

Den Haag, 5 mei 2020

Van: Albert Jan Kruijter

Aan: De Tweede Kamer der Staten generaal, tav: De Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties

Geachte leden van de tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties,

Veel dank voor uw verzoek een aantal vragen te beantwoorden die u dichter bij een antwoord moet brengen op de vraag naar de oorzaken van het verlies van de menselijke maat bij uitvoeringsorganisaties.

Dit onderwerp heeft al jaren mijn energie en aandacht en ik heb me ten zeerste moeten beperken in mijn antwoorden. Vooral ook omdat ik de door u voorgestelde drie pagina's niet te ver uit het oog wilde verliezen (wat overigens alsnog mislukt is, waarvoor excuses). Daarbij heb ik ervoor gekozen om waar het de antwoorden betreft volledigheid voor nuance te laten gaan en inzicht voor onderbouwing met uitgebreide bronnen. Vooral ook omdat u zich in een verkennende fase van het onderzoek bevindt. De antwoorden op uw vragen treft u aan in de bijlage.

Aan uw tweede verzoek voldoe ik hieronder door positie in te nemen in een daartoe bestemd *position paper*.

Zowel de korte antwoorden op de vragen als het *position paper* mag u opvatten als een eerste aanzet en een wens om beiden in gesprek (analoog of digitaal) nader toe te lichten. Eerder deed ik u het pamflet *Doen Wat Goed Is; Pleidooi voor Praktische Wijsheid in het Sociale Domein (Albers en Kruijter, 2020)*, al toekomen. Het verscheen afgelopen februari en handelt over deze materie.

Rest mij grote waardering voor uw commissie uit te spreken. Met name ook voor het feit dat u ook bereid bent naar uw eigen aandeel in het vraagstuk te kijken.

Veel wijsheid bij het vervullen van uw opdracht gewenst,



dr. A.J. Kruijter
Instituut voor Publieke Waarden

- Position Paper: Naar een intelligente waardegedreven uitvoering
- Bijlage 1: Vragen en antwoorden

Naar een intelligente en waardegedreven uitvoering

Een positiebepaling

Alle gelukkige gezinnen zijn op dezelfde manier gelukkig. Alle ongelukkige gezinnen zijn ongelukkig op een andere manier.

- Tolstoi, Anna Karenina

1. Actie en onderzoek

De tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties van de Tweede Kamer doet onderzoek naar *de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties en het verlies van de menselijke maat daarbij*. In mijn werk als actieonderzoeker bij het Instituut voor Publieke Waarden zie ik die menselijke maat dagelijks verloren gaan. Voor zwerfjongeren. Voor thuiszitters die niet in het passend onderwijs passen. Voor een moeder en haar kinderen die leiden onder huiselijk geweld, maar geen aangifte durft te doen omdat ze 12 jaar op een eigen woning moet wachten. Voor mensen met een Post Traumatische Stress Stoornis die al jaren vastzitten in de bermuda driehoek van UWV, Sociale Dienst en GGZ. De menselijke maat gaat ook ter ziele bij die mensen met jonge kinderen die hun huur niet meer kunnen betalen en op straat komen te staan. Hun kinderen gaan naar de crisispleegzorg en zelf komen ze in de daklozenopvang terecht. Dat hun huurschuld 2400 euro was, en de zorg 80.000 euro kost, signaleert niemand. Het eerste gezin dat ik in 2006 hielp telde 48 verschillende instellingen die zich met hen bezighielden. Dat kostte 269.000 euro per jaar. Niemand kon voorkomen dat ze steeds verder in de schulden kwamen¹. De menselijke maat gaat verloren voor mensen die vastzitten tussen WLZ en WMO, tussen de ZVW en de Nieuwe Jeugdwet, tussen de Participatiewet en de Wet Studiefinanciering. En ja: tussen de Belastingdienst, het UWV, de SVB, het CAK, DUO, het CJIB, en andere rijks uitvoeringsinstellingen. Voor hen maken we doorbraakplannen om ze

¹ Zie hier voor een verdere toelichting op deze casus: <https://www.brainwash.nl/bijdrage/hoe-doorgeslagen-bureaucratie-tot-willekeur-leidt>

soms letterlijk door de bureaucratie heen te sleuren². Het gaat om 100.000 huishoudens met meerdere problemen die jaarlijks in de knel zitten.

In andere woorden, ik ben bevooroordeeld. Dagelijks werk ik met mensen die verhaspeld worden in bureaucratie. Dat geldt voor huishoudens net zo goed als voor publiek betaalde professionals. Zij lopen immers ook dagelijks vast in uitvoeringsbureaucratie. Samen met hen zoeken we naar oplossingen. Voor het huishouden en het systeem. We leveren zogezegd *maatwerk* waar de menselijke maat de systemen in de steek laat. En onderzoeken tegelijk of publieke organisaties dat zelf beter kunnen doen. We noemen dat actieonderzoek. Vanuit dat perspectief en die ervaring zal ik mijn positie bepalen.

Verlies van de menselijke maat...

Ook een actieonderzoeker kijkt zorgvuldig naar de concepten en begrippen die moeten verklaren wat zij of hij probeert waar te nemen. *Het verlies van de menselijke maat...* Met name het woord ‘verlies’ intrigeert in de relatie tot de uitvoeringsinstellingen. Het veronderstelt immers dat uitvoeringsorganisaties de menselijke maat ooit omarmden. Of uitvoeringsorganisatie ooit de menselijke maat hanteerden. Ik betwijfel of dat zo is.

