



De postkoets met hulpmotor heeft nu zijn langste tijd wel gehad...

ICT ALS TRANSFORMATIE

Woorden en hun betekenisgeving zijn keuzen die je perspectief bepalen. Als je terug wilt kijken op dertig jaar I-beleid van BZK, dan is de woordkeuze al een uitdaging. Want waar hebben we het over: automatisering, ICT-beleid, I-beleid, digitalisering, informatisering of over transformatie? Door de keuze voor bepaalde woorden en door deze woorden een bepaalde betekenis te geven, kies je – vaak onbewust – voor een specifiek perspectief. In deze beschouwing kies ik ervoor bepaalde woorden een andere dan de gangbare betekenis te geven, waardoor een ander perspectief ontstaat. En vanuit dat andere perspectief kom ik tot een andere waardering van dertig jaar I-beleid van BZK.

Papier als tijdgebonden technologie

Laten we beginnen met een enkele anekdote, waarmee de problematiek van woorden, betekenisgeving en perspectief geïllustreerd kan worden. Het woordje papier komt van de papyri. Papyri werden reeds ver voor de Griekse beschaving gebruikt om informatie op vast te leggen. Ze ontstonden met de groei van de welvaart en macht, en werden gebruikt om informatie de tijd en de afstand te laten overbruggen. Door informatie vast te leggen op papier, kon de informatie reizen, zowel qua afstanden, als qua tijd. Naast versies van het Nieuwe Testament die zijn teruggevonden op papyri, vinden we regelingen, voorraadbeschrijvingen, maar ook brieven terug op papier. Papyri zijn mede ontstaan in het oude Egypte toen de samenleving zich zo ver ontwikkelde dat kinderen in andere steden naar de universiteit gingen. Daarmee raakten ze uit het directe bereik van mond op mond informatie-uitwisseling, en was er een drager nodig om de informatie te kunnen communiceren. Door tekst op papier vast te leggen en dat door de ander te laten lezen, kon informatie op grote afstand gecommuniceerd worden. Sommige papyri hebben eigenlijk wel iets weg van facebook berichten. Vanuit dit perspectief moet je dus stellen dat alle papier, geproduceerd door de overheid, onder informatiebeleid zou moeten vallen.

Technologie is meer dan techniek

Maar er is meer. Het verhaal van de papyri laat ons zien dat papier ook ICT is. De meesten van ons denken bij ICT aan computers, maar als je technologie ziet als door een samenleving ontwikkelde kennis die wordt toegepast om bepaalde vraagstukken van die samenleving te adresseren, dan zie je dat technologie veel verder gaat dan hardware en software. Vanuit dat perspectief is er veel meer technologie dan de meesten van ons zich bewust zijn. Zo zijn scholen een vorm van technologie, omdat je scholen kan zien als een ontwikkelde werkwijze om kennis systematisch en kwalitatief hoogwaardig over te dragen. Maar verkiezingen en bijbehorend parlement zijn ook technologie, in die zin dat het een door onze samenleving ontwikkelde werkwijze is om collectief keuzen te maken. De bureaucratie als organisatievorm is ook technologie, omdat deze organisatievorm door de samenleving gebruikt wordt om effectief, efficiënt, rechtsgelijk en rechtszeker bepaalde vormen van politieke waardedoelstelling te realiseren ten behoeve van grote groepen burgers. In zekere zin zijn ook de trias politica, het huis van Thorbecke, of de rechtspraak technologie. Het zijn culturele, technologische artefacten: manieren van inrichten, doen of werken, (impliciet of expliciet) ontwikkeld door de samenleving om bepaalde vraagstukken van die samenleving te helpen oplossen.

Technologieën zijn tijd- en context-gebonden artefacten

De papyri laten ons nog iets anders zien: Als cultureel, technologisch artefact is het altijd een product van zijn tijd, c.q. van de maatschappelijke ontwikkelingen in een bepaalde tijd. Zo bezien is de natie staat een cultureel, technologisch artefact, mede mogelijk gemaakt door papier als technologie, die typisch past bij het (post-) industriële tijdperk, waarin de maatschappelijke ontwikkeling zich in die tijd bevond. De aan een constitutie gebonden monarch, die niet meer als absolute vorst kon heersen, kwam aan het hoofd te staan van een ge-

bied dat vele malen groter was dan de typische vorstendometjes van de middeleeuwen. Er was niet alleen een constitutie (geschreven of ongeschreven) die de macht van de vorst inbond, ook de scheiding der machten, en het creëren van onafhankelijke rechtspraak was daarvoor een middel. Verkiezingen (allereerst voor de gegoede, mannelijke burgerij), het huis van Thorbecke, maar ook toen nog kleine bureaucratieën waren institutionele artefacten die ontstonden om de almaar complexer wordende samenleving enigszins te kunnen sturen. De burgerlijke revoluties, zoals die bijna overal in het westen plaatsvonden, hebben een groot aantal nieuwe culturele artefacten gecreëerd, die allemaal ook als technologie gezien kunnen worden, omdat de samenleving ze ontwikkeld heeft als manier van handelen in die steeds complexere samenleving.

