

Informatietechnologie: democratisering of technocratisering

Samenvatting

Nu de technische problemen rond de invoering van informatietechnologie grotendeels onder controle zijn, wordt informatietechnologie steeds breder ingevoerd in het openbaar bestuur. Informatietechnologie blijkt de delicate machtsbalansen tussen de verschillende partijen en functies te beïnvloeden. Ondanks de democratiseringspotenties van informatisering blijken de balansen eerder door te slaan ten gunste van technocratisering. In dit artikel wordt een overzicht van onderzoek op dit terrein gegeven, om de kracht van deze technocratiseringstendensen bloot te leggen.

Inleiding

Informatisering is maatschappelijk en bestuurlijk een belangrijk vraagstuk. De kernvraag die we ons daarbij moeten stellen luidt: 'Orwell of Athene?' (Van de Donk en Tops 1992). Techno-optimisten denken dat informatisering zal leiden tot de bevrijding van de mens: de bureaucratisch, hiërarchisch geordende organisatie zal verdwijnen en er ontstaan mogelijkheden voor directe democratie. We zullen in staat zijn het aloude ideaal van de directe democratie, zoals dat in Athene bestond, binnenkort te realiseren. Daartegenover staan de pessimisten, die geloven dat de nieuwe informatietechnologie slechts kan leiden tot een volledig orwelliaanse samenleving, waar Big Brother het menselijk bestaan volledig beheerst.

De werkelijke betekenis van informatisering is vooral moeilijk in te schatten omdat er voor beide stellingen empirische bewijzen zijn aan te voeren. Enerzijds vinden we ontwikkelingen die bijdragen aan een democratischer en toegankelijker bestuur. Een recent voorbeeld hiervan betreft de plaatsing van de rapporten van de commissie-Van Traa op Internet. Tot voor kort had de SDU de publicatierech-

A. Zuurmond

is universitair docent aan de Erasmus Universiteit. Daarnaast adviseert hij op het terrein van informatietechnologie en organisatiestructuren met als aandachtsgebied de sociale zekerheid. Adres: Burg. Oudlaan 50, 3062 PA, Rotterdam. E-mail: Zuurmond@bsk.fsw.eur.nl.

ten. Ook al waren de verslagen in principe zonder auteursrechten, de rapportages konden alleen in gedrukte versie van de SDU betrokken worden. De SDU rekende een behoorlijk bedrag voor deze rapporten. Een bureau dat gespecialiseerd is in politieonderzoek vond deze situatie principieel onjuist en heeft alle verslagen over laten typen en met een zelf ontwikkelde 'zoekstructuur' op Internet geplaatst. Allen die over een toegang tot Internet beschikken, kunnen de rapporten van de commissie nu gratis raadplegen.

Op zich is dit af te doen als een incident, ware het niet dat staatssecretaris Kohnstamm hierin de aanleiding heeft gezien om de discussie over vrij toegankelijke overheidsinformatie opnieuw te starten. Wetten, regelingen en kamerverslagen zijn nu slechts tegen hoge kosten te verkrijgen. In vergelijking met het buitenland is het Nederlands wetgevingsbestel bijzonder laag toegankelijk. Kohnstamm wil nu dat alle relevante overheidsinformatie gratis ter beschikking zal worden gesteld, bijvoorbeeld via Internet. Het ziet er naar uit dat de toegankelijkheid van het openbaar bestuur met de komst van Internet sterk verbeterd zal worden, zeker als men bedenkt dat Internet binnenkort op alle scholen, bibliotheken en alle andere openbare gebouwen gratis te raadplegen zal zijn.

Maar naast deze democratie-bevorderende, 'Atheense invloeden' vinden we ook indicaties die meer duiden op 'orwelliaanse toestanden'. Zo wordt reeds een jaar in het geheim gewerkt aan een 'inlichtingbureau' fraudebestrijding. Dit inlichtingenbureau moet een sleutelfunctie gaan vervullen voor het controleren van gegevens van cliënten in de bijstand (of aanvragende cliënten). De computersystemen van alle circa 625 sociale diensten worden zodanig

aangepast dat bij alle nieuwe aanvragen, alsmede bij de verplichte hercontroles en niet-verplichte incidentele controles, een verzoek tot verificatie wordt gericht aan het inlichtingenbureau. De ramingen van de aantallen verzoeken lopen uiteen van 500.000 tot 1.500.000 controleverzoeken per jaar.

Dit inlichtingenbureau raadpleegt dan een groot aantal landelijke administraties. Allereerst worden de administraties van alle bedrijfsverenigingen, gebundeld in de verzekerdenadministratie, gecontroleerd. Daar kan men vaststellen of de cliënt van de sociale dienst niet al een andere uitkering heeft en of men nog ergens als werkende staat ingeschreven. Vervolgens wordt de belastingdienst geraadpleegd. Daar kijkt men niet zozeer naar het genoten inkomen (die gegevens zijn namelijk erg onbetrouwbaar in die zin dat ze minstens een jaar achterlopen), maar veeleer naar de genoten rente-inkomsten, zoals de banken die verplicht doorgeven aan de fiscus. Niet alleen de rente-inkomsten zijn interessant (zij duiden wellicht op verzwegen vermogen), maar ook de rekeningnummers worden aan de sociale dienst overgedragen. Het komt namelijk meermalen voor dat een cliënt twee rekeningnummers heeft, waarbij op een van beide rekeningnummers nagenoeg geen saldo staat, terwijl het andere rekeningnummer gebruikt wordt voor allerlei (zwarte) klussen. Bij controle laat de cliënt dan slechts het ene rekeningnummer zien. Daar steekt de nu voorgestelde procedure een stokje voor.

Na de belastingdienst gaat de zoektocht van het inlichtingenbureau voort. Zo wordt het centraal register inschrijvingen van de Informatiseringsbank bezocht, om te bezien of de cliënt wellicht een full-time opleiding volgt (hetgeen niet is toegestaan volgens de regels) en of de cliënt wellicht een beurs geniet. Daarna volgt een bezoek aan de individuele huursubsidie. Die administratie is vooral interessant om beter zicht op de leefsituatie van de cliënt van de sociale dienst te krijgen: wat is de hoogte van de huur en met wie heeft de cliënt zich ingeschreven op dat adres?