Zeker, in een nog vrij recent verleden kenden uitvoeringsinstellingen loketten met hoger opgeleide professionals die de ruimte hadden om mensen aan het loket op maat te helpen. Maar die mensen zijn grotendeels wegbezuinigd en vervangen door lager opgeleide mensen met minder ruimte, of door digitale apps en websites die klantvriendelijk ogen, maar ondertussen draaien op standaardalgoritmen die weinig maatwerk verdragen. En zeker, veel uitvoeringsorganisaties doen wat ze kunnen. Met bijvoorbeeld Stella Teams (belastingdienst), en de Garage De Bedoeling (SVB) en de schuldenaanpak van het CAK. Maar het is vooralsnog symptoombestrijding: het verandert de manier van organiseren niet fundamenteel. En het is reactief: pas als mensen in de problemen zitten, ontstaat er ruimte voor de menselijke maat. Als die al ontstaat.

Mijn twijfel zit elders. Onze democratische rechtsorde is een reactie op de willekeur van heersers en tirannen van voor onze grondwet. Het recht zou zegevieren en de wet zou garanderen dat de staat mensen ‘zonder aanzien des persoons’ zou behandelen. Zonder

² Zie: www.doorbaakmethode.nl en www.sociaalhospitaal.nl



aanzien des persoons. Dat was de bedoeling. Kun je de menselijke maat verwezenlijken zonder aanzien des persoons? Exact.

Bureaucratie, in haar ideale vorm, was de verzorgingsstatelijke uitdrukking van die gedachte. Neutrale ambtenaren die op basis van ratio, regels, en georganiseerde en geregelde macht regels uitvoerden. Regels die standaarden en het recht uitdrukten. We behandelen gelijke gevallen gelijk. En dus benadrukken we gelijkheid, en niet de menselijke maat, het verschil. Zeker toen we na de Tweede Wereldoorlog volume moesten maken (huizen, lonen, pensioen, volksverzekeringen, zorg), was het zowel rechtmatig, handig als efficiënt om grote groepen gelijke gevallen gelijk te behandelen. Bovendien waren veel publieke instellingen nog in gemeenschapshanden. Het befaamde middenveld. Waar die organisaties kleinschalig en lokaal georganiseerd waren, vertegenwoordigden zij de menselijke maat tegen een meer anoniem staatsysteem. Dat veranderde naarmate de jaren zestig en zeventig vorderden met een crisis die uitmondde in de jaren '80. Een verstatelijkt middenveld Een geïndividualiseerde samenleving. 'De Staat', nam steeds meer over en vertilde zich. Met 1 miljoen arbeidsongeschikten liep niet alleen de verzorgingsstaat tegen haar financiële grenzen, maar ook tegen haar organisatorische grenzen.

De jaren '90 brachten vervolgens redding. Het neoliberalisme en het new public management beloofden redding zolang de overheid maar voldoende naar het bedrijfsleven keek. Efficiency werd een dominante waarde. ICT kon dat mogelijk maken. Overheden konden afslanken naarmate computers slimmere algoritmen en databases konden combineren. Techniek verving de mens. Efficiency stond voorop en werd de facto de dominante waarde. Niemand had het over de menselijke kant. Het bedrijfsleven liet immers zien dat juist het internet klanten tot op detailniveau liet bedienen! Dan kon de overheid dat toch ook? Alsof kinderopvang een tube tandpasta is... Afijn de jaren negentig als vervolmaking van de ontideologisering en ontzuiling deden de rest. We waren nu allemaal klanten. En als klant moest je je vraag beantwoorden op de markt. *We the citizens* gingen overheden als winkels benaderen die zich prompt ook zo gingen opstellen. Gemeentewinkels die elkaar beconcurrerden op klantvriendelijkheid waren geen uitzondering. Efficiency, marktdenken en marktwerking maakten van burgers klanten, en verving vrijheid, gelijkheid en broederschap voor efficiency. Marktwaarden voor publieke waarden.

Kortom, Voor zover *de menselijke maat* onderdeel was van de uitvoeringsbureaucratie, dan was dat als onderdeel van het marktjargon. ‘De klant centraal’. Maar die gedachte gaat uit van een klant die weet wat hij of zij wil. Die weet waar hij of zij recht op heeft. En belangrijk: die naar een andere aanbieder kan overstappen. Zonder die voorwaarde werkt een markt niet. En aan die voorwaarden kan een overheid nooit voldoen. Wel had dat desastreus effecten voor mensen die niet wisten waar ze recht op hadden, of niet precies wisten wat ze wilden. Juist zij werden ‘als klant’ niet serieus genomen. En niet op maat geholpen. Tegelijkertijd werden veel mensen wel goed geholpen, maar niet op maat. Zij vielen netjes binnen de standaarden.

In andere woorden: dat deze overheid ‘zonder aanzien des persoons’ zou handelen, was precies de bedoeling. Vanuit dat perspectief is ‘de menselijke maat’ een vreemd concept. Het marktjargon zou met haar ‘klantvriendelijkheid’ in de buurt kunnen komen, maar de overheid is geen markt en mensen stellen zich niet altijd op als klant. We zien dus wel dat mensen klem komen te zitten in bureaucratie. De vraag is van belang is of dat komt door ‘het verlies’ van de menselijke maat, of door iets anders. We constateren in ieder geval dat de menselijke maat nooit fundamenteel onderdeel heeft uitgemaakt van uitvoeringsinstellingen. De ‘menselijke maat’ is niet verloren gegaan, maar heeft als kernwaarde nooit deel uit gemaakt van de uitvoeringspraktijk.

