advisering vooraf door de uitvoerder die het primaire besluit heeft voorbereid. Daarbij wordt de informatie die de indiener verstrekt door de uitvoerder gecontroleerd aan de hand van het dossier en andere externe bronnen. De adviezen van de uitvoerder dienen tekstueel te zijn, dat wil zeggen, geschikt voor overname in de beslissing op bezwaar. Na ontvangst en een administratieve check op ontvankelijkheid³⁵ gaan de dossiers naar de uitvoerende teams. Die verzorgen de advisering: ze verzamelen de voor de beslissing noodzakelijke informatie (het dossier, informatie uit andere bronnen zoals het I&R-register), hebben eventueel direct contact met aanleverende organisaties als de rundveesyndicaten en schrijven een advies dat zoveel mogelijk de vorm heeft van een beslissingsblok in een bezwaarschrift. De uitvoerende afdeling ontwikkelt hiertoe onder begeleiding van de juridische teams standaarden. Het advies wordt integraal getoetst door de juridisch medewerkers, die waar nodig zelf informatie en advies inwinnen.

34 Dit is de lijn die in de regio Oost wordt gevolgd. In Noord wordt een brief gestuurd waarin aan de indieners wordt verzocht het bezwaar in te trekken. Gebeurt dit niet en blijft een reactie uit, dan wordt het bezwaar geacht te zijn ingetrokken.

35 De juridische afdeling beschikt over zelfstandige administratieve ondersteuning die beslistermijnen bijhoudt, bekijkt of bezwaarschriften binnen de termijn van zes weken zijn ingediend en of de correspondentie die door het administratieve team als bezwaarschrift is aangemerkt ook daadwerkelijk een bezwaar betreft. Vervolgens wordt het bezwaarschrift (nadat een kopie is gemaakt) ter advisering en completering met dossier naar de uitvoerende teams gestuurd, die een advies voorbereiden en dit advies met dossier en bezwaar aanbieden aan de juridische medewerkers.

De standaardmodellen voor advies worden niet door iedereen gewaardeerd. In één regio bijvoorbeeld vragen de regelingsdeskundigen collectief om het afschaffen van modelbeslissingen. Ook inhoudelijk is niet alles in orde, zo blijkt uit dezelfde enquête:

“De advisering laat nogal eens te wensen over. De termijn wordt bijna zonder uitzondering (zeer) ruim overschreden. Inhoudelijk variëren de adviezen van zeer goed werk (...) tot zeer matig / slecht (...) Vaak worden alleen maar overwegingen vermeld. Het model moeten we veelal zelf invullen (inhoud, regelgeving, feiten)” (verslag onderzoek regio Zuid-West, maart 1997).

De adviezen blijken slechts beperkt bruikbaar bij de formulering van de beslissing op bezwaar. Desondanks wordt de advisering gewaardeerd als een mogelijkheid om leervermogen in de uitvoerende teams te stimuleren (JZ-LASER, 20 februari 1998). Er is nog een tweede reden om de behandeling van bezwaarschriften te spreiden: de landelijke uniformiteit. De bezwaarschriftteams kennen maximaal twee formatie-eenheden, maar ze vormen wel het juridisch expertisecentrum voor de regelingen die in hun regio beheerd worden. Alle beslissingen op bezwaar voor die regelingen worden in afschrift aan hen toegezonden. De beheersregio's voeren de coördinatie en zetten de beleidslijn uit; andere regio's dienen deze te volgen. Waar knelpunten ontstaan, dienen deze teams in beginsel voor een oplossing te zorgen. De beperkte omvang van de juridische teams noodzaakt hen tot uitbreiding van het juridisch leervermogen, tot het inschakelen van de uitvoerende teams.

De beslissing op bezwaar vervangt in beginsel volledig de oude beslissing en wordt direct uitgevoerd. In sommige regio's echter wordt de uitvoering van de beslissing opgedragen aan de teammanager uitvoering – lees de regelingsdeskundigen. Ook hier is er verschil van mening, op een aantal gronden:

“Voorgesteld wordt om niet terug te verwijzen maar de zaak in bezwaar af te doen. Alleen tegen een besluit op grond van artikel 4:5 [Awb, niet-ontvankelijkheid FJ] verschillen (...) [we] van mening. In de discussie wordt duidelijk dat in sommige regio's wordt getwijfeld of zonder terugverwijzing [naar de uitvoerende teams FJ] de zaak kan worden afgedaan. Argumenten hiervoor zijn: de kwaliteit van de adviezen van de regelingsdeskundigen, langere behandelingsduur van bezwaarschriften, de mogelijkheid om binnen LASER in twee instanties een nieuwe afwijsggrond te toetsen. Daar tegenover staat dat in andere regio's goede ervaringen bestaan met berekening door de regelingsdeskundige van de bijdrage als blijkt dat het bezwaar gegrond is. Door terugverwijzen onthoud je de bezwaarde de toegang tot de rechter. Voor de aanvrager betekent terugverwijzen niet dat hij eerder weet waar hij aan toe is, want complete duidelijkheid is er pas als de zaak na terugwijzen is afgedaan. Dan kan de beslissing op bezwaar net zo goed worden aangehouden, tot na interne terugwijzing de definitieve bijdrage in de beslissing op bezwaar wordt opgenomen.” (JZ-LASER, 21 maart 1996)

Dat de teammanager een beslissing op bezwaar neemt, is begin 1996 verboden als strijdig met de Awb, maar komt desondanks nog regelmatig voor.

Correspondentie

Het laatste werkproces wordt door het management als relatief onbelangrijk gezien: correspondentie met de aanvragers. Het merendeel van de correspondentie betreft bezwaar-

schriften; de meeste vragen wordt direct gesteld, telefonisch of mondeling. De regio's staan dicht bij de praktijk. Vanuit de periode voor de reorganisatie bestaat er een hechte band tussen aanvragers en de leden van teams 2 en 3. Deze werkten immers op de districtskantoren en hadden daar direct contact met de aanvragers. Direct, mondeling contact was de norm, wat bijvoorbeeld tot uiting kwam in het gezamenlijk invullen door districtskantoormedewerkers en aanvragers van de aanvraagformulieren tijdens de zogeheten 'zittingsdagen'. Met de reorganisatie is het directe mondelinge contact verleden tijd: de afstand tussen het regiokantoor en de aanvragers is hiervoor vaak te groot. De bekendheid maakt het plegen van een telefoontje om opheldering te krijgen echter relatief makkelijk. Het contact tussen LASER en de aanvragers verloopt daarom vooral telefonisch. Een voorbeeld:

"Telefoonnotitie

Aanleiding: bezwaarschrift afwijzing stieren

Bezwaarschrift: aanvrager vraagt waarom de stieren zijn afgewezen. Uitleg (telefonisch): door mij dat hij niet heeft voldaan aan de aanhoudperiode voor de twee stieren. Resultaat: afgesproken met de aanvrager dat mijn telefoontje voldoende was om zijn vraag te beantwoorden." (telefoonnotitie 29 oktober 1997)

In weerwil van de status die het binnen de organisatie heeft, blijkt in bezwaarschriften correspondentie en communicatie een relatief belangrijk proces te zijn. Juist in dit soort conversaties wordt veel informatie ingewonnen, juist die informatie die afwijkt van wat de registraties aangeven. Hoewel in de dossiers nauwelijks informatie te vinden is over telefonische contacten – telefoonnotities worden in de regel niet opgemaakt – geven de cijfers van de klantenbalies aan dat deze periodiek overspoeld worden met telefoontjes.

De aanvragers ervaren de brieven van LASER als lastig leesbaar, zo blijkt uit de verslagen van de vergaderingen van teammanagers. De brieven die het automatische aanvraagstelsel ABS/AAS aanmaakt worden door de aanvragers als onduidelijk en soms zelfs onbegrijpelijk ervaren, iets dat ook het management erkent (RMT 21 oktober 1998).

Het belang van het werkproces correspondentie wordt sterk onderschat, ook bij de archivering. Zo sturen aanvragers soms bij het bezwaarschrift een kopie mee van brieven die in de dossiers ontbreken. Brieven, zo redeneren uitvoerders veelal, zijn óf signalen waarmee niets aan te vangende is, óf het zijn bezwaarschriften. Een tamelijk groot deel van de bezwaarschriften, bleek boven al, wordt onterecht als bezwaarschrift aangemerkt en had feitelijk in de primaire procedure afgehandeld kunnen worden. LASER is niet uniek in deze wijze van omgaan met correspondentie. Veel aanvragers laten hun administratieve zaken behartigen door agrarische administratiekantoren, intermediairs. Deze intermediairs zijn vaak zelfs afkomstig uit de uitvoeringsorganisatie en kennen de regelgeving en routines van haver tot gort. Ze doen hun zaken vooral telefonisch of zelfs mondeling af – of ze laten de aanvragers zelf telefonisch hun zaken afdoen. Als zij brieven versturen, gaat het vaak om zaken die in hun ervaring onvermijdelijk tot een bezwaarschrift zullen leiden.

De relatie met de intermediairs is hecht. Zo werd in 1995 bij een toestroom van bezwaarschriften wegens een nieuwe berekening van het voederareaal door LASER aan de inter-

mediairs dossierinformatie verschaft, zodat deze zelf in konden schatten welke zaken uiteindelijk haalbaar zouden zijn en welke kansloos, met als doel de indiening van kansloze bezwaarschriften te voorkomen (RMT 27 november 1996).

Koppelingen tussen processen

Door de regionaal gespreide uitvoering wordt de kwaliteit van interne communicatie en de coördinatie als een risico ervaren. Dat geldt niet alleen voor de onderlinge samenwerking, ook voor de contacten met externen, zoals:

- de directie Landbouw;
- juristen van de centrale directie wetgeving en juridische zaken;
- contactpersonen bij de Commissie in Brussel;
- aanpalende zelfstandige uitvoeringsorganisaties als de Algemene Inspectiedienst;
- en een heel scala van maatschappelijke instellingen als de rundveesyndicaten.

De externe oriëntatie en het besef dat informatie meerduidig is, zijn op alle niveaus sterk ontwikkeld. Zowel de uitvoerders, de ontwikkelaars, de juristen als het management zijn zich ervan bewust dat de gegevens waarmee gewerkt wordt slechts tot bepaalde hoogte betrouwbaar zijn. De uitvoering betreft *dierlijke* regelingen, geënt op oncontroleerbare gebeurtenissen als ziekte en sterven. Het beleidsterrein wordt bovendien gekenmerkt door een grote complexiteit en onvoorspelbaarheid door de sterke vermenging van nationaal en Europees recht. Dat Europese recht komt weer tot stand door uitvoering in andere lidstaten. Medewerkers zijn gewend aan ruimte binnen de regels. Ruimte die benut kan worden om tegemoet te komen aan individuele omstandigheden. De begrippen waarmee gewerkt wordt, bovendien, zijn vaak alleen in concrete gevallen te duiden.

Om tegemoet te komen aan de behoefte ruimte te houden in de regels en tegelijkertijd de interne consistentie van de uitvoering te borgen, wordt intensief afgestemd op alle niveaus. In vergelijking met de relatie tussen subregio's bij HIS is het aantal contacten tussen de verschillende teams en tussen medewerkers van verschillende kantoren groot.

- De uitvoerende teams zijn sterk op elkaars werk betrokken, doen suggesties voor verbetering in aanpalende processen op basis van wat zij aan patronen zien en stappen zelf op collega's af.
- De ontwikkelaars monitoren continu de inrichting van de aanvraagprocedures. Dat resulteert in een sterke gevoeligheid voor signalen dat werkinstructies of applicaties niet naar behoren werken.
- De reactietijd in dergelijke gevallen is kort. Regiokantoren zijn in staat om applicaties in korte tijd bij te stellen en doen dat ook veelvuldig, al betekent dit in de praktijk dat de zoveelste handmatig op te starten applicatie tegen de bestaande architectuur wordt aangezet.
- De juristen zijn in toenemende mate betrokken bij het primaire proces, als juridische adviseurs. In 1998 leidt dit zelfs tot de discussie of juridische advisering in het primaire proces niet de hoofdtak moet zijn van de juridische teams benoemd moet worden. Uit een enquête van maart 1997 blijkt dat de regelingsdeskundigen zeer te spreken zijn over de toegankelijkheid van de juristen in hun eigen regio. Bij de controles en

het oplossen van bijzondere gevallen wordt regelmatig intensief overlegd³⁶. Bij de juristen en de ontwikkelaars heerst hetzelfde beeld. Men heeft het gevoel dat “de mensen die met de uitvoering bezig zijn alerter op bepaalde zaken worden” (antwoorden regio Zuid-West op enquête maart 1997).

Samenwerking met de uitvoerders loont, ook voor de juristen. Advisering door de regelingsdeskundigen en het raadplegen van ontwikkelaars waar het gaat om de werkinstructies heeft een positief effect op de uitvoering, zelfs als een groot deel van de adviezen niet als zodanig wordt overgenomen. De juridische medewerkers constateren bijvoorbeeld dat uitvoeringsinstructies aangepast worden naar aanleiding van bezwaarprocedures.

Over het leren van bezwaarprocedures in regio's waarmee geen contact bestaat, zijn de juristen minder positief. De communicatie tussen juridische teams en O&B-teams in andere regio's bijvoorbeeld verloopt moeizaam (RMT 25 november 1998). Hetzelfde geldt in iets mindere mate voor de communicatie tussen juridische teams en de managers in andere regio's. Doordat elke regiomanager inhoudelijk en integraal verantwoordelijk is voor de in zijn regio gehanteerde beleidslijnen, ondanks de beheersverantwoordelijkheid van de O&B'ers en juristen, treden regelmatig pregnante verschillen op in de afhandeling van bijzondere categorieën, die dan weer aanleiding zijn tot verschillen in bezwaarprocedures.

De centrifugale krachten zijn op dit punt sterker dan de centripetale krachten. Het grootste gedeelte van de maandelijkse vergadering van juridisch medewerkers van de verschillende regio's is gewijd aan verschillen in handelwijze tussen de regio's, en de wijze waarop daar juridisch lijn in kan worden gebracht. De juristen dringen aan op consistentie, de regio's bepleiten ruimte voor variëteit. De verschillen in uitvoering leiden soms tot conflicten tussen de gezamenlijke vergadering van juridische medewerkers, die een uniforme lijn betrachten, en de leden van het regionale managementteam, die wijzen op hun integrale verantwoordelijkheid en het recht om in uitvoerings- en interpretatiekwesties een eigen koers te varen. Het managementteam ziet de continuïteit van de primaire processen als eerste verantwoordelijkheid. Het blijft in de discussies niet bij dit punt. Vanuit dat belang streven de regiomanagers naar een zo volledig mogelijke automatisering van het uitvoeringsproces, minimaliseren van handmatige processen en aansturing van de organisatie op basis van (financiële) kengetallen. De ongrijpbaarheid van juridische kwaliteitscriteria

36 Zo ontstond in 1996 een probleem van samenloop bij de akkerbouwregeling. Gras dat te drogen werd gegeven, kon worden opgevoerd als voederareaal, maar de exacte opbrengst werd pas later duidelijk. Vaak werd het gras zelfs bij vergissing twee maal opgegeven: één maal als gewas, en één maal als voederareaal. In de hecht geïnstitutionaliseerde wereld van de landbouw met zijn vele intermediairs nam dit al snel een vlucht. Massaal werden twee aanvragen ingediend. In eerste instantie werd de strenge uitvoeringsinstructie van Noord gevolgd: samenloop leidt tot dubbele afwijzing en bovendien een korting op premierechten. De juristen in de verschillende regio's waren het echter onderling oneens over de juridische houdbaarheid van deze lijn, en deze verschillen vonden hun weerklank in de juridische begeleiding van de uitvoerders. Toen de verschillen duidelijk werden legden de teams ontwikkeling en beheer de uitvoering stil in afwachting van een uniforme lijn. Net toen deze gevonden was – herbevestiging van de strenge lijn – sloot het Hoofdproductschap akkerbouw een akkoord met de Directie Landbouw en de dienst Interne Zaken van LASER. De strenge lijn werd uiteindelijk verlaten.

als 'zorgvuldigheid', 'het voorkomen van precedentwerking' en 'gewekt vertrouwen' staat hiermee op gespannen voet.

De juridische teams hebben in deze botsingen tussen managementverantwoordelijkheid en juridische kwaliteit op één punt voorsprong: de interpretatie en verwerking van rechterlijke uitspraken over beroepschriften. Beroepszaken worden verdedigd door juristen van het departement, die van het juridische team van LASER de dossiers en de noodzakelijke additionele informatie aangeleverd krijgen. Tussen beide organisaties wordt nauw samengewerkt. Uitspraken worden standaard ter uitvoering toegestuurd aan de juridische afdeling van de regio die beheersverantwoordelijk is. Op deze manier worden twee wijzen van leren van elkaar gescheiden: enkelvoudig leren en meervoudig leren. Enkelvoudig leren heeft betrekking op het bijstellen van de uitvoering in individuele gevallen. Bij meervoudig leren gaat het om het aanpassen van de werkinstructie en de bijbehorende routines. Die scheiding is bewust ontworpen. De primaire besluitvorming wordt regionaal verzorgd, door de uitvoerende teams van de regio waar de indiener woont. Andere elementen zijn gecentraliseerd naar beheersregio's: de voorbereiding van de regelingen, de besluitvorming op bezwaar, discussies over interpretatie van nota's.

De steun van de juristen van het moederdepartement en de nauwe samenwerking tussen de juristen (die – anders dan de uitvoerders – gespecialiseerd zijn in het juristenoverleg), is een krachtig wapen in de strijd tussen juridische kwaliteit, efficiency en effectiviteit. Zo stelde het juristenoverleg zich in november 1997 met succes te weer tegen een bekorting van de uitspraken op bezwaarschriften en tegen disciplinerende werkinstructie.

"L. geeft aan dat (...) Landelijke Management Team iets opgemerkt (...) [heeft] over de lengte van beslissingen op bezwaar. De deelnemers aan het overleg geven aan dat beslissingen niet langer zijn dan nodig; in verband met zorgvuldigheid, precedentwerking en schadevergoeding is de door LASER gekozen opzet nodig (...) TS geeft aan dat zorgvuldigheid de gekozen weg gebiedt en dat LASER door moet gaan op deze weg" (JZ-LASER, 7 november 1997).

Het management is van zijn kant niet overtuigd van het beroep van de juristen op zorgvuldigheid, en het gewicht dat daaraan gegeven wordt. Het weigert bijvoorbeeld om een landelijke coördinator bezwaar- en beroepschriften aan te stellen teneinde de juridische kwaliteit van de besluitvorming op bezwaarschriften te garanderen. Door aanhoudend van de juristen en onderline samenwerking gaat het management uiteindelijk toch overstag.

5.4 Herontwerp

Met deze analyse van de organisatie LASER en het werkproces dierlijke EG-premieregeling beland ik bij de case. Het startpunt van deze casebeschrijving valt samen met de start van Landelijke Service voor Regelingen: begin 1995. Gedurende het jaar 1995 worden de verschillende regionale onderdelen van Uitvoering Regelingen, Landbouw, Natuurbeheer en Openlucht recreatie met de districts bureaus samengevoegd tot vijf regionale eenheden.

De eerste vraag die het toekomstig management daarbij moet beantwoorden is hoe de vijf eenheden in één werkproces met elkaar kunnen samenwerken. In het vroege voorjaar van 1995 worden de nieuwe functiebeschrijvingen gemaakt en is een controlstructuur opgezet. De regio Oost wordt het regiokantoor voor de uitvoering van alle regelingen en is daarnaast regelingsverantwoordelijk voor alle dierlijke EG-premieregelingen.

Voor de uitvoerders van Oost betekent deze keuze specialisatie. Er is voorzien in twee uitvoeringsteams waarover de regelingen verdeeld worden. Team 2 zal alle met de akkerbouw samenhangende werkzaamheden gaan uitvoeren, team 3 de dierlijke regelingen. Voor uitvoerders die afkomstig zijn van de oude districtbureaus³⁷ valt de gevarieerdheid van het dagelijkse werk en de directe contacten weg, waar zij voorheen alle mogelijke regelingen zelf uitvoerden, in veelvuldig en direct contact met aanvragers.

Nieuw is het team 1: ontwikkeling en beheer van regelingen. Regio Oost gaat een ontwikkelingsteam herbergen dat (jaarlijks) de dierlijke regelingen en alle kleinere daarmee samenhangende regelingen (zoals de veebezetting) ontwerpt. Met ontwerpen wordt bedoeld het opbouwen van een geautomatiseerde uitvoering: het maken van een logisch ontwerp voor de applicaties, het schrijven van de algoritmes en het vervaardigen van de werkinstructie. Ontwerp is voor de regionale organisatie nieuw.

Nieuw is ook de managementstructuur: een regiomanager, met integrale verantwoordelijkheid, bijgestaan door de drie teammanagers en het hoofd van het bedrijfsbureau (verantwoordelijk voor het draaiende houden van de systemen).

Als de regelingen verdeeld zijn, kunnen de teamchefs worden ingeplaatst en de teams gevormd. Gestart wordt met team 1. De ontwikkelaars worden geworven en aangesteld. In november volgen zij gezamenlijk een training voor het ontwerp van de verschillende regelingen, centraal in Den Haag.

Pas begin 1996 is er aandacht voor de opbouw van de teams 2 en 3. Door het faseverschil in ontwikkeling wordt krapte in de bezetting als eerste bij team 1 zichtbaar. In november 1995 worden een kleine 2 fte overgeheveld van de uitvoerende teams 2 en 3 naar het team 1. Als later blijkt dat ook de uitvoerende teams met krapte kampen, is de koek al verdeeld.

Informatiesystemen

De opbouw en bemensing van een nieuwe regionale organisatie is maar de helft van het verhaal. Zonder een goede informatie-architectuur en decentraal beschikbare uitvoeringssystemen is gespreide uitvoering onmogelijk. Het decentraal ontwerp van de regelingen en de integrale uitvoering in alle regio's vragen om een herziening van de databases, de

³⁷ Het merendeel van de uitvoerders is medewerker districts bureau geweest. Hoofden zijn over het algemeen regelingsdeskundige A geworden en concentreren zich op de dierlijke regelingen. De reguliere medewerkers (regelingsdeskundige B) werken vooral aan de uitvoering van de akkerbouwregelingen.

wijze waarop ze toegankelijk zijn, de koppeling met de verschillende applicatiesystemen en uniforme data. Drie operaties gaan van start:

- Hergroepering Eigenaarskenmerken in Gegevensverzamelingen (HerEikinG);
- de ontwikkeling en invoering van het perceelregistratiesysteem (PIPO);
- de operatie Herstel Inconsistenties Databases (HIND).

Hier volgt een korte toelichting op elk van de operaties.

De registraties van eigenaarskenmerken (bedrijfsgegevens in het Bedrijfsregistratiesysteem, gegevens over aanvrager) verschillen van provincie tot provincie. Met de vorming van regionale uitvoerinsorganisaties is het noodzakelijk deze verschillen aan te pakken. Centraal in de operatie HerEikinG staat het Haagse systeem PIPO, dat als paraplu moet gaan dienen. Bij PIPO gaat het om het sluitstuk van de integratie van de dierlijke regelingen die op stapel staat – ook hier om een uniforme uitvoering te dienen – en om de mogelijkheid om administratief samenloop van aanvragen en dus mogelijk steunfraude op te sporen. PIPO begint in begin 1995 in de regio Noord, maar al snel, in september 1995, schuift Oost vanwege het belang van perceelregistratie in verband met voederareaal ook aan tafel. Oost helpt mee bij de ontwikkeling, onder meer door levering van een tester. PIPO maakt van LASER een geïnformatiseerde organisatie. De omvang van de gegevensverzamelingen neemt sterk toe, waardoor investering in de opslagcapaciteit van de centrale computer Uitvoering Regelingen voorrang krijgt (RMT 13 maart 1996).

Door de integratie van de systemen wordt het bovendien eindelijk mogelijk inconsistenties tussen de verschillende databases, en daarmee mogelijke fraude op te sporen. LASER houdt zich intensief bezig met de vraag of HIND-inconsistenties ook daadwerkelijk omgezet kunnen worden in terugvorderingen. Het is wel de opzet om te komen tot terugvordering. Al snel blijkt echter dat terugvordering een zaak van nauwkeurige, juridische afweging is, die veel tijd en aandacht vergt. De juristen schrijven een uitvoeringsinstructie, maar ook daarmee blijkt het lastig te komen tot terugvordering. HIND wordt daarom in eerste instantie iets van de juridische afdeling.

Het sluitstuk van de herziening moet het nieuwe systeem OMNIBUS worden, dat het oude afhandelingssysteem ABS/AAS vervangt. OMNIBUS is in tegenstelling tot ABS/AAS flexibel, omvat veel van de handmatige processen die in de loop der jaren tegen ABS/AAS zijn aangezet en wordt gezien als de oplossing van alle problemen (RMT 20 maart 1996).

Onvolledige aanvraag

LASER kent veel van dit soort handmatige processen; het werkproces is gecompliceerd. Dat komt voor een deel door de bijzondere status van de dierlijke EG-premieregeling: uitvoeringsregelingen die de Europese verordening niet vervangen maar invullen. Dat leidt tot een aantal vragen.

Net als bij HIS speelt eind 1995 de vraag hoe om te gaan met onvolledige aanvragen. De definitie van aanvraag in het Europese recht wijkt af van de definitie die in de Nederlandse Awb wordt genoemd. Volgens Europees recht is een aanvraag pas een aanvraag

in de zin van de verordening als hij ook alle vereiste gegevens bevat. Iets als een onvolledige aanvraag die wel wordt behandeld, bestaat niet. Onvolledige aanvragen zijn niet-ontvankelijk.

Rechterlijke uitspraken wijzen een andere kant op: er is wel degelijk sprake van toepasbaarheid van de Algemene wet bestuursrecht. Onvolledige aanvragen zijn aanvragen in de zin van de wet en de aanvrager dient de mogelijkheid te hebben de onvolledige aanvraag binnen redelijke termijn aan te vullen. In de zaak Falkena te Harich (CBb no. 95/1189/060/013) bepaalt het College van Beroep voor het Bedrijfsleven dat “...terzake onvolledige aanvragen geen communautaire voorschriften bestaan”. Over de consequenties van deze uitspraak breekt een conflict uit tussen de juristen en het management van LASER. Het management stelt zich op het standpunt dat:

“..omdat de handmatige bewaking van deze onvolledige aanvragen problemen geeft, [men er veel voor] voelt (...) om de Awb niet eerder dan in 1997 hierop van toepassing te verklaren” (RMT 13 december 1995).

Hiermee zijn de juristen binnen en buiten de organisatie het absoluut niet eens.

“Juridische zaken deelt mee dat het volgen van de lijn van de rechter de voorkeur verdient en dat eventuele financiële consequenties geen argument vormen om een rechterlijke uitspraak te negeren. Met betrekking tot Europese regelingen wordt geconstateerd dat zowel de instructie akkerbouwregeling als de instructie bij de stierenregeling in strijd zijn met de uitspraak van Centraal College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) inzake Falkena Harich. Als het CBb gelijk heeft in zijn stelling, dienen de [onvolledige aanvragen] (...) naar Nederlands recht te worden behandeld. Dat zou betekenen dat in die gevallen een hersteltermijn moet worden geboden. Wellicht dat dergelijke aanvragen pas na herstel als een aanvraag in communautaire zin kunnen worden beschouwd. Afgesproken wordt om de consequenties van de uitspraak van CBb aan Brussel voor te leggen” (Verslag overleg JZ-LASER bezwaarschriften, 15 februari 1996).

De directie Juridische zaken neemt contact op met haar jurist in Brussel:

“Volgens de jurist die LNV in Brussel vertegenwoordigt is voorleggen niet nodig. Een aanvraag is volgens de Verordening een aanvraag als deze compleet is, maar er is niets tegen om, conform de uitspraak van het Cbb, de Awb toe te passen zolang de aanvraag niet compleet is. Gevolg is wel dat de herstelmogelijkheid slechts geboden kan worden tot en met de laatste kortingsdag; dat een aanvulling op grond van 4:5 Awb welke later dan de laatste kortingsdag wordt ontvangen, niet bij de beoordeling kan worden betrokken; en dat de datum van ontvangst van de aanvulling bij (...) [verzuim in de zin van de verordening FJ] bepalend is voor het kortingspercentage” (Verslag JZ-Laser bezwaarschriften, 21 maart 1996).

Deze lezing wordt bevestigd door de Commissie:

“In het vervolg op het overleg JZ-LASER bezwaarschriften d.d. 3 oktober j.l. heb ik overleg gehad met dhr. M. Newman van de Europese Commissie (...) Hij is van mening dat de GBCS-regelgeving geen communautaire definitie bevat van het begrip ‘aanvraag’. Bij gebreke van een dergelijk europeesrechtelijk begrip zijn de nationale bepalingen van toepassing. Het huidige onderscheid tussen (...) [verschillende soorten onvolledige aanvragen FJ] vervalt hiermee.” (Notitie Van Meeteren, 8 oktober 1996)

Perceelsoppervlakte

Dit is niet het enige spanningsveld tussen recht en uitvoeringspraktijk. De voorkeur van het management voor pragmatische oplossingen die juridisch weliswaar slecht door de beugel kunnen, maar geen schadevergoeding met zich mee brengen, doet zich ook bij andere vraagstukken voor. De meest opvallende betreft de afhandeling van bezwaarschriften die gericht zijn tegen automatische berekeningen van het voederareaal met behulp van het perceelregistratiesysteem PIPO. In PIPO zijn de topografische kaarten met behulp van perceelnummers en gegevens over de omvang gekoppeld aan eigenaar en wijze van gebruik. Bij de afhandeling van de aanvraag voor dierpremie wordt in eerste instantie uitgegaan van de gegevens die de aanvrager opgeeft. Als het systeem voor een bepaald perceel echter een afwijkende omvang aangeeft, of de code die de aanvrager heeft ingevuld niet kan leiden tot honorering van de aanvraag, wordt uitgegaan van de betrouwbaarheid en de integriteit van het systeem. Automatische berekeningen, foutcodes, omzettingen worden blindelings gevolgd.

De juristen twijfelen over de te volgen weg:

“Wat te doen wanneer op een aanvraag aangegeven percelen in oppervlakte afwijken van PIPO-gegevens? Dient de aanvraag dan op basis van PIPO-gegevens beoordeeld te worden of krijgt de aanvrager nog de gelegenheid aan te tonen dat de bij de aanvraag gevoegde gegevens juist zijn? Dat laatste is op grond van art. 4:7 Awb wel de hoofdregel, maar op grond van art. 4:12 Awb kan bij subsidieregelingen hiervan worden afgezien als eventuele fouten in bezwaar geheel ongedaan kunnen worden gemaakt. De afweging zou moeten zijn: welke werklast is het grootst? Bij alle afwijkingen van PIPO aanvragers later reageren? Of een toename van het aantal bezwaarschriften (inclusief de advisering door uitvoerende teams)? Met andere woorden: welk aantal bezwaarschriften wordt voorkomen als aanvragers in de gelegenheid gesteld worden om voor de beslissing op afwijkingen van PIPO te reageren?” (Verslag JZ-Laser bezwaarschriften, 15 februari 1996)

Er bestaat bij de juristen een voorkeur voor de afhandeling in primaire besluitvorming. Dit is juridisch gezien de koninklijke weg. Met deze oplossing wordt bovendien voorkomen dat regelingsdeskundigen massaal ingeschakeld moeten worden voor de (relatief arbeidsintensieve en dure) advisering in bezwaar. De juristen willen dergelijke zaken ook niet toelaten tot de bezwaarprocedure. De kwaliteit van de advisering laat volgens hen te wensen over. De regelingsdeskundigen hebben veel begeleiding nodig, waardoor de advisering eigenlijk een wassen neus wordt en er bovendien de neiging ontstaat ook in primaire procedures bijstand te verlenen. Hierdoor komt de onafhankelijke beoordeling van bezwaarschriften in gevaar (Verslag JZ-Laser bezwaarschriften 21 maart 1996).

Het management van zijn kant heeft weinig op met kostbare juridische hoogstandjes die weinig opleveren. Het wil zo weinig mogelijk wijziging in en beïnvloeding van de uitvoerende teams en van de systemen, in afwachting van een algehele systeemoplossing. Als de directie Juridische zaken bijvoorbeeld klaagt over de lay-out en leesbaarheid van de systeembrieven, is het antwoord van het RMT dat het hier om een onoplosbaar probleem gaat.

“Aanpassingen kunnen slechts handmatig en ad-hoc – lees bij uitzondering – plaatsvinden.

Binnen de huidige systeemomgeving is geen plaats voor systematische controle. Structurele oplossingen moeten wachten” (RMT, 20 maart 1996).

De bestaande systemen kunnen alle handmatig opgestarte applicaties – een gevolg van de onmogelijkheid om de juridische finesses af te handelen binnen ABS/AAS – maar nauwelijks aan (RMT, 22 april 1996). LASER ontvangt grote aantallen mutatieformulieren (reactie op vermeend foutieve BRS-registratieberichten) en puntenbrieven (reactie op vermeend foutieve PIPO-berichten). Als eind juni 1996 bovendien een verandering wordt doorgevoerd in de juridische richtlijnen voor afhandeling van bijzondere beslissingen waarin sprake is van samenloop van regelingen, treedt het management met zijn ergernis naar buiten.

“Al enige tijd is men in team 3 bezig met bijzondere beslissingen (...) Net nu de klus bijna geklaard is, komen er berichten (...) die in tegenspraak zijn met de genomen beslissingen. Dit zou inhouden dat de bijzondere beslissingen teruggedraaid moeten worden. Op jaarbasis is hiermee een halfte. verloren gegaan.” (RMT, 19 juni 1996).

5.5 Onregelmatigheden

In de strijd tussen juridische zorgvuldigheid en organisatorische haalbaarheid neemt het functioneren van de systemen, en de waardering daarvan, een centrale plaats in. De juristen worden niet moe te wijzen op de beperkingen van de registratie- en applicatiesystemen, en op het belang van duurzame oplossingen voor de handmatige processen als opleiding, training, en meer individuele handmatige beoordeling door de uitvoerders. Het management erkent dat de vele handmatige processen afbreuk doen aan de kwaliteit van het werkproces, maar propageert als oplossing juist verdere automatisering.

Als in juli 1996 blijkt dat het Bedrijfsregistratiesysteem (BRS) vervuild is, ontstaat er discussie over de gewenste inrichting van de productieprocessen. Het BRS is een centraal systeem; in alle processen wordt gebruikgemaakt van BRS-data om samenloop met andere regelingen te controleren. Over de oorzaken van de vervuiling verschillen de meningen. Velen wijten het aan de invoering van een nieuwe landbouwtellingsmethodiek, veelomvattender dan voorheen, die meer data oplevert, maar ook meer “harde en zachte fouten” die moeilijk te herstellen zijn (RMT, 19 juni 1996).

Opmerkelijk is dat de discussie zich verplaatst naar de betekenis van begrippen als ‘onregelmatig’, ‘inconsistent’ en de samenhang tussen handmatige en automatische processen. Als reactie op de voortdurende problemen met PIPO en BRS wordt de interne controle op de wijze waarop medewerkers omgaan met de systemen versterkt. Het managementteam huurt een dienstcontroller in. Tegelijkertijd worden nieuwe controleprocedures ontworpen (RMT, 17 juli 1996).

Al snel stuit men op de fundamentele vaagheid die juridische regelingen (zie onder meer Klap 1997) bevatten en de onmogelijkheid om deze in systemen volledig af te dekken. Zo constateert het managementteam onder meer:

“In het Controle Plan Fysieke Controle blijkt de omschrijving aangaande de ‘onregelmatigheidsmelding’ niet juist te zijn. Iets blijkt minder snel ‘onregelmatig’ dan te zijn aangegeven.”
(RMT, 17 juli 1996)

De fysieke AID-controles zijn veelal gebaseerd op afwijkingen tussen datasets. Een rund is bijvoorbeeld verkocht en aangemeld, terwijl de oorspronkelijke eigenaar het desbetreffende rund niet heeft afgemeld. Door een uitgekiend netwerk van administratieve, automatische controles en koppelingen tussen gegevenssystemen speurt LASER naar onregelmatigheden. Die kunnen indicaties zijn dat sprake is van niet-naleving. Niet de praktijk is hier de oorzaak van problemen, maar het onvermogen van systemen om die praktijk in alle detail weer te geven. Zo hebben veel veehandelaren de gewoonte om al voor aankoop van een rund dat rund aan te melden, op datum. Zo wordt een mogelijke sanctie op te late af- en aanmelding ontlopen. Als de verkoop onverhoopt niet doorgaat, kan de melding niet ongedaan gemaakt worden. Het is alleen mogelijk om een nieuwe melding te doen. Dergelijke nieuwe meldingen, volgend op een verkoop, worden al snel als ‘risicovol’ aangemerkt in termen van handhaving van de premievoorwaarden. Ze komen daarmee bij voorrang in aanmerking voor een fysieke controle.

Procedures versus collegialiteit

De ontwikkeling van systemen en de grote investering in de testtrajecten hebben voorrang. Daardoor blijft versterking van de administratieve teams uit. De werkdruk loopt op en de onvrede in de uitvoerende teams groeit. Het verblijf van de twee voor OMNIBUS beschikbaar gestelde testers wordt in juli 1996 met een maand verlengd. Steeds meer moest opgelost worden binnen de teams. Vanuit de automatiseringsafdeling wordt niet langer ondersteuning geboden bij de ontwikkeling van handmatige applicaties, omdat deze afdeling het razend druk heeft met de grote nieuwe systemen (RMT, 21 augustus 1996). De uitvoerders vragen aandacht voor het belang van hun eigenlijke werkzaamheden. Het management antwoordt met een pleidooi voor flexibiliteit en wijst op de allround inzetbaarheid van medewerkers in alle trajecten, inclusief klantencontact en testen.

Eind juli 1996 vindt in het kader van een cultuuronderzoek een ronde gesprekken plaats tussen management en uitvoering:

“Gesproken is over de doelgerichtheid bij LASER-Oost naar aanleiding van de cultuuranalyse. De volgende conclusies worden getrokken:

- Wanneer de leidinggevenden het hebben over; ‘flexibiliteit’, ervaart het uitvoerende personeel het vaak als ‘ad hoc’ en ‘hap snap’. Hierbij de opmerking dat velen het als onplezierig ervaren dat ze niet een bepaalde taak kunnen afronden, maar van de ene taak op de andere worden ingezet. Het blijkt echter doorgaans niet anders te kunnen, daar andere taken ook moeten worden verricht.*
- Hoewel bij een aantal medewerkers het idee leeft dat uitzendkrachten te makkelijk / te snel worden ingezet, realiseert een ieder zich dat het ‘lostrekken van een blik uitzendkrachten’ niet altijd wenselijk is.*
- Het schijnt dat werkzaamheden ten behoeve van klantencontact en het testen in minder mate als regulier werk wordt ervaren, hoewel het onderdeel uitmaakt van het (...) [takenpakket].*

- *Een goede communicatie blijkt elke keer weer van groot belang te zijn...*
- *Tijdens de management-vergadering van 7 augustus zal gesproken worden over ‘kostenbewustzijn’ “ (RMT, 24 juli 1996).*

Het management ziet geen mogelijkheid om de werkdruk te verlichten en wenst zelfs de inzet van tijdelijke krachten te beperken. Daarbij is voor iedereen de opdracht zich te bezinnen op zijn eigenlijke taak en de onderlinge samenwerking, in het verlengde van de systemen. De procedures zijn leidend:

“Het RMT stelt zich de vraag in hoeverre het evenwicht tussen procedures versus collegialiteit/hart voor de zaak bestaat. Wanneer worden uitzonderingen gemaakt? Of is afspraak echt afspraak? Vooralsnog wordt ervan uitgegaan dat een ieder zich houdt aan de procedures, ook al is dit vervelend” (RMT, 24 juli 1996).

Het management richt zich in het verlengde van deze conclusie op twee punten: de instructies en de doorwerking daarvan in de organisatie. De instructies zijn volgens het management niet altijd even helder en voor verbetering vatbaar (RMT, 31 juli 1997). De kritiek richt zich op de ontwikkelaars:

“Naar aanleiding van dit verslag wordt besproken dat er aan de kwaliteit van de producten in het algemeen wel eens wat schort. Uitvoeringsinstructies en systemen blijken hierin ook niet altijd helder te zijn” (RMT, 7 augustus 1996).

Ten aanzien van het tweede punt, de doorwerking van en sturing op instructies, steekt het management hand in eigen boezem:

“Er wordt gemeld dat testers en uitvoeringsteam het gevoel hebben dat hun opmerkingen niet altijd serieus worden genomen. Als reactie is gezegd dat het management mede verantwoordelijk is voor het oppakken van signalen en dat ze ook daarop moeten aansturen. Verder wordt opgemerkt dat signalen wel degelijk worden opgepakt, ook al blijkt dit niet altijd direct uit acties” (RMT, 7 augustus 1996).

De uitvoerders staan niet alleen:

“De juridische afdeling heeft haar zorgen uitgesproken over de kwaliteit van de afhandeling van aanvragen. Er worden toch nog wel wat veel fouten gemaakt, bijvoorbeeld in berekeningen en in uitvoering van beslissingen op bezwaarschriften. De kwaliteit van ons werk is hierdoor onder de maat. Verder dienen fouten niet alleen te worden geconstateerd, maar dient er ook actie op te worden ondernomen. MT-leden zullen hierop worden aangesproken door medewerkers van de juridische afdeling” (RMT, 21 augustus 1996).

Signalen oppakken, actie ondernemen en aansturen wordt in de daarop volgende maanden in praktijk gebracht. Met de uitvoerders van de teams 2 en 3 wordt gesproken over de bemanning en ondersteuning van klantencontact (RMT, 11 september 1996). De kwaliteit van de systeemontwerpen en het testen wordt aangepakt, zowel bij de ontwikkelaars als bij de uitvoerders. Daarbij staat voorop dat de automatiseringsafdeling zoveel mogelijk met rust gelaten moet worden als het gaat om aanpassingen van de systemen. Als er iets moet veranderen, dan moet dat maar handmatig, is de boodschap:

“De afdeling Informatie en Automatisering heeft zijn twijfel uitgesproken over een goede gang van zaken aangaande het testgebeuren. In het laatste kwartaal zijn door I&A 1056 distributies verricht. (...) Er wordt een inventarisatie gemaakt van zaken die van de afdeling I&A worden verlangd en de daarmee gepaard gaande problemen, zodat het productieproces zo min mogelijk wordt vertraagd” (RMT, 20 november 1996).

