

Mensgerichte organisaties

Wat zijn 'People processing organisations'?

A.F.A. Korsten

Vraagstelling

Er bestaan organisaties die veel met in- en uitstroom van mensen van doen hebben, zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De IND is een typische *People processing organisation*, een stroomgerichte organisatie die mensen 'behandelt'. De IND krijgt immers input aan asielaanvragers, behandelt hun aanvragen en neemt beslissingen. Er is dus sprake van instroom, doorstroom en uitstroom. Een ander voorbeeld zijn de Centra voor Werk en Inkomen, gericht op reïntegratie in het arbeidsproces van werklozen.

Wat zijn people processing organisaties eigenlijk? Wat kun je met zo een concept? Kun je prestatieafspraken hiermee maken of is dat lastig, ja zelfs onverstandig? Deze vraag komt hier niet aan de orde.

Typen overheidsorganisaties

Er bestaan allerlei organisaties die zich bezig houden met publieke taken in relatie tot mensen. Denk maar eens aan verstrekkers van paspoorten, rijvaardigheidsbewijzen, inspecties voor de volksgezondheid, gevangenen, scholen, hogescholen, woningcorporaties, ziekenhuizen, verpleeghuizen, centra voor geestelijke volksgezondheid. Denk ook aan organisaties als de Informatie Beheer Groep, die studenten voorziet van studiefinanciering, of de COA, die zich bezig houdt met opvang of uitstroom van asielzoekers, of de AIVD, een dienst voor inlichtingen en veiligheid. Deze organisaties hebben allemaal met mensen te maken maar verschillen toch van elkaar.

Stel dat het rijksdiensten zijn met een minister als politieke baas, dan zal sprake zijn van aansturing door de politieke en ambtelijke top. De aansturing hoort aangepast te zijn op de kenmerken. Een Informatie Beheer Groep lijkt betrekkelijk eenvoudig aan te sturen. U hebt zus en zoveel studenten, van dit en dat onderwijstype, waarvoor die en die studiefinanciering geldt gedurende zus en zoveel jaar. Daarvoor is vanwege een departement zoveel budget beschikbaar, plus budget voor de organisatie (PIOFAH-functies). Denk aan huisvesting, administratie en werving en bijscholing van personeel.

Bepaalde typen kennen echter grenzen in de sturing. Met de leiding van een inlichtingendienst is een vage afspraak te maken over de werkwijzen (blijf binnen de wet) en de richting van het onderzoek naar veiligheid maar om ook te komen tot prestatieafspraken is lastiger.

Indeling van Wilson

James Q. Wilson komt in '*Bureaucracy*' tot een indeling in typen organisaties op basis van twee criteria:

- Kunnen de activiteiten van uitvoerende overheidsdiensten worden geobserveerd en zijn dan resultaten in de vorm van prestaties zichtbaar (outputs)?

- Kunnen de gevolgen van de activiteiten van overheidsdiensten worden vastgesteld, dat wil zeggen: is zichtbaar wat de effecten (outcomes) zijn?

Schema: Typen uitvoerende overheidsdiensten vlg. Wilson

Indelingscriteria	Effecten (outcomes) van activiteiten / prestaties bekend	Effecten van activiteiten prestaties onbekend
Prestatie (output) bekend	Productiediensten	Procedurele diensten
Prestatie (output) onbekend	Craft organisations	Coping organisations

