

1. Wetenschappelijke achtergrond

Naast de uitvoering van overheidsbeleid is beleidsvorming een belangrijke activiteit van het openbaar bestuur (De Leeuw, 1988). Voor het realiseren van deze activiteiten zijn de verschillende overheidsorganisaties sterk van elkaar afhankelijk. In de bestuurskundige literatuur wordt dan ook gesproken van een netwerkarakter wanneer men het openbaar bestuur wil karakteriseren (van Delden, 1987).

Dit netwerkarakter vormt een markant verschil tussen overheid en het bedrijfsleven. Bij de totstandkoming, de "productie", van de output van het openbaar bestuur, is het namelijk moeilijk de kwaliteit van het overheidsproduct te beschrijven in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid.

Bij de profit sector is het daarentegen gebruikelijk en veelal ook mogelijk het eigen functioneren aan dit soort eisen te toetsen. Het probleem bij de overheid is nu juist, dat deze uni-dimensionele eisen bijna onmogelijk zijn te formuleren, laat staan te gebruiken voor een efficiencytoets. Het is door het netwerkarakter van het openbaar bestuur moeilijk eenduidig vast te stellen, welke overheidsorganisatie verantwoordelijk is voor welk part van het beleid. Het beleidsproces strekt zich immers uit over meerdere bestuurslagen. De politiek bepaalt de beleidskaders en de ambtelijke professionals ontwikkelen gezamenlijk met een veelheid van belangenorganisaties het overheidsbeleid (Frissen & Ligthart, 1988).

Maar ook bij de uitvoering van beleid stoten we op het netwerkarakter van het openbaar bestuur. Veel overheidsbeleid wordt zelfs uitgevoerd door niet-overheidsorganisaties, het particulier initiatief.

Er zijn verschillende aspecten te onderkennen aan de invloedsverhoudingen tussen overheidsorganisaties. Zo zijn de drie bestuurslagen (gemeente, provincie en Rijk) nevenschikt via het stelsel van "checks, balances and countervailing powers" (Bekke, 1984; Rosenthal, 1988). Elke bestuurslaag heeft zijn eigen taken, bevoegdheden en machtsdomein van de wetgever toegewezen gekregen.

Gelet echter op de financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen, zien we in werkelijkheid toch een bijna absolute macht voor de centrale overheid—(Rosenthal e.a., 1982). En ook als de weg van de regelgeving wordt gevolgd, zien we dat veel centraal vastgesteld overheidsbeleid "in medebewind" wordt uitgevoerd door de gemeenten (Hoogerwerf, 1982). Er lijkt dus in werkelijkheid sprake te zijn van een zekere financiële hiërarchie en niet van een nevenschikking van de bestuurslagen: de departementen beslissen en de gemeenten voeren uit (Hoogerwerf, 1982).

De mogelijkheden voor overheidsorganisaties om autonoom beleid te voeren worden ook sterk ingeperkt door de bestuursrechterlijke *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*. Deze pogen de burger te beschermen tegen al te voortvarend optreden van het openbaar bestuur.

Kortom het overheidsbeleid moet aan heel wat eisen voldoen wil het juridisch & organisatorisch goed in elkaar steken. Eisen van een totaal andere -en naar onze indruk veel zwaardere- aard dan die het privaatrecht en de productmarkt oriëntaties stellen aan de producten van het bedrijfsleven.

Maar nu de overheidsautomatisering. We constateren dat er in feite twee verschillende animators zijn van overheidsautomatisering.

Aan de ene kant zien we het ambtelijk apparaat, dat van de wat simpelere toepassingen van de informatietechnologie gebruik wil en kan maken. We denken hierbij aan tekstverwerking, postregistratie en databaseapplicaties. In feite hebben we het dan over de zogenaamde werkplekautomatisering; een type automatisering dat uiteindelijk uit zou moeten groeien tot een volledig geautomatiseerd "kantoor".

Aan de andere kant zien we een veel grootschaliger en ambitieuzere aanpak van automatisering. Deze aanpak wordt vooral gestuurd door de politieke besluitvormers. In dit soort projecten staat juist het netwerkarakter van het openbaar bestuur op de voorgrond. Men tracht een interactieve communicatie aan te brengen die de drie bestuurslagen met elkaar zou moeten verbinden. In feite spreken we dan over een "interbestuurlijk netwerk". Meerdere overheidsorganisaties zijn hierbij dus betrokken. Daarmee stuiten we ook op de invloedsverhoudingen tussen deze organisaties.

