

Van street-level bureaucratie naar systeem-level bureaucratie

Over ICT, ambtelijke discretie en de democratische rechtsstaat

Door de toepassing van informatie- en communicatietechnologie veranderen de grootschalige uitvoeringsorganisaties fundamenteel van karakter. Wat zijn de implicaties van deze transformatie voor de democratische rechtsstaat?

1. De kwestie: discretionaire ambtelijke macht in de democratische rechtsstaat

De bureaucratie is niet meer wat zij is geweest. Wie aan de bureaucratie denkt, ziet massieve gebouwen voor zich waarin grote groepen mannen - bureaucraten zijn onveranderlijk mannen - dossiers verplaatsen, gewichtig in papieren kijken en parafen halen. Wie aan bureaucraten denkt, ziet kleinzielige loketbeambten voor zich die een aanvraag kunnen maken en breken en met één pennenstreek voor eindelijk oponthoud kunnen zorgen wanneer jouw gezicht hen niet aanstaat.

Het was het schrikbeeld van Weber, Hayek en Popper: grote aantallen anonieme functionarissen die door hun freies Ermessen een open samenleving in de kiem kunnen smoren. Decennia van juridisch en bestuurskundig vernuft zijn gependend aan het aan banden leggen van de macht van deze kleine radertjes. Met behulp van een uitgebreid stelsel van rechtsbescherming en een reeks van beginselen van behoorlijk bestuur is de afgelopen decennia, niet zonder succes, een cordon sanitair om de meeste grote uitvoeringsorganisaties gelegd. Hayeks onheilsboodschap dat de komst van de verzorgingsstaat met zijn uitkeringen en subsidies, vergunningen en beschikkingen, discretionaire bevoegdheden en loketbeambten, onherroepelijk zou leiden tot een Road to Serfdom (Hayek, 1944; 1960) is daardoor een zichzelf ontkennende voorspelling gebleken. Rechtsstaat en verzorgingsstaat bleken uiteindelijk met elkaar verenigbaar.

Inmiddels ziet het er naar uit dat die grootschalige uitvoeringsorganen van de verzorgingsstaat nu ook van binnenuit fundamenteel van karakter veranderen. Een van de drijvende krachten achter deze transformatie is de toepassing van informatie- en communicatietechnologie (ICT). Loketten worden vervangen door websites en geavanceerde informatie- en expertsystemen nemen de plaats in van contact- en beslisambtenaren. In plaats van rumoerige, onoverzichtelijke beschikkingenfabrieken met lastig te controleren uitvoeringsambtenaren, worden veel uitvoeringsorganisaties in hoog tempo stille informatie - r affinaderijen waarin ambtelijke tussenkomst overbodig is omdat bijna alle beslissingen voorgeprogrammeerd zijn via algoritmen en digitale beslisbomen. Wie tegenwoordig aan bureaucratie denkt, zou vooral een zaal met zacht zoemende servers voor zich moeten zien met hier en daar een systeembeheerder achter een beeldscherm.

In dit artikel onderzoeken we de implicaties van deze transformatie vanuit het perspectief van de democratische rechtsstaat. Wat betekent deze overgang voor de democratische controle van ambtelijke machtsuitoefening en voor de rechtszekerheid van de burger? Brengt het de spookbeelden van Weber, Popper en Hayek dichterbij of is het juist de vervolmaking van het ideaal van een volstrekt legaal en rationeel gezag? En: hoe verhoudt deze transformatie zich tot rechtsstatelijke idealen? Welk rechtsstatelijk ideaal wordt eigenlijk gediend door ICT?

We bespreken eerst hoe de 'traditionele' street-level bureaucratie in de loop van de 20e eeuw uiteindelijk in de democratische rechtsstaat is ingebed. Vervolgens beschrijven we hoe de komst van ICT zorgt voor een overgang naar screen-level en

zelfs system-level bureaucratieën. Daarbij laten we ons telkens leiden door drie vragen: 1) In hoeverre is er sprake van ambtelijke machtsuitoefening en in welk opzicht is die problematisch vanuit het perspectief van de democratische rechtsstaat? 2) Wat zijn de (mogelijke) institutionele voorzieningen om deze machtsuitoefening te disciplineren? 3) Wat is het achterliggende ideaal van de rechtsstaat?

2. De street-level bureaucratie en de rechtsstaat

2.1 Street-level bureaucrats als beleidsmakers

Veel contacten tussen burgers en de overheid vinden plaats in het kader van individuele transacties. Burgers vragen een uitkering, huursubsidie of een vergunning aan, doen hun belastingaangifte en worden af en toe bekeurd. Zij krijgen dan meestal te maken met grote organisaties die op basis van administratieve routines vele individuele gevallen afhandelen. Aan de basis van deze 'beschikkingenfabrieken' staan uitvoeringsambtenaren. Zij passen de regelgeving en de administratieve routines toe in concrete situaties. Hoewel de uiteindelijke beschikking formeel door het bestuursorgaan wordt gegeven, zijn het de bijstandsmatenschappelijk werkers, beslisambtenaren, belastingcommies en politieagenten die in de praktijk besluiten om een uitkering wel of niet toe te kennen, welke voorwaarden er aan een vergunning worden verbonden, en hoe hoog de aanslag of de boete is.

Deze uitvoeringsambtenaren zijn veelal street-level bureaucraten in de termen van de Amerikaanse bestuurskundige Lipsky (1980: IX, 3). Het zijn werknemers van publieke instellingen die in het kader van hun werk directe contacten hebben met individuele burgers en daarbij beschikken over de nodige vrije beleidsruimte bij het toewijzen van voorzieningen of het opleggen van sancties.¹ Zij nemen voortdurend kleine en grote beslissingen over het al dan niet toepassen van regels en de manier waarop deze in het specifieke geval moeten worden geïnterpreteerd, of het nu gaat om de portier van een sociale dienst dan wel een bijstandsmatenschappelijk medewerker die de aanvraag voor een uitkering beoordeelt (zie Knegt, 1986). Is de aanvrager wel of niet bemiddelbaar voor de arbeidsmarkt? Wordt een aftrekpost wel of niet meegenomen in de bepaling van het inkomen voor de inkomstenbelasting? Worden de ouders van een studerend kind wel of niet gekwalificeerd als 'weigerachtig', hetgeen betekent dat de ouderlijke bijdrage al dan niet van de studiefinanciering wordt afgetrokken en de betreffende student dus een lager bedrag aan beurs tegemoet kan zien? Op dit niveau worden jaarlijks miljoenen keuzes door uitvoeringsambtenaren gemaakt; keuzes die grote gevolgen kunnen hebben voor het dagelijks leven van individuele burgers.

In de dagelijkse praktijk van de street-level bureaucratie komt zo het beleid tot leven. Dan blijkt dat ondanks gedetailleerde regels de werkelijkheid complexer en gevarieerder is dan de wetgever heeft voorzien. Daardoor ontstaat beoordelingsruimte voor de uitvoerders (Duk, 1988; Bakker en Van Waarden, 1999). Soms voorziet de wetgever dit en creëert deze expliciet ruimte voor een invulling door de uitvoerders (beleidsvrijheid). Zowel door die formele beleidsvrijheid als door de feitelijke beoordelingsruimte krijgen street-level bureaucraten macht om het beleid naar eigen inzicht in te vullen. Daarmee zijn zij in feite niet alleen beleidsuitvoerders maar ook beleidsmakers:

The decisions of street-level bureaucrats, the routines they establish, and the devices they invent to cope with uncertainties and work pressures, effectively become the public policies they carry out. I argue that public policy is not best understood as made in legislatures or top-floor suites of high-ranking

administrators, because in important ways it is actually made in the crowded offices and daily encounters of street-level workers.' (Lipsky, 1980: xii)

Deze feitelijke beslissingsmacht heeft vanouds grote zorgen opgeroepen. Hoe zit het met het primaat van de politiek, met de democratische sturing en verantwoording van al deze zelfbenoemde, anonieme beleidsmakers? Hoe valt te voorkomen dat zij zich ontwikkelen tot kleine olichargen, tot 'a self-willed and uncontrollable apparatus before which the individual is helpless?' (Hayek, 1960: 262).

2.2 Disciplineren van de discretionaire ruimte

In de afgelopen eeuw is de discretionaire macht van street-level bureaucraten op een aantal manieren aan banden gelegd. Voor een analyse daarvan is de leer van de trias politica, met zijn onderscheid van wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht, een geschikt kader.

