

Schoemakerstraat 97
Postbus 6030
2600 JA Delft

www.tno.nl

T +31 (0)15 269 69 00
F +31 (0)15 269 54 60
stb@stb.tno.nl

TNO-rapport

STB-02-16

**Ontgrenzing en Beleidsvorming
De implicaties van ICT voor het werk van
ambtenaren**

Datum 1 mei 2002

Auteur(s) Valerie Frissen (redactie)
TNO STB:
Marije Froger (stagiaire)
Desiree Hoving
Arnout Ponsioen
Mildo van Staden

m.m.v.
TNO Arbeid:
Joost Clarenbeek
Steven Dhondt
Karolus Kraan
Tobias Kwakkelstein
Guurtje van Sloten
Noortje Wiezer

Exemplaarnummer
Oplage
Aantal pagina's 137
Aantal bijlagen 4
Opdrachtgever
Projectnaam
Projectnummer

Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, foto-kopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor onderzoekopdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen de partijen gesloten overeenkomst.

Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belang-hebbenden is toegestaan.

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	5
1.1	ACHTERGRONDEN	5
1.2	PROBLEEMSTELLING	6
2	DE ONTGRENSENDE OVERHEID: EEN ANALYTISCHE VERKENNING	9
2.1	INLEIDING	9
2.2	DE CONTEXT VOOR ONTGRENZING: SOCIO-TECHNOLOGISCHE TRENDS	9
2.3	DE ONTGRENSENDE OVERHEID EN HET PROCES VAN BELEIDSVORMING	11
2.4	DE TOEKOMST VAN DE ARBEID	16
2.5	DE NIEUWE AMBTENAAR	18
2.6	SYNTHESE: EEN CONCEPTUEEL KADER	29
3	ONDERZOEKSOPZET	33
3.1	SELECTIE VAN CASES	33
3.2	KORTE TOELICHTING BIJ DE GEKOZEN CASES	34
3.3	ONDERZOEKSOPZET	38
3.4	ANALYSE EN PRESENTATIE VAN DE RESULTATEN	39
4	DE DIGITALE BEGRENZING VAN DE ‘DOUANE-NEUS’	41
4.1	DE DOUANE ALS ORGANISATIE	41
4.2	DE ROL VAN ICT BIJ DE DOUANE	42
4.3	IMPLICATIES VOOR HET WERK VAN AMBTENAREN	45
4.4	CONCLUSIES: ICT EN ONTGRENZING BIJ DE DOUANE	48
5	DE AID: ‘WE REDDEN ONS WEL’	51
5.1	INLEIDING: DE AID ALS ORGANISATIE	51
5.2	DE ROL VAN ICT BIJ DE AID	52
5.3	IMPLICATIES VOOR HET WERK VAN AMBTENAREN	54
5.4	CONCLUSIES: ICT EN ONTGRENZING BIJ DE AID	60
6	WWW.ROGERVANBOXTEL.NL: OPSCHUDDING IN HET AMBTELIJKE APPARAAT?	63
6.1	DE ORGANISATIE VAN WWW.ROGERVANBOXTEL.NL	63
6.2	IMPLICATIES VOOR VERANTWOORDING EN VERANTWOORDELIJKHEID	65
6.3	IMPLICATIES VOOR WERKDruk	67
6.4	IMPLICATIES VOOR VAARDIGHEDEN	67
6.5	IMPLICATIES VOOR WERKPROCESSEN (IN DE TOEKOMST): COMMUNICATIE IN HET ‘HART VAN HET BELEID’	68
6.6	CONCLUSIE: IMPLICATIES VOOR ONTGRENZING	69
7	DE VIRTUELE PROJECTTEAMS VAN VENW: DE MOEIZAME LANCERING VAN EEN NIEUWE WERKOMGEVING	71
7.1	INLEIDING: VIRTUELE PROJECTTEAMS ALS ORGANISATIE	71
7.2	DE ROL VAN ICT BIJ HET VIRTUELE PROJECTTEAM	72
7.3	IMPLICATIES VOOR HET WERK	75
7.4	CONCLUSIES: ICT EN ONTGRENZING BIJ HET VPT	78
8	HET CIC-PROGRAMMA: SAMENWERKEN MET ICT- COMPETENTIES	81
8.1	INLEIDING: ORGANISATORISCHE CONTEXT VAN HET BELEIDSPROGRAMMA CIC	81