Papier als technologie was daarbij cruciaal. Niet alleen omdat papier gebruikt werd om de revolutionaire pamfletten te kunnen distribueren, of om de eerste kranten te drukken, maar ook omdat papier gebruikt werd om wetten op vast te leggen, of politieke afspraken op vast te leggen. Maar er gebeurde nog iets bijzonders: waarschijnlijk onder invloed van de encyclopedisten werd papier gebruikt om akten mee te maken. Akten zijn gewaarmerkte papieren bewijsstukken, waarmee een orgaan dat een bepaalde macht is toebedeeld, status toedeelt aan een bepaalde entiteit. Zo kent de universiteit een doctorstitel toe, schrijft daartoe het doctoraat in in een register, en geeft de promovendus een akte (een ondertekend, en 'met de zegel der universiteit' gewaarmerkte verklaring). Bekend zijn de geboorteakte, huwelijksakte, overlijdensakte, afgegeven door de burgerlijke stand. Of de akte van koop, bijgehouden door het kadaster, of de akte van oprichting van een bedrijf, bijgehouden door de Kamer van Koophandel. Al deze akten vormen de oorsprong van de later op te richten basisregistraties: zij bevatten gewaarmerkte feiten, die de burger rechtsbescherming bieden, c.q. de mogelijkheid bieden om tot zakelijke transacties te komen. In de middeleeuwen, waarin er nog maar weinig 'vrije burgers' waren, was dit alles niet nodig. Maar toen de (stedelijke) burgerij zich steeds meer ontworstelde aan de almacht van de absolute vorst, had deze burger een vastgelegde naam nodig (met dank aan Lodewijk Napoleon), waarmee hij een eigenstandige identiteit kreeg. En omdat deze burger naast een identiteit ook het recht kreeg op bezit en handelen, en dat bezit moest kunnen verdedigen, ontstonden akten, die in geval van conflict, voorgelegd konden worden aan de onafhankelijke rechter.

De institutionele orde is gebaseerd op technologie die context- en tijdspecifiek is

Met een onafhankelijke rechter, iedere burger een identiteit, en een stelsel van akten om dit te waarborgen, creëerde de burgerlijke revolutie een netwerk van culturele, technologische artefacten die de burgerlijke vrijheden garandeerden. Daarmee regelde men een vrije markt waarin de burgers vrij en veilig mee konden doen aan het sociale, politieke en economische verkeer. Men reguleerde in deze periode dus niet

alleen het interne functioneren van de overheid en de relatie tussen burger en overheid. Men reguleerde ook het verkeer tussen burgers onderling, tussen bedrijven onderling, en tussen burgers en bedrijven. Dit droeg in belangrijke mate bij aan de enorme groei in economische welvaart. Hier ontstond overigens ook de bron voor een later probleem: akten en de burgerlijke stand vielen onder het Justitie (OM), het latere burgerzaken valt onder BZK.

Zo bezien heeft de burgerlijke revolutie een groot aantal culturele, technologische artefacten doen ontstaan, die we heden ten dage als onze 'institutionele orde' zouden kunnen zien. De natiestaat, de scheiding der machten, de onafhankelijke rechter, de democratie, de verkiezingen en het parlement, maar ook de bureaucratie, de akten, etc., zijn alle artefacten, die in hun onderlinge verhouding voor een institutionele orde zorgen waarin vrije burgers veilig en in vrede kunnen leven, en zonder staatssturing hun eigen persoonlijke, sociale en economische ontwikkeling kunnen kiezen. De contouren hiervan zijn vanaf 1770 tot ongeveer 1850 ontstaan.

Deze institutionele orde is op zich weer een belangrijke bron voor de industriële revolutie. Hoewel je natuurlijk ook zou kunnen zeggen dat de vorming van steden (steden zijn ook technologie!) met een burgerij die steeds rijker en dus machtiger werd, de oorzaak is van de burgerlijke revoluties. Wat oorzaak en wat gevolg is, is voor deze beschouwing minder relevant. Wel is duidelijk dat het proces van rationalisering (Entzauberung der Welt) en het proces van globalisering, lang lopende processen zijn, met startpunten die terug gaan naar ver voor de jaartelling. Die processen hebben na de agrarische revolutie, de burgerlijke revolutie doen (helpen) ontstaan.

De middelen-functies van de staat

In het begin was de natiestaat vooral een nachtwakersstaat. De staat bediende zich van twee belangrijke 'bedrijfsmiddelen' om haar macht te doen gelden. Daarvoor had de staat geld nodig en het recht. De staat eigende zich het geweldsmonopolie toe, en bestierde een bepaald grondgebied, intern met politie, extern militair. Om dat te kunnen doen voorzag zij zich van financiële middelen, door belastingen te heffen. Om de steeds grotere geldstroom goed te beheersen, was er een ministerie van financiën nodig, naast een rekenkamer. Met geld als middel kon de staat een leger op de been houden, kon de politie en de rechtspraak gefinancierd worden, en kon een klein bureaucratisch ambtelijk apparaat betaald worden.

