

De verwaarloosde staat:
pleidooi voor een Copernicaanse wending in het Openbaar Bestuur

Tekst, zoals uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt als Bijzonder hoogleraar 'ICT en de toekomst van het Openbaar Bestuur' vanwege de Stichting Toekomstbeeld der Techniek/Beweton, bij het departement Bestuurskunde van de Universiteit van Leiden.

Prof. Dr. Arre Zuurmond
Leiden, 14 November 2003

Mijnheer de rector magnificus,
leden van het bestuur van de Stichting Toekomstbeeld der Techniek /
Beweton, en leden van het Curatorium van deze bijzondere leerstoel, dames
en heren bestuurderen van de universiteit, dames en heren leden van het
wetenschappelijk personeel en van het ondersteunend en beheerspersoneel,
dames en heren studenten, en voorts gij allen die door uw aanwezigheid blijkt
geeft van uw belangstelling,

Graag wil ik u eerst aangeven welke zoektocht ik vanmiddag met u wil
maken. Ik zoek naar een besturingsmodel dat ons de mogelijkheid biedt
complexe en dynamische vraagstukken zodanig op te pakken dat we op een
open en democratisch gestuurde wijze tot gecontroleerde oplossingen weten
te komen.

Mijn zoektocht begint met een casus. Daarmee laat ik zien dat er twee
alternatieve paden zijn die mogelijk een antwoord bieden. Eerst volg ik het
eerste pad. Dit is het pad van de klassieke, organisatiekundige antwoorden op
deze sturingsvraag. Ik zal constateren dat dit pad uiteindelijk doodloopt,
omdat zij geen afdoende antwoord biedt, noch organisatiekundig, noch
bestuurskundig.

Dan verken ik, aan de hand van dezelfde casus, een tweede pad. Als we dat
pad aflopen, moeten we een zwaar beroep doen op ICT. Dit tweede pad is
hoopgevend.

Als we beide paden praktisch en theoretisch hebben verkend, wil ik die twee
paden opnieuw aflopen. Nu met de vraag welke delen van het openbaar
bestuur zich op dat doodlopende pad bevinden, en waarom zij daar nog
zitten? Het resultaat van die verkenning stemt niet tot tevredenheid. Een
volgende vraag luidt: hoe komt het dat zovelen de verkeerde weg kiezen. Dit
alles overziende sluit ik af met een pleidooi, een pleidooi voor een
copernicaanse wending in het Openbaar Bestuur.

Laten we beginnen met de casus

Stel, het is ruim tien jaar geleden en u bent op dat moment directeur van de Rijksdienst voor het Wegverkeer, de RDW. In die hoedanigheid krijgt u van uw eigen Minister de opdracht om een APK-keuring te organiseren. Het Ministerie van Financiën eist tegelijkertijd een hogere belastingopbrengst van auto's, omdat er te veel mensen de wegenbelasting niet betalen. VROM wil de emissienormen verscherpen en de autosloperij saneren. Justitie wil dat de opgelegde boetes nu eindelijk eens geïnd kunnen worden, terwijl de verzekeringsbranche het massaal onverzekerd rondrijden te lijf wil gaan. Kortom een groot aantal politiek en maatschappelijke wensen, van verschillende sectoren, en U mag het oplossen.

De meesten van ons zullen de neiging hebben daar een flinke uitvoeringsorganisatie voor op te zetten. Zij kiezen dan voor het klassieke pad dat al jaren begaan wordt. Dan heeft u 5000 rijkskeurmeesters nodig en zo'n 100 kantoren. Deze hele operatie zal toch zeker zo'n 600 miljoen euro per jaar kosten. Kan U als directeur van een uitvoeringsorganisatie een dergelijk hoge rekening neerleggen bij de politiek? En, als u niets doet aan de wensen van Financiën, VROM en Justitie, hoe denkt u dan de benodigde 600 miljoen euro op tafel te krijgen? De directeur kan dit pad niet kiezen; het pad blijkt uiteindelijk doodlopend te zijn.

Het interessante is dat deze eisen echt aan de RDW zijn voorgelegd. Het RDW heeft, mede op advies van Brussaard, een nieuw pad gekozen, het pad van de ICT-netwerken en keteninformatisering. Wat was de situatie? De politie, het centrum voor motorrijtuigenbelasting van het Ministerie van Financiën en de RDW hadden elk een eigen registratie van voertuigen. Deze aparte registraties waren duur en slecht. Er waren meer dan 11 miljoen auto's opgenomen.

De RDW heeft een ICT-infrastructuur rond de voertuigketen aangelegd, toegankelijk voor alle betrokken partijen, waaronder ook relevante private organisaties, zoals autosloperijen en verzekeraars. De bouw van het systeem was op voorhand begroot op zeker 60 miljoen gulden. Om haar politieke opdracht tot APK-keuring uit te voeren, heeft de RDW garagehouders gecertificeerd. Deze garagehouders mogen de APK-keuring uitvoeren namens de RDW. Om transactiekosten te besparen wordt zo min mogelijk papier tussen de organisaties uitgewisseld: garagehouders verwerken de aan- en afmeldingen zelf in de databases van de RDW. Dat betekent dat de RDW geen administratieve medewerkers nodig heeft, noch papieren formulieren voor informatieoverdracht.

Het aangelegde netwerk wordt meervoudig gebruikt. De Politie identificeert er 127 miljoen keer per jaar een auto mee. De databases worden geraadpleegd door het CJIB om boetes op te leggen en door Financiën om wegenbelasting te kunnen heffen. Samen met verzekeraars controleert de RDW of autobezitters verzekerd zijn. Vrom saneert er de autosloperijen mee.