8.2	ROL VAN ICT IN HET CIC-PROJECT	83
8.3	IMPLICATIES VOOR HET WERK VAN AMBTENAREN	86
8.4	CONCLUSIE: ICT EN ONTGRENZING BIJ CIC	90
9	OVERHEIDSLOKET 2000: DE AMBTENAAR ALS SPIN IN HET WEB	93
9.1	INLEIDING: OL 2000 ALS ORGANISATIE	93
9.2	DE ROL VAN ICT IN OL 2000	94
9.3	DE IMPLICATIES VAN ICT VOOR AMBTENAREN	96
9.4	CONCLUSIE: ICT EN ONTGRENZING BIJ OL 2000	100
10	SAMENVATTING CASES	101
11	CONCLUSIES EN STRATEGISCHE IMPLICATIES	105
11.1	CONCLUSIES ANALYTISCHE VERKENNING	105
11.2	CONCLUSIES EMPIRISCHE VERKENNING	107
11.3	STRATEGISCHE IMPLICATIES VAN ONTGRENZING BIJ DE OVERHEID	115
12	LITERATUUR	121
13	BIJLAGEN	125

1 Inleiding

“Als we het over ontgrenzing hebben, ontstaat er een “kip-ei discussie” over de rol van ICT in dit proces. Is ontgrenzing nu een gevolg van het feit dat we in een bepaalde tijd leven waarin mensen meer netwerken, waar het leven onzekerder is en vluchtiger? (..) Eigenlijk zijn de gevolgen van deze maatschappij of van ICT in het algemeen ook eenvoudig te relativeren, mensen houden toch aan bepaalde wetmatigheden en gewoontes vast. Dat is een begrenzing van het begrip ontgrenzing!”
(Een van de geïnterviewde ambtenaren in deze studie)

Uitgangspunt voor dit onderzoek is de gedachte dat als gevolg van een proces van ‘ontgrenzing’, de manier waarop medewerkers in een organisatie vorm geven aan hun interne en externe werkverbanden en aan hun werkprocessen sterk zal veranderen. Dit proces is onder meer door ICT-ontwikkelingen in gang gezet. In deze studie onderzoeken we dit proces van ontgrenzing binnen de overheidsorganisatie. Op welke manier die veranderingen gestalte krijgen en wat daarvan de implicaties zijn voor de overheidsorganisatie, voor de mensen binnen die organisatie en voor het primaire proces van die organisatie - beleidsvorming - is in empirische zin nog onduidelijk, zeker wanneer het gaat om de meer alledaagse implicaties van deze veranderingen op de ‘werkvloer’. Met andere woorden: het perspectief van de ‘mens in de organisatie’ is tot nu toe tamelijk onderbelicht gebleven in onderzoek naar de implicaties van ICT-ontwikkelingen voor de overheid en verdient zeker nadere verkenning en visie-ontwikkeling. Doel van het hier gepresenteerde onderzoek is om input te leveren voor een debat over ontgrenzing en beleidsvorming op strategisch niveau, meer concreet in het Directeurennetwerk Strategische Kennisontwikkeling van het Ministerie van BZK.

1.1 Achtergronden

Het begrip ontgrenzing kan in eerste instantie ruim worden opgevat. Het duidt op het vervagen en zelfs verdwijnen van grenzen, maar ook op het verleggen en opnieuw vaststellen van grenzen (Bekkers, 1998). In meer overkoepelende zin duidt het op het verschijnsel dat mensen door de beschikbaarheid van moderne communicatiemiddelen steeds beter in staat zijn om de begrenzingen van tijd en ruimte te overstijgen.

Op het meso-niveau van arbeidsorganisaties kan ontgrenzing duiden op het verplaten van organisaties, waardoor grenzen die kenmerkend waren voor traditionele hiërarchische organisaties - zoals de overheid - steeds meer vervagen of zelfs verdwijnen. Die verplating speelt zowel buiten de organisatie (er ontstaat een andere relatie tussen overheid en samenleving), tussen verschillende departementen, als binnen de organisatie (de plaats van de ambtenaar in het beleidsproces verandert). Binnen de organisatie ontstaan andere relaties tussen werkenden die gestalte krijgen in andere opvattingen over leiderschap, over het delen van kennis en over het organiseren van verantwoordelijkheden (in kleinere taakgerichte eenheden bijvoorbeeld). Op het micro-niveau zien we onder meer een grensvervaging tussen werk, privé-leven en andere domeinen van het dagelijks leven. Op de werkvloer zelf kan ontgrenzing leiden tot het afbrokkelen van de sociale cohesie en de betrokkenheid bij de organisatie, of tot het ontstaan van werknetwerken die niet of nauwelijks verbonden meer zijn met de fysieke werkplek (Frissen, 1999), maar ook tot informalisering en democratisering van de

werkverhoudingen. En tenslotte zien we meer op een metaniveau de grenzen tussen een ‘online’ en ‘offline’ werkelijkheid vervagen, of tussen de fysieke en de virtuele wereld. Voor de overheid betekent dit bijvoorbeeld dat beleidsprocessen een steeds virtueel karakter krijgen, maar ook dat het virtuele domein zelf steeds vaker onderwerp van beleid wordt. Zeker deze laatste vorm van ontgrenzing die zowel op macro- meso- als microniveau zijn sporen nalaat, roept allerlei prikkelende vragen op over de toekomst van de overheidsorganisatie en de ambtenaren die daar werken.