Nieuwe interpretaties

Het management volgt een duidelijke lijn: meer automatische afhandeling, minder handmatige bewerking. Minder eigen beoordeling, minder uitzonderingen en meer volgen van instructies. De regiomanagers komen hiermee in botsing met zowel de juristen als de veelkleurige werkelijkheid. Die laat zich niet vangen in instructies. De aanleiding is een discussie over het intrekken van premierechten, vooral de wens van de juristen om van geval tot geval te beoordelen of dat in redelijkheid kan. Het management verzet zich fel:

“Er is een nota geschreven (...) waaruit een andere interpretatie van de regeling blijkt. Deze nota moet leiden tot een gewijzigde, eenduidige uitvoeringsinstructie. Er wordt momenteel namelijk geen uniforme gedragslijn gehanteerd wat betreft het intrekken van premierechten [betreft constateren ‘overtreding’ en ‘misleiding’]. Volgens de nieuwe regelgeving kunnen premierechten worden behouden. Deze instructie dient onder de regio’s te worden verspreid. Er zal een brief naar de directie JZ worden gestuurd waaruit blijkt dat hun denkwijze inzake het behoud van premierechten niet synchroon loopt met de realiteit. De door de Directie JZ beschreven procedure levert de regio’s extra veel werk op” (RMT, 20 november 1996).

De juristen houden voet bij stuk:

“Bij de vraag of premierechten ooit moeten vervallen wegens niet benutten is in overleg tussen DL, JZ en Laser besloten om geen gebruik te maken van een interpretatieve nota waaruit blijkt dat premierechten niet hoeven te vervallen als de dieren in het voorgaand jaar daadwerkelijk zijn aangehouden. Deze lijn valt bij de rechter niet vol te houden” (Verslag JZ-Laser bezwaarschriften, 7 november 1996).

Het gaat in dit geval om een interpretatieve nota van de Europese Commissie, waarin toegelicht wordt hoe omgegaan moet worden met het intrekken van premierechten. Van geval tot geval moet onderzocht worden of, ondanks overtreding van de procedurele voorschriften, de desbetreffende dieren materieel wel zijn aangehouden. Is dat het geval, dan mag LASER de bevoegdheid om premierechten niet gebruiken. Dergelijk gebruik dient immers niet het doel waarvoor die bevoegdheid in het leven is geroepen: het tegengaan van niet gebruiken van premierechten. Uiteindelijk buigt het management het hoofd:

“Naar aanleiding van de vergadering van gisteren, waar we onder meer de vervallen verklaringen van premierechten voor zoogkoeien bespraken (900 gevallen in Noord) (...) Verhitte discussie was het gevolg. Het MacSharry dierlijk overleg had ‘besloten’ om geen gevolg te geven aan interpretatienota 51. In vrijwel geen geval is sprake van zulke bijzondere omstandigheden dat zou moeten worden afgezien van het vervallen van rechten. Onze vergadering was het daar niet mee eens. H. zou opnieuw terug moeten naar het MacSharry overleg. H. heeft contact gehad met Directie Landbouw e.a. Men gaat toch akkoord met navolging van Interpretatienota

51. Nadere criteria om te bepalen wanneer aannemelijk is gemaakt dat men z'n zoogkoeien of ooien wel heeft aangehouden volgen nog" (telefoonnotitie AW, 8 november 1996).

De weerbarstige realiteit

De werkelijkheid blijkt weerbarstiger dan de systemen aan kunnen. Vijf punten zijn te onderscheiden:

- het afhandelen van droogsteunaanvragen;
- perceelregistratie;
- de berekening van het voederareaal;
- het 'gebruik' van percelen;
- 'verplaatsingen'.

Bij droogsteun gaat het om samenloop van de akkerbouwsteunregeling en de dierlijke EG-regelingen. Veel boeren hebben grasland dat zij gebruiken om hooi te telen voor hun dieren. Nu kan voor dergelijke percelen gewassteun worden aangevraagd; het gras moet dan wel daadwerkelijk gedroogd zijn. Of dat het geval is, en wat de uiteindelijke opbrengst van een perceel is, hangt onder meer af van het weer. Veel boeren hebben bovendien niet in de gaten dat het in feite om twee verschillende regelingen gaat: of je geeft het perceel op voor gewassteun, of je gebruikt het als voederareaal in een steunaanvraag voor je dierlijke premieaanvraag. In eerste instantie besluit het management de aanvragen terzijde te leggen (RMT, 17 april 1996). Aangezien vanuit Brussel wordt aangedrongen op strikte controle, wordt vervolgens een harde lijn getrokken. De juristen betwijfelen of dat wel mogelijk is:

"Bij een aanvraag voederareaal kunnen geen grootvee-eenheden worden toegekend als het betreffende perceel is aangemeld voor een door het hoofdproductschap akkerbouw uit te voeren grasdroogregeling. Dit geldt ook als achteraf blijkt dat het gras van het betreffende perceel niet wordt gedroogd. In het verleden werd hier soepel mee omgegaan; nu wordt de harde lijn gehanteerd. De vraag is wat de rechter hiervan zal vinden" (Overleg JZ-LASER bezwaarschriften, 30 mei 1996).

Uiteindelijk wint de zachte lijn:

"Noord meldt nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot de samenloop akkerbouwsteun en grasdrogerij. Was op grond van de tekst van de verordening besloten tot de harde lijn (...), nu is wegens toezeggingen aan hoofdproductschap akkerbouw en het bedrijfsleven weer teruggekeerd naar de zachte lijn. Een en ander in overleg met juridische zaken en directie landbouw. Er komt een nieuwe uitvoeringsinstructie uit Noord (...) Tevens is besloten tot een generieke heroverweging. Dat betekent dat er nieuwe primaire beslissingen komen, die worden getekend door de teammanager. Eventueel ingediende bezwaarschriften zijn dan niet-ontvankelijk bij gebrek aan belang (tenzij de aanvraag niet geheel wordt toegewezen)" (Overleg JZ-LASER bezwaarschriften, 26 juni 1996).

Dit is een dure oplossing. De juristen geven aan dat bezwaarschriften een volledige beoordeling verdienen, en niet slechts een tegemoetkomende beschikking. De beslissingen moeten in relatief dure en arbeidsintensieve bezwaarprocedures genomen worden die langs het juridische team lopen:

“De heroverweging inzake de grasdrogerijgevallen brengt niet automatisch de niet-ontvankelijkheid wegens gebrek aan belang van reeds ingediende bezwaarschriften met zich mee. Op grond van art. 6:18 en 6:19 Awb heeft een ingediend bezwaarschrift ook betrekking op het besluit tot heroverweging tenzij bij de heroverweging volledig aan het bezwaar tegemoet wordt gekomen (...) Dat bij de heroverweging de in bezwaar aangevoerde argumenten gepareerd zijn en geen andere argumenten aan het bezwaar ten grondslag zijn gelegd, doet hieraan niets af (...) Afgesproken wordt om waar een beslissing op bezwaar op grond van het bovenstaande nodig blijft, de heroverweging zoveel mogelijk op te nemen in de beslissing op bezwaar” (Overleg JZ-LASER bezwaarschriften, 22 augustus 1996).

Het regionaal managementteam probeert de daarmee gepaard gaande kosten te verhalen op de regio Noord, verantwoordelijk voor de akkerbouwregeling:

“Voor de uitvoering van de extra werkzaamheden zal aan (...) regio Noord (akkerbouw) worden verzocht extra middelen te leveren. Deze werkzaamheden zijn niet opgenomen in het jaarplan 1996. Ze dienen in 1996 te worden uitgevoerd” (RMT, 16 oktober 1996).

Perceelregistratie

De problemen rond de droogsteun hangen deels samen met de perceelregistratie. De perceelregistratie valt onder verantwoordelijkheid van de regio Zuid-Oost, maar de belangrijkste afnemer – en regelingsbeheerder – is de regio Noord, die de akkerbouwregelingen verzorgt. PIPO heeft de databeheers- en verwerkingscapaciteit van LASER danig vergroot, en is een centraal element in veel regelingen, ook de dierlijke EG-premieregeling. Het belang van PIPO wordt alleen maar groter:

“Een goede voortgang van het PIPO-traject heeft hoge prioriteit. Er zullen meer regelingen aan het PIPO-systeem worden gekoppeld” (RMT, 27 november 1996).

Het managementteam besluit naar aanleiding van het grote aantal puntenbrieven in juni 1996 aanvragers in staat te stellen afwijkende perceelsoppervlakten op te geven, maar er voor het overige van uit te gaan dat de registratiesystemen kloppen. Er wordt alleen nader onderzoek gedaan als de aanvrager reageert. Blijft reactie uit, dan neemt LASER aan dat de aanvrager akkoord is, zelfs als later blijkt dat bezwaren in soortgelijke gevallen wel gegrond zijn. Een structurele oplossing is niet voor handen, afgezien van vervroegen van de perceelscontrole om de omvang van de problematiek eerder in beeld te krijgen. Het management meldt daarom in november 1996:

“Er worden veel bezwaarbrieven verwacht naar aanleiding van de akkerbouwbriefen. Om het aantal bezwaarprocedures te beperken wordt gesproken over de mogelijkheid om een passage in een brief op te nemen of een aparte brief te versturen waarin aangegeven wordt dat men voor nadere informatie contact kan opnemen met klantencontact en dus niet meteen een bezwaarschrift hoeft in te dienen” (RMT, 20 november 1996).

Het regionaal managementteam volgt een harde lijn in dezen. Bij afwijkingen wordt in beginsel uitgegaan van opzettelijke misleiding en onmiddellijk gesanctioneerd. De regeling gaat immers uit van het begrip perceelsoppervlakte zoals gedefinieerd in de topografische kaarten. Bezwaren zijn dan gericht tegen de regeling. De uitvoering, weet men, is echter niet waterdicht.

In de eerste plaats blijft de topografische dienst nieuwe kaarten uitbrengen, die niet altijd onmiddellijk ingevoerd kunnen worden. Er zijn daardoor verschillende kaarten in omloop. Als percelen gesplitst zijn, of juist samengevoegd, wordt het door PIPO niet als zodanig herkend en is er dus een foutmelding, terwijl wel een juiste kaart gebruikt is.

Het tweede probleem is van natuurlijke aard. Door erosie en bewerking ondergaan percelen veranderingen, ook in omvang. Vele kleine veranderingen kunnen bij elkaar majeuze wijzigingen opleveren. PIPO is echter de maatstaf, tenzij de aanvrager bewijst dat de werkelijkheid anders is. Dit kan aanzienlijke kosten met zich meebrengen voor de aanvrager, en lastige vragen voor LASER:

“Bij een ingediend bezwaarschrift wordt de met PIPO vastgestelde oppervlakte bestreden met een [extern] rapport. Tevens worden de [externe] kosten gedeclareerd. Wat te doen. Eerst dient vastgesteld te worden dat de meting van PIPO niet correct is. Uit Noord zal een richtlijn moeten komen voor de vraag hoe vastgesteld kan worden of van PIPO kan worden uitgegaan, of dat een meting van de AID hiervoor in de plaats kan treden en wat te doen als de AID-meting van PIPO afwijkt. De vraag van schadevergoeding is pas aan de orde als het bezwaar gegrond wordt verklaard (...)” (Overleg JZ-LASER bezwaarschriften, 26 augustus 1996).

De eerdere suggestie om een voorlopige melding voederareaal te versturen wordt overgenomen, maar deze biedt voor het lopende jaar geen soelaas. In december blijkt het probleem inderdaad groot te zijn:

“Bij de akkerbouwregeling bestaat in een groot aantal gevallen een afwijking tussen de bij de aanvraag opgegeven oppervlakte en de in PIPO geconstateerde oppervlakte. Strikte toepassing van de verordening brengt in een aantal gevallen sancties met zich mee. Dat betekent ook een groot aantal bezwaarschriften. Volgend jaar zal dat minder zijn omdat vooraf de geregistreerde oppervlakte aan de producenten wordt meegedeeld. Een afwijking zal dan in navolging van de Europese Commissie als een kennelijke vergissing worden aangemerkt, zodat geen sanctie behoeft te volgen. M. zal binnen Juridische zaken nagaan of ruimte is voor een minder strikte toepassing” (Overleg JZ-LASER bezwaarschriften, 5 december 1996).

Deze afspraak heeft tot gevolg dat sancties achterwege blijven:

“Toepassing sancties: de interventie van M. heeft geleid tot een notitie van Juridische zaken waarin wordt aangegeven dat geen sanctie wordt toegepast bij aanvragers die in hun reactie op de mededeling dat hun opgave afwijkt van PIPO-gegevens de juistheid van de PIPO-gegevens hebben erkend” (Verslag overleg JZ-LASER bezwaarschriften, 16 januari 1997).

Let wel: de juistheid van de PIPO-gegevens wordt niet betwist. Er is echter alle reden te twifelen aan de juistheid, waarmee ook de schadevergoedingsvraag beantwoord wordt:

“Juridische zaken heeft een verzoek om schadevergoeding toegewezen omdat iemand fl 2000,- kosten had gemaakt om aan te tonen dat de PIPO-gegevens niet klopten. Als een dergelijk verzoek in de bezwaarprocedure wordt gedaan, moet LASER het verzoek zelf afdoen” (ibid.)

Het management erkent dat PIPO niet heilig is. Ze geeft met gemak toe dat veel van de bezwaarschriften zonder al te veel moeite, op basis van de door de indieners aangedragen

gegevens, kunnen worden afgehandeld door een snelle primaire beslissing (RMT, 8 januari 1997). Men gaat er met andere woorden van uit dat deze beslissingen geheel tegemoet komen aan de bezwaren, waarmee het belang aan het bezwaar komt te ontvallen. Medio januari 1997 dringt het tot de ontwikkelaars door dat de kaarten niet overeenkomen met het systeem:

“Omdat het PIPO-systeem moet worden aangepast op de nieuwe kaarten kunnen aanvragen voor ooiën niet ingevoerd worden” (RMT, 15 januari 1997).

Dan pas blijkt hoe inflexibel en weinig toegesneden op mogelijke afwijkingen het systeem is. Er is bij het testen niet gedacht aan de mogelijkheid dat de koppeling tussen percelen en oppervlaktes niet zou corresponderen:

“Het inlezen van de PIPO-kaarten verloopt niet perfect en gaat extra tijd kosten. De test-database geeft problemen. Dit heeft gevolgen voor team 1 (O&B testen) en de uitvoerende teams” (RMT, 26 maart 1997).

Ook de integriteit van de opgeslagen gegevens blijkt matig. De eerste die een perceel claimt, wordt automatisch gezien als de rechtmatige eigenaar. Afwijkingen van deze regel – omkleed met eigendomspapieren – worden pas in bezwaar gehonoreerd. De koppeling tussen het kadaster en PIPO werkt op dit punt niet.

Voederareaal

Het probleem met PIPO is niet zuiver een probleem van spanning tussen technische en juridische realiteit; er is ook sprake van organisatorische problemen. Bij het ontwerpen van het deelproces berekening voederareaal dragen drie verschillende regio's verantwoordelijkheid:

- de regio Zuid-Oost, voor wat betreft het ontwerp en beheer van PIPO;
- de regio Noord voor wat betreft de koppeling met gewascodes, om percelen als voederareaal te bestempelen;
- de regio Oost, om de benutting van het voederareaal te relateren aan de dierlijke EG-premies door koppeling aan de veebezetting.

Fouten in de berekening van het veebezettingsgetal kunnen dus in drie verschillende deelprocessen ontstaan; daarvan is PIPO al aan de orde geweest.

Bij de gewassteun speelt het probleem van de codering. Boeren geven op topografische kaarten door het toekennen van gewascodes aan hoe zij door hen aangemelde percelen gaan benutten. In eerste instantie lijkt er weinig aan de hand zijn. Eind juni 1996 wordt gemeld:

“De MacSharry akkerbouw loopt goed. Aan de AID is een aantal vragen voorgelegd ter controle van de bij ons bekende oppervlakten” (RMT, 26 juni 1996).

In augustus van datzelfde jaar blijkt een grotere inzet nodig voor de nieuwe automatische controle op voederareaal en veebezetting. De koppeling van PIPO en de steunaanvraagformulieren inzake gewassteun is gevoeliger voor fouten dan van tevoren was geschat. Naast PIPO is er ook bij de formulieren sprake van uitvoeringsproblemen. Veel aanvragers vul-

len de formulieren ‘foutief’ in. Het aantal bezwaren dat in december wordt ingediend is enorm. Over de oorzaak wordt verschillend gedacht:

“Het grote aantal bezwaarschriften akkerbouw in Oost zorgt voor administratieve problemen. Een verklaring van de oorzaak ontbreekt nog. Het kan zijn dat andere regio’s nog volgen, het is ook mogelijk dat in andere regio’s vaker met de aanvrager contact is gezocht als het dossier onduidelijk was” (Overleg JZ-LASER bezwaarschriften, 16 januari 1997).

Een voorlopige oplossing wordt gezocht in een verdere integratie van het team bezwaarschriften in de uitvoerende teams:

“Het probleem wordt, gelet op de grote aantallen, opgelost door in kennelijk gegronde gevallen een nieuwe primaire beslissing van de teammanager te verzenden. Aangezien dan volledig aan het bezwaar tegemoet is gekomen, bestaat geen belang meer bij behandeling van het bezwaar. Nieuwe primaire beslissingen worden door de afdeling bezwaarschriften gecontroleerd” (ibid.).

Een maand later is de oorzaak wel duidelijk:

“Bij de akkerbouwregeling heeft een aantal aanvragers beoogd akkerbouwsteun aan te vragen maar heeft op het aanvraagformulier de rubriek voor voederareaal aangekruist. Deze groep ontving een beschikking waarin voederareaal werd toegekend. Betrokkenen ontdekten dit pas bij het uitblijven van de betaling. Op dat moment was de bezwaartermijn in een groot aantal gevallen reeds verstreken. Ingediende bezwaren dienen bij een onverschoonbare termijnoverschrijding niet-ontvankelijk te worden verklaard. Bij een overduidelijke vergissing van de aanvrager (bijvoorbeeld als een aanvrager in de afgelopen jaren altijd akkerbouwsteun heeft aangevraagd en geen dieren heeft) kan het team uitvoering ambtshalve een nieuwe beslissing nemen. Juridische zaken heeft hiertoe een notitie opgesteld. De teams in de regio dienen hiertoe geïnstrueerd te worden door Ontwikkeling en Beheer Noord en niet door de afdelingen bezwaarschriften uit de regio” (Verslag Overleg JZ-LASER bezwaarschriften, 21 februari 1997).

Een deeloplossing is het verhelderen van de status van de puntenbrief, de brief waarin mensen kunnen lezen welke percelen met welke grootte en hoeveel grootvee-eenheden geregistreerd staan. Om de problemen van 1996 in 1997 te voorkomen, wil het management de systemen aanpassen. De regeling Melding Veebezetting wordt gesplitst in de Melding voorlopige veebezetting, een beschikking waartegen mensen in bezwaar kunnen gaan, en de Definitieve melding veebezetting. Deze systeemoplossing is vooral bedoeld om de problemen met de PIPO-puntenbrieven voor te zijn. Voortaan is de puntenbrief een beschikking, met een heldere status, waardoor LASER ervan uit mag gaan dat als mensen niet reageren, ze ook daadwerkelijk akkoord gaan met de geregistreerde (PIPO-) gegevens:

“De notitie ‘Discussie Melding veebezetting verkoopseizoen 1997’ is in het RMT besproken. De notitie is ingegeven in verband met de problemen die tijdens het verkoopseizoen van 1996 zijn ontstaan bij de behandeling van aanvragen in de dierlijke sector. Deze waren het gevolg van de lange doorlooptijd van de regeling VOE96. Teneinde in verkoopseizoen 1997 deze problemen te voorkomen is het wenselijk de systematiek aan te passen. Deze notitie geeft aan hoe dit te

realiseren is. Het voorstel is akkoord te gaan met het ontwikkelen van een regeling VE97V (Voorlopige melding Veebezetting) en een regeling VE97D (Definitieve Melding VEEbezetting). Noord gaat akkoord met de overheveling van formatie-uren ten behoeve van het ontwikkelen en testen van de regelingen in Oost. Verder (...) moet er informatie naar de Beleidsdirectie ten aanzien van het overhevelen van de ontwikkelingskosten van 'Aanvraag oppervlakten' naar 'Stierenregeling'. Met de aanpassing van de systeemregeling 'Melding Veebezetting' kan waarschijnlijk een efficiëntie worden bereikt van 25%" (RMT, 3 februari 1997).

Het probleem van foutief ingevulde steunaanvragen blijft echter bestaan. De oplossing die wordt gesuggereerd is ingrijpend. Er dient bij afwijzingen te worden nagegaan of er sprake is van een overduidelijke vergissing, maar hoe doe je dat als uitvoerder? De handelingsvrijheid die hiermee voor uitvoerders in het leven wordt geroepen, moet gecontroleerd worden, maar hoe? De inzet van het team juristen wordt afgewezen – dat is hiervoor niet in het leven geroepen. Hoe het gebruik van de vrijheid wel gecontroleerd wordt, blijft vooralsnog onduidelijk. In beginsel zijn alle afwijzingen op grond van onvoldoende voederareaal bijzondere beslissingen en vergen individuele afweging, iets dat het team niet aankan. De regiomanager ziet de problemen opdoemen:

"Er is een drietal bezwaarschriften van de stieren op proef naar team 2 gegaan in verband met aanpassing voederareaal. Daarna wordt er in overleg met het O&B-team bekeken of een bijzondere beslissing in de veebezetting noodzakelijk is. Dit zal dan ook verder worden overlegd met regio Noord. Naar aanleiding hiervan meldt [de regiomanager] (...) dat het niet via bijzondere beslissingen op te lossen is en dat er opnieuw rond de tafel moet worden gezeten om te zoeken naar een oplossing" (RMT, 16 mei 1997).

Het vraagstuk van de 'kennelijke' of 'manifeste' fout zal de agenda blijven domineren.

Beheer van percelen: mondelinge pacht en andere problemen

Ook bij de definitie van 'beheer' blijkt de praktijk weerbarstig. In het juristenoverleg ligt een case voor. Een boer die om niet met zijn vee de gronden van natuurorganisaties onderhoudt vraagt premie aan. De juristen discussiëren over de betekenis van het woord 'beheer' tegen de achtergrond van de Europese verordening. Volgens de Nederlandse regeling mogen alleen percelen waarvoor een eigendomscertificaat, een pachtcontract of een erfpachtrecht bij de grondkamer is goedgekeurd (let wel: dus niet ontvangen) worden opgegeven (zie paragraaf 7.4). In de verordening wordt echter gesproken van 'beheer'. De Nederlandse regeling en uitvoeringspraktijk geven daaraan een restrictieve invulling.

Het probleem is dat de verordening rechtstreekse werking heeft, en dat bij strijd de Nederlandse regeling niet-verbindend is:

"M. geeft aan dat het College van Beroep voor het Bedrijfsleven in MacSharry-zaken zeer kritisch is. Zo zal gehuurde grond door ons tot het landbouwbedrijf moeten worden gerekend. De vereiste in de regeling dat sprake moet zijn van pacht of eigendom is een te strikte uitleg van het begrip beheer in de verordening" (Overleg JZ-LASER bezwaarschriften, 17 april 1997).

Bij overeenkomsten van beweiding (om niet) van natuurterreinen bijvoorbeeld is volgens de geldende lijn geen sprake van pacht. Op grond van de strikte uitspraken van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven komen de juristen dan ook tot een ruimte interpretatie van het begrip ‘beheer’:

“Wat kan worden geaccepteerd als bewijs voor beheer, niet zijnde pacht? In beginsel is al het bewijs goed. De kwaliteit van het bewijs moet worden gewogen. Eventueel overleg met de beheerregio” (Verslag JZ-Laser bezwaarschriften, 17 juni 1997).

Verplaatsing

Het laatste terrein waarop blijkt hoe lastig de realiteit is vast te leggen in geautomatiseerde systemen is de verplaatsing van dieren. Om aan- en verkoop te kunnen controleren, beschikt LASER over het Identificatie- en Registratiesysteem (I&R), dat beheerd wordt door de Stichting Gezondheidszorg Dieren. Melding van mutaties geschiedt telefonisch, onder vermelding van eigen bedrijfsregistratienummers en levensnummers van de desbetreffende dieren. Nu zijn natuurlijk beveiligingen ingebouwd. Alleen combinaties van bedrijfsregistratie- en levensnummers die overeenstemmen met al geregistreerde gegevens, worden geaccepteerd. Het aantal miscommunicaties is echter legio. In beginsel is dit bekend. Het management weet van de beperkingen van I&R, en vraagt zich bijvoorbeeld eind december 1996 af:

“De relatie Laser en SGD met betrekking tot de I&R-applicatie moet in beeld worden gebracht. Willen we deze koppeling?” (RMT, 11 december 1996)

De juristen zetten vraagtekens bij een online verbinding met de I&R-applicatie. Zij beschikken over indicaties uit bezwaarschriftprocedures dat het systeem onbetrouwbaar is. Zo wordt gediscussieerd over verificatie:

“Wat te doen bij een foutieve melding van een afvoering in het I&R-systeem? Afgaan op feitenonderzoek, in dit geval nagaan bij de beheerder van het I&R-systeem” (Verslag JZ-Laser bezwaarschriften, 21 augustus 1996).

Later blijkt hoe groot het probleem van verificatie is:

“Uit de eerste uitspraak van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven blijkt dat het I&R-systeem niet heilig is, doch slechts een feitelijk vermoeden oplevert over het exacte tijdstip waarop de dieren het bedrijf verlaten. Dit feitelijk vermoeden moet worden aangepast indien door de producent aannemelijk gemaakte of anderszins gebleken feiten daartoe dwingen. LNV had het bezwaar ongegrond verklaard omdat niet onomstotelijk was gebleken dat het I&R-systeem onjuist was. Daarmee waren de verklaringen en bewijsstukken van de producent door LNV onvoldoende onderzocht, ondanks het feit dat een hoorzitting was gehouden” (Overleg JZ-LASER, 3 oktober 1996).

Een feitelijk vermoeden

De zinsnede ‘feitelijk vermoeden’ werpt LASER terug op de fysieke controles door de Algemene Inspectie Dienst. De samenwerking met de AID verloopt niet soepel. Dat komt door afnemend direct contact. Sinds medio 1996 fungeert LASER daadwerkelijk als opdrachtgever van de Algemene Inspectie Dienst. LASER bepaalt hoeveel controles er

moeten worden uitgevoerd en mag tevens een deel van de dossiers gericht selecteren. Met de fusie is sprake van nieuwe verhoudingen. Inspecteurs en regelingsdeskundigen, het uitvoerend niveau, hebben nauwelijks nog contact. Er is een halfjaarlijks overleg tussen het teamhoofd van de regio en het in de regio opererende AID-onderdeel, maar daar blijft het bij. Over en weer wordt geklaagd over het niet naleven van de afspraken bij aanlevering, uitvoering en rapportage van de fysieke controles (RMT, 22 april 1996). Er is sprake van allerlei problemen.

Bij het selecteren van dossiernummers voor controles maakt het systeem geen onderscheid naar regeling, zodat bij de AID niet duidelijk is wat voor soort dossiers het betreft (RMT, 19 juni 1996). Doordat het aanbieden van de dossiers binnen de dagelijkse werkzaamheden van de uitvoerders geen prioriteit heeft, komt het geregeld voor dat dossiers te laat worden aangeboden. De controles vinden plaats tijdens de aanhoudperiodes; als de dossiers te laat worden aangeboden, is de nalevingsplicht al bijna afgelopen en is controle zinloos (RMT, 26 februari 1997). Ook de juristen constateren problemen op dit punt:

“Bijkomend probleem is dat de AID-controle soms plaatsvindt na de aanhoudperiode of na de oogst, zodat het AID-rapport niet altijd sluitend bewijs bevat” (Overleg JZ-LASER bezwaarschriften, 3 augustus 1996).

De controleurs houden bovendien vaak geen rekening met de herstelperiode van 14 dagen na het toesturen door LASER van een geconstateerd gebrek.

“Half juli hadden 82 oppervlakte-dossiers bij de AID aangeleverd moeten worden voor controle. Dit aantal wordt weer niet gehaald wegens de herstelperiode van 14 dagen. Ook de volgende 50 dossiers, die op 1 augustus aangeleverd moeten worden, kunnen niet tijdig worden verzonden. Gevolg hiervan is dat straks alle dossiers in een kort tijdsbestek ter controle bij de AID zullen worden aangeboden. De AID is hiervan op de hoogte gesteld zodat men bij de planning van de werkzaamheden hiermee rekening kan houden. De AID heeft nog niet gereageerd” (RMT, 30 juli 1997).

Verificatie van ‘vermoedens’ langs de weg van fysieke controle is dus lastig. De enige mogelijkheid die dan nog openstaat, is feitenonderzoek en bijzondere beslissingen door de regelingsdeskundigen, of het centraal stellen van de juridische afdeling als coach en voorbereider van bijzondere beslissingen. Het management wijst de eerste optie af: er komt geen feitenonderzoek, bijzondere beslissingen zijn niet de weg. De juristen wijzen de tweede optie af. Voor een onafhankelijke voorbereiding van de beslissingen op bezwaar is het volgens hen noodzakelijk dat zij niet met huid en haar betrokken zijn bij de primaire besluitvorming. Het doorgeven van signalen dat in de primaire besluitvorming zaken mislopen kan wel; zelf meewerken aan de afhandeling van complexe problemen is een stap te ver. Toch stuurt het management aan op een grotere betrokkenheid van de juristen:

“Er is gesproken over de kwaliteit van de dossiers. Wanneer een medewerker van het team bezwaarschriften aanleiding mocht zien om over deze kwaliteit te spreken, dient hij/zij contact op te nemen met desbetreffende persoon” (RMT, 11 september 1996).

Dit contact verloopt niet altijd even soepel:

“Aangaande de ooiënpremie-aanvraag is een beslissing op bezwaar gekomen waarin door de beoordelende jurist onwenselijk taalgebruik is gehanteerd. Er zijn verwijten gemaakt richting de medewerkers van LASER-Oost terwijl deze volgens de instructie hebben gehandeld. Er zal nader overleg plaatsvinden over hoe hiermee wordt omgegaan. (Intussen is er contact geweest met de betreffende jurist. Deze heeft zijn excuses aangeboden.)” (RMT, 6 november 1996).

Tegelijkertijd probeert het management het gebruik van de bezwaarschriftprocedures af te remmen. Voor de hausse aan gewassteunbezwaren worden aanvragers onderaan een brief verwezen naar klantencontact, waar men zijn gegevens kan neerleggen, zodat – volgens het management – bezwaren kunnen worden vermeden (RMT, 20 november 1996). Men probeert verder met grote intermediairs tot afspraken te komen:

“Naar aanleiding van het verslag wordt gemeld dat J. contact heeft gehad met P. over de mogelijkheden om het aantal bezwaarschriften naar aanleiding van de akkerbouwbriefven te verminderen. Door LASER zal aan S. informatie worden verstrekt, zodat zij intern de bezwaarschriften op haalbaarheid kunnen toetsen. Kansloze bezwaarschriften zullen dan niet of nauwelijks door S. worden ingediend. Dit komt de afhandelingstijd ten goede” (RMT, 27 november 1996).

De verwachtingen zijn hooggespannen:

“Van de ontvangen bezwaarschriften naar aanleiding van PIPO zal plm. 50% vlot kunnen worden afgehandeld door middel van een nieuwe beschikking” (RMT, 8 januari 1997).

De juristen zijn hiervan minder gecharmeerd. Het management combineert de invoering van PIPO met de inzet van uitzendkrachten voor de controle van gegevens uit de PIPO-reacties: feitelijk is dat afhandeling van bezwaarschriften zonder te horen (RMT, 26 februari 1997). Dit stuut op verzet:

“Juridische zaken wijst erop dat rechters uiterst kritisch blijven wanneer er niet gehoord wordt. Geconcludeerd wordt dat de toename van het aantal ingediende bezwaren dan ook beter kan worden opgevangen door langer over de beslissing te doen dan door minder te horen” (Verslag JZ-LASER bezwaarschriften, 16 januari 1997).

De discussie in het managementteam gaat vooral over het voorkomen van bijzondere beslissingen. De juristen richten zich juist op het bevorderen van horen in de primaire besluitvorming – het proceskenmerk bij uitstek van bijzondere beslissingen. Dit verschil in perceptie zet de toon voor een fundamentele discussie over de inrichting van het primaire proces.

5.6 Het behalen van efficiencywinst

De problematiek rond het voederareaal, de controle op verplaatsingen en de peceels-registratie lijkt binnen de bestaande inrichting van het werkproces onoplosbaar. Het management en de juristen zijn het erover eens dat binnen de gegeven organisatie alle mogelijkheden zijn uitgeput. Voor een fundamentele oplossing is een andere organisatie

nodig. Welke organisatie, daarover verschillen de meningen. Het management zet in op verdere automatisering en een vermindering van het aantal handmatige processen:

“Men is tot de conclusie gekomen dat in principe elke regeling in ABS/AAS moet worden uitgevoerd of anders moet er een duidelijke reden aan ten grondslag liggen” (RMT, 9 april 1997).

De lijn die bij het herontwerp van ABS/AAS vanaf de start was ingezet wordt zichtbaar: het primaat ligt bij de ontwikkeling van regelingen en de ondersteuning c.q. de bediening van de systemen, niet bij de afhandeling. Het managementteam intensificeert de lopende informatiseringstrajecten. De automatische verwerking van formulieren en de ontwikkeling van OMNIBUS krijgen daarbij voorrang.

Formulieren – van scanning naar data-entry

Vanaf 1997 worden de landbouwtellingsformulieren gescand. Daardoor is menselijke beoordeling overbodig en kan de inzet van administratieve krachten (vaak op uitzendbasis) worden verkleind. Dit is meer dan een administratieve verandering. Scanning vindt centraal plaats, in de beheerende regio Zuid-Oost, en niet meer in de verschillende regio's. Hierdoor wordt de ontwikkeling en beheerslink met de regio's Noord (verantwoordelijk voor de akkerbouwregelingen) en Oost (verantwoordelijk voor de dierlijke regelingen) doorgeknipt. Het traject kent de nodige aanloopproblemen op het “vlak van techniek, menskracht en kwaliteit van het aangeleverde materiaal” (RMT, 9 april 1997):

“Scanning kan nog niet in elke regio worden opgestart. Het vraagt nog al wat aanpassingen in de regio's om het systeem integraal door te voeren” (RMT, 22 januari 1997).

En iets later:

“Scanning geeft nog steeds discussie. Waar men onder andere tegenaan loopt zijn de risico's met betrekking tot dossiertoeisme en de systeemproblematiek. Verder is het organisatorische gedeelte van Scanning alsnog geaccepteerd, het technische gedeelte moet nog worden getest” (RMT, 12 februari 1997).

Desondanks is het regionaal management optimistisch en denkt aan uitbreiding van scanning tot de andere regelingen:

“Als de dierlijke regelingen in '98 ook gescand moeten worden, is het belangrijk binnenkort een evaluatie te zien van de scanning tot nu toe. O&B wil graag zo spoedig mogelijk weten of scannen van de dierlijke regelingen mogelijk is. Een panel voor de zoogkoeienregeling (5 landbouwers) heeft een aantal zoogkoeienformulieren gescand. De resultaten hiervan worden volgende week besproken” (RMT, 14 mei 1997).

Het doel van deze operatie is duidelijk:

“Voor regio Oost vindt er een verschuiving plaats van de uitvoerende teams naar team O&B en het Bedrijfsbureau in verband met de toenemende werkzaamheden in die teams ten opzichte van de efficiencywinst bij de uitvoerende teams door onder andere het invoeren door scanning” (RMT, 14 september 1997).

Als scanning eenmaal tot deze prioriteit verheven is, wordt het plotseling een strijdpunt. Er ontstaat discussie of scanning wel geschikt is voor LASER. Sommige regionale managers hebben het gevoel dat de organisatie in een groepsproces eigenlijk automatisch, zonder een goede verkenning, tot de conclusie is gekomen dat scanning hét middel is.

“In het LMT is afgesproken iemand van extern naar scanning te laten kijken en het LMT te adviseren” (RMT, 10 september 1997).

Deze externe komt al snel met een alternatief. Scanning wordt als te riskant beoordeeld. Veel essentiële informatie gaat verloren als aan de beoordeling op geen enkele manier een menselijk oog te pas komt.

“Scanning verdwijnt helemaal bij LASER. Als alternatief zal er worden gekeken naar het uitbesteden van de data-entry” (RMT, 26 november 1997).

Nog steeds echter staat het uitplaatsen van de verwerking van formulieren als streven voorop:

“Half januari zal er worden beslist of de data-entry voor de landbouwtelling en de akkerbouwregeling wordt uitbesteed” (RMT, 3 december 1997).

De juristen zijn ongerust:

“Met data-entry wordt in principe alles ingevoerd zonder een controle op de invoer. Hierbij moet als regel gelden dat alles wat onjuist of onvolledig is moet worden teruggestuurd. Elk van de juristen zal het voorgaande voorleggen aan/bespreken met het RMT. Hoe is het geregeld en hoe zouden we het geregeld willen zien” (Overleg JZ-LASER bezwaarschriften, 20 februari 1998).

Automatische behandeling – OMNIBUS

Het tweede project dat in een stroomversnelling komt is OMNIBUS, de vervanging van het afhandelingsstelsel ABS/AAS. De onderhoudsproblemen rond de bestaande systemen worden steeds nijpender:

“Er zijn problemen met het Uitvoering Regelingen stelsel in het algemeen” (RMT, 16 mei 1997).

Uitvoering Regelingen is het centrale stelsel waarin alle applicaties zijn ingebed. Dit stelsel blijkt niet berekend op een organisatie die informatiesystemen als het hart van het afhandelingsproces benut. De enorme vlucht die het gebruik van systemen heeft genomen, blijkt de wortel van het probleem te zijn:

“De problemen met het UR-stelsel zijn onderzocht en liggen waarschijnlijk aan de hoge bezetting van terminals (...) (meer terminals dan de bedoeling was)” (RMT, 23 mei 1997).

De invoering van OMNIBUS moet versneld worden, bijvoorbeeld door de exclusieve inzet van het automatiseringsadviesbureau van het departement:

“J. vraagt J. of het mogelijk is 3 maanden het LAB in te zetten voor OMNIBUS. J. moet dit nog uitzoeken” (RMT, 14 mei 1997).

De inzet van regelingsdeskundigen om OMNIBUS operationeel te krijgen wordt opgevoerd. De omvang en duur van het project trekken een zware wissel op de bestaande organisatie:

“In het LMT is gesproken over Omnibus. Het ‘bussen’ in Omnibus wordt gezien als een zwaar traject. Er is onder andere besproken om in overleg met I&A het BUS-traject bij Centraal uit te voeren. Op dit onderwerp wordt in het LMT teruggekomen” (RMT, 22 oktober 1997).

Eind 1997 is OMNIBUS zo ver ontwikkeld dat afzonderlijke regelingen erin ondergebracht kunnen worden. Hiermee gaat de ontwikkeling een nieuwe fase in, die nog meer vraagt van regio Oost:

“Onder andere zal de regeling Ooien in Omnibus, pilot 1 worden getest. Dit vraagt inzet van een ontwikkelaar uit Oost” (RMT, 29 oktober 1997).

“Ten behoeve van OMNIBUS zullen in 1998 plus minus 10 medewerkers voor kortere of langere termijn beschikbaar gesteld moeten worden. Hiervoor zal de Bestuursraad budget verstrekken” (RMT, 29 oktober 1997).

In de nieuwe opzet neemt de ontwikkeling van regelingen een centrale plaats in. De kwaliteit van de automatische uitvoering valt of staat met een goede ontwikkeling van de verschillende regelingen:

“Gisteren (11/11) is over de inzet van het O&B-team t.b.v. OMNIBUS gesproken. Voor de ontwikkelaars is een opleidingstraject op papier gezet. De opleiding wordt uitbesteed aan een extern bureau. Opvallend is dat er een vreemd beeld wordt geschetst van de O&B-teams in de regio's [in het landelijke managementteam FJ]. Zo zouden naar verluidt regelingen 2 tot 3 maal worden ‘teruggehaald’ alvorens ze operationeel worden. Met deze stelling is regio Oost het beslist niet eens” (RMT, 12 november 1997).

Authentieke gegevens: de weerbarstige praktijk II

Ook op die punten waar de uitvoeringspraktijk weerbarstig blijkt (perceelregistratie, voederareaal, identificatie van bedrijven) wordt verdere informatisering als oplossing gezien. Vanuit het oogpunt van het management worden de problemen veroorzaakt doordat LASER geen controle heeft over de kwaliteit van informatie die behandeld wordt. Voortdurend moet de eigen informatie op validiteit getoetst worden. De oplossing is daarom gelegen in het terugbrengen van het aantal aan te leveren gegevens, gepaard aan aanwijzing van de eigen informatiebanken als authentieke bron. Koppeling van data is hiervoor een eerste vereiste.

Bij de perceelregistratie is het probleem vooral gelegen in de verhouding tussen de aanvraaggegevens, het kadaster en de topografische gegevens. De invoering van de regeling voorlopige melding voederareaal heeft weliswaar een juridisch moment gecreëerd (een beschikking) waardoor problemen met afwijkende perceelsomvang in eerder stadium aan het licht komen, maar dit lost het probleem nog niet op. De afwijkingen tussen PIPO-gegevens en door aanvragers met behulp van topografische kaarten opgegeven omvang blijken systematisch. Een vernieuwing van de topografische kaarten geeft wel enig soelaas (in de zin dat PIPO overeenstemt met deze kaarten), maar leidt weer tot bezwaren doordat aan-

vragers de relatief dure kaarten die zij in het voorgaande jaar hebben gebruikt nogmaals gebruiken (RMT, 15 januari 1997; 26 maart 1997). Het is de vraag of dergelijke aanvragen alleen maar afgewezen mogen worden omdat een oudere kaart is gebruikt, of dat nader, zelfstandig onderzoek door LASER nodig is, wat een zeer kostbare operatie zou zijn.