Het succes van de eerste automatiseringsvorm lijkt minder onder druk te staan dan bij de tweede vorm. Bij de werkplekautomatisering zullen de spanningsverhoudingen vooral liggen tussen enerzijds de ambtenaren en de doelen van de eigen organisatie. Bij de interbestuurlijke automatisering komt hier nog de spanningsverhouding tussen de verschillende overheidsorganisaties bij. Informatiebehoeften van soms geheel andere aard moeten gerealiseerd worden binnen een automatiseringsproject. Verschillende organisaties moeten ook samenwerken in n project. De complexiteit en dynamiek van dit soort projecten is van tevoren nauwelijks te overzien, laat staan te budgetteren.

2. Doelstelling

Het onderzoek beoogt inzicht te verschaffen in de manier waarop automatiseringsprojecten bij de overheid georganiseerd dient te worden, opdat deze maximaal bijdraagt aan het functioneren van het openbaar bestuur. Ook poogt deze onderzoeking instrumenten te genereren, die succes en falen van automatiseringsprojecten meetbaar zouden kunnen maken.

Dit alles zal aan de hand van een evaluatie van afgesloten automatiseringsprojecten worden gedaan. Maar ook nog lopende projecten zullen voor het voetlicht komen. Hierbij zal ruim gebruik worden gemaakt van kennis en inzichten van de informatiekunde, de bestuurskunde en de organisatiesociologie.

Een afgeleide doelstelling van onderhavig onderzoek vormt de integratie van verschillende onderzoeksculturen en -designs binnen de vakgroep Beleids- en Bestuurswetenschappen. Tevens zal aansluiting worden gezocht met het onderzoeksprogramma van de sectie Informatica van de K.U.N. (groep Koster, van de Weerd).

3. De probleemstelling

Er zijn twee trends in de toepassing van de informatietechnologie waar te nemen. De eerste is dat het aantal toepassingsmogelijkheden gestaag toeneemt. Een tweede ontwikkeling die wij signaleren is dat de overheid de verworvenheden van de informatietechnologie ook meer toepast.

Beide trends leiden op hun beurt tot een aantal automatiseringsproblemen. Want net als bij het bedrijfsleven mislukken bij het openbaar bestuur nogal eens automatiseringsprojecten. Wellicht is het enige verschil dat de mislukkingen bij de overheid meer in publiciteit komen. De overheid moet zich publiekelijk verantwoorden voor haar gedragingen. Het gaat immers om de algemene middelen.

Maar met het toenemen van het aantal toepassingsmogelijkheden, wordt ook de invoering ervan steeds maar ingewikkelder. Deze ontwikkelingen resulteren in een steeds groter wordende behoefte bij de overheid de automatisering te plannen en beheersbaar te maken en een lange termijn visie op automatisering te genereren. Deze lange termijn visie moet het "trial and error" karakter van de overheidsautomatisering wegnemen. Veel te veel leidt deze methode van vallen en opstaan tot gigantische budgetoverschrijdingen dan wel gefrustreerde informatievragers (staatssecretaris Koning, 1987). Hiermee is het maatschappelijk belang van het onderhavige voorstel aangegeven.

Er wordt door de wetenschap nog weinig voorzien in de hierboven geschetste informatievraag van de overheid. In het voorgestelde onderzoek wordt geprobeerd hieraan een bijdrage te leveren door de volgende deelvragen te beantwoorden:

- 1) Welke foutbronnen zijn er te ontdekken in de automatiseringsprojecten bij de overheid? Welke lering is hieruit te trekken?
- 2) Met welke organisatorische coördinatiemechanismen en parameters dienen de automatiseringsprojecten rekening te houden? Wat bepaalt succes en falen voor alle betrokkenen?
- 3) Welke ingrediënten dient een handelingsgericht model te bevatten om een leidraad te zijn voor de automatiseringsprojecten van de overheid?