In de eerste plaats heeft de wetgever zelf geprobeerd om zijn gezag in de uitvoeringspraktijk te vestigen. Van groot belang voor de rechtsstatelijke inbedding van de street-level bureaucratieën in landen met een continentale juridische traditie, zoals Nederland, Duitsland en Frankrijk, is de eis van legaliteit. Het legaliteitsvereiste, aldus Oldenzien (1998: 45), omvat drie aspecten: (1) het bestuurshandelen moet een grondslag in de wet hebben, (2) de wet moet het bestuurshandelen inhoudelijk normeren en (3) het bestuur moet de wet toepassen. De eerste eis is erop gericht het bestuurshandelen in te bedden in wetten in materiële en in formele zin. De algemeenheid van de wet (algemeen naar personen of situaties) is een waarborg tegen willekeurig bestuurshandelen. Het vastleggen van algemene regels in wetten in formele zin betekent daarnaast dat vertegenwoordigende organen betrokken zijn bij de vaststelling ervan. Bovendien biedt het burgers rechtszekerheid, omdat zij hun rechtspositie kunnen afleiden van de wet. Het tweede aspect van het legaliteitsvereiste betekent dat het bestuurshandelen materieel genormeerd wordt. De wet bepaalt wanneer de regels van toepassing zijn en op welke manier ze moeten worden toegepast. Het laatste aspect van het legaliteitsvereiste sluit hierop aan. Als de regels het bestuurshandelen normeren, dan moeten ze wel in de praktijk worden toegepast. De wetgever stelt dus zoveel mogelijk zelf normen op om het handelen van uitvoeringsinstanties te disciplineren. Daarnaast is de ontwikkeling van een reeks van nieuwe rechtsbeginselen voor het optreden van de overheid van groot belang geweest bij het inperken van de discretionaire ruimte. De klassieke, 18e-eeuwse eisen van legaliteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, zijn in de 20e eeuw van een nieuwe inhoud voorzien en zo toepasbaar gemaakt op de nieuwe, omvangrijke vormen van overheidsactiviteit. Dit geschiedde aanvankelijk vooral door de belasting- en ambtenarenrechter, en later ook door de burgerlijke rechter, de bestuursrechter en ook wel door de Nationale ombudsman. Uiteindelijk zijn veel van deze nieuwe eisen door de wetgever gecodificeerd als algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze leggen het optreden van street-level bureaucraten in beschikkingenfabrieken sterk aan banden. Het is met name de ontwikkeling van deze procedurele en materiële beginselen van behoorlijk bestuur geweest die de verzorgingsstaat nadrukkelijk binnen het bereik van de rechtsstaat heeft gebracht en die er vooralsnog voor heeft gezorgd dat Hayeks onheilsprophetie niet is uitgekomen.

Niet alleen is de macht van street-level bureaucraten door de wetgever begrensd, ook binnen de uitvoerende macht zijn de nodige 'checks and balances' aangebracht. Een belangrijke disciplinerende institutie in uitvoeringsorganisaties is de hiërarchie. Beslissingen die buiten de standaardrepertoires vallen worden niet aan de street-level bureaucraat overgelaten, maar moeten vaak hoger in de hiërarchie worden

beoordeeld, bijvoorbeeld door speciale beslisambtenaren. Ook de noodzakelijke paraaf van een leidinggevende duidt op een hiërarchische insnoering van de macht van de uitvoerende ambtenaar. Binnen de uitvoerende macht kunnen ook beleidsregels de macht van street-level bureaucraten begrenzen. Bij beleidsregels gaat het om algemene regels 'omtrent de uitoefening van een bestuursbevoegdheid jegens de bestuurden (burgers, maar ook andere bestuursorganen), op eigen gezag vastgesteld door de bevoegde bestuursinstantie zelf of door een hiërarchisch hogere bestuursinstantie' (Van Kreveld, 1983). De uitvoerende macht legt daarmee zelf vast hoe het met de gegeven discretionaire ruimte wil omgaan. Beleidsregels hebben niet de kracht van algemeen verbindende voorschriften omdat er een zogenaamde inherente afwijkingsbevoegdheid voor geldt. Dat betekent dat een street-level bureaucraat zich bij ieder geval moet afvragen of de beleidsregels wel of niet moeten worden toegepast. Toch begrenzen in de praktijk (interne) beleidsregels het handelen en de keuzeruimte van de street-level bureaucraat. Voorts zijn in het besluitvormingsproces in de street-level bureaucratie veelal 'checks and balances' aangebracht. Denk bijvoorbeeld aan de controleprocedures of de 'ex ante juridische toets' op beslissingen van de uitvoerende ambtenaar. In veel gemeentelijke sociale diensten is het lange tijd gebruikelijk geweest om de beslissing van de bijstandsmatenschappelijk medewerker die de aanvrager behandelt voor te leggen aan een juridisch medewerker die de beslissing vooraf op rechtmatigheid beoordeelt. Ook ex post bezwaarprocedures zijn in veel street-level bureaucratieën gemeengoed en in Nederland door de Algemene wet bestuursrecht zelfs verplicht gesteld.

In het verlengde van de bezwaarprocedures richt de Trias politica de aandacht op de rechterlijke macht als disciplinerende institutie. In de afgelopen eeuw is er in de meeste West-Europese landen een coherent en vrijwel dekkend stelsel van onafhankelijke rechtsbescherming tegen de overheid ontwikkeld. Tegen de beslissingen van street-level bureaucraten staat voor burgers en maatschappelijke organisaties doorgaans een beroepsmogelijkheid open bij de administratieve kamer van de arrondissementsrechtbank of bij een specifiek administratief college. De manier waarop de street-level bureaucraat de discretionaire ruimte invult wordt zodoende door de administratieve rechter getoetst. Bij die toetsing gaat het om de rechtsbescherming van de individuele burger tegen de overheid en niet om de handhaving van het objectieve recht (zie Ten Berge, 1999; Van Ballegooij e.a., 1999). De rechter toetst de rechtmatigheid van het bestuursbesluit ex tunc, hetgeen betekent dat de rechter met nieuwe feiten geen rekening kan houden. Hoewel de bestuursrechter niet buiten het geschil mag treden, kan deze wel ambtshalve de rechtsgronden aanvullen en zo nodig zelfs de feiten. Kenmerkend voor de bestuursrechtspraak in Nederland is de laagdrempelige toegang tot de bestuursrechter, bijvoorbeeld als gevolg van ontbreken van verplichte procesvertegenwoordiging. Daardoor is de rechterlijke macht voor de street-level bureaucratie niet alleen formeel maar ook feitelijk te beschouwen als een disciplinerende institutie.

2.3 Het rechtsstatelijk ideaal van legaliteit

De macht van de street-level bureaucraten wordt dus van verschillende zijden ingeperkt. De wetgever bepaalt wat en hoe moet worden afgewogen in de concrete situatie, maar laat beoordelingsruimte en beleidsvrijheid aan de uitvoerder om het recht ook in de praktijk te brengen. De invulling van deze ruimte is door rechtsregels en rechtsbeginselen, zoals de beginselen van behoorlijk bestuur, tot op zekere hoogte voorgeschreven. Binnen de uitvoerende macht zijn organisatorische 'checks and balances' aangebracht om de keuzes en beslissingen van de street-level bureaucraat aan banden te leggen. Tenslotte toetst de rechter deze keuzes en beslissingen op hun rechtmatigheid.

Het achterliggende rechtsstatelijke ideaal is dat van de legaliteit. Recht wordt in de continentale rechtstraditie vooral opgevat als de door de wetgever gepositieerde (algemene) regels. In deze traditie is het positiveren van de rechtsregels van belang om burgers zekerheid te geven over hun rechtspositie. Daarmee, zo is de veronderstelling, worden ze beschermd tegen willekeurig ingrijpen door het bestuur. Het vastleggen van algemene regels in wetten in formele zin betekent ook dat vertegenwoordigende organen zijn betrokken bij de vaststelling ervan. De kenbaarheid van de regels wordt gewaarborgd door de verplichting ze ook vast te leggen en exact te benoemen. Daarmee wordt de vrijheid gegarandeerd die burgers tegenover de staat kunnen claimen. Ingrijpen door de overheid kan, mits dat is gebaseerd op in regels die vooraf kenbaar worden gemaakt en een algemeen karakter hebben.