Nog is de speurtocht niet ten einde. De Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) bezit gegevens over zeker 6 miljoen Nederlanders. Heeft de cliënt wellicht een auto? Hoeveel is deze waard? Als dat meer is dan f 6000,-, moet de cliënt de auto eerst 'opeten'. Cliënten in de bijstand mogen immers

maximaal f 6000,- eigen vermogen hebben (dit is het bedrag dat nodig is om de eigen begrafenis te betalen). Ook autohandelaars lopen zo tegen de lamp: de sociale dienst kan zien dat er in auto's gehandeld wordt. Nog niet opgenomen is de kilometerstand, maar dat is technisch via de RDW ook al mogelijk.

Nog is de zoektocht niet ten einde. De ziekenfondsen zijn het volgende controlepunt. De ziekenfondsen zijn sinds kort verplicht het sof-nummer van hun cliënten in hun administraties op te nemen. Dit maakt het voor het inlichtingenbureau eenvoudig om het ziekenfonds te raadplegen. Ook hier zijn meerdere gegevens van de cliënt waar men over wil beschikken. Enerzijds betreft dit de werkgeversgegevens (die betaalt namelijk de ziekenfondspremie en is dus bekend). Anderzijds betreft dit de partnergegevens. Uit verkennend onderzoek is immers bekend dat het registratiebelang van de cliënt bij ziekenfondsen en sociale diensten uiteenloopt. Bij de sociale dienst is het voor de calculerende burger interessanter om als alleenstaande ingeschreven te staan, bij de ziekenfondsen is het interessanter om als samenwonend ingeschreven te staan.

In eerste instantie wil men de zoektocht van het inlichtingenbureau 'beperken' tot deze administraties, maar er circuleren al lijstjes met 27 verschillende administraties.

Op zich is er natuurlijk niets tegen al deze koppelingen: een cliënt in de bijstand mag geen fraude plegen en het is logisch dat daarop gecontroleerd wordt. Bedenklijker is natuurlijk dat de voorbereidingen van dit bureau reeds een jaar aan de gang zijn zonder dat hierover een maatschappelijk of publiek debat gevoerd wordt. De terughoudendheid van de verantwoordelijken heeft twee redenen: enerzijds een technocratisch project-management argument: Het tot stand laten komen van iets dergelijks als het inlichtingenbureau is al zo complex dat men niet ook nog eens 'gehinderd' wil worden door een publieke discussie. Anderzijds zal de aanleg van een inlichtingenbureau met zoveel kosten gepaard gaan dat meerdere informatiseringsbedrijven geïnteresseerd zijn in de bouw van een dergelijke infrastructuur. De schattingen lopen uiteen van 30 tot 60 miljoen aan initiële oprichtingskosten en circa 30 miljoen aan exploitatiekosten per jaar. De betrokken partijen verdedigen hun geheimhouding met het argument dat de informatie dus commercieel aantrekkelijk is,

en niet verstrekt mag worden om te voorkomen dat er ongelijke concurrentie ontstaat (hetgeen een aansprakelijkheidsprocedure bij de Europese Commissie tot gevolg kan hebben).

Uit de beide voorbeelden komt het ambigue karakter van informatisering duidelijk naar voren. Er zijn voorbeelden van informatisering te geven waarbij het openbaar bestuur toegankelijker wordt. Het openbare karakter van Internet kan de positie van de burger als staatsburger versterken. Het voorbeeld van het inlichtingenbureau laat daartegenover zien dat er tegelijkertijd forse investeringen worden gedaan om tot een 'alwetende staat' te komen. Dan ontstaat een volledig transparante burger, die als ondergeschikte geen geheimen meer voor de staat kan hebben.

Wat verstaan we onder informatisering?

De twee voorbeelden geven aan dat informatisering geen technisch vraagstuk is. Het gaat niet om een stukje techniek dat wel of niet geïntroduceerd kan worden. Om beter zicht op het verschijnsel informatisering te krijgen is het verstandig om het containerbegrip informatisering uiteen te leggen in een aantal deelaspecten. Informatisering kan dan als volgt omschreven worden:

- de introductie van informatietechnologie (hardware, software, gegevensbestanden en communicatiemiddelen) om belangrijke delen van de informatievoorziening met behulp van geautomatiseerde informatiesystemen gestalte te geven;
- de (her)inrichting van informatiestromen en informatierelaties binnen en tussen organisaties ten behoeve van de bestuurlijke informatievoorziening;
- de aanpassing c.q. verandering van de organisatiestructuur waarin de informatietechnologie geïntroduceerd werd;
- de ontwikkeling van informatiebeleid als een gedifferentieerd beleid binnen (en tussen) de organisaties;
- de introductie van specifieke expertise op het terrein van informatietechnologie bij de personen met taken op dit terrein (Snellen 1986).

Deze analytische definitie van informatisering laat zien dat er veel meer aan de hand is dan het introdu-

ceren van een stukje techniek. De definitie is echter (zeker voor niet-ingewijden op dit terrein) nog erg abstract. We kunnen deze concretiseren aan de hand van het GBA als voorbeeld. Het GBA is het geautomatiseerde informatie-systeem dat de bevolkingsregisters gebruiken.

Introductie informatietechnologie

Ten behoeve van deze registers is allereerst een informatiesysteem ontwikkeld (software), dat geïmplementeerd is op computers. Dit zijn meestal mini's (een grotere computer met 20-80 beeldschermen daaraan verbonden), maar er worden ook wel mainframes ingezet (deze kunnen tot meer dan 1000 beeldschermen tegelijk bedienen). Belangrijker dan de hardware is de software, die ervoor zorgt dat de gegevens van de burgers systematisch worden bijgehouden: er zijn aparte gegevensbestanden gedefinieerd. Alle gemeenten werken met dezelfde typen gegevensbestanden, dezelfde gegevensstandaarden en dezelfde communicatiemiddelen. Dit betekent dat gegevens automatisch uitgewisseld kunnen worden. Daarvoor is een netwerk aangelegd dat alle gemeenten met elkaar verbindt. Hiermee is het eerste onderdeel (a) van de definitie weergegeven: hardware, software, gegevensbestanden en communicatie-middelen.