Tot nu toe is de vraag hoe veranderingen vanuit *het perspectief van degenen die werken bij de overheid* worden ervaren en op welke manier zij zelf aan die veranderingen vormgeven, nog nauwelijks aan de orde gekomen. In onderzoek naar ICT-geleide veranderingen binnen overheidsorganisaties overheerst doorgaans een meer institutionele, organisatiegecentreerde benadering. De centrale focus van dit project is dan ook die van de ‘mens in de organisatie’. Het project richt zich met name op de vraag of ontgrenzing en digitalisering van het beleidsproces leidt tot de opkomst van een ‘nieuwe ambtenaar’.

1.2 Probleemstelling

De volgende vragen liggen aan dit onderzoek ten grondslag:

Centrale vraag:

Wat betekent ontgrenzing vanuit het perspectief van de medewerkers binnen een overheidsorganisatie (voortaan aan te duiden als ‘ambtenaren’)? Die vraag kan worden uitgewerkt in de volgende deelvragen:

Deelvragen:

Wat zijn vanuit verschillende wetenschappelijke perspectieven op ontgrenzing de verwachte implicaties voor ambtenaren in de toekomst? (zowel op het niveau van de individuele ambtenaar, als op het niveau van de werkverbanden en werk- c.q. beleidsprocessen waar hij deel van uitmaakt).

Wat zijn in dit verband de meest relevante dimensies van ontgrenzing, die nader getoetst zouden kunnen worden? Hoe kan dat worden vertaald in een conceptueel kader dat als basis kan dienen voor het empirische onderzoek?

Wat weten we over de manier waarop ambtenaren zelf veranderingen in de organisatie als gevolg van ontgrenzing ervaren en de gevolgen die dat heeft voor hun werkprocessen?

Op welke manier zou de overheid daarmee rekening moeten houden? Hoe verhoudt zich dit tot de manier waarop de overheidsorganisatie er nu uitziet en haar werk organiseert? Met andere woorden wat is hiervan de strategische relevantie voor de overheid?

Het project ‘Ontgrenzing en beleidsvorming’ valt uiteen in drie delen; een analytische verkenning, een empirische verkenning en een strategische verkenning. In hoofdstuk 2 gaan we in op de resultaten van de analytische verkenning, die als doel had een antwoord te geven op de deelvragen 1 en 2. Dit hoofdstuk is gebaseerd op literatuurstudie en op een synthese van een vijftal essays die in het kader van dit project vanuit verschillende disciplines aan het onderwerp zijn gewijd en die zijn gepubliceerd op de website van het Directeurenoverleg¹. Op basis van die essays heeft in mei 2001

¹ Het betreft hier de volgende essays:

een conferentie van het Directeurenoverleg plaatsgevonden waar een aantal strategische issues die uit de analytische verkenning naar voren kwamen, bediscussieerd zijn.

Deelvraag 3 wordt beantwoord op basis van de resultaten van de empirische verkenning. Voor dit project zijn zes casestudies uitgevoerd binnen verschillende onderdelen van de rijksoverheid. Het ging hier om kwalitatieve casestudies die zijn aangevuld met gegevens op basis van een survey die onder de medewerkers van die verschillende rijksoverheidsorganisaties is uitgezet. De aanpak van dit empirische onderzoek wordt toegelicht in hoofdstuk 3 van dit rapport. De resultaten van de casestudies worden gepresenteerd in hoofdstuk 4 tot en met 9.

Om deelvraag 4, die meer op de strategische implicaties van ontgrenzing bij de overheid is gericht, te beantwoorden zijn de resultaten van dat empirische onderzoek besproken met de stuurgroep van het project, bestaande uit een selectie van deelnemers aan het Directeurenoverleg (zie Bijlage 1). Onder meer op basis van die discussie is het slothoofdstuk geschreven, waarin conclusies en aanbevelingen aan de orde komen.

Dhondt, S. & Kraan, K. (2001): *Ontgrenzing en werk bij de overheid*. Essay TNO Arbeid i.h.k.v. Ontgrenzing en Beleidsvorming.

Frissen, V.A.J. (2001): *Ambtenaren zonder grenzen? De betekenis van ICT voor het dagelijkse werk van ambtenaren*. Essay TNO STB i.h.k.v. Ontgrenzing en Beleidsvorming.