Afgezien daarvan blijkt de organisatie ook niet klaar voor de voorlopige melding en het zelfstandig onderzoek. De teams 2 kunnen de bijzondere beslissingen voederareaal slechts met moeite aan. De kwaliteit van de brieven blijkt bovendien ondermaats, waardoor een testpanel van aanvragers de conceptbeschikking ‘melding voorlopig voederareaal’ slecht begrijpt. Desondanks wordt de brief onder tijdsdruk verzonden:

“J. meldt dat de PIPO-brieven dermate slecht waren dat ze niet verstuurd konden worden. Na een discussie hierover met regio Noord is afgesproken dat er bij de PIPO-brieven een begeleidende brief zal worden gevoegd” (RMT, 2 juli 1997).

Midden juli 1997 blijkt dat ondanks alle inzet de problemen niet verholpen zijn:

“Het invoeren van de PIPO-gegevens (...) is een behoorlijk karwei. Het blijkt dat de oppervlaktegegevens in PIPO vaak afwijken van wat er op het aanvraagformulier vermeld staat” (RMT, 9 juli 1997).

De last komt op de schouders van de regelingsdeskundigen te liggen:

“De administratieve verwerking is gereed. Waar men nu mee bezig is betreft de controle en de verwerking in PIPO. De uitvoeringsinstructie levert met betrekking tot de controle toch nog vragen op” (RMT, 23 juli 1997).

De handelingsvrijheid die de uitvoeringsinstructie biedt is groot, en de regelingsdeskundigen weten niet goed hoe hiermee om te gaan. Ze verlangen duidelijke, strikte instructies. Het grootste probleem is hoe om te gaan met de verschillende officiële oppervlaktegegevens in relatie tot PIPO, met name de topografische gegevens en het kadaster. De juristen dragen bijvoorbeeld het volgende probleem aan:

“Wat te doen met aaneengesloten percelen die op de kaart bestaan uit verschillende percelen van minder dan 0,3 ha terwijl het totaal meer dan 15 ha bedraagt? Kadastraal worden ze wel maar in PIPO niet als een perceel beschouwd. S. legt deze vraag voor aan O&B” (Overleg JZ-LASER bezwaarschriften, 5 juni 1997).

De noodzaak tot duidelijkheid is het meest manifest bij de invoer en controle van probleemgebieden, die onder de verantwoordelijkheid van de regio Noord vallen:

“D. meldt dat hij een brief heeft ontvangen van O&B Noord over het vastleggen van probleemgebieden in PIPO. Hierin wordt gemeld dat Noord niet in staat is geweest gegevens voor een bepaalde datum verwerkt te hebben (...)” (RMT, 24 september 1997).

Noord kiest voor de harde lijn:

“Als kadastergegevens niet overeenkomen met PIPO-gegevens, dan dienen alle percelen conform PIPO te zijn opgegeven en dient bij de aanvraag te zijn gemeld dat de topografische kaart niet actueel is. Percelen die volgens PIPO kleiner zijn dan 0,3 ha., doen niet mee, ook

al vormen dergelijke percelen volgens kadastrale gegevens samen één groter perceel. Overigens zijn er nu al meer dubieuze percelen dan vorig jaar, hetgeen vermoedelijk tot minstens evenveel bezwaarschriften leidt als dit jaar, zeker nu de tolerantiemarges op grond van Brusselse aanwijzingen kleiner zijn” (Overleg JZ-LASER bezwaarschriften, 18 september 1997).

Later wordt zelfs gemeld:

“In het verslag staat dat dit jaar de tolerantiemarges voor PIPO-percelen kleiner zijn. Volgens S. zijn ze nul. In Zuid-West worden in het uitvoerend team wel marges gehanteerd. S. gaat na of dit correct is” (Overleg JZ-LASER bezwaarschriften, 6 november 1997).

Getracht wordt om een harde lijn te trekken. PIPO is niet alleen leidend, maar zelfs doorslaggevend. Van PIPO-gegevens kan niet worden afgeweken. PIPO blijkt in de praktijk echter allesbehalve onfeilbaar. Zo worden percelen die foutief zijn opgegeven, alleen gecorrigeerd als de afwijking in het voordeel is van de ontvanger (naar beneden corrigeren). Dit leidt tot overduidelijke fouten. In enkele gevallen bijvoorbeeld waar sprake is van topografische splitsing van 1 perceel in 2 nieuwe percelen, wordt alleen het perceel dat ‘te groot’ is opgegeven, gecorrigeerd, terwijl de opgave van het ‘te kleine perceel’ wordt overgenomen, dit terwijl de totale oppervlakte van de opgave overeenstemt met de opgave van het voorgaande jaar. Het blind volgen van PIPO leidt tot een zekere blindheid, die als onvermijdelijk wordt gezien.

Dezelfde strikte lijn – de systemen zijn leidend – wordt gevolgd bij verplaatsingen, ook al is duidelijk dat die systemen niet altijd betrouwbaar zijn. LASER beschikt voor de controle op verplaatsingen over het I&R-systeem, dat geacht wordt volledig up to date en beveiligd tegen foutieve meldingen te zijn. De beheerders van het I&R-systeem, de rundveesyndicaten, geven echter aan dat aan de registraties nogal wat schort. De regels over afmelding laten ruimte voor velerlei interpretatie, en in de praktijk blijken slachthuizen en veehandelaren andere interpretaties te volgen dan LASER. Hierdoor wordt de bewijslast bij verplaatsingszaken en kortingen op grond van schending van de aanhoudingsplicht uitermate lastig. Ook hier is echter een blinde vlek. In juli 1997 blijkt bijvoorbeeld uit een primair besluitvormingsdossier dat de praktijk op zijn zachtst gezegd veelvormig is. De regelingsdeskundige houdt strikt vast aan de diergegevens van het I&R-systeem, zelfs als een medewerker van een syndicaat verklaart dat “feitelijk (en in de praktijk vaak) kan de verplaatsing gebeuren twee tot drie dagen nadat de handelaar de dieren heeft afgemeld” (dossieronderzoek). De regelingsdeskundige meldt in zijn motivering: “Volgens protocol I7R heeft indiener geen gelijk” (dossieronderzoek). Hij blijft daarbij, zelfs als een vertegenwoordiger van het rundveesyndicaat later verklaart dat “door een invoerfout bij het ORS bevat het I&R systeem foutieve gegevens. Hierbij bevestig ik dat dat rund (...) met een foutieve leeftijd in het I&R-systeem zat”.

Vaagheid en een zoektocht naar nieuwe, controleerbare bronnen doen zich tenslotte ook voor bij de beantwoording van de vraag: wat is een bedrijf? Het probleem is het volgende:

“De uitvoerende teams vragen aandacht voor het volgende probleem. Bij aanvragen voor stieren en zoogkoeien komt het vaak voor dat op 1 bedrijf 2 geregistreerden zijn. Een geregi-

streerde heeft het melkquotum op naam en de andere vraagt aan voor stieren- en zoogkoeienpremie. Als er een aparte boekhouding is dan is dit toegestaan maar de praktijk wijst vaak anders uit. Volgens T. wordt hier te weinig aandacht aan besteed, ook in de instructies. Graag een duidelijke omschrijving van 'Wat is een bedrijf' (RMT, 3 september 1997).

Voor de controle op samenloop van aanvragen op één bedrijf beschikt LASER over het Bedrijfs Registratie Systeem (BRS). Om samenloop te controleren worden jaarlijks de BRS-nummers gelegd naast de verschillende aanvragen en de gegevens van het Centraal Orgaan Superheffing (COS), het Bedrijfsregistratiesysteem en het eigen ABS/AAS. Het COS levert de quotumgegevens aan per adres, die vervolgens automatisch gekoppeld worden aan elk bedrijf dat op dat adres gevestigd is. Het COS kan wel een lijst leveren met quotum per bedrijf, maar dat gebeurt alleen op individueel verzoek, per bedrijf (dossieronderzoek).

Nu is het Bedrijfsregistratiesysteem vervuild. Het management onderkent dat (RMT, 17 juli 1996). De regiomanagers zoeken koortsachtig naar mogelijkheden om de controle op samenloop wél automatisch mogelijk te maken. Daarbij zijn er verschillende mogelijkheden. Veelbelovend is het gebruik van de registratie Uniek Bedrijfs Nummer (UBN) als moederregistratie voor BRS (RMT, 20 augustus 1997). Voortvarend wordt daarom begonnen met een koppeling (RMT, 10 september 1997) Al snel komen vanuit juridische hoek bezwaren: UBN is net zo vervuild, het is óók een interne registratie en levert dus niet veel op. Het blijkt bovendien in de praktijk niet mogelijk op deze vooral interne gegevens een zaak te bouwen die standhoudt voor de rechter. Andere koppelingen, met externe systemen of andere gegevens, zijn nodig wil de koppeling in juridisch opzicht standhouden (RMT, 24 september 1997). De problematiek van twee bedrijfsregistraties op één adres wordt aan beheersregio Oost overgelaten (RMT, 24 september 1997).

5.7 Informatietechnologie intensief

De nieuwe uitvoeringsstrategie, waarin informatietechnologie centraal staat, kan niet zonder gevolgen blijven voor de organisatie. In december 1997 komt het externe evaluatierapport uit. In opdracht van de directie van LASER is de uitwerking van het oorspronkelijke organisatieconcept geëvalueerd. Vanaf maart 1997 zijn relaties, medewerkers en opdrachtgevers geïnterviewd over het functioneren van LASER. Speciale aandacht wordt besteed aan de intensivering van de informatietechnologie-projecten.

In december 1997 worden de conclusies van het management als reactie op het rapport gepresenteerd:

“Het huidige landelijk management wordt opgeheven. Er komt een tweehoofdige directie. Regiomanagers worden regelingsmanagers; het centraliseren van de ontwikkelfunctie daar waar het de automatisering raakt; de uitvoering van de regelingen landelijk herstructureren; meer aandacht voor de positionering naar buiten; afslanking van de uitvoerende teams; versterken van het personeelsbeleid; professionalisering van de controlstructuur; IT moet geprofessionaliseerd worden; 15 fte voor sleutelposities” (RMT, 3 december 1997)

Het principe van regionale regelingsverantwoordelijkheid wordt verder doorgetrokken naar de uitvoering, waardoor de managementlaag in Den Haag kan worden uitgekleeft. Tegelijkertijd wordt in Den Haag een nieuwe topafdeling in het leven geroepen, van ontwikkelaars die centraal alle grote automatiseringsprojecten aansturen.

Veel van het ontwikkelingswerk raakt direct aan automatisering. Feitelijk wordt hiermee de strijd tussen regionaal beheer en regionale uitvoering enerzijds en uniforme geautomatiseerde inrichting en afhandeling beslist in het voordeel van automatisering. Ontwikkeling is primair een zaak van logisch ontwerp, hiërarchische vormgeving, en pas daarna van decentrale facilitering van de uitvoering. Bij een externe audit van de implementatie van systemen blijft bijvoorbeeld de ingebruikname door de teams 2 en 3 en het werk van de juristen buiten beschouwing. (RMT, 7 januari 1998). Centralisatie van ontwikkeling en beheer en automatisering van de afhandeling is het motto. Per onmiddellijk bevriest het regionale managementteam alle investeringen in decentrale IT-voorzieningen (RMT, 10 december 1997). Die voorzieningen zijn juist bedoeld om maatwerk te leveren en problemen in de uitvoering op te lossen. In afwachting van de definitieve centralisatie worden de drie formatieplaatsen, die de regio Oost in team 3 heeft gereserveerd voor het testen, overgeheveld naar het team Ontwikkeling en Beheer (RMT, 17 december 1997).

De ontwikkeling van OMNIBUS wordt versneld en verzwaard (RMT, 21 januari 1998). Integratie van andere regelingen dan de landbouwtelling en de akkerbouwregeling staat daarbij voorop. Met grote voortvarendheid worden de dierlijke regelingen geïntegreerd:

“Ooien lijkt goed te werken binnen OMNIBUS, men gaat over tot schaduw draaien” (RMT, 18 februari 1998).

Herontwerp binnen vier maanden wordt haalbaar geacht:

“[De regiomanager] (...) heeft in het LMT aangegeven dat in juni bekend moet zijn of de ooienregeling in OMNIBUS wordt uitgevoerd” (RMT, 8 april 1998).

Volgens de ontwerpers is dit goed mogelijk:

“In week 22 zal rapportage plaatsvinden van OMNIBUS versie 1, deze is dan definitief” (RMT, 13 mei 1998).

Fysieke controles, bedrijfssplitsing en perceelregistratie

Het management is ervan overtuigd dat de doorontwikkeling ook een antwoord biedt op de problemen rond fysieke controles, bedrijfssplitsing en PIPO. De problemen rond de fysieke controles zijn nog altijd niet opgelost. De AID heeft, door communicatieproblemen tussen LASER en de AID, bij herhaling niet aan haar taakstellingen kunnen voldoen. Eind december wordt gemeld dat de doelstelling om 50% fysiek te controleren niet gehaald wordt:

“Volgens de AID is er bij de controle stieren '96 niet 50% gecontroleerd door de AID in de aanhoudperiode. Alle dossiers moeten worden gecontroleerd op het feit of er een controle door de AID heeft plaatsgevonden, dit betekent extra werk. Vermoedelijk zijn de gegevens van de AID niet juist, dit geeft eens te meer aan dat we hier zelf veel aandacht aan moeten besteden” (RMT, 3 december 1997).

Het probleem is met de gegeven middelen moeilijk op te lossen:

“Er is een discussie met de AID over het mogelijk niet kunnen controleren van 50% van de stierenaanvragen in de aanhoudperiode” (RMT, 13 mei 1998).

De miscommunicatie beperkt zich niet tot de stieren:

“Het aantal opmerkingen in de AID-rapportages zoogkoeien baart zorgen. Vaak wordt niet voldaan aan het begrip zoogkoe. Dit zal worden meegenomen in de evaluatie van het O&B-team” (RMT, 20 mei 1998).

In overleg met de AID wordt gezocht naar een structurele oplossing: systeemkoppeling. Geprobeerd wordt om zowel de applicaties als registraties waarmee de AID werkt te integreren en te centraliseren in de eigen systemen:

“In verband met het millenniumbestendig maken van ABS/AAS is het gewenst de project-manager te informeren over de redenen om de applicatie AID’96 op te nemen in onze eigen systemen” (RMT, 11 juni 1998).

Voor de problemen rond registratie en lokalisering van dieren wordt veel verwacht van een nieuw systeem dat bij de Stichting Gezondheidszorg Dieren komt te liggen, het Bedrijfsregistratie- en Beheerssysteem. Dit systeem kan als koppeling fungeren tussen AID, rundveesyndicaten en LASER, en biedt in combinatie met het Bedrijfsregistratiesysteem veel betrouwbaarder informatie, waarmee de AID veel vroegtijdiger, effectiever en “kwalitatief beter” kan controleren (RMT, 22 juli 1998).

Pas in 1998 wordt het probleem rond de definitie van een bedrijf als belangrijk herkend. In mei 1998 wordt in het landelijk managementteam een nota behandeld, waarin deze vraag centraal staat:

“De notitie gaat over het uniform behandelen van aanvragen waarbij het vermoeden bestaat dat sprake is van een bedrijfssplitsing, waardoor de werking van het veebezettingsgetal of andere beperkende maatregelen van de regeling worden omzeild” (RMT, 6 mei 1998).

De uniformering moet uitgaan van een nieuwe koppeling, tussen het BRS en het nieuw op te starten registratiesysteem REBUS (RMT, 22 juli 1998). Voor een goede controle is echter van belang dat ook anderen met deze definitie gaan werken, zoals de AID. De juristen zijn op dit punt niet overtuigd:

“H. verzoekt eenieder die concrete voorvallen heeft waarin de AID niet goed onderzoekt of zijn competentie onderschat, op papier te zetten en aan hem te sturen. Zo blijkt in het onderzoek naar bedrijfssplitsing de cruciale vraag waarom iemand een bedrijf afsplitst zelden goed uit de verf te komen in de rapporten” (Overleg JZ-LASER bezwaarschriften, 13 november 1998).

Ook hier ligt dus de oplossing in een integratie op systeemniveau van LASER en de AID. Bij de perceelregistratie lijkt het antwoord op de voortdurende problemen in grote mate te liggen in het vervangen en aanvullen van PIPO met een nieuw geografisch informa-

tiesysteem (GIS)³⁸, waarin de grenzen van percelen exact aangegeven en ook snel gewijzigd kunnen worden. Het grote voordeel van GIS, boven PIPO, is het gemak waarmee de informatie zich laat recombineren voor zeer verschillend gebruik, en het gemak waarmee wijzigingen kunnen worden aangebracht. Bij het bepalen van de perceelsomvang worden de meeste problemen veroorzaakt door natuurlijke aangroei en erosie en verschillen in interpretatie van de regeling over de omvang en het meenemen van walkanten, paden en bebouwing. Die behoren met GIS tot het verleden. GIS laat zich bovendien gemakkelijk koppelen met satellietgegevens, iets waarop vanuit de commissie wordt aangedrongen voor de controle op gewascategorieën. Het management verkent in juni 1998 de mogelijke voordelen van GIS. Men is enthousiast en besluit tot invoering, in eerste instantie naast PIPO (RMT, 15 juli 1998). GIS biedt de mogelijkheid tot prognoses voor onder meer gebruik en bemesting en leent zich daardoor prima voor de invoering van de mestboekhouding MINAS, die op dat moment in aantocht is.

Met GIS wordt de onzekerheid over de exacte omvang van percelen opgelost. Het vormt een harmonisatie van de huidige bronnen – kadaster, landmeetgegevens, PIPO. Om bezwaarschriften die betrekking hebben op foutief gebruik van topografische kaarten te voorkomen, wordt bezien of ‘kaarten op maat’ kunnen worden ingevoerd. Dergelijke kaarten worden individueel per aanvrager voor de voor hem geregistreerde gebieden aangemaakt (RMT, 7 oktober 1998). Wijzigingen dienen via die kaarten te worden doorgegeven. Verzuimt de aanvrager dat, dan worden de foutief geregistreerde percelen niet meegenomen bij de berekening van het veebezettingsgetal en het voederareaal. Deze ‘slimme’ kaarten moeten de oplossing zijn voor alle problemen rondom de vaststelling van perceelsomvang en -ligging.

Problematisch voor LASER is dat niet de dierlijke EG-premieregeling die in de systemen is afgebeeld maar de Verordening het ultieme ijkpunt biedt. Bij de vaststelling van de grenzen van probleemgebieden wordt dit pijnlijk duidelijk. Aanvragers van wie het bedrijf voor meer dan 50% in een probleemgebied is gelegen, ontvangen een hogere premie (zie hoofdstuk 7). De lijst met probleemgebieden wordt jaarlijks opgesteld door de directie Landbouw en naar Brussel verstuurd. Bij LASER gaat men ervan uit dat deze lijst dezelfde lijst is als de lijst met percelen waarover LASER beschikt:

“De bij Laser op de kaarten ingekleurde percelen zijn in Brussel aangemeld” (memo in bezwaarschrift dossier, april 1998).

Nadere informatie leert dat de zaak anders ligt:

“Naar Brussel gaat alleen een lijst met oppervlakten en een vage omschrijving. Het is aan de DLG om dit op kaarten in te kleuren” (ibid.).

Op het ministerie, met andere woorden, wordt niet met kaarten en perceelsnummers gewerkt, maar met een lijst van de omvang van probleemgebieden plus een aanduiding

³⁸ Een systeem waarmee locatiegebonden informatie kan worden beheerd, bewerkt, geanalyseerd en gepresenteerd, bijvoorbeeld in de vorm van kaarten (Bemelmans et.al. 1999: 376).

van hun ligging. LASER stelt dat het probleem van de afhandeling van aanvragen dan ook een probleem van het ministerie is en dringt bij het departement aan op een oplossing:

“Ondanks intensief overleg met betrokken directies en ondanks toezeggingen van de DLG beschikken we nog steeds niet over een sluitend overzicht van de probleemgebieden” (RMT, 2 juli 1998).

Uiteindelijk doet het departement het aanbod zelf de problematische aanvragen te bekijken:

“D. meldt over de stand van zaken met DLG omtrent oaien in probleemgebieden dat IZ contact heeft gehad met DLG. Er is toezegging gedaan voor een praktische oplossing. De dossiers gaan volgens afspraak naar DLG en zullen worden beoordeeld op wel of niet ligging in een probleemgebied. Dit is een tijdelijke maatregel” (RMT, 22 juli 1998).

De vraag wat de grenzen van een probleemgebied zijn, blijkt niet zo makkelijk te beantwoorden. De definitie van probleemgebied is “gebied bedoeld in artikel 3, de leden 3, 4 en 5 van Richtlijn 75/268/EEG van de Raad van 28 april 1975 (PbEG L 128)”. Elk van die leden bevat algemene aanduidingen. De definitie van wat in Nederland dan precies een probleemgebied is, blijkt te zijn:

“Enerzijds de aanwezigheid van ongunstige natuurlijke productieomstandigheden als gevolg van de slechte waterhuishouding en de slechte kwaliteit van de grond en, anderzijds, handicaps voortvloeiende uit verplichtingen ingevolge voorschriften inzake landschapsbehoud in aanmerking werden genomen” (Richtlijn 75/275/EEG van de Raad van 28 april 1975 betreffende de communautaire lijst van agrarische probleemgebieden in de zin van Richtlijn nr. 75/268/EEG (Nederland) Publikatieblad nr L 128 van 19/05/1975 blz. 0229 – 0230).

Deze omschrijving kent zoveel variabele elementen dat de grens van probleemgebieden slechts bij benadering kan worden aangegeven. Een beroep op ligging in een probleemgebied zal altijd in redelijkheid beoordeeld moeten worden, met kennis van de waterhuishouding en de in het gebied geldende handicaps. Toetsing aan alleen een kaart met percelen voldoet niet.

De beoordeling van aanvragen uit probleemgebieden vergt, met andere woorden, een bijzondere beslissing, iets waar het management zich juist sterk tegen kant. Het is juist bezig met extensivering van de uitvoering en heeft daarbij een belangrijke troef voor ogen: de ontwikkeling van een geheel nieuwe organisatie waarvan de informatiesystemen de rugengraat vormen.

OMNIBUS

De regiomanager Oost verblijft vanaf begin 1998 een dagdeel per week in Den Haag om de verschillende informatiseringprojecten op elkaar af te stemmen. Nu er zoveel projecten tegelijk starten, is centrale coördinatie nodig:

“Er zal een totaal nieuwe projectorganisatie worden opgezet voor de sturing van IT-projecten. J. [de regiomanager FJ] blijft verantwoordelijk voor het onderhoud van de applicaties” (RMT, 11 februari 1998).

Begin maart 1998 zijn al drie medewerkers voor Centraal bezig met OMNIBUS; deze worden daarvoor onttrokken aan de teams 1 en 3. Dit heeft direct consequenties voor de primaire processen:

“J. meldt dat hij in het LMT de gevolgen van OMNIBUS, namelijk het niet kunnen leveren van een aantal O&B-producten, aan de orde heeft gesteld.

D. meldt dat waarschijnlijk vanuit team 1 geen ondersteuning kan worden geleverd voor de landbouwtelling en akkerbouwregeling wegens de drukke werkzaamheden binnen team 1” (RMT, 4 maart 1998).

Een grotere inzet van personeel voor landelijke trajecten wordt nadrukkelijk open gehouden (RMT, 15 april 1998). Het landelijk management is niet onder de indruk van de klachten uit de teams 1 en 3:

“Nogmaals wordt regio Oost dringend verzocht om een ontwikkelaar ten behoeve van OMNIBUS aan te leveren of om aan te geven wat er fout gaat indien we een onderbezetting van O&B zouden hebben” (RMT, 2 juli 1998)

Intussen worden de uitgaven voor het onderhoud en aanpassing van de bestaande applicaties zo beperkt mogelijk gehouden (RMT, 25 maart 1998). Ook OMNIBUS wordt hierdoor getroffen:

“In verband met de IT-stop kunnen er problemen ontstaan bij het opstarten van versie 2. Hier zal een oplossing voor bedacht moeten worden” (RMT, 13 mei 1998).

Specialisatie

Het rapport en de operatie I-Intensief hebben voor de teams niet alleen consequenties voor de personeelsformatie. Voor de regelingsdeskundigen betekent deze inzet verdere specialisatie. Begin 1998 wordt gestart met specialisatie binnen team 2 en 3, met als aangrijpingspunt de administratieve werkzaamheden:

“Het zogenaamde invoerteam van de teams 2 en 3 is samen eigenlijk meer een ondersteuningsteam, omdat ook aan archivering en dergelijke wordt gedaan. De komende periode zal het team meer gestalte krijgen” (RMT, 14 februari 1998).

Specialisatie vergt opleiding:

“Het opleidingsplan van de regio’s dient binnen twee weken in concept te worden aangeleverd. De teamleiders zullen de opleidingsbehoefte binnen hun team op korte termijn inventariseren. Het ziet er naar uit dat dit jaar een groot deel van het opleidingsbudget verbruikt zal worden voor centrale thema’s, waardoor er weinig geld overblijft voor individuele opleidingen” (RMT, 14 januari 1998).

Voor de medewerkers is specialisatie een nieuw fenomeen, wat binnen het lopende proces de nodige problemen oplevert:

“Binnen de uitvoerende teams zijn in het ondersteuningsteam nog aanloopmoeilijkheden. Vaak gaat het toch om een stuk onervarenheid” (RMT, 4 maart 1998).

Getracht wordt de invoer zoveel mogelijk buiten de organisatie te laten plaatsvinden. De zoektocht naar een bureau dat de data-entry kan verzorgen, wordt verhevigd. In maart

1998 wordt met een bureau een overeenkomst bereikt. Niet alleen de landbouwtelling en de akkerbouwregeling, maar ook de dierlijke regelingen komen in aanmerking:

“[De regiomanager] (...) en GV gaan het uitbesteden van de dierlijke regelingen voor data-entry onderzoeken” (RMT, 8 april 1998).

In oktober 1998 lijkt de kogel door de kerk:

“Onderzocht wordt op dit ogenblik of ook voor 1999 de dierlijke regelingen gebruik gaan maken van externe inhuur van data-entry capaciteit zoals dat in 1998 en nu ook voor 1999 voor LBT en MacSharry-akkerbouw gaat gelden” (RMT, 11 oktober 1998).

De juridische functie

Ook voor de juristen is specialisatie onontkoombaar. Als regelingsverantwoordelijkheid betekent dat de uitvoering van de dierlijke EG-premieregeling in Oost wordt geconcentreerd, betekent dit ook dat de behandeling van deze bezwaarschriften in Oost plaatsvindt, terwijl Oost de uitvoering van andere regelingen – en daarmee de bezwaarschriften over andere regelingen – kwijtraakt. Tot nu toe wordt veel gehoord in bezwaarschriftprocedures: de indieners wonen altijd in de regio en zijn daarom vaak genegen naar een hoorzitting te komen. Als de uitvoering gecentraliseerd wordt, zal dit anders zijn.

Ook voor de voorbereiding van beslissingen op bezwaar heeft de concentratie consequenties. Het horen vormt een essentieel bestanddeel van de besluitvorming op bezwaar. Een uitnodiging voor de hoorzitting wordt pas verstuurd als de regelingsdeskundige, die de bestreden beschikking heeft voorbereid, een advies heeft uitgebracht. Dat advies vormt, samen met de beschikking, het dossier. Pas na de hoorzitting wordt de tekst van de beslissing op bezwaar vervaardigd door de jurist. Als de hoorzitting steeds vaker niet doorgaat, zal op een andere wijze aan de noodzakelijke informatie moeten worden gekomen. De juristen zijn zich hiervan bewust (Overleg JZ-LASER, 18 december 1997).

In een meer gespecialiseerde organisatie wordt de adviesfunctie van de juridische afdeling belangrijker. Naarmate uitvoerders over een minder brede oriëntatie beschikken, zal de vraag naar ondersteuning, onder meer op juridisch vlak, toenemen. Vooralsnog is hiervoor geen formatie beschikbaar. In de praktijk worden vragen van de uitvoerders wel beantwoord, maar de begeleiding is in handen van de medewerkers van de afdeling organisatie en beheer. Zij ontwerpen de regelingen en instructies, zij zijn de eerst aangeezenen om deze toe te lichten.

Binnen de regio Oost spitst de discussie over de implementatie van de externe evaluatie zich toe op drie punten. Twee hiervan zijn al aan de orde geweest: intensivering van de informatiseringsprojecten en de verhouding tussen ontwikkeling en uitvoering. Het derde punt is de relatie tussen uitvoering en besluitvorming op bezwaarschriften. Tot aan 1998 beperkt de juridische afdeling zich tot de eigen taak, de afhandeling van bezwaarschriften. Vanaf begin 1998 agendeert het team meerdere malen de kwaliteit van het werk van de juridische afdeling, haar verhouding tot de regelingsdeskundigen en het leervermogen dat van de bezwaarschriftprocedure dient uit te gaan. De juristen in Oost stellen zich op het standpunt dat de benodigde juridische kennis zoveel mogelijk in het reguliere

proces aanwezig dient te zijn. Zo verdedigt ze tegen de ontwikkelaars van de regio Noord in het standpunt dat geschillen over voederareaal en oppervlakten van percelen zoveel mogelijk in de uitvoerende teams opgelost moeten worden (RMT, 11 februari 1998).

De aandacht voor de juridische functie wordt aangezwengeld door de externe evaluatie en het voorstel de behandeling van bezwaarschriften te concentreren in de beheersregio. In maart 1998 komt het eerste concrete verzoek binnen:

“Regio Zuid-West is met het verzoek gekomen om de bezwaarschriften dierlijke regelingen in Oost te laten plaatsvinden” (RMT, 11 maart 1998).

Nu is dit geen unicum. Al eerder, in 1996, heeft Oost een aantal bezwaarschriften dierlijke regelingen van Noord-West overgenomen toen daar door omstandigheden de werkdruk te hoog was en deze bezwaren daar bleven liggen. Het betreft hier echter een structurele overgang. Het management beseft dat het tot dan toe de behandeling van bezwaarschriften grotendeels links heeft laten liggen, als een separaat, zelfsturend proces. Daar heeft de organisatie baat bij gehad: de afdeling Oost heeft nog nooit een beroepszaak dierlijke EG-premieregelingen verloren, terwijl wel degelijk bezwaarschriften ongegrond verklaard worden. Met de gegevens over en van bezwaarschriftprocedures wordt te weinig gedaan (RMT, 20 april 1998). Al snel is de voorraad bezwaarschriften en de uitkomst van procedures een standaardonderdeel van het managementteamoverleg, al gaat de discussie vooral over het niet halen van de tien-weeken termijn die LASER zichzelf gesteld heeft. Als oplossing wordt gedacht aan een zwaardere rol voor de regelingsdeskundigen. Deze zouden hun advies als onderdeel van de beslissing op bezwaar moeten schrijven en daarmee de ‘productietijd’ van een beslissing kunnen bekorten:

“In alle regio’s wordt de gewenste behandeltijd van de bezwaarschriften niet gehaald. Afgesproken is om de regelingsdeskundigen de advisering zover op te laten rekken, dat dit advies integraal verwerkt kan worden in het bezwaarschrift” (RMT, 22 juli 1998).

De juristen zijn hierop tegen. Zij vrezen dat hiermee de kwaliteit van de beslissingen op bezwaar wordt aangetast en zijn van mening dat de regelingsdeskundigen niet voor deze taak zijn toegerust, noch in kennis, noch in houding. De juristen zien voor zichzelf wel een taak in de begeleidende sfeer weggelegd, en leggen aan het management een aantal voorstellen voor:

“Veelvuldig wordt op verschillende plaatsen het wiel uitgevonden en worden dezelfde vragen gesteld. Om de opgedane kennis zo optimaal mogelijk te benutten zou moeten worden gewerkt aan:

- het opstellen en bijhouden van modellen en een bibliotheek met tekstblokken voor de juristen en uitvoerders (zie hiervoor onder gemeenschappelijke schijf);*
- het opstellen van modellen voor het advies van de regelingsdeskundigen; de regelingsdeskundige maakt het advies met Windows '95 en stelt dit ter beschikking van de jurist, de jurist brengt hierin wijzigingen aan of vult het aan en zendt het terug aan de regelingsdeskundige zodat deze hiervan kan leren en voor volgende adviezen hieruit kan putten (zie hiervoor onder gemeenschappelijke schijf);*

- *ten behoeve van de uitvoerende teams zou een soortgelijk handboek moeten worden opgesteld dat specifiek op deze teams is gericht en in makkelijk begrijpbare bewoordingen een aantal onderwerpen behandelt (...) [volgt een lijst met onderwerpen]. Dit handboek zou tevens als rode draad kunnen functioneren bij het opstellen van uitvoeringsinstructies” (Overleg JZ-LASER bezwaarschriften, 20 mei 1998).*

Het management reageert afhoudend, en wijst erop dat men eerst de eigen werkzaamheden maar op orde moet krijgen:

“In het eerstvolgende RMT zal een nota over het functioneren van de juridische afdelingen aan de orde worden gesteld. Dit vooral gericht op het niet halen van de wettelijke termijnen in enkele regio’s” (RMT, 23 september 1998).

Het initiatief ligt nu bij de teammanagers:

“De notitie ‘10 weken termijn bezwaarschriften’ wordt besproken. In de notitie worden acties voorgesteld voor het halen van de wettelijk vastgestelde termijn van 10 weken voor afhandeling van een bezwaarschrift. De teammanagers doen een aantal voorstellen die door [de regiomanager] (...) worden meegenomen” (RMT, 30 september 1998).

Uiteindelijk wordt consensus bereikt over specialisatie van regelingsdeskundigen, waarbij een deel van hen zich dan bezig gaat houden met de voorbereiding van beslissingen op bezwaar:

“Er komt een voorstel richting het landelijk managementteam over de 10-weken termijn van afhandeling bezwaarschriften. Waarschijnlijk gaat men in de regio’s over op specialisatie” (RMT, 14 oktober 1998).

Regio Oost experimenteert. Om aan de zwaardere belasting van de juristen tegemoet te komen, wordt tijdelijk een medewerker aan de juridische afdeling toegevoegd (RMT, 18 november 1998). Tegelijkertijd wordt voor de berekening veebezetting een toelichting geschreven op de werkinstructie, om de advisering te bevorderen (Overleg JZ-LASER bezwaarschriften, 17 september 1998)³⁹. Meteen komt er protest, vanuit de regio Zuid-West:

“Teams in regio Zuid-West protesteren tegen de afhandeling van berekening veebezettingsruimte zoals in het voorbeeld genoemd. Dit omdat de uitvoeringsinstructie anders aangeeft. Er is McSharry-overleg met O&B” (Overleg JZ-LASER bezwaarschriften, 13 november 1998).

Een van de leden van het juridisch overleg verzucht:

“(...) dat uitvoerders zich in de regel zodanig fixeren op de uitvoeringsinstructie dat de wet een ondergeschikte positie gaat innemen. Als voorbeeld geldt dat als een aanvrager een briefje meestuurt met een te late aanvraag met daarin de reden waarom hij te laat is, nergens in de primaire beslissing is terug te vinden dat het briefje is gezien, laat staan dat de inhoud gemotiveerd wordt weerlegd. Het overleg kan zich vinden in het voorstel om het O&B-overleg (of degene die verantwoordelijkheid heeft over alle uitvoeringsinstructies, bijvoorbeeld de

³⁹ Over de berekening van de veebezettingsruimte bij meerdere premie-aanvragen voor stieren, Overleg JZ-LASER bezwaarschriften, 17 september 1998

medewerkers Handboek Uitvoering Regelingen) te gaan voeden met informatie uit [dit] (...) LASER-overleg" (ibid.).

5.8 Een doorstart

De doorstart van LASER – want die naam heeft de operatie inmiddels gekregen – valt of staat met de ontwikkeling van OMNIBUS en de integratie van de systemen. In september 1998 blijkt dat OMNIBUS, drie jaar ervoor al aangekondigd, uiteindelijk toch niet van de grond komt. Niet alleen is het lastig versie twee te realiseren, versie één blijkt niet stabiel genoeg om het hart van de organisatie te kunnen vormen. Hiermee komt LASER in de problemen:

"De inzet van de regionale en centrale medewerkers op het OMNIBUS-project wordt herzien (...) De gerezen problemen rond de applicatie worden momenteel besproken en zo spoedig mogelijk opgelost. LASER heeft een applicatie als OMNIBUS nodig om de gestelde doelen te halen" (RMT, 2 september 1998).

Er komt een onderzoek naar de wijze waarop de al vervaardigde heel- en halfproducten kunnen worden ingezet:

"Momenteel vindt een doorstartonderzoek plaats van OMNIBUS. Dit betekent concreet wat er ligt afmaken of hergebruik van geschikte functionaliteit in een andere applicatie" (RMT, 14 oktober 1998).

Bij het onderzoek van de verschillende mogelijkheden loopt men echter tegen budgettaire grenzen. De investeringsstop blijft onverkort gelden. Het overnemen van OMNIBUS-functionaliteiten in bestaande programma's wordt al snel als groot onderhoud gezien. En daarvoor is geen budget:

"Gelet op de LNV-taakstelling met betrekking tot de I-investeringen is mede om budgettaire redenen groot onderhoud op onze systemen ongewenst" (RMT, 28 oktober 1998).

De problemen rond OMNIBUS betekenen niet dat de informatiseringstrategie verlaten wordt. LASER is nog wel degelijk geïnteresseerd in een verdere integratie, bijvoorbeeld van het I&R-systeem voor dieren:

"Morgen is er weer een bijeenkomst MacSharry dierlijk [van de ontwikkelaars FJ]. In de ochtend staat als belangrijk agendapunt vermeld het creëren van een online verbinding met de Gezondheidsdienst voor Dieren (voor het I&R-systeem). [De regiomanager] (...) geeft aan dat hierbij ook moet worden gekeken naar wat dit zou kunnen betekenen voor de uitvoerders" (RMT, 28 oktober 1998).

Nu herontwerp met behulp van OMNIBUS van de baan is en tegelijkertijd wel verder wordt gegaan met het koppelen van databestanden, verschuift de aandacht van het management naar de organisatie: specialisatie per taak en samenwerking tussen uitvoerders en juristen. De experimenten rond de juridische functie worden bestendigd. De juridische afdeling krijgt ineens de functie van "kwaliteitstoets" toebedeeld (RMT, 25 november 1998). Een aantal van de aanbevelingen van de juristen wordt overgenomen:

“Het lijkt aan te bevelen om net als in Noord een bibliotheek aan te leggen van teksten die gebruikt kunnen worden bij het afhandelen van bezwaarschriften. Deze teksten distribueren we naar de regio’s voor gebruik bij de dierlijke regelingen. Evenzo ontvangen we teksten vanuit de verantwoordelijke regio’s. De regelingsdeskundigen kunnen op deze wijze gemakkelijker de bezwaarschriften voorbereiden” (RMT, 11 november 1998).

“Er is een gesprek gevoerd met de juridische afdeling over het opzetten van een bibliotheek waarin de teksten van alle regelingen zijn op te vragen. De bibliotheek is aanwezig, maar het zou nog op een gemeenschappelijke schijf geplaatst moeten worden zodat de uitvoerende teams er ook mee kunnen werken” (RMT, 25 november 1998).

Ten aanzien van de uitvoerders koerst het management aan op een verdere onderscheiding van taken die past bij de nieuwe missie van Oost:

“Het LMT-overleg stond deze week in het teken van het rapport Doorstart. De regio’s Noord en Oost zullen zich bezig gaan houden met geobjectiveerde regelingen (...) Voor LASER gaan we de dierlijke regelingen uitvoeren en een aantal kleinere regelingen (...) Uiteindelijk komt er voor de uitvoerende teams 3 fte bij” (RMT, 9 december 1998).

LASER gaat op de schop, met een onderscheid tussen automatisch uit te voeren regelingen en handmatige beoordeling:

“Het rapport van de werkgroep Tweede fase is naar de directeur en zal in ongeveer twee weken worden uitgewerkt. Het plan gaat uit van drie soorten werkzaamheden:

- beoordeling geschiedt middels regelingsdeskundigen/externe advisering (handmatig);*
- beoordeling geschiedt machinaal;*
- databeheer.*

Daar zijn in het rapport respectievelijk de navolgende regio’s voor aangewezen: ZW/ZO, N/O, NW. In het plaatje van de werkgroep zal de afhandeling van bezwaarschriften de uitvoering volgen” (Overleg JZ-LASER bezwaarschriften, 13 november 1998).

De genoemde drie extra formatie-eenheden in de uitvoering zijn bestemd voor regelingsdeskundigen; administratieve werkzaamheden en uitvoering worden ontkoppeld.

“In Noord wordt per 1 januari gestart met een andere teamindeling. Het beoordelen en ontvangen en accepteren wordt gescheiden. Een knip in het proces in plaats van op regelingen. De overige regio’s wordt gevraagd deze aanpak serieus te bekijken. Een en ander zou goed passen in het doorstarttraject en de filosofie van stroomlijnen productieproces” (RMT, 16 december 1998).

Parallel aan dit traject kijkt het management opnieuw naar de mogelijkheden van scanning en externe data-entry:

“De nota data-entry wordt overgenomen door het landelijk managementteam. Overwogen zou kunnen worden de zoogkoeienregeling, die op zijn vroegst in september ’99 onder dit regiem valt, een proef mee te geven om ten behoeve van de archivering alle info te scannen” (RMT, 4 november 1998).

De administratieve of ondersteuningsteams zijn ongerust.

“Het ondersteuningsteam is verontrust over de toekomst van hun werkzaamheden wanneer steeds meer werk wordt uitbesteed aan data-entry. De medewerkers van het ondersteunings-team hebben om een gesprek met [de regiomanager] gevraagd. Dit zal aanstaande maandag plaatsvinden” (RMT, 2 december 1998).