Aanpassing informatie-relaties

De introductie van een geautomatiseerd bevolkingssysteem heeft echter veel verdergaande implicaties gehad. Zo zijn de informatie-relaties binnen en tussen organisaties veranderd. Sinds enkele jaren zijn sociale diensten van de gemeenten verplicht hun cliëntgegevens te controleren bij het bevolkingssysteem. Daarbij is geen sprake van een gelijkwaardige relatie. Er is namelijk een onderscheid gemaakt tussen 'creator' en 'user'. Dit informatiekundig onderscheid wordt gebruikt om duidelijkheid in autorisaties te verkrijgen: een 'creator' mag gegevens aanmaken, wijzigen en vernietigen. Een 'user' mag alleen raadplegen. De meesten van ons zullen begrijpen dat er maar één 'creator' mag zijn (dat is in dit geval het bevolkingsregister) en dat de rest volgelingen moeten zijn. Voor de sociale dienst betekent dit dat zij – als haar cliëntgegevens afwijken van de gegevens van het bevolkingsregister – niet tot uitbe-

taling van de gewenste uitkering mag overgaan. De cliënt wordt eerst doorverwezen naar het bevolkingsregister, om daar de gegevens op orde te brengen.

Niet alleen binnen de gemeente, maar ook tot ver daarbuiten, moeten overheidsorganisaties en semi-overheidsorganisaties hun administraties baseren op het bevolkingsregister. Zo heeft een privaat pensioenfonds het recht om de bevolkingsregisters te raadplegen, op zoek naar het meest recente adres van een Nederlandse ingezetene. Over het GBA-netwerk stromen dan ook miljoenen gegevens tussen gemeenten en andere partijen, en de hoeveelheid gegevens die over burgers worden uitgewisseld stijgt nog dagelijks.

Wijziging organisatiestructuur

Ten derde wijzigt de organisatiestructuur, als er informatietechnologie geïntroduceerd wordt. Bij het bevolkingsregister is dat vooral te zien aan de mate van centraliteit die die afdeling tegenwoordig inneemt in een gemeentelijke organisatie. Tien jaar geleden leek het bevolkingsregister een ingeslapen afdeling waar niets te beleven viel. Maar omdat deze afdeling nu de basisregistratie van alle burgers beheert, worden alle andere afdelingen gedwongen om samen te werken met het bevolkingsregister. Dit geldt niet alleen voor sociale diensten, maar evenzeer voor de afdeling onroerend zaak-belasting, (her)huisvesting, afdelingen met kadastrale gegevens, leerplichtafdelingen, enzovoorts, enzovoorts.

Het interessante van deze structuurwijziging is dat er geen hiërarchische relatie bestaat tussen de verschillende partijen. Het zijn de dwarsverbanden die sterker worden. De coördinatie tussen al deze afdelingen vindt niet meer plaats via de vertrouwde weg van de hiërarchie, maar zij wordt als het ware ingebakken in de informatie-infrastructuur die binnen (en tussen) de organisaties wordt aangelegd. Vandaar dat er vaak gesproken wordt over het 'plat-ter' worden van organisaties, als gevolg van informatietechnologie.

Voor gemeenten is deze structuurverandering belangrijk omdat zij het einde kan betekenen van de gehanteerde bestuursmodellen. Vooral het sector-model en zeker ook het concernmodel staan op dit moment onder druk in gemeenteland. De beide bestuursmodellen concentreren zich vooral op vertica-

le relaties, tussen bestuur en uitvoerende diensten. De gehanteerde modellen geven echter minder houvast wanneer er dwarsverbanden aangelegd moeten worden tussen de verschillende sectoren binnen gemeenteland. En juist daar liggen de recente ontwikkelingen: gemeenten willen 'wijkgericht' werken, waarbij ze allerlei diensten die vanuit verschillende onderdelen van het gemeenteapparaat geleverd worden, gebiedsgericht willen integreren. De hierboven beschreven nieuwe informatie-infrastructuur biedt gemeenten de mogelijkheid om wijkgericht te integreren, om er zo voor te zorgen dat er een goede dienstverlening ontstaat. De gemeente wil dan geen last hebben van de grenzen van de afzonderlijke diensten, en zal de tot nu toe gehanteerde bestuursmodellen als steeds knellender gaan ervaren.

Informatiebeleid

Ten vierde het informatiebeleid: gezien het toegenomen belang van informatie en informatievoorziening zien we dat organisaties apart beleid gaan maken, speciaal gericht op de informatie-voorziening. Informatie blijkt een 'resource' te zijn, een strategisch middel, dat net zoals geld, personeel en bevoegdheden systematisch ingezet dient te worden. De kern van dat beleid wordt gevormd door het uitgangspunt dat informatie nu eigendom van de organisatie is. Informatie is een bedrijfsmiddel, en de organisatie moet daar zeggenschap over hebben, niet het individu of de afdeling! Deze verandering is zeer wezenlijk. Waar we tien jaar geleden nog ambtenaren met een kaartenbak zagen werken, waarin ze alle gegevens van 'hun' cliënten bijhielden, zien we nu nog slechts terminals staan. Op die terminals voeren de ambtenaren gegevens in over de cliënten, en vanaf het moment dat die gegevens zijn ingevoerd, zijn die gegevens raadpleegbaar voor iedereen binnen de gemeente (en eventueel andere daartoe geautoriseerde gebruikers). De gegevens van de burgerlijke stand blijven nu niet langer meer binnen de eigen afdeling. Via het netwerk stromen deze gegevens naar publieke (lokale, provinciale en nationale) organisaties, maar ook naar allerlei semi-publieke organisaties.

Expertise

Als laatste zien we een nieuwe deskundige opstaan

in de organisatie: de informatiedeskundige. De informatiedeskundige beschikt over specifieke expertise die hem/haar een sterke machtspositie geeft. Werken met de computer vereist een grote mate van formalisatie en systematisering. Met de introductie van nieuwe informatietechnologie wordt deze formalisatie en systematisering dwingend opgelegd aan de gebruikersorganisaties. Eenmaal geïntroduceerde computersystemen bewaken de handelingen van elke medewerker tot een veel hoger niveau dan dat eerder mogelijk was. Nieuwe informatiesystemen die waar dan ook in de gemeente worden geïntroduceerd, impliceren een directe controle door de informatiedeskundigen. Zij sturen het informatiegebruik van degenen die werken met het geïntroduceerde informatiesysteem.