Lips, A.M.B. en Frissen, P.H.A. (2001): *Nieuwe ICT, nieuwe ambtenaren?* Essay KU Brabant, Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering i.h.k.v. Ontgrenzing en Beleidsvorming.

Sloten, G. van, Dhondt, S. & Kraan, K. (2001) *De psychologische consequenties van ontgrensde overheidsorganisaties*. Essay TNO Arbeid i.h.k.v. Ontgrenzing en Beleidsvorming

Weggeman, M.C.D.P. (2001). *Cultuur, kennisproductiviteit en leiderschap in de rijksdienst*. Essay TU Eindhoven i.h.k.v. Ontgrenzing en Beleidsvorming

2 De ontgrensde overheid: een analytische verkenning

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de resultaten van een verkenning van literatuur over het thema ontgrenzing en beleidsvorming aan de orde vanuit een aantal verschillende wetenschappelijke invalshoeken. Dit hoofdstuk is voor een belangrijk deel gebaseerd op essays die door vertegenwoordigers van die disciplines zijn geschreven. Na een korte schets van een aantal trends die we als de context kunnen zien voor de veranderende positie van de overheid in de informatiesamenleving, gaan we eerst dieper in op de implicaties van ICT-ontwikkelingen voor de overheid als organisatie. Vervolgens bespreken we de literatuur over de ‘toekomst van de arbeid’ en tenslotte verkennen we de implicaties van ICT-ontwikkelingen op het microniveau, voor werknemers en in het bijzonder voor ambtenaren. Deze verkenning leidt tot een synthese in de vorm van een conceptueel kader dat richtinggevend is voor de empirische studies in dit project.

2.2 De context voor ontgrenzing: socio-technologische trends

De context voor grensveranderingen bij de overheid wordt gevormd door een aantal ontwikkelingen op *macro*-niveau, die we kunnen zien als socio-technologische trends: een samenspel van op elkaar inwerkende maatschappelijke en technologische veranderingsprocessen. Deze processen impliceren op de langere termijn een nieuwe positie van de overheid in de samenleving. De grensverplaatsingen die in dit project worden onderzocht zijn een indicatie voor een meeromvattende beweging, waarbij overheid en samenleving hun onderlinge relatie opnieuw vormgeven.

Kort samengevat gaat het hier om de volgende socio-technologische ontwikkelingen²:

- Horizontalisering
- Deterritorialisering
- Turbulentie
- Virtualisering
- Kwetsbaarheid/afhankelijkheid van technologie
- Transparantie

Horizontalisering

De toegankelijkheid van informatiemiddelen en daarmee van grote hoeveelheden informatie en kennis over de samenleving leiden tot een verschuiving in de traditionele meer verticaal georganiseerde machtsbalans in de samenleving. Die horizontalisering geldt voor alle informatie- en communicatierelaties en dus ook die tussen overheid en samenleving en die tussen verschillende niveau's van de overheid (centraal/decentraal). Die relaties kunnen steeds minder hiërarchisch worden vormgegeven. Implicaties daarvan zijn bijvoorbeeld een meer horizontale organisatie van het beleidsproces, meer participatie in het beleidsproces door externe partijen, nieuwe vormen van verantwoording en verantwoordelijkheid, het afbrokkelen van het verticale primaat van de politiek en de ministeriële verantwoordelijkheid c.q. de verplaatsing van de politiek

² We gaan hier slechts kort op in, omdat deze trends en hun betekenis voor de veranderende rol van de overheid en het openbaar bestuur inmiddels veelvuldig beschreven zijn. Deze korte beschrijving is ontleend aan een ander onderzoek i.o.v. het Ministerie van BZK, getiteld ‘ICT en de Democratische Rechtsstaat’ (uitgevoerd door Cap Gemini Ernst & Young en TNO-STB, februari 2002).

naar horizontale netwerken van actoren. Er is daardoor sprake van decentralisering van het beleidsproces, hetgeen ook een zekere fragmentatie van beleidsprocessen met zich mee kan brengen.

Deterritorialisering

De grenzen van het fysieke en sociale territorium waarin we ons bewegen, vervagen. Door het netwerkarakter van ICT gaan mensen en organisaties verbindingen met elkaar aan die de traditionele ordening van tijd en ruimte overschrijden, ondergraven en van nieuwe betekenissen voorzien. Daardoor neemt de betekenis van de natie/staat als politiek territoir af: er ontstaat een 'staat zonder land' (WRR, 1998). Kennis- en informatie-uitwisseling maar ook sociaal gedrag in die netwerken krijgen zowel een globaal als een lokaal karakter ('glocalisering') en de grenzen van het domein waarbinnen beleidsvorming geldig is, vervagen daardoor. Beleids- en besluitvorming vindt steeds meer op andere plekken plaats dan binnen het kader van de natie/staat (bijvoorbeeld in globale netwerken van bedrijven, in allerlei varianten van zelfregulering, en in maatschappelijke organisaties). Er is sprake van schaalvergroting en schaalverkleining van de politieke arena en de beleidsarena.