5.9 Analyse

Bij LASER zijn in het implementatieproces van de Algemene wet bestuursrecht drie causale ketens te onderscheiden tussen informatisering en leren van uitvoering:

- koppeling registratiesystemen (maart 1996-maart 1997);
- automatisering van de afhandeling (april 1997-december 1998);
- stroomlijning van de organisatie (januari 1998-oktober 1998).

Schematisch is sprake van de volgende ketens:

Causale ketens	Hypothese 1	Hypothese 2	Hypothese 3	Hypothese 4
	Classificatie en standaardisering informatie	Disciplineren van de uitvoering en participatie	Zelfreferentialiteit	Afname discipline-rende werking IT
Koppeling registraties	Koppeling registratiesystemen	Machinale verwerking PIPO-aanvragen Versterken capaciteit uitvoerende teams Rol uitvoerders in bezwaarprocedures Intensivering overleg tussen uitvoerders en juristen	Bewustzijn van gebreken PIPO-systeem Systematisering leren uit bezwaarschriften	Differentiatie management-informatie Discussie over rol uitvoeringsinstructie
Automatisering afhandeling	Ontwikkeling uniform afhandelings-systeem	Isolatie uitvoerders Vermindering betrokkenheid juristen	Conflicten tussen management en uitvoerders over 'risico's' Externe signalen uitgangspunt	Meer handmatige processen Vergroten handelingsvrijheid Discussie over kwaliteit en bestaande standaarden
Stroomlijning organisatie	Herontwerp met systemen als uitgangspunt	Beperking rol uitvoerders tot bewerking Specialisatie in uitvoering	Systematisering leren van beroeps-procedures	Discussie over systeem als basis voor Nederlandse uitvoeringsregeling Discussies over integriteit registratiesystemen Versterking samenwerking juristen en uitvoerders (despecialisatie)

Elke keten wordt kort beschreven.

5.9.1 Koppeling tussen registratiesystemen

LASER start als nieuwe organisatie in 1996, op basis van vier jaar ervaring met uitvoering van Brusselse regelgeving. De inrichting van LASER wordt gezien als een kans om een aantal langgekoesterde wensen te realiseren. De belangrijkste daarvan is de koppeling en integratie van registratiesystemen. LASER maakt gebruik van een groot aantal basisregistraties. Sommige daarvan liggen in eigen hand, zoals het perceelregistratiesysteem; anderen, zoals de bedrijfsregistraties, worden door andere organisaties beheerd. De integratie van LASER maakt het mogelijk ook in de registraties een slag te maken.

Vooraf bij de perceelregistratie, zo is de verwachting, is winst te behalen. LASER worstelt in de uitvoering van de perceelregistratie in vier deelprocessen met het verschil tussen fysieke werkelijkheid en afbeelding in databases:

- het afhandelen van droogsteunaanvragen in het kader van voederareaal;
- de koppeling tussen kadastrale kaarten en perceelregistratie;
- de berekening van het voederareaal;
- het ‘gebruik’ van percelen.

De werkelijkheid is om een aantal redenen complexer dan de bestaande systemen aankunnen. De informatie waarvan LASER zich bedient betreft, in de eerste plaats, historische informatie op basis van kadastrale kaarten, die niet elk jaar worden vernieuwd. Er zijn daarmee meerdere gezaghebbende bronnen waartussen in de uitvoering, als zich verschillen voordoen, een keuze moet worden gemaakt. Ook de snelheid waarmee percelen van eigenaar wisselen en de koppeling met het vervuilde bedrijfsregistratiesysteem zorgen voor meerduidigheid. Daarnaast is voor de benutting van percelen een formulier ontworpen op basis van de Brusselse regelgeving dat zo abstract en tegelijk complex is dat het veel ruimte laat voor interpretatie. Interpretatie door de aanvragers, en vervolgens nogmaals, interpretatie door de uitvoerders van aanvragen.

Twee besluiten worden genomen. In de eerste plaats worden het bestaande perceelregistratiesysteem PIPO en andere al bestaande gegevensregistraties leidend. Aanvragers krijgen voortaan automatisch een uitdraai van de registraties toegestuurd. Als die naar hun mening niet klopt, dienen zij aan te tonen dat dat werkelijk niet het geval is. Tegelijkertijd wordt PIPO ten opzichte van andere registraties bronbestand.

De keuze voor een versterkte koppeling wordt gepaard aan een sterke controle op ‘handmatige processen’. Perceelsaanvragen worden voortaan alleen onderworpen aan machinematige verwerking. Veel van de medewerkers hebben een achtergrond als districts bureauhoofd en staan dicht bij de aanvragers. De aandrang om ‘mee te denken’ is groot. Koppeling tussen registraties moet volgens het management gepaard gaan met een grotere aandacht voor procedures en minder betrokkenheid bij de aanvragers, “ook al is dit vervelend”. Een-op-een controle op risicovolle processen moet de aandacht voor procedures vergroten.

Hierin schuilt een risico. De werkelijkheid zoals de regelingen die voorschrijven en de systemen die weergeven wijkt af van de realiteit. Dat geldt voor PIPO, maar bijvoorbeeld ook voor het Identificatie- en Registratiesysteem. In mei 1996 blijkt bij controles door de Algemene Inspectiedienst het Identificatie- en Registratiesysteem vervuild te zijn. Doordat vele aanbieders informatie kunnen wijzigen in het systeem, is in de praktijk niet vol te houden dat het I&R-systeem betrouwbaar is.

Het management onderkent de risico's die een online-koppeling met het I&R-systeem met zich meebrengt. Door de verschillen tussen feit en registratie komen er relatief veel 'harde en zachte fouten' voor die moeilijk uit te bannen zijn. Tegelijk constateert het management dat de wezensgrond van LASER ligt in het zijn van Europees betaalorgaan. De werkelijkheid van de regelgever is leidend, niet die van de fysieke werkelijkheid. Die fysieke werkelijkheid moet zo gevormd worden dat hij past in de regels. PIPO en I&R krijgen daarom prioriteit, ondanks de 'zachtheid' van de gegevens. De 'fouten' die daarmee ontstaan, moeten in de uitvoering worden opgevangen.

Om dat te doen investeert het management niet alleen in koppeling van registraties, maar ook in handmatige uitvoering. De capaciteit van de uitvoerende teams wordt versterkt. De uitvoerders krijgen een rol in de afdoening van bezwaarschriften die ontstaan als gevolg van PIPO-fouten. Het team bezwaarschriften krijgt toestemming in de bezwaarprocedures af te wijken van de PIPO-gegevens als daar grond voor is. Er worden extra verbindingen tussen management, ontwerpers, juristen en uitvoerders gelegd die de spanning tussen de beide werkelijkheden moeten opvangen. De wijze waarop die verbindingen functioneren wordt een standaardonderdeel van het managementteamoverleg. De managementinformatie wordt niet verder gestandaardiseerd, maar juist uitgebreid.

De aandacht voor bezwaarschriften als bron voor leren neemt toe. Dat gebeurt deels gedwongen door externe oorzaken. Beroepsprocedures als de zaak Falkena te Harich laten zien hoe onmisbaar uitvoering is voor het overbruggen van de kloof tussen de werkelijkheid van de regeling en het systeem en de fysieke werkelijkheid van de aanvragers. Handmatige beoordeling van een aanvraag blijft noodzakelijk. Voor een ander deel is er sprake van interne aanleidingen. Uit een intern cultuuronderzoek komt onder meer naar voren dat het van belang is om tussen management, uitvoerders en juristen te spreken over deelname aan elkaars werk en de overdracht van werk. De juristen spreken met een kritische toon over de ontoereikende samenwerking tussen juristen en uitvoerders en de consequenties daarvan voor de kwaliteit van het werk. In beide gevallen wordt geconstateerd dat de uitvoeringsinstructies en systemen maar beperkte houvast bieden bij het bereiken van de doelen waarvoor de regeling is ontworpen. Communicatie is onmisbaar.

5.9.2 Automatisering van de afhandeling

In de tweede fase wordt koppeling van registraties gecombineerd met de bouw van een alomvattend afhandelingssysteem OMNIBUS, waarin alle uitvoeringsregelingen en registratie-applicaties worden ondergebracht. Daarmee komt één-op-één koppeling van registratiesysteem aan afhandelingssysteem binnen bereik. OMNIBUS verenigt de uit-

voerende applicatie ABS/AAS voor beschikkingverlening aan de controle-applicatie voor de AID en de toekenning en controle op bedrijfsnummers UBN. Het managementteam is optimistisch: verwacht wordt dat OMNIBUS en PIPO samen binnen een half jaar actief kunnen zijn voor alle dierlijke regelingen, en dat de invoering ervan kan leiden tot grote efficiencywinst: introductie van datascanning, afslanking van de uitvoerende teams en uitbreiding van het ontwerpteam.

De voornemens worden met vaart geïmplementeerd en stuiten op verzet bij de uitvoerders en de juristen. Deze zijn, in lijn met het cultuuronderzoek, begonnen aan een omslag waarin zij meer deelnemen aan elkaars werk. Juristen adviseren over lastige zaken, en uitvoerders participeren meer en meer in bezwaarprocedures door advisering op bezwaarschriften. Dat leidt niet direct tot andere beslissingen – het merendeel van de adviezen wordt in de uiteindelijke tekst terzijde gelegd – maar het heeft wel tot gevolg dat uitvoerders en juristen meer spreken over wat kwaliteit betekent.

Voor de besluitvorming op bezwaarschriften heeft de meer intensieve samenwerking tegenstrijdige gevolgen. Er is enerzijds sprake van organisatorische integratie en participatie, terwijl tegelijkertijd het gebruik van automatisch gegenereerde gegevens in besluitvorming in beschikkingen en bezwaarschriften toeneemt. De bron hiervoor ligt in de primaire uitvoering. Juristen verklaren op grond van zelfstandige informatievergaring, zoals hoorzittingen, ingediende bezwaren steeds vaker gegrond. Daarmee ontstaat er spanning tussen de juristen enerzijds en het management anderzijds, waarbij de uitvoerders zich middenin het spanningsveld bevinden en zelf de keuze hebben. Feitelijk winnen zij daarmee aan autonomie, in weerwil van de striktere controle waaraan ze zijn onderworpen.

Het management staat voor een lastige opgave. Het heeft principieel gekozen voor een striktere koppeling van registraties en applicaties. Die koppeling maakt reductie van de autonomie van uitvoerders noodzakelijk. Tegelijkertijd weet men dat die registraties en applicaties een inadequate afbeelding zijn van de werkelijkheid. De juristen pleiten voor meer vrijheid in de bezwaarprocedures en betrekken daarbij de regelingsdeskundigen. Het management opteert voor een andere strategie: isolatie van de juristen, meer handmatige processen in de reguliere uitvoering, strikt aangestuurd op basis van zeer diverse managementinformatie.

Dit heeft een aantal consequenties. De al ingeboekte reductie van het aantal uitvoerders, de invoering van datascanning en de bouw van een kleine, compacte professionele uitvoeringsorganisatie komen in gevaar. De kwaliteit die de koppeling van registratie en applicaties oplevert, voldoet niet aan de standaarden die management én juristen erop nahouden. De uitvoerende teams worden verder belast met handmatige processen, wat hun keuzevrijheid nog groter maakt. Conflicten tussen juristen, management en nu ook ontwerpers blijven niet uit. Er ontstaat een discussie over de koppeling tussen mens en machine, en de status die aan geautomatiseerde gegevens moet worden toegekend. De juristen zorgen er voortdurend voor dat duidelijk is waar risicovolle elementen in de beoordeling zitten,

inclusief verklaringen van uitvoerders en medewerkers van andere organisaties: bij het I&R-systeem, bij PIPO.

Er is sprake van een leerproces dat vooral extern gedreven is, door rechterlijke uitspraken en Brusselse interpretaties van criteria. De discussies gaan over meer dan tekortkomingen in termen van interne standaarden. Ook het oordeel van rechters over LASER en de wijze waarop toeleverende diensten LASER zien, worden bij het debat betrokken. Dat debat gaat over kwaliteit en de waarde van bestaande standaarden, mogelijke alternatieven, leren van uitvoering en veranderstrategieën.

5.9.3 Stroomlijning van de organisatie

In de derde causale keten probeert het management van LASER, in het volle bewustzijn dat de combinatie van strikte koppeling van registraties en applicaties en de complexe feitelijke werkelijkheid onhaalbaar is, die werkelijkheid onder controle te krijgen door de uitvoeringsregeling te herontwerpen en de informatiebronnen te integreren. Alle bedrijfsregistraties worden gekoppeld in één registratie, REBUS, die leidend wordt, ook voor de AID. De controleapplicaties worden ingebed in REBUS; daarmee is een belangrijke bron voor bezwaarschriften onder controle gebracht.

De ontwikkeling van OMNIBUS wordt versneld. Binnen vier maanden moet het systeem operationeel zijn. Vanuit de uitvoerende teams wordt substantieel formatie ter beschikking gesteld voor de ontwikkeling en het testen. Onder het motto 'I-intensief' wordt de organisatie herontworpen rond de werkprocessen: gecentraliseerd, met een grote centrale ontwikkelfunctie, een meer professionele controlstructuur en vooral, veel minder uitvoerders.

De handelingsvrijheid van uitvoerders wordt hierdoor sterk ingeperkt. Specialisering moet plaatsvinden, met een sterke differentiering naar takenpakket, een knip tussen de werkzaamheden en hernieuwde aandacht ('fixatie') voor de uitvoeringsinstructie. Dat de knip risicovol is, blijkt uit de uitvoerige discussies in het managementteam over signalen dat PIPO en I&R nog steeds niet waterdicht zijn. De bron voor deze signalen is de behandeling van bezwaarschriften.

Het management probeert een 'end-of-pipe'-oplossing te ontwikkelen door te maken onderscheid tussen eenvoudige en meer complexe processen. Het managementteam stelt voor de uitvoering van relatief simpele onderdelen te automatiseren. Tegelijkertijd worden juristen als adviseurs ingeschakeld in de meer complexe en risicovolle handmatige processen. Parallel worden de invoerders buiten de organisatie geplaatst en gaandeweg vervangen door scanning van gegevens en externe data-entry. Hiermee wordt het domein van de handmatige beoordeling beperkt. Tegelijkertijd ontstaat binnen de handmatige beoordeling meer handelingsvrijheid en groeit een nieuwe verbinding tussen juristen en uitvoerders. Doel is het 'leereffect van het bezwaarschrift te vergroten'.

Het leren richt zich op de uitvoering van de Brusselse regeling. De Nederlandse uitvoeringsregelingen (met eigen standaarden, gebaseerd op het systeemontwerp), de ontwikkelde praktijk en de daarin ingebedde routines worden ter discussie gesteld. De ‘stroomlijning’ heeft bovendien tot doel beter om te kunnen gaan met veranderingen in de omgeving: versterking van het leervermogen.



6 Vergelijkende analyse

6.1 Inleiding

In de voorgaande twee hoofdstukken zijn de beide cases separaat beschreven en geanalyseerd. De analyse is gericht geweest op het vaststellen van causale ketens tussen informatisering en leren van uitvoering binnen die cases. Daarin is vastgesteld dat binnen deze afzonderlijke cases sprake is van een verband tussen informatisering en leren.

De vraag is of:

- dat verband de cases overstijgt: zijn er systematische overeenkomsten en verschillen tussen beide cases;
- of het verband en de verschillen tussen de beide cases toegeschreven kan worden aan informatisering;
- of dat er een derde, externe variabele is die het verband kan verklaren.

De beide cases zijn geselecteerd op basis van hun sterke overeenkomsten (volgens een most-similar case design), met twee belangrijke verschillen:

- de wijze waarop de technologie verankerd is in de organisatie;
- de culturele verschillen tussen HIS en LASER in termen van ontstaansgeschiedenis, fundamentele basisassumpties, in organisatiestrategie en in dagelijkse uitdagingen.

In paragraaf 6.2 breng ik op hoofdlijnen de overeenkomsten en verschillen tussen beide cases in beeld, zonder een uitspraak te doen over de aard of oorzaak van het verband.

Paragraaf 6.3 is gewijd aan de vraag wat deze cases zeggen over het verband tussen informatisering en leren. In hoeverre kunnen de overeenkomsten en verschillen worden toegeschreven aan de relatie informatisering en leren van uitvoering? Of is sprake van andere, achterliggende variabelen, zoals processen van institutionalisering en veranderingen in basisassumpties, die de gevonden patronen verklaren?

Paragraaf 6.4 vat de bevindingen van de vergelijkende analyse samen.

6.2 Verschillen en overeenkomsten

6.2.1 Verschillen

Allereerst: een vergelijking van HIS en LASER. De verschillen tussen de beide cases zijn groot. Een systematische vergelijking, terugredenerend vanaf hypothese 4 (leren en de afnemende disciplinerende door ICT) tot en met hypothese 1 (classificatie en standaardisering van informatie).

Leren en de afnemende disciplinerings door ICT

Hét verschil tussen HIS en LASER is het vermogen dat de uitvoerders hebben om de voortdurende inperking van handelingsvrijheid tegen te gaan. In beide organisaties wordt gepoogd om een alomvattend handelingssysteem in te voeren, en in beide organisaties vereist dat inzet van uitvoerders en leidt het tot bezuinigingen op de formatie van de uitvoerende teams.

Bij HIS laat de automatisch gegenereerde managementinformatie, in reactie op pogingen tot disciplinerings, merkwaaardige afwijkingen in het uitvoerend proces zien: de codering van bezwaarschriften als correspondentie, het gebruik van het label 'kennelijk ongegrond' om nader onderzoek dat als horen kan worden aangemerkt, te omzeilen. Bij LASER ontstaat discussie: eerst tussen het management en de uitvoerders, maar al snel ook tussen uitvoerders en het management.

Opmerkelijk is het verschil in opstelling van het lager management. Bij HIS versterken de groepshoofden de controle op naleving van de werkinstructie. Bij LASER wordt juist (tijdelijk) de ruimte geschapen om de oplopende werkvoorraad aan te pakken, of worden de juristen ingeschakeld om het proces op orde te krijgen. De automatisch gegenereerde managementinformatie wordt aangevuld met signalen uit kwaliteitsonderzoeken, uitvoerders worden uitgenodigd mee te denken, de uitvoeringsinstructies worden verruimd, het aantal handmatige processen vergroot.

De uitkomst is een afzwakking van het proces van automatische disciplinerings en vergroting van de professionale handelingsvrijheid bij LASER, terwijl bij HIS de handelingsvrijheid zoveel mogelijk wordt ingeperkt en geïsoleerd, en het automatiseringsproces van de afhandeling juist wordt versneld.

Zelfreferentialiteit

HIS leert alleen op het laagste niveau: verbetering van de bestaande werkwijze (technisch-analytisch) en de effectiviteit van het programma dat zij uitvoert ten opzichte van een vaststaande definitie van het doel daarvan. De organisatie wordt daarmee steeds meer zelfreferentieel. Het belang van de interne doelmatigheid domineert boven waarden als rechtmatigheid en responsiviteit, en zelfs boven democratische controle. Het politieke debat van eind jaren negentig bijvoorbeeld over niet-gebruik en de rol van de huursubsidie als instrument voor inkomensbeleid wordt intern niet beleefd. Fraudebestrijding en vermindering van het aandeel 'scheefwoners' (en daarmee de aanspraak die wordt gedaan op het huursubsidiebudget) staan voorop. Beperking van het huursubsidiebudget is belangrijker dan het voorzien in adequate woonruimte voor mensen met een beperkt inkomen. Dat leidt er bijvoorbeeld toe dat HIS een strikte definitie van 'alternatieve passende woonruimte' hanteert die volgens de rechter op gespannen voet staat met de wet.

De maatschappelijke bijdrage van HIS komt niet ter sprake: de eigen definitie van het doel staat vast. Het leerproces is sterk intern gericht, externe signalen worden alleen opgepakt als ze onontkoombaar zijn. Dat leerproces verloopt schoksgewijs en asynchroon.

De bestaande standaarden en handelwijzen staan niet ter discussie. Interne signalen uit bezwaarprocedures dat automatische afhandeling niet de vereiste kwaliteit oplevert, worden genegeerd. Direct toezicht faalt. Bij de controle op naleving van de uitvoeringsinstructie bijvoorbeeld blijkt dat uitvoerders er een eigen handboek op nahouden dat bij het management nauwelijks bekend is: de jurisprudentiebundel. De bestaande standaarden, werkwijze en het intern leervermogen komen alleen ter discussie als:

- externe signalen, zoals rechterlijke uitspraken, aangeven dat de geleverde kwaliteit beneden de maat is, én
- verdere automatisering niet mogelijk is.

Als er nog mogelijkheden openstaan het proces verder te automatiseren, zoals in de laatste causale keten (herontwerp), worden zelfs de externe signalen genegeerd. Dat leidt overigens niet tot een blikvernauwing ten aanzien van de risico's. Het management is zich bij het herontwerp van de organisatie zeer bewust van de gevaren die 'departicipatie' oplevert. Het bestaande handelingsrepertoire laat echter geen andere strategie toe. Deze gedwongen voortgang op het pad van automatisering leidt ertoe dat:

- het leren van uitvoering schoksgewijs en asynchroon verloopt en
- HIS onvermijdelijk toewerkt naar een splitsing in twee uitvoerende onderdelen: een volledig geautomatiseerde beschikkingenfabriek voor het reguliere werk en een kleine professionele organisatie die het reguliere van het complexe werk onderscheidt en de complexe beoordeling voor haar rekening neemt.

Bij LASER discussiëren management, juristen en uitvoerders juist steeds intenser over de maatschappelijke bijdrage die men levert en de doelen die men nastreeft: een systeem-discours. Dat debat is sterk extern gericht: het wordt voortdurend gevoed door rechterlijke beslissingen en het maatschappelijk-politieke debat over het doel van gemeenschappelijk landbouwbeleid en de beperking van de landbouwproductie.

Gedurende de jaren 1996-1998 verschuift in dat debat de nadruk van een efficiënte en effectieve productie (geredeneerd vanuit de gehele landbouwsector) naar de maatschappelijke bijdrage van agrariërs en het belang hen een zeker inkomen te verschaffen, zodat zij meer vrijheid krijgen om andere, maatschappelijke waarden te dienen als duurzaam natuurbeheer. Die verschuiving heeft implicaties voor begrippen als rechtmatigheid en proportionaliteit. Rechters zijn steeds meer geneigd de condities die agrarische ondernemers nodig hebben voor hun individuele bedrijfsvoering als uitgangspunt te nemen. Juristen, ontwerpers, uitvoerders en management voeren in navolging hiervan een voortdurend gesprek over 'goede uitvoering'. Daarbij kijken zij in navolging van Europese nota's en uitspraken steeds nadrukkelijker naar de Brusselse verordeningen en interpretaties. De zelfstandige betekenis van de Nederlandse regeling neemt af; de zeggingskracht van de Nederlandse interpretatie van die wetgeving komt op losse schroeven te staan.

De verbreding van de kritische dialoog tussen publieke waarden gaat bij LASER gepaard met een versterkt bewustzijn van de feilbaarheid van databases en afhandelingsystemen. Dat heeft betrekking op:

- de beperkingen die registratie- en afhandelingssystemen met zich mee brengen;
- het belang van een goede koppeling tussen handmatige uitvoering en de afhandeling bezwaarschriften;
- de waarde van bezwaarschriften als primaire bron voor leren;
- de bereidheid externe signalen als leidraad voor de interne sturing te nemen.

Zelfs in de tweede causale keten, waarin het management de externe signalen dat het eigen leren tekortschiet, beantwoordt met een scheiding tussen juristen en uitvoerders (departicipatie), is dat in het volle bewustzijn van de eigen kwetsbaarheid. Het management van LASER beschikt wél over het repertoire om te gaan met een vergroting van handelingsvrijheid van uitvoerders. Departicipatie gaat gepaard met een verruiming van de handelingsvrijheid voor de reguliere uitvoerders.

Disciplineren en departicipatie

Op het eerste oog is het verschil op dit punt beperkt. In beide organisaties probeert het management verstoringen onder controle te krijgen door de handelingsvrijheid van uitvoerders steeds sterker in te perken. Essentieel verschil op dit punt is echter de strategie die het management volgt. Het management van LASER combineert inperking van de handelingsvrijheid met een versterking van de participatieve verbindingen, waardoor uitvoerders de mogelijkheid krijgen om, buiten het reguliere afhandelingsproces om, in individuele gevallen alternatieve (handmatige) procedures te volgen en legitiem signalen aan te dragen dat de reguliere afhandeling niet voldoet. Het budget voor het ontwerp van dergelijke procedures loopt lange tijd op. Het resultaat van deze strategie is een steeds intenser debat over de wijze waarop mens en machine in elkaar grijpen.

Ook het management van HIS poogt participatieve verbindingen in te voeren, maar weigert daarin de bestaande organisatie aan te tassen. Een additoneel bruggehoofd wordt toegevoegd: de kwaliteitsfunctionaris. Doordat in de reguliere processen niets verandert, zijn deze functionarissen al snel volledig ingeschakeld bij de uitvoering en komen ze aan hun oorspronkelijke taak – het versterken van het leerproces – niet meer toe. Ze raken daarmee onderworpen aan dezelfde strikte disciplineren die zij juist moeten compenseren.

Standaardisering van informatie

Het verschil tussen HIS en LASER is vooral gelegen in de harmonisering en prioritering van waarden. Bij LASER blijft het perspectief van de aanvrager normstellend boven het systeem. Van een 'epistemic niche' is bij LASER geen sprake. Het management, juristen en uitvoerders zijn zich gezamenlijk sterk bewust van het verschil tussen de papieren en fysieke werkelijkheid en de reductie van informatie die plaatsvindt. Dat zij slechts moeizaam een adequaat antwoord vinden, doet daar niets aan af. Interessant is dat uitvoerders, als zij in staat gesteld worden zelf direct van standaarden af te kunnen wijken, zich terugtrekken op de eigen routines en nauwelijks afwijken van de werkinstructie: zelfopgelegde disciplineren.

Bij HIS echter verdwijnt het oorspronkelijke perspectief van de aanvrager bij bewerking van externe informatie meteen uit het proces. Door de afwezigheid van dossiers en het ontbreken van een integraal volgsysteem van procedures ontberen uitvoerders en management een ijkpunt. De disciplinerende rol die het management oplegt, is daardoor weinig effectief. Door dat gebrek aan effectiviteit wordt de zeefwerking die classificatie van bijvoorbeeld correspondentie met zich meebrengt, onvoldoende herkend. Codering van correspondentie geldt als een administratief proces dat nauwelijks scholing vereist. Pas in de laatste cyclus, met het onderscheid tussen reguliere en bijzondere processen, verandert dat.

6.2.2 Overeenkomsten

Leren en de afnemende disciplinerende rol van ICT

Belangrijkste overeenkomst is de worsteling die beide organisaties doormaken. Zowel HIS als LASER zijn in de jaren 1996-1998 verwickeld in een onontkoombaar, zichzelf versterkend proces van informatisering. Beide organisaties bouwen in die jaren aan een alomvattend afhandelingsstelsel dat alle problemen op zal lossen: EOS en OMNIBUS. In beide gevallen is er optimisme als het gaat om de snelheid waarmee deze systemen ontwikkeld kunnen worden, in beide gevallen wordt een zware wissel getrokken op de ontwikkel-, beheers- en uitvoerende capaciteit. Beide organisaties maken een vlucht naar voren: de termijnen waarop het stelsel gereed is worden steeds korter, het aantal malen dat uitstel plaatsvindt steeds groter. In beide gevallen is na drie jaar ontwikkeling plotseling sprake van een echec.

De ontwikkeling van OMNIBUS en EOS betekent dat de evolutionaire aanpassing van andere, minder geautomatiseerde systemen, wordt stopgezet. Het budget voor de ontwikkeling van handmatige applicaties wordt jaar na jaar ingekrompen. Daardoor neemt de houvast die uitvoerders aan systemen onttelen af en wordt de blik naar andere wegen gewend om uitvoerders bij te staan; benutting, op kleine schaal, van discretionaire bevoegdheden (bijvoorbeeld kennelijk ongegrond verklaren van bezwaarschriften) en de inschakeling van kwaliteitsfunctionarissen en juristen om uitvoerders te ondersteunen. Consequentie is wel dat daardoor de vrijheid die uitvoerders hebben, toeneemt.

Een derde overeenkomst op dit punt betreft de oorzaak van het echec: een afhandelingsstelsel. De problemen in de bestaande werkprocessen worden juist veroorzaakt door de onbetrouwbaarheid van automatisch gegenereerde gegevens – de databases. Beide organisaties maken onderdeel uit van een ‘knowledge web’. In tegenstelling tot de afhandelingsstelsels staan de databases niet onder controle van de uitvoeringsorganisaties: er zijn vele informatietoeleverende organisaties. Juist de onbetrouwbaarheid van de databases leidt tot de uitvoeringscrises in 2001 en 2002 waarmee deze studie aanvangt. Cruciaal op dit punt is de vraag waarom organisaties, geconfronteerd met de onhandelbaarheid en onbetrouwbaarheid van databases, ervoor kiezen de automatische afhandeling aan te pakken.

Zelfreferentialiteit

In beide cases is sprake van een cumulatief leerproces dat op een steeds hoger niveau komt. In de eerste causale ketens is vooral sprake van leren uit interne signalen. Bij HIS is dat leren onder invloed van de culturele context in de eerste fase technisch-analytisch, gericht op verbetering van de doelmatigheid van het interne proces. Bij LASER is het leerproces, in het licht van de agentschapsvorming, gericht op de doeltreffendheid, op de vraag of de juiste resultaten worden nagestreefd in het licht van de doelstelling. In de tweede cyclus zijn de interne lessen, aangevuld met en versterkt door externe signalen, uitgangspunt voor leren op een hoger niveau. Het management van HIS stelt de bestaande werkwijze ter discussie. Bij LASER voert het managementteam fundamentele discussies over het maatschappelijk effect van haar functioneren en de passendheid van de bestaande werkwijze.

Interessant is dat beide organisaties vervolgens, in een confrontatie met de bestaande werkprocessen, ervoor kiezen een onderscheid te maken tussen twee typen werk in alle werkprocessen: regulier en complex. De afhandeling van reguliere signalen wordt eerst volledig onder controle gebracht en vervolgens volledig geautomatiseerd. Complexe gevallen worden in handen gegeven van enkele professionele uitvoerders, met een grote mate van eigen verantwoordelijkheid voor de wijze waarop zij gevallen afdoen, maar tegelijkertijd resultaatverantwoordelijk. Bij HIS worden die uitvoerders onderscheiden van de bestaande organisaties, bij LASER worden de juristen als experts juist nauwer ingebed in de reguliere uitvoeringsorganisatie.

Er is geen sprake van een afname van betrouwbaarheid van managementinformatie, of van steeds meer blinde vlekken bij het management. Het management van HIS en LASER zijn zich er in toenemende mate van bewust dat de managementinformatiesystemen maar een deel van de werkelijkheid weergeven. Doordat LASER meer geïnvesteerd heeft in participatieve verbindingen, is het management van LASER beter dan dat van HIS in staat aan te geven waar het mis gaat en waar oplossingen gezocht moeten worden. Anders gezegd: het leerproces van HIS is veel minder voorspelbaar en heftiger, minder geleid, dan dat van LASER.

Waarom lukt het desondanks niet het hoofd te bieden aan de weerbarstigheid van de sociale werkelijkheid? Wat verklaart de beide beleidscrises uit hoofdstuk 1? De verklaring lijkt paradoxaal genoeg te liggen in die vergroting van het leervermogen. Aan het eind van de derde cyclus weet het management van beide organisaties waar de grenzen van het eigen kennen en kunnen liggen. De ambitie die sociale werkelijkheid door middel van databases en automatische afhandeling te beheersen, wordt opgegeven.

In beide gevallen concludeert het management dat het handelingsrepertoire van verbeteren is uitgeput. Het management van HIS slaagt er niet in participatieve verbindingen te leggen tussen de wereld van uitvoerders, beleidsmakers en juristen. Het tracht met de kwaliteitsmedewerkers een brug te slaan tussen die twee werelden. Die poging strandt. Het gat tussen de sturingsambities van de wetgever, eisen van doelmatigheid en rechtsge-

lijkheid en de omvang van de regeling is te groot om in één systeem te overbruggen. Het management van LASER heeft die mogelijkheid tot overbrugging nog wel. Door de keuze voor een sociale verankering van de technologie heeft het management de mogelijkheid het roer om te gooien en de uitvoerders centraal te stellen. Dat gebeurt.

Disciplineren en departicipatie

In beide organisaties staat de autonomie van uitvoerders onder druk. Ze worden geïsoleerd, informatiebronnen worden afgesloten, hun takenpakket ingeperkt tot de bewerking van informatie. De context waarin dat gebeurt, de argumenten daarvoor en de flankerende maatregelen verschillen echter sterk.

HIS zet, in lijn met haar uitvoeringsstrategie, in op een verbod op specialisatie. Dat leidt onwillekeurig tot een afkeer van duidelijk herkenbare 'participatieve verbindingen'. Hoe meer specialisatie, hoe groter de behoefte aan dat soort verbindingen. Hoe groter de (formele) integratie, hoe makkelijker het idee post vat dat een regio onder leiding van een integraal verantwoordelijk manager alle informatiebronnen tot zijn beschikking heeft. De subregio's zijn rijk aan informatiebronnen, maar arm aan verbindingen. De HIS-managers hebben relatief weinig contact met andersgestemden; Controle en Toekenning is een wereld op zichzelf. Ze beschikken daardoor niet over ijkpunten waarmee interne en externe signalen op waarde geschat of gecalibreerd kunnen worden. De combinatie van verdere informatisering en specialisatie is het logische uitvloeisel van het onvermogen van het management om de brug te slaan met de maatschappelijke werkelijkheid.

LASER kiest juist voor specialisatie, in combinatie met meer participatie. Het gat tussen weerbarstige werkelijkheid en overzichtelijke systemen is te overbruggen omdat de sturingsambitie beperkt is. Het management is zich bewust van de grenzen die de omvang van het werkproces stelt aan hun ambities en is bereid deze aan te passen, opnieuw te definiëren rond een beperktere beheersing van de werkelijkheid. In tegenstelling tot HIS heeft LASER het ontwerp van de regeling dicht bij de werkvloer georganiseerd. Waar problemen optreden, wordt ruimte gecreëerd voor handmatige processen. Het management valt terug op het repertoire van fysieke controleurs en benut de antenne van juristen om signalen te duiden.

Standaardisering van informatie

Beide organisaties worden geconfronteerd met de grens van massaal maatwerk: hoe massaler de operatie, des te lastiger het maatwerk. Beide organisaties proberen de primaire bron van gegevens onder controle te krijgen en experimenteren met continuering van vervolgaanvragen, data-entry en andere manieren om de variëteit aan de voorkant van het proces onder controle te krijgen.

De ruimte daarvoor is beperkt. In de sociale rechtsstaat mag de burger zijn belang naar voren brengen zoals hij dat zelf ziet. Maatwerk is een intrinsiek element van zowel huursubsidie als dierlijke EG-premie. Maatwerk vraagt om handelingsvrijheid, om interpretatie en om overleg. Het vereist een kritische dialoog tussen waarden en een werkcultuur van behandeling en beoordeling.

Massaliteit is een gegeven: de wet omschrijft wie gerechtigd is. De oplossing is gelegen in het verleggen van de bewijs- (en daarmee onderzoeks)last voor kwalificatie van de uitvoeringsorganisatie naar de aanvrager. LASER is hierin het verst voortgeschreden: afwijzing van aanvragen komt nauwelijks voor. Als indieners in staat zijn alle vereiste documenten aan te leveren, komen ze in aanmerking. De hoogte van de bijdrage varieert wel sterk: het aantal nihil-beschikkingen is aanzienlijk.

LASER heeft die mogelijkheid, omdat het in de schaduw van de Brusselse wetgever opereert. Voor HIS, met een sterke volkshuisvestelijke achtergrond en een regeling die sterk in de politieke belangstelling staat, is dat niet mogelijk. De aanvragers voor huursubsidie zijn bureaucratisch maar beperkt competent. Het is politiek en maatschappelijk niet aanvaardbaar om procedurele eisen te stellen zoals die aan agrarische ondernemers wel gesteld mogen worden. Consequentie van dat gegeven is wel dat de werklust groot is (er moet veel gecontroleerd en gehoord worden); dat het aantal afwijzingen en terugverordeningen aanzienlijk is; en dat daarmee het aantal beroepsprocedures ook groot is.

6.3 Causaliteit

Wat zeggen deze overeenkomsten en verschillen over de relatie tussen informatietechnologie, institutionele kenmerken en leren, begrepen als sociaal handelen? In hoofdstuk 1 heb ik drie variabelen onderscheiden in hun onderlinge relatie. In hoofdstuk 2 zijn in dat schema de vier hypothesen ontwikkeld. In hoofdstuk 3 is geanalyseerd hoe verschillen in institutionele kenmerken die relaties kan verstoren.

Bij de duiding van het begrip 'institutionele kenmerken' is aansluiting gezocht bij Veenswijks (1996) begrip van 'organisatiecultuur':

- op het diepste niveau: fundamentele assumpties;
- op een middenniveau: culturele waarden, met de mond beleden, instrumenteel;
- en op het hoogste niveau: artefacten als 'gestolde cultuur'.

Op dit punt is het de vraag of de variabele 'institutionele kenmerken' zich laat verenigen tot 'institutionele verankering van de technologie', of dat de twee organisaties gedurende de looptijd van het onderzoek wijzigingen in institutionele kenmerken hebben ondergaan die los staan van de wijze waarop de technologie verankerd is, en die een alternatieve verklaring bieden voor de geïdentificeerde leerprocessen.

Om die vraag te kunnen beantwoorden onderzoek ik eerst de verschillen in institutionele kenmerken van HIS en LASER (6.3.1). Vervolgens zie ik hoe deze verschillen gerelateerd zijn aan verschillen in informatietechnologie en leerprocessen (6.3.2).

6.3.1 Institutionele kenmerken en leerprocessen

De beleidssectoren waarin HIS en LASER opereren verschillen aanzienlijk, en daarmee ook hun plaats en bijdrage aan deze maatschappij. In de eerste paragrafen van de twee empirische hoofdstukken is daarop ingegaan.

In het geval van HIS was er sprake van een groot geloof in de maakbaarheid van de beleidssector, de volkshuisvesting. Huursubsidie was het laatste volkshuisvestelijke instrument dat VROM nog restte en daarmee vehikel voor de verwezenlijking van vele beleidsdoel-einden: sociale voorziening voor kwetsbare groepen, instrument om scheefheid tus-sen inkomen en te betalen huurprijs tegen te gaan, aanjager van dynamisering van de woningmarkt en uitwisseling tussen de gesubsidieerde en private sector, om er een aantal te noemen. Niet alleen naar doelen, maar ook naar mate van detaillering in regelgeving, directe politieke aansturing, specificatie naar doelgroepen en streven naar actualisering is sprake van een enorme politieke ambitie, die volledig rust op de schouders van één organisatie: HIS.

Die ambitie was niet onomstreden. De volkshuisvesting was in de jaren negentig een sec-tor in transitie. De corporaties werden verzelfstandigd, net als hun vermogen, het geloof in centrale sturing maakte plaats voor een streven naar marktsturing en discussies over fiscalisering van de huursubsidie waren vanaf 1995 endemisch. Het politieke debat over de rol van de huursubsidie in de woningmarkt werd steeds kritischer gevoerd. Die ontwik-keling ondergroef het geloof in eigen kunnen en leidde tot defensieve reacties vanuit de organisatie. Een groot deel van het gekwalificeerd personeel dat jarenlang bij HIS werkte, vertrok en werd vervangen door uitzendkrachten. De fundamentele waarden, assumpties en geloof in de competenties van HIS lagen onder vuur van buitenaf, en ook van bin-nenuit was sprake van aantasting van het dominante paradigma en twijfels aan het eigen kunnen.

LASER had zo'n ontwikkeling al eerder doorgemaakt. De ombouw van het ministerie van LNV naar een departement van algemeen bestuur had al geleid tot een herdefinitie van ambities (Bekke, De Vries en Neelen 1994; Bekke en De Vries 2001). Vooral de Europese integratie en de overdracht van bevoegdheden naar Brussel is in dit verband van belang. Net als bij HIS was vanaf 1990 het beleidsinstrumentarium gesaneerd. Bij LASER ging de operatie echter verder dan het instrumentarium. LASER werd door opheffing van de districtsbureaus en fusie tot regionale eenheden losgeweekt uit lokale en regionale net-werken met de doelgroep en intermediairs. HIS werkte ook met zulke eenheden, maar beschikte daarnaast over een netwerk van huurcommissies, én corporaties en gemeenten die adviseerden over aanvragen.

De positie van LASER had in de jaren negentig een merkwaardige ontwikkeling doorge-maakt, namelijk van de alomtegenwoordige Dienst Uitvoering Regelingen van het minis-terie van LNV tot de belangrijke speler in een netwerk, maar niet 'de' centrale speler, en ook zonder monopolie over authentieke informatiebronnen.

De ambitie van de wetgever was minder groots verwoord dan bij HIS. De EG-premieregelingen hadden voornamelijk tot doel de agrarische productie te controleren, en moesten daarnaast het verlies aan inkomen compenseren. Nederland voerde slechts Brusselse regelgeving uit. De premies waren daarvan een onderdeel.

Dat gegeven beperkte de politieke aandacht vanuit het parlement voor LASER en de aandacht die de departementsleiding voor het agentschap had. Het leidde binnen LASER tot een sterk bewustzijn van afhankelijkheid van de buitenwereld, maar ook van de vele kansen die er waren om de verschillende publieke en semi-publieke uitvoeringsorganisaties te verbinden. Het bewustzijn van die kansen (en de mogelijkheid om krachten op te lijnen over de grens van bestuurslagen heen) waren bij HIS afwezig. De corporaties waren op afstand gezet, de gemeenten voerden zelfstandig beleid. Aan geen van beide uitgangspunten mocht getornd worden.