De menselijke maat is niet ‘verloren gegaan’, maar nooit onderdeel geweest van het instrumentarium van uitvoeringsinstellingen.

2. Oorzaken van problemen van uitvoeringsorganisaties

Het efficiency denken had vervolgens een desastreuus effect op de uitvoeringsinstellingen. De marktwaarde efficiency kan te logge overheidsinstellingen af en toe helpen afslanken. Maar als efficiency als primair management doel publieke organisaties drijft, dan is verschraling vaak het gevolg. Verschraling in termen van de kwaliteit van dienstverlening, de toegankelijkheid van dienstverlening, maar ook verschraling in termen van omgang met medewerkers, innovatie en ontwikkeling. Noodzakelijke voorwaarden voor iedere gezonde organisatie.

Dat het efficiency denken, dat zich veelal uitte als bezuinigingsdrift, zo populair is laat zich makkelijk verklaren. De term ‘efficiency’ houdt immers de belofte in dat publieke voorzieningen bij een stijgende vraag en een toenemend volume hetzelfde blijven kosten omdat

we ze *efficiënter* produceren. Daar vinden politicus en kiezer elkaar. Niemand houdt van de uitvoering. Daar kunnen we bezuinigen, terwijl voorzieningen in tact blijven. De premie hoeft niet omhoog, terwijl de zorgkosten stijgen. Wat zijn de directe gevolgen van het efficiency denken voor het organiseren van uitvoering? Voor de menselijke maat?

a. Digitalisering

De gedachte dat ICT in combinatie met de juiste algoritmen superieure processen voortbrengt in termen van handhaving, dienstverlening en het verstrekken van voorzieningen.

Maar ICT heeft zelden oog voor mensen die buiten de standaarden vallen. Die te complex zijn voor het algoritme (algoritmen ogen complex, maar kunnen de complexiteit van de menselijke maat nauwelijks aan). Het algoritme is onfeilbaar binnen het systeem van algoritmen. Buiten het systeem faalt het regelmatig. Maar daar hebben uitvoeringsorganisaties geen detectiemechanisme voor. Als er iets fout gaat, moet dat bijna wel aan de burger liggen.

b. Rechtmatigheidsdenken

Bij veel Rijksuitvoeringsinstellingen staat ‘het gelijk behandelen van gelijke gevallen’ gelijk aan rechtmatigheid. Dat ‘het ongelijk behandelen van gevallen naarmate ze verschillen’ ook een functie van de rechtstaat is, staat minder op de voorgrond. Dat is verklaarbaar. Als iedereen gelijk is, kunnen we standaarden ontwikkelen, digitaliseren en efficiënt werken.

Dat gaat minder goed als we op zoek gaan naar verschillen tussen mensen. Zo verwordt een rechtstatelijk argument (gelijke behandeling) dus al snel tot een efficiency-argument. De rechtstaat wordt dan ingezet ter legitimering van het doorgeslagen efficiency denken en daaraan ondergeschikt.

c. Verkokering

Digitalisering en efficiency-denken werken alleen bij verregaande standaardisatie (algoritmen kunnen niet teveel variabelen aan). En standaardisatie vaart wel bij verregaande specialisatie en centralisatie. Dus kennen we de Belastingdienst, het UWV, de SVB, het CAK, DUO, het CJIB, het CBR, etc. Iedere ‘koker’ werkt superieur en efficiënt voor mensen die met een of enkele van deze organisaties te maken krijgen. Die binnen een zeer eenvoudige standaard vallen. Die alleen ‘een boete’ moeten betalen. Of een studieschuld moeten aflossen.

Maar mensen die meerdere problemen hebben en ook nog te maken hebben met de sociale dienst, de woningbouwcorporatie en de zorgverzekeraar (zoals ongetwijfeld een groot deel van de slachtoffers van de toeslagenaffaire) vallen binnen geen enkele standaard en passen niet in dit systeem. Zij zijn ieder op een andere manier ongelukkig, om met Tolstoi te spreken.

Willekeur

En daar produceert het efficiency denken willekeur. Daar kunnen de gestandaardiseerde systemen niet meer omgaan met ‘ongelijke gevallen’ die volgens de rechtstaat behandeld dienen te worden ‘naarmate ze verschillen’. Rijksuitvoeringsinstellingen hebben individueel noch gezamenlijk de mogelijkheid om die verschillen (inkomen, aantal kinderen, schulden, uitkering, gezondheid, etc) te zien. Waar medewerkers aan de balie in gesprek de ruimte kregen om te oordelen en te besluiten ging dat vaker goed. Algoritmen en standaarden kunnen die complexiteit eenvoudig weg niet aan. Zie daar de slachtoffers van de toeslagenaffaire bijvoorbeeld.

Uitvoeringsorganisaties zijn afzonderlijk, noch gezamenlijk in staat om de mens en dus de menselijke maat te zien. Dat is een gevolg van de juridische, organisationele, politieke en budgettaire keuzes die parlement en regering bewust gemaakt hebben.

4. Praktische wijsheid en intelligente uitvoering

We constateren dus enerzijds dat het realiseren van de menselijke maat wellicht nooit de bedoeling was van uitvoeringsorganisaties, maar ook dat de keuzes die parlement en regering de afgelopen decennia maakten de menselijke maat verder uit het zicht deden verdwijnen. Is dan alles kommer en kwel? Zeer zeker niet. Nederlandse uitvoeringsorganisaties behoren tot de beste ter wereld. Als het gaat om het realiseren van de grote gemene deler. Niet zozeer als het gaat om het realiseren van de menselijke maat. En de vraag is of het verstandig is om dat na streven. Waarom zou een organisatie die goed is in de bulk, het volume, de massa, ook de boetiek moeten zijn en het maatwerk moeten leveren? Vereist dat geen totaal verschillende processen?

