

PrimaVera Working Paper Series



UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM

PrimaVera Working Paper 2005-22

Informatiemanagement in gedecentraliseerde eenheidsstaat

Victor van der Waal and Pieter Wisse

October 2005

Category: scientific

University of Amsterdam
Department of Information Management
Roetersstraat 11
1018 WB Amsterdam
<http://primavera.fee.uva.nl>

Copyright ©2005 by the Universiteit van Amsterdam

All rights reserved. No part of this article may be reproduced or utilized in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording, or by any information storage and retrieval system, without permission in writing from the authors.

Informatiemanagement in gedecentraliseerde eenheidsstaat

Samenvatting

Onder de noemer De Andere Overheid kondigde de Nederlandse regering minder regels en vlottere uitvoering aan. Om dit te bewerkstelligen wordt een belangrijke rol toegedicht aan de inzet van ICT, beter bekend onder de noemer 'elektronische overheid.'

Dit artikel heeft tot doel een denk- en oplossingsrichting te schetsen over hoe een overheidsinstelling haar activiteiten voor bijdragen aan de elektronische overheid opbouwend kan baseren, uitgaande van structuur en autonomie. Wij richten ons vooral op de gemeente als publieke organisatie, omdat naar onze overtuiging daar de paradox van de Nederlandse staatsinrichting in relatie tot infrastructurele ontwikkeling het krachtigst speelt. Door de structuur van gemeentelijke organisaties te evalueren zien wij mogelijkheden voor een de facto extra 'laag,' die van de gemeentelijke dienst, die kan fungeren als actor. We menen richting te duiden aan informatiemanagement in de gedecentraliseerde eenheidsstaat door te pleiten voor een verruimde gelaagdheid met de organisatorische dienst annex uitvoeringsorganisatie als dé samenwerkende actor.

Trefwoorden: informatiemanagement, gedecentraliseerde eenheidsstaat, autonomie, coördinatie, Grondwet, digitale infrastructuur.

INDEX

Samenvatting	2
1. Inleiding.....	4
2. Actuele gedaante van traditioneel (bestuurs)probleem	4
3. Grondwettelijke speelruimte	5
4. Fundament voor evenwichtige flexibiliteit	7
5. Gemeentelijke organisatiestructuur	8
6. Eerste aanzet: de actoren.....	10
7. Tweede aanzet: de actoren en autonomie.....	11
8. Derde aanzet: ook (andere) uitvoeringsorganisaties	11
9. Conclusie: oplossingsrichting	12
noten	13
Auteurs	15

1. Inleiding

Onder de noemer van *De Andere Overheid* kondigde de Nederlandse regering minder regels en vlottere uitvoering aan.¹ Volgens bedrijfsmatig jargon heet uitvoering overigens nu dienstverlening aan burgers en bedrijven. Dit tweede accent, te weten op uitvoering annex dienstverlening, houdt feitelijk in dat alle overheidsorganisaties betrokken zijn bij het veranderingsproces. Als aparte actoren leveren zij immers hun respectievelijke bijdragen aan gevarieerde overheidsdiensten en –producten. Doeltreffendheid en doelmatigheid van publieke organisaties moeten dus beter.² Vanwege de eis van gestroomlijnde ketens en/of netwerken benutten zij daarvoor in toenemende mate een digitale infrastructuur; enkele basisvoorzieningen staan opgesomd in *Op weg naar de elektronische overheid*.³ Infrastructuur, dus een configuratie van gemeenschappelijke voorzieningen, als voorwaarde voor verbeterde overheidsdienstverlening nodigt per definitie uit tot (her)bezinning op autonomie & coördinatie van actoren. Dat is nu inderdaad niet anders met infrastructuur op basis van digitale informatie- en communicatietechnologie (ict). Daarom houden wij hier onze aanbeveling voor ‘governance’ algemeen geldig. Een absolute opvatting over autonomie kan dus per definitie ook stelselmatig informatiemanagement frustreren. Daarentegen erkent elke actor reële coördinatie, en draagt er praktisch aan bij, dankzij een navenant reële opvatting over (eigen) autonomie. Na een korte toespitsing van de probleemstelling, schetsen wij hoe actoren in het ‘lagere’ bestuur een praktische bescherming van autonomie kunnen ontleen aan de Grondwet. Vervolgens herhalen we beknopt de moderne geschiedenis van de gemeentelijke organisatie(structuur). Daarin zien wij aanleiding voor een de facto extra ‘laag,’ die van de gemeentelijke dienst. Juist door het bereik van het bestuurlijke autonomiebegrip in elk geval praktisch uit te breiden, dus tot en met feitelijke uitvoeringsorganisaties, menen we richting te duiden voor informatiemanagement in de gedecentraliseerde eenheidsstaat.