Op dit punt is sprake van een aantal essentiële verschillen tussen beide organisaties. De verwachtingen waaraan HIS moest voldoen, waren merkbaar groter dan bij LASER. LASER had bovendien een voorsprong. Het had net een diepgaand en langdurig proces afgerond van herbezinning, herpositionering en reorganisatie. Ten tijde van het onderzoek was dat proces bij HIS in volle gang. Het proces kreeg, ver na afronding van het empirisch onderzoek, zijn uiteindelijke besluit in de fiscalisering van de huursubsidie en de opheffing van HIS. Dat de belastingdienst juist de afgelopen jaren met haar nieuwe taak Toeslagen veel problemen ondervindt en onder kritiek komt te staan, is in dit opzicht geen verrassing.

6.3.2 Institutionele kenmerken en institutionele verankering

Is binnen de case onderscheid te maken tussen fundamentele assumpties enerzijds, en beleden culturele waarden en tactieken ten aanzien van het beleidsinstrumentarium (inclusief informatie en informatietechnologie) anderzijds? En zo ja, hoe hangt dat onderscheid samen met technische verankering?

Het grote verschil tussen HIS en LASER is niet de wijze waarop zij technologie hebben verankerd, maar hun relatie met de omgeving: de beleidssector, de doelgroep, andere uitvoerders. Corporaties, gemeenten, maatschappij en politiek waren kritisch ten aanzien van HIS: de huursubsidiewet was 'weinig slagvaardig', onvoldoende resultaatgericht, 'centralistisch'. Tegelijkertijd deelden zij dezelfde 'volkshuisvestelijke' set van waarden. Borging van het sociale grondrecht op huisvesting, rechtmatigheid, individualisering en centrale uitvoering om verschillen in uitvoering te voorkomen tussen gemeenten en corporaties stonden bij elk van de schakels in het netwerk hoog in het vaandel.

Na de verzelfstandiging van de corporaties kwam, vanuit deze zelfde set van waarden, het primaat bij de corporaties te liggen. De rol van HIS als borging van het stelsel kwam onder druk te staan. Plots was er kritiek over de hoogte van de uitvoeringskosten. Rondes van bezuinigingen op de huursubsidie-uitvoering waren het gevolg. Die bezuinigingen

maakten van HIS tot een organisatie die bij aanvang het onderzoek in teken stond van 'krimp', 'vergrijzing', een organisatie die in hoge mate draaide op uitzendkrachten. De massale inzet van uitzendkrachten, krachten zonder wortels in de organisatie en beperkt 'gesocialiseerd' in de volkshuisvesting, tastte de legitimiteit van HIS aan.

De inzet van inzendkrachten zonder goede opleiding en kennismaking met de volkshuisvesting stond in scherp contrast met de beleden filosofie van de 'allround medewerker'. Die heeft kennis van wet en beleid, is inzetbaar in alle processen en daarom optimaal in staat informatie te kunnen beoordelen en verwerken in willekeurig welk proces. Het management was niet goed in staat deze spagaat op te lossen. Enerzijds stuurde de managers steeds sterker op de 'arbeidsfilm', de efficiënte inzet van het apparaat, en op het waarborgen van een identieke afhandeling in alle regio's als vertaling van 'rechtmatigheid'. Tegelijkertijd bleven discretionaire elementen als de hardheidsclausule en de passendheidstoets gehandhaafd. Juist die elementen vereisen socialisatie, scholing en oordeelsvorming.

Het centrale afhandelingsysteem waaraan het management voortdurende bouwde, vormt de uiterste consequentie van het streven naar efficiencyvergroting, gelijkmatige inzet van personeel en complexe afhandeling en de vertaling van rechtmatigheid als het voorkomen van verschillen in uitvoering. Dat systeem, dat nooit afkwam, moest steunen op een beperkt aantal centrale gecontroleerde databases en technologisch zijn ingebed. Medewerkers waren er in deze optiek vooral om te zorgen dat de volledige complexiteit van aanvragen, brieven, bezwaren zo wordt 'afgebeeld' dat het systeem ermee uit de voeten kan en een besluit oplevert dat correspondeert met die complexiteit. Technische verankering was vanuit een normatief, cultureel perspectief voor HIS mogelijkheid en tegelijkertijd in de praktijk problematisch. De combinatie van technische verankering, steeds grotere en meer gedetailleerde ambities en massale uitvoering bleek onmogelijk.

LASER had het in dit opzicht eenvoudiger. De filosofie was duidelijk en kon rekenen op draagvlak bij de doelgroep. Die doelgroep was een krachtige, relatief draagkrachtige economische sector, waarvan de leden merendeels ondersteund werden door professionele intermediairs die elke denkbare kloof tussen LASER en de praktijk konden overbruggen. Dat was een erfenis die door LASER gekoesterd werd, al was het alleen maar omdat veel van de medewerkers zelf in de lokale praktijk gewerkt hadden, in een eerdere betrekking intermediair waren geweest of na vertrek bij LASER intermediair werden.

Er was bij de doelgroep sprake van een duidelijk draagvlak voor LASER. Vóór alles moest voorkomen worden dat administratieve fouten gemaakt werden. Die werden immers afgestraft met hoge kortingen op Brusselse subsidies tot in lengte van jaren. Zelfs de rigiditeit van de uitvoering (bijvoorbeeld het grote aantal procedurele controles) en de onbegrijpelijke brieven die dat bij tijden met zich bracht, werd (en wordt) geaccepteerd, zolang ze gecompenseerd werden door directe contacten en een blijvende worteling in de beleidssector.

De medewerkers waren bijna allemaal afkomstig uit rechtsvoorgangers van LASER en konden bogen op jarenlange ervaring met de uitvoering van landbouwregelingen. Het verloop was minimaal, de kennis van de praktijk groot. Velen hadden eerder in andere uitvoerende rollen gewerkt en waren daardoor gewend aan de communicatie met andere disciplines in de uitvoering.

Alle voorwaarden voor sociale verankering waren aanwezig: een open houding van medewerkers, intensieve interne communicatie, een heldere opdracht, bemiddeling door intermediairs en steun vanuit de sector. De uniformiteit van de uitvoering was voldoende geborgd om individualisering, feitenonderzoek en responsiviteit toe te laten. Medewerkers mochten in direct contact met de aanvragers opereren, ondersteund door databases, en via telecommunicatie direct verbonden met aanleverende organisaties. Daarbij kon niet alleen batchgewijs, maar ook in individuele gevallen navraag worden gedaan. De medewerkers echter beslisten, niet de afhandelingsapplicaties.

Tussenconclusie

De verschillen in institutionele kenmerken zijn sterk verbonden met de institutionele verankering van technologische systemen en ze worden daardoor weerspiegeld. Het gaat daarbij vooral om de fundamentele assumpties. De culturele waarden, zoals die van de 'efficiënte arbeidsfilm' en de 'allround medewerker', doen er wel toe, maar vooral in negatieve zin: ze belemmeren de kritische dialoog tussen waarden, ze maken dat de uitvoeringsorganisatie in de ogen van het beleidsveld en van de wetgever suboptimaal presteert en ondergraven daarmee de legitimiteit van de uitvoeringsorganisatie.

De 'double bind' tussen institutionele kenmerken en institutionele verankering wordt sterk zichtbaar in (de verschillen tussen) het verloop van de informatiseringsprocessen bij HIS en LASER. De introductie en verbreiding van informatietechnologie versterkte in de beide cases de doelrationele waarden als efficiency en effectiviteit en brachten daarmee het evenwicht met procesgerichte waarden als rechtmatigheid in gevaar. Bij HIS verdween in het interne debat rechtmatigheid als zelfstandige waarde naar de achtergrond. Rechtmatigheid werd steeds meer gedefinieerd in het verlengde van effectiviteit en efficiency. Een versterking van de technologische verankering leidde in dit geval tot een afname van participatie en verkeer tussen de disciplines.

LASER opteerde vanuit een fundamentele verankering van proceswaarden als responsiviteit voor sociale verankering van informatiesystemen. Het beschikte daardoor over voldoende veerkracht om de 'pull' van informatietechnologie richting doelrationaliteit (die ook LASER onderging) te kunnen weerstaan. De verlokking van informatisering werd bij LASER weerspiegeld in een even hevig debat tussen disciplines. Een poging tot sterkere technologische verankering riep in dit geval een even sterke toename in participatie op.

Er lijkt in dit verband sprake van een interessante paradox. Informatisering versterkt de oriëntatie op doelrationele waarden. Waar uitvoeringsorganisaties en -systemen primair al doelrationeel gericht zijn, treedt juist een verstoring van die doelrationele borging op.

Deze paradox wijst op het belang van evenwicht tussen administratieve waarden in de strategische positionering en het management van publieke organisaties. Ze waarschuwt tegen overmatige grote ambities op één van de dimensies.

Zo bekeken werd HIS het slachtoffer van de combinatie van een overmatig ambitieuze wetgever en een fixatie op doelrationaliteit. De taak en ambitie waarmee de wetgever HIS in de nieuwe huursubsidiewet opzadelde, waren enorm. Vanuit een traditionele oriëntatie op centrale sturing en het borgen van volkshuisvestelijke doelen tekende HIS echter voor die ambitie: niet alleen voor de uitvoering, maar ook de beleidsvorming en zelfs het ontwerp van de nieuwe huursubsidiewet. Daarmee trad een enorme kwetsbaarheid op: het risico van zelfreferentialiteit. Doordat alles in eigen hand lag, waren de ambities groot. Het leek mogelijk de praktijk aan te passen aan de systemen en de daarop gebaseerde regelgeving. Dat die praktijk weerbarstig was, werd onderschat. De signalen waren immers 'weggedrukt' door alleen nog automatische gegenereerde (interne) management-informatie te gebruiken.

LASER liep dat risico niet. Het kon het ook niet lopen, want het opereerde in een professionele omgeving waarbij het eigendom van de regeling elders lag en LASER van vele andere spelers afhankelijk was. Over opdrachten werd daarom scherp onderhandeld tussen het ministerie en LASER. Het verschil tussen HIS en LASER op dit punt wordt pijnlijk duidelijk in de wijze waarop het management omging met taakstellingen tot bezuiniging. Bij HIS waren die weliswaar door de politiek opgelegd, maar ze werden blind overgenomen en niet weersproken. Claims voor de inzet van extra personeel werden slecht onderbouwd. Het management van HIS was maar beperkt in staat zich te verplaatsen in het referentiekader van de (veranderende) buitenwereld. Het management van LASER echter verzette zich met hand en tand tegen bezuinigingen op de uitvoeringskosten van regelingsdeskundigen en onderhandelde succesvol met LNV over een goed uitvoeringscontract.

6.4 Bevindingen

De vergelijkende gevalsanalyse laat een duidelijke relatie zien tussen informatisering en leerprocessen. Die relatie wordt niet verstoord door de factor 'institutionele kenmerken', maar wordt daardoor juist versterkt. Ik schets in grove lijnen de oogst van de vergelijkende analyse, om in het volgende (en laatste) hoofdstuk meer in detail in te gaan op de betekenis van die oogst aan de hand van de hypothesen, de operationalisering en de achterliggende vragen die ik aan het begin van deze studie heb opgeworpen.

Informatisering noodzaakt tot standaardisering van informatie en leidt tot een onderscheid tussen regulier en complex werk. De complexe werkprocessen zijn geconcentreerd aan de buitenkant van de organisatie, waar medewerkers verbonden zijn met toeleveranciers van informatie in een *knowledge web*. De kern van de moderne uitvoeringsorganisatie bestaat uit geautomatiseerde processen.

Alleen met een waterdichte scheiding tussen regulier en complex werk is het onderscheid duurzaam. Doordat individualisering in elk proces beoordeling noodzakelijk maakt, is zelfs een routinematige proces als postafhandeling vol handelingsvrijheid. De enige mogelijkheid om de combinatie van massaliteit en maatwerk vol te houden is de uitvoering te disciplineren. Dat zet bestaande participatieve verbindingen onder druk, versterkt de focus op doelrationele waarden als efficiency en effectiviteit en tast daarmee het gerealiseerde evenwicht tussen publieke waarden aan.

Als in de inrichting van de organisatie gekozen is voor een technologische verankering, waarbij technologie de centrale plaats inneemt in het productieproces, leidt de participatie tot aantasting van de samenhang binnen de organisatie. Lokaal wordt wel geleerd, maar deze leerprocessen worden geïsoleerd. Op het niveau van de organisatie is daardoor sprake van fragmentatie. Leren blijft beperkt tot interne standaarden. Alleen onder externe druk zijn uitvoeringsorganisaties in staat meer fundamentele lessen te trekken: reactief, asynchroon, met horten en stoten, en vaak in den blinde, want het zicht op de oorzaken van verstoringen ontbreekt.

Waar de technologie sociaal verankerd is en er (nog steeds) sprake is van menselijke beoordeling, doet zich een interessante reactie voor. Informatisering leidt tot een intensivering van het debat tussen praktijken, een aanscherping en versterking van het evenwicht tussen administratieve waarden en een intensivering en verdieping van interne leerprocessen.

Deze analyse roept de vraag op of technologie de oorzakelijke variabele is, of dat in de technologie weerspiegelde culturele basisassumpties en de daarmee verbonden repertoires de primaire oorzaak zijn. Ik heb in deze studie met Van der Meer (1998) en Lenk (1998) een conceptualisering gevolgd van informatietechnologie als sociaal fenomeen. De systemen bestaan uit een kern, die gebruikers nooit zien, en delen die hen wel verschijnen. Aan die delen kennen zij betekenis toe. De systemen worden daarmee *boundary artefacts*.

De vergelijkende analyse laat zien hoe de in het systeemontwerp verankerde doelrationaleiteit een *pull-factor* van betekenis is op het evenwicht tussen publieke waarden. Van 'stolling van praktijk' is zeker sprake. Die stolling vermindert de lenigheid van organisaties en continuïteit van leerprocessen en maakt het voor managers lastig om te sturen op het dynamisch evenwicht tussen publieke waarden. Doelwaarden als responsiviteit, democratische verantwoordelijkheid en rechtmatigheid hebben daaronder te leiden. Ook LASER weet niet te ontkomen aan een onderscheid tussen regulier en complex werk en aan een proces van steeds verdere uitholling van de autonomie van uitvoerders.

Op systeemniveau zijn de uitvoeringsorganisaties ook in dialoog met onder meer rechters, het parlement, de ombudsman. Voor zowel HIS als LASER zijn signalen van deze externe bronnen dat sprake is van verstoringen cruciaal in het verbinden van leerprocessen. Zonder die externe signalen blijven ook bij het management risico's buiten beeld. Organisaties die door sociale verankering van technologie het evenwicht duurzaam geborgd hebben,

zijn in staat de interne bias en weerstanden te doorbreken en fundamentele lessen te trekken. Waar informatiesystemen technisch verankerd zijn, ontbreken schakels in het leerproces. De kritische dialoog tussen administratieve waarden is daardoor discontinue geworden. Hortende, stotende en doelzoekende leerprocessen versterken die discontinuïteit slechts. Een neerwaartse spiraal van verstoringen is het gevolg.

De vraag is natuurlijk welke betekenis deze observaties en inzichten hebben. In het laatste hoofdstuk confronteer ik ze met de hypothesen en beantwoord daarbij de vraag in hoeverre de theoretische verkenning (zoals die gecondenseerd is in de hypothesen) ondersteuning vindt (paragraaf 7.1). Vervolgens onderzoek ik in het licht van die conclusies de conceptualisering die aan deze studie ten grondslag ligt, en de waarde die concepten als 'bestuursorgaan', 'bureaucratie', 'implementatie' en 'praktijk' hebben in empirisch onderzoek van leerprocessen in moderne uitvoeringsorganisaties (paragraaf 7.2). Op basis daarvan formuleer ik een aantal praktische handreikingen voor de moderne publieke manager die probeert massaliteit en maatwerk te verzoenen. Daarmee is tegelijkertijd de agenda voor nader onderzoek bepaald (paragraaf 7.3). Tot slot van deze studie ga ik terug naar het uitgangspunt, de twee administratieve tragedies van HIS en LASER in 2001/2002. Dit is niet bedoeld om te oordelen, maar om lessen aan te dragen voor de overheid van nu. Die lessen monden uit in een slotbeschouwing (paragraaf 7.4).



7 Conclusies

Dit onderzoek heeft betrekking op informatisering en leren van uitvoering door publieke organisaties. In hoofdstuk 2 zijn deze drie meerduidige concepten verkend. Op basis van die verkenning zijn vier hypothesen ontwikkeld die ten grondslag lagen aan een empirische toets in twee organisaties.

In dit hoofdstuk maak ik de balans op. Ik start met de beantwoording van de onderzoeksvraag aan de hand van de hypothesen (7.1). Vervolgens toets ik de conceptualisering die aan het empirisch onderzoek ten grondslag ligt. Dat leidt tot een aantal fundamentele conclusies over de conceptualisering van informatisering van uitvoeringsprocessen (7.2), waarbij ik ook inga op de achterliggende literatuur. In paragraaf 7.3 voorzie ik die conclusies van een handelingsperspectief.

Deze studie begon met twee ‘administratieve crises’ en de vraag wat de oorzaak daarvan was. Met de beantwoording van de hoofdvraag ga ik terug naar die twee crises, niet om antwoorden te geven op vragen van toen, maar lessen aan te dragen voor de uitvoering van nu. Die lessen monden uit in een slotbeschouwing (7.4).

7.1 Beantwoording van de onderzoeksvraag

In hoofdstuk 1 heb ik de volgende onderzoeksvraag opgeworpen:

Welk verband bestaat er tussen het automatiseren van beschikkingverlening en het leren van uitvoering door publieke rijksuitvoeringsorganisaties?

Ter beantwoording van die vraag heb ik vier hypothesen geformuleerd:

Hypothese 1

Informatisering impliceert classificatie. Classificatie leidt tot een verlies van informatie die vanuit de optiek van het management en de ontwerpers als minder relevant wordt gezien en tot prioritering van waarden.

Hypothese 2

Informatisering leidt tot disciplineren van de uitvoering. Het streven de wijze waarop uitvoerders met het systeem omgaan te beheersen leidt tot vermindering van de handelingsruimte, inperking van het beoordelingsvermogen van uitvoerders en het verdwijnen van participatieve verbanden tussen de praktijk van de uitvoerders en de praktijken van juristen (binnen de organisatie) en aanvragers (buiten de organisatie).

Hypothese 3

Het gebruik van informatietechnologie leidt tot zelfreferentialiteit.

Hypothese 4

Leren van uitvoering leidt tot een afname van de disciplinerende, integrerende werking van informatietechnologie.

Ik beantwoord de vraag langs de lijn van de hypothesen.

7.1.1 Classificatie en verlies van informatie

De eerste hypothese heeft betrekking op de relatie tussen informatisering, classificatie van gegevens, het verlies van voor het management relevante informatie en de prioritering van waarden.

De hypothese vindt in dit onderzoek sterke ondersteuning. Hoewel de informatiseringsstrategie sterk verschilt, laten beide cases zien hoe voortgaande informatisering leidt tot abstractie van gegevens en het verlies van informatie. Dit verlies betreft vooral gegevens die vanuit waarderamenteel perspectief van belang zijn, zoals:

- de definitie van bezwaarschriften;
- de wijze waarop uitvoerders om mogen gaan (en omgaan) met discretionaire elementen uit wet- en regelgeving;
- de afnemende responsiviteit richting burgers (bijvoorbeeld onleesbare besluiten en brieven zonder bestuursjuridische status die wel materieel doorslaggevend zijn);
- de eliminatie van lastig te automatiseren elementen als de lokale passendheid van huisvesting of de invulling van het begrip 'bedrijf' bij LASER.

In het dynamisch evenwicht tussen publieke waarden komt het zwaartepunt te liggen bij doelwaarden als effectiviteit en efficiency. Zelfs de responsiviteit richting bewindslieden wordt verengd tot een discussie over uitvoeringsbudgetten; ook van de kant van bewindspersonen. Dat dit op den duur leidt tot grote risico's in termen van onbetrouwbare managementinformatie, wordt wel herkend, maar niet op waarde geschat. Daarmee raakt de geïnformatiseerde uitvoeringsorganisatie die maatwerk moet leveren, in toenemende mate kwetsbaar.

Het verschil tussen HIS en LASER op dit punt is de hevigheid van het debat. Bij LASER ontstaat een vitale coalitie van uitvoerders en juristen rond waarderamentele begrippen als responsiviteit en rechtmatigheid, die ook bij het management op een gewillig oor mag rekenen. Hoewel het management het gevoel heeft gedwongen te zijn voort te gaan op de weg van classificatie, beheersing, detaillering van doelgerichte managementinformatie en de inperking van handelingsvrijheid, wordt het debat over het belang van waarden als responsiviteit en rechtmatigheid steeds heftiger, en is het management uiteindelijk in

staat het repertoire dat de organisatie op dit punt (nog steeds) heeft aan te boren en in te zetten als tegenhanger tegen de blinde hoek die informatisering oplevert.

Bij HIS ontbreekt een dergelijk debat. Met de afbraak van bruggen tussen administratieve bewerking en kwaliteitsuitvoering en de isolatie van bezwaarschriften in het proces van afhandeling van correspondentie, verdwijnt het 'bindweefsel' dat nodig is om externe signalen die aangeven dat sprake is van ontoereikende uitvoering, adequaat te interpreteren en om te zetten in handelingsperspectief.

Deze afbraak van 'bindweefsel' heeft consequenties voor alle betrokkenen. Uitvoerders zien zich gedwongen het systeem te volgen, onder uiting van kritiek (LASER, "het systeem staat het niet toe") of 'slaafs' (HIS, zie de discussie rond de jurisprudentiebundel waarin een handleiding hoe om te gaan met het systeem in de plaats treedt van het dynamisch evenwicht tussen rechtmatigheid, effectiviteit en efficiency). Normconformiteit wordt verengd tot het volgen van het systeem, tot simplificatie van de uitvoeringsinstructie en tot intensivering van (direct) toezicht op naleven van die instructie. Juristen worden steeds vaker geconfronteerd met onverklaarbare (en onvoorspelbare) hausses in bezwaarschriften. Bij LASER is er nog begrip en kennis van wat deze plotselinge vloed van bezwaren verklaart; bij HIS lopen juristen en management achter de feiten aan. Het management leidt het sterkst onder de afbraak van 'bindweefsel'. Hollen of stilstaan, het bevechten van brandjes, het oplossen van plotselinge overlast en het versneld uitvoeren van volledige automatisering van de werkprocessen domineren steeds meer de agenda.

Interessant is de vraag of ook burgers door classificatie getroffen worden. Afgezet tegen het totaal aantal genomen beslissingen, is het aantal bezwaarschriften dat beide organisaties ontvangen beperkt. Dat lijkt te impliceren dat de responsiviteit jegens burgers op orde blijft.

Het tegendeel is het geval, zo mag op basis van het empirisch onderzoek gesteld worden. Informatisering van 'massaal maatwerk' leidt ertoe dat 'kwestionabele' aanvragers buiten het aanvraagproces vallen. Om aan de formele vereisten van een geldige aanvraag te voldoen, moeten burgers eigenlijk geheel binnen de standaardclassificatie van de regelgeving vallen. Doen zij dat niet, dan zijn zij niet in staat succesvol een aanvraag te doen en daarmee kennelijk niet-ontvankelijk. De vraag of deze aanvragers materieel ook in aanmerking komen voor subsidie, hoeft niet gesteld te worden. Daarmee geldt de classificatie ook voor burgers. De beslissingen van dit soort uitvoeringsorganisaties zijn zo complex en de mate van contact zo minimaal dat burgers alleen met een grote mate van bureaucratische competentie in staat zijn uitsluiting op formele gronden aan te vechten. Dat verklaart deels ook het verschil tussen HIS en LASER: de cliënten van LASER zijn bedrijven, ondersteund door intermediairs. Voor HIS geldt dat aanvragers, veelal sociaal-economisch zwakkeren, alleen terecht kunnen bij gemeenten en corporaties. De inspanningen van het management zijn erop gericht juist die organisaties zoveel mogelijk buiten het uitvoeringsproces te plaatsen.

7.1.2 Disciplineren en de inperking van handelingsvrijheid

De tweede hypothese heeft betrekking op de relatie tussen classificatie, inperking van kennis en beoordelingsvermogen, het verdwijnen van participatieve verbindingen en de disciplineren van uitvoerders.

De hypothese wordt op dit punt maar ten dele ondersteund. Over classificatie, het verdwijnen van participatieve verbindingen en disciplineren heb ik boven al het nodige gezegd. Zowel bij HIS als bij LASER worden uitvoerders in toenemende teruggedrongen in de rol van informatiecorrector. Tegelijkertijd echter proberen zowel HIS als LASER nieuwe bruggen te bouwen door de aanstelling van kwaliteitsfunctionarissen (HIS) als de inschakeling van juristen in de coaching van uitvoerders. In beide gevallen mislukt de poging tot integratie. Beide oplossingen zijn hulpmiddelen die de grote spanning tussen disciplineren, vermindering van handelingsvrijheid en de veelkleurige praktijk niet kunnen overbruggen. Bij HIS zijn de kwaliteitsfunctionarissen daardoor al snel ook volledig geabsorbeerd door de routinematige uitvoering en komen ze aan hun oorspronkelijke taak niet toe. Bij LASER bedanken de juristen voor de uitnodiging nauwer betrokken te worden bij de reguliere uitvoering. Zij vragen het management zelf oplossingen in eigen kring te bedenken. De participatieve verbindingen, met andere woorden, verdwijnen niet. Ze bestaan wel, of worden zelfs versterkt, maar ze zijn niet in staat de fundamentele spanning tussen maatwerk en massaliteit op te lossen.

Het begrip 'kennis' stond centraal in de ontwikkeling van de hypothese. Informatisering zou *Dienstwissen* verenigen tot *Fachwissen* en het repertoire van uitvoerders verenigen tot dat van de ontwerpers. Op dit onderdeel vindt de hypothese ondersteuning, niet alleen door de technologische kant van informatisering, maar vooral door haar sociale voorkomen: *de skilling*, het verdwijnen van dossiers en expertuitvoeringskennis. Bij zowel HIS als LASER staat de continuïteit van de uitvoeringspraktijk onder druk. Bij HIS ontbreekt enige identificatie tussen uitvoerder en het product van zijn werken (bijvoorbeeld dossiers) volledig. Bij LASER vereist de koppeling tussen de systemen steeds meer aandacht van uitvoerders. Dat gaat ten koste van de continuïteit van het proces van uitvoering. Het repertoire dat uitvoerders daardoor ten toon spreiden, wordt steeds smaller en steeds meer gericht op de bediening van de systemen. Gezamenlijke kennis van uitvoerders over het uitvoeringsproces wordt nauwelijks nog opgebouwd, terwijl de behoefte daaraan juist toeneemt. Dat verklaart waarom een document als de jurisprudentiebundel bij HIS zo'n vlucht kon nemen.

Het is op dit punt interessant om terug te gaan naar het beeld van de 'informatieraffinaderij' (Zouridis 2000), met haar absolute scheiding tussen een hooggeschoold, klein apparaat van expertuitvoerders en systeembeheerders, en laagwaardige informatiebewerkers. In het soort processen dat in dit onderzoek is bestudeerd, massaal maatwerk, doet die scheiding zich niet voor. De complexiteit, of liever, meerduidigheid van het proces verbiedt dat. Standaardisering en classificatie kennen een grens. Die grens ligt in het fundamentele recht van aanvragers om hun belang naar voren te brengen zoals zij dat zelf zien. Bij

HIS zijn de uitvoerders, door het onthouden van essentiële informatie, scholing, training en de mogelijkheid eigen standaarden te ontwikkelen, niet in staat een eigen 'normatief' te ontwikkelen. De uitvoerders van LASER, met hun wortels in de uitvoeringspraktijk en de directe verbinding met de juristen, lukt dat wel.

7.1.3 Informatisering en zelfreferentialiteit

De derde hypothese heeft betrekking op het verband tussen informatisering en zelfreferentialiteit. Centrale elementen in deze hypothese zijn:

- het onkenbare onderscheid tussen 'risicovol' en 'niet risicovol' proces;
- de consequenties daarvan voor uitvoerders: het ontstaan van 'epistemic niches' in de uitvoering;
- automatisering van managementinformatie en de afnemende betrouwbaarheid ervan;
- de verstoring van de continuïteit van leerprocessen op verschillende niveaus.

De hypothese ondervindt ondersteuning voor wat betreft de consequenties van de versterking van het onderscheid tussen risicovol en niet risicovol. Beide organisaties proberen in elk van de causale ketens de onzekerheid die uitvoering van wet- en regelgeving met zich meebrengt, te isoleren in aparte deelprocessen, en die deelprocessen zelf weer zoveel mogelijk te isoleren van de 'reguliere afhandeling'. Dat leidt tot uitholling van de kennis van uitvoerders over wet- en regelgeving en het evenwicht tussen publieke waarden. Opvallend is dat over dat verdwijnen van die kennis bij LASER een debat ontstaat. Uitvoerders beschikken wel over de benodigde kennis, maar passen die door strikte automatische controles op het uitvoeringsproces niet meer toe. Het is alsof ze 'met de handen gebonden op de rug werken.' Strikt genomen ontstaat geen kennisniche, verdwijnt de kennis niet. Ze wordt alleen niet meer toegepast. HIS volgt de hypothese volledig: het debat ontbreekt, de kennis over wet- en regelgeving en de praktijk neemt af, controles worden steeds strikter en de verstoringen steeds onvoorspelbaarder.

Wat verklaart de afwijking van LASER op dit punt? Het onderzoek reikt twee verklaringen aan: de inbedding van uitvoerders in de sociale werkelijkheid én de keuze om uitvoerders te betrekken bij de het debat over verwerking van rechterlijke uitspraken. Beide vormen een reflectie van culturele basisassumpties. Bij LASER worden uitvoerders aangemoedigd 'standaarden' op te bouwen en die ook in discussie te brengen. Dat die standaarden door management of juristen niet altijd gedeeld worden, doet daaraan niets af; hun geluid en expertise worden gewaardeerd. Innovaties van onderop worden aangemoedigd, budget beschikbaar gesteld voor de ontwikkeling van nieuwe (kleine) applicaties om aan gerezen problemen het hoofd te bieden.

Dit heeft grote consequenties voor de betrouwbaarheid van managementinformatie. Uiteindelijk is zelfs in een organisatie die gekenmerkt wordt door een technologische inbedding van informatietechnologie, informatie nog steeds het product van de samenwerking tussen mens en machine. Het management van HIS is niet bij machte de sociale component in de managementinformatie op waarde te schatten. Daardoor treden regelmatig

ongekende verstoringen en problemen op, die dan opgelost worden in de technologische organisatie. De organisatorische samenhang neemt daardoor steeds verder af. Bij LASER gaan automatisch gegenereerde managementinformatie en kennis van de processen gelijk op, zelfs als regiomanagers niet de details van elk proces afzonderlijk kennen. De keten van de kennis van onzekerheden tussen werkvloer en directiekamer is ononderbroken. Afwijkingen worden daardoor in context geplaatst en gecorrigeerd (vergelijk de eerdere opmerkingen over de 'paradox van de ontbrekende afwijkingen' van Torenvlied). De automatisch gegenereerde managementinformatie krijgt daardoor context.

Leidt informatisering tot zelfreferentialiteit? De hypothese wordt op dit punt maar ten dele ondersteund. Het onderzoek laat twee factoren zien die zelfreferentialiteit doorbreken: samenwerking en rechterlijke of politieke controle. LASER en HIS zijn ingebed in een *knowledge-web* van samenwerkende en controlerende organisaties. Het management pakt signalen van verstoring of risico's vanuit bijvoorbeeld gemeenten, Algemene Inspectiedienst en de rechter wel op, maar verwerkt ze alleen als implementatie binnen de gebouwde organisatorische constellatie mogelijk is. De gedane investeringen in informatisering, de noodzaak tot beheersing van de werkprocessen en de risico's op verdere (interne) verstoring wegen zwaarder. Pas als externe controleurs zoals rechters of het parlement de balans tussen de risico's van ingrijpen in de werkprocessen en de (financiële of politieke) consequenties van voortgaan op de ingeslagen weg veranderen, wordt doorgepakt. Van een illusie van perfecte beheersing is daarom op geen enkel moment sprake. Het management van zowel HIS als LASER toont zich in dit onderzoek (soms pijnlijk) bewust van het verschil tussen papier en werkelijkheid. Of daaraan ook handelingsperspectief kan worden verbonden, hangt af van de mate waarin de sociale werkelijkheid gekend en georganiseerd is. Dat verklaart het verschil tussen HIS en LASER op dit punt.

Wat levert dit onderzoek op aan inzicht in de uiteindelijke laatste schakel in de causale keten, die tussen informatisering en leren? De hypothese stelt op dit punt dat informatisering leidt tot discontinuïteit van leren. Die veronderstelling vindt ondersteuning: het gebruik van informatiesystemen fragmenteert leerprocessen. De lessen uit beroep en bezwaar worden niet langer verbonden met het leren omgaan met discretionaire elementen in de reguliere, primaire procedures: hardheidsclausules, vage begrippen, reductie van tegenstrijdige informatie.

Informatisering leidt tot het verbreken van de verbinding, ook temporeel, tussen leren op de verschillende niveaus (technisch-analytisch, contextueel, systeem, ideologisch). Contextuele leren, over de waardeoriëntatie van de uitvoering, vindt alleen plaats als de context de organisatie daartoe dwingt, bijvoorbeeld door een gezaghebbende, ondubbelzinnige rechterlijke uitspraak of door een politiek-bestuurlijk gebod. Is die dwang er niet, dan worden operationele lessen elk afzonderlijk afgedaan met operationele oplossingen en vindt er geen verbinding van lessen plaats.

Door dat gebrek aan verbinding lopen de uitvoeringsorganisaties (HIS, LASER) en het beleidssysteem waarvan zij deel uitmaken (Volkshuisvesting, Huursubsidie) uit fase. Grote

veranderingen en transformaties in korte tijd zijn het gevolg. Ten tijde van het onderzoek waren zowel de inrichting van het gemeenschappelijk landbouwbeleid als de modernisering van de volkshuisvesting onderwerp van politiek debat. Temidden van dit fundamentele debat werkten HIS en LASER beide aan het 'fijnslijpen' van hun instrumentarium. Van een gerichte normatieve heroriëntatie door het management was geen sprake. Het is dan ook niet verrassend dat binnen vijf jaar na afronding van het empirisch onderzoek beide organisaties ingrijpend veranderd zijn. LASER bestaat nog in naam, maar is een totaal andere organisatie geworden, breder in repertoire, breder in takenpakket. HIS is verdwenen. Haar taken worden nu verzorgd door de Dienst Toeslagen van de belastingdienst.

Het gebrek aan continuïteit en verbinding is niet absoluut en niet onontkoombaar. De wal keert het schip; op enig moment is het verbinden van inzichten, vaak door het managementteam, onvermijdelijk. Leerprocessen verlopen schoksgewijs, maar wel op een steeds hoger niveau. In beide cases werd het bewustzijn van de afstand tussen wat op grond van de regelgeving nodig is en wat men met technologie vermag steeds scherper. Bij HIS leidde dat tot versnelde ombouw (en uiteindelijk afbouw) van de organisatie, bij LASER tot integratie van bezwaar en beroep.

7.1.4 Informatisering en leren

De vierde hypothese heeft betrekking op de wederkerige relatie tussen leren en informatiesystemen: de afname van de integrerende, disciplinerende werking van informatietechnologie. De conclusie op dit punt luidt dat leren de institutionele inbedding van de technologie versterkt.

LASER, met een sociale inbedding van de systemen, ontwikkelt zich in het leerproces tot een organisatie waarin ook op de werkvloer verantwoordelijkheid wordt gedragen. Na drie causale ketens van leren van uitvoering en sleutelen aan de technologische inbedding lijkt LASER sterk op de professionele uitvoeringsorganisatie zoals Dunsire die kenschetst: een piramidale organisatie waarin ongeschreven kennis, bevoegdheid en verantwoordelijkheid onderling verbonden zijn door sterke communicatieve verbindingen tussen mensen. De technologie is daarin fundamenteel ondergeschikt aan menselijk handelen, faciliterend, zelfs als aan de oppervlakte wel degelijk disciplinerend en risicomijding plaatsvindt (zo zagen we boven).

HIS ontwikkelt in de loop van het onderzoek een andere organisatievorm: die van de procesorganisatie, waarin onderdelen los gekoppeld zijn, en het management strak stuurt, niet op de kwaliteit van het werk in elk van de onderdelen, maar op het ontstaan en reduceren van ruis en afwijkingen op de koppelingen tussen die verbindingen. HIS bestaat, vanuit dit perspectief, eigenlijk uit twee organisaties:

- de sociale organisatie, die van mensen, elk in het eigen bureau, een gebalkaniseerde, of zelfs atomaire organisatie;
- de technische organisatie, strak hiërarchisch georganiseerd rond afhandelingsystemen en databases, gecontroleerd, de 'raffinaderij' van Zouridis.

‘Bedoelde’ innovaties en controle vinden plaats in de technische organisatie. De ontwikkeling van *tacit knowledge* en processen van innovatie in de sociale organisatie zijn onbedoeld, ongestuurd en daardoor ongekend. Leren van uitvoering leidt alleen maar tot een versterking van de scheiding tussen beide organisaties. De *tacit knowledge* wordt niet alleen niet benut, toepassing van die kennis is zelfs onbekend en leidt daardoor tot een vormgeving en bediening van de informatiesystemen die voor het management onbekend is. Dat brengt grote risico’s met zich mee, zoals het voorbeeld van de jurisprudentiebundel bij HIS mooi laat zien.

7.2 Conceptualisering

Wat zeggen de deelstudies over het onderscheid tussen de drie bronnen van programmering: middelen, normering en interpretatieve schema’s? En over de wijze waarop zij bemiddelen tussen informatisering en leren van uitvoering?

7.2.1 Middelen

Bij de conceptualisering van informatisering en het leren van uitvoering stond het onderscheid tussen gebonden en vrije beschikkingverlening centraal (zie onder meer Dijkstra 1991). In de operationalisering sprak ik van een gradueel onderscheid, waarin geen enkel empirisch proces volledig gebonden of vrij is. In de deelstudies blijkt dit graduele onderscheid op empirisch niveau een alledaagse realiteit. Er wordt binnen de afhandeling-processen op verschillende niveaus praktisch onderscheid gemaakt tussen ‘gebonden’ processen, routinematig, zonder interpretatie van de regel in het licht van het individuele geval enerzijds, en meer ‘vrije’ elementen, vaak gevalbehandeling, waarbij de beschikbare informatie wordt geïnterpreteerd vanuit de specifieke voorliggende cases. Ik constateer tegelijkertijd dat dit onderscheid niet hard is.

Zolang de wetgever de ambitie heeft recht te doen aan individuele omstandigheden, blijft zelfs bij zeer ‘gebonden’ routinematige beoordeling het behoud van de mogelijkheid om van de letter van de regel (en daarmee van het algoritme) af te wijken van groot belang (Schokker 1996). Dat bestuursorganen bij de interne programmering het onderscheid maken is op zichzelf een discretionair element waarover de rechter zich ook met regelmaat blijkt uit te laten (Hertogh 1998). Daarmee is ook de begrenzing van het onderscheid aangegeven. Als het tot een rechtszaak komt, verlangt de rechter dat alsnog een individuele, integrale beoordeling plaats vindt of plaats heeft gevonden. Behoud van de oorspronkelijke context van de aanvrager, op welke manier dan ook, is daardoor belangrijk. De harde aanvaringen tussen HIS en de administratieve rechter inzake het ontbreken van individuele dossiers maken dat pijnlijk duidelijk.

Bij de programmering van besluitvorming blijken de elementen ‘beleidsvrijheid’ en ‘beoordelingsvrijheid’ (Dunsire 1978; Dijkstra 1991; Franken 1993) steeds verder buiten de directe uitvoering geplaatst te worden. Niet de beoordelaars, maar de ontwerpers van afhandelingsystemen en de auteurs van wet- en regelgeving herontwerpen die regels

zodanig dat ze een afschaduwing vormen van het systeem. In het deelonderzoek bij HIS werd duidelijk zichtbaar hoe immunisering (Franken 1993) werkt.

- Het weren van beleidsregels uit het systeem.
- Het verschuiven van de primaire bron van de aanvrager naar de uitvoeringsorganisatie.
- Het massale hergebruik van gegevens waardoor bezwaren steeds vaker afgedaan kunnen worden als een bezwaar tegen de regeling of als kennelijk ongegrond, omdat de bezwaren gericht zijn tegen gegevens die eerder al zijn verstrekt. De bezwaarprocedure verliest zijn functie van juridische kwaliteitscontrole.

De grens van deze verschuiving ligt, net zoals bij het onderscheid tussen gebonden en vrije beschikkingverlening, in de aandacht die rechters vragen voor beleidsvrijheid. Interessant in dit verband is de nadrukkelijke keuze van het management van LASER tégen immunisering: integrale gevalsbeoordeling van bezwaarschriften buiten de reguliere organisatie, met een groot aandeel gegronde bezwaarschriften. De context hier is die van een organisatie die zich bezighoudt met Europese verordeningen, waarbij fouten op dossierniveau al snel grote financiële consequenties hebben voor de gehele organisatie: kortingen door de Europese Commissie op het totale budget. Als de financiële consequenties van onrechtmatige uitvoering groot zijn, blijkt het wel mogelijk te leren van uitvoering. Niet alleen in individuele gevallen, maar ook in termen van de organisatie van de uitvoering.

De figuur van het mandaat en de indirecte relatie tussen beoordeling en de opdracht van de wetgever (De Haan, Drupsteen, Fernhout 2001) blijken steeds theoretischer te worden. Bij geautomatiseerde uitvoering is onduidelijk wie er beschikt: de ontwerper, de directeur, de corrector? Dat geldt niet alleen voor aanvragers, maar ook voor mensen die binnen de organisatie werken. Daarmee is de verantwoordelijkheid voor fundamentele keuzes steeds moeilijker te lokaliseren. Pas als de financiële consequenties groot worden, wordt verantwoordelijkheid genomen. Het gevolg van het verdwijnen van verantwoordelijkheid is dat leerprocessen steeds geïsoleerder verlopen. Interne signalen en lessen worden niet met elkaar gecombineerd. Als de organisatie dan uiteindelijk toch op een hoger niveau moet leren, verloopt het leerproces schoksgewijs. In één keer moet het roer om. Dat zorgt voor frictie, vooral onder degenen die dagelijks werken aan uitvoering: het lager management en de uitvoering.