De 60 miljoen kostenraming is redelijk accuraat gebleken. De baten belopen wellicht 200 miljoen per jaar en raken politieke doelen van verschillende departementen:

- Het aantal zwartrijders is fors beperkt;
- Auto's die slecht staan afgesteld, en bijvoorbeeld teveel roet uitstoten worden niet toegelaten;
- Boetes worden sneller geïnd, met veel minder fouten in dagvaarding en inning.
- Het aantal onverzekerde auto's is teruggelopen van meer dan 15 % naar 2-4 procent.

Het aantal auto's is van meer dan 10 miljoen teruggelopen naar circa 6 miljoen, maar omdat het niet echt rustiger op de weg is geworden, denk ik dat dit vooral een verbetering van de administratieve werkelijkheid is geweest.

Qua oplossing is het door de RDW gekozen pad niet alleen vele malen effectiever, zij is ook veel efficiënter. Met een paar honderd man extra worden nu taken uitgevoerd die anders zeker 5000 mensen had gevergd.

Het eerste pad, waarbij zij een eigen uitvoeringsorganisatie zou opzetten, was voor de RDW onbegaanbaar. Gezamenlijk een pad zoeken, politieke doelen vervlechtend, met een gezamenlijke ICT-infrastructuur, biedt wel een uitweg. De RDW creëert een netwerkorganisatie met, op basis van de nieuwe mogelijkheden van de ICT, volstrekt gecontroleerde uitvoeringsprocessen, zonder een functionele hiërarchie te bouwen. De RDW heeft dus een andere manier van organiseren gekozen. Eén van de eerste anomalieën aan het bestuurskundige firmament.

Nu we het pad van de functionele hiërarchie en het pad van de ICT-infrastructuur aan de hand van een praktijkgeval verkend hebben, wil ik met u verkennen of we deze paden ook theoretisch kunnen duiden. Daarom wil ik nu stilstaan bij het vraagstuk van organiseren.¹ Hoe organiseren wij, als wij een bepaald doel willen bereiken, welk sturingsmodel gebruiken wij daarbij? Reeds in de Bijbel, hoe kan het ook anders voor een zoon van een dominee, vind ik een eerste antwoord. Ik citeer 2 Samuël 18, vers 1: “David inspecteerde zijn leger en plaatste het onder bevelhebbers van duizend en bevelhebbers van honderd man.” David bouwde een functionele hiërarchie om ten strijde te trekken. Ook in het Romeinse ‘Divide et impera’ kunnen we dit antwoord terugvinden, dat gezien kan worden als het kernvraagstuk van organiseren: arbeidsdeling en integratie.

Het klassieke antwoord, het antwoord van het eerste pad, omschrijven we als een functionele hiërarchie. De arbeidsdeling vindt plaats op basis van functies, de leiding zorgt voor de integratie. Aan de top staat de leider met daaronder afdelingen die elk een deel van het vraagstuk aanpakken. Elke afdeling kan weer subafdelingen hebben, enzovoorts.

¹ Ik sla daarbij de vraagstukken van bestuur en beleid over, hoewel bijvoorbeeld een analyse van het open beleidsvormingsproces met zijn iteraties en doelvervlochtening interessant zou zijn, vooral omdat de casus goed te beschrijven zou zijn met de beleidsnetwerk theorieën van Teisman, ten Heuvelhof, de Bruijn, Klijn en Koppenjan.

Communiceren en informeren doen we langs de lijnen van de functionele hiërarchie. In de afdelingen vinden we specialisten, die hun kennis via de communicatielijnen ter beschikking stellen aan de organisatie.

De laatste eeuw heeft een aantal theoretici bij het vraagstuk van arbeidsdeling en integratie stilgestaan.

Frederick Taylor maakt zich zorgen over de kwaliteit van het management. De slecht geleide organisaties creëren een enorm verlies aan efficiency op nationale schaal, maar omdat het om welhaast onzichtbare verspilling gaat, ligt niemand er wakker van. Met Taylors' scientific management kan men de antagonistische verhouding tussen werkgever en werknemer overstijgen. Daarmee stijgen de winsten van de werkgevers, terwijl tegelijkertijd de onnodige uitbuiting en afstomping van werknemers voorkomen wordt. Ook maatschappelijk is de winst groot, aldus Taylor.

Taylor creëert een mechanisch beeld van de organisatie, piramidaal, gebaseerd op arbeidsdeling, specialisatie, sturing door het management en uitvoering door de werkvloer.

Max Weber komt tot een vergelijkbaar mechanisch beeld van organisaties. Hij legt de nadruk op macht en gezag. Hij ontwikkelde een nieuw ideaaltype, de rationeel legale bureaucratie, maar dan zonder de negatieve connotatie die wij inmiddels in het dagelijks leven hieraan toekennen. Bureaucratie is voor hem gewoon een sturingsmodel.

Volgens Weber helpt deze rationeel legale bureaucratie ons onze typisch westerse, kapitalistische normen van continuïteit, effectiviteit, efficiëntie, gehoorzaamheid en calculeerbaarheid te realiseren. Organisaties in westerse landen, of ze nu van de overheid of van het bedrijfsleven zijn, moeten aan die normen voldoen.

Weber constateert dat de staat slechts een sterke internationale positie kan veroveren, als zij de interne fragmentatie beëindigt. Duitsland kent in Weber's tijd nog veel van de gefragmenteerde, feodale structuren, die zo typerend zijn voor de pre-moderne tijd. Centrale sturing is nodig, 'monokratische Verwaltung'. De bureaucratie als functionele hiërarchie is daarvoor het instrument.