2. Actuele gedaante van traditioneel (bestuurs)probleem

Digitale informatie- en communicatietechnologie verkrijgt in hoog tempo infrastructurele waarde.⁴ Een markant effect is, dat (digitale) infrastructuur óók allerlei voorheen geïsoleerde actoren verbindt. Via onmiskenbare onmiddellijkheid van beïnvloeding ontwikkelen zich dus méér wederzijdse belangen. Dat is met digitale infrastructuur zelfs een wereldomspannende ontwikkeling.⁵ Kortom, de actor is stakeholder in toenemend veelvoud.

Elke actor moet aandacht besteden aan zijn positie, respectievelijk belangen in relatie tot steeds méér en gevarieerdere actoren. Dat gaat nu eenmaal onlosmakelijk gepaard met sterk groeiende interdependentie. Zo figureert een infrastructurele technologie — in het huidige tijdbestek is dat dus de digitale — allesbehalve neutraal, maar vormt een onlosmakelijk aspect van maatschappelijke ontwikkeling. Dat leidt tot de vraag naar politiek-bestuurlijke sturing.

Aan het begin van de ééentwintigste eeuw verkeert infrastructuur op basis van digitale technologie pas aan haar begin. Als er al redelijkerwijs van een omlinjende uitkomst sprake kan zijn, is die zeker in dit vroege stadium ... onzeker. Wat er gebeurt, hangt immers mede in sterke mate af van welk gedrag actoren kiezen. Dat wil populair zeggen, hoe gaan ze ermee om? Het patroon dat verspreiding van een vernieuwing kenmerkt,⁶ wijst op gevarieerde houdingen met bijbehorend gedrag. Grofweg beschouwt op enig moment de ene actor de vernieuwing in kwestie als een kans, terwijl een andere actor er juist een bedreiging in ziet.

Wat de veranderingen die thans onder noemer van de elektronische overheid (Engels: eGovernment)⁷ op gang komen nog eens extra compliceert, is de politiek-bestuurlijke status van wie tenminste allemaal moeten meedoen om de infrastructuur voor het informatieverkeer in het publiek domein⁸ te realiseren. Dat zijn óók, inderdaad, de overheden. Maar (ook) in Nederland zijn het rijk, de provincies, gemeenten en waterschappen niet zomaar actoren annex spelers. Tegelijk oefenen ze sterke invloed op de (spel)regels uit. Het is nu die samenloop in betrokkenheid die gemakkelijk verwacht. Daardoor dreigt het gevaar dat er weliswaar hard gewerkt wordt aan de elektronische overheid, met hoge kosten van dien, maar zonder evenwichtig resultaat voor de gehele samenleving.

Dit artikel bedoelt een denk- en oplossingsrichting te suggereren over hoe een overheidsinstelling haar daadwerkelijke activiteiten voor bijdragen aan de elektronische overheid opbouwend kan baseren, uitgaande van structuur en autonomie.

Wij richten ons hier vooral op de gemeente als publieke organisatie, omdat naar onze overtuiging daar de paradox van de Nederlandse staatsinrichting in relatie tot infrastructurele ontwikkeling het krachtigst speelt. Het is principieel die paradox die opnieuw opgelost moet worden, ook al is het stellig maar weer tijdelijk. Zoals gezegd, een vernieuwend bouw materiaal voor aangepast politiek-bestuurlijk evenwicht biedt thans de digitale technologie met haar infrastructurele potentieel. En gelet op de globale werkingssfeer van deze technologie is het niet de vraag of een overheid(sinstelling) zoals een gemeente mééspeelt, maar (nog) wel wanneer en vooral hoe dat gebeurt.

3. Grondwettelijke speelruimte

Ter verklaring van de gedragsvariëteit die overheden in het algemeen en gemeenten in het bijzonder vertonen, moet uiteindelijk de *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden* (2002) dienen. Dat is “het belangrijkste staatsdocument,” want de Grondwet

bevat de fundamentele regels voor onze staatsinrichting en legt tevens de grondrechten van de burgers vast.⁹

Wat de staatsinrichting voor Nederland betreft,

[i]n de tekst van de Grondwet ligt verankerd dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is.¹⁰