Belangrijker: is het nodig?

Ik denk van niet. In Nederland werken dagelijks tienduizenden professionals analoog, in de wijk, op straat, achter de voordeur, in de praktijk aan de menselijke maat. Het gaat om huisartsen, wijkagenten, woningbouwconsulenten, wijkbeheerders, wijkteamleden. Zij zien mensen, spreken mensen, en bepalen samen met mensen wat er moet gebeuren. Zij realiseren de menselijke maat, maar botsen daarbij op dezelfde standaarden, systemen, brieven, regeltjes telefoon centrales en anonieme info@uitvoeringsorganisatie.nl adressen, net als veel burgers die zelf in de knel komen en die ze proberen te helpen. Wij spreken wijkteammedewerkers die in een werkweek van 36 uur 4 uur met een gezin praten, 3 uur verantwoordingsformulieren invullen en de rest van de week (29 uur) kwijt zijn aan het bellen en mailen met uitvoeringsorganisaties. Zij legen de plastic tas met ongeopende enveloppen, creëren overzicht een gaan bellen namen een gezin met UWV (uitkering), SVB (Pgb), Belastingdienst (toeslagen), CAK (wanbetalersregeling zorgverzekeringswet), DUO (studieschuld), CJIB (openstaande boetes), het WMO loket (zorg) en de Sociale Dienst (Bijzondere Bijstand). Ze bepalen wat als eerste nodig is en gaan aan de slag. Daar, op de bank, in het buurthuis, in de huisartsenpraktijk ontstaat de menselijke maat. Het is hun *praktische wijsheid*³, zoals Aristoteles het zou noemen, die het verschil maakt op menselijk niveau in een wereld van standaarden, bureaucratie, regels en algoritmen. Ze handelen niet primair efficiënt, juridisch, of rationeel, maar vooral ook moreel: zo doen wat goed is en volgen de menselijke maat. Daarmee vervangen ze de standaarden en het efficiency denken voor publieke waarden. Gelijkheid voor gelijkwaardigheid en rechtmatigheid voor rechtvaardigheid. Ze handelen moreel in plaats van efficiënt. Maar ze zullen ook niet snel door een algoritme vervangen worden. Maar juist met praktisch wijze en morele handelen passen ze niet in uitvoeringsinstellingen die op andere fundamenten gebouwd zijn.

In andere woorden: we constateren dat uitvoeringsinstellingen er niet in slagen om de menselijke maat te omarmen. Tegelijkertijd zien we dat verschillende professionals (zoals wijkteamleden) juist als doel hebben om *maatwerk* te leveren (zie ook de WMO, Jeugdwet en Participatiewet die de Tweede Kamer uiteraard goedkeurde) maar daar niet aan toekomen

³ Zie voor verdere toelichting: Albers, S., en AJ Kruijer, *Doen Wat Goed Is; Pleidooi voor Praktische Wijsheid in het Sociale Domein*, Van Gennep 2020 (hebben we u doen toekomen) <https://school.publiekewaarden.nl/pamflet/>
en Albers, S. en AJ Kruijer, Pleidooi voor Praktische Wijsheid in het Sociale Domein, www.socialevraagstukken.nl, 14 februari 2020: <https://www.socialevraagstukken.nl/pleidooi-voor-praktische-wijsheid-in-het-sociale-domein/>

omdat ze vastlopen op de uitvoeringsinstellingen. Of scherper: De commissie loopt met haar onderzoek het risico dat ze uitvoeringsinstellingen gaat verwijten dat ze de menselijke maat niet respecteren, terwijl ze daar niet voor opgericht zijn. Tegelijkertijd loopt de commissie met haar onderzoek het risico dat organisaties en professionals die juist wel aan de lat staan om de menselijke maat te omarmen, en dat dagelijks proberen, niet gezien worden. En dat zou exemplarisch zijn voor de top down manier waarop Rijk en parlement gewend zijn om naar uitvoeringsvraagstukken te kijken. Door een laag van Haagse instituties, politieke compromissen, beleid en regels die het zicht ontnemen op de menselijke maat in de praktijk.

De verleiding is tot slot groot om een nieuwe systeemoplossing te formuleren. Als ik die verleiding niet zou kunnen weerstaan zou ik de commissie adviseren om de oplossing te zoeken in de volgende richting:

- Stel lokale professionals in staat om voor mensen die vastlopen in uitvoeringsorganisaties, namens die organisaties te besluiten.
- Geef Rijksuitvoeringsinstellingen de opdracht om zich nog verder te specialiseren in de standaarden waar ze succes mee boeken voor 90% van de Nederlanders.
- Maar geef ze ook de opdracht om sneller te ontdekken waar dat niet zo is, zo dat lokale, analoge professionals op een praktisch wijze manier lokaal de menselijke maat kunnen herstellen.
- Laat de Rijksuitvoeringsinstellingen daarnaast een gezamenlijke servicedesk inrichten voor wijkteamprofessionals, waarin ze die professionals snel, integraal (namens alles instellingen) *van dienst* kunnen zijn.
- Voor de duidelijkheid: dat kan budget neutraal. De duizenden professionals zijn er al. Het zal ze ontzettend veel tijd besparen, uitvoeringsinstellingen ontlasten, en burgers op maat bedienen.