Samenvattend kunnen we dus stellen dat informatisering niet alleen de introductie van hardware, software, gegevensbanken en communicatietechnologie betreft. Informatisering omvat tevens het wijzigen van interne en externe informatie-relaties binnen en tussen organisaties, het aanpassen van de structuur van de organisaties, het introduceren van specifiek informatiebeleid en het introduceren van nieuwe experts binnen de organisatie.

Onderzoek naar informatisering

Wat is nu de betekenis van informatisering? Sinds de opkomst van informatietechnologie in de jaren vijftig is er onderzoek gedaan naar de maatschappelijke betekenis van deze nieuwe technologie. De eerste jaren van dat onderzoek werden gekenmerkt door groot 'optimisme'. Zo zouden we binnen dertig jaar computers hebben die het menselijke denkvermogen zouden overstijgen. Deze 'kunstmatige intelligentie'-stroming heeft ook na veertig jaar intensief en duurbetaald onderzoek haar pretenties niet waar kunnen maken. Daarbij moet worden aangetekend dat men op deelterreinen van de menselijke intelligentie recentelijk een flink eind weet te komen. Zo boekt men met toepassingen op het terrein van 'neurale netwerken' intrigerende resultaten. In een recent artikel in *NRC Handelsblad* werd getoond hoe men middels neurale netwerken uitstrijkjes onderzocht op de aanwezigheid van kwaadaardig weefsel. Met die toepassing werd een veel beter re-

sultaat geboekt dan met behulp van laboranten. Neurale netwerken zijn vooral goed in patroonherkenning, hetgeen een onderdeel van de menselijke intelligentie vormt. Ook op andere terreinen (bij voorbeeld met schaken) komt men een aardig eind, maar computertoepassingen die het gehele terrein van de menselijke intelligentie omvatten, laten nog wel even op zich wachten.

Naast de specifieke informatica-instituten waar fundamenteel onderzoek naar de technische, wiskundige en natuurkundige aspecten van informatica wordt verricht, vinden we bij de meeste universitaire disciplines informatiekundige onderzoeksthema's terug. Zo kunnen we juridische informaticavakken vinden bij juridische faculteiten en beschikken de medische informatica-faculteiten over medische informatica. Ook bij taal- en letterenfaculteiten vinden we onderzoek naar informatica, evenals bij economische en bedrijfskundige faculteiten. Ook sociale faculteiten beschikken van oudsher over een vakgebied 'sociaal-wetenschappelijke informatica'. Politicologen en bestuurskundigen daarentegen besteden niet of nauwelijks aandacht aan informatisering. Het Rotterdams-Tilburgse onderzoeksprogramma 'Informatisering in het Openbaar Bestuur' vormt daarop een uitzondering.

Dit onderzoeksprogramma onderzoekt sinds 1986 de betekenis van informatisering voor het openbaar bestuur. Samen met een onderzoeksgroep uit Kassel (Gesamthochschule) en een onderzoeksgroep uit Irvine (University of California) vormt zij de kern van het onderzoek naar informatisering in het openbaar bestuur.

De onderzoeksgroep uit Kassel verricht voornamelijk 'Begleitforschung': zij helpt praktijkbeoefenaren met de introductie van nieuwe technologie. De onderzoeksgroep uit Irvine, die evenals de groep uit Kassel ongeveer 25 jaar actief is, is vooral bekend van grootschalig onderzoek naar informatietechnologie in het lokale bestuur. Van deze groep is de 'automation of bias'-these afkomstig. Keer op keer stelden de onderzoekers vast dat de sterkste partij, binnen een organisatie of binnen een beleidsterrein, de introductie van nieuwe informatietechnologie aangrijpt om haar toch al sterke positie nog verder te versterken. Informatietechnologie blijkt geen neutraal instrument. Integendeel, zij bevordert bepaalde be-

langen, ten koste van andere belangen. Vandaar dat van 'automation of bias' wordt gesproken, hoewel ook wel wordt gesproken van de 'reinforcement politics' (Danziger e.a. 1983, Kraemer e.a. 1989).

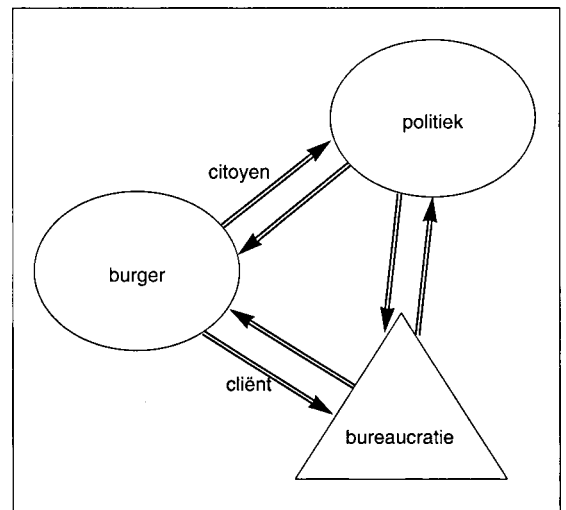
Informatisering in het Nederlandse openbaar bestuur

Voor wat betreft het Nederlandse Openbaar Bestuur is vooral het werk van de Rotterdams-Tilburgse groep van belang, omdat daar reeds 10 jaar lang systematisch over de volle breedte van het vraagstuk onderzoek wordt gedaan. Verder zijn er in Nederland geen grote, zelfstandige onderzoeksprogramma's op dit terrein. Wel zijn er afzonderlijke onderzoekers die belangrijke bijdragen leveren (o.a. Brussaard, Svensson, Nieuwenhuizen, Schrama, Kuitenbrouwer, Herweijer, De Mulder, Wolters). In een recente publikatie is een uitgebreid overzicht gemaakt van het Nederlands onderzoek op dit terrein (Zuurmond e.a., 1994).

Om de uitkomsten van de vele onderzoeken die op dit terrein zijn verricht inzichtelijk te maken, is het verstandig met een eenvoudig conceptueel model te werken. Een basis voor dit model kan liggen in de idee van de trias politica. Vooral het uitgangspunt dat niet zozeer een bepaalde hoeveelheid macht interessant is, maar dat eerder de *machtsverhoudingen* belangrijk zijn, kan aangegrepen worden om tot een eenvoudig conceptueel model te komen. Het gaat dan vooral om 'checks and balances' en om wederzijdse machtsverhoudingen tussen verschillende groepen (en de institutionele rollen die zij spelen). Deze machtsverhoudingen kunnen onder invloed van informatisering wijzigen. Het gaat daarbij in hoofdzaak om drie partijen: de burger, politiek-bestuurlijke organen en de uitvoerende apparaten. Daarvan is de burger (theoretisch in ieder geval) de machtigste: Deze burger-als-citoyen treedt in overleg en debat, deels via maatschappelijke organisaties, met de politiek-bestuurlijke organen. Gaandeweg het debat ontstaat consensus en kunnen – door de politiek – besluiten genomen worden. De politiek geeft vervolgens de bureaucratie opdrachten, welke de bureaucratie uitvoert. De burger neemt, maar nu als cliënt, de door de bureaucratie ontwikkelde diensten af, waarmee de cirkel rond is. Deze redenering is weergegeven in figuur 1.