Dat is een aanduiding, te weten gedecentraliseerde eenheidsstaat, die meteen een paradox doet vermoeden. Op z'n minst moet er spanning (ont)staan volgens de gecreëerde verhouding tussen

enerzijds centraal, anderzijds decentraal. Daarvan is de wetgever zich uiteraard bewust. Dus, welke aanwijzingen geeft de Grondwet voor gevallen waarin de lijn (nog) ontbreekt? Zij geeft allereerst

provincies en gemeenten een algemene bevoegdheid tot regeling en bestuur[.]¹¹

In ònvoorwaardelijke zin betekent dat echter het ontbreken van nationale eenheid. Daarom volgt de Grondwet onmiddellijk met de voorwaarde, zij het voorkomend geformuleerd, dat zulke bevoegdheid van een aparte provincie of gemeente

slechts bij of krachtens de wet kan worden beperkt[.]¹²

Kortom, “de wet” vertegenwoordigt de eenheid in de onderlinge verhouding. Het is daarom ònder de wet, dat een hiërarchische verhouding aan de orde is; de eenheidsoverheid verordonneert bij wet — het gedrag van — de decentrale overheden. Zoals de Grondwet het stelt,

zijn provincies en gemeenten verplicht mee te werken aan de uitvoering van door hoger gezag gestelde regels en kunnen zij bij of krachtens de wet aan toezicht worden onderworpen.¹³

De gangbare noemer voor dergelijke medewerking door een ‘lagere’ overheid luidt medebewind.¹⁴

Wat aan de Grondwet opvalt, is dat de speelruimte van een decentrale partij feitelijk geheel door de eenheidspartij ingenomen kàn worden. Zo bevat de Nederlandse Grondwet geen expliciete verwijzing naar het subsidiariteitsbeginsel, inhoudend dat een lagere overheid de taken uitvoert als er geen overwegende reden bestaat voor een hogere overheid om dat te doen.

Illustratief voor het potentiële overwicht van de eenheidspartij is voorts Artikel 124, eerste lid. Opnieuw lijkt de ruimte voor decentrale vrijheid aanvankelijk volop erkend:

Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.¹⁵

Verderop, in Artikel 132, verschijnen weer voorwaarden:

De wet regelt de inrichting van provincies en gemeenten, alsmede de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen.¹⁶ Besluiten van deze besturen kunnen slechts aan voorafgaand toezicht worden onderworpen in bij of krachtens de wet te bepalen gevallen.¹⁷

Wat hier de tweede voorwaarde betreft, het is dus niet zozeer dat een decentrale overheid gevrijwaard is van centrale bemoeienis, maar van willekeur vanuit de eenheidspositie. Nogmaals, de wet-als-eenheid is bovengeschiedt.

Voor de laatste citaten uit de Grondwet putten we uit de toelichting op Artikel 124. Dat artikel staat daar verklaard tot “een van de belangrijkste bepalingen van [het] hoofdstuk” over provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen. “In dit artikel,” vervolgt de toelichting,

is vastgelegd dat provincies en gemeenten lichamen met autonome bevoegdheden zijn.¹⁸

Dat klinkt weer alsof het decentrale accent onveranderlijk sterk is. Er volgt zelfs direct een uitwijding, die ronduit als versterking kan worden opgevat:

Ingevolge het eerste lid van dit artikel [124] zijn provincies en gemeenten vrij om alle taken inzake hun huishouding ter hand te nemen[.]¹⁹

Alle taken? Ja,

mits zij daardoor niet in strijd handelen met wettelijke voorschriften van hogere orde.²⁰

De handelingsvrijheid is dus beperkt door onvoorwaardelijke deelname aan ‘de eenheid.’

Wie de Grondwet eenmaal wat afstandelijker gelezen heeft over de verhouding tussen overheden, herkent een mogelijke bron van verwarring. Er staat weliswaar duidelijk dat ‘de eenheid’ bij wet altijd het laatste woord heeft, maar de tevens aangelegde drempel tegen willekeur betekent dat het een lange weg ernaartoe kan zijn. Daarbij komt dat decentrale overheden mede invloed uitoefenen op totstandkoming van wet- en regelgeving. Een decentrale overheid die geen eenheidsbemoeienis wenst, kan er dan mee beginnen om haar zelfstandigheid te benadrukken. Met een beroep op de Grondwet maakt dat beslist indruk op (nog) eerbiedig publiek. Wie durft de Grondwet erop na te lezen? Maar een decentrale overheid, of wat voor organisatie dan ook, is dus helemaal niet autonoom. Zij is dat zelfs niet — al helemaal niet? — volgens de Grondwet, voegen we eraan toe.