Turbulentie

Nieuwe technologische ontwikkelingen en in het kielzog daarvan maatschappelijke ontwikkelingen volgen elkaar steeds sneller op. Dit leidt tot een steeds grotere veranderlijkheid en dus onvoorspelbaarheid van menselijk gedrag en maatschappelijke processen: het is steeds moeilijker om dat vast te leggen in beleid en regelgeving. Dit vraagt om een meer open en dynamische benadering van het beleidsproces. Het traditionele proces van beleids- en besluitvorming ontbeert die dynamiek, is te log, te statisch en te langzaam. Dit heeft evidente implicaties voor de manier waarop het primaire proces in overheidsorganisaties georganiseerd zou moeten worden.

Dematerialisering/virtualisering

Het belang van informatie/kennis neemt toe ten koste van materiële producten. Processen, activiteiten en producten zijn steeds vaker volledig immaterieel. De virtuele werkelijkheid is een eigen werkelijkheid met eigen regels en normen, en de regels en normen van de fysieke wereld en het beleidsproces dat zich daarop richtte, zijn niet meer van toepassing op dat virtuele domein en vragen om 'innovatie en renovatie'. Voor de overheid en voor ambtenaren impliceert dit enerzijds dat het domein verandert (uitbreiding naar het virtuele domein) en anderzijds dat de werkprocessen veranderen (een steeds virtueel karakter krijgen)

Kwetsbaarheid/afhankelijkheid van technologie

ICT en kennis/informatie raken verweven met alle facetten van het persoonlijk en maatschappelijk leven en daarmee ook met de processen waarbij de overheid betrokken is. Dit heeft belangrijke implicaties voor het beleidsproces en voor de manier waarop ambtenaren hun dagelijkse werk organiseren en beleven.

Transparantie

Burgers en overheid worden door ICT steeds meer transparant, waardoor openheid maar ook surveillance- en controlemogelijkheden naar beide kanten toe versterkt kunnen worden. Dit betekent enerzijds dat burgers steeds makkelijker toegang kunnen hebben tot en inzicht kunnen krijgen in democratische besluitvorming en daarop ook meer invloed kunnen uitoefenen. Dit roept echter ook de vraag op waar de grenzen van die openheid dan (moeten) liggen en wat nog tot de 'intimiteit' van het beleidsproces

blijft behoren (zie ook Commissie Wallage, 2001). Anderzijds kan de overheid door opslag en koppeling van gegevens ook steeds meer en beter inzicht in en grip krijgen op wat zich bij die burgers afspeelt.

Deze complexe veranderingsprocessen hebben in theorie verregaande implicaties voor het mesoniveau (de overheid als organisatie) en het microniveau (de ambtenaar als werknemer van de overheid). Volgens de literatuur is er op de lange termijn zowel sprake van een nieuwe overheidsorganisatie als van een nieuw type ambtenaren. Of dat ook empirisch het geval is, is veel minder duidelijk omdat empirisch onderzoek op dit gebied nog schaars is. In deze studie staan de veranderingen op microniveau, het dagelijkse werk van ambtenaren, centraal. Maar om die enigszins in te kaderen hebben we eerst een beeld nodig van hoe de overheid als organisatie aan het veranderen is.

2.3 De ontgrensde overheid en het proces van beleidsvorming

Op het mesoniveau gaat het om veranderende relaties tussen en binnen overheidsorganisaties en daarmee gepaard gaande grensverhuivingen. In zijn boek over informatisering en grensveranderingen in het openbaar bestuur stelt Bekkers (1998) dat ICT en met name de opkomst van netwerktechnologie zorgen voor nieuwe patronen van gecoördineerde actie en nieuwe organisatiepatronen tussen overheidsorganisaties onderling, maar ook tussen publieke en private organisaties. Volgens Bekkers is hier zowel sprake van *grensvervaging* als van *grensverlegging*. Enerzijds wordt ICT door overheidsorganisaties gebruikt om het domein en daarmee de invloed van die organisaties uit te breiden. Dit gebeurt bijvoorbeeld door met behulp van geavanceerde informatiesystemen de grip op en de transparantie van dat domein te versterken, of om de relaties met andere actoren in dat veld te herontwerpen. Anderzijds is sprake van grensvervaging in die relaties. Door ICT-ontwikkelingen worden overheidsorganisaties steeds meer met vragen en informatie van buitenaf geconfronteerd die bovendien een steeds sneller antwoord vragen. Daarnaast maakt ICT het mogelijk om kennis met anderen te delen en anderen eenvoudig te betrekken in beleidsprocessen. De overheidsorganisatie wordt aldus gezien in toenemende mate een *netwerkorganisatie*, waarbij de relaties in die netwerken steeds meer door ICT gedragen en georganiseerd worden. Een vraag die dit oproept is of de overheid daarmee ook steeds meer een virtuele organisatie wordt, analoog aan wat ook voor het bedrijfsleven wordt geconstateerd.