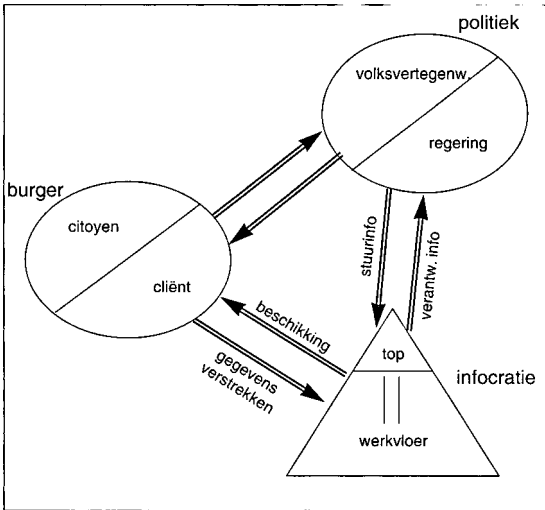
Dit eenvoudige beeld behoeft enige nuancering. Het model is eigenlijk te simpel. 'De politiek' en 'de bureaucratie' bestaan niet. Wat betreft de politiek is het zinvol om een onderscheid te maken tussen volksvertegenwoordigers (raadsleden, kamerleden e.d.) en bestuurders (ministers, wethouders e.d.). In principe vindt het communicatieve debat plaats tussen volksvertegenwoordigers en de burger als citizen. Mocht het vrij ongestructureerde debat tot een besluit leiden, dan wordt de uitvoering opgedragen aan de bestuurders. De bestuurders instrueren de bureaucratie, middels stuurinformatie. Deze bureaucratie levert verantwoordingsinformatie terug.

Ook de bureaucratie moet in twee onderdelen uiteengelegd worden: een ambtelijke 'top' en de 'werkvloer'. De ambtelijke top werkt de politieke stuurinformatie tot in detail uit en geeft de werkvloer concrete opdrachten. Zij ontwerpen en implementeren



Figuur 1

gestructureerde informatiesystemen (afhandelings-systemen en expertsystemen) op, die de gedetailleerde regelgeving weerspiegelen. Burgers (nu in hun rol als cliënt) kunnen dan diensten afnemen van deze bureaucratie, op voorwaarde dat de burgers een nog immer groeiende hoeveelheid gegevens aanleveren, op basis waarvan de informatieverwerkende systemen bepalen of er wel of niet recht is op de gewenste voorziening. De burger krijgt de uitkomst van dit informatieverwerkingsproces middels een beschikking te horen. Deze redenering volgens kun-



Figuur 2

nen we een tweede plaatje tekenen (zie figuur 2).

In een gedecentraliseerde eenheidsstaat zoals we deze in Nederland kennen is het plaatje in feite nog ingewikkelder omdat we niet alleen op nationaal niveau met een (democratisch gekozen) stelsel van volksvertegenwoordigers werken. Ook op provinciaal en lokaal niveau kennen we een dergelijk stelsel, naast de zogenaamde functionele besturen. Deze laatste hebben één specifieke taak, zoals bij voorbeeld de waterschappen een taak hebben op het gebied van het waterbeheer, waar ook democratisch gekozen bestuurders de verantwoordelijkheid opgedragen hebben gekregen.

Omdat er dus meerdere volksvertegenwoordigingen (en hun dagelijkse besturen) zijn, is er in ons staatsbestel sprake van interbestuurlijke verhoudingen, zoals deze bij voorbeeld behandeld zijn in het proefschrift van Zeef (1994). De reden dat deze niet apart in het plaatje zijn opgenomen, is gelegen in het feit dat – wanneer er bij beleidsprocessen sprake is van het betrekken van meerdere bestuurslagen – de laagste laag meestal in termen van medebewind wordt betrokken. De lagere overheid is dan eigenlijk het uitvoerend apparaat van de hogere overheid en heeft op dat terrein betrekkelijk weinig zelfstandige beleidsruimte. Al moet daaraan toegevoegd worden dat dat de laatste jaren iets verandert.

Met het hierboven geschetste model kunnen we de

verschillende verhoudingen in het openbaar bestuur langs lopen, en ons telkens de vraag stellen welke effecten informatisering heeft op deze verhoudingen.

De burger als citoyen

In de relatie tussen de burger als citoyen en het bestuur, wordt informatisering tot nu toe voornamelijk ingezet ter 'vervolmaking' van het bestuur. Men concentreert zich op het verbeteren van de interne werking van het bestuur en gebruikt de informatietechnologie niet om de relatie met de burger te verbeteren (dit zouden we 'vermaatschappelijking' kunnen noemen). De burger wordt dus op afstand gehouden.

De politicoloog Paul Depla heeft op dit terrein recentelijk promotieonderzoek verricht. Volgens Depla hebben politieke partijen nauwelijks een visie op informatietechnologie ontwikkeld. Voor zover dit is gebeurd, denken zij vooral in maatschappelijke termen over informatisering: de betekenis van informatisering voor bij voorbeeld het productieproces en het recht.

Aan de hand van vier kenmerkende eigenschappen van informatie en communicatietechnologie (ICT) illustreert Depla het belang van informatisering voor de (lokale) democratie. Met informatisering kunnen namelijk (a) steeds grotere hoeveelheden informatie, steeds sneller verwerkt worden (b). Informatie kan nu decentraal aangeboden (c) en interactief gebruikt worden (d). Een breed literatuuronderzoek naar gebruik van informatietechnologie in democratische processen toont aan dat informatisering zeker wordt gebruikt. Zo blijken intermediaire organisaties tussen burger en bestuur aan belang in te boeten en kunnen politici zonder grote partijorganisaties electorale successen boeken door intensief van informatietechnologie gebruik te maken. Technische barrières inzake vormen van directe democratie zijn weggenomen (Depla 1994, 213). In principe kunnen elke dag 'instant-referenda' georganiseerd worden. De technologie heeft een emancipatoire potentie: de verhouding tussen burger en politiek en tussen burger en ambtelijk apparaat kan worden verbeterd.

