



Is het grootste belang van de Oostblok-landen niet gelegen in de mogelijkheid om via de EU gelden uit de regionale fondsen te krijgen? Maar betekent Europese integratie niet vooral unificatie van wet- en regelgeving? En wanneer valt die te verwachten in landen die nog maar aan het begin staan van hun (democratische) ontwikkeling?

Gênant

Waar de *Raad van Europa*, lang voor de EU, via honderden vaak moeizaam tot stand gebrachte verdragen een politieke, sociale en culturele integratie in Europa heeft bereikt, lijkt de rol van deze organisatie uitgespeeld. Ten onrechte wordt het lidmaatschap van de EU, gericht op economische integratie, thans vereenzelvigd met integratie in algemene zin. Dat doelstelling en activiteiten van beide organisaties elkaar steeds meer gaan overlappen, hoeft dan ook niet te verbazen.

Is het bovendien verstandig een organisatie uit te breiden die in toenemende mate bloot staat aan kritiek op het interne functioneren en de veelheid van activiteiten? De ervaring had moeten leren dat zeker gouvernementele organisaties nauwelijks te sturen, laat staan te reorganiseren zijn. Vereenvoudiging van de besluitvorming in de Europese commissie is slechts een lapmiddel.

Het Europees Parlement komt niet veel verder dan het vragen om meer bevoegdheden, terwijl de meer principiële vraag of het traditionele parlementaire stelsel wel op de huidige en zeker ook op de toekomstige Europese schaal kan werken niet wordt gesteld. Nog daargelaten het ontbreken van echte Europese partijen.

Het is tegen deze achtergrond ronduit gênant om de Europese burger – wat voor vreemd species dit van het genus mens ook moge zijn – te vragen in dit alles maar liefst blindelings te geloven omdat het ook voor zijn bestwil is. Zelfs een politieke of maatschappelijke discussie lijkt al teveel. Het risico van protestreferenda wordt steeds groter en daarmee het risico van barsten in het nu nog kleine brokje eenheid in Europa.

Juist omdat de kern van Europa belang heeft bij een zo goed mogelijke samenhang, is het ontbreken van een concept over hoe Europa er in allerlei opzichten kan en moet gaan uitzien, van hoger belang dan het krampachtig streven naar iets dat nu al met te veel vragen is omkleed. Dat een dergelijk concept verre van eenvoudig is en naast economische aspecten zeker ook de sociale, culturele en politieke aspecten moet omvatten, is duidelijk. Zeker ook omdat de samenhang met onder meer de toekomst van instellingen als de NAVO afstemming met Amerika vereist. Amsterdam profileert zich in het kader van het Nederlandse voorzitterschap als *Capital of Inspiration*. Zou deze leuze het duo Kok/van Mierlo inspireren een Europees platform op te richten ten einde het broodnodige concept van een vernieuwd Europa nog eens grondig te bezien? Ons land, verdient het, gezien onze (historische) bijdrage aan Europa, niet om zich tweemaal aan dezelfde steen – en nu bijna een mijn – te stoten!

Mr.A. Tchernoff, lid van de redactie van dit blad, is burgemeester van De Bilt en voormalig president van het Congres van lokale en regionale overheden van de Raad van Europa.

De digitale revolutie en de lokale overheid

De digitale revolutie is in volle gang. In nog geen twee jaar zijn Internet, e-mail, de chipper/chipknip, GSM en Windows 95 massaal de huiskamers en kantoorruimten binnengedrongen. De overheid zal door de digitale revolutie in de komende tien tot twintig jaren dramatische veranderingen doormaken. De constant veranderende en mede daardoor steeds complexer wordende wet- en regelgeving werkt als olie op het vuur. Wat zijn de gevolgen van de digitalisering voor gemeenten, waar dienstverlening aan de burger voorop staat?

Het gaat hier om een brede scala aan taken en functies; niet om groenvoorziening, reiniging of brandweer, maar wel om sociale zaken, arbeidsbemiddeling, inkomensondersteuning, bijstand, welzijn, ouderen- en gehandicaptenzorg, burgerzaken, gemeentelijke belastingen, vergunningen en voorlichting.

De veranderingen hebben grote gevolgen voor de relatie met de burger, de kwaliteit van de dienstverlening, de doeltreffendheid van het overheidsbeleid, het werk en de

kosten (doelmatigheid). Ook leiden deze veranderingen tot wezenlijke wijziging van machtsverhoudingen. Zoals de digitale revolutie zich nu voltrekt is de grote vraag of we er met zijn allen, dat wil zeggen burger, maatschappij en overheid, beter van zullen worden.