Bekkers duidt deze tweeslachtige trend aan als ‘de januskop van de informatisering’. Informatie-uitwisseling behoort tot de kernelementen van het primaire proces van overheidsorganisaties en het spreekt vanzelf dat ICT daarmee nauw verweven is. Vooral uitvoeringsorganisaties kunnen, aldus Bekkers, steeds meer als ‘gegevensverwerkende fabrieken’ worden getypeerd. Het inzetten van ICT in het beleidsproces kan leiden tot grotere transparantie, tot meer controle, tot verfijning van het beheersingsapparaat, tot productiviteitsverbetering en rationalisering of juist tot herontwerp van processen, routines en procedures. Ook kan ICT een rol spelen bij wat Bekkers noemt ‘centralisatie in het kader van decentralisatie’ (p.67): hoewel bevoegdheden en verantwoordelijkheden steeds meer worden overgedragen, kan juist door ICT het toezicht op die processen versterkt en verfijnd worden. De centrale instantie wordt dan meer en meer een ‘virtuele vesting’.

Dit is echter maar één kant van de medaille. ICT kan ook worden ingezet om het communicatieve potentieel van een organisatie te versterken door optimaal gebruik te

maken van het netwerkarakter van de technologie, zeker wanneer die gekoppeld wordt aan een netwerkbenadering van het beleidsproces. In dat geval is ultimo sprake van een radicale decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden en van relatief autonome zelfsturende eenheden, die als interdependent worden gezien (teamwerk en samenwerking tussen wisselende actoren in een netwerk). Taken en functies worden steeds meer geïntegreerd. De omgeving wordt voortdurend in het proces betrokken. Kennisuitwisseling is uiteraard van fundamenteel belang om een dergelijke netwerkorganisatie goed te laten draaien. ICT speelt daarin een cruciale rol, zelfs zodanig dat op termijn van ‘virtuele organisaties’ gesproken kan worden. De trends van interactieve beleidsvorming of integratie van beleidsprocessen kunnen als een eerste stap in die richting worden gezien. In de praktijk is echter nog nauwelijks sprake van meer radicale veranderingen zoals een volledige decentralisatie van verantwoording en verantwoordelijkheid.

Uit de essays en de daaronder liggende literatuur (vergelijk Van de Donk, 2000; Frissen & Zouridis, 2001; Zuurmond et al., 1994; Zuurmond, 1994) komen deze twee uitersten van de ‘januskop’ overtuigend en bij herhaling, zij het in wisselende bewoordingen naar voren. Deze uitersten kunnen worden samengebracht in twee dominante beelden, die schematisch als volgt kunnen worden samengevat:

Tabel 1: Overheid en informatisering: twee beelden

INFOCRATIE	NETWERKOVERHEID
‘Mainframe-paradigma’ Versterking van de klassieke bureaucratie Rationalisering van het primaire proces (standaardisatie, transparantie, ‘Planning & Control’) M.n. in beleidsuitvoeringfase Overheid als databaas (‘meten is weten’)	‘Internet paradigma’ Ondernijning van de klassieke bureaucratie Andere organisatie van het primaire proces (coproductie, vraaggericht, ad hoc arrangementen) M.n. in beleidsontwikkelingfase Overheid als regisseur van communicatieprocessen (kennis delen!)

Bij ICT-ontwikkelingen in overheidsorganisaties gaat het niet alleen om het toenemende belang van netwerktechnologie (met name internet), maar ook om het inzetten van grote, relatief gesloten informatiesystemen. Beiden leiden tot ontgrenzing en grensvorming en zijn daarmee van invloed op de positie en het functioneren van ambtenaren in overheidsorganisaties. Daarbij zijn echter fundamentele verschillen in benadering en effecten te onderkennen, waardoor we – zoals Frissen en Lips (2001) dat aanduiden, van een ‘mainframe-’ en een ‘internetparadigma’ ten aanzien van ICT-ontwikkelingen zouden kunnen spreken. Deze twee paradigma’s leiden tot twee verschillende beelden van toekomstige overheidsorganisaties; de Infocratie en de Netwerkoverheid.

