

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@bua.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Oordeelsvorming in de bureaucratie

Bureaucratie en algoritmes kunnen enorm helpen om complexe problemen in de samenleving met een zekere afstand en dus zonder aanzien des persoons op te lossen. Maar ze hebben ook een grote valkuil, namelijk dat de burgers om wie het gaat niet meer als mensen maar slechts als dingen of begrippen worden beschouwd en behandeld. Oordeelsvorming via denken en dialoog – waartoe zijn wij als organisatie op aarde, en handelen we daar ook naar? – is dan ook blijvend nodig.

door Willianne van Ginkel-Kempenaar De auteur is docent filosofie en retorica bij Stichting Landmerk, docent bestuurskunde aan de Universiteit Leiden, en masterstudent Filosofie van Cultuur en Bestuur aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Aan de VU schrijft ze onder begeleiding van Govert Buijs een scriptie over het onderwerp van het navolgende artikel, dat verschijnt op persoonlijke titel.

De bureaucratie brengt ons vele zegeningen. Wij kunnen niet zonder haar. Zij staat voor een hoge mate van nauwkeurigheid, continuïteit, duidelijkheid en uniformiteit. Ze kent een duidelijke hiërarchie, waarin verschillende functies en rollen strikt van elkaar zijn gescheiden. In een bureaucratie heeft iedereen met dezelfde rechtsgelijkheid van doen. Zij beschermt tegen willekeur van de machthebber. Althans, in het theoretische ideaaltype ervan zoals Max Weber (1864-1920) dat presenteerde.¹ Het moge duidelijk zijn dat de praktijk weleens anders uitvalt. Zo zijn we de afgelopen jaren in Nederland met name vanwege de toeslagenaffaire geschrokken van de vermorzelende kracht die ook van de bureaucratie kan uitgaan. De bureaucratie kan mensen zodanig in het nauw drijven dat hun leven onleefbaar wordt. Het functionele systeem raakt in hoge mate op zichzelf gericht – bijvoorbeeld op het behalen van bepaalde *key performance indicators* – en verliest daarmee het zicht op het dienen van de burger en diens leefwereld. In deze bijdrage bespreek ik enkele kenmerken van enerzijds de weberiaanse bureaucratie en anderzijds de huidige, in toenemende mate algoritmische, bureaucratie, waarbij ik met name wijs op de bedreiging en tegelijkertijd het belang van oordeelsvorming. Cruciaal aan goed bestuur is namelijk het vermogen om te oordelen zonder dat de mens uit het oog wordt verloren.

De klassieke bureaucratie

Een klassieke bureaucratie kenmerkt zich door een aantal eigenschappen, waarvan er in deze bijdrage twee centraal staan: een zekere mate van afstand tussen ambtenaar en burger, en een functionele ambtelijke verantwoordelijkheid. De genoemde afstand betreft de aard van de verbinding tussen ambtenaar en burger en bestaat deels in het feit dat een ambtenaar wordt geacht onpartijdig en onbevooroordeeld te zijn. Hierbij is ook het bekende adagium ‘zonder aanzien des persoons’ van belang, waarmee Weber wilde aanduiden dat een ambtenaar iemands ‘standseer’ niet mag laten meewegen in een beslissing.² De afstand tussen burger en ambtenaar kan echter ook te groot worden. In een bureaucratie kunnen mensen worden gevat als zuiver technische begrippen, die ethisch neutraal zijn.³ Ze zijn bijvoorbeeld enkel hun burgerservicenummer, of een object dat geld kost dan wel juist in het laatje brengt. Geen kwaliteit, maar kwantiteit. Ontmenselijking ligt op de loer: de verbinding tussen ambtenaar en burger is niet die van mens tot mens, maar van mens tot object. Dat is een kwalitatief grote afstand, die morele remmingen kan opheffen. Adam en Balfour beschrijven in hun boek *Understanding administrative evil* verschillende factoren die bijdragen aan een (gedeeltelijke) uitschakeling van het menselijke morele kompas.⁴ Wanneer de ander geen medemens meer is, wordt het bijvoorbeeld gemakkelijker een criterium als efficiëntie de overhand te laten nemen. Dat vormt een bedreiging voor het laten meewegen van andere waarden, zoals menselijke waardigheid.