3. Van street-level via screen-level naar systeem-level bureaucratie

Een aantal grote uitvoeringsorganisaties is in de afgelopen decennia geleidelijk maar fundamenteel van karakter veranderd. Informatie- en communicatietechnologie (ICT) heeft daar een belangrijke rol in gespeeld. De dynamiek die door de introductie van computers is veroorzaakt heeft zowel betrekking op de organisatie van de street-level bureaucratie als op het onderliggende juridisch arrangement. In een betrekkelijk korte tijd is de street-level bureaucratie veranderd in wat we een screen-level bureaucratie zou kunnen noemen. Voorzover uitvoeringsambtenaren directe contacten met burgers hebben, verlopen die altijd in de aanwezigheid van of via een computerscherm. De ambtenaar kan zich niet meer vrij over straat begeven, maar is via zijn computer altijd met de organisatie verbonden. De gegevens van cliënten moeten via vaste patronen op de elektronische formulieren worden ingevuld. Kennismanagementsystemen en digitale beslissobomen hebben de discretionaire ruimte sterk ingeperkt. Veel beslissingen worden niet meer op straatniveau, door de contactambtenaar genomen, maar liggen al vast op het niveau van de computer, in de inrichting van de software.

Enkele grote uitvoeringsorganisaties zijn inmiddels al een stap verder gegaan en zijn bezig zich te ontwikkelen tot wat je een system-level bureaucratie zou kunnen noemen. We illustreren deze ontwikkeling aan de hand van twee Nederlandse casus: de verstrekking van studiefinanciering en de handhaving van verkeersvoorschriften.²

3.1 Het verstrekken van studiefinanciering

De toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor studenten uit alle lagen van de bevolking is in Nederland vanouds een belangrijk onderdeel van de verzorgingsstaat. Sinds het begin van de vorige eeuw bestaat er een stelsel van studiebeurzen voor getalenteerde maar onvermogende jongeren. Van oudsher wordt dit stelsel van studiefinanciering uitgevoerd door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De uitvoeringsorganisatie die daarvoor is gecreëerd vertoonde lange tijd alle kenmerken van de klassieke street-level bureaucratie.

Wie een studiebeurs aanvraag kreeg onherroepelijk te maken met toekenningsambtenaren van de afdeling Rijksstudietoelagen. Deze toekenningsambtenaren moesten per student vaststellen of deze niet alleen getalenteerd maar ook onvermogend was, zodat kon worden bepaald of de student wel of niet in aanmerking kwam voor een beurs. Ook de hoogte van het toe te kennen bedrag hing daarmee samen. Daarbij hadden zij een grote speelruimte. Het ministerie van Onderwijs zag het verstrekken van studiefinanciering lange tijd niet zozeer als een recht, maar als een gunst: net zoals de student de vrijheid heeft om

al dan niet te gaan studeren, heeft de overheid de vrijheid om al dan niet een beurs te verstrekken en de hoogte daarvan te bepalen. Het was bijvoorbeeld soms nodig dat het inkomen van de ouders werd geschat, omdat deze als kleine middenstanders geen adequate boekhouding bijhielden. Of men bepaalde dat een meisje een lager bedrag kreeg dan een jongen, omdat zij haar eigen kleding kon maken. De meeste toekenningsambtenaren kenden ook hun 'klanten', omdat ze jaarlijks met dezelfde groep te maken kregen. Ze belden soms met de studenten om te vragen hoe het met de studie ging, of belden de decaan van de onderwijsinstelling om de studievoortgang te controleren.

De street-level bureaucraten bepaalden aldus wie wat kreeg en waarom, en hun oordeel was geheel toegespitst op de situatie van de individuele student. Voor de ene student was dat gunstig, maar voor een ander in dezelfde situatie kon dat minder positief uitwerken. Rond die tijd werd het stelsel daarom wel gekarakteriseerd als een 'paternalistische grabbelton'. Het kwam bijvoorbeeld wel voor dat het hoofd van een afdeling uit het raam zag dat een student zich met de auto meldde bij het kantoor van de uitvoeringsorganisatie en vervolgens besloot dat iemand die zich klaarblijkelijk een auto kon veroorloven ook zelf zijn studie wel kon betalen. Voorzover de vrijheid van de toekenningsambtenaren werd beperkt, gebeurde dat in de hiërarchie: de lijnchefs moesten immers de beslissingen ondertekenen en hielden daarmee de nodige greep op wat er gebeurde.

Halverwege de jaren zestig werd de administratie van de studiefinanciering gemechaniseerd en startte een geleidelijke ontwikkeling van een street-level bureaucratie naar een screen-level bureaucratie. De eerste computers werden geïnstalleerd en namen gaandeweg steeds meer functies van de toekenningsambtenaren over. In eerste instantie ging het vooral om ondersteunende handelingen, zoals het bewaren van informatie over een student of het printen van de beslissingen van de ambtenaar. Toch holde de computer de verantwoordelijkheid van de ambtenaar geleidelijk uit. Naarmate de computer namelijk steeds meer functies overnam, werd de organisatie gedwongen om steeds meer aspecten van het beoordelingsproces te formaliseren. Dat had onder meer te maken met de geleidelijke verbreding van het stelsel van studiefinanciering, waardoor de aantallen aanvragers toenemen. Het had ook te maken met de dynamiek die ICT veroorzaakt: de automatisering van een processtap dwingt tot standaardisatie en formalisatie van de stappen ervoor. Als het opmaken van de beslissingen wordt geautomatiseerd met behulp van standaardtekstblokken, moeten categorieën gevallen worden gedefinieerd met een bepaalde afloop. Dat betekent dat daardoor steeds meer gevallen ook op een standaardmanier kunnen worden beoordeeld. En als de beoordeling gestandaardiseerd is, is exact bekend welke informatie noodzakelijk is voor de beoordeling. Ook de fase van informatieverzameling kan dan worden geformaliseerd en gestandaardiseerd.

De discretionaire ruimte in de regelgeving werd op deze manier steeds verder ingevuld. Aan het begin van de jaren tachtig was dit zover voortgeschreden dat de speelruimte voor de toekenningsambtenaar eigenlijk beperkt bleef tot het overnemen of weigeren van de beslissingen die door de computer werden voorgesteld. Formeel waren het nog steeds de street-level bureaucraten die de aanvragen voor een beurs beoordeelden; in de praktijk drukten zij alleen nog op een knop waarmee ze akkoord gingen met de beslissingen van de computer.

In 1986 werd de overgang naar een screen-level bureaucratie formeel bekrachtigd met de inwerkingtreding van een nieuwe Wet studiefinanciering. Het beoordelingsproces werd in deze wet gedetailleerd vastgelegd. De Centrale Directie Studiefinanciering van het ministerie werd omgevormd tot een zelfstandige Informatiseringsbank. Voor street-level bureaucraten was in deze nieuwe

uitvoeringsorganisatie geen plaats meer. De toekenningsambtenaren van weleer zijn vervangen door formulierverwerkers. Het werk van deze screen-level bureaucraten bestond hoofdzakelijk uit het invoeren van de door de studenten ingevulde formulieren in de computer. De computer nam dan geheel zelfstandig en onafhankelijk van de ambtenaren een beslissing op de aanvraag en printte deze. Vervolgens werd de beslissing naar de student verzonden. Alleen wanneer een student formeel bezwaar maakte kwam er nog een menselijke beoordeling aan te pas. Bij de afdeling voor bezwaar en beroep werkten daarom nog enkele street-level bureaucraten, maar verder is de organisatie volledig getransformeerd in een screen-level bureaucratie.

Zo'n tien jaar later, rond 1996, werd er opnieuw een grootschalig reorganisatieproces ingezet. Daarvoor waren verschillende redenen. In de eerste plaats was de 'klant' uit het beeld van de organisatie verdwenen. De organisatie was primair gericht op het verwerken van formulieren, wat volgens de leiding ten koste was gegaan van de service aan de studenten. De onvrede bij de studenten was daardoor groot, evenals de hoeveelheid klachten. Ook de medewerkers waren ontevreden: door de vergaande elektronische arbeidsdeling had het werk het karakter van een virtuele lopende band, waardoor het steeds minder interessant was geworden. Het computersysteem functioneerde eveneens onbevredigend. In de eerste jaren was de aandacht vooral gericht op het beheersen van de productie. Vanaf de jaren negentig verplaatste de aandacht zich naar de dwarsverbanden tussen processen. In dezelfde organisatie werden verschillende regelingen op dit terrein uitgevoerd met behulp van verschillende computersystemen. Dezelfde mensen kwamen (soms zelfs op hetzelfde moment) voor in verschillende systemen.