Het mainframe-paradigma verwijst naar het inzetten van grote, relatief complexe informatiesystemen in de bedrijfsvoering van overheidsorganisaties voor de opslag, uitwisseling en verwerking van gegevens. Het functioneren van organisaties kan hierdoor verder geperfectioneerd worden (denk aan de rationalisatie van besluitvormingsprocessen; procesautomatisering op basis van gestructureerde,

routinematige gegevensstromen; de inrichting en besturing van allerlei administratieve processen; de informatie-uitwisseling binnen gesloten netwerken en de koppeling van informatiesystemen en daarmee samenhangende dossiervorming). Die informatiesystemen kunnen door de overheid worden ingezet om de bureaucratie nieuwe impulsen te geven. Van de Donk spreekt hier van een

“zelfbewuste bureaucratie die zich juist door middel van ICT weer sterker als sturend kan manifesteren en die zich hier en daar ontwikkelt als een echte ‘databaas’..” (Van de Donk, 2000:354).

De Infocratie is in feite de klassieke hiërarchische overheidsbureaucratie in een voornamelijk met behulp van ICT sterk verbeterde versie. ICT biedt de overheid (nog) betere instrumenten voor de rationalisering van ‘bedrijfsprocessen’, voor standaardisatie, centralisatie, beheersing en controle. De verkokering en afstemmingsproblemen van de klassieke bureaucratie kunnen hiermee worden tegengegaan. De logge, inefficiënte mogol die de overheidsbureaucratie was, maakt plaats voor een strak georganiseerde en efficiënte moderne organisatie, die systematisch, rechtvaardig en klantgericht kan opereren. Als we uitgaan van de klassieke indeling van het beleidsproces (agendavorming/beleidsvoorbereiding, besluitvorming, uitvoering en evaluatie), zien we die sterke rol van ICT weliswaar vooral in de *uitvoerings*fase (in het verlengde van eerdere processen van automatisering), maar kunnen we toch ook constateren dat deze vormen van informatisering in *alle* aspecten van de beleidscyclus een dominante rol gaan spelen. ‘Meten is weten’, is in dit beeld het adagium.

De netwerkoverheid is vooral verbonden met de opkomst van het internet. Het internet is decentraal, open en toegankelijk voor allerlei partijen die in het kader van beleid een rol kunnen of willen spelen. Netwerktechnologie geeft een krachtige impuls aan het ontstaan, de dynamiek en het functioneren van sociale netwerken in de samenleving (Frissen et al., 2001; Frissen & Van Bockxmeer, 2001). Informatie kan makkelijk verspreid en gedeeld worden (‘many-to-many’) en kan moeilijk nog gemonopoliseerd worden door één partij. Traditionele aanbieders en intermediairen in zowel informatiestromen als beleidsprocessen kunnen gepasseerd worden en directe interacties tussen belanghebbenden worden steeds eenvoudiger. Alternatieve visies en uitwerkingen van beleid kunnen makkelijker over het voetlicht gebracht worden. Draagvlak voor beleid krijgt door de platformfunctie van het Internet een ander karakter dan in het traditionele beleidsproces, waar draagvlak in feite gebaseerd is op ministeriële verantwoordelijkheid en op het primaat van de politiek. In tegenstelling tot het mainframe-paradigma ondermijnt een internetparadigma in potentie de klassieke hiërarchische structuur van de overheid juist. In termen van ontgrenzing betekent dit bijvoorbeeld dat het territoriale karakter van beleid minder relevant wordt en dat beleid een meer decentraal karakter krijgt. De relevantie van beleidsissues wordt niet bepaald door een gezamenlijk territorium, maar door een gedeeld netwerk, en dat kan ook virtueel zijn. Verder is de rol van de overheid steeds minder inhoudelijk bepaald maar meer procesgericht. Dit betekent bijvoorbeeld dat de overheid met name bezig is met het ad hoc regisseren van verschillende partijen die in wisselende arrangementen een coproductie van beleid tot stand proberen te brengen (het voorbereiden en begeleiden van interactieve beleids- en besluitvorming, het tot stand brengen van publiek-private samenwerking, etcetera). Empirisch zijn voorbeelden van de netwerkoverheid waarschijnlijk vooral in de beleidsontwikkelingsfase waarneembaar (bv. in interactieve beleidsvorming). Waar voor de infocratie geldt dat informatie macht is, kunnen we

stellen dat voor de netwerkoverheid vooral communicatie macht is. Toegespitst op het beleidsproces kunnen in schematische vorm de volgende kenmerken van beide perspectieven verder worden uitgewerkt³:

Tabel 2: Implicaties van informatisering voor het beleidsproces van overheidsorganisaties