Ontwikkelingen

Welke digitale ontwikkelingen vinden plaats bij de overheid? Laten we eerst stilstaan bij de relatie tussen

Gijs van Loef

Drs G.J. van Loef is organisatieadviseur bij de VB-groep, Nieuwegein.

burger/bedrijf en overheid. Gemeenten sluiten aan op Internet. Burgers/ bedrijven kunnen direct via het e-mail adres individuele vragen stellen aan de overheid, of bijvoorbeeld een bezwaarschrift indienen. Ook krijgen zij toegang tot openbare vergaderstukken, beleidsnota's e.d. Het *OverheidsLoket 2000* staat in de steigers: via onder meer digitale 'praatpalen' gaat de overheid het '1 Loket' realiseren dat de burger/ bedrijf antwoord moet geven op alle soorten vragen op een bepaald terrein. Zoals vragen op het gebied van ouderen- en gehandicaptenzorg, of vastgoedinformatie. Ook betrekking hebbend op de relatie burger : overheid, maar dan in omgekeerde richting, is de ontwikkeling van een zogenaamde gemeentelijke *smartcard*, een meer geavanceerde variant op de nu door het bankwezen geïntroduceerde chipper. Waar de chipper alleen een brede portemonneefunctie bevat, zal de smartcard allerlei persoonsgegevens van de burger gaan bevatten en een officieel document zijn (en mogelijk daarnaast ook als betaalpas gaan dienen). Iedere keer als de smartcard gebruikt wordt, verandert de informatie op de kaart en wordt het totaal aan informatie over de rechtmatig bezitter van de kaart bij de beheerder van het gehele smartcardsysteem (de gemeente?) vergroot.¹ Naast de relatie burger : overheid digitaliseert ook de relatie tussen de overheid en aanverwante instellingen. Veelal is veranderende wet- en regelgeving de aanleiding. Ik noem drie voorbeelden. (1). Gemeenten moeten in het kader van de nieuwe Wet waardering onroerende zaken

De software voor de nABW is zo veelomvattend, dat men de boel überhaupt niet aan de praat krijgt

(WOZ) gegevens die nodig zijn voor het genereren van de belastingaanslag doorsluizen naar de waterschappen en de Belastingdienst. (2) Er is een complex netwerk van informatie-uitwisseling tussen gemeentelijke sociale diensten, arbeidsvoorziening en opleidingsinstituten in het kader van de nieuwe Algemene bijstandswet (nABW). (3) De gemeentelijke basisadministratie voor persoonsgegevens is volledig gestandaardiseerd waardoor digitale uitwisseling van persoonsgegevens tussen gemeenten al enige tijd een feit is (GBA).

'Operators'

De gemeentelijke organisatie digitaliseert ook inwendig. Overal worden uitvoeringsprocessen vergaand geautomatiseerd. Uitvoerende ambtenaren zijn 'operators' geworden achter hun 'workstation'. Het ambtelijke management krijgt sturingsinformatie over de geautomatiseerde uitvoeringsprocessen, om krachtens de Algemene wet bestuursrecht (Awb) afdoeningstermijnen te kunnen bewaken en de werkhoeveelheid te kunnen beheersen. Dit heet ook wel 'workflow-management'. Het College van B&W heeft managementrapportages ('beleidsmaraps') over de ontwikkeling van de uitgaven en de prestaties per beleidsveld. De gemeentelijke organisatie (Raad, College en apparaat) stapt ook over op

documentaire informatie systemen (DIS) voor de ondersteuning van bestuurlijke/politieke besluitvormingsprocessen. In documentaire informatie systemen kunnen alle vertrouwelijke en openbare stukken digitaal worden opgeslagen, alsmede het volledige historische archief van werkdocumenten. Er kan ook intern mee ge-emaild worden (*intranet*).

Ik vat de geschetste processen van digitalisering samen. Volledig 'ingeburgerd' zijn de mogelijkheden van invoer van spraak/tekst en/of data in systemen (1), uitvoer van tekst en/of data via geprinte documenten (2), uitlevering van gegevensbestanden via interfaces (3), het raadplegen van documenten via een Intranet/DIS- beeldscherm (4) en spraak via *voice-mail* (5). Thans worden werkelijkheid interactieve tekst via e-mail (6), 'one-way' tekst/data/ beeld/geluid via Internet (7) en voorgeprogrammeerd zoeken via de praatpaal (8). Binnen afzienbare tijd (maanden, jaren ??) zal de smart card werkelijkheid zijn (9) en wellicht het digitale referendum (10). Ongetwijfeld is deze opsomming niet limitatief.