Maar ik kan die verleiding weerstaan. De commissie staat immers aan het begin van haar onderzoek. Daarom zal ik de commissie adviseren om een aanzienlijk deel van de haar toebemeten tijd in gesprek te gaan met professionals die lokaal, op straat en achter de voordeur hun werk doen. Vraag hen hoe de menselijke maat eruitziet en wat ervoor nodig is om die structureel te organiseren. En onderzoek samen met die professionals wat regering en parlement daarvan kunnen leren. Mocht de commissie dat op prijs stellen, dan organiseer ik dat gesprek graag.

Dat zou tevens een eerste stap zijn om het parlement en daarmee wellicht een (nieuw) kabinet, lerend, waardegedreven, bottom up en vanuit de praktijk te laten leren. En daarmee zou het een voorbeeld zijn van (publieke) waardegedreven intelligente uitvoering. De noodzakelijke voorwaarde voor het realiseren van de menselijke maat in de publieke zaak.

De menselijke maat kan niet zonder een waardegedreven, intelligente uitvoering. Die begint op straat, in de wijk, achter de voordeur. Niet in Den Haag. De commissie kan dat voorleven.

Bijlage 1: Vragen van de Commissie

1. Wat zijn volgens uw inschatting en deskundigheid de belangrijkste problemen bij uitvoeringsorganisaties?
 - Het belangrijkste probleem speelt niet 'bij' de uitvoeringsorganisaties. Maar speelt in de aansturing en de organisationele inbedding van uitvoeringsorganisaties. De problemen 'bij' uitvoeringsorganisaties zijn daar een gevolg van:
 - o Uitvoeringsorganisaties zijn weeskinderen. Niemand houdt van ze, voelt zich er verantwoordelijk voor of neemt er verantwoordelijkheid voor. Behalve zichzelf.
 - o Veelal op afstand geplaatst door het Rijk, niet omarmd door het lokale bestuur.
 - o Dubbele, ambivalente aansturing door het Rijk en te hoge verwachtingen zijn het gevolg (Uitvoeringsinstellingen moeten vooral 'doen' en niet te veel 'meedenken')
 - o Uitvoeringsinstellingen worden veel te weinig betrokken bij de ideevorming, beleidsvorming en de besluitvorming over de plannen die ze zelf moeten uitvoeren.
 - o De Tweede Kamer en beleidsdepartementen hebben traditioneel een 'blinde vlek' voor de *kwaliteit* van de uitvoering in het bijzonder, en de uitvoering in het algemeen. De blinde vlek bestaat er vooral uit dat de Tweede Kamer niet lijkt te zien dat:
 - De praktijk altijd complexer is dan beleid en politiek
 - Het pas begint (en niet eindigt) als een wet is goedgekeurd
 - Dat het eindeloos stapelen van regelingen en toeslagen (om politieke conflicten te beslechten) de uitvoering met onuitvoerbare taken belast
 - Het uitvoeren van beleid (impact maken, effect bereiken) het belangrijkste onderdeel van de publieke sector is
 - Wetgeving, financiering en communicatie (90% van het beleid) op zich vrij beperkte instrumenten zijn
 - De Tweede Kamer zelden (wellicht is deze commissie een uitzondering) kijkt naar haar eigen rol in het verwaarlozen en overvragen van de uitvoering.
 - De Tweede Kamer en het Rijk gaan niet overal over (een deel van haar macht is bewust naar gemeenten overgeheveld)
 - De Tweede Kamer debatteert nooit over haar rol in het bestel, laat staan in een gedecentraliseerd bestel. Laat staan over haar kader stellende rol voor Rijksuitvoeringsorganisaties in een gedecentraliseerd sociaal domein.
 - Maar vooral: de praktische wijsheid over maatschappelijke problemen en het oplossen daarvan benutten kabinet en parlement zelden.
 - o Uitvoeringsinstellingen mogen realiseren wat departementen 'beleidsmatig' niet voor elkaar krijgen.
 - o De Tweede Kamer die vooral reactief in het verweer komt als er burgers in de knel zitten, maar weinig pro-actief in de spiegel kijkt, is daar mede debet aan.
 - Het gevolg voor de rijksuitvoeringsinstellingen:
 - Nauwelijks invloed op beleid dat ze moeten uitvoeren
 - Verschraling door ontmensing en digitalisering
 - Standaardisatie, verkokering (specialisatie), rechtmatigheidsmanie, efficiency-denken vermorzelt menselijke maat (aan werknemers en burgerzijde)
 - Innovatie en vernieuwing komt moeilijk tot stand omdat uitvoeringsinstellingen niet gaan over de 'why' en de 'what' maar vooral over de 'how'
 - Weinig vermogen om om te gaan met lokale variëteit.
 - o Rijksuitvoeringsinstellingen zijn het afvoerputje van een steeds verder politiserende Haagse werkelijkheid. Wat politiek een prachtig compromis lijkt, kan in de praktijk onuitvoerbaar zijn.
2. En wat ziet u als de belangrijkste oorzaken van deze problemen? En wie of wat heeft hierin welke rol gespeeld?
 - Het is een combinatie van verschillende trends waar Kabinet en Kamer zich onvoldoende tegen weren en die ze regelmatig versterken:

- *Efficiency-denken*: De gedachte dat ICT er voor zorgt dat uitvoering ‘goedkoper’ en ‘beter’ kan (terwijl het niet zelden ‘duurder’ en ‘slechter’ wordt). Belangrijker: efficiency wordt de dominante waarde in de uitvoering. Niet: vrijheid, gelijkheid, broederschap, of rechtvaardigheid.
- *Digitalisering*: De gedachte dat ICT in combinatie met de juiste algoritmen superieure processen voortbrengt in termen van dienstverlening en het verstrekken van voorzieningen (en daardoor geen oog voor mensen die daar buiten vallen: het algoritme is onfeilbaar binnen het systeem. Buiten het systeem faalt het regelmatig).
- *Rechtmatigheidsdenken*: Bij veel Rijksuitvoeringsinstellingen staat ‘het gelijk behandelen van gelijke gevallen’ gelijk aan rechtmatigheid. Dat ‘het ongelijk behandelen van gevallen naarmate ze verschillen’ ook een functie van de rechtstaat is, staat minder op de voorgrond. Dat is verklaarbaar. Als iedereen gelijk is, kunnen we standaarden ontwikkelen, digitaliseren en efficiënt werken. Dat gaat minder goed als we op zoek gaan naar verschillen tussen mensen. Zo verwordt een rechtstatelijk argument (gelijke behandeling) dus al snel tot een efficiency-argument. De rechtstaat wordt dan ingezet ter legitimering van het doorgeslagen efficiency denken en daaraan ondergeschikt.
- *Verkokering*: digitalisering en efficiency-denken werken alleen bij verregaande standaardisatie (algoritmen kunnen niet teveel variabelen aan). En standaardisatie vaart wel bij verregaande specialisatie en centralisatie. Dus kennen we de Belastingdienst, het UWV, de SVB, het CAK, DUO, het CJIB, het CBR, etc. Iedere ‘koker’ werkt superieur en efficiënt voor mensen die met een of enkele van deze organisaties te maken krijgen. Die binnen een zeer eenvoudige standaard vallen. Die alleen ‘een boete’ moeten betalen. Of een studieschuld moeten aflossen. Maar mensen die meerdere problemen hebben en ook nog te maken hebben met de sociale dienst, de woningbouwcorporatie en de zorgverzekeraar (zoals ongetwijfeld een groot deel van de slachtoffers van de toeslagenaffaire) vallen binnen geen enkele standaard en passen niet in dit systeem.
- *Willekeur*: En daar produceert het efficiency denken willekeur. Daar kunnen de gestandaardiseerde systemen niet meer omgaan met ‘ongelijke gevallen’ die volgens de rechtstaat behandeld dienen te worden ‘naarmate ze verschillen’. Rijksuitvoeringsinstellingen hebben individueel noch gezamenlijk de mogelijkheid om die verschillen (inkomen, aantal kinderen, schulden, uitkering, gezondheid, etc) te zien. Waar medewerkers aan de balie in gesprek de ruimte kregen om te oordelen en te besluiten ging dat vaker goed. Algoritmen en standaarden kunnen die complexiteit eenvoudig weg niet aan. Zie daar de slachtoffers van de toeslagenaffaire bijvoorbeeld.

3. Wat is naar uw inschatting de top 3 (van oorzaken) van problemen?

1. De Rijksuitvoeringsinstellingen zijn gepositioneerd in een niemandsland
2. Ze zijn doorgedigitaliseerd en verkokerd
3. Ze hebben te weinig middelen en mandaat om te innoveren, te ontwikkelen en kamer en departementen leren te weinig van ervaringen uit de rijks uitvoeringspraktijk. Dingen die anders gaan dan gepland worden gezien als ‘politiek risico’ in plaats van als mogelijkheid om te leren, door te ontwikkelen en dienstverlening te verbeteren.

4. Welke oplossingen ziet u voor zich hiervoor? Wie heeft welke rol hierin?

Er zijn veel organisaties wel gespecialiseerd in het leveren van de menselijke maat. Maar dat zijn niet de rijksuitvoeringsinstellingen. Als ‘de standaard’ voor 80% van de mensen goed werkt. Laat de Rijksuitvoeringsinstellingen dat dan doen. De menselijke maat kan nooit door algoritmen en computersystemen geleverd worden. Dat moeten mensen doen. En niet vanuit één wet, koker, of dienst. Maar integraal. Ik zou het integrale mandaat namens de Rijksuitvoeringsinstellingen beleggen bij wijkteamorganisaties. Vrijwel alle gemeenten kopen deze organisaties in om achter de voordeur samen met mensen te werken aan schulden, inkomen, hun woonsituatie, zorg, welzijn, etc. Zij zouden ook een rol kunnen spelen in problemen waar rijksuitvoeringsinstellingen een oplossing voor kunnen bieden. In andere woorden: de infrastructuur voor ‘een menselijke maat’ is al aanwezig en in tact. Geef gemeenten in daarmee wijkteams het mandaat om te handelen als het gaat om (conflicten tussen) belastingdienst, uwv, svb, cjb, etc. Dan doen ze nu ook voor sociale diensten, bijvoorbeeld. Belangrijker: ze worden met hetzelfde belastinggeld betaald als de rijksuitvoeringsinstellingen. Namens dezelfde belastingbetaler. Kortom: Als de digitale standaard niet werkt, geef de professional achter de voordeur en in de wijk dan de ruimte. De Rijksuitvoeringsinstellingen zouden dan samen een serviceloket kunnen inrichten om de 10.000 wijkteamleden te bedienen. Het zijn juist

altijd deze professionals (van vlees en bloed) geweest die bureaucratische excessen voorkwamen. Die als buffer tussen doorgeslagen systeemwereld en leefwereld fungeerden. Dat heeft zeer zeker ook een functie in de rechtsorde. Zij zien als eerste de onverwachte en onbedoelde, willekeurige effecten van goede politieke bedoelingen.