Mintzberg stelt dat er specifieke coördinatiemechanismen zijn, die essentieel zijn voor de besturing van organisaties (Mintzberg, 1977). Zo ziet Mintzberg standaardisatie van vaardigheden, bedrijfsprocessen en output naast wederzijdse aanpassing en directe supervisie als coördinatiemechanismen die het management kan hanteren. Ook maakt hij onderscheid in verschillende organisatievormen, configuraties. Elke configuratie kent in Mintzberg's theorie een dominant coördinatiemechanisme. In de alledaagse werkelijkheid doen zich meestal mengvormen van deze configuratie voor. En daarmee van de coördinatiemechanismen. De belangrijkste configuraties, die we bij de overheid zien, zijn de professionele bureaucratie, de machinebureaucratie en de adhocratie (Frissen & Ligthart, 1988).

Het onderhavige onderzoek is erop gericht om na te gaan hoe het management met de beloften van de informatietechnologie omgaat. En in welke mate automatisering een rol zou kunnen spelen bij de in het openbaar bestuur vigerende coördinatiemechanismen. Hiermee is de wetenschappelijke relevantie van het voor u liggende onderzoeksvoorstel geschetst. Dit alles leidt tot twee onderzoekbare elkaar enigszins uitsluitende hypothesen:

De coördinatiemechanismen die het openbaar bestuur hanteert bepalen de manier waarop het openbaar bestuur automatisering aanpakt. De coördinatiemechanismen die het management hanteert worden niet wezenlijk veranderd. Automatisering vormt slechts een aanvulling. Het netwerk tussen overheidsorganisaties wijzigt zich niet;

Zie hiervoor: Henry Mintzberg, *Structuring of organizations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, U.S.A., 1979, blz. 5-7.

qua inhoud en vorm van de communicatiekanalen;

Bij het openbaar bestuur hebben automatiseringsprojecten een grote en bepalende invloed op de gehanteerde coördinatiemechanismen. Automatisering verandert de gehanteerde coördinatiemechanismen wezenlijk. Bovendien worden onder invloed van automatisering de contacten en communicatie tussen de organisaties, die samen de publieke sector vormen, ingrijpend gewijzigd;

4. Onderzoeksmethodiek

Om het inzicht te vergroten in het voorgaande terrein is het nodig kennis te vergaren op de volgende gebieden:

1. de manier waarop beleidsprocessen zich in het algemeen voltrekken bij het openbaar bestuur. Meer specifiek geldt dit voor het informatiebeleid, dat bij de overheid wordt gevoerd;
2. de mogelijkheden die de huidige informatietechnologie biedt te verbetering van de bedrijfsvoering bij het openbaar bestuur;
3. de informatiebehoeften die bij het openbaar te onderkennen zijn;
4. de verwachtingen die impliciet en expliciet bij overheidsorganisaties worden geformuleerd ten aanzien van de mogelijkheden van toepassing van de informatietechnologie in de eigen organisatie;
5. een inventarisatie van het beleidsonderzoek dat reeds werd gedaan bij zowel de overheid als de (non)profit sector;
6. het slagen en falen van automatiseringsprojecten bij het openbaar bestuur. Instrumenten en modelontwikkeling;
7. het verrichten van onderzoek bij nog lopende automatiseringsprojecten bij de overheid.

Maar ook zal aandacht worden besteed aan de invloedsverhoudingen tussen overheidsorganisaties. De zogenaamde paragonvermentele organisaties komen ook aan bod. Het verloop van de beleidscyclus blijft echter in deze fase het belangrijkste object van onderzoek. Deze zevende kennisbron mag beschouwd worden als optioneel.

Daarbij zal gebruik worden gemaakt van de volgende onderzoeksmethodes:

	Kennisgebied	Onderzoeksmethode
1	Beleidsprocessen	Beleidsanalyse, literatuur- en documentenstudie, evaluatie-onderzoek en participerende observatie
2	Mogelijkheden informatietechnologie	Literatuurstudie
3	Informatiebehoeften	Survey/interviews en literatuurstudie
4	Verwachtingen t.a.v. de informatietechnologie	Survey/interviews en literatuurstudie
5	Beleidsonderzoek naar automatisering	Literatuurstudie en interviews
6	Slagen en falen	Casestudies en evaluatie onderzoek
7	Lopende automatiseringsprojecten	Action research, beleidsonderzoek

5. Relatie met onderzoeksprogramma's

Dit onderzoek sluit uitstekende aan bij lopend onderzoek van de vakgroep Bestuurs- en Beleidswetenschappen. Ten eerste sluit het aan bij het onderzoek van dr. Huijgen en dr. Vennix op het terrein van *Methoden van Organisatie onderzoek*.