Naast financiën als bedrijfsmiddel, was er het recht als 'strategisch bedrijfsmiddel'. Met de grondwet als constituerend rechtsdocument werden belangrijke bevoegdheden toebedeeld aan bepaalde delen van de institutionele orde. Daarbinnen werden dan weer verdere regelingen ontwikkeld. Het parlement als wetgevend orgaan, maakte wetten op tal van rechtsgebieden. De raad van state is op het terrein van het (bestuurs-)recht een belangrijk orgaan, dat onderdeel vormt van de institutionele orde.

Als rond 1900 de staat in omvang en diepgang verder ontwik-

keld is, ontstaat een derde 'strategisch' middel: het ambtelijk apparaat, met haar typisch bureaucratische structuur. Er ontstaat ambtenarenrecht, en men ontwikkelt kwaliteitscriteria en opleidingsvereisten voor het zich steeds verder diversifiërende staatsapparaat.

Met het ontstaan en uitgroeien van de verzorgingsstaat groeit het aantal ambtenaren, maar blijft de hoofdstructuur bestaan. In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw worden de grote uitvoeringsorganisaties op afstand gezet, of in sommige gevallen (zoals het RCC) geprivatiseerd. Je zou de rijksoverheidsorganisatie dan kunnen zien als een divisiestructuur, met daaromheen een aantal zbo's als taakorganisaties die afgebakende taken uitvoeren. Deze verkokerde organisatievorm domineert tot op de dag van vandaag. Ook bij gemeenten verlaat men het secretarie-model, en kiest voor het dienstenmodel (dat in zekere zin een variant is op de divisiestructuur).

ICT en I-beleid als stiefkindje van de strategische middelen

Een staat oefent macht uit, maar om dat te doen zijn 'bedrijfsmiddelen' nodig. Allereerst financiën: met geld kan je (militaire) politiemacht inkopen. Maar een rechtsstaat heeft een tweede strategisch middel: het recht. Alle macht is dan niet alleen afgebakend, maar ook aan constitutie en regels gebonden. Het recht biedt de vrije burger bescherming tegen de mogelijke willekeur van de staatsmacht. Met het groeien van de overheidsorganisatie is er een derde strategisch middel: ambtelijke capaciteit. Ambtenaren zijn de professionele ontwikkelaars en uitvoerders van het door de politiek vast te stellen beleid.

Deze drie strategische middelen waren tot de jaren zestig voldoende om de dan bestaande complexiteit van overheidsorganisaties en hun taken aan te kunnen. Deze drie strategische middelenfuncties hebben elk een eigen departement, hebben eigen governance. Zo is er het ministerie van Financiën en de Algemene rekenkamer die de financiële infrastructuur sturen en beheersen, het ministerie van justitie en de Raad van State die de juridische functie sturen, en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en het ambtenarenrecht die de HR-functie beheersen. Alle drie deze functies sturen voor alle rijksorganisaties, ze zijn interdepartementaal, en er zijn soms al eeuwenoude structuren die het functioneren van deze drie bedrijfsmiddelen bewaken.

Maar de bevolkingsgroei - in aantal, in rijkdom en in diversiteit - maakt het werk massaler, complexer en meer dynamisch. De hoeveelheid werk die daarmee ontstaat, kan het ambtelijk apparaat niet aan. Zo kondigt de postcheque en girodienst begin jaren vijftig een klantenstop aan. Met 500.000 rekeningnummers is het stijgend aantal overschrijvingen - letterlijk - niet meer bij te benen. Deze dienst zal de eerste Nederlandse publieke organisatie zijn die een computer bestelt. Boekhoudingen, salarisadministraties, maar ook 'nieuwe' taken zoals de AOW, de studiefinanciering, of de steeds grotere aantallen auto's, nopen steeds meer organisaties tot automatisering. In

de jaren zestig ontstaan dan de rekencentra, het latere RCC, het GRC, het GCEI. Daar staan dan de mainframes, die de hele breedte van de overheidsorganisaties bedienen. Later zal, met de komst van mini's en tegelijkertijd de introductie van het divisiemodel, deze centrale ICT-infrastructuur haar positie verliezen.

De toenemende complexiteit maakt dat, net als in het bedrijfsleven, er vanaf de jaren zeventig-tachtig gekozen wordt voor een divisiestructuur, waarbij het adagium van 'integraal management' geldt: per divisie krijgt de leiding integrale verantwoordelijkheid. Meestal betekent dit dat er dan zelfstandig keuzen mogen worden gemaakt in de bedrijfsfuncties, en dat generieke voorzieningen verwaarloosd, gemeden of zelfs gesaboteerd worden.

Ook de drie klassieke middelen-functies hebben geleden onder deze relatief nieuwe management-opvatting, die mede door de inzichten van het NPM hun intrede deden in het openbaar bestuur. Zo schaften verschillende departementen eigen financiële systemen aan, was er qua personeelssystemen een wildgroei, waren er verschillende boekhoudsystemen, en was er sprake van wetsfamilies. In feite bevestigden, zo niet verstevigden, de middelen-functies de inhoudelijke en politieke verkokering, die al begint met het hebben van 'eigen' commissies in de Tweede Kamer. Maar doordat er voor deze drie middelen functies een 'eigen minister' en een eigen departement was, is er altijd een zekere eenheid gebleven, en is men in de 21e eeuw er ook in geslaagd weer meer generieke systemen te maken, zoals P-direct, de Rijkspas, etc..