Afstand in een bureaucratie bestaat ook uit het loskoppelen van middelen en morele oordelen over doeleinden, wat versterkt wordt door een werkverdeling die bestaat uit

*In de bureaucratie dreigt het gevaar van
‘de heerschappij van de grote Niemand’*

verschillende schakels in een lange keten. Een ambtenaar heeft vaak beperkt zicht op de gehele keten en de manier waarop zijn of haar schakel zich tot die keten verhoudt, laat staan op de wenselijkheid van de gevolgen van het totaal. Deze loskoppeling valt positief te duiden, omdat een gespecialiseerde taakverdeling nu eenmaal voordelen heeft. Tegelijkertijd dienen we op onze hoede te zijn. Zygmunt Bauman stelt dat dergelijke afzonderlijke schakels betekenisloos worden.⁵ Het idee dat iemand anders, elders, wel betekenis toekent aan het geheel en de onderdelen van de handeling, nodigt uit om niet meer echt zelf te denken. Wat het gevaar daarvan is, volgt in de paragraaf hierna.

Eerst wil ik nog een tweede kenmerk van de klassieke bureaucratie uitlichten. Een bureaucratie is uitermate geschikt voor het toedelen en uitoefenen van functionele verantwoordelijkheid: verantwoordelijkheid die beperkt blijft tot de toegewezen taak binnen een geordende werkverdeling.⁶ Dit staat in contrast met de substantiële verantwoordelijkheid, die verder reikt en waarbij we ook (mede)verantwoordelijk worden geacht voor de gevolgen van onze handelingen, en waarbij je werkt vanuit de bestaansreden van de organisatie (‘Waartoe is onze organisatie X op aarde?’).⁷ Een focus op functionele verantwoordelijkheid in een hiërarchisch geordende werkverdeling schept een context waarin het gemakkelijker wordt de afstand tussen ambtenaar en burger te vergroten, alsook uiteindelijke (goede of slechte) gevolgen van ambtelijke handelingen niet te kunnen of te willen zien. In een dergelijk geval kan een

ambtenaar zichzelf al snel als een radertje in het grote geheel beschouwen. Filosoof Hannah Arendt wijst op het gevaar van dergelijke radertjes wanneer ze deze situatie omschrijft als ‘de heerschappij van de grote Niemand’.⁸ Een radertje is immers niet meer een mens, een iemand. Een niemand kan niet oordelen, aldus Arendt. Laten we aan de hand van haar denken over oordeelsvorming bespreken waarom het problematisch is wanneer in de bureaucratie geen iemanden maar niemanden het voor het zeggen hebben.

Belang van oordeelsvermogen

Functionele en substantiële verantwoordelijkheid dienen samen te gaan. Voor dat laatste type is oordeelsvorming van essentieel belang. Een ambtenaar moet immers in staat zijn om over de gevolgen van zijn of haar handelen te zeggen of deze wenselijk of onwenselijk, goed of fout zijn. Oordelen betreft ‘het vermogen om goed van kwaad, mooi van lelijk te onderscheiden (...) tijdens de zeldzame momenten waarop het erop aankomt’.⁹ Daarmee gaat oordelen om morele vragen. Een dergelijk vermogen bestaat volgens Arendt in ‘de neiging om expliciet met zichzelf te leven,



Bron: iStock

dat wil zeggen die stilzwijgende dialoog tussen mij en mijzelf aan te gaan die we (...) gewoonlijk “denken” noemen’.¹⁰ Dat Arendt het denken benadrukt als voorwaarde voor oordelen, is niet verrassend wanneer we haar stelling over de banaliteit van het kwaad in gedachten nemen. Veel kwaad is banaal, oftewel in het geheel niet geworteld in het denken, maar juist gedachteloos; er vindt geen dialoog tussen mij en mijzelf meer plaats. In dat geval ben je geen iemand meer, maar een niemand geworden.

Denken is dus een voorwaarde voor oordelen. Dat is echter gemakkelijk gezegd maar moeilijk gedaan, vooral in bureaucratische omgevingen. Deze zijn immers met name ingericht als hiërarchieën waarin gehoorzaamheid en uitvoering van een bepaalde rol of functie centraal staan. Werkzaamheden lopen volgens vaste procedures, die weliswaar een bepaalde efficiëntie, continuïteit en nauwkeurigheid waarborgen, maar niet uitermate geschikt zijn voor denken en oordelen. Bij dat laatste gaat het erom juist geen ‘categorieën en formules toe te passen die diep (...) verankerd liggen’, maar te kijken naar de ‘feitelijke gebeurtenissen’ en op basis daarvan te starten met denken.¹¹ De systemische kenmerken van de bureaucratie vormen een bedreiging voor de oordeelsvorming. Het is van belang om op te merken dat deze oordeelsvorming en de daarmee samenhangende substantiële verantwoordelijkheid niet enkel taken van het individu zijn; de mogelijkheid ertoe wordt ook beïnvloed door de ruimte die het systeem ervoor geeft.