Anders dan Taylor is Weber's beschrijving van de bureaucratie dus niet zozeer management theorie. "Weber's theorie is dan ook allereerst een theorie van de staat en behelst een synthese tussen maatschappelijke verandering en institutionele orde" (Bekke, 1990: 7). De overgang van de feodale, agrarische samenleving naar de industriële, democratische samenleving leidt ook tot modernisering van organisaties.

De Human Relations School komt tot de constatering dat de informele organisatie, de onderlinge werkrelaties en de sfeer, sterk bepalend zijn voor de productiviteit van teams. Met name de Hawthorne studies van Mayo, Dickson en Roethlisberger hebben aan dit inzicht bijgedragen. Vakkennis mag wellicht bij de stafafdelingen zitten, binnen de uitvoerende afdelingen is sprake van informele communicatie die uiteindelijk bepaalt hoe snel en hoe vaak een bepaald product geproduceerd wordt.

Joan Woodward confronteerde de structuur van organisaties met het soort technologie dat de organisatie gebruikt. Zij constateerde dat organisaties die unieke producten maken een platte, organische en informele structuur kennen. Kennis en informatie zit bij de professionals, die deze zelfstandig verwerken in maatwerk producten. Er is sprake van horizontale communicatie tussen professionals onderling en tussen professionals en klanten.

Een geheel andere structuur treft zij aan bij de lopende band fabrieken. Deze lijken veel meer op de Tayloristische organisatie: zeer hiërarchisch, met een strikte scheiding tussen denken en doen. Het werk is volledig voorgeprogrammeerd, meestal door stafafdelingen waar ook de kennis zit.

Communicatie en informatie lopen langs de hiërarchische lijnen. Vooral interessant is haar derde categorie: organisaties met procestechnologie. Hier zien we arbeiderloze fabrieken die qua technologie honderden miljoenen kosten, zoals in de petrochemie. De structuur in deze organisaties is weer platter en informeler. Kennis is gestold in de door de professionals ontworpen systemen, welke systemen via metertjes informatie verschaffen over de productie. Communicatielijnen zijn vooral horizontaal.

Lawrence en Lorsch bestuderen de omgeving van de organisaties. Zij constateren een meer organische, minder mechanische organisatie structuur, als de omgeving complexer, dynamischer en meer interdependent is. Er komen dan boundary spanners, interne coördinatiefuncties en er vindt decentralisatie van bevoegdheden plaats, omdat de informatie en de kennis niet meer in de hoofden van het topmanagement kunnen zitten.

Mintzberg consolideert deze inzichten in een omvattende beschouwing over sturingsmodellen. Zijn conclusie is dat de organisatiestructuur afhangt van de omgeving van de organisatie en de technologie. Hij stelt dat de machine bureaucratie, met sturing vanuit het centrum, alleen mogelijk is in niet-complexe, stabiele, geïsoleerde omgevingen. Is de omgeving dynamisch, complex en interdependent, dan zal je moeten decentraliseren en met meer boundary-spanners en coördinatoren gaan werken. Dan ontstaat een professionele bureaucratie. Treedt teveel diversificatie op, dan vormt men een divisiestructuur, die bestaat uit op financiële resultaten aangestuurde zelfstandige eenheden, die zelf weer machine of professionele bureaucratieën kunnen zijn.

Ik heb nu het eerste pad theoretisch verkend. Wat zijn de bestuurskundige bezwaren tegen dit pad? Binnen de bestuurskunde vragen velen zich af of hier niet teveel vanuit een managementperspectief gekeken wordt, waardoor het politieke te veel verdwijnt. Maar het is ook de vraag of we er niet een verkeerd soort politiek voor terugkrijgen. Dan gaat het om de politieke keuzen die al die professionals maken. Zoals Bovens en Zouridis stellen:

“Dit was het schrikbeeld van Weber, Hayek en Popper: grote aantallen anonieme functionarissen die door hun freies Ermessen een open samenleving in de kiem kunnen smoren. ... Hayek vreesde dat de komst van de verzorgingsstaat met zijn uitkeringen en subsidies, vergunningen en beschikkingen, discretionaire bevoegdheden en loketbeambten, onherroepelijk zou leiden tot een Road to Serfdom.”

Bovens en Zouridis bestudeerden uitvoeringsorganisaties en de wijze waarop zij vakkennis en informatie gebruiken bij de bepaling van rechten. Zij komen tot de constatering dat het met die beleidsvrijheid van uitvoerende ambtenaren meevalt. Zij constateren dat de beleidsregels nu worden gemaakt door systeem-level bureaucraten: dit zijn de ontwerpers van de informatiesystemen, waarmee uitvoeringsorganisaties kennis en informatie omzetten in beschikkingen.

Terug naar onze RDW-directeur. Het eerste pad is, zo kunnen we afleiden uit deze verkenning, ook theoretisch niet begaanbaar. De directeur kan niet voor een eigen machine bureaucratie kiezen, omdat hij dan niet toekomt aan de wensen van de andere departementen. Hij kan er ook geen professionele bureaucratie van maken, ook al zou deze met haar boundary-spanners en extra coördinatiefuncties beter functioneren in een complexer en dynamischer netwerk. Deze professionele bureaucratie zou te omvangrijk zijn en ook tot een onbeheersbare uitvoering leiden, omdat de betrokken professionals te veel eigen keuzen zouden gaan maken. De directeur liep het risico van een democratisch en rechtsstaatelijk niet te controleren uitvoeringsorganisatie, waar Weber, Popper en Hayek al bang voor waren.

Eind jaren tachtig heeft de RDW-directeur al deze klassieke inzichten over sturingsmodellen dan ook naast zich neergelegd en gekozen voor een ander pad. Hij koos voor de netwerkbenadering, denkend in processen, ketens en procesherontwerp, intensief gebruikmakend van de nieuwste ICT-infrastructuren.