Werkgelegenheid in geding

Digitalisering is alles doordringend en niet eenduidig, zoals geld (gulden, of Euro). Digitalisering heeft een groot aantal verschijningsvormen en is als arbeid, het komt in de plaats van arbeid. De netwerkende computer neemt het tot voorheen unieke menselijke vermogen tot logisch denken, lezen, schrijven, berekenen en meedelen (in schrift, beeld of spraak) over. Natuurlijk blijft een zekere mate van menselijk interpretatievermogen onmisbaar, voor zowel de uitvoerende als de beleidsmatige taken. Maar dat de werkgelegenheid bij de overheid in het geding is, is zonneklaar. De

investeringskosten van de digitale revolutie lopen waarschijnlijk in de miljarden gulden. Niemand weet wat er werkelijk aan geld in omgaat. Alhoewel we dit allemaal wel zo'n beetje weten, staan we nauwelijks stil bij de gevolgen.

Aanbodzijde

De digitale revolutie vormt de perfecte illustratie van *technology push*. Er is geen oorspronkelijke markt vraag (*market pull*), integendeel, door de permanente (technische) innovatie wordt constant nieuwe markt vraag gecreëerd. Eenmaal gedeeltelijk geautomatiseerd, is verdergaande digitalisering onafwendbaar. De combinatie van technology push en wetgeving vormt een onweerstaanbare kracht. Immers, moderne wetgeving valt al lang niet meer handmatig uit te voeren.

Kenmerkend voor de digitale revolutie is de razendsnelle veroudering van technologieën, door de exponentiële toename van de rekenkracht, de toepassingsmogelijkheden van chips en de mogelijkheden van digitaal transport. Omdat innovatie bij talloos veel bedrijven plaatsvindt, zijn er altijd weer verschillende standaarden, met als gevolg dat problemen van 'compatibiliteit' telkens opnieuw optreden. Voor de overheid wordt dit probleem opgelost door standaarden af te spreken (Gemeentelijk Functioneel

Ontwerp, GfO). Voor de beeldvorming: zulke standaarden kunnen zo dik zijn als een doorsnee telefoonboek. En dat moet dan worden 'geïmplementeerd'.

Van een heel andere orde is wat er zich bij de aanbieders zelf afspeelt. Leveranciers van (applicatie)software fuseren aan de lopende band. Er ontstaat een oligarchisch aanbod van enkele zeer krachtige marktpartijen waarop gemeenten zijn aangewezen voor hun automatisering en software. Tenzij gemeenten zelfstandig software ontwikkelen, maar dat is bijna onbetaalbaar (en daarmee dus alleen weggelegd voor de allergrootste gemeenten). Een andere trend is de uitbesteding en/of privatisering van het beheer van geautomatiseerde systemen. Zeg maar: het verkopen van je rekencentrum en vervolgens de computerdiensten inhuren bij de private partij aan wie je het (technische) beheer hebt afgestaan.

Het geheel aan ontwikkelingen aan de aanbodzijde overziende, is de onvermijdelijke conclusie dat overheden met handen en voeten gebonden raken aan de professionele 'digimakers'. Die worden, onbedoeld, heel erg machtig.

Knelpunten

Welke knelpunten doen zich voor? De gesignaleerde ontwikkelingen aan de aanbodzijde (snelle veroudering van technologieën, verandering van wet- en regelgeving en de oligarchisering bij de digimakers) hebben tot gevolg dat de gemeenten telkens opnieuw grote geldbedragen moeten uittrekken voor technische- en organisatorische aanpassingen. Ook moet permanent geïnvesteerd worden in mensen en opleidingen. Eenmaal geautomatiseerd, is er geen weg meer terug. De *onbeheersbare kosten* van de digitalisering vormen een eerste knelpunt.

Een tweede knelpunt houdt hiermee verband:

Digitalisering is een autonoom proces, het is een ver-van-ons-bedshow. Eigenlijk zijn wij allemaal *digibeten*, zelfs de getrainde 'gebruiker' snapt nog weinig tot niets van de techniek.² Dit verschijnsel zie je heel erg sterk binnen de overheid: automatisering is iets aparts, daar zijn aparte deskundigen voor met een eigen afdeling (en de rest wordt uitbesteed). De gevolgen van automatisering worden grandioos onderschat. Er bestaat een enorme kloof tussen deskundigen en gebruikers.