Men besloot daarom tot een herontwerp van de systemen, tot een nieuwe reorganisatie en een nieuwe naam: de Informatiebeheergroep (IBG). Omdat de informatieverzameling (het invullen van de formulieren) in toenemende mate elektronisch plaatsvindt via floppies, modems en internet, verdwijnen nu ook de screen-level bureaucraten geleidelijk uit de organisatie. In de nieuwe Informatiebeheergroep zijn formulierenverwerkers immers overbodig geworden omdat de informatie van de aanvragers in toenemende mate rechtstreeks de computer ingaat. Er wordt gewerkt aan een nieuw, organisatiebreed computersysteem, waarmee verschillende regelingen kunnen worden uitgevoerd en waarin alle taken van de uitvoeringsorganisatie zijn ondergebracht. Bovendien is het verbonden met de systemen van andere uitvoeringsorganisaties, zodat het gebruik kan maken van de informatie die daarin ligt opgeslagen (bijvoorbeeld de inkomensgegevens van de Belastingdienst, de persoonsgegevens van de gemeenten, enzovoort).

De screen-level bureaucratie verandert zo geleidelijk in een systeem-level bureaucratie. De leden van de organisatie houden zich niet meer bezig met het behandelen van individuele gevallen, maar richten zich hoofdzakelijk op systeemontwikkeling en -onderhoud, op het optimaliseren van informatieprocessen en op het aanbrengen van verbindingen tussen systemen in verschillende organisaties. Contacten met klanten zijn nog wel belangrijk, maar het gaat daarbij vrijwel uitsluitend om het geven van informatie door de medewerkers van de helpdesk. De transacties zijn immers volledig geautomatiseerd.

3.2 De handhaving van verkeersvoorschriften

In een heel ander domein van het overheidsbeleid, bij de handhaving van verkeersvoorschriften, is sprake van een vergelijkbare ontwikkeling. Vanouds worden verkeersvoorschriften in Nederland gehandhaafd met behulp van het strafrecht. Dit impliceert dat voor het bestraffen van een overtreding een

onafhankelijke en onpartijdige rechter nodig is, die een individuele beoordeling maakt van het geval.

Overtredingen van verkeersvoorschriften werden tot 1990 behandeld door een keten van street-level bureaucraten. Dat begon met de politieagent die een overtreding constateerde. Laten we als voorbeeld een snelheidsovertreding nemen. Een surveillanceauto zag dat een automobilist te hard reed. De auto werd staande gehouden en de agenten spraken de bestuurder aan. Afhankelijk van de indruk die ze hadden van de bestuurder bleef het bij een waarschuwing. Was het iemand waarop een waarschuwing geen effect leek te hebben, dan werd een bekeuring uitgeschreven. Niet zelden was een vermanend woord voldoende: de politie liet zien dat ze wat aan dergelijke overtredingen deed, en de passerende automobilisten werden erdoor afgeschrikt. De uitgeschreven bekeuring had formeel-juridisch de betekenis van een transactie. Betaalde de bestuurder de bekeuring, dan kon daarmee strafvervolgning worden voorkomen. Betaalde de bestuurder niet, dan werd de zaak overgedragen aan een andere street-level bureaucratie, te weten het parket van de officier van justitie. Deze beoordeelde de zaak en besloot of het daadwerkelijk tot een vervolging moest komen. Doorgaans werd aan de verdachte eerst opnieuw een transactie voorgesteld, maar dan voor een hoger bedrag. Afhankelijk van de omstandigheden van de overtreding kon ook een lager bedrag worden opgelegd, of van vervolging worden afgezien. Werd de transactie van de officier van justitie ook niet betaald en moest de verdachte volgens hem wel worden aangepakt, dan legde de officier van justitie de zaak voor aan weer een andere street-level bureaucraat: de kantonrechter. De kantonrechter legde uiteindelijk een straf op. Vrijwel altijd ging het om een geldboete, die door de politie moet worden geïncasseerd. Betaalde de veroordeelde niet, dan gebeurde er meestal weinig. De politie kwam in een enkel geval aan de deur om het inmiddels behoorlijk opgelopen bedrag te innen.

Vanaf het eind van de jaren zeventig doen ook in dit deel van het publieke domein computers hun intrede. De verschillende street-level bureaucratieën, zoals de politie, het OM en het Centraal ontvangkantoor der Gerechten, automatiseerden hun administraties. De kern van hun beoordeling werd door de computer echter niet aangetast. Het bleef gaan om een strafrechtelijk oordeelsproces, waarbij alle omstandigheden van het geval een rol kunnen spelen (Had iemand bijvoorbeeld een reden om te hard te rijden? Was de overtreder al vaker veroordeeld? Was er sprake van een gevaarlijke situatie?). Geleidelijk werd de beoordeling in de verschillende fasen wel uitgehold, maar tot aan het eind van de jaren tachtig bleef het proces zoals dat hiervoor is geschetst op hoofdlijnen bestaan. Vervolgens werd in 1990 een nieuw stelsel in gebruik genomen voor de handhaving van verkeersvoorschriften. Vanaf dat moment worden verkeersovertredingen met behulp van het administratieve recht afgehandeld. Tegelijkertijd werd een grootschalig informatiesysteem ontwikkeld en ingevoerd, dat de betrokken street-level bureaucratieën omspant. De street-level bureaucratie is dan in één klap een screen-level bureaucratie geworden.

Deze transformatie wordt zichtbaar wanneer we kijken naar de manier waarop de gemiddelde snelheidsovertreding tegenwoordig wordt afgehandeld. Om te beginnen worden veel snelheidsovertredingen niet meer geconstateerd door individuele agenten, maar door camera's die de politie op veel plaatsen heeft geïnstalleerd. De camera maakt een foto van het kenteken van de overtreder en registreert de overtreding. De gegevens worden door administratieve medewerkers van de politie ingevoerd in de computer, waarna ze via het computernetwerk worden verzonden naar het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), een nieuwe centrale incasso-organisatie die hiervoor speciaal is opgericht. Daar komen de digitale bestanden binnen, waarna ze zonder menselijke tussenkomst uitmonden in bekeuringen die aan de overtreeders worden toegezonden. Er wordt geen strafrechtelijke transactie

aangeboden, maar direct een bestuurlijke boete opgelegd. Dat kan juridisch zonder tussenkomst van een rechter. De meeste zaken worden direct betaald, dan wel na verschillende door de computer gestuurde incassoactiviteiten. De betrokkene kan nog wel in beroep gaan bij de officier van justitie, en dan wordt er voor het eerst door een street-level bureaucraat naar de zaak gekeken. Het gaat hier echter om betrekkelijk kleine hoeveelheden. In de bulk van de gevallen handelt de computer zelfstandig de zaken af.

Bij de behandeling van verkeersovertredingen is het accent aldus komen te liggen op de incasso-organisatie. Deze organisatie is een screen-level bureaucratie bij uitstek. Waar voorheen in de verschillende street-level bureaucratieën sprake was van een behoorlijke dosis juridische expertise (elke individuele overtreding vereiste ook een juridisch oordeel), is dat in de nieuwe situatie nauwelijks nog het geval. Voorzover mensen met een zaak bezig zijn, gaat dat in eerste instantie om administratief-technische werkzaamheden. Medewerkers voeren gegevens in, verifiëren adressen of verwerken betalingen die niet door de computer kunnen worden verwerkt. Van een juridisch, professioneel oordeel is geen sprake, en dat hoeft ook niet meer. Het strafrecht, dat een individuele beoordeling eist, is vervangen door het gestandaardiseerd oordeel van het administratieve recht. Bij een overschrijding van de maximumsnelheid met bijvoorbeeld vijftien kilometer hoort een bepaald vaststaand bedrag, ongeacht de omstandigheden van het geval. Camera's zijn dan ook bij uitstek geschikt om de informatie te verzamelen, omdat een menselijk oordeel de waarneming alleen maar kan vertroebelen. Als in het verleden het missen van een verkeersbord overtuigend kon worden aangetoond, kon een officier van justitie nog wel iets van het te betalen bedrag af halen. Het ging immers om een rechtvaardig oordeel in de juridische betekenis. Dat is tegenwoordig nauwelijks nog mogelijk: de wet staat het niet meer toe en de uitvoeringsorganisatie is er niet op ingesteld.