Hoe dit gekozen pad er praktisch uitzag heb ik hiervoor al beschreven. Laat ik proberen dit pad ook theoretisch te duiden. Ik begin met het kort uiteenzetten wat ik onder ICT versta.

ICT is geen technisch vraagstuk, het gaat vanuit de bestuurskunde geredeneerd, niet om de computers, kabels, netwerken, e.d. Daarom gebruik ik het begrip informatisering naast het begrip ICT.

Onder ICT versta ik dan:

1. De introductie van functionaliteit welke vakkennis, dossierkennis en organisatiekennis toegankelijk maakt;
2. De introductie van kennismanagement, welke nastreeft dat de juiste kennis en informatie op de juiste plek, op het juiste moment, tegen aanvaardbare kosten beschikbaar wordt gesteld;
3. De introductie van een informatievoorzieningsinfrastructuur, waaronder computers, netwerken, basisregistraties, nummerstelsels, berichtenprotocollen, standaard interfaces, beveiligingscomponenten, architecturen, portals, e.d.;
4. De introductie van een nieuwe categorie professionals (informatiemanagers, kennismanagers, ICT-ers).

Informatisering houdt dan het proces van institutionele verandering in, dat in directe wisselwerking met het proces van modernisering en globalisering, als oorzaak en als gevolg, organisaties ingrijpend verandert.

De ICT ontwikkelt zich op verschillende niveaus. Men is begonnen ICT per afdeling te sturen. Later wordt een beperkt aantal zaken (datadefinities, standaarden) op het niveau van de organisatie als geheel aangestuurd. Inmiddels weten we dat bepaalde ICT-voorzieningen organisatie-grens overstijgend geregeld moeten worden, omdat binnen bepaalde sectoren veel informatie gedeeld wordt. In Nederland hebben we daarom sectorale ICT-organisaties, zoals het NICTIZ, het Bureau Ketinformatisering Werk en Inkomen, of de IDSW.

Bepaalde informatievoorzieningscomponenten worden op nationaal niveau geregeld. We denken dan aan een burgerservice-nummer, PKI, stroomlijning basisgegevens, de elektronische handtekening, of RINIS.

Een nog beperkter deel van de informatievoorzieningscomponenten wordt inmiddels op internationaal niveau geregeld. Het ISBN-nummer is hier een vroeg voorbeeld van.

De groei in de onderscheiden niveaus zit in de toenemende mate waarin organisaties voor wat betreft hun ICT-infrastructuur hechter en op grotere schaal met elkaar verknoopt raken. Zij leveren een deel van hun ICT-autonomie in, maar krijgen in ruil daarvoor toegang tot informatie en kennis van alle andere organisaties die zich hebben aangesloten op die infrastructuur.

Met deze definitie van ICT kunnen we het nieuwe pad vanuit een theoretisch perspectief verkennen. Het is interessant om te zien dat de genoemde theoretici zoveel belang hechten aan 3 aspecten die door de ICT zeer sterk beïnvloed worden. Het betreft kennis, informatie en communicatie. Taylor wil de kennis uit de arbeiders halen en wetenschappelijk systematiseren, om deze kennis dan vanuit een staffunctie in te zetten. Weber vreest het Dienstwissen en Fachwissen van de organisatie en stelt daarom dat de substantiële rationaliteit van de leider moet komen. Woodward laat zien dat de omgang met kennis, informatie en communicatie per type organisatie verschilt, waardoor ook de structuur per type verschilt. Lawrence en Lorsch zien decentralisatie en extra horizontale coördinatie ontstaan, als de omgeving complexer en dynamischer wordt.

Mijn definitie van ICT volgend, zien we dat dienstkennis en vakkennis steeds meer in applicaties en databases wordt ondergebracht. Ook het verzamelen van informatie gebeurt steeds meer direct uit andere databases. De applicaties bevatten ook steeds meer beslissingsroutines inclusief de tekstblokken voor de onderbouwing van de te nemen besluiten. Communicatie van die kennis en informatie kan ook al door computers worden aangestuurd. Zo ontstaat een situatie waarbij steeds minder medewerkers nodig zijn, die steeds meer beslissingen kunnen nemen, onder strikte sturing door systeem-level bureaucraten.

Er ontstaan netwerken van organisaties, die door het delen van een ICT-infrastructuur, zeer snel, efficiënt en effectief, met een hoog niveau van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid kunnen optreden. Zij functioneren in een bestuurlijk en democratisch open omgeving, waar samenwerking en wederzijds vertrouwen van wezenlijk belang zijn. Deze organisaties zijn georganiseerd in netwerken en ketens, hun structuren zijn gekanteld en procesgeoriënteerd. Zij werken samen op basis van de gemeenschappelijk aangelegde, multi-purpose ICT-infrastructuur, die juridisch gereguleerd is.² De casus van de RDW illustreert concreet hoe dat er uit ziet.

Er ontstaat een nieuw sturingsmodel. Om daar een beeld van te krijgen is het werk van Michael Hammer buitengewoon inspirerend. Laat ik kort stilstaan bij de beelden die hij heeft.

In het recent verschenen boek, 'De Agenda', beschrijft Michael Hammer welke uitdagingen managers van organisaties tegemoet kunnen zien. Ook Hammer vindt dat het pad van het klassieke sturingsmodel verlaten moet worden, omdat het leidt tot verkokering, stammenstrijd en uiteindelijk gebrekkige prestaties.³

Succesvolle ondernemingen slagen er in de bureaucratie af te breken.⁴ Er gelden de volgende uitdagingen:

1. Wees voor uw klanten een prettige partner; door één gezicht naar de klant te hebben en door ze zoveel mogelijk zelf te laten doen;
2. Lever toegevoegde waarde door oplossingen te bieden in plaats van producten;
3. Stel processen voorop door te kantelen; door na te denken over de totale keten en door uw medewerkers de gehele keten te laten snappen;
4. Werk aan processtructuren zodat u geen 'creatieve pingelaars' nodig hebt;
5. Baseer management op metingen;

² Reeds in begin jaren negentig pleiten Snellen en Franken voor algemene beginselen van behoorlijk informatiegebruik, zie ROB, Trias Informatica.