Maar de i-functie is een nieuwe loot aan de stam, pas met de automatisering die startte in de jaren vijftig komt de informatievoorziening op gang. De eerste tientallen jaren valt de informatievoorziening vaak onder de afdeling financiën, omdat de boekhouding vaak het eerste was dat geautomatiseerd werd. Nog steeds zit informatievoorziening vaak in die hoek, terwijl we al jaren weten dat boekhouders niet bekend staan om hun visie op dienstverlening, en dat zij niet de eersten zijn die met noodzakelijke innovaties aan de slag gaan.

De i-functie heeft institutioneel geen sterk anker, is in feite verweesd. En als er dan om politiek inhoudelijke sturing gevraagd wordt, zoals vanaf de motie Kohnstamm nu al bijna veertig jaar gebeurt, moet we niet verbaasd zijn dat dat niet lukt. Veel politici denken dat het om iets technisch gaat, en kennen de innovatieve en transformatieve krachten van informatisering niet. Van financiën en recht hebben ze vaak wel verstand, van HR al minder, maar van het strategische belang van informatie-huishoudingen al helemaal niet. Ze praten over technologie, maar denken daarbij vooral aan techniek. Bovendien, daarvoor gaan vechten, zoals Roger van Boxtel heeft geprobeerd, is vragen om problemen: je komt dan in heftige aanvragen met de vele kokers, die onder het mom van integraal management vooral hun korte termijn eigen belang verkiezen,

boven het lange termijn belang van het aanleggen van een goed functionerende informatie-infrastructuur. Pogingen zoals de Digicommissaris, het BIT, of de gateway-reviews bieden soms enig soelaas, maar veel meer dan pleisters op de wond zijn het niet. Na enige tijd verslapt ook de politieke aandacht, en neemt dus de effectiviteit van dergelijke oplossingen af.

Tussenconclusie

1. Technologie, zo hebben we geconstateerd, is veel meer dan techniek. In feite is ons hele institutionele bestel, met elementen als de trias politica, de verkiezingen, het parlement, maar ook de bureaucratie en de recente ingevoerde divisiestructuur als gekozen organisatievorm te zien als technologie.
2. Technologie is een cultureel artefact: ze wordt ontwikkeld in relatie tot de stand van ontwikkeling in een samenleving.
3. Bureaucratie is ook een cultureel artefact: een systeem van organiseren ontwikkeld in het (post-)industriële tijdperk. Bureaucratie is een middel dat wordt ingezet om bepaalde taken effectief, efficiënt, rechtszeker en rechtsgelijk uit te voeren.
4. Door de enorme naoorlogse groei van het overheidsapparaat is de klassieke bureaucratie-structuur aangepast, in die zin dat er nu een divisiestructuur met zelfstandige uitvoeringsorganisaties is ontstaan, maar elk onderdeel daarvan is op zichzelf weer bureaucratisch gestructureerd. De verkokering is daarvan een gevolg.
5. Van de vier strategische middelen (het financieel, juridisch, personeel en ICT-instrumentarium) hebben drie een redelijke institutionele inbedding, die soms al eeuwenlang bestaat. Informatie en ICT als vierde strategisch middel, ontbreekt het hieraan.

Verbeteren, innoveren, transformeren

Wanneer een organisatie niet voldoende efficiënt, effectief is, of als een organisatie niet voldoende publieke waarde genereert probeert zij door haar werkwijze aan te passen, alsnog tot de gewenste resultaten te komen. Dat kan zij doen door binnen het bestaande een aantal verbeteringen aan te brengen. Voorbeelden daarvan zijn aanpassingen aan bestaande formulieren, nieuwe releases van een bestaande applicatie, etc. Ze kan ook nieuwe werkwijzen introduceren. Zo zou je Digid als een innovatie kunnen zien, waarmee daarna allerhande dienstverleningsprocessen zijn verbeterd. In oplopende radicaliteit is transformeren het meest fundamenteel veranderen. Zo zou je de industriële revolutie, en de introductie van een democratische rechtsstaat, met verkiezingen, scheiding der machten, etc. als een transformatie kunnen zien. Er is dan een breuk met vele institutionele artefacten, en er ontstaan echt nieuwe instituties en artefacten.

Reeds in de jaren tachtig meldden zich de eerste strategische verkenners, die verkondigden dat we getuige waren van een nieuwe revolutie. Bekend zijn de boeken van Alvin Toffler:

'Third Wave', 'Powershift', 'Future Shock'. De titels zeggen al voldoende. Maar ook de boeken van Manuel Castells (The information age, delen I,II, III) laten een dergelijk beeld zien. Er worden verschillende woorden gebruikt, zoals kennissamenleving, internetsamenleving, informatiesamenleving, netwerksamenleving. Met verschillende accenten beschrijven ze allen dezelfde ontwikkeling: er is een revolutie gaande, die bestaande machtsstructuren omverwerpt. De huidige institutionele orde zal schudden op haar grondvesten, en zal op een flink aantal punten radicaal vernieuwen. Internet, social media, het grote aantal mensen met mobiele devices, maar ook Internet of Things, de komst van Artificial Intelligence met haar onnavolgbare algoritmes zijn daar illustraties van. Nadat bezit van grond de basis legde voor de agrarische revolutie, en kapitaal de basis legde voor de industriële revolutie, zal nu informatie (data) de grondstof zijn voor deze informatierevolutie. Wie de data bezit, bezit de toekomst!