Doordat vele gemeenten feitelijk handelen volgens hun uitgangspunt van autonomie, ontbreekt van de weeromstuit coördinatie. Het omgekeerde verband speelt overigens ook; grote terughoudendheid om digitale infrastructuur te coördineren, laat aparte overheden alle ruimte voor hun eigen ‘weg.’ Alles bij elkaar is netzo feitelijk dáárvan het gevolg dat er geen sprake is van werkelijke (digitale) infrastructuur. Want coördinatie is nu eenmaal voorwaarde voor standaardisatie, die op haar beurt het wezen van infrastructuur uitmaakt. De misvatting over infrastructuur luidt dat de vereiste standaardisatie tout court autonomie ondermijnt. Ja, de autonomie raakt inderdaad verloren over watgestandaardiseerd-is. Daar moet echter extra handelingsvrijheid elders tegenover staan. Dankzij infrastructuur gaat, als het goed is, een actor er juist op vooruit op de punten die voor zijn bestaansrecht het zwaarst wegen. Ook een gemeentelijke actor moet dus letten op batig autonomie-saldo, nota bene in relatie tot haar opdracht(en).

4. Fundament voor evenwichtige flexibiliteit

Ter vermijding van nodeloze discussie geven wij graag even aan, waarom — wij menen dat — de Grondwet wel degelijk robuust is. Want de crux van zo’n funderend gedragskader is natuurlijk dat het juist houvast biedt tijdens processen van complexe veranderingen op maatschappelijke schaal. Daarom is het volkomen logisch en praktisch dat de Grondwet zich onthoudt van details, waar het gaat over inrichting die naar verwachting verandert.²¹ In zo’n geval zou de Grondwet immers de noodzakelijke verandering extra ophouden, omdat zij voorafgaand wijziging behoeft. Via abstractie in formulering is dus de veranderlijkheid van de werkelijkheid erkend. Nogmaals, dankzij abstractie is de Grondwet bestand tegen opzettelijk onbepaalde veranderingen van de samenleving.

Het is vervolgens wel de vraag of de Nederlandse Grondwet zulke flexibiliteit optimaal borgt. Onze indruk is dat het decentrale accent toch vooral retoriek betreft. Onder druk van onzekerheid, zoals nu met de infrastructurele ontwikkeling onder invloed van digitale technologie, kan dat averechts uitpakken. Uit angst de grond onder hun de facto ondergeschikte positie nog verder te zien afkalven, verklaren decentrale overheden zich in relatie tot zo’n brede ontwikkeling eerst maar eens autonoom.

Naar de betekenis van autonomie blijft het echter raden. Samenwerken met de eenheidspartij kan altijd nog, lijkt het devies.

Dergelijk isolement ontkent echter de naar haar aard principieel infrastructurele ontwikkeling voor het informatieverkeer in het publiek domein, waaraan alle overheden moeten bijdragen om ‘er iets van te maken.’ In dit verband merken we ook nog op, dat de grondwettelijke retoriek gemakkelijk leidt tot een arena. In dat strijdperk concentreren overheden zich dan op hun onderlinge gevecht om een betere positie, of op z’n minst om behoud van hoe ze er nú voorstaan. Indien een gemeente actief samenwerking zoekt, lijkt dat doorgaans met partijen te gebeuren waarvan zij geen dreiging ervaart. Maar geheid voelen die andere partijen zich dan bedreigd door zulk initiatief. Zolang feitelijk doorslaggevende coördinatie (lees ook gewoon: als redelijk ervaren gezag) ontbreekt, houdt stagnatie aan. Waarom is dat eigenlijk een probleem? Dat gaat ten koste van aandacht voor actoren waaraan overheden in een democratische staat hun bestaansrecht ontleen. Dat zijn de burgers, bedrijven en overige maatschappelijke organisaties die de samenleving vormen en primair gebaat zijn bij verbeterde dienstverlening.

Het is hier niet de bedoeling, noch zijn we dat ergens anders van plan, om verbeterde Grondwetsartikelen voor te stellen. Dat is ook helemaal niet nodig volgens een opbouwende interpretatie, dus met waardering van synthese. Wij gaan daarom verder met een analyse van wat autonomie in relatie tot elektronische overheid, respectievelijk informatieverkeer in het publiek domein reëel inhoudt. Gelet op ons accent op de gemeentelijke overheid, volgt allereerst een korte schets van haar structuurontwikkeling.

5. Gemeentelijke organisatiestructuur

De ontwikkeling van organisatiestructuren in gemeenten vanaf 1851 tot nu staat elders uitgebreid vermeld.²² Hier volstaan we, zoals gezegd, met een beknopt overzicht. Algemeen merken we overigens meteen op, dat de ontwikkelingsstadia indicatief zijn; organisatieontwikkeling gaat immers niet overal even snel, ook al behoren de organisaties in kwestie tot één categorie (in casu: gemeenten).