³ Ook Mintzberg onderkent dit probleem overigens al, door vast te stellen dat in de 'divisionalized form' het risico van 'balkanisering' zeer groot is.

⁴ Een prachtige beschrijving levert Stevens. Hij analyseert GE, aan de hand van jaarstukken van een groot aantal jaren, en laat zien hoe Jack Welch (CEO GE) de strijd tegen de verkokering en bureaucratische muren aangaat en wint.

6. Beëindig de tirannie van het organogram, door afstand te nemen van scherp gedefinieerde grenzen en door teamwork tussen leidinggevendenden te eisen;
7. Neem het maximaliseren van de waarde voor de eindklant als prioriteit, door ICT te gebruiken om informatie te delen en transacties te stroomlijnen;
8. Breek buitenmuren af en roei overhead uit (denk aan shared services); door werkzaamheden te herverdelen tussen de organisaties en door het openlijk delen van gegevens;
9. Omhels de radicale visie van virtuele integratie; door de eigen organisatie als een onderdeel van een samenwerkingsnetwerk te zien.

Het nieuwe sturingsmodel dat Hammer hier schetst, is in feite een gekantelde en geketende netwerkorganisatie, die volstrekt procesgeoriënteerd is.⁵ In Nederland is dit denken ook terug te vinden in het INK-management model.

Velen van ons gebruiken de term netwerkorganisatie voor deze nieuwe organisatievorm. Ik vind die term onbevredigend. Het impliceert nog steeds dat er grenzen zijn, nu niet meer van individuele organisaties, maar van groepen organisaties. Ik zoek de grenzen liever in de horizontale dimensie en spreek daarom van een infrastructurele organisatie. Net als bij vervoer waar men onderscheid maakt tussen wegen en vervoersmiddelen, of bij de telecom waar men netwerk en providers onderscheidt.

Infrastructuur moet dan wel breed opgevat worden. Democratische routines, financiële routines, personele routines en informationele routines vallen daaronder en worden volstrekt gestandaardiseerd op interorganisationeel niveau. Ook juridische begrippen zullen interorganisationeel gestandaardiseerd worden. Alle organisaties die deelnemen aan deze gemeenschappelijke infrastructuur hanteren dezelfde routines. Door dat te doen ontstaat een netwerk van infrastructurele organisaties, die snel en adequaat kunnen samenwerken. Hun klanten kunnen ook samenhangend bediend worden, of zichzelf bedienen.

⁵ Winsemius, De nieuwe maatschap

De ingezette informatie technologie zal veel van het werk van de ambtenaren, de street-level bureaucraten, overnemen. De dienstverleningsprocessen verlopen volledig geautomatiseerd. Ambtenaren vervullen hierin nauwelijks een functie en zullen dan ook uit massaal uit organisaties verdwijnen. Net zoals de agrarische revolutie grote aantallen hardwerkende boeren overbodig maakte, zal de informatierevolutie grote aantallen hardwerkende ambtenaren overbodig maken.

Er blijft een beperkt aantal ambtenaren over, door Bovens en Zouridis systeem-level bureaucraten genoemd. Ik denk dat dat nog teveel vanuit het idee van individuele organisaties is geredeneerd en zou liever spreken van sector-level of van keten-level-bureaucraten. Het lijkt mij dat niet alleen veel uitvoerend ambtenaren verdwijnen, maar dat ook veel beleidsambtenaren en beleidscoördinatoren verdwijnen. De keten-level-bureaucraten zijn vooral stafambtenaren van netwerken van uitvoeringsorganisaties. Deze zijn op dit moment al aan het emanciperen en zijn straks zoveel professioneler dan hun collega's op de beleidsdepartementen, dat Ministers zeer waarschijnlijk liever direct met hen zaken doen, dan dat zij hun zaken regelen via de beleidsdirecties van de Ministeries. Bij de Kruispuntbank in België zie je deze trend overduidelijk.

Ik heb nu het oude en het nieuwe pad praktisch verkend en theoretisch geanalyseerd. Ik wil nu doorgaan met de volgende vraag: Welk pad volgen we het meest in het Nederlandse Openbaar Bestuur en welk pad wordt door andere landen gevolgd?

Er zijn nationaal, maar ook internationaal, enkele voorlopers. In Nederland betreft dit de RDW, maar ook de belastingdienst of de SVB. Internationaal is dat de Kruispuntbank in België of de ICT-infrastructuur in de gezondheidszorg in Denemarken.

Hoe staat de Nederlandse overheid er in den brede voor? Uit benchmarks blijkt dat het intern functioneren van de overheid, op het terrein van ICT, lager scoort dan andere landen. Er is op dit moment geen goed functionerende ICT-infrastructuur, omdat elementen als authentieke registraties, unieke nummers, digitale handtekening, elektronische identificatie, en dergelijke, nog niet voldoende operationeel zijn.

Nederland zit achter in het peloton als het gaat om de thema's regie en sturing op ICT. Met name de gemeenschappelijke sturing vormt een relatieve zwakte, in die zin dat we bij de koplopers vaak zien dat de politiek hoogste leider zich actief inzet voor de modernisering van de overheid, hetgeen in Nederland niet het geval is.