Onder invloed van ICT is de afgelopen jaren bij het CJIB een soortgelijke verdere transformatie van de organisatie waarneembaar als bij de studiefinanciering. Ook in deze screen-level bureaucratie waren de verschillende regelingen (en de daarbij behorende uitvoeringsprocessen) aanvankelijk afzonderlijk geautomatiseerd en worden ze nu in één systeem ondergebracht. Bovendien is de behoefte ontstaan om de 'klant' meer in beeld te krijgen. (Aanvankelijk werd verondersteld dat de incasso-organisatie niet door 'klanten' zou kunnen worden benaderd - de administratieve boete vermeldde bijvoorbeeld niet het telefoonnummer van het CJIB). Het accent komt te liggen op het optimaliseren van uitvoeringsprocessen. Individuele gevalsbehandeling, van het verzamelen van informatie tot en met het afhandelen van het besluit, is volledig in de computersystemen ondergebracht. Het efficiënter maken van de processen en het zoeken van combinaties met andere uitvoeringsprocessen over de grenzen van de afzonderlijke organisaties heen, zijn de kernactiviteiten van deze organisatie. De street-level bureaucratie, die zich richt op het professionele, juridische oordeel per individuele situatie, wordt vervangen door een systeem-level bureaucratie, waarin computernetwerken worden onderhouden, geperfectioneerd en telkens opnieuw worden verbonden.

4. De systeem-level bureaucratie als nieuwe organisatievorm

4.1 De kenmerken van de systeem-level bureaucratie

In beide casus zijn de uitvoeringsorganisaties door de toepassing van ICT volledig van karakter veranderd. Ze hebben in de meest letterlijke zin geen straatniveau, geen street-level, meer. Contacten met burgers vinden niet meer plaats op de stoep, in spreekkamers of achter loketten, maar via camera's, modems en websites. ICT heeft een centrale rol in de bedrijfsvoering van de organisatie gekregen. Zij wordt niet alleen gebruikt om gegevens vast te leggen en op te slaan,

zoals in de begindagen van de automatisering, maar ook om het hele proces van beschikkingverlening uit te voeren en te controleren. Alle standaardgevallen worden zonder menselijke tussenkomst afgehandeld. Expertsystemen hebben de plaats ingenomen van uitvoeringsambtenaren. Op de voorlichters en de mensen van de helpdesk na, werken er geen street-level bureaucraten meer in de termen van Lipsky. Het proces van beschikkingverlening wordt bijna van begin tot einde door computersystemen verricht. De benodigde informatie komt elektronisch binnen, wordt door de computer verwerkt en het eindproduct zal binnenkort ook weer elektronisch, via e-mail, worden afgeleverd (nu gaat dit nog op papier in de vorm van een geautomatiseerde, schriftelijke beschikking). Alleen als er door de burger een signaal wordt afgegeven (bijvoorbeeld in de vorm van een klacht of een bezwaarschrift), komt er nog een individuele ambtenaar aan te pas.

In deze systeem-level bureaucratie blijven uiteindelijk drie groepen werknemers over: 1) de mensen die zich met de 'informatieverwerkingsprocessen' bezig houden, zoals de systeemontwerpers en de daarmee verbonden wetgevingsspecialisten, beleidsjuristen en systeembeheerders; 2) het management en zij die het productieproces aansturen; en 3) de 'interfaces' tussen burgers en het informatiesysteem, zoals voorlichters, leden van de helpdesk en de juristen die namens de organisatie beroeps- en bezwaarschriften behandelen. De vele honderden uitvoeringsambtenaren en gevalsbehandelaars zijn allemaal verdwenen. Hun sleutelrol in de organisatie is overgenomen door de systeembouwers en procesontwerpers.

De grenzen met andere (deel)organisaties zijn veel vloeiender geworden, zowel in termen van systeemontwerp en juridisch regime, als op het terrein van informatie-uitwisseling en werkprocessen. Afzonderlijke wetten en regelcomplexen zijn aan elkaar gekoppeld en gegevens over individuele cliënten gaan heen en weer tussen verschillende uitvoeringsorganisaties. Grote delen van het werkproces kunnen worden uitbesteed aan andere organisaties die werkzaam zijn binnen andere juridische domeinen.

In het volgende schema zijn de kenmerken van de systeem-level bureaucratie samengevat en vergeleken met de kenmerken van de street-level en screen-level bureaucratie.

	Street-level bureaucratie	Screen-level bureaucratie	Systeem-level bureaucratie
Rol van ICT	Ondersteunend	Leidend	Beslissend
Functie van ICT	Registratie gegevens	Beoordeling en virtuele lopende band	Uitvoering, controle, externe communicatie
Menselijke bemoeienis met individuele gevallen	Volledig	Gedeeltelijk	Afwezig
Sleutelfiguren binnen de organisatie	Uitvoeringsambtenaren	Productiemanagers	Systeemontwerpers
Organisatiegrenzen	Strikt tussen organisaties	Strikt, zowel binnen als tussen organisaties	Fluide, zowel binnen als tussen organisaties
Juridisch regime	Open, veel beoordelingsvrijheid	Gesloten, weinig beoordelingsvrijheid	Gesloten, geen beoordelingsvrijheid
Juridisch bereik	Enkele artikelen in wet	Uitgebreide wet	Diverse wetten en juridische domeinen

4.2 Is de ontwikkeling van systeem-level bureaucratieën onvermijdelijk?

Hoe representatief zijn de twee organisaties die we hebben beschreven? Zal de introductie van ICT ertoe leiden dat alle street-level bureaucratieën uiteindelijk in systeem-level bureaucratieën veranderen? We hebben aan het begin van dit artikel al een voorbehoud gemaakt: het gaat hier alleen over 'beschikkingenfabrieken', over uitvoeringsorganisaties die grote aantallen vergelijkbare gevallen afhandelen op basis van een vaststaand juridisch kader. Het staat nog te bezien of het gebruik van ICT tot vergelijkbare veranderingen leidt bij street-level organisaties die niet opereren op basis van vaste routines en sterk geformaliseerde kaders, zoals scholen, zorginstellingen en rechtbanken. Soortgelijke patronen zijn in ieder geval al wel beschreven voor andere uitvoeringsorganisaties (Bing, 1995; Snellen, 1998) grote bureaucratieën (Zuurmond, 1994) en voor een bureau voor de statistiek (Heeks & Davies, 1999).

Er zijn verschillende factoren te noemen die de transformatie van street-level bureaucratieën in screen-level en vervolgens systeem-level bureaucratieën bevorderen. Deze hebben zowel met het recht als met de organisatie te maken. Zo leent een conditioneel geprogrammeerde wet zich sterker voor ICT dan een wet die zich kenmerkt door doelprogrammering (zie Lenk, 1990; Luhmann, 1966). In het eerste geval heeft de wet een 'als ... dan ...' structuur, die zich makkelijker laat omzetten in algoritmes en beslissobomen. Bij doelprogrammering noemt de wet slechts de belangen die door de uitvoerende ambtenaar moeten worden gewogen. Ook een traditie van rechtszekerheid bevordert de geschetste dynamiek omdat daarbinnen alle omstandigheden die bij de besluitvorming een rol spelen zoveel mogelijk in de wet zelf worden opgenomen. Datzelfde geldt voor een rechtscultuur van formele gelijkheid, die ertoe noopt om iedere burger of ieder geval met dezelfde criteria te beoordelen. Het uitgewerkte stelsel van bestuursrecht, dat in Europa verbonden is met de ambities van de verzorgingsstaat, werkt eveneens bevorderend.