De Gemeentewet van 1851 vormt het beginpunt voor de moderne gemeente. Tot ver ná de Tweede Wereldoorlog waren de gemeenten volgens dit secretariemodel georganiseerd, waarin de burgermeester en de (gemeente)secretaris een centrale positie binnen het gemeentelijke apparaat bekleedden. De secretaris functioneert als het scharnier tussen enerzijds gemeentebestuur, anderzijds ambtelijk apparaat.

In de eerste periode, van 1851 tot 1945, beperkte het takenpakket van de gemeente zich tot handhaving van de openbare orde en veiligheid, tot armenzorg en tot het openbaar onderwijs. Daarna, tot 1960, groeit het takenpakket. Gemeenten zijn ingeschakeld bij allerlei centrale overheidstaken zoals welzijn, planologie, maatschappelijke hulpverlening, onderwijs, volksgezondheid, huisvesting en sport. De

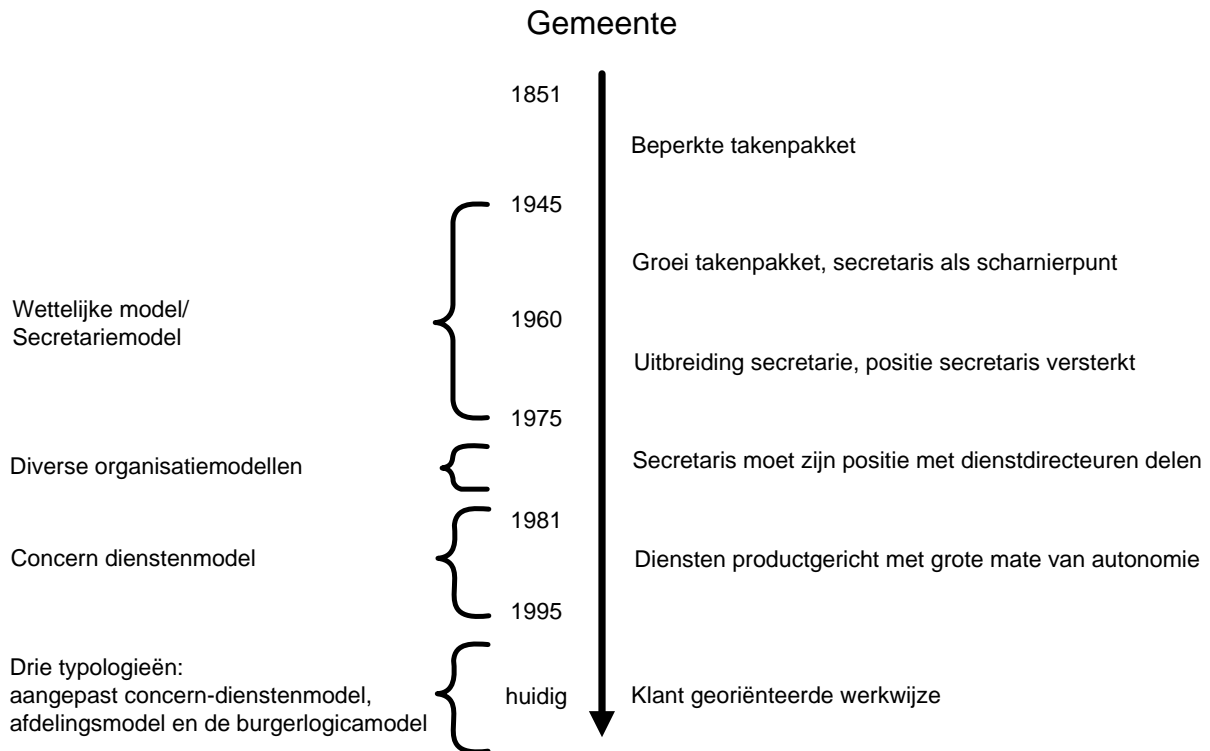
ambtelijke organisatie groeit mee. Er komen nieuwe afdelingen en diensten; de nieuwe taken zijn vaak in medebewind opgedragen.

Zo ontstaat een veelheid van bedrijven en takken van diensten. Het gemeentebestuur kan ze nog maar moeilijk overzien. De roep om integratie en coördinatie leidt tot uitbreiding van de secretarie, die in de periode van 1960 tot 1975 ook belast wordt met facilitaire en staftaken. Het betreft functies voor beleidsplanning en advisering, voor projectplanning en voor ondersteunende functies zoals personeelsbeleid. De secretarie verkrijgt aldus een sterke, centrale positie. Dat manifesteert zich vooral in haar advies aan het college over voorstellen uit de diensten, waarna de secretarie tevens belast is met de administratieve uitvoering.