Nederland daalt ook al enige tijd in de benchmarks die Accenture jaarlijks uitvoert. In drie jaar tijd is Nederland van de 7^e plaats, via de 11^e plaats naar de 13^e plaats gedaald. Inmiddels is België Nederland voorbijgestreefd, zij staat nu op de 9^e plaats.

De belangrijkste verschillen zitten in de mate waarin burgers en bedrijven diensten kunnen afnemen via internet. Waar men in Nederland per organisatie de diensten aanbiedt, meestal door een formulier op de site te zetten, dat men moet downloaden en dan per post moet versturen, gaan landen die hoger scoren over tot wat Accenture noemt 'functionele portals': toegangspoorten waar meerdere organisaties in onderlinge samenhang hun diensten zonder ambtelijke tussenkomst aanbieden.

Waar zitten in Nederland de barrières? Deze zoek ik vooral in het feit dat we in Nederland nog steeds proberen het antwoord te vinden langs het oude pad, waarvan ik eerder geconstateerd heb dat het steeds minder begaanbaar is. Het hiërarchische sturingsmodel dat we hier hanteren is nog steeds gebaseerd op de inzichten van de contingentietheorie, met enkele kleine amendementen aangereikt door het NPM, maar de fundamentele keuze voor het denken in processen en netwerken wordt in Nederland niet gemaakt. Het verticaal georiënteerde, hiërarchische sturingsmodel kunnen we kennelijk niet loslaten, uitzonderingen als bijvoorbeeld de RDW-keten en de vreemdelingen-keten daargelaten.

Op politiek, strategisch niveau zien we dat wel wordt gedacht in termen van ketens, maar nog lang niet altijd operationeel gehandeld wordt in ketens. Verwijzend naar bestuurlijke fragmentatie, divergerende belangen, eigen identiteiten, autonomie en partiële verantwoordelijkheden voor onderdelen van de keten accepteert men het gebrek aan hoogwaardige, operationele samenwerking.

De verzelfstandiging en privatisering heeft dit alleen maar verergerd, door te zorgen voor verdere bestuurlijke fragmentatie. Onder het mom van autonomie treedt men autistisch op.

Op juridisch niveau zien we dat de interpretatie van de privacywetgeving informatie-uitwisseling in de weg staat. De privacywetgeving lijkt computerkoppelingen te verbieden. Maar de burgers zijn wel verplicht papieren bewijsstukken aan te dragen waarmee zij veel informatie moeten verstrekken bij elk loket dat zij bezoeken. Deze bewijsstukken zijn overigens uitdraaien van andere overheidscomputers. Pervers effect hiervan is dat de burger zeer veel informatie handmatig verstrekt, welke door talrijke betrokkenen telkenmale overgetypt en gecontroleerd wordt.

Een tweede juridische barrière is het feit dat elke betrokken partij een eigen, wettelijk kader hanteert. Voor klanten, die bediend worden door een keten van organisaties, is vaak een veelheid van deze regelingen van toepassing, bijvoorbeeld in de fasen die zij doorlopen als zij arbeidsongeschikt worden. In deze sector zien we het angstbeeld van Hayek werkelijkheid worden: de betrokkenen zijn overgeleverd aan de willekeur van betrokken organisaties, een situatie die niet alleen in de sociale zekerheid, maar ook in de medische wereld lijkt te bestaan.

Op organisationeel niveau treffen we lange doorlooptijden aan, vanwege de slecht op elkaar afgestemde werkprocessen en de vele professionals die, vanuit hun eigen vakspecialisatie, aan het stuur willen zitten. Er zitten nog heel veel stokers op de Nederlandse treinen, zou je overdrachtelijk kunnen zeggen. En als we willen moderniseren gaan we met de kalkoenen praten over kerst. Voorts treffen we veel overdrachtsmomenten, met veel handmatig werk, terwijl ook de planning van doorloop niet mogelijk is. Er zijn weinig feedforward loops en feedbackward loops in de ketens.

Tot slot wordt het begrip integraal management verkeerd geïnterpreteerd. Bij veel integrale managers is de middenkeuze niet in afstemming met andere afdelingen en relevante partnerorganisaties. Dan treedt fragmentatie op, die Mintzberg omschrijft als balkanisering.

Op ICT-niveau zien we dat bijna iedereen werkt met onvolledige informatie, terwijl de benodigde informatie wel ergens in de keten beschikbaar is. De autonomie van organisaties op ICT-niveau verhindert het ontstaan van een gemeenschappelijke ICT-infrastructuur.

Ik zie een aantal organisaties zoeken naar het nieuwe pad, maar bepaalde sectoren blijven ver achter. Waar men achter blijft, blijkt er vaak een politieke fragmentatie te bestaan, die tot onoverbrugbare tegenstellingen heeft geleid. Noch de politieke, noch de ambtelijke top slaagt er kennelijk in de belangrijkste barrières te slechten. Het wemelt daar dan ook van de grens- en domeinconflicten en in een aantal gevallen lijkt het alsof er een fragmentatiebom is afgegaan. Consequentie daarvan is dat men met alle middelen vecht en de politieke strijd zien we dan ook terug in de juridische, financiële, organisationele en technologische dimensies. Er heerst een stammenstrijd, waarbij allerhande koninkrijkjes en facties in een constant gevecht zijn om vast te houden aan ooit verworven macht en posities.

De burgers en bedrijven die afhankelijk zijn van de sectoren waar zich dit voordoet, lijden hieronder, niet alleen omdat hun vraagstukken niet worden opgelost, maar ook omdat de burgers zelf door de koninkrijkjes worden gegijzeld. Deze fragmentatie zou ik eerder als pre-modern, dan als postmodern willen betitelen. Ik kan er de schoonheid ook niet van inzien, vooral omdat ik van mening ben dat veel geld en capaciteit vernietigd wordt. Deze omvangrijke nationale verspilling verhindert ook een internationale herverdeling van rijkdommen.