Ten tweede sluit het onderzoek aan bij de bestuurskundige onderzoekingen naar *de interne structuur en werkwijze van het openbaar bestuur* (prof.dr. Korsten; beleid en ambtelijk gedrag) en *de relaties tussen overheid en haar omgeving* (prof.dr. Bekke; Management van de publieke sector).

Ten derde sluit het onderhavige voorstel aan bij het profit-sector onderzoek: *interne structuur en werkwijze* (drs. Doorewaard, drs. Dijkstra, drs. Martens en drs. Riesewijk; Systeemontwikkeling en beslissingsruimte). Dit laatste onderzoekszwaartepunt richt zich tevens op de omvang van de benutting van de beslissingsruimte voor en door de bij automatisering betrokken partijen.

6. Relatie met onderzoek elders

Aan de Katholieke Universiteit te Tilburg houdt de Sectie Bestuurskunde en Informatierecht (prof.mr.dr. Snellen, drs. Frissen en drs. van de Donk) zich bezig met onderzoek gegroepeerd rondom het thema *Informatisering van het openbaar bestuur*. In dit onderzoeksprogramma vindt eerste, tweede en derde geldstroom onderzoek plaats met betrekking tot de effecten van informatisering op het openbaar bestuur.

7. Voorbereidend wetenschappelijk werk (pilotstudies)

Momenteel schrijft een van de twee indieners van dit voorstel, Ijpelaar, zijn doctoraalscriptie. Onderwerp hiervan is het slagen en falen van het VNG/BiZa automatiseringsproject *Gemeentelijke Basis Administratie*. Deze scriptie moet als een voorstudie voor de promotie worden gezien. Verder zou het recente rapport van Regtering en Riesewijk (ITS onderzoek in opdracht van het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) als een aanzet aangemerkt kunnen worden. Het in dit rapport ontwikkelde model -dat als voorlopige werktitel BOAB meegekregen heeft- zou aangemerkt kunnen worden als een begin van de ontwikkeling van instrumenten om de automatiseringsproblematiek zichtbaar te maken en daarmee enigszins te gaan beheersen.

8. Verwachte uitkomsten en resultaten

Centrale uitkomst van het voorgestelde onderzoek zou het opsporen van de factoren die van invloed zijn op het slagen en falen van automatiseringsprojecten bij het openbaar bestuur zijn. Maar ook het ontwikkelen van instrumenten om deze factoren zichtbaar te maken is een verwacht resultaat.

Verder is het bij dit onderzoek de bedoeling te komen tot een vastlegging van de optimale condities waaronder automatisering bij het openbaar bestuur vorm kan krijgen. Daarmee zou de grondslag gelegd kunnen worden om tot een gefaseerd model te komen voor ontwikkeling en implementatie van automatisering bij het openbaar bestuur.

Zie hiervoor o.a. prof.mr.dr. I.Th.M. Snellen, Informatisering van het openbaar bestuur in: *Beleidswetenschap* 2(1988)1, blz. 18-32.

9. Werkplan in de tijd en taakverdeling

1988-1989 materiaal verzamelen van:

- informatiebehoeften
- verwachte effecten van automatisering voor bedrijfsvoering (met name van het management van overheidsorganisaties)
- werkelijk geconstateerde effecten van automatisering
- voorbereiden van de survey en de interviews
- volgen van onderwijs
- publiceren van artikel(en)

1989-1990

- ordenen van het materiaal:
- survey en interviews uitwerken
- rapportage
- publiceren
- volgen van onderwijs

1990-1992

- opstellen van een ontwikkelings- en implementatiemodel voor automatisering aan de hand van concrete case studies bij het openbaar bestuur
- eventueel action research cq. beleidsondersteunend onderzoek;

Geraadpleegde literatuur

Prof.dr. A.J.G.M. Bekke, De geautomatiseerde bestuurder in: prof.mr. E.M.H. Hirsch Ballin (red.), *Trias Automatica*, Kluwer Deventer 1985, blz. 13-21;