- Organisaties waarvan zowel de output als outcomes bekend zijn worden *productiediensten* genoemd. Een voorbeeld van een productiedienst is een Informatie Beheer Groep die studietoelages verstrekt. Ze doet dat op basis van die en die regels voor die en die categorieën studenten. Hier is sprake van veel routinebesluitvorming, die vooral adequaat verloopt als er betrekkelijk weinig wijzigingen zijn in de regels en de gegevens van de studenten volledig, juist en stabiel zijn.
- Een tweede type uitvoerende dienst betreft de *procedurele diensten*. Dat zijn organisaties waarvan de activiteiten en prestaties globaal bekend zijn maar de effecten niet. Denk aan militairen, die getraind worden. Van militairen is na te gaan hoeveel oefeningen ze doorliepen, van welke soort, welke examens ze deden, enz. Van militairen is nog niet bekend of ze bij een vredesmissie goed functioneren.
- Een derde type uitvoerende organisaties zijn de *craft organisations*, zoals Wilson ze noemt. Van craft organisations is de prestatie niet bekend maar het effect wel. Denk aan een organisatie voor bosbeheer. Wat de boswachters allemaal doen, is divers en individueel. De activiteiten zijn moeilijk meetbaar. Maar na een aantal jaren is wel te achterhalen of het natuurbeheer in staatsgebieden effecten heeft.
- Bij *coping organizations* zijn zowel de outputs als outcomes niet meetbaar. Denk aan een inlichtingendienst. Een ander voorbeeld vormen scholen. Van leraren is globaal bekend wat ze doen (aardrijkskunde geven) maar uitslagen van centrale examens geven geen antwoord op de vraag of de prestaties van de leerlingen een gevolg is van de activiteiten van leraren of de specifieke kwaliteiten van de leerling (erfelijke aanleg bijvoorbeeld) in het geding zijn.

Kanttekening

Deze typologie van James Wilson is boeiend. Een IND lijkt te beschouwen als een productiedienst, hoewel het woord wat ongelukkig is. Maar de indeling lijkt ook niet zonder problemen. Bepaalde organisaties kunnen kenmerken van meerdere typen hebben omdat ze niet slechts een wet of regeling uitvoeren. 'People processing organisations' laten zich dus niet zo maar in deze indeling plaatsen.

Wellicht is een Centrum voor Werk en Inkomen te typeren als een coping organisation omdat bekend is hoeveel mensen weer aan werk geholpen zijn (effect) en weinig scherp te krijgen is wat daarvoor allemaal gedaan wordt (hoewel te tellen is hoeveel mensen hoeveel sollicitatietraining kregen). We weten weinig over de outputs en wel iets over de outcomes.

Toch is ook de outcome niet zonder problemen want hoeveel van de herintreders zijn tijdelijk heringetreden en zitten na een half, na een jaar of na twee jaar weer opnieuw in de database van het Centrum voor Werk en Inkomen. Kortom, wat is blijvend en wat is tijdelijk?

Laten we eens nader kijken naar typen organisaties die met mensen omgaan.

Soorten mensgerichte organisaties

Een bepaalde type organisaties zijn de *People processing organisations*, een ander type de *People changing organisations* en een derde type de *People sustaining organisations*.

- Tot de *People changing organisations* behoren organisaties die mensen iets willen leren of afleren of anderszins wensen te disciplineren, zoals scholen of de reclassering.
- Tot de *People sustaining organisations* rekenen we organisaties die mensen 'bewaren' zoals ziekenhuizen, verzorgingshuizen of woonzorgcomplexen.
- Tot de *People processing organisations* behoren organisaties die 'mensen verwerken' door hen te beoordelen, een voorziening te bieden of hen iets te verstrekken (een vergunning, een bewijs). Denk daarbij aan woningtoewijzing of aan het Pieter Baan Centrum dat beoordeelt of iemand voor tbs (ter beschikking stelling) in aanmerking komt. Denk echter vooral aan de uitvoering van een Bijstandswet of de uitvoering van de Vreemdelingenwet.

Over deze *People processing organisations*, vaak 'productiediensten' in termen van Wilson, hebben we het hier. Het gaat om processing. Het AST (Amsterdams Sociologisch Tijdschrift) wijdt er een themanummer aan. De term is overigens niet nieuw. We komen die al tegen in het werk van Prottas (1979) en Lipsky (1980).

We laten dus scholen, gevangnissen, verzorgingsinstellingen en ziekenhuizen terzijde.

People processing organisations hebben meerdere kenmerken

Ten eerste is bij *People processing organisations* sprake van het omgaan met *veel burgers* in een bepaalde rol, zoals asielzoekers of uitkeringsgerechtigden. Voor deze personen moet iets geleverd worden (bijstand) of moet een tijdelijke voorziening getroffen worden (een dak boven hun hoofd).