Bijgevolg groeit van 1975 tot 1981 spanning tussen de secretarie en de diensten. Daar komen de effecten van polarisatie bij; ontzuiling houdt politisering in, te weten het afwijzen van compromissen en het blootleggen van de tegenstellingen tussen partijen. Ook de gemeentelijke diensten zijn zowel kwalitatief als getalsmatig gegroeid. Zij zien de bemoeienis van de secretarie steeds meer als bevoogding. De situatie kan ontstaan dat dienst(directeur)en zich onttrekken aan de hiërarchische leiding van de gemeentesecretaris. Waar de diensten het bestuur direct adviseren enzovoort, komen zij zo als het ware lòs te staan van de secretarie.

Tallose gemeenten verwerken dergelijke knelpunten tot herstructurering, verder aangespoord door de economische teruggang die rond 1980 inzette. Zij proberen doorzichtig beheer met extra aandacht voor financiële middelen te verankeren in de organisatiestructuur. Zo ontstaat in de periode vanaf 1981 tot 1995 het sectorenmodel, ook wel bekend als het concernmodel. Het zgn. concern telt diensten die elk één of enkele sectoren (lees ook: maatschappelijk probleemvelden) behartigen. Dat gebeurt, zoals het heet, productgericht. Nu heeft de dienst (wederom) een grote mate van autonomie. Iedere dienst heeft een directeur die integraal verantwoordelijk is voor de eigen sector(en). Met andere woorden, een dienstdirecteur is verantwoordelijk voor de totale cyclus van beleidsvoorbereiding tot en met beleidsuitvoering, inclusief daarvoor benodigde middelen. Het gemeentelijke managementteam moet eventuele verkokering bestrijden. Zo'n groep bestaat uit de gemeentesecretaris, tevens voorzitter, en de dienstdirecteuren. Maar volgens het concernmodel zijn de dienstdirecteuren dus niet langer hiërarchisch ondergeschikt aan de gemeentesecretaris.

Figuur 1 vat de historische ontwikkeling van de gemeentelijke organisatiestructuur vanaf 1851 nog eens samen.



Figuur 1: Ontwikkeling gemeentelijke (organisatie)structuur

6. Eerste aanzet: de actoren

Hoe beknopt de ontwikkelingsschets in de voorgaande paragraaf ook uitviel, het valt meteen op dat ‘gemeente’ als bestemming van een relevante actor te grof is. Zeker volgens het huidige concernmodel blijken binnengemeentelijke onderdelen eveneens vergaand aanspraak op autonomie te maken (en zich ernaar te gedragen). Op z’n minst telt daarom een gemeentelijke dienst als een aparte actor, althans wat coördinatie betreft. Zo blijft de strekking van de Grondwet overeind door er geen drie, maar vier bestuurslagen ‘in’ te lezen. Het zgn. coördinatieprobleem dat rijk en/of provincie eventueel met gemeenten hebben, blijkt voor een afzonderlijke gemeente netzo praktisch met haar diensten te kunnen spelen (en/of sinds enige jaren met eventuele stadsdelen).

Het ontbreken van vermelding van — het begrip — gemeentelijke dienst in de Grondwet zorgt echter tegelijk voor een verschil. Dat maakt de relatie gemeente/diensten toch wat hiërarchischer dan de relatie rijk/provincies, rijk/gemeenten en provincie/gemeenten. Zo zal niemand beweren dat een gemeentelijke dienst haar taken in medebewind met de gemeente in kwestie verricht. Ter verduidelijking van de problematiek van coördinatie, en voor een praktische oplossing, lijkt het ons echter zinvol om de gemeentelijke dienst als aparte ‘laag’ van openbaar bestuur te hanteren, en daarmee als actor.

7. Tweede aanzet: de actoren en autonomie

Organisaties hebben klanten. Ook overheden willen aan reële behoeften, eisen e.d. van gekwalificeerde afnemers tegemoetkomen. Met, nota bene, een andere betekenis voor de term ‘dienst’ dan in organisatorisch dienstonderdeel (zie hierboven), werken overheidsorganisaties aan verbeterde dienstverlening aan burgers en bedrijven. Aan het algemene beleid in die richting zijn allerlei nota’s gewijd, zoals *Actieprogramma Elektronische Overheid*,²³ *Digitale Delta*²⁴ en *Contract met de Toekomst*.²⁵ De herhaalde boodschap luidt dat de kwaliteit van overheidsdienstverlening aan burgers en bedrijven sterk gebaat is bij de transformatie tot een zgn. elektronische overheid. De inzet van digitale informatie- en communicatietechnologie is zeker niet een doel op zichzelf, maar geldt als onmisbaar middel om de publieke prestaties te verbeteren. Er wordt geïnvesteerd in ict met als voorname doelen het verbeteren van de toegankelijkheid van de overheid, de publieke dienstverlening aan de burger en het bedrijf en de interne bedrijfsvoering van de overheid.