Algoritmische bureaucratie

Tot dusver lag de focus voornamelijk op oordeelsvorming in een klassieke, weberiaanse bureaucratie. Alhoewel de betovergrootvader van de bureaucratie bepaald niet uit de tijd is, heeft de bureaucratie sindsdien wel een aantal veranderingen ondergaan. Sinds enkele jaren is er meer aandacht voor de zogenoemde algoritmische

bureaucratie. Daarbij gaat het ten eerste om een verregaande digitalisering, waardoor een enorme hoeveelheid data over het gedrag en de voorkeuren van burgers is ontstaan.

Daarbij komt dat deze data

door verbeterde analysetechnieken steeds beter kunnen worden begrepen, en ook aangewend voor allerlei doeleinden.¹² Tot deze analysetechnieken behoren ook algoritmes die onder de noemer ‘machinelearning’ vallen en vanwege hun zelflerende vermogen als kunstmatige intelligentie worden gezien. Op het eerste gezicht lijken zulke algoritmes en bureaucratie weinig met elkaar van doen te hebben: algoritmes zijn nieuw, spannend en veelbelovend, terwijl de bureaucratie vooral saai is. Muellerleile en Robertson beweren echter het tegendeel: het gebruik van algoritmes en/of kunstmatige intelligentie is eenzelfde soort ‘queeste’ voor grip op de turbulente wereld waarin we leven als die we zien in de bureaucratie.¹³ Bij beide queestes spelen abstractie en afstand een belangrijke rol. Het gaat er immers om te abstraheren van de werkelijkheid, om op die manier vanaf een afstandje, langs verschillende (data) punten of ‘bureaus’, bepaalde effecten teweeg te brengen.¹⁴

De afstand tussen ambtenaar en burger, die in een klassieke bureaucratie

*De afstand tussen ambtenaar en burger
wordt in een algoritmische bureaucratie op
paradoxe wijze zowel groter als kleiner*

zoals gezegd problematisch kan zijn, wordt in een algoritmische bureaucratie op paradoxale wijze zowel groter als kleiner. De afstand wordt groter in een kwalitatieve zin: de hoedanigheid van de relatie verandert omdat het nu een verbinding betreft tussen mens en machine in plaats van tussen mens en mens. En tegelijkertijd wordt de afstand veel kleiner, want algoritmes kunnen zeer dicht bij de persoonlijke levenssfeer van mensen komen. Op basis van allerlei data en de algoritmes die deze data verwerken, zit de bureaucratie dichtter op onze huid dan ooit tevoren.

Wat betreft de invulling van functionele verantwoordelijkheid valt er van algoritmes veel goeds te verwachten. Ze zijn namelijk zeer geschikt om complexe, vaststaande functies te vervullen, en ze doen dit in veel gevallen sneller en secuurder dan een mens. Over de plek die substantiële verantwoordelijkheid in een algoritmische bureaucratie kan krijgen, ben ik echter minder positief. Uit allerlei onderzoek blijkt dat mensen geneigd zijn algoritmes te beschouwen als superieure, rotsvaste bron van gezag.¹⁵ Het hieruit voortvloeiende *do-not-argue*-verschijnsel komt de eigen denkkracht en de oordeelsvorming niet ten goede. Dat geldt in sterke mate voor algoritmes die zelf een beslissing nemen over wat te doen in een bepaalde casus, maar mag ook niet worden onderschat in geval van algoritmes die verschillende opties presenteren waaruit een ambtenaar dan een keuze kan maken. Schuilenburg en Peeters wijzen er terecht op dat algoritmes niet beargumenteren, een redenering geven, of bronnen dan wel assumpties presenteren bij de uitkomsten.¹⁶ Denken en oordelen, en daarmee de invulling van substantiële verantwoordelijkheid, bestaan echter bij de gratie van dialoog en discussie over ‘voors en tegens’, bij het opbouwen van een redenering, om die vervolgens zorgvuldig tegen het licht te houden.

Hoop voor de toekomst?