De aard van de organisatie speelt eveneens een rol. We noemden al het aantal gevallen dat moet worden behandeld. Grootschalige organisaties, waarin veel street-level bureaucraten vergelijkbaar werk verrichten, zullen eerder geneigd zijn tot de toepassing van ICT. In samenhang met de grootschaligheid is centralisatie van de uitvoering een omstandigheid die het gebruik van ICT stimuleert. Als dezelfde street-level bureaucraten hun werk in honderden verschillende organisaties doen, is er weinig druk om een geautomatiseerd systeem te ontwikkelen. Doen ze dit in dezelfde organisatie, dan ligt het voor de hand dat het management of stafafdelingen zich met zo'n systeem bezig gaan houden. Dat betekent overigens niet dat het dan ook tot een geautomatiseerd systeem komt. De macht van street-level bureaucraten, alsmede de weerstand tegen ICT, kan immers erg groot zijn. Alleen als zich in zo'n organisatie een dominante coalitie kan vormen van wetgevers en systeemontwikkelaars, gesteund door een op efficiëntie georiënteerd management, komt het tot een screen-level of systeem-level bureaucratie.

Deze contextuele factoren versterken elkaar nogal eens. Wanneer ICT-toepassingen eenmaal zijn geïntroduceerd, zal de druk om de organisatie te centraliseren, de regels te harmoniseren en het werk te standaardiseren toenemen. Dit vergemakkelijkt vervolgens weer de ontwikkeling en introductie van nieuwe vormen van ICT (Bing, 1995).

5. De systeem-level bureaucratie en de democratische rechtsstaat

5.1 De uitvoeringsorganisatie als 'bouche de la loi'

Vanuit het perspectief van Weber, Popper of Hayek is deze transformatie van de

grote uitvoeringsorganisaties toe te juichen. Er is immers nauwelijks nog ruimte voor arbitraire ambtelijke machtsuitoefening bij de uitvoering van regels. Persoonlijke voorkeuren of vooroordelen van uitvoerende ambtenaren spelen geen rol meer bij de vraag of je wel of niet een studiebeurs, toelage of bekeuring krijgt. Het expertsysteem is immers kleurenblind en kan ook niet uit het raam kijken of je met de auto bent gekomen. De vrije beleidsruimte kan in beginsel geheel met syllogismen en algoritmen worden opgevuld (Zuurmond, 1998: 265). Onderzoek in vergelijkbare beschikkingenfabrieken laat zien dat naarmate de ondersteuning van expertsystemen vollediger is, de juridische kwaliteit van beschikkingen sterk toeneemt (Groothuis & Svensson, 2000: 9).³

De systeem-level bureaucratie is daarmee in feite de vervolmaking van het ideaal van legaal-rationeel gezag.⁴ Dankzij ICT is de uitvoering van de wet vrijwel volledig gedisciplineerd. Regelgeving en uitvoering lopen in beginsel geheel parallel. Niet de rechter, zoals bij Montesquieu, maar de uitvoeringsorganisatie zelf is de 'bouche de la loi'.

5.2 Een nieuwe kwestie: de discretionaire macht van de ontwerpers

Deze ontwikkeling betekent echter wel dat het begrip uitvoering een ander karakter heeft gekregen. Uitvoering heeft geen betrekking meer op het toepassen van de regels op individuele gevallen, maar op (1) het ontwerpen van afzonderlijke, uitvoerende informatiesystemen en (2) het verbinden van afzonderlijke processen en informatiesystemen. Uitvoering is vooral een kwestie geworden van vertaling en beleidsontwerp. Dit roept nieuwe vragen op over de inbedding van deze systeem-level bureaucratieën in de democratische rechtsstaat.

Het zijn met name de systeemontwerpers, beleidsjuristen en automatiseringsexperts die te beschouwen zijn als de nieuwe equivalenten van de oude street-level bureaucraten. Daarmee bedoelen we dat zij degenen zijn wier keuzes medebepalend kunnen zijn voor het beleid zoals dat in de praktijk vorm krijgt. Deze systeem-level bureaucraten beschikken namelijk over de nodige discretionaire ruimte bij het omzetten van de wettelijke kaders in concrete algoritmen, beslisbomen en modules. Bij het ontwikkelen en veranderen van wetten zetten zij de wetgever soms onder druk om de wet zodanig in te richten dat deze 'past' in de eisen van het geautomatiseerd systeem. Deze systeem-level bureaucraten maken voortdurend keuzes: welke definities worden gehanteerd, hoe worden vage termen ingevuld, welke processen worden op welke manier ingericht en met elkaar verbonden? Daarmee zijn ze, net als eertijds de street-level bureaucraten, geen dociele beleidsuitvoerders maar beleidsmakers. Die keuzes kunnen immers bepalend zijn voor de 'nature, amount, and quality of sanctions and benefits provided by their agencies' (Lipsky, 1980: 13). Zo werd bijvoorbeeld het reiskostenstelsel in de Wet studiefinanciering op een hele specifieke manier vertaald in het systeemalgoritme. (De administratieve rechter accepteerde deze interpretatie overigens niet.) Het komt ook wel voor dat beleidsregels, zonder bindende juridische status, in het systeem worden vertaald. De relatieve hardheid van het systeem verhoudt zich dan slecht tot de 'juridische zachtheid' van de beleidsregels.

De kwestie is dus hier vooral: hoe zit het met de discretionaire ruimte van deze systeem-level bureaucraten? Dit is vooral een vraag van politieke sturing en verantwoording en niet van legaliteit. Het gaat niet om de toepassing van algemene regels op het individuele geval, maar om het opstellen en uitwerken van de regels zelf. Aan de orde is vooral het leerstuk van de scheiding van politiek en bestuur. Het informatiesysteem is in wezen politiek van aard en ook de verbinding tussen afzonderlijke systemen is politiek relevant, bijvoorbeeld omdat er uit die verbinding politieke consequenties voortvloeien. Als een informatiesysteem in de sfeer van de

belastingen bijvoorbeeld wordt verbonden met dat van de studiefinanciering, is het vanwege de efficiëntie feitelijk noodzakelijk om inkomensgegevens te harmoniseren. Hoe is het met deze vormen van machtsuitoefening gesteld? Wie controleert die ontwikkelaars en hun systemen? Aan wie leggen zij verantwoording af voor de manier waarop zij de analoge wetgeving hebben omgezet in digitale beslisbomen, scripts en algoritmen?

5.3 Nog een kwestie: Lex dura sed lex?

Met ICT is het mogelijk om de legaliteit van de uitvoering extreem te perfectioneren. Er kan zo gedetailleerd worden gestructureerd dat bij de beoordeling van individuele gevallen bij wijze van spreken niet van de regels kan worden afgeweken.⁵ De vraag is of met het perfectioneren van de legaliteit ook de gerechtigheid is gediend. Is de wet niet te hard geworden? Leidt een blinde toepassing van de wet, in de meest letterlijke betekenis van het woord, niet tot willekeur omdat er geen rekening meer gehouden wordt met de omstandigheden van het geval? Is een expertsysteem dat geen ruimte meer laat voor Einzelfallgerechtigheid nog wel rechtvaardig te noemen? Van den Hooven (1998) heeft al eens gewezen op de risico's van 'epistemic enslavement' bij een al te rigide toepassing van expertsystemen. Te ver doorgevoerde informatisering laat te weinig ruimte voor de bijzondere omstandigheden en kan soms tot absurde of ronduit gevaarlijke situaties leiden.

Dit is vooral een kwestie van behoorlijk bestuur. Bij de overgang van analoge naar digitale beleidsuitvoering dreigt een aantal uit het oogpunt van gerechtigheid relevante feiten verloren te gaan. Daarmee verschijnt willekeur opnieuw als rechtsstatelijk risico, maar nu in een andere vorm dan bij de street-level bureaucratie. Willekeur is hier geen kwestie van een gebrek aan onpartijdigheid, maar van een teveel aan rigiditeit.

Deze digitale rigiditeit vermindert bovendien de responsiviteit van het openbaar bestuur en ondermijnt daarmee ook de legitimiteit van het overheidsoptreden. Is het recht in principe niet een open institutie, die in individuele gevallen iedere burger in staat stelt om vanuit de eigen concrete situatie de regels als zodanig ter discussie te stellen? Wat is dan eigenlijk het rechtsstatelijk ideaal achter de systeem-level bureaucratie? Is dat een rigide vorm van legaliteit - *lex dura sed lex* - of is er uiteindelijk toch ook een vorm van discursiviteit of van materiële gerechtigheid nodig om de legitimiteit van de rechtsstaat in de informatiemaatschappij te waarborgen?