In relatie tot zgn. dienstverlening kijkt een burger, of een bedrijf, uiteraard, van buitenaf naar ‘de overheid.’ Waarom moet hij van-het-kastje-naar-de-muur? En vaak nog erger, waarom moet hij van-de-muur-weer-terug-naar-het-kastje? Dat overkomt de burger niet uitsluitend van de ene naar de andere overheidsorganisatie, maar zelfs binnen één en dezelfde organisatie. Inderdaad, bijvoorbeeld van de ene gemeentelijke dienst naar een andere:²⁶

Bij het starten van een horecaonderneming krijgt een ondernemer te maken met de overheid voor het aanvragen van o.a. een milieuvergunning, vestiging- en horecaverunning en nog een twintigtal andere plaatselijke verordeningen. Vrijwel iedere vergunning wordt verstrekt door een aparte afdeling, met ieder een eigen loket en vaak ook nog in verschillende gebouwen.

Veralgemeeniseerd geldt dat het dienstenaanbod van de gemeenten nog vergaand gefragmenteerd is. De levering is nog nauwelijks ingericht volgens de logica van de klant.

Overheden werken aan verbetering. Juist de gemeenten maken zich hiervoor sterk, want zij onderhouden allerlei directe contacten met burgers en bedrijven. De resultaten blijven vooralsnog echter bij verwachtingen achter. Daaraan draagt vals begrip van autonomie sterk bij. Steeds meer overheidsdiensten en -producten vergen immers bijdragen van diverse overheden. Zonder samenwerking blijft verbetering onbereikbaar, alle inzet van ict ten spijt.

Samenwerking vergt op haar beurt afstemming, coördinatie. Een overheidsinstelling moet isolement opgeven. Het is echter een grove vergissing om dat louter als afbraak van autonomie te beoordelen.

8. Derde aanzet: ook (andere) uitvoeringsorganisaties

In maatschappelijk opzicht past de toename van feitelijke autonomie voor gemeentelijke sectordiensten uiteraard in een algemene ontwikkeling. Op vergelijkbare manier zijn gedurende dezelfde periode voor diverse rijkstaken eveneens zelfstandige(r) instellingen ingericht. Dat gebeurde

meestal door verzelfstandiging tot een zelfstandig bestuursorgaan, agentschap, soms een stichting en dergelijke. Zulke uitvoeringsorganisaties vertegenwoordigen een functionele (lees ook: sectorale) centralisatie. Daarop volgt intern eventueel een geografische decentralisatie, maar die slag is hier niet wezenlijk. Het gaat om functionele decentralisatie (sector) vanuit geografische centralisatie (rijk). Voor gemeentelijke diensten verliep de structuurdetaillering precies omgekeerd. De gemeentelijke indeling weerspiegelt geografische decentralisatie; daarbinnen leidt enige specialisatie tot functionele centralisatie.

Het praktische resultaat van beide twee-trapsindelingen is algemeen beschouwd voor bestuurlijke inrichting precies gelijk: doordat ze behoorlijk wat autonomie vertonen, gelden zowel landelijke als gemeentelijke uitvoeringsorganisaties allemáál als relevante actoren in — het bestuur van — de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Zij moeten immers de opdracht voor verbeterde overheidsdienstverlening ‘waarmaken.’ Het is voornamelijk hun informatievoorziening die verandert door aansluiting op digitale infrastructuur.

9. Conclusie: oplossingsrichting

Het draait om de keuze van kleinste schakelbare eenheid. Zo’n actor kan bijdragen aan allerlei (keten)processen. Aan de gemeentelijke kant beschouwen wij de afzonderlijke sectorale dienst als actor. Voor een grote gemeente is dat overigens wellicht nog te grofmazig, terwijl omgekeerd voor een kleine(re) gemeente de aparte ‘laag’ van gemeentelijke diensten maar nodeloos compliceert. Voor landelijke uitvoeringsorganisaties gaat precies dezelfde redenering op.