7.2.2 Normering

Massaal maatwerk getuigt van grote ambities (zie onder meer Snellen 1993; Zouridis 2000) zoals:

- het bieden van betaalbare, kwalitatief goede huisvesting aan groepen die dat zelf moeilijk kunnen bekostigen;
- het garanderen van een behoorlijk inkomen in combinatie met beheersing van de productie én het bieden voor ruimte aan agrarisch ondernemerschap en innovatie, in combinatie met de preventie en bestrijding van dierziekten.

Dergelijke ambities zijn alleen te realiseren met sterke, robuuste programma's, en bijbehorende uitvoeringsorganisaties. HIS en LASER waren dergelijke organisaties: ruime administratieve competenties en een gedegen kennis van de fysieke werkelijkheid. Beide organisaties beschikten over een sterke arm:

- woningbouwcorporaties en gemeentemedewerkers die hielpen bij het invullen en beoordelen van aanvragen;
- een sociale recherche en belastingdienst die helpt bij handhaving van de regels;
- een uitgekiend netwerk van publiekprivate gezondheidsdiensten die boeren bijstaan bij het voeren van een goede bedrijfsvoering;
- een Algemene Inspectiedienst die in staat is om overal in het land met gedegen informatie controles uit te voeren.

De kracht van dergelijke organisaties is tevens hun zwakte. Als ze eenmaal op koers liggen, zijn ze moeilijk bij te sturen. De routines zijn zo robuust dat deze al snel in de plaats treden van de oorspronkelijke politieke opdracht. Dat ligt deels aan het ambitieniveau van de politieke opdracht. Die vereist zo'n sterke mate van uitlijning en onderling samenspel tussen organisaties dat, als het samenspel is gevonden, bijsturen lastig is (vergelijk Campbell 2007). De politieke opdracht is vertaald in een missie, met een duidelijke set van na te streven waarden en te hanteren normen: één 'normatiek' (Zuurmond 1994). Die ene normatiek laat maar weinig ruimte voor fragmentatie, strijd tussen doelen, onderhandelingen over middelen. De uitvoeringsarrangementen zijn meer dan *knowledge webs* (Bekkers 1998). Ze doen meer dan *detecting*. Ze bundelen ook een enorm handelingspotentieel: *effecting* (Hood 1986). Een handelingspotentieel dat vraagt om sterke politieke sturing, juist in domeinen die gezien worden als routinematig, politiek weinig interessant.

Dunsire's perspectief op publieke organisaties als een piramide van bureaus (Dunsire 1978) staat onder druk. Waar technologie de overhand krijgt, mensen als verbinding verdwijnen en systemen institutioneel technologisch verankerd worden (Lenk 1998), fragmenteert de organisatie en houdt de bureaucratie op te bestaan. Haar plaats wordt ingenomen door een samenstel aan samenhandelende organisaties waarin niet zozeer neerwaarts gespecificeerd wordt, als wel zijwaarts afgestemd (Dunsire 1978). De gelaagdheid in de organisaties die ik in deze studie heb onderzocht is beperkt. Afstemming en specificatie vinden vooral plaats met externe deelnemers aan het uitvoeringsarrangement. Er ontstaat een machtsvacuüm waarbij informele, niet door de politiek-ambtelijke leiding gesanctioneerde interpretaties van regels in de plaats kunnen treden van die regels zelf. De technologie autoriseert, voor participatieve verbindingen (Wenger 1998) is nauwelijks plaats. De organisatie fragmenteert en 'balkaniseert'.

Er is een alternatief, waarin het idee van beheersing wordt vervangen door acceptatie en verwerking van risico's: sociale inbedding van de technologie (Lenk 1998). Waar die strategie wordt gevolgd, versterkt informatisering zowel het bestaande evenwicht als de spanning, jaagt het de normatieve discussie binnen de organisatie aan en wordt zichtbaar welke consequenties en risico's aan elk handelingsperspectief worden verbonden. Dit is Dunsire's bureaucratie in optima forma. De institutionele inbedding, het bestaan van participatieve

verbindingen, de waarde die daaraan door de ambtelijke leiding wordt gehecht, en het besef bij de ambtelijke leiding dat ze maar beperkte controle heeft over het uitvoeringsarrangement, zijn in hoge mate bepalend voor de wijze waarop het vacuüm wordt ingevuld.

Wederzijdse afstemming en niet-hiërarchische aansturing zijn het antwoord op de *pull*-factor die van informatisering uitgaat (Zuurmond 1994). Afstemming tussen verschillende waarden, met ruimte voor verschillende invullingen van begrippen als effectiviteit, responsiviteit en (democratische) verantwoording. Waar daarvoor geen ruimte is, ontstaat een monorationele, in zichzelf gekeerde uitvoeringsorganisatie, waar de waarden onderling hiërarchisch geordend zijn en doelbereiking en efficiency het hoogste goed zijn (Schokker 1996). Het nastreven van een dergelijk evenwicht is in geïnformateerde organisaties geen automatisme. Informatisering vereist hiërarchische ordening, de publieke context verlangt echter van managers van uitvoeringsorganisaties dat ze meervoudige afwegingen maken. Het is deze spanning waaraan Snellen (2000) refereert als hij het begrip 'dieptestructuur' gebruikt. Dit onder toch wat zien dat het daarbij in feite gaat om de culturele basisassumptie die uitvoerig 'sturen'.

Daarmee ben ik terug bij de politieke opdracht waarmee de uitvoeringsorganisaties aan de slag gaan. De wetgever en bestuurders lijken zich maar ten dele te realiseren hoe moeilijk die is. Welke (on)mogelijkheden zij vragen van uitvoeringsorganisaties. De politieke verantwoording over kritische rechterlijke uitspraken en een gebrek aan responsiviteit komt daarmee ook voor hun conto. Uit de beide cases blijkt duidelijk dat er met de bereidheid en het vermogen om, als dat echt moet, te leren van fouten niets mis is. Beide organisaties bleken zeer gevoelig voor kritiek of vragen van bestuurders en het parlement.

Voor de rechterlijke macht ligt dit iets anders. In het Nederlandse systeem van getrapte administratieve rechtspraak met beschikking, bezwaar, beroep en hoger beroep duurt het twee tot drie jaar voordat een rechter een fundamentele uitspraak in een zaak doet. En dat is dan slechts één rechter, in één zaak. Informatisering en het parallel ontwerpen van regelgeving en informatiesysteem maakt uitvoeringsorganisaties immuun voor bezwaren; ook dat blijkt uit deze studie. Dat proces leidt ertoe dat uitvoeringsorganisaties zo lang mogelijk de opgebouwde uitvoeringsmodus verdedigen. Van onwil is geen sprake; als de rechter in bodemprocedures fundamentele uitspraken doet, gaan bestaande werkprocessen op de helling. De achilleshiel van massaal maatwerk schuilt in:

- de ambities waarmee uitvoeringsorganisaties aan de slag worden gezet;
- het gebrek aan besef van de consequenties daarvan bij de politieke opdrachtgever;
- het verlies aan participatieve verbindingen, binnen uitvoeringsorganisaties, tussen uitvoeringsorganisatie, en tussen uitvoeringsorganisaties en hun politiek-bestuurlijke opdrachtgevers.

7.2.3 Interpretatieve schema's

Met bovenstaande conclusie over het belang van participatieve verbindingen is tegelijk het belang van interpretatieve schema's aangestipt (Veenswijk 1994; Schein 1980, 1988). Op drie punten trek ik conclusies:

- Informatisering is geen evolutionair proces
- Informatisering leidt tot discontinuïteit van leerprocessen
- Informatisering tast de institutionele inbedding van uitvoeringsorganisaties aan.

Informatisering is geen evolutionair proces

Informatisering is geen evolutionair proces. Het evolutionaire ontwikkelingsmodel van Nolan (in: Zuurmond 1994: 49-51) waarin uitvoering toegroeit naar 'volwassenheid', wordt niet ondersteund. In de onderzochte cases worden topzware geïntegreerde informatie-architecturen niet zoals voorspeld vervangen door meer flexibel gekoppelde deelsystemen om disfunctionele invloeden van centrale sturing in deelprocessen tegen te gaan. In tegendeel: de organisatie snelt voort richting totale integratie.

Flexibele koppeling van systemen blijkt utopisch. Grote (of zelfs onmogelijke) politiek-bestuurlijke ambities maken haar onhaalbaar. Uitvoeringsorganisaties worden opgezadeld met onmogelijke opdrachten of laten zich daarmee opzadelen. In geen van de leerprocessen bleek het lagere management in staat overtuigende argumenten te formuleren om directies te overtuigen van de noodzaak van een alternatieve koers. Goede voorstellen tot flexibilisering verdwenen daardoor van tafel, terwijl de grote ambities gehandhaafd werden. Over deze opdrachten en ambities werd nauwelijks gesproken.

De inkomensbelasting biedt in dit verband interessante parallellen – al is het alleen maar omdat de huursubsidie met ingang van 1 januari 2006 gefiscaliseerd is tot huurtoeslag. De wetgever heeft zijn ambitie bijgesteld, de woningwettechnische elementen uit de huursubsidie gelicht en van de huursubsidie een zuivere inkomensvoorzienende maatregel gemaakt. De beoordeling van aanvragen is verengd tot continuering van bestaande aanvragen en een scan van die continueringaanvragen op basis van risicoprofielen – profielen die ook bij de beoordeling van aangiften inkomensbelasting gebruikt worden. Op basis van een zuivere kosten-baten inschatting is vastgesteld bij welk type aanvraag nadere, individuele beoordeling zinvol is. Alle andere aangiften en aanvragen worden conform aangifte afgedaan. Met periodieke toetsing wordt vastgesteld of herberekening zinvol is. Voor het overgrote deel van de aangiften en aanvragen leidt dit tot volledig automatische afdoening. Het streven naar doelmatigheid leidt tot een herdefinitie van ambities en van wat rechtmatig wordt geacht.

De krachten achter dit proces vallen deels samen met de factoren die Zuurmond (1994) omschrijft. Het gebrek aan consistentie tussen de verschillende gegevenssystemen die in uitvoeringsarrangementen worden benut, leidt tot een voortdurend proces van automatisering. De rationalisering die daarmee gepaard gaat, brengt grotere ambities binnen handbereik. Denk bij LASER bijvoorbeeld een meer adequate elektronische en fysieke controle op naleving van subsidievoorwaarden door de AID of de sociale recherche. Op deze punten is de *pull*-factor van informatisering zichtbaar: informatisering lokt verdere informatisering uit (Bovens en Zouridis 2002).

Tegelijkertijd zijn er tegenkrachten: de toenemende afstand tussen de administratieve en de fysieke werkelijkheid en het schoksgewijze leerproces dat daarvan het gevolg is. Er is

daardoor niet zozeer sprake van evolutie naar volwassenheid, als wel een acceptatie van de complexiteit van die werkelijkheid en een groei naar het vermogen om daarmee om te gaan: *coping* (Downs 1967).

Discontinuiteit van leerprocessen

Een cultureel perspectief op de relatie tussen informatisering en leren van uitvoering vestigt de aandacht op de (dis)continuïteit van leren. Op dit punt zijn twee conclusies te formuleren:

- Informatisering leidt tot discontinuïteit in de kritische dialoog tussen administratieve waarden en de reflectie daarop.
- Informatisering versterkt de normatieve oriëntatie op doelrationele waarden als effectiviteit en efficiency ten koste van proceswaarden als legitimiteit, responsiviteit en rechtstatelijkheid. Aan die *pull* valt te ontkomen, laat de analyse van LASER zien.

In de conceptualisering zijn drie culturele niveaus onderscheiden: bewuste vormgeving, culturele waarden en wereldbeelden (Veenswijk 1994). Op het meest oppervlakkige niveau, dat van de bewuste vormgeving, is het meest duidelijk sprake van een directe causale relatie tussen informatisering en leren van uitvoering. Het gebruik van informatiesystemen leidt tot een reeks van artefacten die speciaal zijn ontworpen om de technologie te kunnen hanteren: jurisprudentiebundels, interpretatienota's, handleidingen. Maar informatisering leidt niet alleen tot artefacten. Informatisering noodzaakt medewerkers ook tot het opzoeken en instellen van bureau- en afdelingsoverstijgende overlegsituaties en brugfuncties als praktisch antwoord op de kloof tussen systeem en praktijk. Samen handelen vanuit de praktijk leidt tot een andere vormgeving van het systeem, tot herinterpretatie van taak en opdracht, en zelfs tot bijstelling van geldende normen, opvattingen en waarden. Uitvoerders en managers proberen daarmee de verschillende werelden en eisen waarmee zij geconfronteerd worden, te integreren. Het is deze vormgeving waarover Van der Meer (1998) spreekt als hij stelt dat gebruikers het systeem bepalen.

Op één niveau hoger, dat van de culturele waarden en sanctionering, is het opvallend hoe resistent informatietechnologie is tegen verandering (vergelijk Snellens onderscheid tussen diepte- en oppervlaktestructuur in Snellen 1996). Denk er daarbij aan hoe de mythe van de allround medewerker bij HIS is volgehouden, tot lang nadat duidelijk was hoe fnuikend deze mythe was voor de kwaliteit van de werkprocessen. Of denk aan het principe dat testers van een nieuw afhandelingssysteem bij LASER, OMNIBUS, de zwaarste expertuitvoerders moeten zijn, terwijl allang duidelijk is dat dat systeem niet leidt tot de beoogde kwaliteit. Op het niveau van culturele waarden is informatisering sterk verbonden met verhoging van de efficiency, en met het ideaal van optimale en maximaal effectieve uitvoering – met de normatiek van het management.

Proceswaarden als rechtmatigheid en responsiviteit komen daardoor zichtbaar onder druk, dat is in de beide cases ook het management van meet af aan duidelijk (vergelijk Du Gay 2000). Pas als de buitenwereld tussenbeide komt, is het mogelijk op dit punt het been bij te trekken en het evenwicht in de interne normatieve dialoog te herstellen. Rechterlijke

uitspraken en kamervragen spelen een belangrijke katalyserende rol in het verbinden van lagere tot hogere orde leerprocessen. Ze bieden de mogelijkheid intern, lokaal geleerde lessen met elkaar te verbinden op een hoger niveau (Fisher 1999).

Beide cases laten, na enkele pogingen tot het verbinden van leerprocessen op het meest oppervlakkige en middenniveau tot fundamentele leerprocessen, in termen van verandering van wereldbeeld of 'paradigmashift'. Bij HIS gaat het om de fiscalisering van de huursubsidie en het afscheid van de volkshuisvesting als normatieve context. Bij LASER gaat het om een heroriëntatie op responsiviteit als dominante waarde en fundamentele relativisering van doelmatigheid als dominant inrichtingsprincipe. De paradigmashift gaat LASER, met haar erfenis van lokale servicegerichte uitvoering van regelgeving, merkbaar beter af dan HIS, dat kampt met de volkshuisvestelijke ideologie van de maakbare woningmarkt. Op alle niveaus kan LASER meer flexibiliteit ontwikkelen dan HIS: de regelgeving, beleidsvorming, instrumentering, applicaties, databases, koppelingen met de buitenwereld, praktijken.

Institutionele inbedding

Interessant is dat het leren zich in eerste instantie richt op de afhandelingssystemen en andere applicaties, niet op de gegevenssystemen. De gegevenssystemen zijn interorganisatorisch eigendom van het *knowledge web* (Bekkers 1998): ze vormen het product van series van gesprekken en onderhandelingen met aanverwante, toeleverende en afnemende organisaties. De applicaties, zoals OMNIBUS bij LASER en ABS/AAS bij HIS, zijn eigendom van de uitvoeringsorganisatie zelf – en daarmee makkelijker te veranderen. Uiteindelijk echter richten de hogere-orde lessen zich op de koppeling tussen gegevenssystemen – daar is immers de spanning tussen fysieke en administratieve werkelijkheid het grootst.

Informatietechnologie biedt op dit punt geen soelaas. Applicaties en databases zijn ontworpen vanuit een vaste hiërarchie van waarden en daarmee niet geschikt om de spanning tussen de verschillende normen, opvattingen en waarden die binnen organisaties leven te overbruggen (vergelijk Wenger 1998). Zowel HIS als LASER experimenteerden met verschillende vormen van verbinding zoals:

- juristen die mee-uitvoeren;
- beleidsmedewerkers die mee-ontwerpen;
- kwaliteitsmedewerkers als verbindingsofficieren tussen ontwerp en uitvoering.

Tegelijk is duidelijk dat dergelijke lokale oplossingen geen blijvende oplossing bieden voor het overbruggen van de spanning. Bij HIS werd uiteindelijk een strikte tweedeling aangebracht tussen het automatische en individuele beoordelingstraject; bij LASER werden uiteindelijk regelingsontwerp- en uitvoeringsverantwoordelijkheid gecombineerd en gerecentraliseerd. De ambitie om de eigen uitvoering zo dicht mogelijk bij de uitvoerende partners te organiseren, werd verlaten voor een meer afstandelijke, minder complexe uitvoering, op basis van eenvoudiger regelgeving. Overbruggen, met andere woorden, is noodzakelijk, maar de spanwijdte kan niet te groot zijn.

Niet documenten, maar gedeelde opvattingen vormen daarbij de kern van elk bruggenhoofd, aan de uiteinden van de participatieve brug (Wenger 1998; vergelijk Zouridis

2000). In de wereld van geïnformatiseerde uitvoering hebben documenten als structurerende (en bemiddelende) elementen hun belang verloren. Er is zoveel tekst, dat zij niet langer structureert. De kern van de praktijken die ik bestudeerde, werd gevormd door ‘informele’ standaarden, geformuleerd als vertaling van en in reactie op de informatiearchitectuur. Kennis is niet kunstmatig (vergelijk Lenk 1998), maar vooral beleefde kennis: *Dienstwissen*, in plaats van *Fachwissen* (naar Weber 1976). Reorganisatie van een informatieraffinerij is dan ook niet zozeer het beschrijven en elektronisch aanleggen van nieuwe verbindingen, maar vooral het organiseren van de (inter)organisatorische dialoog over de kernwaarden van de organisatie (vergelijk Grimmer 1998).

7.2.4 Conclusies

Wat zegt deze kritische toetsing van de conceptualisering over het wezen van massaal maatwerk? Ik kom tot vijf hoofdconclusies over de conceptualisering:

- De fundamentele bestuursrechtelijke oriëntatie op de individuele burger staat onder druk.
- Kennisproductie is in geautomatiseerde uitvoeringsorganisaties vervangen door het de- en recontextualiseren van gegevens.
- Informatiewerk in publieke uitvoeringsorganisaties kan goed worden geconceptualiseerd als een samenwerking tussen mens en machine.
- Publieke uitvoeringsorganisaties zijn nog steeds ‘schriftelijke’ organisaties.
- De begrenzing van publieke uitvoeringsorganisaties vervaagt.

Elke conclusie wordt kort toegelicht.

De bestuursrechtelijke oriëntatie op de individuele burger staat onder druk.

De eerste conclusie betreft de bestuursrechtelijke eis van individualisering (vergelijk Dijkstra 1991; Nicolai 1990). Dat uitgangspunt staat onder druk. Het onderzoek laat zien hoe organisaties naar manieren zoeken om ‘de burger’ als authentieke, primaire informatiebron buiten het proces van beschikkingverlening te plaatsen. Bij HIS krijgt dat het karakter van een discussie over automatische continuering van bestaande uitkeringen op basis van bekende gegevens, met de mogelijkheid voor burgers om bezwaar te maken als ze het met de continuering niet eens zijn. Bij LASER gaat het vooral om het winnen van de controle over de registratiesystemen: dier- en perceelregistratiesysteem.

Onderliggend is de vraag van wie die gegevens zijn, en wie het best in staat is te beoordelen of die gegevens kloppen. Bij volledige controle door de organisatie is er een reëel risico dat de organisatie zelfreferentieel wordt. Zowel de HIS- als de LASER-case laten zien dat aanvragers maar in beperkte mate zicht hebben op hoe registraties tot stand komen, en dat het extreem lastig is eenmaal geregistreerde gegevens te bestrijden. Het aandeel ‘bezwaren gericht tegen de regeling’ weerspiegelt dit. Zowel in de huursubsidiewet als bij de dierlijke EG-premieregelingen verschuift de primaire bron steeds meer richting uitvoeringsorganisaties.

De bewijslast wordt daardoor omgedraaid: het is aan de burger aan te tonen dat de gehanteerde gegevens niet valide zijn (vergelijk Franken 1994). Deze tendens is niet specifiek voor de beide cases. Uitvoeringsorganisaties maken steeds intensiever gebruik van elkaars gegevens om een efficiënte en effectieve uitvoering van wet- en regelgeving te bevorderen en misbruik op te sporen.

De- en recontextualiseren van gegevens

Kennisproductie is in geautomatiseerde uitvoeringsorganisaties vervangen door het de- en recontextualiseren van gegevens.

De tweede conclusie betreft het wezen van beschikkingverlening: dat is kennisproductie, het interpreteren van gegevens door ze uit de oorspronkelijke context te lichten, ze te combineren met nieuwe gegevens en vervolgens in een nieuwe context te komen tot herinterpretatie (vergelijk Lenk 1998). De interpretatieregels liggen daarbij in belangrijke mate besloten in de systemen. Die, en niet het dossier, zijn de leidraad.

In dit opzicht is er een belangrijk verschil tussen HIS en LASER. HIS kent geen dossiers, maar alleen relatiegegevens. LASER werkt echter met herkenbare besluitvormingsprocessen. Het gevaar van de afwezigheid van dossiers is de afwezigheid van maatstaven om de mate van responsiviteit richting aanvrager vast te stellen. Dat bleek bij de stijging van correspondentie en bezwaarschriften; het HIS-management had geen middelen om vast te stellen waar de onvrede door veroorzaakt werd omdat de oorspronkelijke aanvraag alleen als verfilmde correspondentie aanwezig was en de aanvrager, omdat ze in pakketten verwerkt waren, batchgewijs, niet meer waren te reconstrueren. HIS is in dit opzicht een uitzondering, LASER de regeling. Alle grote uitvoeringsorganisaties werken met herkenbare (elektronische) besluitvormingsdossiers, náást relatienummer-registraties. Dwarsdoorsneden naar afzonderlijke procedures of uitsnedes per relatie zijn moeiteloos te maken. Moderne datamining-technieken maken moeiteloos een combinatie tussen een 'informatieraffinaderij' die langs proceslijnen is georganiseerd en een 'frontoffice' dat op maat gesneden informatie kan verschaffen (Zouridis 2000). Het werkproces van LASER is echter identiek aan dat van HIS: het de- en recontextualiseren van informatie. Dat is voor andere geautomatiseerde uitvoeringsorganisaties hetzelfde (vergelijk Bovens en Zouridis 2002).

Specifiek voor LASER in dit verband is de kracht van het klantperspectief. Juist omdat aanvraagprocedures zo complex zijn en vele bijlagen vereisen, is een wereld van intermediairs ontstaan die het bureaucratische goed beheersen. In andere klantprocessen zoals bij de belastingdienst, de Rijksdienst voor het Wegverkeer en het Centraal Incassobureau is dat niet het geval. Daar is het veel eerder aan de individuele burger om zijn gelijk en het ongelijk van de uitvoeringsorganisatie te bewijzen. De oorspronkelijke context van de aanvrager is daarmee een sterk toetsingskader. Massaal maatwerk leent zich niet goed voor een dergelijk klantperspectief; de klant blijft burger.

Informatiewerk als samenwerking tussen mens en machine

Informatiewerk in publieke uitvoeringsorganisaties kan goed worden geconceptualiseerd als een samenwerking tussen mens en machine.

De derde conclusie betreft de conceptualisering van informatiewerk als samenwerking tussen mens en machine (naar Lenk 1998). Bij zowel HIS als LASER is deze relatie zeer herkenbaar, vooral in de sfeer van waardetoedeling. De beoordeling van aanvragen, het oplossen van foutcodes is in essentie het interpreteren van in het systeem verankerde normen in het licht van de diffuse, meervoudige buitenwereld.

Dat wil niet zeggen dat er geen sprake is van spanning. Zowel bij HIS als bij LASER hebben de uitvoerders het gevoel op de grens van het voor het systeem toelaatbare te werken. Dat geldt vooral bij de interpretatie van registratiesystemen: persoonsgegevens, inkomensgegevens, perceels- en bedrijfsgegevens. Participatie blijkt onmisbaar: gesprekken in teamoverleg over de betekenis van nieuwe jurisprudentie, wijzigingen in het systeem en nieuwe 'handmatige routines'. Die participatie is bij LASER ruim voorhanden, waardoor bestaande registraties als minder dringend worden ervaren – en die registraties ook 'vervuilen'. Bij HIS is het directe contact tussen uitvoerders en groepshoofden beperkt. Mogelijkheden om de registraties te wijzigen zijn er nauwelijks, anders dan het invoeren van 'ambtshalve' aanvragen. De druk en spanning tussen buitenwereld en geautomatiseerde regels komt daarmee direct op de schouders van de uitvoerders te liggen.

De samenwerkingsrelatie tussen mens en machine is een gedwongen relatie, waarin het systeem als last, niet als leidraad wordt ervaren. Daarmee ontstaat een normatief vacuüm (Van den Hoven 1998): er is geen eenduidige bron waaruit uitvoerders kunnen putten. Sommige groepen ontwikkelen een eigen versie van de werkinstructie, anderen ontwikkelen eigen informele routines – maar alles zonder coördinatie en overleg. Tot aanpassingen van de systemen leidt dit nauwelijks: deze zijn nauwelijks aanpasbaar. Wat wel gebeurt is dat kleinere applicaties worden ontwikkeld die naast of zelfs in de plaats van het systeem gaan functioneren. In dit licht van deze conclusie verdient de tweedeling tussen participatie en reïficatie, de werelden van zingeving en technologie, hernieuwde aandacht. Informatiesystemen worden ervaren als communicatief, in de zin dat er interactie is. Ze verlengen het repertoire van de ontwerpers tot in de wereld van de uitvoerders (vergelijk Schokker 1996). In die zin nemen de ontwerpers wel deel aan de wereld van de uitvoerders, zij het discontinue in tijd en plaats. Het product daarvan is vervreemding (Crozier 1973): noch uitvoerders, noch ontwerpers herkennen de producten van die samenwerking.

Publieke uitvoeringsorganisaties zijn nog steeds 'schriftelijke' organisaties.

Informatiewerk is primair opgevat als schriftelijk werk, waarbij de schriftelijkheid het wezen uitmaakt van de publieke organisatie, overeenkomstig Webers beschrijving van de 'Aktenmäßige Bürokratie' (1976). Dat uitgangspunt blijkt in de beide cases sterk ondergraven. Niet de papieren aanvragen en schriftelijke werkinstructies, maar de 'online' registraties en elektronische afhandelingsystemen bepalen de werkelijkheid. De waarde van papier is sterk uitgehold; organisaties proberen hun informatieverzameling en -productie zoveel mogelijk elektronisch te maken, waarbij het eindproduct in vele gevallen nauwelijks voldoet aan de minimumvereisten van een 'beschikking'. De nadruk die het bestuursrecht legt op bekendmaking en openbaarheid staat onder druk. Dat is niet specifiek voor HIS en LASER. Eind jaren negentig en begin jaren 2000 heeft de publieke dienstverlening een enorme transformatie doorgemaakt waarbij steeds meer diensten

‘online’ verkrijgbaar zijn: vergunningen, meldingen, andere formulieren. Met het verdwijnen van papier als houvast neemt het belang van communicatie, direct mondeling en indirect via e-mail, toe.

Ik constateer dat deze ontwikkeling niet automatisch gepaard gaat met meer samenwerking en directe communicatie. Eerder (Jorna 2000) heb ik geconstateerd dat het tegendeel meer waarschijnlijk is: er is een afname van contact, zowel tussen aanvragers en uitvoeringsorganisaties als binnen uitvoeringsorganisaties. Die afname is ook in de beide deelonderzoeken merkbaar, althans voor zover het schriftelijk vastgelegde contactmomenten betreft. Er is minder intercollegiaal consult, een afname van raadpleging van de directe groepschef en een afname van raadpleging van niet-reguliere informatiebronnen.

De begrenzing van publieke uitvoeringsorganisaties vervaagt.

Daarmee kom ik tot de laatste conclusie: de begrenzing van publieke uitvoeringsorganisaties vervaagt (vergelijk Bekkers 1998). In hoofdstuk 2 zijn uitvoeringsorganisaties opgevat als samenwerkings- en communicatieverbanden tussen praktijken. Ook deze conceptualisering staat onder druk. Uitvoeringsorganisaties ontwikkelen zich tot duale entiteiten:

- een routinematige, procesgeoriënteerde automatische eenheid enerzijds, nauw verbonden met andere onderdelen van het *knowledge web* (vergelijk Bekkers 1998) en met andere uitvoeringsorganisaties
- een eenheid met experts anderzijds, dat niet alleen de bewerkelijke productie verzorgt, maar ook tekent voor het ontwerp van de organisatie en de vormgeving van de relatie met de buitenwereld (vergelijk Zouridis 2000).

De afzonderlijke onderdelen zijn steeds moeilijker te herkennen. Fragmentatie en balkanisering compliceren het management van de organisatie en tasten de organisatorische integriteit aan.

De kracht van de organisatie, verstaan als het vermogen om te leren van uitvoering, wordt primair bepaald door de kracht van dat expertcentrum en de mate waarin het centrum erin slaagt de spanning tussen complexe buitenwereld en routinematige informatieraf-finaderij te overbruggen. Verder is sprake van twee relatief gescheiden en platte organisaties, zonder al teveel specialisatie, met een enorme *span of control* (overeenkomstig Zouridis 2000).

7.2.5 Normatieve implicaties

Deze conclusies zeggen niet alleen iets over de toereikendheid van concepten als bureaucratie, organisatie en schriftelijkheid als wezenskenmerk van publieke organisaties. Elk van de concepten is, op een hoger niveau, normatief geladen. De wijze waarop ik publieke uitvoeringsprocessen beschouw, is doortrokken van een moderne Weberiaanse conceptie van het openbaar bestuur en de waarden die daarin belichaamd zijn (zie onder meer Jay White 1990; Du Gay 2000). Die conceptie en de daarin belichaamde waarden staan op een aantal punten onder druk.

- In elk van de drie stromen van programmering wordt fragmentatie zichtbaar. Informatisering leidt tot het verlies van 'organisatie' in de toedeling van middelen, in sanctiëring en in interpretatieprocessen.
- Formele aangrijpingspunten voor de sturing van leerprocessen als bevoegdheid, discretionaire vrijheid, mandaat en sanctie (De Haan, Drupsteen en Fernhout 2001) vallen weg. Organisaties gaan in toenemende mate op in een interorganisatieel arrangement of *knowledge web*.
- Deze inbedding beperkt de mogelijkheden om uitvoeringsorganisaties in hun functioneren (bij) te sturen (Dunsire 1978a,b). Politieke en ambtelijke meesters hebben alleen controle over de processystemen (applicaties), niet over de gegevens.
- Vooral de juridische vormgeving van uitvoeringsprocessen, met een sterke nadruk op sturing op conformiteit aan het ontwerp, komt hierdoor onder druk te staan. De bestuursrechtelijke vormgeving van uitvoeringsprocessen lijkt er steeds minder toe te doen.
- Er is sprake van een reïficatieparadox. Informatisering, als reïficerend proces, vereist een versterking van de participatieve aspecten van organisatie. Alleen waar geïnvesteerd wordt in participatieve arrangementen (Wenger 1998), slagen organisaties erin situationele lessen op hogere niveaus met elkaar te verbinden. In de studie van informatisering is net zoveel aandacht nodig voor de sociale inbedding van informatiesystemen als voor het ontwerp.
- De paradox wordt veroorzaakt door het digitale karakter van informatietechnologie. Bureaucratieën zijn gefundeerd op schriftelijkheid. In geïnformatiseerde uitvoeringsorganisaties gaat het bindend vermogen van schriftelijkheid in belangrijke mate verloren (Seely Brown en Duguid 2002). Daarmee nemen 'gestolde' verbindingen en fundamenteën (wetten, procedures, systemen) als bindende kracht af. In de conceptualisering van informatisering in publieke organisaties is meer aandacht nodig voor de fundering van publieke uitvoeringsprocessen in de organisatiecultuur op alle niveaus.
- Informatisering zet het evenwicht tussen publieke waarden onder druk (Jay White 1990; Ellis 1999). Doelrationaliteiten als efficiency en effectiviteit krijgen voorrang boven waarderationaliteiten als responsiviteit en rechtmatigheid. Dat geldt niet alleen in het primaire proces, maar ook in leerprocessen. Ook hier is, vanuit de wijze waarop de publieke sector is ingericht, nader aandacht nodig voor management van publieke waarden in publieke uitvoeringsprocessen.
- De koppeling van leerprocessen op een hoger niveau (Fischer 1999) doet zich alleen voor als de buitenwereld uitvoeringsorganisaties daartoe dwingt. Niet alleen culturele artefacten op een operationeel niveau, maar ook (al dan niet bewust uitgedragen) culturele waarden en taboes (Veenswijk 1994) maken van leren een discontinuë en schoksgewijs proces, waarin hogere orde lessen pas worden getrokken als rechters of politieke verantwoordingsfora uitvoeringsorganisaties daartoe dwingen (vergelijk Jorna 2000).
- Tegelijkertijd verlost informatisering politieke opdrachtgevers tot het adopteren van grote ambities. Door de fragmentatie van uitvoeringsprocessen en het verdwijnen van formele aanknopingspunten voor sturing zijn ambtelijke leiders niet goed in staat aan te geven onder welke condities, met welke risico's en in welke mate de ambities haalbaar zijn. Daarmee wordt de kern van de politiek-ambtelijke verhoudingen aangetast: de relatie tussen politieke opdrachtgever en ambtelijke opdrachtnemer (vergelijk Weber

1976). In dit opzicht is Van den Hovens morele vacuüm (1998) vooral van toepassing op de verhoudingen tussen politici en topambtenaren.

7.3 Handelingsperspectief

Welke praktische handreikingen verbind ik aan deze conclusies? Het is, met alle investeringen die alleen al vanuit HIS en Laser in dit onderzoek zijn gedaan, onaanvaardbaar als die vraag onbeantwoord blijft.

In masaal maatwerk zijn er twee gegevenheden:

- Massaliteit en maatwerk zijn op elkaar betrokken
- In de onderlinge inrichting zijn er grote verschillen, ook op het niveau van eisen aan de inrichting.

Fundamenteel onverenigbaar zijn de beide eisen in mijn ogen niet. Niet de noodzaak tot classificatie, maar de aandacht voor afwijkingen, het (cultureel) management van uitvoeringsprocessen en de manier waarop gestuurd wordt op het evenwicht tussen publieke waarden, bepaalt of organisaties in staat zijn te leren van uitvoering. Het is onbetaalbaar en risicovol om 1.4 miljoen beschikkingen per jaar geïndividualiseerd af te doen. Het is bij het uitbreken van een veeziekte onmogelijk en onwenselijk per dier te bepalen waar de totale veestapel van Nederland zich bevindt. Slechts in incidentele gevallen is een directe beoordeling nodig, een directe relatie tussen aanvrager en beoordelende organisatie. Waar het vooral om gaat, is:

- te organiseren dat die mogelijkheid tot beoordeling er is;
- te herkennen wanneer van die mogelijkheid gebruik moet worden gemaakt, en
- permanent te beschikken over het vermogen om lopende een beoordelingsproces alsnog over te schakelen naar expertmatige beoordeling als dat nodig moet zijn.

Dat vraagt om:

- realistische politiek-bestuurlijke ambities;
- flexibiliteit in de interorganisatorische inbedding: de organisatie van *knowledge webs* in plaats van hiërarchische systemen;
- hooggeschoolde uitvoerders en contactpersonen op het grensvlak van organisatie en buitenwereld die tot taak hebben routinematige van complexe signalen te onderscheiden, en die daartoe ook de vrijheid hebben;
- participatieve verbindingen tussen een stabiele, routinematige en complexe expertmatige beoordeling;
- een versterking van het management van publieke waarden en hernieuwde aandacht voor procesrationaliteiten als responsiviteit en rechtmatigheid.

Ik ga kort in op elke aanbeveling.

Realistische politiek-bestuurlijke ambities

De kracht van informatisering is tegelijkertijd de grootste bedreiging: de belofte van massaal maatwerk. Individuele beoordeling van claims van burgers is fundamenteel ver-

schillend van een zeer verfijnde classificatie van mogelijke claims. Het eerste vraagt om responsiviteit, het tweede draait om effectiviteit. Responsiviteit en effectiviteit vertrekken vanuit verschillende uitgangspunten. Responsiviteit heeft betrekking op de vrager, de bepaling van effectiviteit start juist bij het door de organisatie beoogde resultaat. Politieke opdrachtgevers dienen zich dat verschil goed te realiseren. Hoe verfijnd een classificatie ook is, ze is daarmee nog niet responsief. Classificaties worden ontworpen, responsiviteit ontstaat. De vraag naar responsieve uitvoering vereist van politieke opdrachtgevers dat ze een vraag formuleren, geen taak opdragen. Dat ze uitvoeringsorganisaties in de wijze waarop de vraag wordt beantwoord de ruimte laten. Dat een vraag niet zo gedetailleerd omschreven en met condities omkleed wordt dat de uitvoeringsorganisatie geen ruimte meer heeft om in het proces van beantwoording de burger tegemoet te komen. Responsiviteit vraagt om vertrouwen en aanspreekbaarheid.

HIS en LASER ontbeerden dat vertrouwen en aanspreekbaarheid. De interesse bij bewindspersonen en het parlement voor het proces dat zij uitvoerden, was beperkt. Vanuit die beperkte interesse werden wel randvoorwaarden gesteld aan de uitvoering die cruciaal bleken. HIS moest een grote bezuiniging op de proceskosten realiseren, deels omdat ze niet inzichtelijk kon maken wat de meerwaarde van zo'n budget was. LASER werd na de agentschapsvorming steeds meer gezien als een technische, uitvoerende dienst, en ging zichzelf ook zo zien. Dergelijke beelden berusten op een misvatting. Juist in de uitvoering bewijzen ambitie en ontwerp zich. Juist de uitvoering is politiek interessant, want riskant. Dergelijke risico's signaleren, het ondenkbare denken en bespreken is van grote politieke waarde. Juist voor politici, die zo geconfronteerd worden met de grenzen en implicaties van hun opdrachten.

Flexibiliteit in organisatorische inbedding

Dat uitvoeringsorganisaties opereren in *knowledge webs* is een realiteit. De politiek-bestuurlijke aansturing is er echter nog niet op aangepast. Nog steeds is er veelal één politieke opdrachtgever, en vele andere opdrachtgevers die niet aan het stuur zitten. Daarin schuilt een risico. Bij de uitvoering van de huursubsidiewet waren drie (geheel) andere wetgevingsfamilies betrokken: regelgeving inzake inkomensbelasting, persoonsgegevens en de volkshuisvesting. Elk van deze drie domeinen ressorteerde onder een eigen bewindspersoon. De samenhang werd beleefd noch gepraktiseerd.

Agentschapsvorming kan op dit punt de relatie tot verschillende opdrachtgevers verhelderen, maar het lost de spanning nog niet op, zo bleek ook bij LASER. De afhankelijkheid van het bedrijfsleven en de SGD bleek een onaanvaardbaar risico. Een gedegen analyse van interorganisatorische afhankelijkheden in de uitvoering, en bijbehorende strategieën om die samenhang te managen, behoren tot de belangrijkste strategische elementen in een beleidsproces. In de beide cases was de inrichting vooral een resultante van institutionele verhoudingen in het verleden, niet een antwoord op de opgave van het heden.

'Informatieraffinaderijen' nemen een bijzondere plaats in ons bestel in. Ze worden steeds omvangrijker en meer sectoroverschrijdend en steeds crucialer voor grote delen van publieke dienstverlening. Dat vraagt om bijzondere vormen van eigenaarschap, zoals

overheids-nv's en gemeenschappelijke regelingen. Voor de rijksoverheid zijn dergelijke vormen nog nauwelijks uitgewerkt en verkend, maar dat is wel noodzakelijk.

Maatwerk op het grensvlak

De deelstudies laten zien hoe cruciaal de eerste informatiebewerking is voor de kwaliteit van uitvoeringsprocessen. Postkamers en codeurs bepalen als poortwachters in hoge mate de kwaliteit van het uitvoeringsproces. Ten onrechte worden codering en routing beschouwd als 'administratieve', niet-discretionaire processen. Dat beeld is gebouwd op een karakterisering uit een tijdperk dat ver achter ons ligt. In dat beeld is sprake van allround hooggeschoolde uitvoerders die dossiers inhoudelijk van begin tot eind behandelden. De 'informatieraffinaderij' is gestoeld op arbeidsdeling en de combinatie van processen. Dossiers hebben daarin geen plaats. Juist de informatiebewerking en -routing bepalen of de 'informatieraffinaderij' goed werkt of niet.

Vanuit de noodzaak van een 'glad' proces, kiezen de meeste uitvoeringsorganisaties ervoor de informatie-intake zoveel mogelijk te standaardiseren. *Garbage in is garbage out*, wordt gedacht. Dat juist in datgene wat als *garbage* aangemerkt wordt, belangrijke informatie schuil gaat over hoe de organisatie functioneert, wordt niet herkend. Investeren in kwaliteit van administratieve medewerkers, het herkennen van signalen, een open cultuur waarin de spanning tussen de veelkleurige buitenwereld en de eenduidige verwerking door een front- en backoffice onderwerp van gesprek is, helpt om interne signalen over tekortkomingen in de toepassing van proceswaarden op het spoor te komen. Niet disciplineren, maar vrijheid in gebondenheid is daarvoor nodig.