In Nederland is vooral het rapport van de commissie Docters van Leeuwen van deze ontwikkeling de boodschap. Dat is dan zo jaar na het verschijnen van de boeken van Toffler (!). Ook dat rapport zegt het al met de titel: "Burger en overheid in de informatiesamenleving: de noodzaak van institutionele innovatie." Door de processen van deterritorialisering en horizontalisering verliest de overheid haar bestaande machtspositie, en alleen als zij komt tot institutionele innovatie kan zij in de informatiesamenleving nog een rol van betekenis spelen. Dat zal dan minder op de inhoud zijn, meer op het proces. Aldus de commissie Docters van Leeuwen.

Evaluatie i-beleid

Deze beschouwing ben ik begonnen met de introductie van een andere benadering. Technologie is veel meer dan techniek, en technologische ontwikkelingen maken altijd deel uit van maatschappelijke ontwikkelingen. Zo is papier uitgevonden in een tijd dat de samenleving zo groeide in welvaart en omvang dat mondeling communiceren niet altijd meer mogelijk was. Akten (de latere basisregistraties) zijn uitgevonden in een fase dat burgers een eigen identiteit (naam) en recht op bezit en handelen kregen. De bureaucratie is 'uitgevonden' in een periode dat organisaties groeiden, en ze meer voorspelbaar en controleerbaar moesten zijn. Internet is uitgevonden door het Amerikaanse Ministerie van Defensie, in reactie op het verlies van de oorlog in Vietnam en de analyse dat dat mede kwam omdat het Amerikaanse leger ingericht was volgens het model van een centraal geleide bureaucratie, waardoor communicatielijnen wel erg kwetsbaar bleken.

Zo bezien gaat informatiebeleid veel verder dan zorgen om hardware, software, netwerken en databases. En elke periode heeft dan zijn nieuwe ontwikkelingen. De afgelopen veertig jaar zijn we langzaam maar zeker overgegaan van een postindustriële tijdperk naar de informatiesamenleving. Internet en social media zijn de daar horende technologische innovaties, maar die gaan gepaard (niet per se als oorzaak en gevolg) met

schuivende machtsverhoudingen, een verplaatsing van de politiek, horizontalisering en fragmentatie.

Als je er op deze manier naar kijkt, is de volgende vraag relevant: In hoeverre heeft het informatiebeleid van Binnenlandse Zaken in al deze aspecten een rol gespeeld.

Hieronder een aantal positieve bijdragen van het I-beleid van BZK, waarbij ik vooral heb gekeken naar resultaten van dat beleid die een min of meer blijvend karakter hebben gekregen (zo zijn i-Nup en eGem meer tijdelijke programma's, die mogelijk wel permanente voorzieningen hebben opgeleverd). Uitgangspunt is het boek van R.A.M. Meijer, die het informatiebeleid tot 2015 goed documenteert.¹

Eenzijds zien we weinig tot geen resultaten die je zou kunnen typeren als echt radicale transformatie. Het huis van Thorbecke staat nog steeds. De bureaucratie als dominante organisatievorm is nog steeds extreem dominant. De positie van de burger tegenover de overheid, ondanks alle goede bedoelingen rond WOB en OpenOverheid, is niet wezenlijk horizontaler geworden. De burger komt nog om in de administratieve lasten, zeker de burger die sterk van de overheid afhankelijk is. Ook dertig jaar na het bedenken van life-events en de 1 loket gedachte, is deze bijna nog nergens werkelijkheid. Laat staan dat de geen-loket gedachte (zie Zuurmond, 1997: 'Voorbij het loket') al is toegepast, terwijl die vanuit het perspectief van de burger en de leefwereld buitengewoon logisch zou zijn.

	Intern	Burger-Overheid	Burgers en bedrijven onderling
Verbeteren	<ul style="list-style-type: none"> • Gfo's • Structuurschetsen • P-direct • CIO • Afzonderlijke basisregistraties 	<ul style="list-style-type: none"> • Gba-netwerk • OL2000 • Overheid.nl • Mijnoverheid 	<i>MinJenV bepalingen elektronisch verkeer</i>
Innoveren	<ul style="list-style-type: none"> • Rijksoverheidspas • DGobr • Stelsel basisregistraties • ICTU, Logius 	<ul style="list-style-type: none"> • DIGID • Mijnpensioenoverzicht.nl • E-herkenning • VIA 	-
Institutioneel transformeren	<i>Overheidsbrede ICT-beveiligingsstandaarden</i>	-	-

Zonder alle elementen te willen opnoemen, en zonder ze alle te willen bespreken, komt er een duidelijk beeld naar voren. Ondanks alle goede inspanningen, en het vele harde werk, zijn er vanuit het door mij geschetste perspectief toch twee belangrijke omissies. Wel zie ik recent stappen die kant op gezet worden, zoals met de VNG Common Ground, waar gemeenten nu bindende afspraken maken, of bij de vaststelling van beveiligingsstandaarden. Tegelijk geldt dat er belangrijke delen van het I-beleid versnipperd en met te weinig doorzettingsmacht belegd zijn. Een overheidsbrede, politiek bestuurlijk gestuurde informatie-samenlevingsagenda ontbreekt. Recent is dat gebrek aan politiek bestuurlijk gestuurde informatisering voor een specifiek onderwerp (artificial intelligence) nog weer goed onderbouwd in een WRR-rapport.