Een derde knelpunt is de *onsamenhangendheid* van de

digitale revolutie. Ieder specifiek digitaal systeem heeft zijn eigen projectgroep, budget, pleitbezorgers en belanghebbenden. Ieder digitaal systeem wordt apart gelanceerd, waarbij de voordelen steeds breed worden uitgemeten. Maar de bredere samenhang wordt nooit zichtbaar. Een integrale afweging van kosten en baten (hoe moeilijk ook in te schatten en gesteld dat er een keuzevrijheid is) ontbreekt dan ook eigenlijk altijd. De aanbieders van 'kant- en klare systemen' hebben er ook geen baat bij om het te ingewikkeld te maken. De salami-tactiek werkt veel beter.

Een vierde knelpunt is de *complexiteit* van (geïntegreerde) systemen. De software voor bijvoorbeeld de uitvoering van de NABW is zo veelomvattend, dat men de boel *überhaupt* niet aan de praat krijgt. Ik voorspel vergelijkbare problemen bij de uitvoering van de WOZ; zelfs bij betrekkelijk

De mondige burger kan zo massaal gebruik gaan maken van de elektronische snelweg dat ambtenaar en bestuurder verdrinken in de e-mail

eenvoudige software als voor de uitvoering van de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) lopen gemeenten al vast. In de praktijk wordt dan teruggегреpen naar handmatige procedures en papieren dossiers, kortom traditioneel bureauwerk. Dat dit veel geld, verspilde energie en menselijke frustraties kost laat zich raden.

Een vijfde knelpunt – alles hangt met elkaar samen – is de totale *afhankelijkheid* van de gedigitaliseerde systemen. Dit roept het spookbeeld op van de *hacker* die met slimme virussen totale systemen ontregeld.

Er zijn ook andere problemen, zoals in de relatie tussen de digitalisering en arbeid. Ik zie drie nieuwe soorten functies (arbeidstypen) ontstaan: het *menselijke loket* tussen burger/bedrijf en systeem, de *databeheerder* achter de schermen en de hoogwaardige, beleidsmatige *informatie-analyticus*.

De digitalisering heeft dramatische gevolgen voor de organisatie van het werk en het werk zelf (*business process redesign*). Dit vraagt om een hoog aanpassingsvermogen van de gemeentelijke organisatie. Nu is het ambtenarenkorps behoorlijk aan het vergrijzen, de gemiddelde leeftijd ligt

Samenvatting

De lokale overheid ondergaat op al haar werkterreinen een proces van digitalisering. De relaties met burgers en bedrijven digitaliseren, maar ook de onderlinge relaties tussen overheden/instellingen en de inwendige relaties (planning en control). De afhankelijkheid van digitale systemen en processen wordt steeds groter (technology push), de steeds veranderende wet- en regelgeving werkt als olie op het vuur.

Bij de leveranciers van informatiesystemen vinden fusies en schaalvergrotingen plaats. Er is een kloof van kennis en inzicht tussen de gebruikers enerzijds (de politiek, het bestuur, het (top)management) en de ontwerpers en bouwers van digitale systemen anderzijds. Er dreigt een situatie van eenzijdige afhankelijkheid van het bestuur ten opzichte van de digimakers. Dit vraagstuk raakt het functioneren van ons democratisch bestel. Een bewustwordingsproces bij politici, overheidsbestuurders en -managers is nodig. Er zullen organisatorische maatregelen getroffen moeten worden om te zorgen dat besluitvormingsprocessen over digitaliseringsvraagstukken op basis van een integrale en politiek-maatschappelijke afweging tot stand komen.

boven de 40 jaar. De flexibiliteit en veranderingsbereidheid van de gemeentelijke ambtenaar is, door zijn hoge leeftijd en groot aantal dienstjaren, verhoudingsgewijs laag. Daar komt bij dat de ambtelijke rechtspositie (arbeidsvoorwaarden, sociale zekerheid, wachtgeldregelingen) redelijk is dichtgetimmerd. De gemeentelijke organisatie zit in personele zin dan ook muurvast. Wachten op natuurlijk verloop biedt geen soelaas, want dat kost teveel tijd. Investeren in het huidige personeel is noodzakelijk, maar de meer technische- en hoogwaardige functies zullen zeer moeilijk vervulbaar blijken: de arbeidsvoorwaarden in de commerciële dienstverlening zijn veel te goed, waardoor kwaliteit gewoon wordt weggekocht.