Routinematige en expertbeoordeling

In veel 'informatieraffinaderijen' zijn de uitvoerders geëlimineerd uit het afhandelingsproces. Alleen bij de monitoring, bij de afhandeling van 'complexe zaken' en bij het periodiek onderhoud komen mensen te pas. Geen lager opgeleide behandelaars, maar hoogwaardige technici, *engineers* (Zouridis 2001). Ook daarin schuilt het risico. De deelstudies toonden aan hoe bij automatische monitoring maar een klein deel van de 'ongewone' zaken als zodanig herkend werd. Daarmee gaat een groot deel van de responsiviteit en van het vermogen van de organisatie om responsief te worden, verloren. 'Beschikkingsfabrieken' en 'informatieraffinaderijen' hebben grote behoefte aan kleine hoogwaardige units in de uitvoering, als participatieve link tussen codeurs en juristen, die met de voeten in de modder staan van het automatische afhandelingsproces, niet door de systemen te monitoren, maar door aan de praktijk deel te nemen en te weten wat daar speelt.

Management van publieke waarden

Deze studie toont welke waarde het ontwerp van processen heeft. Hoe zwaar het ontwerpproces ook mag zijn, uiteindelijk krijgen systemen hun gezicht en betekenis in de praktijk. Op fundamenteel niveau, in het ontwerp van de organisatie, versterkt informatietechnologie doeloriëntaties, zoals effectiviteit en efficiency, en verzwakt ze waarde-oriëntaties. Publieke managers kunnen daaraan tegenwicht bieden door in het management van alle dag de aandacht voor waarden als transparantie, responsiviteit, flexibiliteit en

rechtmatigheid te versterken. Waarden die eigen zijn aan de publieke sector, die publiek management onderscheidt van privaat management.

Dat is geen gemakkelijke zaak. Juist uitvoeringsorganisaties worden door politieke meesters als eerste beoordeeld op doelcriteria als effectiviteit en efficiency. Andere maatstaven zijn dan al snel alleen van belang voor zover ze aan die doelcriteria bijdragen of daaraan afbreuk doen. Een alternatieve insteek waarin de zelfstandigheid van proceswaarden erkend wordt, zal niet zonder slag of stoot ingang vinden. Dat vereist ruggengraat, volharding en een oriëntatie op duurzaam hoogwaardige kwaliteit van publieke dienstverlening (zie onder meer Kouzmin en Kakabadse 2000).

7.4 Slotbeschouwing

In januari 1999 en mei 2002 kwamen directie en management van LASER en HIS onder politiek vuur te liggen. In beide gevallen bleken beproefde registratiesystemen onbetrouwbaar. Interne signalen van die onbetrouwbaarheid en de mogelijke consequenties waren wel voorhanden, maar niet met elkaar verbonden. In beide gevallen werd de verantwoordelijke bewindspersoon naar de Tweede Kamer geroepen en was fundamentele kritiek te horen. En met reden, want de bestrijding van belangrijke dierziekten en het inkomen van vele huursubsidieontvangers was afhankelijk van de desbetreffende systemen.

In beide gevallen wordt met verwondering teruggekeken naar die periode. Hoe kon de blik zo vertroebeld zijn? Hoe kan de uiterlijke presentatie van beheersing zo in tegenspraak zijn met het gebrek aan grip op de fysieke werkelijkheid? Hoe konden interne signalen dat er sprake was van serieuze risico's, zo lang genegeerd zijn?

Massaliteit en maatwerk maken onmiskenbaar deel uit van de sociale rechtsstaat. De wensen, verlangens en eisen die de maatschappij aan de overheid stelt zijn groot. Informatietechnologie is een krachtig instrument in de handen van diezelfde overheid. Het stelt haar in staat tot in grote mate van detail te monitoren wat er in die samenleving gebeurt, waar gaten vallen en waar haar hulp en bijstand geboden is. De politieke opdracht aan uitvoeringsorganisaties is even ambitieus: hulp en bijstand op maat bieden aan grote groepen van burgers en ondernemers. Daarbij goed luisteren en kijken naar de specifieke condities waaronder die burger en die ondernemer leeft en werkt. Rechtszekerheid bieden, en tegelijkertijd anderen in dezelfde condities hetzelfde aanbod doen. Niet afwachtend, maar proactief: als aanbieder.

De spanning tussen massaliteit en maatwerk is groot. Massaliteit en rechtsgelijkheid vereisen een bijna machinale betrouwbaarheid: elke aanvrager in dezelfde condities hetzelfde aanbod doen. Zorgvuldigheid en rechtszekerheid vereisen dat daarbij de specifieke condities van die burger in ogenschouw genomen worden. Niet afwachtend, maar uit eigen beweging. De overheid heeft daarbij vele middelen beschikbaar. Steeds meer gegevens staan in een steeds grotere mate van detail geregistreerd. Als een gegeven een keer verstrekt is, wordt van die uitvoeringsorganisatie verwacht dat daarmee rekening gehouden

wordt, en dat niet twee maal om hetzelfde gevraagd wordt. De burger maakt geen onderscheid tussen verschillende onderdelen: hij ziet slechts één overheid.

Het delen van gegevens en het over en weer gebruiken van gegevenssystemen leiden in toenemende mate tot clusters van publieke en publiek-private organisaties rond dergelijke gegevenssystemen. Een centrale sturing op die clustering ontbreekt; als een politieke opdracht eenmaal gegeven is, gaan vele publieke handen met elkaar aan het werk om de klus te klaren. Een eens gegeven opdracht blijkt dan moeilijk bij te stellen; de verwevenheid tussen de publieke en private sector is groot. De robuustheid van dergelijke programma's brengt tegelijkertijd een soort onvermijdelijkheid met zich mee: een andere manier van organiseren is slechts mogelijk tegen een hoge prijs.

Slechts zelden zijn bestuurders, politici en managers van grote uitvoeringsorganisaties bereid die prijs te betalen. De omvang van de investeringen en de toewijding waarmee processen zijn geïnformatiseerd leiden tot een groot geloof in eigen kunnen. Pas als zonneklaar is dat de ingeslagen weg onbegaanbaar is, of de maatschappelijke kosten niet opwegen tegen de behaalde baten, is er ruimte voor een andere strategie.

De prijs voor het grote geloof in eigen kunnen en zelfreferentialiteit is disciplineren. Disciplineren van de uitvoerders, disciplineren van de aanvragers. Een zekere immuniteit voor bezwaren en klachten van individuele aanvragers – beroepen die kunnen leiden tot ondermijning van de gedane investering. Intern, binnen organisaties, leidt die disciplineren tot isolatie. Isolatie van de ontwerpers, voor signalen uit de uitvoering dat het ontwerp wellicht niet geheel spoort met de fysieke werkelijkheid. Isolatie van de uitvoerders, voor verstoringen uit de fysieke wereld van cliënten, burgers en ondernemers. Het proces, met alle ingebouwde controles en zekerheden, gaat voor de inhoud. Het procesontwerp is uitgebreid getest en gevalideerd en wordt geacht trefzeker te zijn. Signalen dat dat niet zo is, moeten wel een andere oorzaak kennen. Bij ontstentenis van centrale leiding en bijstand ontstaat een normatief vacuüm, waarin uitvoerders onderling in isolatie eigen standaarden ontwikkelen. Doordat schriftelijkheid, zoals uitvoeringsinstructies, nauwelijks nog waarde heeft, kunnen dergelijke standaarden duurzaam en taai zijn en lange tijd onopgemerkt blijven.

Organisaties zijn communicatieve systemen, bestaand uit een samenstel van samenwerkende groepen mensen – bureaus, taskforces, projectgroepen. Het is al lang niet meer mogelijk te bepalen waar de organisatie begint en eindigt. Niet één actor is verantwoordelijk voor het van het uitvoeringsarrangement. Dat maakt het leren van bijvoorbeeld rechterlijke uitspraken lastig. Alleen onafhankelijke, gezaghebbende signalen hebben onder dergelijke omstandigheden nog effect: rechterlijke uitspraken, kritiek vanuit de ombudsman, kamervragen.

Het wezen van de hedendaagse uitvoeringsorganisatie is het contextualiseren van informatie, op alle niveaus. Informatietechnologie is daarbij een krachtig middel. Informatieraffinaderijen zijn niet meer weg te denken. De belastingdienst, het Centraal Justitieel

Incassobureau, het centraal patiënten- en leerlingendossier. De toepassingen daarvan zijn legio. Informatietechnologie is een krachtig middel dat noodzaakt tot onderordering van waarden en informatie. Dat levert blinde hoeken op.

Alleen wederzijdse afstemming tussen (mensen uit) verschillende praktijken kan die hoeken in kaart brengen. Daarop moet gestuurd worden, zowel in hardware (gestolde verbindingen) als in software (participatie). Daarbij zijn vooral investeringen in sociale verbindingen nodig.

Professionele waarden hebben nauwelijks aan kracht ingeboet. Ze zijn nog steeds onmisbaar in het leveren van hoogwaardige publieke dienstverlening. Het negeren van het evenwicht tussen publieke waarden leidt tot suboptimale resultaten – en af en toe tot een groot incident of zelfs tot een ‘digitaal fiasco’. Vaak gaan procesherontwerp en informatisering gepaard met desinvesteringen in personeel – zowel in kwantiteit als kwaliteit. Dat getuigt van een gebrek aan inzicht in en waardering van hoe publieke organisaties werken. Publieke organisaties, ook informatieraffinaderijen, vereisen professionaliteit. Niet alleen in het ontwerp, maar ook in de operatie. Op het snijvlak tussen de maatschappij en de uitvoeringsorganisatie, bij de ontvangst en verwerking van informatie, maar ook in de *backoffice*, bij het voortdurend taxeren van risico's.

Verbindingen komen niet automatisch tot stand. De ‘dieptestructuur’ die informatietechnologie kenmerkt, de voortdurende zucht naar verdere informatisering, kent geen fysieke pendant die automatisch leidt tot adequate aandacht voor substantiële waarden als rechtmatigheid en responsiviteit. Juist op dit punt is administratief leiderschap nodig: voor het herkennen van het belang van professionele expertise in de uitvoering, voor het investeren in professionele kennis en dienstkennis.

Maatwerk kent een prijs, ook in financiële zin. Publieke opdrachtgevers zijn zich daarvan maar zelden bewust. Daarin schuilt een taak voor administratieve leiders: duidelijk maken wat wel kan en niet kan, en tegen welke kosten. Het denken in risico's, niet beheersmatig, maar juist strategisch. Ook bij publieke opdrachtgevers – bewindslieden, het parlement – is veel meer aandacht en bewustzijn van de maatschappelijk strategische risico's van hun wensen en verlangens nodig. Acceptatie van risico's, in het ontwerp, maar ook in de uitvoering. De ambitie tot maatwerk kent in de publieke sector een grens: het belang van het individu zoals die dat zelf ziet. Vaak wordt die grens alleen met vallen en opstaan geleerd, zoals bij HIS en LASER. Beide organisaties hebben opgehouden te bestaan. De regelingen die zij uitvoerden zijn sterk vereenvoudigd – en daarmee minder ambitieus. De politieke ambitie neemt echter niet af; de neiging regelingen complexer te maken en meerdere doelen toe te voegen lijkt inherent aan het politieke metier. Ook daar is verbinding nodig, daadwerkelijk contact tussen administratieve leiders en politieke opdrachtgevers, waarin niet op de automatische piloot gecommuniceerd wordt, maar juist met open vizier. Dat is wellicht niet altijd efficiënt, maar wel inherent aan de democratische rechtsstaat.



Bibliografie

Literatuur

A

- Argyris, C., On organizational learning, Blackwell, London, 1992
- Argyris, C., D. Schön, Organizational learning, Reading Mass. Addison-Wesley, 1978
- Arentsen, M.J., Beleidsorganisatie en beleidsuitvoering. Een onderzoek naar het stralenbeschermingsbeleid in Nederland, Engeland en België, Universiteit Twente, Enschede, 1991

B

- Bakker, W., F. van Waarden, Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken, Boom, Amsterdam, 2000
- Bardach, E., The implementation game. What happens after a bill becomes a law, MIT Press, Cambridge Mass., 1980
- Bardach, E., Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship. Washington, D.C., Brookings Institution Press, 1998
- Barth, T.J., E. Arnold, Artificial intelligence and administrative discretion. Implications for public administration, in: American Review of Public Administration, vol. 29, no. 4, December 1999
- Barzelay, Breaking through bureaucracy, University of California Press, Berkeley, 1992
- Barzelay, M., Learning from second-hand experience. Methodology for extrapolation-oriented case research, in: Governance. An international journal of Policy, Administration and Institutions, vol. 20, no.3, July 2007, pp. 521-543
- Bekke, A.J.G.M., De betrouwbare bureaucratie, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen a.d. Rijn, 1990
- Bekke, A.J.G.M., J. de Vries, G. Neelen, De salto mortale van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Beleid, organisatie en management op een breukvlak, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen a.d. Rijn, 1994
- Bekke, A.J.G.M., Studying the development and transformation of civil service systems, in: Research in Public Administration, vol. 5, 1999, pp. 1-18
- Bekke, A.J.G.M., J. de Vries, De ontpoldering van de Nederlandse landbouw. Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1994-2000, Garant, Leuven-Apeldoorn, 2001
- Bekkers, V.J.J.M., Een grenzeloze overheid? Over de betekenis van informatisering voor de verschuiving en/of vervanging van overheidsgrenzen – een theoretische verkenning, in: Bestuurswetenschappen, nr. 1, 1997
- Bekkers, V.J.J.M., Voorbij de grenzen van de overhead. Een organisatie- en politiek-theoretische interpretatie van de netwerkstaat, in: in: Donk, W.B.H.J., P.H.A. Frissen (red.), Over bestuur, recht en informatisering. Opstellen aangeboden aan prof.mr.dr. I.Th.M. Snellen, Centrum voor Recht, Koninklijke Vermande, Lelystad, pp. 349-368, 1998a

- Bekkers, V.J.J.M., Wiring public organizations and changing organizational jurisdictions, in: in: Snellen, I.Th.M., W.B.H.J. van de Donk (red.), Public administration in an information age, IOS, Amsterdam, pp. 57-78, 1998b
- Bekkers, V.J.J.M., New forms of steering and the ambivalency of transparency, in: Snellen, I.Th.M., W.B.H.J. van de Donk (red.), Public administration in an information age, IOS, Amsterdam, pp. 341-358, 1998
- Bellamy, C., ICT's and governance: beyond policy networks? The case of the criminal justice system, in: Snellen, I.Th.M., W.B.H.J. van de Donk (red.), Public administration in an information age, IOS, Amsterdam, pp. 293-306, 1998
- Bovens, M.A.P., De digitale rechtstaat. Beschouwingen over informatiemaatschappij en rechtstaat, Samsom, Utrecht, 1999
- Bovens, M., S., Zouridis, Van street-level bureaucratie naar system-level bureaucratie, Nederlands Juristenblad, 2002
- Brasz, H.A., Notities over bestuurskunde, Vuga, Arnhem, 1961
- Bruinsma, M.A. Zwanenburg (red.), Methodologie voor bestuurskundigen. Stromingen en methoden, Coutinho, Muiderberg, 1992

C

- Campbell, C., Spontaneous adaptation in public management. An overview, in: Governance. An international journal of Policy, Administration and Institutions, vol. 20, no.3, July 2007, pp. 377-400
- Clarke, J., J. Newman, The managerial state, Sage, London, 1997

D

- Danziger, J.N., K. Viborg Andersen, The impacts of information technology on public administration: an analysis of empirical research from the 'golden age' of transformation, in: International Journal of Public Administration, 25(5), 2002, pp. 591-627
- Denhardt, R., Theories of public organization, Pacific Grove, 1984
- Dijkstra, G.S.A., Wetgeving en omvang van het gebruik van rechtsbescherming, Kluwer, Deventer, 1991
- Dijkstra, G., F. Jorna, Institutional change and implementation. A dynamic implementation-study of the Dutch General Administrative Law Act, in: H. Wagenaar (red.), Government institutions: effects, changes and normative foundations, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 2000
- Donk, W.B.H.J., De arena in schema. Een verkenning van de betekenis van informatisering voor beleid en politiek inzake de verdeling van middelen onder verzorgingshuizen, Koninklijke Vermande, Lelystad, 1997
- Donk, W.B.H.J. van de, Een rationeel beleid of een intelligente democratie? Over informatisering en overheidsbeleid, in: Donk, W.B.H.J., P.H.A. Frissen (red.), Over betuur, recht en informatisering. Opstellen aangeboden aan prof.mr.dr. I.Th.M. Snellen, Centrum voor Recht, Koninklijke Vermande, Lelystad, pp. 3-32, 1998
- Donk, W.B.H.J. van de, I.Th.M. Snellen, Towards a theory of public administration in an information age?, in: Snellen, I.Th.M., W.B.H.J. van de Donk (red.), Public administration in an information age, IOS, Amsterdam, pp. 3-20, 1998

- Down, A., Inside bureaucracy, Waveland Press, Long Grove Illinois, 1967
- Du Gay, P., In Praise of Bureaucracy, Weber. Organization, ethics, Sage, London, 2000
- Dunsire, A., Implementation in a bureaucracy. The executive process vol. I, Martin Robertson, Oxford, 1978a
- Dunsire A., Control in a bureaucracy, The execution process vol. II, Martin Robertson, Oxford, 1978b

E

- Ellis, R.D., Just results. Ethical foundations for policy analysis, Georgetown University Press, Washington DC, 1998

F

- Ferlie, E., L. Ashburner, L. Fitzgerald, A. Pettigrew, The new public management in action, Oxford University Press, Oxford, 1996
- Fisher, F., Evaluating public policy, Nelson Hall Publishers, Chicago, 1995
- Franken, H. Kanttekeningen bij het automatiseren van beschikkingen, in: Beschikken automatiseren, VAR Preadvies, 110, Samson H.D. Tjeenk Willink, pp. 7-50, 1993
- Frissen, P., The virtual reality of informatization in Public Administration, in: Informatization and the Public Sector, 3, 1994
- Frissen, P. De virtuele staat: politiek, bestuur technologie: een postmodern verhaal, Academic Service, Schoonhoven, 1996
- Frissen, P.H.A., V. Bekkers, B. Brussaard, I. Snellen, M. Wolters, Introduction, in: P.H.A. Frissen et.al. (red.), European public administration and informatization, IOS Press, Amsterdam, pp. 1-10, 1992
- Frissen, P.H.A., De virtuele staat, Academic Services, Schoonhoven, 1998
- Frissen, P.H.A., De lege staat, Nieuwezijds, Amsterdam, 1999

G

- Greenwood, R., T.B. Lawrence, The iron cage in the information age: the legacy and relevance of Max Weber for organization studies. Editorial, in: Organization Studies, 26, vol. 4, 2005, pp. 493-499
- Grimmer, K., Public administration organizations as institutions and their transformation due to information technology, in: Snellen, I.Th.M., W.B.H.J. van de Donk (red.), Public administration in an information age, IOS, Amsterdam, pp. 359-380, 1998
- Gruber, J.E., Controlling bureaucracies, Dilemma's in democratic governance, University of California Press, Berkeley, 1987

H

- Haan, P. de, Th.G. Drupsteen, R. Fernhout, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Kluwer, Deventer, 2001
- Hall, P., Policy paradigms, social learning and the state. The case of economic policy-making in Britain, in: Comparative Politics, 25, 1993, pp. 275-296
- Heclo, H., Modern social politics in Britain and Sweden, Yale University Press, 1974
- Heffron, F., Organization Theory and Public Organizations, Prentice Hall, New Jersey, 1989

- Hertogh, M.L.M., Consequenties van controle, De bestuurlijke doorwerking van het oordeel van de administratieve rechter en de nationale ombudsman, VUGA, 's-Gravenhage, 1994
- Hirschmann, A.O., Exit, voice and loyalty, Harvard University Press, Cambridge Mass., 1970
- Hogwood, B.W., L.A. Gunn, Policy analysis for the real world, Oxford University Press, Oxford, 1984
- Hood, C. The tools of government, Chatham House, New Jersey, 1983
- Hood, C., A public management for all seasons, in: Public Administration, 69/1, 3-19 pp., 1991
- Hood, C. The art of the state. Culture, rhetoric and Public Management, Clarendon Press, Oxford, 1998
- Hoven, M.J., Moral responsibility, public office and information technology, in: Snellen, I.Th.M., W.B.H.J. van de Donk (red.), Public administration in an information age, IOS, Amsterdam, pp. 97-112, 1998
- Howlett, M., M. Ramesh, Studying public policy, policy cycles and policy subsystems, Oxford University Press, Oxford, 1995

J

- Jorna, F.B.A. et.al., Ervaringen met de Awb. Subsidiebeschikkingen, Vuga, Den Haag, 1997
- Jorna, F., P. Wagenaar, The iron cage strengthened? Discretion and digital discipline, in: Public Administration Vol. 85, No. 1, 2007, pp. 189-214

K

- Kagan, R.A., Regulatory justice, Rusell Sage Foundation, New York, 1978
- Klap, A., Vage normen in het bestuursrecht, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994
- Kooiman, J (red.), Modern governance. New government – society interactions, Sage, London, 1993
- Kouzmin, A., N. Korac-Kakabadse, Mapping institutional impacts of lean communication in lean agencies. Information technology, illiteracy and leadership failure, Administration&Society, vol. 32, no. 1, March 2000, 29-69

L

- Lane, J.E., New public management, Routledge, London, 2000
- Lenk, K., Business process redesign in the public sector: opportunities and risks, in Taylor, J.A., I.Th.M. Snellen, A. Zuurmond (red.), Beyond BPR in public administration, Institutional transformation in an information age, IOS Press, Amsterdam, pp. 151-164, 1997
- Lenk, K., Informatie als een sleutelconcept in de theorie van het openbaar bestuur, in: F.B. van der Meer, A.B. Ringeling, Bestuurskunde en Praktijk. Liber Amicorum voor prof mr dr. I.Th.M. Snellen, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1998
- Lips, A.M.B., L.M.N. Kroon, Kwaliteit van overheidsdienstverlening in een informatiemaatschappij: extrapolatie van een technologisch aspectenonderzoek, in: W.B.H.J. van de Donk & P.H.A. Frissen (red.), Over Bestuur, Recht en Informatisering, Koninklijke Vermande, Lelystad, 1998, pp. 57-75

M

- MacIntyre, A., *After virtue. A study in moral theory*, Duckworth, London, 1985
- March, J.G., J.P. Olsen, *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*, Free Press, New York, 1989
- March, J.G., H.A. Simon, *Organizations*, Wiley, Oxford, 1983
- March, J.G., *Decisions and organizations*, Blackwell, Oxford, 1998
- Markus, M.L., D. Robey, *Information technology and organizational change: causal structure in theory and research*, in: *Management Science*, vol. 34, no. 5, May 1998, pp. 583-598
- Mayntz, R., *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1981
- Mayntz, R. (red.), *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein, Königstein/Ts, 1980
- Meer, F.B. van der, *Informatiseren en leren*, in: in: Meer, F.B. van der, A.B. Ringeling (red.), *Bestuurskunde en praktijk. Liber amicorum voor prof.mr.dr. I.Th.M. Snellen*, Samsom, Alphen a.d. Rijn, pp. 203-217, 1998
- Merton, R.K., *Social theory and social structure*, Free Press, Glencoe Illinois, 1957
- Miller, H., C. Fox, *The epistemic community*, in: *Administration&Society*, vol. 32, no. 6, January 2001
- Montjoy, R.S., L.J. O'Toole, *Toward a theory of policy implementation: an organizational perspective*, in: *Public Administration Review*, vol. 3, nr. 5, September/October 1979, pp. 465-476
- Mulgan, R., 'Accountability': an ever-expanding concept?, in: *Public Administration*, vol. 78, no. 3, 2000, pp. 555-473

N

- Nicolaï, P. *Beginsel van behoorlijk bestuur*, Kluwer, Deventer, 1990
- Nicolini, D. et.al. (red.), *Knowing in organizations. A practice based approach*, M.E. Sharpe, Armonk NY, 2003

O

- Orlikowski, W., D. Robey, *Information technology and the structuring of organizations*, *Information Systems Research* 2, vol. 2, 1991, pp. 143-169
- Orlikowski, W., *The duality of technology: rethinking the concept of technology in organizations*, *Organization Science* 3, vol. 3, 1992, pp. 398-427
- Orlikowski, W., *Using Technology and Constituting Structures: A Practice Lens for Studying Technology in Organizations*, in: *Organization science*, issue 4, 2000, pp. 404-428
- Ostrom, V., *The intellectual crisis in American public administration*, University of Alabama Press, 1974

P

- Peled, A., *Centralization or diffusion. Two tales of online government*, in: *Administration&Society*, Vol. 32, no. 6, Januari 2001, 686-709

- Peters, E., C. van Eykelburg, Mag de burger ook een klant zijn? Dienstverlening in de Informatie Beheer Groep, in: Bestuurskunde, 7, nr. 3, 1998
- Perrow, C., Normal accidents. Living with high risk technologies, Mc Graw, New York, 1983
- Perrow, C., Complex organizations. A critical essay, Mc Graw, New York, 1984
- Pressman, J.L., A. Wildavsky, Implementation, University of California, Berkeley, 1973
- Pollit, C., G. Bouckaert, Public management reform. A comparative analysis, Oxford University Press, Oxford, 2002

R

- Rohr, J, Public Service, Ethics and Constitutional Practice, University Press of Kansas, Kansas City, 1998
- Rosenthal, U., P. 't Hart, Het één en het ander: case-contaminatie en andere methodologische implicaties in beleidswetenschappelijk onderzoek, in: Beleidswetenschappen, 1994, n. 8, pp. 141-163

S

- Saltzstein, G.H., Explorations in bureaucratic responsiveness, in: L.B. Hill (ed.), The state of public bureaucracy, M.E. Sharpe, New York, 1992
- Scheepers, A., Informatisering en de bureaucratische competentie van de burger. Een onderzoek bij sociale diensten, dissertatie, Tilburg, 1991
- Scheepers, A., Beleidsuitvoering en ICT: een vooruitkoppelingsperspectief, in: in: Donk, W.B.H.J., P.H.A. Frissen (red.), Over betuur, recht en informatisering. Opstellen aangeboden aan prof.mr.dr. I.Th.M. Snellen, Centrum voor Recht, Koninklijke Vermande, Lelystad, pp. 33-46, 1998
- Schokker, T., Wet en informatiesysteem in de maak. Eburon, Delft, 1996
- Schokker, T., Bureaucratie, in het bijzonder de paraaf, in: in: Donk, W.B.H.J., P.H.A. Frissen (red.), Over betuur, recht en informatisering. Opstellen aangeboden aan prof. mr.dr. I.Th.M. Snellen, Centrum voor Recht, Koninklijke Vermande, Lelystad, pp. 337-348, 1998
- Schreurs, P., Enchanting rationality. An analysis of rationality in the Anglo-American discourse on public organization, Eburon, Delft, 2000
- Seely Brown, J., P. Duguid, The social life of information, Harvard Business School Press, Boston Mass., 2002
- Schokker, T., Wet- en informatiesysteem in de maak. Een onderzoek naar processen van wetgeving en systeemontwikkeling vanuit een taalspel-perspectief, Eburon, Delft, 1996
- Scott, W.R., Organizations. Rational, natural and open systems, Prentice Hall, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1992
- Snellen, I.Th.M., Domeinconflicten tussen recht en beleid, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen a.d. Rijn, 1989
- Snellen, I.Th.M., Het automatiseren van beschikkingen bestuurskundig beschouwd, in: in: Beschikken automatiseren, VAR Preadvies, 110, Samson H.D. Tjeenk Willink, pp. 51-118, 1993

- Snellen, I.Th.M., Informatie- en communicatietechnologie, bestuurskunde en beleids-wetenschap, in: *Beleidswetenschap*, 10, nr. 4, 1996
- Snellen, I.Th.M., Bestuurskunde en modernisering, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen a.d. Rijn, 1998a
- Snellen, I.Th.M., Street level bureaucracy in an information age, in: Snellen, I.Th.M., W.B.H.J. van de Donk (red.), *Public administration in an information age*, IOS, Amsterdam, pp. 497-505, 1998b
- Snellen, I.Th.M., T. Schokker, *Wetgeving en systeemontwikkeling*, CDWO/SAW, Den Haag, 1993
- Suchman, L., *Plans and situated actions: the problem of human-machine communication*, Cambridge University Press, Cambridge, 1987
- Swanborn, *Case-study's. Wat, wanneer en hoe?*, Boom, Meppel, 2000

T

- Taylor, J.A., I.Th.M. Snellen, A. Zuurmond, *Public administration in an era of transformation: valuing change, changing values*, in: Taylor, J.A., I.Th.M. Snellen, A. Zuurmond (red.), *Beyond BPR in public administration, Institutional transformation in an information age*, IOS Press, Amsterdam, pp. 1-14, 1997
- Thaens, M., V.J.J.M. Bekkers, H.P.M. van Duivenboden, *Business process redesign and public administration. A perfect match?*, in: Taylor, J.A., I.Th.M. Snellen, A. Zuurmond (red.), *Beyond BPR in public administration, Institutional transformation in an information age*, IOS Press, Amsterdam, pp. 15-36, 1997
- Top, P., *Informatie- en communicatietechnologie en de schaal van het bestuur*, in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 6, 1996
- Tuurenhout, M.E., *Parlementaire controle en ambtelijke verantwoordelijkheid*, Gouda Quint, Arnhem, 1992
- Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 1996-1997, Nota "Klantgerichtheid publieke dienstverlening", vergaderjaar 1996-1997, TK 25285, nr.s 1-2
- Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 1997-1998, Nota "Wetgeving voor de elektronische snelweg", 12 februari 1998, TK 25880, nr. 2

V

- Veenswijk, M., *Departementale cultuur. IJzeren kooi, bron van versplintering of politiek werktuig*, Eburon, Delft, 1996
- Vries, J. de, *Grondpolitiek en kabinetscrises*, Vuga, Den Haag, 1995

W

- Wagenaar, H., "Knowing" the rules: administrative work as practice, in: *Public administration review*, November/December 2004, 64, vol. 6, pp. 643-665
- Weber, M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr, 1976
- Weggeman, M., *Inrichting en besturing van kennisintensieve organisaties*, Scriptum, Schiedam, 1997
- Wenger, E., *Communities of practice. Learning, meaning and Identity*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998

- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie, SDU, Den Haag, 1998
- Wesseling, H.W.M., M.M. Otto, Rationaliteiten van politiek en bestuur, Van Gorcum, Assen, 1997
- Wilson, J.Q., Bureaucracy, Basic, New York, 1989

Z

- Zeef, P., Tussen toezien en toezicht. Veranderingen in bestuurlijke toezichtsverhoudingen door informatisering, Phaedrus, Den Haag, 1994
- Zeef, P., Poort, sluis of fuik? Onderzoek naar een beleidsgericht theorie over het overheidsloket, in: in: Donk, W.B.H.J., P.H.A. Frissen (red.), Over betuur, recht en informatisering. Opstellen aangeboden aan prof.mr.dr. I.Th.M. Snellen, Centrum voor Recht, Koninklijke Vermande, Lelystad, pp. 47-56, 1998
- Zouridis, S. Domeinconflicten tussen recht, bestuur en informatisering, in: in: Donk, W.B.H.J., P.H.A. Frissen (red.), Over betuur, recht en informatisering. Opstellen aangeboden aan prof.mr.dr. I.Th.M. Snellen, Centrum voor Recht, Koninklijke Vermande, Lelystad, pp. 271-286, 1998
- Zouridis, S., Information technology and the organization chart of public administration, in: Snellen, I.Th.M., W.B.H.J. van de Donk (red.), Public administration in an information age, IOS, Amsterdam, pp. 245-258, 1998
- Zouridis, S., Digitale disciplineren. Over ICT, organisatie, wetgeving en het automatiseren van beschikkingen, Eburon, Delft, 2000
- Zuurmond, A., I. Snellen, From bureaucracy to infocracy: towards management through information architecture, in: Taylor, J.A., I.Th.M. Snellen, A. Zuurmond (red.), Beyond BPR in public administration, Institutional transformation in an information age, IOS Press, Amsterdam, pp. 205-224, 1997
- Zuurmond, A., De infocratie. Een theoretische en empirische heroriëntatie op Webers ideaaltipe in het informatietijdperk, Phaedrus, Den Haag, 1994
- Zuurmond, A., Macht en onmacht in informatisering, in: in: Donk, W.B.H.J., P.H.A. Frissen (red.), Over bestuur, recht en informatisering. Opstellen aangeboden aan prof.mr.dr. I.Th.M. Snellen, Centrum voor Recht, Koninklijke Vermande, Lelystad, pp. 177-182, 1998

Documentatie en databronnen

- Documentatie HIS
- Documentatie LASER
- Databestanden

Documentatie HIS

Kamerstukken

- Brief van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Interdepartementaal beleidsonderzoek 1995: individuele huursubsidie, 17 november 1995, Vergaderjaar 1995s1996, TK 24506, nr. 1

- Brief van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Niet-gebruik van individuele huursubsidie, 12 januari 1998, Vergaderjaar 1998-1999, TK 25831, nr. 1
- Brief van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Nieuwe regels over het verstrekken van huursubsidie, Advies Raad van State en Nader rapport, Vergaderjaar 1996-1997, TK 25090b
- Brief van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Nieuwe regels over het verstrekken van huursubsidies, Memorie van Toelichting, Vergaderjaar 1996-1997, TK 25090, nr. 3
- Brief van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Nieuwe regels over het verstrekken van huursubsidies, 12 januari 1998, Vergaderjaar 1996-1997, TK 25090, nr. 8
- Brief van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Nieuwe regels over het verstrekken van huursubsidies, 10 juli 1997, Vergaderjaar 1996-1997, TK 25090, nr. 63
- Handelingen van de Tweede Kamer, Behandeling huursubsidiewet, 29 januari 1997, Vergaderjaar 1996-1997, TK 46 3591-3651
- Brief van de minister van Financiën, Interdepartementale beleidsonderzoeken 1998, 11 november 1998, Vergaderjaar 1998-1999, TK 26250, nr. 2
- Brief van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Wijziging van de Huursubsidiewet. Advies Raad van State en Nader rapport, Vergaderjaar 1998-1999, TK 26437a
- Brief van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Wijziging van de Huursubsidiewet. Advies Raad van State en Nader rapport, Vergaderjaar 1998-1999, TK 26437a
- Brief van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Wijziging van de Huursubsidiewet. Memorie van Toelichting, Vergaderjaar 1998-1999, TK 26437, nr. 3
- Brief van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Nota naar aanleiding van het verslag, Wijziging van de huursubsidiewet, Nota naar aanleiding van het verslag, Vergaderjaar 2001-2002, TK 27752, nr. 7

Rechterlijke uitspraken en rapportages Algemene Rekenkamer en Nationale Ombudsman

- Alle uitspraken van de Rechtbanken en de Raad van State afdeling bestuursrechtspraak inzake beroepschriften Individuele huursubsidie 1995, 1996, 1997, 1998
- Jaarverslagen Nationale Ombudsman, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001
- Algemene Rekenkamer, Beleidsprioriteit huursubsidie, in: Vergaderjaar 1998-1999, TK 26588, nr. 2
- Algemene Rekenkamer, Beleidsinformatie huursubsidie, 15 februari 2001

Overige documentatie

- Ministerie van VROM, Verslagen maandelijks overleg HIS/Beleid en directie Juridische zaken van het ministerie van VROM 1996, 1997, 1998

- Ministerie van VROM, Verslagen periodiek overleg HIS/Beleid met managers Controle&Toekenning en directie Juridische zaken van het ministerie van VROM 1996, 1997, 1998
- Ministerie van VROM, Verslagen wekelijks overleg Managementteam Controle&Toekenning (MTO) 1995, 1996, 1997, 1998
- Ministerie van VROM, Werkinstructie huursubsidiewet, VROM/DGVH/MD/HIS/C&T, 9 mei 1996, versie 1
- Ministerie van VROM, DGVH/MD/HIS/C&T, J.J. Nieboer, Bezwaar en beroep. Een onderzoek naar de kwaliteit van de bezwaar- en beroepsprocedures en de kwaliteit van de beslissing op bezwaar, december 1996
- Ministerie van VROM, Maandrapportage Kwaliteitstoetsen HIS/C&T, juni 1997
- Ministerie van VROM, Maandrapportage Kwaliteitstoetsen HIS/C&T, juli 1997
- Ministerie van VROM, Maandrapportage Kwaliteitstoetsen HIS/C&T, augustus 1997/ tweede trimester 1997
- Ministerie van VROM, Maandrapportage Kwaliteitstoetsen HIS/C&T, september 1997
- Ministerie van VROM, Maandrapportage Kwaliteitstoetsen HIS/C&T, november 1997
- Ministerie van VROM, Maandrapportage Kwaliteitstoetsen HIS/C&T, december 1997/ derde trimester 1997
- Ministerie VROM, Brief aan de Tweede Kamer, Rapport accountantdienst VROM inzake problemen bij de uitvoering van de huursubsidie, IBS 20002.063757, oktober 2002
- Stichting Het Expertise Centrum, I.G.E. Verschuur, Conflict bij de koppeling van de wet studiefinanciering aan de gemeenschappelijke basisadministratie persoonsgegevens, 2000
- Stichting Het Expertise Centrum, Het resultaat geteld. Over verantwoording en informatievoorziening, 2000

Documentatie LASER

Kamerstukken

- Notulen vergadering Tweede Kamer, Behandeling wetsvoorstel nieuwe regels over het verstrekken van huursubsidies (25090), dinsdag 22 april 1997
- Brief van de staatssecretaris van landbouw, natuurbeheer en visserij, I&R-database, 31 mei 1998, TK 26200 XIV, nr. 57
- Brief van de staatssecretaris van landbouw, natuurbeheer en visserij, Gekke koeienziekte, 1 oktober 1998, TK 24688, nr. 22
- Brief van de staatssecretaris van landbouw, natuurbeheer en visserij, Gekke koeienziekte, 21 december 1998, TK 24688, nr. 24
- Kamerstukken, Rapport Algemene Rekenkamer, Kwaliteit uitvoering Europese akkerbouwregeling, Vergaderjaar 1998-1999, TK 26240, nr.s 1-2
- Wijzing Uitvoeringsregeling EEG-premie schapevleesproducenten 1993, Staatscourant 1995, nr 33
- Regeling toekenning specifieke premierechten zoogkoeienhouders, 2 mei 1995, Directie Juridische zaken, Staatscourant 1995, nr. 90
- Wijziging uitvoeringsregeling EEG-premie aanhouden zoogkoeienbestand 1993, 29 juni 1995, Staatscourant 1995, nr. 124

- Wijziging uitvoeringsregeling EEG-premie aanhouden zoogkoeienbestand 1993, 28 augustus 1995, Staatscourant 1995, nr. 166
- Wijziging uitvoeringsregeling EEG-premie schapevleesproducenten, 30 augustus 1995, Staatscourant 1995, nr. 172
- Regeling dierlijke EG-premies, directie Juridische zaken, 21 april 1996, Staatscourant 1996, nr. 80
- Wijziging regeling dierlijke EG-premies, directie Juridische zaken, 23 december 1996, Staatscourant 1996, nr. 250
- Wijziging regeling dierlijke EG-premies, directie Juridische zaken, 21 januari 1997, Staatscourant 1997, nr. 16
- Wijziging regeling dierlijke EG-premies, directie Juridische zaken, 11 december 1997, Staatscourant 1997, nr. 240
- Brief van de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Onderzoek veevoersspoor en problematiek I&R Runderen (TCR 98/12022), 21 december 1998
- Brief van de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, I&R Rundveehouderij (TCR 98/12023), 21 december 1998
- Bijlage 3, Overzicht I&R-archiefstukken (periode 1991-eind oktober 1998)
- Bijlage 4, Overzicht parlementaire stukken identificatie en registratie runderen, 1991-eind 1998
- Brief van de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Identificatie en registratie, 8 februari 1999
- Verslag van een algemeen overleg, 29 maart 1999, Vergaderjaar 1998-1999, TK 24668 enzovoort, nr. 29
- Brief van de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Identificatie en registratie, 28 april 1999, TK 26200 XIV, nr. 54
- Brief van de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Voortgangsrapportage Identificatie en registratie (TCR 1999/3839), 5 oktober 1999
- Brief van de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Voortgang I&R (TCR 2000/1415), 17 februari 2000
- Brief van de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Voortgang I&R (TCR 2000/6345), 30 juni 2000
- Brief van de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Voortgang I&R (TCR 2001/7343), 20 juli juni 2001
- Brief van de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Voortgang I&R (TCR 2001/10029), 9 oktober 2001
- Brief van de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Voortgang I&R (TCR 2002/1003), 28 februari 2002
- Brief van de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Naleving I&R (TCR 2002/3944), 19 april 2002
- Brief van de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Beantwoording van vragen naar aanleiding van voortgangsrapportage I&R (TCR 2002/5561), 28 juni 2002
- Brief van de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Voortgang I&R (TCR 2002/7591), 13 september 2002
- Wijziging regeling dierlijke EG-premies, directie Juridische zaken, 23 december 1998, Staatscourant 1998, nr. 249

- Wijziging regeling dierlijke EG-premies, directie Juridische zaken, 21 december 1999, Staatscourant 1999, nr. 246

Rechterlijke uitspraken en rapportages Algemene Rekenkamer en Nationale Ombudsman

- Alle uitspraken College van Beroep voor het bedrijfsleven inzake dierlijke EG-premiereleningen 1995-1996-1997-1998
- Jaarverslagen Nationale Ombudsman, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001
- Kamerstukken, Algemene Rekenkamer, Jaarrapport 1998, Vergaderjaar 1998-1999, 26245, nr.s 1-2

Overige documentatie

- Dienst Uitvoering Regelingen, verslagen periodiek afstemmingsoverleg Mac Sharpy Dierlijk 1994-1995
- LASER, Verslagen coördinatiegroep GBCS 1995-1996-1997 Verslagen periodiek overleg juristen LASER/Directie en Juridische zaken van het ministerie van LNV 1995, 1996, 1997, 1998
- Verslagen wekelijks overleg Regionaal Managementteam regio Oost 1995, 1996, 1997, 1998
- LASER, Uitvoeringsinstructie Regeling Dierlijke EG-premies, Ooien verkoopseizoen 1998, regelingen ODB98 en ODS 98, 16 oktober 1998
- LASER, Handboek Uitvoering Regelingen, 1998-1999
- LASER, Aanvulling Handboek AO LNV-LASER "Behandeling bezwaarschriften en verzoeken beroepschriften", 18 april 1997
- LASER, Handleiding verslagsysteem bezwaarschriften, 12 december 1998
- Global Risk Management Solutions, Rotterdam, Onderzoek naar een onafhankelijk I&R-bureau. Onderscheiden en/of scheiden, 17 december 1999

Databestanden

- Selectie van 50 aselect gekozen aanvraagdossiers individuele huursubsidie per jaar 1996, 1997, 1998
- Selectie van 50 aselect gekozen aanvraagdossiers ooi-premie- en zoogkoeienpremie inzake EG-premiereregeling per jaar 1996, 1997, 1998
- Alle bezwaarschriftdossiers ooi- en zoogkoeienpremie inzake EG-premiereleningen ingediend in de jaren 1996, 1997, 1998
- Selectie van 50 aselect gekozen bezwaarschriftdossiers individuele huursubsidie per jaar 1996, 1997, 1998

Samenvatting

Informatisering, leren en uitvoering

Grote uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst, de Informatie Beheer Groep en de Sociale Verzekeringsbank vormen de kern van de verzorgingsstaat. Elke burger komt jaarlijks wel op één of andere manier in aanraking met het digitale gezicht van de overheid. Achter dat gezicht gaat een wereld van uitvoerders, registratiesystemen, applicaties en koppelingen tussen processen schuil. Over die wereld gaat dit boek.