Als ik vanuit dit perspectief naar de bestuurskunde kijk, dan meen ik toch een aantal tekortkomingen te moeten constateren. Allereerst vind ik de bestuurskunde conservatief: zij bestudeert de sociale werkelijkheid empirisch en formuleert op basis daarvan een aantal wetmatigheden of regelmatigheden. Door die wetmatigheden als uitgangspunt te nemen voor de toekomst, verwarren we empirische werkelijkheid met normatieve vraagstukken. Uit de empirische, sociale werkelijkheid zijn geen normen af te leiden. Bestuurskundigen sturen teveel op achteruitkijkspiegels.

Mij hoort u geen pleidooi houden voor centrale sturing, maar ik heb met de RDW en de kruispuntbank wel laten zien dat gerichte, niet per se centrale sturingsinterventies tot verrassend goede resultaten kunnen leiden. Daar onderzoek naar doen en daarover les geven, met alle haken en ogen die er nog aan die benadering zitten, vind ik uitdagend.

Een tweede punt dat ik mis in de bestuurskunde is aandacht voor beheersing en discipline. Ik kijk graag naar goede pianisten. Hun techniek is volstrekt gedisciplineerd en geperfectioneerd. Omdat ze de techniek letterlijk in hun vingers hebben, komt er in hun hoofd ruimte voor de interpretatie, de creativiteit. Echte professionals accepteren discipline en beheersing op het niveau van de infrastructuur, zodat zij op die infrastructuur door creativiteit en innovatie kunnen excelleren. Op dat niveau is fragmentatie en variatie een lust voor het oog of voor het oor.

Een volgende kritiekpunt is de nadruk op beleid binnen de bestuurskunde. De meer tactische inrichtingsvraagstukken en ook operationele kennis is vaak zwak ontwikkeld binnen de bestuurskunde. Dit geldt voor de juridische vakken, maar ook voor de vakken financieel management, operationeel management, informatiemanagement en HRM. Er is sprake van veronachtzaming van de tools of government, niet alleen in de bestuurskunde, maar ook in het openbaar bestuur. Net als veel politici verkeren veel bestuurskundigen kennelijk graag op het zonnedek van het schip van staat, of in de stuurhut.

De politiek, de ambtelijke top en bestuurskundigen hebben de tools of government verwaarloosd. Zowel politiek als bestuurskundig heeft de modernisering van de overheid, behalve een aantal strategische en structuurvraagstukken, niet op de agenda gestaan. Terwijl die modernisering hoogst noodzakelijk is, zeker in het licht van de internationale concurrentie. Nederland als innovatieland en Nederland als vestigingsland heeft forse achterstanden opgelopen. Onze staat verkeert in een verwaarloosde staat.

Ik sluit af met een pleidooi. Een pleidooi voor een Copernicaanse wending. Teveel heeft de politiek en de functionele hiërarchie in het centrum van het bestuurskundig en bestuurlijk denken gestaan. Door dat als uitgangspunt te nemen hebben we ingewikkelde beelden van het openbaar bestuur gemaakt. Gewone burgers raken daarin verdwaald en zijn dan afhankelijk geworden van professionals. Die complexiteit doet me denken aan de premoderne opvattingen van Ptolemaeus, die de aarde in het centrum zette. Zolang men dat deed, waren de banen van de planeten moeilijk te beschrijven en te begrijpen. Bovendien heb je hulphypothesen nodig (epicycli). Ook zijn er anomalieën. Met de zon in het centrum zijn de banen veel eenvoudiger te beschrijven, verdwijnen veel hulphypothesen en anomalieën. De ingewikkeldheid van de werkprocessen in de sociale zekerheid of de gezondheidszorg zijn niet objectief gegeven, maar het resultaat van politieke keuzen, net als de politieke keuze die de directeur van de RDW heeft gemaakt, door wel aan samenwerking en wederzijds vertrouwen te werken.

We kunnen als wetenschappers elke positie innemen die we willen, we kunnen zelfs de plek waar u nu zit als middelpunt van het heelal nemen. Het enige verschil is de elegantie van de formules en het aantal hulphypothesen dat u nodig heeft om de banen van alle hemellichamen uit te leggen. Ook het aantal anomalieën zal verschillen. Op basis van het criterium elegantie, schoonheid zo u wilt, vind ik de positie die de directeur van de RDW heeft ingenomen veel mooier dan de posities die in de sociale zekerheid of de gezondheidszorg worden ingenomen.

Het is, net als de Copernicus dat deed, noodzakelijk dat we onder ogen zien dat er zoveel hulphypothesen en anomalieën zijn, omdat we vanuit onze eigen, dus verkeerde positie redeneren.

Daarom rond ik af met het pleidooi om maatschappelijke vraagstukken weer in het centrum van ons denken te zetten, niet de politiek, noch de burger, noch bestuurlijke structuren. Alleen dan kunnen we antwoorden ontwikkelen waar de mensheid echt op zit te wachten. Dan zullen we de paden vinden die ook in de informatiesamenleving begaanbaar zijn. De maatschappelijke vraagstukken vormen ons compas.