Dan is er nog het probleem van het *ideologieconflict*. De overheid is in zaken gegaan. Iedere ambtenaar (en bestuurder) wordt tegenwoordig geacht commercieel te kunnen denken en handelen. Hij moet 'scoren'. Digitaal denken scoort hoog binnen commercieel gemeenteland. Zeggenschap over documentaire informatiesystemen en grote databases levert direct extra budget, status en invloed op. Het gebrek aan overeenstemming over de rol en taken van de overheid en de sterke externe marktgerichtheid van bestuur en ambtelijk apparaat maakt de overheid extra kwetsbaar voor de digitale invloeden. Ten slotte vormt de mondige burger in zekere zin zelf ook een bedreiging. Het gevaar is immers niet denkbeeldig dat de mondige burger zo massaal gebruik gaat maken van de elektronische snelweg dat ambtenaar en bestuurder verdrinken in de e-mail. Hier ligt nog een ander probleem op de loer: de overheid zal van alle markten thuis moeten zijn, want zowel de digikenner/whizzkid als digibeet/oude opa zal blijvend op een (even) fatsoenlijke manier moeten worden geholpen. Het geheel overziende liggen de problemen – los van de techniek zelf – op een drietal niveaus: Er zijn vraagstukken rondom de techniek (kosten, complexiteit, beheersbaarheid), er liggen vraagstukken in de schil eromheen van organisatie en arbeid/mens en er liggen 'issues' op politiek/ideologisch niveau.

Oplossingsrichtingen

Het is duidelijk dat de digitale revolutie grote gevolgen heeft voor de democratie, burgers en bedrijven, overheid en maatschappelijke instellingen. Het gaat om meer dan alleen de kwaliteit van het lokale democratische bestel, het gaat ook om vraagstukken van geld, menswaardigheid, macht en wie straks waarover gaat beschikken en/of beslissen. De omvattendheid van de digitale ontwikkelingen maakt de digitale revolutie tot een *major issue*. Het is als de Industriële Revolutie, maar dan in het hier en nu. Mogelijk bekruipt de lezer een gevoel van vertwijfeling. Er is echter zeker geen reden tot wanhoop. We zullen de koe bij de horens moeten vatten. Het eerste wat nodig is, is een proces van *bewustwording* van de structurele digitale processen. Digitalisering is ons aller zorg en niet de zorg van informatici. Digitalisering is bij uitstek de zorg van bestuur en management en dit

heeft praktische consequenties voor de organisatie van de overheid en de (politieke) besluitvorming. De planning van digitale projecten bij gemeenten zal gefundeerd moeten zijn op een *integrale betrokkenheid*. Digitalisering is geen zaak van het hoofd I&A, of van de controller en ook niet van een uit lagere niveaus samengestelde ambtelijke werkgroep. Vraagstukken van digitalisering horen vanaf het begin op concern-managementniveau te liggen: bij de gemeentesecretaris en het gemeentelijk management team. Vanuit politiek/bestuurlijke, arbeids- en organisatiekundige, en niet in de laatste plaats ook informatie-technische invalshoeken zullen de pro's, contra's en implicaties van potentiële digitaliseringsprojecten in kaart moeten worden gebracht. Een gedegen voorbereiding moet vervolgens een inzichtelijk, verstandig en integraal afwegingsproces op politiek/bestuurlijk niveau mogelijk maken. Het ligt vanuit dezelfde gedachtengang niet voor de hand een wethouder met de portefeuille voor digitalisering op te zadelen en het daarbij te laten. Dit is een zaak voor het voltallige college (of de raad). Maar dit is niet genoeg. Een goede belangenbehartiging van en voor alle gemeenten tegenover de Rijksoverheid is onmisbaar. Ook hiervoor geldt dat de bestaande neiging tot verkokering en communicatie tussen specialisten (departementaal : VNG) zal moeten worden doorbroken. Het beheersingsvraagstuk van de digitale revolutie is ook in de eerste plaats een probleem voor de landelijke politiek.

Noten

1. Zie Paul Wessels, 'Een spoor van megabytes', *NRC-Handelsblad* van 28 december 1996.
2. Naar Maurice de Hond, *Dankzij de snelheid van het licht*, 1995.



Workshop Europees aanbesteden

's Morgens inleidingen over Europees aanbesteden, Inkoopbeleid, Beroepsprocedures en Model/checklist.
's Middags parallel-casusgroepen over toepassing richtlijnen Leveringen & Diensten, en Toepassing richtlijn Werken.

Datum/plaats: 22 mei 1997, 10.00 – 16.30 uur, 's-Hertogenbosch.

Kosten: f 695,- (tweede deelnemer van één overheidsdienst f 495,-) incl. lunch.

Inlichtingen: EG-adviescentrum Zuid-Nederland, tel. 073 – 680 6600, fax 073 – 612 3210,

E-mail egadvies@pi.net.