De systeemwereld blijft dominant, en ICT wordt ingezet om de bestaande systeemwereld logica te behouden. In het jargon noemen we dat al sinds de jaren tachtig 'automation of bias'. Tekenend voorbeeld daarvan is het geklaag over het bureaucratische karakter van de ERP-systemen. Hun bureaucratische karakter ligt niet aan het ERP-systeem an sich, er zijn namelijk heel on-bureaucratische implementaties van ERP, maar aan de bureaucratie die een ERP-systeem implementeert. Het gaat om de receptie van het ERP-systeem door de ontvangende organisatie. Zij stopt haar bureaucratie in het systeem, en klaagt dan dat dat systeem bureaucratisch is. In feite kijkt men met dat soort systemen in de spiegel van de eigen organisatie.

Een tweede waarneming is dat de BZK-blik verengd is: ze voert informatiebeleid vanuit het perspectief dat dat intern voor de overheid moet werken, of in de relatie tussen overheid en burger. Dat is bijzonder, want in de periode na de burgerlijke revoluties heeft de overheid informatie-componenten ontwikkeld, zoals de akte van eigendom en de akten van geboorte, trouwen en overlijden. Deze zijn niet bedoeld om de relatie tussen overheid en burger te verbeteren, maar

¹ Dit artikel is met name op de gehouden interviews, het boek van R.A.M. Meijer, en eigen ervaringen gebaseerd. Het boek van Meijer, 'Terug in de toekomst', gaat tot 2015. Juist de laatste jaren, onder leiding van staatssecretaris Knops, zie ik een hernieuwde, fundamentele en praktische aanpak. Net zoals Roger van Boxtel destijds, maakt het verschil welke bewindspersoon dit dossier tot zijn of haar verantwoordelijkheid rekent.

waren bedoeld om het sociaal, juridisch en economisch verkeer tussen burgeres onderling en tussen burgers en bedrijven te verbeteren. Om burgers tot vrije burgers te maken moest de overheid ook dit onderlinge verkeer reguleren. Meer op proces, dan op inhoud. Die taak ligt traditioneel bij Justitie, maar omdat het basisregistratie beleid bij BZK ligt, ontstaat in de huidige orde een serie grensconflicten. Justitie innoveert nauwelijks ten aanzien van de akten, en BZK is niet in de positie om het digitaal gebruik van basisregistraties goed vorm te geven. Zij concentreert zich op de stelsel-aspecten, en de technische kant van basisregistraties. Maar de strategische meerwaarde van basisregistraties ligt in het digitale gebruik, en in het radicale herontwerp van ketenprocessen, de ketens zelf, en zo mogelijk zelfs de herschepping van de netwerken, die op het niveau van transformatie tot stand zou kunnen komen. Burgers zouden veel meer eigen regie kunnen krijgen, en het zwaartepunt van informatiehuishoudingen zou niet in de machinekamers van de overheid komen te liggen, maar veel dichterbij burgers, bijvoorbeeld in digitale kluisjes, of cloud-nwel blockchain-achtige voorzieningen.

Vanuit dat perspectief schiet het huidige informatiebeleid ernstig tekort. Er is een hele virtuele wereld ontstaan. Van websites, identiteiten, webwinkels, tot virtuele netwerken, crypto-currencies, algoritmes en terugpratende en handelende apparaten (IoT). Veel zaken zijn radicaal grenzeloos te organiseren, ze zijn gedeterritorialiseerd. De overheid daarentegen blijft terroir gebonden. En het is die discrepantie die veel onveiligheid voor burgers veroorzaakt, en die er ook toe leidt dat de rechtsstaat uitgehold dreigt te worden. Dan praten we niet alleen over cybercrime, fishing, sexting, ransomware, en wat dies meer zij. Dan praten we ook over het gemak waarmee crimineel geld via Bitcoin-achtige oplossingen weggesluisd kan worden, we praten over misinformatie die ons parten speelt in politieke verkiezingen of in tijden van corona.

Waar de verplichting van een fysiek BAG-adres geldt voor de fysieke wereld en echte bedrijven², hebben we een dergelijke verplichting niet voor de virtuele wereld. Aan email-adressen, internetwinkels, social media-accounts, etc. worden niet dezelfde eisen gesteld als aan een fysiek adres en bijbehorende identiteiten. Bitcoin is daarvan de overtreffende trap. Naast de vele vrijheden en zegeningen, brengt dat ook gevaren met zich mee. De vraag is waarom we achter bedrijven en personen die handelen in de fysieke wereld traceerbare, verifieerbare rechtspersonen eisen, terwijl we dat niet doen in de virtuele wereld.