Digitale uitvoering door dit soort 'autobureaucratieën' verloopt veelal geruisloos. Miljoenen worden geïnvesteerd in een rimpelloze uitvoering, juist omdat, als het mis gaat, de gevolgen niet zijn te overzien, zowel in financieel opzicht als in het aantal burgers dat getroffen wordt. Ondanks die grote aandacht voor risico's gaat het soms mis – en steeds vaker, lijkt het. Waarom? Wat zijn daarvan de oorzaken? Hoe kunnen publieke organisaties zich wapenen tegen dit soort 'digitale fiasco's'? Deze vragen staan centraal in *De autobureaucratie*: een zoektocht naar de relatie tussen het gebruik en de verbreiding van informatietechnologie en leerprocessen in publieke organisaties.

Kern van die zoektocht is een gerichte, vergelijkende analyse van twee rijksuitvoeringsorganisaties die aan het begin van dit decennium een 'digitaal fiasco' doormaakten: de Hoofdafdeling Individuele Subsidiëring (HIS) van het ministerie van VROM en het agentschap Laser van het ministerie van LNV.

De Hoofdafdeling Individuele Subsidiëring (HIS) ging in 2001 en 2002 ten onder aan de invoering van een nieuw integraal systeem voor de afhandeling van aanvragen, bezwaren, correspondentie en alle andere werkprocessen: EOS. Bij de invoering van EOS was sprake van meer dan de gebruikelijke aanloopproblemen. Intern werd op vele plekken systematisch gewaarschuwd voor de instabiliteit van processen en systemen. Achteraf gezien was een duidelijk patroon te onderkennen van overmoed, gepaard aan gebrekkig inzicht in informele processen en het belang van frontoffices, verkeerde inschatting van doorlooptijden en defensieve reacties. Waarom lukte het niet al in het voorjaar van 2002 dat patroon vast te stellen?

In ruwweg dezelfde periode deden zich vergelijkbare problemen voor bij het agentschap LASER van het ministerie van LNV. Ook deze case toont hoe informatisering soms risico's en beperkingen versluiert. De samenhang tussen private en publieke diensten was groot, net als de wederzijdse afhankelijkheid, maar deze afhankelijkheid ging niet gepaard met vergroot bewustzijn van risico's of discussies over risicobeheersing. Vroegtijdige signalen werden systematisch genegeerd, oplossingen zoveel mogelijk operationeel gericht, stra-

tegische heroverweging uit de weg gegaan. Zelfs tussen agentschappen van één en hetzelfde departement bleek communicatie beperkt tot incidenten en werden voornemens om gezamenlijk op te trekken door de waan van de dag op de lange baan geschoven. Ook hier werd het beleidsdepartement pas geïnformeerd toen het te laat was.

Vraagstelling en hypothesen

Deze studie beweegt zich op het grensvlak van verschillende disciplines. Bestuurswetenschappers, organisatiesociologen, informatiedeskundigen, juristen – velen houden zich bezig met de studie van uitvoeringsprocessen waarin informatietechnologie een belangrijke rol speelt. Tegelijkertijd (of juist door die aandacht vanuit velerlei disciplines) is er geen sprake van een uitgekristalliseerd conceptueel kader in de studie naar het effect van het gebruik van informatietechnologie op leren van uitvoering.

Vraagstelling in dit onderzoek is:

Welk verband bestaat er tussen het automatiseren van beschikkingverlening en het leren van uitvoering door publieke rijksuitvoeringsorganisaties?

Binnen deze vraag zijn vier deelvragen te onderkennen:

- 1 Op welke wijze beïnvloedt het gebruik van informatietechnologie de institutionele kenmerken van uitvoering?
- 2 Op welke wijze beïnvloeden door informatisering geïnduceerde veranderingen in institutionele kenmerken het leren van uitvoering?
- 3 Op welke wijze programmeert informatietechnologie het leren van uitvoering?
- 4 Op welke wijze beïnvloedt het leren van uitvoering informatietechnologie?

Ter beantwoording van de deelvragen zijn vier hypothesen ontwikkeld, voor elke deelvraag één. Ik ga kort op elke hypothese in.

Hypothese 1

Informatisering impliceert classificatie. Classificatie leidt tot een verlies van informatie die vanuit de optiek van het management en de ontwerpers als minder relevant wordt gezien en tot prioritering van waarden.

De theoretische verkenning problematiseert de relatie tussen informatisering en de principiële keuze voor diversiteit. Standaardisering en abstractie van informatie plaatsen de werkelijkheid van aanvragers buiten het blikveld van de uitvoerders. Centraal in dit proces staat de classificatie van informatie. Hiërarchische classificatie verhoudt zich slecht met eisen als zorgvuldigheid, responsiviteit en verantwoording. In veel uitvoeringsorganisaties heeft een ontwikkeling plaatsgevonden van stuksproductie, professionele besluitvorming en individuele afhandeling, naar massaproductie en machinale afhandeling. Daarmee komt de oriëntatie op de individuele burger onder druk te staan.

Hypothese 2

Informatisering leidt tot disciplineren van de uitvoering. Het streven tot beheersing van de wijze waarop uitvoerders met het systeem omgaan leidt tot vermindering van de handelingsruimte, inperking van het beoordelingsvermogen van uitvoerders en het verdwijnen van participatieve verbindingen tussen de praktijk van de uitvoerders en de praktijken van juristen (binnen de organisatie) en aanvragers (buiten de organisatie).

Uitvoering van regelgeving is kennisproductie: het toevoegen van context aan gegevens, waarmee die gegevens informatie worden. Contexten zijn nooit neutraal. Waar gegevens worden geïnterpreteerd, worden bewust of onbewust standaarden gehanteerd. Met andere woorden: kennisproductie, is altijd ingebed in een systeem van normen en waarden. Soms zitten die normen besloten in een geautomatiseerd systeem. In andere gevallen is de norm informeel; hij wordt dan bijvoorbeeld door socialisatie van nieuwe collega's overgedragen ('zo doen wij dat hier').

Een analyse van uitvoeringsprocessen vergt nauwgezette aandacht voor de wijze waarop culturele waarden worden vertaald in sociaal handelen, en voor de reflectie daarop. In alle gevallen wordt informatie vanuit een bepaald perspectief bewerkt. De culturele context in uitvoeringsorganisaties omvat zeer diverse waarden:

- juridische waarden als rechtmatigheid;
- basisassumpties, over bijvoorbeeld de maatschappelijke rol van een uitvoeringsorganisatie in het eigen veld;
- ervaringskennis van medewerkers over bijvoorbeeld de wijze waarop een pakket beschikkingen zo snel mogelijk afgerond kan worden.

Hypothese 3

Het gebruik van informatietechnologie leidt tot zelfreferentialiteit.

Het gebruik van informatietechnologie vernauwt het blikveld van medewerkers tot interne waarden. De wereld wordt als het ware ingekrompen tot datgene wat binnen de organisatie als kennis geldt. Dat soort kennis betreft veelal proceskennis, dat wil zeggen kennis van de wijze waarop je 'het beste' om kunt gaan met de aanwezige technologie. De kern van dit proces is blikvernauwing: het vermogen van de medewerker om autonoom een juiste keuze te maken uit het aanbod van informatie wordt aangetast.

Hypothese 4

Leren van uitvoering leidt tot een afname van de disciplinerende, integrerende werking van informatietechnologie.

Er is ook een omgekeerde relatie tussen leren en informatietechnologie. Uitvoerders ontnemen hun identiteit, hun professionele normen, hun handelingsrepertoire en hun professionele wereldbeeld in belangrijke mate aan de groep waarin zij professioneel functioneren: bureaus, afdelingen of teams. Een bijzonder kenmerk van deze groepen is de rol van schriftelijkheid. Omdat de arbeid in bureaucratieën in hoge mate gekenmerkt wordt

door schriftelijke communicatie, ligt de nadruk op documenten, en wordt in de interpersoonlijke communicatie en in het verkeer tussen bureaus veelal gebruikgemaakt van documenten. Dat maakt dat de participatieve verbindingen binnen en tussen praktijken (mensen die deelnemen aan 'meerdere werelden') vaak veel minder ontwikkeld zijn dan de 'gestolde' verbindingen (nota's, verslagen, programma's van eisen), waardoor bureaucratieën vaak beleefd worden als onpersoonlijk.

Door de kloof tussen de buitenwereld en de manier waarop medewerkers de wereld ervaren ('zelfreferentieel'), wordt het steeds lastiger signalen vanuit die buitenwereld goed te begrijpen, te conceptualiseren. Daardoor groeit de behoefte aan 'copingmechanismen', informele standaarden en werkwijzen om met die kloof om te gaan. De ontwikkeling van 'copingmechanismen' beïnvloedt vervolgens ook de wijze waarop medewerkers vorm en inhoud geven aan databases en applicaties. Ook daarin gaan informele groepsstandaarden een belangrijke rol spelen. Om te begrijpen onder wat voor condities 'coping' optreedt en hoe daarmee effectief omgegaan kan worden, is een precieze empirische analyse nodig.

Strategie

Om de relatie tussen informatisering, uitvoering, organisatieontwikkeling en leren en de wisselwerking tussen de beide niveaus goed te analyseren is een longitudinale vergelijkende gevalsstudie gehanteerd van twee sterk vergelijkbare cases: de implementatie van één en dezelfde wet, de Algemene wet bestuursrecht, in de regelgeving en het organisatorisch regime van twee grote rijksuitvoeringsorganisaties die subsidies verstrekken: de Hoofdafdeling Individuele Subsidiëring (HIS) en het agentschap LASER.

De twee cases verschillen op één cruciaal punt: de wijze waarop de technologie verbonden is met de mensen die haar bedienen of van haar gebruikmaken. Twee typen verankering zijn onderscheiden: technische en sociale verankering. Bij technische verankering is het informatiesysteem het hart van de organisaties en is menselijke arbeid dienstbaar aan het systeem. Uitvoering is 'correctiewerk' geworden, bewerking en codering van informatie als voorbereiding op automatische afhandeling. Bij sociale verankering zijn de systemen ondersteunend, mensen nemen de beslissingen. Bij HIS handelen de systemen aanvragen af en faciliteren de uitvoerders die afhandeling door correctiewerk. Bij LASER werken de systemen ondersteunend en is de beoordeling een zaak van mensenwerk.

Omdat de relatie tussen de variabelen wederkerig is, zijn meerdere methoden benut.

- Een juridische analyse tussen (veranderingen in) de wet- en regelgeving, de ontwikkeling van jurisprudentie en de afhandeling van klachten, onderzoeken door de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman.
- Een analyse van (veranderingen in) de uitvoeringsorganisatie en het uitvoeringsproces, in relatie tot systeemontwikkeling aan de hand van systeemdokumentatie, beschrijvingen van de administratieve organisatie en jaarverslagen.
- Een historische discoursanalyse van de wijze waarop managers, teamhoofden en medewerkers managementinformatie leren van uitvoering en de invloed van het gebruik

van informatietechnologie op dat leerproces, aan de hand van verslagen van managementteambijeenkomsten, overleg tussen uitvoerende eenheden, systeemontwerpers, beleidsafdelingen en juridische afdelingen.

- Een kwalitatieve en kwantitatieve analyse van aselect getrokken aanvraag- en bezwaarschrift dossiers.

Toetsing van de hypothesen

De vergelijkende analyse van de twee cases laat een duidelijke relatie zien tussen informatisering en leerprocessen. Informatisering noodzaakt tot standaardisering van informatie en leidt tot een onderscheid tussen regulier werk (bewerking van informatie) en complex werk (correctie van informatie).

Zelfs het meest routinematige proces als postafhandeling bevat handelingsvrijheid. Uit de studie blijkt zelfs dat juist bij reguliere processen, die gezien worden als makkelijk standaardiseerbaar, de vrijheid van handelen voor medewerkers groot is, omdat maatstaven om na te gaan of de bewerking van informatie correct gebeurt, ontbreken. De gebruikelijke reactie op het signaleren van handelingsvrijheid in dit soort reguliere processen is verdere disciplinerende. Daarmee echter wordt de behoefte aan 'copingmechanismen' vergroot, groeit de kloof tussen de binnen- en buitenwereld, raken het externe perspectief en niet-instrumentele waarden als rechtmatigheid verder buiten beeld en neemt de 'zelf-referentialiteit' toe.

Deze causale keten is universeel, en inherent aan informatisering. Massale uitvoering en maatwerk richting de burger zijn alleen te combineren als een zekere isolatie wordt ingebouwd ten opzichte van potentiële verstoringen als bezwaar- en beroepsprocedures. De grote investering die met informatisering gepaard gaat en de lange ontwikkeltijd van systemen vragen dat. Hoe deze 'zelfreferentialiteit' de kwaliteit van uitvoering raakt, hangt af van de wijze waarop de informatiesystemen institutioneel verankerd zijn.

Bij een technologische verankering is het onmogelijk om de verstoring (die institutioneel vreemd is) te isoleren. Uitvoerders, ontwikkelaars, juristen – ieder leert voor zich, maar de leerprocessen zijn niet gekoppeld, de organisatie valt in brokken uiteen. Leren van een hogere orde, op het niveau van de gehele organisatie, heeft alleen betrekking op de interne standaarden. Daardoor kan het vervreemdende verschijnsel ontstaan dat de management-informatie laat zien dat de organisatie het steeds beter doet (op de standaarden die zij zichzelf gesteld heeft) terwijl de buitenwereld en geluiden vanuit de onderbuik van de organisatie aangeven dat het steeds slechter gaat. Alleen onder externe druk gaat in dergelijke uitvoeringsorganisaties het roer uiteindelijk om.

Waar de technologie sociaal verankerd is en er (nog steeds) sprake is van menselijke beoordeling, leidt informatisering tot een intensivering van het normatieve debat tussen praktijken over wat 'goede uitvoering' is, een aanscherping en versterking van het evenwicht tussen administratieve waarden en een intensivering en verdieping van interne

leerprocessen. De kwaliteit van interne leerprocessen en de koppelingen tussen praktijken wordt daardoor versterkt. Het kan, van binnenuit gezien, lijken alsof de uitvoering steeds slechter verloopt, maar in de ogen van de buitenwereld neemt de kwaliteit van uitvoering juist toe.

Conclusies

Wat zeggen deze bevindingen over de relatie tussen informatisering en het leren van uitvoering? Leren, reflectie op uitvoering, is in de conceptualisering van publieke organisaties aangemerkt als wezenskenmerk. Uitvoering van regelgeving is het elke keer weer overbruggen van de spanning tussen onderling op gespannen voet staande waarden. Daarbij is vooraf niet aan te geven hoe dat het beste kan. De regel wordt vooraf geformuleerd, maar heeft uiteindelijk alleen betekenis in het licht van het individuele geval.

Ik kom tot de volgende fundamentele conclusies:

- Informatisering zet de fundamentele bestuursrechtelijke oriëntatie op de individuele burger onder druk.
- Informatisering verandert het kennisintensieve karakter van uitvoering. Kennisproductie is in geautomatiseerde uitvoeringsorganisaties vervangen door het de- en recontextualiseren van gegevens.
- Informatisering tast de autonomie van uitvoerders aan
- Informatisering fragmenteert leerprocessen én organisaties.

Het onderzoek laat zien hoe organisaties naar manieren zoeken om 'de burger' als authentieke, primaire informatiebron buiten het proces van beschikkingverlening te plaatsen. Steeds pregnanter is de vraag van wie gegevens zijn, en wie het beste in staat is te beoordelen of die gegevens kloppen: de burger of de uitvoeringsorganisatie? Steeds vaker is het aan de burger aan te tonen dat de gehanteerde gegevens niet valide zijn.

De regels voor interpretatie van gegevens liggen in geïnformateerde organisaties besloten in de systemen. Die, en niet de dossiers of het interne debat tussen professionals, zijn de leidraad. Hergebruik van data versterkt die oriëntatie op het systeem en tast het belang aan dat aan professionele normen en professionele oordeelsvorming wordt gehecht. Uitvoerders worden daardoor in toenemende mate bewerkers van informatie.

Zelfs als medewerkers geen correctoren maar beoordelaars zijn, blijkt het lastig aan de sterke normatieve invloed van het computerscherm te ontkomen. Medewerkers vinden het moeilijk om te laveren tussen het systeem en andere normen. Dat kan leiden tot een normatief vacuüm, waarbij groepen van medewerkers bijvoorbeeld eigen versies van de werkinstructie ontwikkelen, of informele routines, zonder dat er overleg met en toezicht van het management is. In het licht van deze conclusie verdient de tweedeling tussen 'doen' en 'ding', de werelden van menselijke communicatie en technologie, hernieuwde aandacht. Informatiesystemen verlengen het repertoire van de ontwerpers tot in de wereld van de uitvoerders. Als dat niet gepaard gaat met daadwerkelijke interactie, continue, ont-

staan er gaten in de samenwerking tussen managers, uitvoerders, ontwerpers en regelingontwerpers. Het product daarvan is meezijdige vervreemding en organisatorische desintegratie.

Implicaties

Massaliteit en maatwerk maken onmiskenbaar deel uit van de sociale rechtsstaat. De wensen, verlangens en eisen die de maatschappij aan de overheid stelt, zijn groot. Informatietechnologie is een krachtig instrument in de handen van diezelfde overheid. Het stelt haar in staat tot in grote mate van detail te monitoren wat er in die samenleving gebeurt, waar gaten vallen en waar haar hulp en bijstand geboden is. De politieke opdracht aan uitvoeringsorganisaties is even ambitieus: hulp en bijstand op maat bieden aan grote groepen van burgers en ondernemers. Daarbij goed luisteren en kijken naar de specifieke condities waaronder die burger en die ondernemer leeft en werkt. Rechtszekerheid bieden. En tegelijkertijd anderen in dezelfde condities hetzelfde aanbod doen. Niet afwachtend, maar proactief: als aanbieder.

De spanning tussen massaliteit en maatwerk is groot. Massaliteit en rechtsgelijkheid vereisen een bijna machinale betrouwbaarheid: elke aanvrager in dezelfde condities behoort hetzelfde aanbod te krijgen. Zorgvuldigheid en rechtszekerheid vereisen dat de uitvoeringsorganisatie daarbij de specifieke condities van die burger in ogenschouw neemt. Niet afwachtend, maar uit eigen beweging.

De uitvoeringsorganisatie heeft daarbij vele middelen beschikbaar. Steeds meer persoonsgegevens staan in een steeds grotere mate van detail geregistreerd. Als een gegeven een keer is verstrekt, wordt van de uitvoeringsorganisatie verwacht dat daarmee rekening gehouden wordt, en dat niet twee maal om hetzelfde gevraagd wordt. De burger maakt geen onderscheid tussen verschillende onderdelen: hij ziet slechts één overheid.

Het delen van gegevens en het over en weer gebruiken van gegevenssystemen leiden in toenemende mate tot clusters van publieke en publiek-private organisaties rond gegevenssystemen. Een centrale sturing op die clustering ontbreekt. Als een politieke opdracht eenmaal gegeven is, gaan vele publieke handen met elkaar aan het werk om de klus te klaren. Een eens gegeven opdracht blijkt dan moeilijk bij te stellen; teveel handen houden zich daarvoor met de opdracht bezig. Grote opdrachten en zware programma's brengen een soort onvermijdelijkheid met zich mee: een andere manier van organiseren is alleen mogelijk tegen een hoge prijs.

Slechts zelden zijn bestuurders, politici en managers van grote uitvoeringsorganisaties bereid die prijs te betalen. De omvang van de investeringen en de toewijding waarmee processen zijn geïnformatiseerd, leiden tot een groot geloof in eigen kunnen. Pas als zonnelkaar is dat de ingeslagen weg onbegaanbaar is, of de maatschappelijke kosten niet opwegen tegen de behaalde baten, is er ruimte voor een andere strategie.

Eenmaal ingezette informatiseringsoperaties gaan daarom vaak door, zelfs als er signalen komen dat de koers bijstelling behoeft. Alleen in de marges wordt de uitvoering bijgesteld; de prijs daarvoor is een toename van disciplining in de organisatie, om ervoor te zorgen dat de bijstellingen niet leiden tot een toename van handelingsvrijheid. Een zekere mate van professionele blindheid voor de waarde van interne klachten en signalen is het bijproduct. Die disciplining geldt niet alleen de uitvoerders, maar ook de aanvragers. Uitvoeringsorganisaties beschermen zich tegen bezwaren en klachten van individuele aanvragers door de regelgeving aan te (laten) passen. Het procesontwerp is uitgebreid getest en gevalideerd en wordt geacht trefzeker te zijn. Signalen dat dat niet zo is, moeten wel een andere oorzaak kennen. Waar klachten genegeerd of ontkend worden, ontstaan morele vacua. Informele 'copingmechanismen' duiken op en blijven, juist omdat de organisatorische cohesie afneemt, lange tijd onopgemerkt.

Het is lastig complexe uitvoeringsorganisaties bij te sturen. Het is al lang niet meer mogelijk te bepalen waar de organisatie begint en eindigt. Niet één actor is verantwoordelijk voor het geheel van het uitvoeringsarrangement. Dat maakt het leren van bijvoorbeeld rechterlijke uitspraken lastig: wie is als eerste aanspreekbaar en wie voelt zich aangesproken? Alleen onafhankelijke, gezaghebbende signalen hebben onder dergelijke omstandigheden nog effect: rechterlijke uitspraken, kritiek van de ombudsman, kamervragen.

Is een verlies aan responsiviteit en leervermogen dan onontkoombaar? Informatisering is dat zeker – moderne informatietechnologie is uit onze samenleving niet weg te denken. De conclusies betreffen ook niet de technologie, maar de wijze waarop in het publieke domein omgegaan wordt met de normatieve lading van informatietechnologie. Die is doortrokken van waarden als effectiviteit en efficiency, en veel minder van waarden als democratische responsiviteit, of rechtsstatelijkheid.

Dat is in zekere zin onvermijdelijk: het digitale karakter van informatietechnologie dwingt tot eenduidige keuzes waar het publieke domein nu juist gekenmerkt wordt door meerduidigheid. Blinde hoeken zijn onvermijdelijk, maar het helpt om meerdere perspectieven in organisaties als waardevol te benoemen en daarmee de omvang en consequenties van blinde hoeken terug te dringen. Een herbezinning op de bijdrage van informatietechnologie aan het leren van uitvoering dwingt tot aandacht voor inbedding van die technologie. Die moet net zo hoogwaardig zijn als de applicatie zelf. De tendens tot disciplining, inherent aan informatisering, vindt alleen krachtig tegenspel in organisaties die investeren in de kritische dialoog tussen professionals, in organisatorische cohesie, in participatieve verbindingen.

Professionele waarden hebben nauwelijks aan kracht ingeboet. Ze zijn nog steeds onmisbaar in het leveren van hoogwaardige publieke dienstverlening. Het negeren van het evenwicht tussen publieke waarden leidt tot suboptimale resultaten – en af en toe tot een groot incident of zelfs tot een informatieramp. Vaak gaan procesherontwerp en informatisering gepaard met desinvestering in personeel – zowel in kwantiteit als kwaliteit. Dat getuigt van een gebrek aan inzicht in en waardering van hoe publieke organisaties wer-

ken. Publieke organisaties, ook 'informatieraffinaderijen', vereisen professionaliteit. Niet alleen in het ontwerp, maar ook in de operatie. Op het snijvlak tussen de maatschappij en de uitvoeringsorganisatie, bij de ontvangst en verwerking van informatie, maar ook in de 'backoffice', bij het voortdurend taxeren van risico's.

Professionaliteit wordt niet alleen verlangd van uitvoeringsorganisaties, maar ook van hun meesters. Publieke opdrachtgevers zijn zich zelden bewust van de implicaties van hun opdrachten. Daarin schuilt een taak voor administratieve leiders: duidelijk maken wat wel kan en niet kan, en tegen welke kosten. Het denken in risico's, niet beheersmatig, maar juist strategisch. Ook publieke opdrachtgevers – bewindslieden, het parlement – moeten zich bewust zijn van de grens van hun ambities. Dat betekent acceptatie van risico's, in het ontwerp, maar ook in de uitvoering.

De grens van die ambitie ligt in de publieke sector bij respect voor het belang van het individu zoals die dat zelf ziet. Vaak wordt die grens alleen met vallen en opstaan ontdekt, zoals bij HIS en LASER. Beide organisaties hebben opgehouden te bestaan. De regelingen die zij uitvoerden, zijn sterk vereenvoudigd. De politieke ambitie nam echter niet af. De neiging regelingen complexer te maken, meerdere doelen toe te voegen lijkt inherent aan het politieke 'metier'. Ook daar is verbinding nodig. Daadwerkelijk contact tussen administratieve leiders en politieke opdrachtgevers, waarbij niet op de automatische piloot gecommuniceerd wordt, maar juist met open vizier. Dat is wellicht niet altijd efficiënt, maar wel inherent aan de democratische rechtsstaat.



Summary

Informatisation, learning and administration

Large agencies such as the Internal Revenue Service constitute the core of the welfare state. Each citizen meets the digital face of government at least once per year. Behind that digital face, a myriad of administrators, registrations and applications is hidden. This book is about that world.

Digital administration is in general an unpopular subject. Once a bill is passed, the details of administration normally receive little political attention. Agencies invest millions to keep it that way. The introduction of new laws, accompanied by new programmes, typically lasts more than five years and involves heavy testing, intense probing and various pilot-runs. Part of the reason for this is that, once a programme takes off, the large number of clients involved makes it impossible to make incremental adjustments. The agencies have one shot in doing it right. Notwithstanding all these precautions and the intense focus on risks, informatisation schemes fail at times and increasingly so, it seems. Why? How do agencies prepare for such 'digital fiascos'? These questions are at the heart of this study of the 'auto bureaucracy': an analysis of the relation between the adoption and use of information technology and learning from administration in public organisations.

Two organisations provide the material needed for a longitudinal comparative case analysis: the Department for Individual Housing Subsidies (HIS) within the Ministry of Housing; and the Agency Laser within the Ministry of Agriculture commissioned with the administration of the European Mac Sharry live stock subsidies programme.

Let me briefly sketch the fiascos, starting with HIS. HIS disintegrated in 2001/2002 through the introduction of a new all encompassing application for the entire spectre of housing grants: EOS. During the development and the introduction of EOS, numerous early warnings pointed at the likelihood of failure, but all those were ignored and dismissed. With the benefit of hindsight, it is easy to discern a pattern of instability in terms of processes and organization, a lack of knowledge of the way operations were actually run, defensive reasoning and the importance of man-manned front-offices. Why was it so hard for the departmental leadership to acknowledge that pattern in the Spring of 2002?

At roughly the same time, similar problems occurred within the agency Laser. Processes of integration between various territorial units and the ambition to overcome the organization fragmentation through the development of a new integrative application OMNIBUS were frustrated by a hampering process of legislative harmonisation between an EU-

directive and new national administrative general legislation. The conflict within Laser, in contrast to HIS, was much more overt. For over two years, management, legal advisors, systems developers and policy staff were involved in an intense debate on administrative orientations, the definition and scope of risks, the limits of administrative control over the entire programme wore and on the slim chances for speedy administrative integration of LASER through OMNIBUS. All this time, systems developers and arguments in favour of rushing ahead had the upper hand until finally, the entire programme proved much more fragile than had been assumed and OMNIBUS was abandoned. The arguments supporting that decision had been around for almost three years. Why did it take the management so long to decide, then?

Research question and hypotheses

The domain of this study constitutes an interdisciplinary frontier. Scholars of public administration, political scientists, the discipline of organization sociology, information scientists, and legal scholars – many disciplines have taken up the study of large scale welfare state programmes that by virtue need information technology to fulfil their ambition. At the same time (or because of that), an adequate conceptualisation that can be used as the basis for an empirical inquiry is still lacking and rigorous empirical inquiry is scarce.

Applied to the domain of the automated generation of administrative decisions, the question guiding this research is:

What is the connection between the informatisation of administrative processes and administrative learning by national government agencies?

Using Giddens' theory of structuration applied to informatisation, I ask four sub questions:

1. How does the use of information technology affect the institutional characteristics of administrative processes?
2. How do changes in the institutional characteristics of administrative processes which have been induced by informatisation affect administrative learning?
3. How does the use of information technology programme administrative learning?
4. How does administrative learning affect the use of information technology?

On the bases of a theoretical inquiry, I develop four hypotheses, as a first theoretical answer to each of these questions.

Hypotheses 1

Informatisation implies classification of data. Classification leads to a loss of information which, from a management and developers' perspective, is defined as less relevant, and it leads to a prioritisation of values.

The theoretical inquiry draws attention to the connection between informatisation and the cultural diversity allowed within an organisation. Standardisation of forms and the necessity for the abstraction of data obscure the original meanings of data as intended by the applicants, so that administrators no longer have direct access to them to verify if their translations and interpretations are valid. The use of information technology necessitates hierarchically ordered data, whereas administrative reasoning is critical and leads to interpretation of the rules in view of the circumstances. In many informatised agencies, processing applications has become mass production that focuses on one value: process efficiency. Alternative values such as legitimacy, responsiveness and due process have become secondary criteria.

Hypothesis 2

Informatisation implies administrative discipline. The quest for administrative control limits operators' discretion, it affects their ability for critical reasoning, and it dissolves participative linkages between the operators, legal advisors and the reality of applicants.

Information technology is the perfect management tool. It enhances the span of control of managers, increases the caseload of operators, prolongues the repertoire of developers and testers into the domain of actual administration and makes it possible for superiors to control the way operators handle technology every step of the way.... provided these managers know what to look for. As a disciplining tool, information technology is superior to the traditional instruments. It defines and limits the scope of arguments and the information that operators use in decision-making by enriching the process to such an extent that not the scarcity of information (leading to interdisciplinary consultation) but the abundance of information is the chief task at hand. Information overload, absorption into the operation and a loss of interpersonal communication are the consequences.

Hypothesis 3

The use of information technology leads to 'self-referentiality'.

The adoption and use of information technology limit the scope of critical reasoning to what I have called 'internal values': the dominant values held in high esteem by the organization leadership, concentrating on expediency, effectiveness and (cost-)efficiency. These are the exact values around which applications and registrations have been built, and they are the driving force behind informatisation. Knowledge or arguments that involve or give priority to other values become inappropriate. 'Self-referentiality' leads to groupthink, on a collective level, and tunnel-vision in the individual sphere.

Hypothesis 4

Administrative learning hampers the invigorating effect of informatisation on administrative discipline and organizational integration.

Administrative learning can lash back. Participative linkages in public organizations are of a peculiar nature. Although participative, they focus on the translation of docu-

ments and other 'artefacts'. There is much discussion and consultation, not on what an appropriate decision could be, but on how to translate and process new assignments. As organizations disintegrate under the influence of informatisation, these linkages increase in importance and become pivotal. Because screen-level control can only dictate what is appropriate up to a certain extent, new coping mechanisms originate, focusing on the participative links. Because the world of management control and information is so reified, these innovations are seldom noticed. Such innovations, to be sure, are isolated and seldom spill over to other parts of the organization. To understand how this phenomenon relates to the disciplining effect of information technology, a precise analysis of informatisation processes is necessary.

Strategy

In order to study the connection between informatisation, administration, organisational development, learning and their interrelations, a longitudinal focused case comparison was devised utilizing a great variety of instruments: discourse analysis; legal review; organizational analysis; quantitative and qualitative analysis of randomly selected case files. The crucial variable to control was the administrative programme at hand. For methodological reasons, I selected the administration of two strongly similar administrative programmes that were confronted with the same task: the implementation of the General Administrative Law Act into the respective programmes. The cases differ in one crucial aspect: their institutional context and the way this difference has affected the institutional embedding of information technology. For HIS, a long history of state intervention in the housing sector has led to a belief in the amendable society and confidence in the regulating powers and technology of government agencies. Large systems are the heart of the HIS-programme; human intervention is limited to the processing and encoding of information. Laser, on the other hand, is embedded in a tradition of cooperation between government, parastatal organisations and private actors in ensuring a reliable, efficient and effective production of live stock. Cooperation, in this case, determines a strong preference for participative and deliberative linkages.

Testing the hypotheses

A focused case comparison clearly shows a strong connection between information and administrative learning. Informatisation does indeed imply standardisation of information. Organisationally, a distinction is made between regular processing (encoding) and complex handling (correction) of information. Non-standardized information is corrected at the organization frontier, so that the operational core can focus on handling standardized information without having to take recourse to external sources of information. The drive is to obtain full control over the discretionary processes.

The distinction between regular and complex is tricky. In both cases, mail handling (perceived as an extremely routine job) turned out to be a highly discretionary process. The greater the interaction between operators and the outside world, the harder it is for man-

agement to ascertain whether administrative procedures are followed appropriately. The usual reaction to a lack of control is the increase of control, but this greatly stimulated coping mechanisms instead of rendering them obsolete.

This causal chain proved to be inherent to informatisation. The swift and reliable administration of complex procedures can only be combined with full responsiveness to the individual client as he defines himself if an outside organisational rim protects a smoothly run internal operational core from external disruptions. The amount of time needed to build information systems and the money devoted to them require isolation and 'self-referentiality'. It is up to the management to organize 'referentiality': the reflexive capacity of the organisation.

At this point, the institutional embedding of information technology comes in. The focused case comparison shows how both organisations suffered from 'self-referential' lapses, but these can be offset by 'building participative dams'. With a technological embedding of information technology, it is impossible to protect the operational core from external disruptions precisely because they are institutionally 'different' and they are therefore not recognized. Operators, developers, managers, legal advisors – organisational learning occurs everywhere, but there is no integration of learning processes. With each new disruption, the fragmentation increases. Informatised organizations run the risk of performing better on all of the criteria they have posed themselves, while the outside world becomes more and more critical and internal dissent increases. Only external pressure can then bring about learning of a higher order. In organizations where information technology is socially embedded, disruptions and 'self-referential lapses' are signalled. They foster the internal debate and can actually bring about the sense of performing on the verge of a crisis, while in the eyes of the outside world the organisation's responsiveness is on the increase.

Conclusions

What do these findings tell us about the connection between informatisation and administrative learning? I formulate four conclusions:

- Informatisation distorts the balance between instrumental values such as efficiency/effectiveness and substantial values such as legality by eliminating the individual citizen from processing as much as possible.
- Informatisation replaces the production of knowledge production as core process with re- and decontextualising of data.
- Informatisation affects the autonomy of operators.
- Informatisation fragmentises administrative learning and administrative organisations.

The research shows us how informatisation drives organisations to try and eliminate the individual client and citizen from the administrative process as much as possible. The prominent question becomes who is the primary source of data and whose data these are.

More and more, clients are challenged when putting forward data that differs from those already in use. The burden of evidence then shifts: it is up to the citizen to prove that he is right and that the registered data are invalid.

Registration systems define what is valid and what is not. The same applies to application systems: they define how data should be combined, not the moral codes of legal advisors or the rules of thumb of operators. Informatisation puts strain on professional norms and professional judgment finding. Operators become correctors of data, as a function to automated processing. This greatly affects the importance of critical reasoning to the administrative process and reinforces the textual nature of administrative organizations (even more).

The management of administrative organisations faces a grave dilemma: to isolate the organisation from disruptions as much as possible and maintain strict operational control at the cost of tunnel vision, group think, hidden coping mechanisms and at times heavy external criticism and organizational disintegration. Or admit uncertainty within the administrative process, invest in critical reasoning and relax administrative discipline, at the cost of permanent instability of applications and registrations in use, intense internal debate and overt opposition to new administrative procedures designed to improve the functioning of the information systems.

Implications

The welfare state cannot do without the combination of large scale information systems and critical reasoning. Information technology helps administrative organisations to closely monitor what is happening in society, how its instruments should be adjusted, it helps them to improve organisational reliability and organisational intelligence and use much more information and criteria than could humanly be done, on a scale that is unimaginable without IT.

Critical reasoning and large scale administration are at odds. Critical reasoning implies inductive reasoning, defining the meaning of a rule in view of the specifics of a case. The other necessitates deductive reasoning, in a chain of hierarchically ordered norms. Information technology offers administrative organization the perspective of a type of deductive reasoning on the basis of such refined and reliable information that it becomes comparable to critical reasoning. The only difference being that the meaning of rules and the definition of what constitutes valid data are clear. The endless use and reuse of data helps organisations to approach that ideal. By eliminating the client/citizens as primary source of information, organisations gain almost perfect control over their operations. Because information technology implies clarity on what are valid data, it then becomes necessary to achieve full control over the data systems that are in use, only a part of which reside in the organization. Thus, clusters or network of organizations are formed, with the respective members nominally independent, but in reality functioning as one institutional arrangement: a knowledge network.

The concept of a knowledge network challenges classic views on organising political responsibility. Within networks, responsibilities mix and mingle, and it is no longer clear who bears responsibility for what. Once a political assignment has been given and implementation is under way, it is hard to stop it: too many hands are involved. Defensive reasoning looms large, and only seldom can and will administrative boards be able to see let alone admit that operations have gone astray.

This type of defensive reasoning and the blindness to certain risks directly affects the capacity for administrative learning. By virtue of the discipline needed to maintain the knowledge network, managers and administrative leaders also blind themselves to the value of grievances, objections, legal audits and court rulings. The chain of learning disintegrates, lessons are not combined and higher level learning becomes a discontinuous process, with high peaks and long lapses. Within the organisation, this blindness results in moral vacuums and the development of informal coping mechanisms that go unnoticed for long periods of time.

Is this loss of responsiveness and administrative learning inevitable, then? Is it inherent to informatisation? The conclusions point not to the technology, but to the way administrative organizations deal with the dilemma's and risks associated with the adoption and use of information technology. Critical reasoning and large scale administration through IT are at odds. What is necessary is to combine investment in informatisation with investment in its social embedding; to ascribe as much weight to responsiveness, legitimacy and legality as is done to efficiency and effectiveness. The social embedding of information systems in administrative organizations should be as strong and vital as the technology itself. The elimination of discretion from the administrative process, isolating risks and deskilling staff may look attractive, it is a mirage. Decision-making in the public sector is and always will be ambiguous.

Core elements of the bureaucracy such as critical reasoning, participation and professional values are still vigorous and vital to the functioning of the public sector. Ignoring the tender balance between administrative values destroys the reliability and resilience of administrative organizations, which then drag themselves from digital fiasco to digital fiasco. Public organizations require professionals, even in the lowest ranks.

Professional organisations require professional commissioners. Political masters seldom realize the effect and import of their demands, and should invest in responsiveness to the professional advice given by the organisation designed to implement a new program. Public commissioners, parliament included, should be willing to accept that there are limits to what they can demand and continue to stay committed when programmes are being implemented and executed. Administrative leaders should invest in their ability to state clearer what can and cannot be done, what risks are involved and how these risks should be prepared for.

Above all, politicians must be willing to accept limits to their ambitions. In the social Rechtsstaat, a clear limit is the interest of the individual citizen as he or she perceives it him/herself. Citizens/clients can not be eliminated from the administrative process. HIS and LASER learnt that lesson the hard way, but the roots for the two administrative tragedies in 2001/2002 are still here. Parliament remains only marginally involved in the administration of these two large programmes and the interest of the political masters of HIS (now hived off to the Internal Revenue Service) and Laser is still exclusively focused on the financial aspects. Sound administration and learning require more than that: they need critical reasoning and active debate. Without it, bureaucracies administering large scale programs fly on the autopilot. This study has shown what 'auto bureaucracy' is likely to result in.

Curriculum vitae

F.B.A. (Frans) Jorna (1969, Uithoorn) studeerde bestuurskunde aan de Universiteit Leiden. In 1994 voltooide hij zijn doctoraal-examen met specialisaties in bestuursrecht, politiek-bestuurlijk management en organisatie & management. Tussen 1994 en 1997 was hij als onderzoeker verbonden aan de Rechtenfaculteit van de Universiteit Leiden en onder meer projectleider van een onderzoek naar de effecten van de Algemene wet bestuursrecht op subsidieverlening, in opdracht van het ministerie van Justitie. Na afronding van dit onderzoek startte hij met financiële ondersteuning van de Nederlandse Stichting voor Wetenschappelijk Onderzoek/Recht en Openbaar Bestuur en de Universiteit Leiden zijn promotie-onderzoek naar de relatie tussen informatisering en leren van uitvoering. Hij combineerde die functie met een aanstelling als universitair docent bestuurskunde. Vanaf eind 2000 tot begin 2002 was hij naast onderzoeker programmamanager postdoctoraal onderwijs bij de Campus Den Haag/Universiteit Leiden. Sinds 2002 is hij als organisatie- en beleidsadviseur verbonden aan de Lysias Consulting Group, Amersfoort. Hij legt zich daar vooral toe op het begeleiden van processen van samenwerking in het ruimtelijk domein tussen publieke overheden onderling, en tussen publieke, maatschappelijke en private actoren. Hij publiceert geregeld over informatisering, leren van uitvoering, het organiseren van lenigheid, publiek-privaat partnerschap, gebiedsontwikkeling en methoden van vergelijkend onderzoek.