6. Disciplineren van de systeem-level bureaucratie

Valt er wat te doen aan deze nieuwe rechtsstatelijke risico's? Het is mogelijk dat sommige van deze risico's tijdelijk van aard zijn en dat nieuwe ontwikkelingen op ICT-gebied behulpzaam kunnen zijn bij het inperken ervan. Zo zou de toepassing van op XML-gebaseerde software het in de toekomst makkelijker kunnen maken om de ontwikkeling van expertsystemen, en wellicht zelfs ook de afhandeling van de beschikkingen, te externaliseren. Private partijen zouden dan in staat zijn om hun eigen systemen te ontwikkelen, binnen de kaders die door de wetgever zijn gesteld, en zouden vervolgens om de gunsten van de burgers kunnen dingen. Een dergelijke hybridisering van de systeem-level bureaucratie zou wellicht de macht van de ontwerpers aan banden kunnen leggen. Voorts is er een kans dat een verdere ontwikkeling van 'fuzzy logic' het mogelijk maakt om meer analoge gegevens in de beslisbomen te incorporeren en zo de digitale rigiditeit te verminderen.

We noemen echter ook een paar institutionele voorzieningen die kunnen helpen om de systeem-level bureaucratie in de rechtsstaat in te bedden.

6.1 Invoering van ICT-toezicht

Als het ontwerpen en koppelen van informatiesystemen geen mechanische uitvoeringsactiviteit is, maar in feite een vorm van mede-wetgeving, dan dient dit onderworpen te zijn aan publieke verantwoording. De wetgever moet in staat zijn om te controleren en bij te sturen wat er van zijn beleidskaders en algemene regels terecht komt. Daar kan op verschillende manieren in worden voorzien. In de eerste plaats zou dat kunnen door bij de invoering van nieuwe uitvoeringsregels een informatiseringstoets toe te passen. Daarbij dient op voorhand inzichtelijk te worden gemaakt hoe de digitalisering van de uitvoering zou kunnen verlopen en welke voor het beleid relevante keuzes daarbij aan de orde zouden kunnen komen. Vervolgens zou men van grote uitvoeringsorganisaties moeten verlangen dat zij in hun rapportages en jaarverslagen expliciet aandacht besteden aan de informatiseringskaders en expertsystemen die zij bij de uitvoering gebruiken en dat zij daarbij melding maken van de kwesties die daaruit voortvloeien. Ook zouden zij in hun rapportages transparant moeten maken op welke wijze verschillende informatiesystemen met elkaar zijn verbonden.

Een stap verder gaat de invoering van aparte vormen van ICT-toezicht. Vertegenwoordigende lichamen hebben slechts een beperkte expertise op ICT-terrein en zouden gebaat kunnen zijn bij meer systematische vormen van toetsing. Dat zou kunnen door, bijvoorbeeld als onderdeel van parlementair onderzoek naar de uitvoering van wetgeving, incidentele ICT-visitaties uit te voeren bij specifieke grote uitvoeringsorganen. Op termijn is ook denkbaar om het ICT-toezicht meer te institutionaliseren en toe te voegen aan het Rekenkamer-onderzoek of onder te brengen bij een aparte instantie die op uitvoeringsorganisaties toezicht houdt, zoals de door de WRR voorgestelde kwaliteitskamer⁶, of bij een aparte ICT-autoriteit.

6.2 Hardheidsclausules en panels

In de kwestie van de digitale rigiditeit valt voor een deel te voorzien via hardheidsclausules en andere feedback-mechanismen waarlangs analoge informatie tot het systeem kan worden aangedragen. Burgers moet de gelegenheid worden geboden om binnen de organisatie specifieke omstandigheden naar voren te brengen die niet passen binnen de bestaande algoritmen of tot apert onrechtvaardige uitkomsten leiden. Voor een toetsing en verdere verfijning van de expertsystemen kan het nuttig zijn om met klantenpanels te werken om zo structureel de inhoudelijke kwaliteit van het systeem te verfijnen. Met name in combinatie met hardheidsclausules kunnen commissies voor bezwaarschriften en klantenpanels nuttig zijn voor de openheid en de maatschappelijke oriëntatie (in plaats van die op de strikte toepassing van de regels) van de betreffende uitvoeringsorganisatie. Door middel van een burgerhandvest kan de uitvoeringsorganisatie burgers garanderen dat hun individuele situatie, indien daarom wordt verzocht, door mensen wordt bekeken. Klantenpanels kunnen in ieder geval de organisatie in cultureel opzicht in evenwicht houden. De street-level bureaucratie kende voorheen vaak een mengeling van verschillende oriëntaties: de ene street-level bureaucraat richtte zich primair op de individuele burger, terwijl een ander de regels op een zo mechanisch mogelijke manier toepaste. Klantenpanels brengen de burgergerichte uitvoeringsstijl op een andere manier binnen in de doorgaans verzelfstandigde systeem-level bureaucratieën.

6.3 Openbaarheid van expertsystemen

Een disciplineringsmechanisme dat zowel de democratische controle als de rechtvaardigheid van de systeem-level bureaucratie zou kunnen vergroten is het openbaar en toegankelijk maken van de expertsystemen zelf. Burgers, maar ook belangenorganisaties, zouden via internet rechtstreeks toegang moeten kunnen hebben tot de elektronische formulieren, beslisbomen en checklijsten die door de organisatie worden gehanteerd om tot een beslissing te komen. In de woorden van De Mulder gaat het immers om vierde generatie wetgeving, waarvoor evenals voor

de andere generaties openbaarheid als norm moet gelden in verband met de kenbaarheid van de regels en de rechtszekerheid van burgers (De Mulder, 1998).

Deze digitale openbaarheid versterkt de positie van de individuele burger tegenover deze machtige infocratieën (Zuurmond, 1998: 270). Burgers kunnen zelf narekenen in hoeverre hen recht is gedaan en eventueel in een procedure de rechtvaardigheid van het expertsysteem ter discussie stellen. Dit is een belangrijk middel om 'epistemic enslavement' te voorkomen. In de tweede plaats houdt dit de systeemontwerpers scherp. Hen kan om rekenschap worden gevraagd over de beslissingen die zij hebben genomen bij het omzetten van wetgeving en beleid in beslisbomen. Zo kunnen er horizontale vormen van verantwoording ontstaan waarbij, naast de gebruikelijke democratische organen, ook maatschappelijke organisaties en kritische burgers kunnen worden ingezet als 'countervailing powers' (Bovens, 2000).

7. Transparantie als rechtsstatelijk ideaal

Achter deze disciplinerende van de systeem-level bureaucratie doemt een complementair rechtsstatelijk ideaal op. Naast legaliteit is ook transparantie een belangrijk rechtsbeginsel in de informatiemaatschappij. Kenbaarheid van regels, openbaarheid van besluitvorming en toegankelijkheid van informatie zijn zeer belangrijke voorwaarden voor de disciplinerende van deze nieuwe vormen van legaal-rationeel gezag.

De vereiste transparantie heeft betrekking op verschillende niveaus. Zoals we in paragraaf 6 hebben gezien, is zij in de eerste plaats nodig om de algoritmes en processen in de computersystemen doorzichtig te maken. Welke interpretatie van de regels zit precies verscholen in het algoritme? Welke verbindingen zijn tussen welke systemen aangebracht? Daarnaast is transparantie bij de totstandkoming van de systemen (en vaak ook de regelgeving) cruciaal. Nu de discretionaire ruimte is verplaatst naar het proces van systeemontwikkeling is het van belang om dit proces meer dan voorheen inzichtelijk te maken. Ten slotte gaat het erom de dynamiek tussen de wet, de organisatie en het systeem transparant te maken voor politici en burgers.