Ten tweede zijn *People processing organisations* voor de omvang van hun werk afhankelijk van de *omvang van de vraag* naar hun diensten. Een Informatie Beheer Groep is een grote dienst als veel hbo- en wo-studenten studiefinanciering aanvragen, en een kleine als de vraag minder is. Een Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is groot als veel buitenlanders asielverzoeken doen. Deze organisaties zijn dus zeer geïnteresseerd in de verandering of stabiliteit van de vraag. Immers, daalt de vraag abrupt dan kost dat een aantal werknemers hun baan. Deze organisaties voeren vaak beleid uit maar in de beleidsvorming en besluitvorming gaat veel discussie steeds over het volume aan cliënten. Ingrepen in het volume zijn vaak aan de orde om de vraag te beperken. Denk aan de ontwikkeling van de Vreemdelingenwet onder staatssecretaris Job Cohen.

Ten derde, omdat deze *People processing organisations* te maken kunnen krijgen met abrupte beleidswijzigingen moeten ze zich instellen op *welke regels* op *welk* moment voor

welke klant (student, asielzoeker) gelden. Het gaat hier om zowel confectie als maatwerk. Vergissingen zijn al snel tragisch. De vele wijzigingen maken het deze instellingen ook niet makkelijk.

Ten vierde, een kenmerk dat geheel aansluit op het vorige. Deze organisaties behoren ook goed (behoorlijk) met de cliënten om te gaan bij de behandeling van aanvragen of verzoeken. Een behoorlijke behandeling dus. De *beginselen van behoorlijke behandeling* zijn van toepassing. En klachtrecht. Vandaar dat de Nationale Ombudsman veel belangstelling heeft voor aard, omvang en afhandeling van klachten. De IND komt in het jaarverslag nogal eens aan bod.

Ten vijfde, People processing organisations moeten vaak doelen realiseren die *vaag* zijn of strijdig met elkaar. In veel gevallen komen in het beleid ingebakken tegenstrijdige veronderstellingen en verwachtingen pas bij de beleidsuitvoering aan de orde. Als doelstellingen dan ook nog eens omstreden zijn of omstreden geraken, dan komen de uitvoerende werknemers *onder druk* te staan of *de rechter* bemoeit zich ermee.

Ten zesde, zelfs als doelstellingen niet vaag zijn, dan nog is vaak sprake van *discretionaire ruimte* voor beleidsuitvoerders van People processing organisations. Het komt wel voor dat dergelijke People processing organisations *conditionele programma's* uitvoering (als dit XXX dan zo YY) waarbij *expertsystemen* behulpzaam zijn voor de uitvoering maar vaak is toch sprake van ambtelijke beleidsvrijheid in de regeltoepassing zoals onderzoek van Knegt, Ekkers, Terpstra, Havinga en anderen duidelijk maakte. Hoe gaan ambtenaren daarmee om? Ze hanteren *morele codes*. En ze passen *workload-reductiemethoden* toe. Eenvoudige gevallen proberen ze bijvoorbeeld te scheiden van complexe. En ze ontwikkelen voor bepaalde gevallen *eigen regels* in de vorm van handboeken, of informele regels. Worden cliënten dan nog wel gelijk behandeld?

Ten zevende blijken deze organisaties om inmenging van buitenstaanders tegen te gaan bij de uitvoering van hun taken *steun te zoeken* bij invloedrijke 'partijen'. Dat houdt in dat hun beleid niet alleen goed wordt afgestemd op de verwachtingen van die 'partijen' maar die verwachtingen ook worden gestuurd. Aldus het Amsterdams Sociologisch Tijdschrift dat nr. 1 van de jaargang 2004 wijdt aan dergelijke organisaties, in relatie tot het vreemdelingenbeleid. In dat nummer schrijft Ilse van Liempt over de sociale organisatie van mensensmokkel. De Nederlandse overheid heeft zelf krachtig meegewerkt aan het creëren van het beeld als zouden mensensmokkelaars goed georganiseerd zijn, internationaal zouden opereren en louter op winst belust zijn. Van Liempt geeft aan dat dit zo eenvoudig niet ligt en dat veel mensensmokkelaars lokaal opereren, soms handelen op basis van vriendschappelijke motieven en amateuristisch zijn georganiseerd.

Onderzoek naar aspecten

Dat People processing organisations de genoemde kenmerken hebben, heeft allerlei onderzoek uitgelokt. Te wijzen is op het volgende.

- De vraag of een keten te sturen is, bijvoorbeeld de asielketen (Quirijnen en Sadée, 2000).
- Denk aan onderzoek naar klantgerichtheid en samenwerking tussen organisaties (Fenger).
- Denk aan onderzoek naar stijlen van uitvoering (Aalders, Knegt, Terpstra).