Oordeelsvorming in de bureaucratie van toen en nu is van belang om te voorkomen dat gedachteloos kwaad een kans krijgt. Tegelijkertijd wordt deze oordeelsvorming bedreigd, namelijk op de manieren die ik in deze bijdrage besprak. Toch moeten we haar proberen te bevorderen, wil de bureaucratie rechtvaardig en menselijk

Oordeelsvorming in de bureaucratie van toen en nu is van belang om te voorkomen dat gedachteloos kwaad een kans krijgt

zijn en blijven. Hart en Buiting presenteren in hun boek *Verdraaide organisaties* een veelbelovende manier waarop dat zou kunnen.¹⁷ Gecombineerd met het zogenoemde moreel beraad levert dit een werkwijze op die

vermorzelende tendensen van de bureaucratie kan verzachten. In het kort betreft het een (groeps)dialoog binnen een organisatie over een morele kwestie, aangevlogen vanuit de bedoeling van die organisatie. De bedoeling is het antwoord op de vraag waartoe de organisatie op aarde is. Dit geeft richting aan de uitkomst van het moreel beraad en nodigt uit tot zelf nadenken: je moet immers een bepaalde concrete situatie toetsen aan de bedoeling van de organisatie. Uiteindelijk moet je zelf een oordeel uitspreken: doen we hier goed aan of niet? En, met de woorden van Arendt: dat kan inderdaad rampen voorkomen op de zeldzame momenten waarop het erop aankomt.

Artikel in het kort:

- * Een bureaucratie is uitermate geschikt voor het toedelen en uitoefenen van functionele verantwoordelijkheid, maar minder geschikt om verder te kijken dan je eigen taak lang is
- * Substantiële verantwoordelijkheid kan zo verdampen: goede of slechte gevolgen van ambtelijke handelingen blijven buiten beeld, evenals de vraag hoe deze passen binnen de bedoeling van de organisatie
- * Algoritmische bureaucratie zit de burger dichter op de huid dan ooit, en vergroot de nadruk op functionele verantwoordelijkheid
- * Algoritmisch bestuur zet de bredere substantiële verantwoordelijkheid onder druk, omdat mensen geneigd zijn algoritmes als superieure, rotsvaste bron van gezag te beschouwen
- * Oordeelsvorming in een bureaucratie kan bevorderd worden door vormen van moreel beraad in te voeren en/of door consequent te denken vanuit de bedoeling

-
- 1 Max Weber, *Gezag en bureaucratie*. Rotterdam: Universitaire Pers Rotterdam, 1972.
 - 2 Weber 1972, pp. 179-180.
 - 3 Zygmunt Bauman, *De moderne tijd en de holocaust*. Amsterdam: Boom, 1998, p. 131.
 - 4 Guy B. Adams en Danny L. Balfour, *Unmasking administrative evil* (derde editie). Armonk: M.E. Sharpe, 2009.
 - 5 Bauman 1998, p. 129.
 - 6 Een term van Henk van Zuthem, onder andere gemunt in zijn openingsreferaat van het Christelijk-Sociaal Congres van 1991.
 - 7 Uit het openingsreferaat van Van Zuthem.
 - 8 Hannah Arendt, *Eichmann in Jeruzalem. De banaliteit van het kwaad*. Amsterdam: Olympus, 2016, p. 39.
 - 9 Hannah Arendt, *Verantwoordelijkheid en oordeel*. Rotterdam: Lemniscaat, 2004, p. 216.
 - 10 Arendt 2004, p. 93.
 - 11 Arendt 2004, pp. 86-87.
 - 12 Thomas Vogl, Cathrine Seidelin, Bharath Ganesh en Jonathan Bright, 'Algorithmic bureaucracy. Managing competence, complexity and problem solving in the age of artificial intelligence', website SSRN, 1 februari 2019. doi: 10.2139/ssrn.3327804
 - 13 Chris Muellerleile en Susan Robertson, 'Digital Weberianism. Bureaucracy, information, and the techno-rationality of neoliberal capitalism', *Indiana Journal of Global Legal Studies* 25 (2018), nr. 1, pp. 187-216.
 - 14 Daniel McQuillan, 'Deep bureaucracy and autonomist AI', in: Maria Hlavajova en Sven Lütticken (red.), *Deserting from the culture wars*. Cambridge: The MIT Press, 2020.
 - 15 Dit schrijft Hannah Fry in haar boek, *Algoritmes aan de macht. Hoe blijf je menselijk in een geautomatiseerde wereld?* Amsterdam: De Geus, 2018.
 - 16 Mark Schuilenburg en Rik Peeters (red.), *The algorithmic society. Technology, power, and knowledge*. Londen: Routledge, 2021.
 - 17 Wouter Hart en Marius Buiting, *Verdraaide organisaties. Terug naar de bedoeling*. Amsterdam: Boom, 2012.
-