Vanuit deze potenties heeft Depla een groot aantal Nederlandse initiatieven van bestuurlijke vernieuwing geanalyseerd. Technologie speelt maar in de helft van de gevallen een rol van betekenis. Boven-

dien wordt vrij eenzijdig gebruik gemaakt van de eigenschappen van ICT. Zij wordt vooral ingezet om grote hoeveelheden informatie snel te verzamelen, te verwerken en te bewerken (punten a en b). De communicatieve eigenschappen (c en d) van de technologie worden niet gebruikt (Depla 1994, 293).

Depla moet constateren dat informatisering een verrijking betekent van het instrumentarium van het politiek-bestuurlijk apparaat, waarin vooral het beheersingsperspectief centraal staat. De relatie tussen de burger als citoyen en de volksvertegenwoordiging wordt niet verbeterd en alle energie wordt geïnvesteerd in de relatie tussen bestuur en bureaucratie.

Depla maakt echter wel de kanttekening dat er verschillende generaties van technologieën zijn en dat de meest recente ontwikkeling wellicht meer kansen biedt voor het vermaatschappelijkingsperspectief. Vooral netwerktechnologieën, met als meest aansprekende vorm Internet, zouden de communicatieve eigenschappen van informatisering kunnen aanwenden om vormen van een maatschappelijke democratie, met meer politieke participatie en nieuwe vormen van sturing te stimuleren. Omdat het gaat om een zeer recente innovatie, kan nog geen empirisch materiaal aangedragen worden om deze visie te staven. Depla constateert dan ook dat het theoretisch kan, maar dat het nog niet gebeurt. Depla heeft dus nog hoop.

Politiek-bestuurlijke informatisering

Wat vindt er nu aan veranderingen binnen de politiek-bestuurlijke arena plaats als gevolg van informatisering? In hoeverre bedienen volksvertegenwoordigers of bestuurders zich van informatietechnologie en treden daar veranderingen in op?

In de relatie tussen de volksvertegenwoordiging en de regering wordt nog nauwelijks gebruik gemaakt van informatie- noch van communicatie-technologie. Tussen regering en parlement is er op dit punt weinig veranderd, of het zou het intrigerende monitortje bij het spreekgestoelte van de regeringsbank moeten zijn. Dit ingenieuze beeldscherm is verbonden met de ambtenarenloge, waar ambtenaren (met een pen) handgeschreven boodschappen kunnen 'schrijven' op een 'scherm'. Op de monitor van de minister verschijnt dan exact dezelfde tekst die de ambtenaar vanuit de loge schrijft. Deze tech-

nologie vervangt de bodes die vroeger als 'go-tweens' tussen ministersploeg en ambtenarenloge heen en weer liepen. Nu wordt de minister nog minder zichtbaar ingefluisterd, via deze fraaie monitor!

Ook in de verhouding tussen regering en bureaucratie is tot nu toe weinig veranderd waar het de overbrenging van de stuur-informatie betreft. In termen van terugrapportage (de verantwoordingsinformatie) zijn echter wel veranderingen aangebracht (zie ook proefschrift Zeef). De databases waarover de bureaucratie beschikt zijn zoveel groter geworden dat de bureaucratie nu veel meer én meer gedetailleerde verantwoordingsinformatie kan verstrekken aan de regering. Deze sterkere detaillering leidt er overigens weer vaak toe dat de regering meer gedetailleerde stuurinformatie richting bureaucratie verzendt.

Op zich zou dat kunnen duiden op een sturing door de politiek (die weer in direct contact staat met de burger als citoyen), maar nadere analyse leert dat dit tot op grote hoogte schijn is. De politiek heeft immers niet zelf toegang tot de door de bureaucratie gehanteerde databases. De door de bureaucratie aangeleverde informatie komt er in essentie dan ook vaak op neer dat er nieuwe, aanvullende regels nodig zijn, en dat de bevoegdheden van de bureaucratie uitgebreid dienen te worden!

Nadere bestudering van die databases laat zien dat er al een voor-ingenomen standpunt 'vastgebakken' zit in de verzamelde informatie (Meyer 1994). Op de keper beschouwd is er hooguit sprake van een 'schijn van objectiviteit'. Maar het quasi-objectieve karakter van 'harde cijfers' bevoordeelt computerinformatie ten opzichte van andere informatie (bij voorbeeld informatie aangedragen door burgers of actiegroepen in een publiek debat).

Informatisering in het uitvoerend apparaat

De volgende stap is het analyseren van de verhoudingen binnen het ambtelijk apparaat. Wat is daar gebeurd als gevolg van informatisering? Allereerst kan geconstateerd worden dat ook hier met informatisering het beheersmatige perspectief sterker is geworden, ten koste van het beleidsmatige perspectief. Financiële, beheersmatige vraagstukken hebben prioriteit gekregen bij de keuzen in het informatiebeleid. Daarmee wordt een waarden- en normenpatroon dominant dat modelmatigheid, precisie en

kwantificering hoog in het vaandel voert. Naast 'beleidsmacht' ontstaat beheersmacht. Tevens betekent dit dat in het DG inhoudelijk engagement een minder prominente plaats krijgt en dat de normativiteit van verstandig en zuinig beheer wordt opgewaarderd. Dit proces versterkt de 'mythe van de rationele beheersing' (Frissen 1989).

Nu bedrijfsvoering een steeds dominanter perspectief wordt ten koste van inhoudelijk betrokken beleidsvormingsprocessen, wordt ideologie en politieke irrationaliteit een bescheidener rol toebedeeld. Overheidsorganisaties worden in veel van hun activiteiten mechanischer, vooral op uitvoeringsniveau. Eenmaal geconstrueerde beslissingsprogrammatuur verdraagt geen interventies meer, behalve tegen hoge kosten. Van daaruit is er een drang tot disciplineren van de beleidsontwikkeling en uiteindelijk ook de politiek. Informatisering verdraagt zich immers, naar eigen dynamiek, niet met de onberekenbaarheid en een overmaat aan kwalitatieve factoren (Frissen 1989, 244).