- Denk ook aan de behandeling van gelijke gevallen door ambtenaren die over beleidsvrijheid beschikken.

Een voorbeeld. Peter Mascini komt in een bijdrage onder de titel 'De wisselvalligheid van de twijfel' in AST (2004, nr. 1) tot de conclusie dat de uitvoering van het asielbeleid gepaard gaat met procedurele en inhoudelijke ongelijkheid. Op basis van een statistische analyse van een groot aantal asielaanvragen concludeert hij dat de uitvoering van het asielbeleid in systematische verschillen uitmondt. Medewerkers met een progressieve politieke opvatting of medewerkers die eerder vrijwilligerswerk hebben gedaan blijken een voorkeur voor een ruimhartig asielbeleid te hebben en willen een verzoek voor een verblijfsvergunning het vaakst in. Mascini toont zich er niet gerust op dat deze verschillen in tweede instantie- bij de rechter die gevallen behandeld waarbij een beroep tegen een besluit is aangetekend – teniet worden gedaan. Met hooggeschoolden wordt bijzonder omgegaan. Dek daarbij aan wetenschappers, ICT'ers, artsen, verpleegkundigen. Het restrictieve toelatingsbeleid wijkt zodra de bijdrage van de migrant nut heeft, zo stellen De Lange en Doornik in hun artikel in het *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*.

Literatuur over People processing organisations

- Aalders, M.V.C., De Hinderwetafdeling, het Bouwtoezicht en uitvoeringsstijlen, in: Korsten, A.F.A. en W. Derksen (red.), *Uitvoering van overheidsbeleid*, Stenfert Kroese, Leiden, 1986, pp. 177-191.
- Aalders, M.V.C., *Regeltoepassing in de ambtelijke praktijk- Hinderwet en Bouwtoezichtafdeling*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1987.
- Alink, F. e.a., De Immigratie- en Naturalisatiedienst: schakel in een gebroken keten, in: Thijn, E. van, e.a., *De sorrydemocratie*, Van Gennep, Amsterdam, 1998, pp. 179-196.
- Bruijn, J.A. de, *Prestatiemeting in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2001.
- Bruijn, J.A. de, *Prestatiemeting in de publieke sector: strategieën om perverse effecten te neutraliseren*, in: *Bestuurswetenschappen*, 2002, nr. 2, pp. 139-160.
- Downs, A., *Inside bureaucracy*, Little, Brown and Company, Boston, 1967.
- Knegt, R., Het 'subjectieve' in de bijstandsverlening, in: *Bestuur*, maart 1985, pp. 16-21.
- Knegt, R., *Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening - Participerende observatie bij een sociale dienst*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1986a (diss. UvA).
- Knegt, R., *Regeltoepassing in de bijstandsverlening*, in: Korsten, A.F.A. en W. Derksen (red.), *Uitvoering van overheidsbeleid*, Stenfert Kroese, Leiden, 1986b, pp. 167-177.
- Korsten, A.F.A. en W. Derksen (red.), *Uitvoering van overheidsbeleid*, Stenfert Kroese, Leiden, 1986.
- Lipsky, M., *Street-level bureaucracy*, New York, 1980.
- *Onbekend terrein – Grenzen van het vreemdelingenbeleid*, themanummer van *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift* jrg. 31, 2004, nr. 1.
- Prottas, J., *People processing - The street-level bureaucrat in public service bureaucracies*, Lexington Books, Lexington, 1979.
- Quirijnen, T. en C. Sadée, Is de asielketen te sturen?, in: Duivenboden, H. van, e.a. (red.), *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2000, pp. 103-115.
- Vinzant, J.C. & L. Crothers, *Street-level leadership – Discretion and legitimacy in frontline public service*, Washington, 1998.
- Waal, A. de, en L. Kerklaan, *De resultaatgerichte overheid – Op weg naar de prestatiegedreven overheidsorganisatie*, Sdu, Den Haag, 2004.

- Waarden, F. van, en W. Bakker (red.), Ruimte rond regels, Boom, Meppel, 1999.
- Wilson, J., Bureaucracy – What government agencies do and why they do it, Basic Books, New York, 1989.