De transformatie van de street-level bureaucratie in screen-level en systeem-level bureaucratie is min of meer sluipenderwijs verlopen. De van oorsprong juridische arbeid in uitvoeringsorganisaties is geleidelijk vervangen door administratief-technische arbeid, waardoor de betekenis van de achterliggende wet soms fundamenteel is veranderd. De verantwoordelijke bestuurders en politici hebben daar aan bijgedragen door aanpassing van de regelgeving en investeringen in informatietechnologie goed te keuren, maar tot een expliciet politiek debat over de wenselijkheid van deze transformaties is het tot nu toe nooit gekomen.⁷

Transparantie komt niet vanzelf tot stand. Nieuwe institutionele scheidingen en informatierechten zijn nodig om publieke organisaties tot transparant gedrag te bewegen (Bovens, 1999). Rechtsstatelijkheid is meer dan het strikt uitvoeren van de wet; zij verwijst ook naar de continue plicht voor het openbaar bestuur om te verantwoorden waarom de wet en de toepassing ervan als rechtvaardig moet worden beschouwd. Gezien de opkomst en de proliferatie van screen-level en systeem-level bureaucratieën moeten we accepteren dat het in de huidige grootschalige verzorgingsstaat niet meer lukt om in ieder concreet geval tot zo'n verantwoording te komen. Wij hebben aangegeven dat er andere manieren zijn om haar in het openbaar bestuur te verankeren. Daarmee blijft de transparantie bewaard die zich als nieuw rechtsstatelijk ideaal lijkt aan te dienen.

Literatuur

- Bakker, W., F. van Waarden (red.), 1999, Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken, Amsterdam
- Ballegooij, G.A.C.M. van, e.a., 1999, Bestuursrecht in het Awb-tijdperk, Deventer
- Berge, J.B.J.M. ten, 1999, Bescherming tegen de overheid: Nederlands algemeen bestuursrecht 2, Deventer
- Bing, J., 1995, Three generations computerised systems for public administration and some implications for legal decision making, in: J. Bing, O. Torvund (eds.), 25 Years anniversary anthology in computers and law, Oslo, pp. 211-238.
- Commissie Wetgevingsvraagstukken, 1985, Orde in de regelgeving, 's-Gravenhage
- Bovens, M.A.P., 1999, Informatierechten: Over burgerschap in de informatiemaatschappij, Preadvies voor de Nederlandse Vereniging voor de Wijsbegeerte van het Recht, in: R&R, Nederlands Tijdschrift voor Rechtsfilosofie en Rechtstheorie, nr 2, p. 102-124.
- Bovens, M.A.P., 2000, De vierde macht revisited: Over ambtelijke macht en publieke verantwoording, oratie Utrecht.
- Duk, W., 1988, Beoordelingsvrijheid en beleidsvrijheid, in: RM Themis, p. 156-169.
- Grootuis, M.M. & J.S. Svensson, 2000, 'Expert system support and juridical quality', in: J. Breuker, R. Leens & R. Winkels (eds.), Legal Knowledge and Information Systems. Jurix 2000: The Thirteenth Annual Conference, Amsterdam, p. 1-10.
- Hayek, F.A., 1944, The road to serfdom, London.
- Hayek, F.A., 1960, The constitution of liberty, Chicago.
- Heeks, R., A. Davies, 1999, Different approaches to information age reform, in: Heeks (ed.), Reinventing government in the information age: International practice in IT-enabled public sector reform, London/New York, p. 22-48.
- Hooven, M. J. van den, 1998, 'Moral Responsibility, Public Office and Information technology', in: I.Th.M. Snellen & W.B.H.J. van de Donk (eds), Public Administration in an Information Age: A Handbook, Amsterdam, p. 97-111.
- Knegt, R., 1986, Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening. Participerende observatie bij een sociale dienst, Groningen.
- Lenk, K., 1990, Entscheidungsunterstützung in der Verwaltung, in: Bonin (red.), Entmythologisierung von Expertensystemen. Entscheidungsunterstützung in der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg, p. 67-78.
- Lipsky, M., 1980, Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services, New York.
- Luhmann, N., 1966, Theorie der Verwaltungswissenschaft: Bestandsaufnahme und Entwurf, Köln/Berlin
- Mintzberg, H., 1983, Structure in fives: designing effective organizations, Englewood Cliffs (N.J.)
- Mulder, R.V. de, 1998, The digital revolution: from trias to tetras politica, in: I.Th.M. Snellen & W.B.H.J. van de Donk (eds.), Public Administration in an Information Age: A Handbook, Amsterdam, p. 47-55.
- Oldenzien, H.A., 1998, Wetgeving en rechtszekerheid: Een onderzoek naar de bijdrage van het legaliteitsvereiste aan de rechtszekerheid van de burger, Deventer
- Scheltema, M., 2000, Voldoet de ministeriële verantwoordelijkheid nog bij een professionele organisatie?, NJB, p. 1861-1867.

- Snellen, I.Th.M., 1998, 'street-level Bureaucracy in an Information Age', in I.Th.M. Snellen & W.B.H.J. van de Donk (eds.), *Public Administration in an Information Age: A Handbook*, Amsterdam, p. 497-505.
- Zouridis, S., 2000, *Digitale disciplinerings: Over ICT, organisatie, wetgeving en het automatiseren van beschikkingen*, Delft
- Zuurmond, A., 1994, *De infocratie: Een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltype*, Rotterdam
- Zuurmond, A., 1998, 'From Bureaucracy to Infocracy; Are Democratic Institutions Lagging Behind?', in: I.Th.M. Snellen & W.B.H.J. van de Donk (eds), *Public Administration in an Information Age: A Handbook*, Amsterdam, p. 259-271.

Prof. mr. M.A.P. Bovens en dr. S. Zouridis

Mark Bovens is als hoogleraar bestuurskunde verbonden aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap.

Stavros Zouridis is als docent verbonden aan het Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering van de Katholieke Universiteit Brabant.

Noten

1. Dit artikel gaat niet over alle soorten street-level bureaucratieën. Lipsky rekent bijvoorbeeld ook onderwijzers, verplegers en rechters tot de street-level bureaucraten. Hier beperken wij ons tot de beschikkingenfabrieken: de grootschalige organisaties die zich primair bezig houden met het geven van grote aantallen gestandaardiseerde beschikkingen. Het gaat dus niet over organisaties die zich bezighouden met het verrichten van feitelijke handelingen, het leveren van concrete diensten, of het verlenen van complexe, eenmalige beschikkingen (de 'beschikkingenateliers').
2. Zie voor een uitgebreide beschrijving van deze twee casus: Zouridis, 2000: 117-265.
3. Het is interessant dat Groothuis en Svensson (2000: 9) constateren dat de meeste fouten gemaakt worden bij situaties waarin het expert systeem onvoldoende handreikingen kan bieden. In die situaties vertrouwden de ambtenaren te veel op het systeem. De screen-level bureaucratie zou mede daarom wel eens het minst aantrekkelijk kunnen zijn vanuit het perspectief van de rechtsstaat.
4. Zuurmond (1994, 1998) spreekt in dit verband van een overgang van een Weberiaanse bureaucratie naar een 'infocratie'.
5. Om daadwerkelijk op de computers te kunnen vertrouwen is het dan wel nodig om (1) de wet letterlijk en tot in detail af te beelden in het informatiesysteem en (2) iedere regel in het informatiesysteem ook op het niveau van een wet in formele zin vast te leggen. Is niet aan deze voorwaarden voldaan, dan zijn de producten van het informatiesysteem juridisch kwetsbaar bij de rechter.
6. Zie in dat verband ook Scheltema (2000).
7. De weerstand van veel (straf)juristen tegen de wet Mulder wijst er overigens wel op dat deze verandering door hen is aangevoeld.

Links

- [Overheidsinterventie in de informatiemaatschappij](#), Mark Bovens, in: H. Hijmans & A. de Kroon (red.), *Wetgeving voor de elektronische snelweg: nadere beschouwingen*, Kluwer, Deventer, 1999, pp.15-25
- [Informatierechten](#), Mark Bovens, *Over burgerschap in de informatiemaatschappij*, Preadvises voor de Nederlandse Vereniging voor

Wijsbegeerte van het Recht, R&R, Nederlands Tijdschrift voor Rechtsfilosofie en Rechtstheorie, 1999/2

- [De digitale rechtsstaat](#) , Mark Bovens, Beschouwingen over informatiemaatschappij en rechtsstaat, oratie Utrecht 1998, Samsom, Alphen a/d Rijn, 1999
- [De vierde macht revisited](#), Mark Bovens, Over ambtelijke macht en publieke verantwoording, oratie Utrecht, 2000
- [The Road To Serfdom](#), F.A. Hayek, James's Liberty file collection index
- [Investigating policy's 'practical' meaning: Street-level research on welfare policy](#), Evelyn Z. Brodtkin, Associate Professor, University of Chicago, March 2000
- [Centraal Justitieel Incasso Bureau](#)
- [Dossier Elektronische Overheid](#), Recht.nl