J. Bemelmans, *Bestuurlijke informatiesystemen en automatisering*, H.E. Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen, 1984;

Henk Bos, *Over Kantoorautomatisering*, *Bestuur*, jaargang 3, nr. 9, oktober 1984, blz. 28-31;

G. Craenen, *Strategische informatiebehoefte peilen*, *Informatie* 29(1987)4. blz 328-332;

P. van Delden, *Automatiseren bij de overheid*, in: *Intermediair*, 23^e jaargang, nr. 10, 6 maart 1987, blz. 35;

Paul Frissen & Walter Ligthart, *Henry Mintzberg en de veranderende overheidsorganisatie*, in: *Bestuur*, nr.2, februari 1988;

Prof.dr. Herschberg, *Automatisering Studiefinanciering moest wel mislukken*, in: *K.U.Nieuws*, februari 1988, blz. 10;

prof.dr. A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, Samsom, Alphen ^a/_d Rijn, 1982;

B. Hopstaken en A. Kranendonk, *Informatieplanning: puzzelen met beleid en plan*, Leiden/Antwerpen, 1988,

Prof.dr. Ph. A. Idenburg, *Informatie overlast (rede)*, VUGA, Den Haag, 1985, blz. 1-21;

dr. W.J.M. Kickert & prof.mr.dr. I.Th.M. Snellen, *De paraaf in de ambtelijke cultuur*, in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 4, 1986, blz. 257-271.

Staatssecretaris Koning, *Overheid kent niet uitsluitend falende automatiseringsprocessen*, in: *Staatscourant*, nr. 231, 30-11-1987, blz. 6.

prof.dr.ir. A.C.J. de Leeuw, *Het besturingsvermogen van de overheid*, in: *Bestuur*, nr. 3, maart 1988, blz 72-75;

W. Lemstra (hoofdredactie), *Handboek overheidsmanagement*, Samsom/H.D. Tjeenk Willink, Alphen ^a/_d Rijn, 1988;

Drs. J.W.M. van Leuven, *Mefis-systeem was bij invoering nog niet helemaal af*, in: *Staatscourant* nr. 231, 30-11-1987, blz. 6-11;

Henry Mintzberg, *Structuring of organizations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, U.S.A., 1977;

drs. H. Regtering & drs. B. Riesewijk, *ICON onderzoek Nederland*, Nijmegen, november 1987, 48 blz.

B.J.R. Riesewijk, *De computerservice sector, rapport ITS/BBW*, Nijmegen, januari 1987, 37 blz.

prof. U. Rosenthal, Bureaupolitiek en bureaupolitisme: om het behoud van een competitief overheidsbestel, Samsom/R.U.L., Alphen a/d Rijn, 1988;

U. Rosenthal, M.P.C.M. van Schendelen, A.B. Ringeling, Openbaar Bestuur, Organisatie Beleid en Politieke Omgeving, H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 3^e herziene druk, 1982;

M. Staring, On line of off line. doctoraalscriptie vakgroep Beleids- en Bestuurswetenschappen, K.U.N., Nijmegen, 1988;

J.A.M. Theeuwes RA, Informatiebeleid: een onmiskenbaar element in een strategisch plan, Informatie, jrg. 29, 1987, nr. 5, blz. 447-453;

mr. H.D. Tjeenk Willink, Jaarbericht 1985 van de Regeringscommissaris voor de Reorganisatie van de Rijksdienst, Staatsuitgeverij, 's Gravenhage, 1985;

mr. H.D. Tjeenk Willink, Taak en positie BiZa, in: Bestuur, nr. 4, 1988, blz. 99;

Henk Tolsma, Kan de overheid niet automatiseren?, in: Intermediair, 23^e jaargang, nr. 51, 18 december 1987, blz. 3-15;

N. Tutt, IT Manager behoort in de organisatietop, Computable, 15-4-1988, blz. 11;

S. Vaas & F. Prakke, De introductie van automatisering in de praktijk Deel 1, Eindverslag TNO, december 1987, Apeldoorn/Leiden;

Alfred Zebregs, BiZa automatiseerde zonder enig informatieplan -niemand wist wat daarin moest staan- , Binnenlands Bestuur Management, nr. 2, 22 april 1988, blz. 38-41;