Nieuwe technologie biedt meer organiseer-vormen dat alleen bureaucratie

Tot slot, omdat de bureaucratie als organisatie-model nog dominant is, en deze per definitie in de verleden tijd werkt (meestal in t-2, soms in t-1), werken veel overheidsorganisaties niet in de actualiteit, of als ze dat politiek moeten doen, terwijl het eigenlijk niet kan, gaan ze enorm de mist in (zie kinderopvangtoeslag-affaire).

Het bureaucratie-model, zo betoogde ik eerder, is ook technologie: de manier waarop we organiseren hebben we als samenleving ontwikkeld, en passen we min of meer systematisch toe. De bureaucratie is dus een cultureel artefact, een middel (en daarmee in die zin technologie) dat we toepassen om een bepaalde opgave of een bepaald doel te bereiken. Bureaucratie is echter een cultureel artefact uit de periode van de industriële revolutie, en nog steeds een probaat middel voor vele vraagstukken, omdat het in haar resultaten efficiënt, effectief, rechtszeker en rechtsgelijk tegelijkertijd weet te zijn. Maar voor veel vraagstukken hebben we groepen burgers die zo verschillend zijn in hun achtergrond en situatie, dat het principe van 1 standaard organiseervorm, namelijk de bureaucratie, meer schade toebrengt, dan dat het maatschappelijke waarde levert.

In een voor die tijd buitengewoon vooruitstrevend boek, *Industry and Technology*, introduceert Joan Woodward al in de jaren vijftig een onderscheid naar drie soorten organisaties: Unit, batch en process. Unit-organisaties zijn klein en produceren maatwerk in de vorm van unieke producten. Veel kennis zit daar bij de professionals, die in interactie met de klant een uniek product maken. In batchorganisaties, die qua structuur een machine-bureaucratie zijn of een divisiestructuur, werken met papier. Op dat papier legt men informatie vast en vormt men dossiers, en de besluitvorming en behandeling daarvan gebeurt stapelsgewijs. De stapels dossiers worden van afdeling naar afdeling in stapels gestuurd.

Dat werken op basis van stapels zien we nog op vele plaatsen. Ook de ministerraad, de gemeenteraad, de leiding van de meeste gemeenten passen deze stapel-technologie toe: 1x per week, of 1x per maand wordt er vergaderd, en dan wordt over vele onderwerpen beslist. Alle tussenliggende tijd, liggen de dossiers te wachten. Het besturen van de gemeente heeft een 'kloksnelheid' van 1x per week, en vaak is die kloksnelheid niet hoger dan 150 jaar geleden. De 'kloksnelheid' van de samenleving is in diezelfde tijd wel sterk verhoogd.

Woodward laat zien dat er een derde organiseer-vorm is, die van de procesorganisatie. Daar ligt niks op stapels, of in bakjes, daar stroomt het. De behandelingen die door de organisatie worden uitgevoerd, worden direct uitgevoerd, op het moment dat de betreffende materie voorligt. Dan werkt een organisatie ook vaak niet meer in stuks, maar in volumes. Ze werkt ook veel meer in de actualiteit, dan in de verleden tijd. Waar dit in de jaren vijftig nog slechts kon voor een beperkt aantal producten (het maken van benzine, verwerking van melk, productie van suiker, etc.), is door moderne ICT dit ook voor informatieproducten mogelijk gemaakt.

Postkoets met hulpmotor-syndroom

Een beschikking is een dergelijk informatieproduct. En die kan stromen, in plaats van op stapels gelegd te worden. Alleen, in bureaucratieën maken we er toch stapels van, en gaan beschikkingen 1x per maand of 1x per jaar de deur uit, in grote aantallen. Het werk kan geautomatiseerd worden, de

beschikkingen kunnen in de vorm van pdf-jes verstuurd worden, in plaats van op papier, maar de grondvorm van de organisatie, alsmede haar werkwijze (batch) blijft hetzelfde als in de oude tijd. Dit noemen we het 'Postkoets met hulpmotor-syndroom': net zoals een auto zeker vijftig tot zeventig jaar na haar uitvinding nog sterk leek op een postkoets, blijft de manier van organiseren en de organisatievorm nog vele jaren lijken op de vorm die in de voorbije tijd dominant was. Het papier is dan wel digitaal, maar we werken er nog mee alsof het papier is. Het radicale herontwerp, of de fundamentele transformatie heeft dan nog niet plaatsgevonden.