Kortom:

- 1) Beleg de verantwoordelijkheid voor de menselijke maat bij mensen en dichtbij mensen (in wijken).
 - 2) Laat Rijksuitvoeringsinstellingen standaarden uitvoeren, en waar die verkeerd uitpakken de verantwoordelijkheid overdragen
 - 3) Blijf leren vanuit de praktijk en zie de uitvoeringspraktijk als voedingsbron voor nieuwe en betere plannen in plaats van als een politiek risico waar zaken ‘afgedekt’ moeten worden.
 - 4) Ontwikkel een intelligente en waardegedreven uitvoeringspraktijk in plaats van een statische, verkokerde uitvoeringspraktijk.
5. Kunt u, met overzicht over diverse cases van uitvoeringsorganisaties (rijk of lokaal), aangeven wat naar uw inschatting veelvoorkomende momenten, aanleidingen of incidenten zijn die zorgen voor problemen in de uitvoering?
- Bestuurders en beleidsmakers hebben structureel de neiging om hun eigen onvermogen op de uitvoering te projecteren. Dat leidt uiteindelijk altijd tot incidenten.
 - De samenleving is te complex om beleid boven uitvoering te laten gaan. Dat werkte in de vorige eeuw, nu niet meer. Dat leidt structureel tot incidenten.
 - Waar we beleid en uitvoering scheiden worden organisaties minder adaptief, flexibel en intelligent. Op korte termijn lijkt dat aantrekkelijk. Op lange termijn is het desastreus. We hebben intelligente (beleid) en waardegedreven (politiek) uitvoering nodig. Integratie in plaats van verregaande scheiding.
 - Incidenten in de uitvoering ontstaan altijd als wetgever, beleidsmaker en bestuurder zichzelf boven de uitvoerder en zijn praktische wijsheid plaatsen. Zie de PGB's en de SVB. Zie de toeslagen en de belastingdienst. Zie de duizenden multiprobleemgezinnen die dagelijks in de knel zitten. Zie de schaarste op de woningmarkt. Zie de thuiszitters in het passend onderwijs. Zie de verdubbeling van het aantal daklozen. Allemaal op te lossen. Als we de uitvoering intelligenter en waardegedreven organiseren.
6. Welke goede voorbeelden ziet u bij de (lokale) overheid waar mogelijk door uitvoeringsorganisaties (rijk) van geleerd kan worden? Wat maakt dit een goed(e) voorbeelden?
- Veel Rijksuitvoeringsinstellingen hebben pilots en goede voorbeelden:
 - o CJIB rondom gestopte gijzelingen
 - o SVB rondom maatwerk en de garage de bedoeling
 - o Belastingdienst en stella-team
 - o Het CAK rondom schulden
 - Maar het is allemaal te weinig. Het zijn buitenboordoplossingen. Het is symptoombestrijding. Te casusgericht. Te weinig systemisch.
 - **Het beste voorbeeld dat ik ken is ‘Huishoudboekje’ in Utrecht.** Het is een voorbeeld waarin digitalisering juist wordt gebruikt om:
 - o Maatwerk te leveren
 - o Integraal te werken
 - o De cliënt centraal te stellen
 - o Bestaanszekerheid te creëren
 - Het IPW ontwikkelde de doorbraakmethode (www.doorbraakmethode.nl). Daarmee helpen we 400 huishoudens per jaar om door bureaucratie heen te breken. Vanaf 1 juli doen we dat ook digitaal. We tonen aan dat het vormgeven en respecteren van de menselijke maat niet alleen meer kwaliteit van leven oplevert, maar daarnaast zeer veel geld bespaard.
7. De menselijke maat speelt een belangrijke rol in dit onderzoek. Wat verstaat u onder de menselijke maat? Kunt u dat (vanuit de praktijk) relateren aan de twee perspectieven (rationalistisch versus realistisch) uit de WRR publicatie ‘Weten is nog geen doen’ (2017)?

Sinds de Homo Mensura van Protagoras is de menselijke maat hot. Hij schreef: van alles is de mens de maat. 'Behalve van bureaucratie', zou iemand als Max Weber daar aan toevoegen. In zekere zin is bureaucratie zelf een reactie op de willekeur van vorsten en tirannen die we voor de rechtstaat kenden. Het recht zou 'zonder aanzien des persoons' werken. En bureaucratie was daar de uitvoerende component van. Het is dus nooit de bedoeling geweest dat bureaucratie een menselijke maat zou produceren. Maar een rationele, juridische standaard. Nu komen we er echter achter dat het gevolg daarvan is dat mensen met meerdere problemen in de praktijk willekeurig behandeld worden. Dan is er niet 'meer bureaucratie' nodig of 'andere bureaucratie' of 'betere bureaucratie', maar een menselijke maat in de vorm van een praktisch wijze professional die vanuit het perspectief van de mensen een oplossing bedenkt en uitvoert. De huishoudens die het IPW helpt hebben niet zelden meer dan twintig publieke organisaties die ze helpen met hun problemen. Die hebben allemaal verschillende oplossingen. Verschillende indicaties. Verschillende financieringsvormen en verantwoordingsmechanismen. Soms hebben ze meer dan 15 verschillende interacties per maand op hun bankrekening met verschillende overheden (toeslagen, budgetten, belastingen, vorderingen, ect. Dan is er geen sprake meer van een rationalistisch perspectief. Of een realistisch perspectief. Dan hebben we het over meer variabelen dan een mens kan begrijpen (we hebben het ooit tot een formule omgebouwd en kwamen op meer dan 72 variabelen die op elkaar inspelen. Wiskundigen kunnen je uitleggen dat dat onbegrijpelijk is). Zelfs professionals zijn dan de weg kwijt.