Op de werkvloer is de laatste vijftien jaar zeer veel veranderd. Het aantal informatiesystemen dat hier in gebruik is en de hoeveelheid gegevens die daarin opgeslagen ligt, tarten elk bevattingsvermogen. Zo schijnt de Nederlandse belastingdienst de grootste, online raadpleegbare belastingplichtigen data-base te hebben in Europa (in termen van aantallen entiteiten x records). De reorganisatie van functionele naar klantgerichte structuur heeft het de belastingdienst mogelijk gemaakt een integraal, zeer gedetailleerd beeld van elke cliënt te creëren.

Niet alleen de belastingdienst heeft enorm veel gegevens. In de in voorbereiding zijnde structuurschets sociale werknemersverzekering wordt een opsomming gegeven van formulierenstromen. Jaarlijks worden 60 miljoen formulieren uitgewisseld, alleen op het terrein van werknemersverzekeringen (nog maar een klein deel van de sociale sector als geheel). Per formulier zullen minimaal 10 gegevens (naam, adres en woonplaats, inkomsten, bewoningssituatie, etc.) maar wellicht eerder 20 gegevens vermeld staan. Dan is er alleen in die deelsector al sprake van een miljard gegevens die systematisch uitgewisseld worden.

Overheidsorganisaties zijn buitengewoon informatie-intensieve organisaties, waar informatietechnologie

reeds vele jaren met succes gebruikt wordt om de almaar moeilijker wordende operaties nog te kunnen beheersen.

Op zich zou de intensivering van de informatieverwerking geen probleem zijn, ware het niet dat de communicatiefunctie daarmee naar de achtergrond verdwijnt. Zowel Scheepers (1991) als Zuurmond (1994) hebben in hun onderzoek geconstateerd dat professionele, organisch gestructureerde bureaucratieën worden omgebouwd tot mechanisch gestructureerde organisaties. Zuurmond spreekt zelfs van infocratieën, waarin vooral de beleidsvrijheid voor de individuele ambtenaar is verdwenen.

Daarmee wordt de cliënt-ambtenaarrelatie van elke wezenlijke interactie ontdaan: de communicatie tussen ambtenaar en burger is verdwenen, en er is slechts sprake van informatieverwerking. De burger wordt gesommeerd een hoeveelheid gegevens te verstrekken, en de ambtenaar informeert de burger wat daarvan de consequenties zijn: interactie en communicatie worden gereduceerd, ook al wordt informatieverstrekking sterker. Maar informeren is nog geen communiceren.

Organische structuren, beter sturen?

Zuurmond constateert op dit punt een heel paradoxaal verschijnsel. De overheidsorganisaties (sociale diensten) worden platter, organischer: veel bureaucratische elementen (zoals uitgebreide hiërarchie, hoge formalisatie, hoge standaardisatie e.d.) worden teruggedrongen of afgeschaft. Maar deze organische organisaties worden beter beheerst. Uit zijn analyse komt naar voren dat die bureaucratische structuren in het leven waren geroepen om tot een hoge mate van controle te komen: structuren zijn instrumenten die de leiding inzet om de uitvoering te beheersen.

Sinds Crozier weten we echter al dat er een grens is aan de mate waarin we met hiërarchische middelen uitvoeringsorganisaties onder controle kunnen krijgen. Als we deze grens bereikt hebben en desondanks nog meer bureaucratische beheersmiddelen inzetten, bereiken we juist het tegenovergestelde: de vicieuze cirkel van de bureaucratie treedt in werking.

Deze vicieuze cirkel deed zich ook voor bij de door Zuurmond onderzochte organisaties. Nu deze organisaties met de nieuwe informatiesystemen in

staat waren met andere middelen tot het gewenste controleniveau te komen, konden ze de bureaucratische structuren terugdringen of afschaffen. Omdat in deze nieuwe situatie de controle wordt bereikt middels strategische inzet van informatietechnologie, spreekt Zuurmond van een infocratie als een nieuw organisatietype.

Machtsconcentratie in de infocratie

Deze infocratie (met name de ambtelijke top daarbinnen) blijkt steeds machtiger te worden, ten koste van de politieke-bestuurlijke organen en ten koste van de burger. De belangrijkste reden hiervoor ligt in de enorme omvang van de investeringen die gedaan worden in informatietechnologie binnen het ambtelijk apparaat. Daarmee vergroten deze diensten hun kennis. Dit betreft zowel de 'Dienstkennis': kennis van gebeurtenissen en feiten die zich hebben afgespeeld binnen en rondom de dienst. Daarnaast betreft dit de vakkennis: gespecialiseerde kennis die middels opleiding en ervaring op het vakgebied wordt opgedaan.

De vakkennis en de dienstkennis die in het ambtelijk apparaat liggen opgeslagen in de informatiesystemen, worden afgesloten voor de buitenwereld. Vakkennis en dienstkennis zijn belangrijke machtsbronnen! Noch de burger heeft toegang tot deze kennis en informatie, noch de volksvertegenwoordiging. Deze situatie heeft de positie van de bureaucratie en (deels de regering) slechts versterkt ten koste van de volksvertegenwoordiging en burger.

Vanuit deze constatering kunnen we dan ook heel anders aankijken tegen de trotse ministeries die zeggen te zijn aangesloten op Internet. Als je gaat kijken wat er aangesloten is, dan gaat het met name om brochures, beleidsnota's die zijn vastgesteld, etc. Eigenlijk is niet het ministerie aangesloten, maar veel eerder de afdeling voorlichting en boekverkoop van het ministerie (de bidoc-functie wordt wellicht ook aangesloten). Daar ligt toch niet de echte macht? Die ligt toch veel meer bij de ambtelijke top, de politieke bestuurders en de gigantische databases?

En waar er al geëxperimenteerd wordt met wettelijke communicatie, zoals in het BiZa-debat en het debat over de wet openbaarheid, blijft het op politiek ambtelijk topniveau buitengewoon stil: De ministeries mogen worden aangesloten, maar de eerste

minister moet zich nog aanmelden in een dergelijk debat. Als je toegang hebt tot het ministerie, heb je nog geen ingang bij de machtige partijen.