Een bureaucratie heeft twee belangrijke kennisbronnen: Weber benoemt deze als 'Dienstwissen' en 'Fachwissen'. Dienstwissen betreft de kennis van de feiten van een bepaalde burger, of een bepaald bedrijf. Het dienstwissen zit vaak in dossier-vorm opgeslagen. Vroeger in een map, opgeborgen in een Paternoster. Nu in een database. Fachwissen betreft de professionele kennis. Dit kan sectorspecifieke kennis zijn over hoe met een bepaalde situatie omgegaan wordt, zoals de hoogte van belastingtarieven, of kennis die nodig is bij openen of sluiten van sluizen. Fachwissen zat vroeger bij professionals, maar is door de automatisering steeds meer in applicaties terecht gekomen. Algoritmes zijn daar een onderdeel van, of die nu met if-then-else redeneringen zijn ontworpen, of meer middels kennis-modellen getrainde AI-modules functioneren. Ook al zijn zowel het dienstwissen als het fachwissen gedigitaliseerd, de bureaucratische structuur is blijven bestaan. En dat is een prachtige illustratie van het postkoets met hulpmotor-syndroom. Bestaande machtsstructuren, gebrek aan leiderschap en visie, en een netwerk van oude culturele artefacten waarbinnen de bureaucratie moet functioneren, bepalen de mate waarin er tot verandering overgegaan kan worden. In het Verenigd Koninkrijk schijnen nog 20 jaar stokers op de trein gereden te hebben, terwijl er geen enkele stoomlocomotief nog operationeel was...

Torn between two lovers

Als je er op afstand naar kijkt, is de keuze voor het bureaucratie-model een poging om een standaardoplossing te kiezen, terwijl de werkelijkheid inmiddels meer variatie vergt. In feite is de overheid, met haar keuze voor de bureaucratie als organisatievorm, 'torn between two lovers'. Voor een groot deel van de populatie zou de overheid kunnen doorgroeien naar een vorm van procesorganisatie. Sommige overheidsorganisaties, zoals DUO en RDW, zijn dat ook grotendeels. Terwijl tegelijkertijd voor een ander deel van de populatie er 'teruggegaan' moet worden naar de unit-productie-vorm. Daar is namelijk veel menselijke interactie nodig om tot zodanig maatwerk te komen dat er in dat individuele geval echt sprake is van maatschappelijke waarde-creatie. De grote uitvoeringsorganisaties zouden zich verder kunnen ontwikkelen tot procesorganisaties, een soort informatie-raffinaderijen, waar in principe geen menselijke interactie nodig is, noch street-level-bureaucrats.

Wel is een hoog opgeleid personeelsbestand nodig (systemlevel bureaucrats), dat de complexiteit van het systeem begrijpt. Tegelijkertijd kan aan het andere eind van het organisatie-spectrum maatwerk geleverd worden, niet door individuele organisaties, maar door een netwerk van organisaties, liefst decentraal georganiseerd (dichtbij, of bij gemeenten). Dit zijn meer ateliers, waar men de ingewikkelder situaties behandelt, allereerst door veelvuldig en langdurig persoonlijk, menselijk contact te onderhouden. De professionals die daar werken, hebben een totaal andere oriëntatie dan de professionals die werken in de procesorganisaties. Waar de laatsten vooral het systeem onderhouden en zorgen voor snelle, efficiënte doorstroom, zijn de laatsten gespecialiseerd in luisteren en oplossen. Zo zou gewerkt kunnen worden aan een nieuw soort overheidsorganisatie-infrastructuur, met een slow-lane voor maatwerk en een fast-lane voor de gladde gevallen.

BZK werkt wel aan basisregistraties, elektronische identiteiten, etcetera. Maar dat deze alleen waarde krijgen als ze gebruikt worden in herontworpen werkprocessen die grotendeels door proces-georiënteerde organisaties worden uitgevoerd, acht zij de verantwoordelijkheid voor de verschillende departementen. Daarmee bevestigt BZK de nu bestaande divisiestructuur, die de bron is van de verkoking, maar ook van de dientengevolge ontstane ineffectiviteit, zeker voor de complexe gevallen. Onder ineffectiviteit versta ik de situatie dat een organisatie te weinig publieke waarde genereert voor wat er op dat moment maatschappelijk nodig is.

Conclusie

Hoewel er veel en hard gewerkt is, en er ook het nodige is bereikt, is de evaluatie van veertig jaar informatiebeleid van BZK toch negatief. BZK is niet verder gekomen dan verbeteren of af en toe innoveren. Dit is te typeren als het postkoets met hulpmotor syndroom. En voor elke nieuwe generatie technologie, is dat een onontkoombare fase: de samenleving kan de radicale implicatie van een nieuwe technologie niet direct op haar waarde schatten. En tegelijkertijd geldt dat rond de technologie die voorheen dominant was (hier: scheiding der machten, vertegenwoordigende democratie, papier en bureaucratie) zoveel institutionele arrangementen zijn gebouwd, met allerhande machtsposities, dat van een snelle revolutie geen sprake kan zijn.

Echter, zeventig jaar na het opkomen van computers, en vijftig jaar na het ontstaan van netwerktechnologieën, en database-technologieën, en dertig jaar na de opkomst van internet, is het wel tijd om vanuit een radicale, politiek bestuurlijke visie te gaan werken. Dat is dan niet zozeer een visie op ICT, automatisering, digitalisering, maar veel meer een visie op de toekomstige netwerksamenleving, de institutionele innovatie die daarvoor nodig is, en de rol die de diverse nieuwe technologieën daarin moeten spelen. In die zin liep de commissie Docters van Leeuwen haar tijd 20 jaar vooruit.