Dat is de tragedie die wij vaak tegenkomen. Niet alleen mensen missen de menselijke maat. Ook allerlei professionals (van huisartsen tot leraren tot wijkagenten tot wijkteamleden tot jeugdbeschermers) raken dagelijks de weg kwijt, namens de mensen die ze helpen, in de uitvoeringsbureaucratie. Voor sommige professionals geldt dat ze meer dan 20 uur per week kwijt zijn aan bureaucratische systemen namens de mensen die ze helpen. Zelf 'professioneel' is het onbegrijpelijk. De termen van de WRR voldoen dan niet meer om het te verklaren.

8. Hoe denkt u dat de menselijke maat meer terug kan komen bij de uitvoering van beleid?

Door de praktische wijsheid van duizenden professionals die wel analoog werken te benutten. Zie ook het pamflet dat ik u daartoe opstuurde. Door een raad van Praktisch Wijze professionals in te richten die de kamer regelmatig informeert over uitvoeringskwesaties. Kamerleden zouden casuïstiek en professionals kunnen adopteren en vice versa. Het zich op de uitvoerende macht begint bij uitvoerende professionals en waar zij dagelijks mee kampen.

9. In uw artikel van 14 februari jl. stelt u een vraag: Hoe kan het kabinet hun praktische wijsheid benutten om meer en beter maatwerk mogelijk te maken? Zou u deze vraag kunnen beantwoorden vanuit het perspectief van het onderzoek van de tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties?

Onze oproep geldt in het stuk van 14 februari het kabinet. Maar in zekere zin geldt dezelfde conclusie voor uw commissie. Uitvoerders, 'analoge-professionals', de praktisch wijze vertegenwoordigers van de menselijke maat mogen in dit onderzoek niet ontbreken. Een gesprek over uw vragen en antwoorden en uw rol in het geheel samen met mensen die de menselijke maat dagelijks proberen vorm te geven (ondanks rijksuitvoeringsbureaucratie) mag daar niet in ontbreken. De School voor Publieke Waarden voert de Topklas Eenvoudig Maatwerk uit namens zeven grote steden. Daarin werken we met de beste praktisch wijze professionals van Nederland. We komen graag bij de commissie langs om zo'n gesprek vorm te geven.

10. Hoe kan door aanvullend onderzoek deze menselijke maat / burgerperspectief beter in beeld gebracht worden?

Wij doen dat dagelijks met actieonderzoek. Door mensen die vastlopen 'uit de bureaucratie' te helpen met een doorbraakplan. Dat is de actie kant. Vervolgens onderzoeken we of we de knelpunten vaker zien, wat er structureel anders kan (financiering, wetgeving, organisatie, etc). In andere woorden: we onderzoeken vanuit de praktijk, oplossend en analyserend. Een commissie de menselijke maat en uitvoeringsbureaucratie wil bestuderen, kan dat het beste actieonderzoekend doen van uit de praktijk. Op basis van casus van mensen die de weg zijn kwijt geraakt en daarmee de menselijke maat. Die mensen kunnen professionals zijn of de mensen die ze helpen. Vervolgens kunnen die commissieleden of onderzoekers:

- Clientreizen in kaart brengen
- Reflectiegesprekken voeren op basis van casuïstiek

- Casusextrapolatie uitvoeren (als de casus en het knelpunten vaker blijken voor te komen).

Niet zelden kan een aantal casus meer laten zien dat meerdere rapporten en analyses.

11. Welke interessante onderzoeken, publicaties, artikelen zou de commissie zeker moeten bestuderen in het kader van dit parlementair onderzoek?

Publicaties:

Albers, S., en AJ Kruijter, *Doen Wat Goed Is; Pleidooi voor Praktische Wijsheid in het Sociale Domein*, Van Genneep 2020 (hebben we u doen toekomen)

<https://school.publiekewaarden.nl/pamflet/>

Kruijter, A.J. et al, De Ronde van Hamed, Maatwerk voor mensen met meerdere problemen, Nicis Institute, 2008 https://www.platform31.nl/uploads/media_item/media_item/24/93/18829_1-1402401964.pdf

Kruijter, A.J. en C. Pels, De Dag Dat Peter De Deur Dichttimmerde, Van Genneep, 2012

Kruijter, A.J., Mild Despotisme, Van Genneep 2010

Kruijter, H en F. Kellerman, Stapelingsproblematiek In Het Sociale Domein: <https://publiekewaarden.nl/wp-content/uploads/2019/06/Stapelingsproblematiek-IPW.pdf>

Albers, S. en AJ Kruijter, Pleidooi voor Praktische Wijsheid in het Sociale Domein, www.socialevraagstukken.nl, 14 februari 2020: <https://www.socialevraagstukken.nl/pleidooi-voor-praktische-wijsheid-in-het-sociale-domein/>

Zie ook: <https://publiekewaarden.nl/publicaties/>

Uitzendingen:

Brainwash: De Bureaucratie Voorbij

<https://www.human.nl/brainwash/kijk/overzicht/brainwash-talks/22-juli.html>

Buitenhof: wantrouwen tussen overheid en burger

https://www.vpro.nl/buitenhof/spel~POMS_AT_15761244~wantrouwen-tussen-overheid-en-burger~.html

Podcast: Doen Wat Goed Is

<https://soundcloud.com/user-58395232/doen-wat-goed-is>