Het gaat er echter steeds om actoren zó specifiek te erkennen, opdat zijzelf vooral de spanning vanuit autonomie versus coördinatie concreet ‘bestuurbaar’ krijgen. Voor de moeilijke opgave van verbeterde overheidsdienstverlening zijn dan juist — gemeentelijke en landelijke, of welke dan ook — uitvoeringsorganisaties onmisbaar. Hun reële autonomie is geen obstakel voor optimale coördinatie, maar vormt een noodzakelijke voorwaarde.

De gecoördineerde ‘governance’ is als het ware de netwerkresultante van relevante actoren. (Ook) de digitale infrastructuur voor de elektronische overheid — en vervolgens veel ruimer voor informatieverkeer in het publiek domein — is daarom gebaat bij denken en vervolgens handelen vanuit verruimde gelaagdheid, dus met óók de aparte organisatorische dienst annex uitvoeringsorganisatie als een samenwerkende actor.

noten

1. *Modernisering van de overheid* met daarbij Actieprogramma "Andere Overheid", Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 362, nr. 1.
2. Heene, A., *Kunnen en moeten publieke organisaties "effectief" en "efficiënt" zijn?*, inaugurale rede Universiteit Antwerpen, 2005
3. Aan de Tweede Kamer gezonden met TK, vergaderjaar 2003-2004, 26 387 en 29 362, nr. 23. Het nummer 26 387 betreft het Actieprogramma Elektronische Overheid en het nummer 29 362, zie ook noot 1 hierboven, de Modernisering van de overheid.
4. Carr, N.G., *Does IT Matter? Information Technology and the Corrosion of Competitive Advantage*, Harvard Business School Press, 2004.
5. Castells, M., *The Internet Galaxy: Reflections on the Internet, Business, and Society*, Oxford University Press, 2001. Zie ook Castells' driedelig werk *The Information Age: Economy, Society and Culture* (Blackwell; deel 1, 1996; deel 2, 1997; deel 3, 1998).
6. Rogers, E.M., *Diffusion of Innovations*, The Free Press, 4e editie, 1995, oorspronkelijk verschenen in 1962.
7. Waal, V.L. van der, *Egovernment research in perspective; in search of a workable definition*, Journal for Convergence, October 2004, 5(4): 39-41
8. Wisse, P.E. e.a., *Informatieverkeer in publiek domein*, ICTU, 2004.
9. *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden 2002*, vijfde gewijzigde druk, Inleiding, § Algemeen.
10. Ibid, Korte toelichting op de inhoud, hoofdstuk 7: Provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen.
11. Ibid.
12. Ibid.
13. Ibid.
14. Duchateau, N.C. en K.J. Lok, *De gemeente verkend*, Educatieve Partners Nederland, 1993.
15. *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden 2002*, Artikel 124, eerste lid.
16. Ibid, Artikel 132, eerste lid.
17. Ibid, Artikel 124, derde lid.
18. Ibid, Korte toelichting op de inhoud, hoofdstuk 7: Provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen, Artikel 124.
19. Ibid.
20. Ibid.
21. Over wat volgens de wetgever met extra waarborg onveranderd in de staatsinrichting moet blijven, treedt de Grondwet juist wèl in detail.
22. Hiemstra, J., *Het besturen van grote gemeenten: vier varianten en een toekomstperspectief*, Samsom, 1999. Zie ook J. Hiemstra en J. Boelens, Nieuwe organisatiestructuren in gemeenten, in: *Openbaar Bestuur*, januari 2002.
23. Zie noot 1.
24. Diverse documenten met volgnummers onder Tweede Kamer, 26 643.

25. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, juni 2000. Ook Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 387, nr. 8.
26. Programmabureau Overheidsloket 2000, 1998.

Auteurs

Drs. ing. Victor van der Waal
Universiteit van Amsterdam
Business School
v.l.vanderwaal@uva.nl

Victor van der Waal is Universitair Docent aan de Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie bij de sectie Informatiemanagement. Hij doceert aan de opleiding Informatiekunde (Faculteit der Natuurwetenschappen, Wiskunde en Informatica) en de opleiding Economie en Bedrijfskunde (Faculteit der Economische Wetenschappen). Tevens participeert hij in het bestuur van de opleiding Informatiekunde en in diverse commissies.

Dr. ir. Pieter Wisse
Information Dynamics, Voorburg
pieter@wisse.cc; www.wisse.cc

Pieter Wisse is informatiekundig ontwerper en oprichter van Information Dynamics, een onafhankelijk advies-/ontwerpbureau voor onderzoek & ontwikkeling van (digitale) infrastructuur voor informatievoorziening met hoge variëteit (zoals elektronische overheid). Hij is tevens verbonden aan PrimaVera, het onderzoekprogramma in informatiemanagement aan de Universiteit van Amsterdam.