Conclusie

Op het terrein van de machtsverhoudingen tussen de belangrijkste partijen in ons politiek systeem (burger, bestuur en ambtelijk apparaat) zijn vele onderzoeken verricht. Daarbij wordt de invloed van informatisering op de machtsbalansen onderzocht. In veel van die onderzoeken wordt expliciet onderzocht of er sprake is van 'emancipatoire' werking van informatietechnologie of juist van 'discipline-rende' werking van informatietechnologie. Herhaaldelijk wordt vastgesteld dat de informatietechnologie weliswaar beide perspectieven kan ondersteunen, maar dat binnen het openbaar bestuur vooral het beheersingsperspectief gediend wordt door de informatietechnologie.

We moeten derhalve constateren dat informatisering de technocratiseringstendenties binnen het openbaar bestuur versterkt. Allerhande delicate machtsbalansen lijken verstoord te raken, waarbij elke keer de partij met het technocratische perspectief lijkt te winnen.

Bestuurskundige concepten verliezen hun betekenis. Als deze ontwikkelingen doorgaan is er straks geen ruimte meer voor een street-level bureaucraat. Deze begripsvolle ambtenaar die een bruggebouwer is tussen overheidsapparaat en de burger als cliënt is verdwenen. Daarvoor in de plaats staat een infocraat, die gestuurd door de achter hem/haar zoemende computersystemen gedwongen wordt een technocratische logica te volgen.

Dan is ook de bureaucratische competentie van de burger irrelevant geworden. Het ideaal van een open en interactief gesprek tussen overheid en burger is verdwenen. De burger kan zijn eigen verhaal niet meer kwijt, maar wordt gedwongen zich te presenteren in de hokjes die in de computersystemen zijn voorgeprogrammeerd.

Ambtelijke subculturen lijken ook te verdwijnen, omdat de cultuur van de (financieel-economische) beheersing dermate dominant is geworden dat andere perspectieven (bij voorbeeld zorgverlening of rechtszekerheid) niet meer aan bod kunnen komen.

De ambtelijke top wordt machtiger ten opzichte

van de uitvoering, ook als deze uitvoering verzelfstandigd is. Achter de retoriek van nieuwe bestuursvisies blijken dan ook oude sturingspraktijken schuil te gaan (Bekkers 1994). En het decentrale karakter van onze 'gedecentraliseerde eenheidsstaat' staat onder druk (Zeef 1994).

Het moge duidelijk zijn dat er sprake is van een fundamentele wijziging in de inrichting en werking van het openbaar bestuur. Politieke en juridische rationaliteiten staan onder druk, ten gunste van een technisch-wetenschappelijke rationaliteit. Machten lijken geconcentreerd te worden in de toppen van de infocratie.

Maar, namens wie handelen deze infocratische machten? Welke motieven zijn dan dominant? Het blijken voornamelijk financieel-economische motieven te zijn. Frissen constateert dat het financieel-beheersperspectief dominant wordt, Zeef constateert dat vooral beleidsefficiency en snelheid overwegingen zijn om tot verdere vormen van informatisering over te gaan. En ook het proefschrift van Bekkers constateert dat financiële motieven dominant zijn. In de studie van Zuurmond zien we dat het openbreken van het informatiemonopolie vooral gericht is op het bestrijden van fraude en oneigenlijk gebruik van uitkeringen. Ook hier weer financiële motieven.

Hoe is dit financiële beheersingsperspectief zo dominant kunnen worden? Wellicht dat de globaliseringstendentie die reeds jaren de financiële reikwijdte van de overheid onder druk heeft gezet, de verklaring kan bieden. De rationalisering van het openbaar bestuur zou zeer wel geïnitieerd kunnen zijn om aan de saneringswensen van het internationaal georiënteerde economische beleid van de 'B.V. Nederland' tegemoet te kunnen komen.

Hiermee komt een nieuwe vraag naar voren: die van de rol en functie van het openbaar bestuur. Deze vraag reikt buiten de grenzen van de bestuurskunde. Politicologie, sociologie, economie en ook de juridische wetenschappen zullen hierbij een wezenlijke

rol moeten spelen. Dit betekent enerzijds dat deze vakgebieden meer en systematischer aandacht moeten besteden aan de betekenis van informatisering voor onze democratische instituties, en anderzijds dat er meer samengewerkt moet worden tussen de verschillende disciplines binnen de sociale wetenschappen. Bovendien zullen bedrijfskunde, economie, politicologie, bestuurskunde, sociologie en andere vakgebieden informatisering niet langer afzonderlijk kunnen bestuderen.

Daarnaast is een indringend maatschappelijk debat gewenst over de richting die informatisering moet aannemen. Doen we dat niet, dan lopen we de kans dat we Webers ijzeren kooi van de bureaucratische samenleving verruild blijken te hebben voor een 'virtuele vesting', waarbij we ons nog sterker dan voorheen hebben geïsoleerd van onze omgeving.

Literatuur

- Bekkers, V.J.J.M., 1993, *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*, Delft.
- Donk, W.B.H.J. van de, P.W. Tops, 1992, 'Informatisering en democratie: Orwell of Athene?', in: P.H.A. Frissen, A.W. Koers, en I.Th.M. Snellen, *Orwell of Athene? Democratie en informatiesamenleving*, Den Haag.
- Depla, P., 1994, *Technologie en de vernieuwing van de lokale democratie*, Den Haag.
- Frissen, P.H.A., 1989, *Bureaucratische cultuur en informatisering*, Tilburg.
- Kraemer, K.L., J.L. King, D.E. Dunkle, J.P. Lane, 1989, *Managing information systems: Change and control in organizational computing*, London, San Francisco.
- Meyer, O.M.T., 1994, 'Informatisering en politieke agenda-vorming'. In: A. Zuurmond, J. Huigen, P.H.A. Frissen, I.Th.M. Snellen, P.W. Tops (red.), *Informatisering in het Openbaar bestuur*, Den Haag.
- Scheepers, A.W.A., 1990, *Informatisering en de bureaucratische competentie van de burger*, Tilburg.
- Zeef, P.H.H., 1994, *Tussen toezien en toezicht*, Den Haag.
- Zuurmond, A., 1994, *De infocratie: Een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltype in het informatietijdperk*, Den Haag.
- Zuurmond, A., J. Huigen, P.H.A. Frissen, I.Th.M. Snellen en P.W. Tops, 1994, *Informatisering in het Openbaar Bestuur*, Den Haag.