Als we dat zouden doen, dan zouden we ook zien dat de staat niet ophoudt bij onze grenzen, dat ook het huis van onze rechtsstaat in de digitale republiek maar een bijgebouw is in de internationale rechtsorde. Veel ketenvraagstukken zijn in wezen internationaal, niet alleen de drugsbestrijding en criminaliteitsbestrijding, maar ook de internationale vrijhandel, de agrarische politiek en de vraagstukken van multiculturaliteit. We moeten onze politiek bestuurlijke constellatie, alsmede onze juridische, organisationele en technische infrastructuren vanuit dat perspectief inrichten. Vanuit dat perspectief bezien zijn de stammenstrijden die we hier in Nederland tussen bepaalde Ministeries, kokers en bestuurslagen aantreffen, achterhoede gevechten uit een pre-moderne, feodale tijd, waar men op grond van traditioneel verworven posities alles bij het oude wil houden. Daar vindt enorme maatschappelijke verspilling plaats. Met het nieuwe besturingsmodel kunnen we die verspilling aanpakken en komt tijd en geld vrij om aan de echte vragen te werken. Want in het licht van de informatiesamenleving zijn er nog zeer veel politieke vragen die om aandacht schreeuwen. Daar ligt de echte uitdaging. Dan gaat het om de vraag hoe we, en ik paraphraseer Weber, gegeven het proces van verdere modernisering en globalisering überhaupt nog enige vorm van menselijkheid overeind kunnen houden.

Aan het eind van mijn oratie gekomen, wil ik enkele woorden van dank uitspreken.

Leden van het bestuur van de Stichting Toekomstbeeld der techniek/ Beweton en leden van het curatorium van de ingestelde bijzondere leerstoel. U dank ik voor uw bijdrage aan de totstandkoming van mijn benoeming.

Waarde collega Snellen, beste Ig. Sinds oktober 1988 heb ik het genoeg jou te kennen en met jou te mogen samenwerken. Jouw inspiratie, je scherpheid van geest en de hoge eisen die je stelt aan het wetenschappelijk werk hebben mij gevormd. Door alle jaren heen ben je mijn coach geweest en hebben we genoten van onze gezamenlijke verkenningen. De talrijke uren die we, soms gezamenlijk uit het raam starend en filosoferend, hebben mogen delen zijn mij buitengewoon dierbaar. Ik ben blij dat we nog steeds, ook al zitten we beiden in andere situaties, mogelijkheden vinden om samen te werken en hoop dat ook nog lang te mogen doen.

Waarde collega Frissen, beste Paul. Ik weet dat je er vandaag niet bij bent, maar wil je ondanks dat toch toespreken, dan maar virtueel. Jouw postmoderne positie en jouw katholieke karakter zijn volstrekt anders dan mijn modernistische positie en mijn calvinistische karakter. Dat heeft jou niet verhinderd in te stemmen met mijn benoeming als onderzoeker, integendeel. De managementstijl die je hanteerde in Tilburg was voor mij als Amsterdams wetenschapper een verademing. Zeer scherp op de inhoud, maar met veel respect voor de persoon en relaties. Jouw bijdrage als persoon en als wetenschapper is van cruciaal belang voor mij geweest. Zij is ook van groot belang voor de ontwikkeling van de bestuurskunde.

Waarde collega Toonen, beste Theo. Eind 1997 verliet ik de vakgroep Bestuurskunde in Rotterdam, nadat haar dagelijks bestuur het standpunt had ingenomen dat informatisering geen relevant thema was voor bestuurskunde en openbaar bestuur. Ook mijn lessen aan de Leidse vakgroep hielden in die tijd op. Ik heb het aan jou te danken dat er een leerstoel kwam op het terrein van informatisering. Jij zag wel dat informatisering een belangrijk thema was voor het openbaar bestuur en zette je in om dat stukje kennis voor de studenten te heroveren. Mijn kritische noten die ik kraakte gelden duidelijk niet voor jou, vooral ook omdat ik de internationaliseringsroute die jij voorstaat zie als een belangrijke voorwaarde om meer toekomstgericht te gaan werken.

Beste Ko en alle andere collega's van Zenc. Met jou en jullie te mogen werken op het terrein van innovaties in het openbaar bestuur is voor mij een genoegen en een groot voorrecht. Jullie nieuwsgierigheid, creativiteit, inzet en intellectuele vermogens helpen mij in mijn verdere vorming. Ik hoop nog vele jaren met jullie te mogen samen werken.

Beste collega's van de universiteit

Een bijzondere leerstoel, met maar zeer weinig uren, is lastig. Het is moeilijk in de beperkte tijd samen te werken. Ik wil proberen de informatisering die ik bestudeer niet als apart thema te bestuderen, maar als onderdeel van de onderzoeksvragen die binnen het departement bestaan. Op die manier kan ik de bescheiden tijd die ik heb met jullie delen.

Dames en heren studenten. Dit jaar heb ik voor het eerst college gegeven en het is mij zwaar gevallen. Inhoud en vorm konden beter. Gezamenlijk met jullie zoeken naar een betere inhoud en vorm beschouw ik als mijn opdracht, zodat ik jullie kan helpen bij het verkennen van een klein deel van de bestuurskundige puzzel.

Beste vrienden, door gezin en werkzaamheden hebben we elkaar vaak te weinig gezien, maar jullie vriendschap is voor mij een belangrijke bron van geluk.

Beste familie, mijn werk speelt zich in een heel andere wereld af. Hoezeer ik ook van die wereld houd, het is niet mijn belangrijkste wereld. Mijn belangrijkste wereld deel ik met jullie en het is een genoegen om met jullie samen door die wereld te mogen trekken.

Tot slot nog een woord van dank aan Hannie. Mijn chaotisch gedrag, mijn drive om te werken en mijn afwezigheid, soms geestelijk, soms lichamelijk, maar vaak ook beide tegelijkertijd, maken samenleven met mij bepaald niet eenvoudig. Ik houd van jou en gezamenlijk houden we van onze kinderen Maria, Cor en Suzan. In ons gezin ligt mijn levensgeluk en daar hoop ik nog vele jaren van te genieten, maar vooral ook veel aan bij te dragen.

Ik heb gezegd.