<i>Beelden van de overheid</i>		
<i>Fase in beleidsproces</i>	INFOCRATIE	NETWERKOVERHEID
Beleids-voorbereiding	Bepaalde externe communicatie Informatiesysteem levert informatie op maat Accent op informatie: Databeheer is cruciaal (content) Grotere transparantie van het proces door standaardisering	Veel meer externe communicatie en informatie in twee richtingen Agendavorming /mobilisatie burgers via internet Accent op communicatie (niet op content) Hogere belasting van de top Nieuwe intermediairen (bv. filteren van info door lagere ambtenaren) Andere mandaten
Beleidsuitvoering	Systeem neemt uitvoeringstaken over Versterking routinematige organisatie van het proces Inperking vrijheid van de uitvoeringsambtenaar Systeem ondersteunt (pro-actieve) dienstverlening aan burgers door een grotere transparantie van burgers Ambtenaar als interface Verdwijnen middle manager	Meer publiek-private samenwerkingsverbanden Integratie van dienstverlening Vraaggestuurde uitvoering: aansluiting frontoffice / backoffice is cruciaal Minder transparante verantwoordelijkheid voor burgers Directe, laagdrempelige 'tijdloze' communicatie heeft gevolgen voor werkdruk van uitvoeringsambtenaren Meer zelfredzaamheid burgers

³ Dit schema is ontleend aan de essays, en met name dat van Frissen & Lips.

De betekenis van de hier geschetste polaire beelden van de ‘nieuwe overheid’ is waarschijnlijk vooral heuristisch. In werkelijkheid zullen ICT-geleide veranderingsprocessen bij de overheid vooral mengvormen opleveren van beide typen. Frissen en Lips (2001) stellen bijvoorbeeld dat het gebruik van internet-achtige toepassingen in overheidsorganisaties nog maar in de kinderschoenen staat en het beeld van de netwerkoverheid vooralsnog dus meer een ontwikkelingsrichting aangeeft dan een empirisch waarneembare werkelijkheid. Bovendien is het aannemelijk dat beide ontwikkelingsrichtingen in de toekomst met elkaar vervlochten zullen raken, bijvoorbeeld omdat bestaande grootschalige informatiesystemen nu steeds meer ‘web-based’ worden ingericht. Ook zijn het ontwikkelingsrichtingen die juist in de praktijk van overheidsorganisaties niet noodzakelijkerwijs gescheiden, maar heel goed naast elkaar voor kunnen komen. Denk bijvoorbeeld aan overheidsorganisaties waar in de backoffice gebruik wordt gemaakt van grootschalige informatiesystemen voor het optimaliseren van werkprocessen, terwijl in de front-office internettechnologie wordt toegepast om de relatie met burgers en organisaties te onderhouden.

Een andere benadering van toekomstige ontwikkelingsrichtingen vinden we bij Bekkers, die drie ‘ontgrenzings’ scenario’s onderscheidt (Bekkers, 1998:77):

Kolonisatie van de omgeving:

Overheidsorganisaties gebruiken ICT om de relaties, contacten en transacties met andere groepen, organisaties en burgers in hun omgeving onder *controle* te brengen. Informatisering maakt het mogelijk om de grenzen van een organisatie verder op te rekken, waardoor meer *invloed* kan worden uitgeoefend op de gegevensverstrekking van andere organisaties en groepen en op de controle daarvan.

Penetratie van de organisatie:

Hier vindt een omgekeerde beweging plaats: groepen en organisaties buiten de overheidsorganisatie gebruiken ICT om die organisatie binnen te dringen. De grenzen van overheidsorganisaties vervagen en krimpen als gevolg daarvan. De door ICT toenemende informatie- en communicatiebehoeften en -mogelijkheden van actoren in de buitenwereld doorkruisen het beleidsproces op allerlei momenten, waardoor juist *verlies van controle* optreedt (bestaande procedures worden door nieuwe onzekerheden beïnvloed).

Integratie:

Overheidsorganisaties gaan minder naar binnen gekeerd werken, maar steeds meer samenwerken en stemmen daarbij hun informatievoorziening op elkaar af. Zij ontwikkelen een gemeenschappelijk informatiebeleid (procedurele integratie) om het delen van kennis en informatie over specifiek beleidsdomeinen te vergemakkelijken (inhoudelijke integratie). Dit leidt zowel tot grensverlegging als grensvervaging.

Als uitgangspunt voor het empirische deel van dit onderzoek zijn de scenario’s van Bekkers bruikbaar, omdat ze drie verschillende empirisch waarneembare richtingen aangeven waarin zich het proces van ontgrenzing bij de overheid kan voltrekken en een goed aanknopingspunt lijken te bieden om ook de effecten van ontgrenzing op het microniveau te onderzoeken. Deze scenario’s spelen dan ook een belangrijke rol bij de selectie van cases. Dit wordt in het volgende hoofdstuk verder toegelicht.

De beschouwing in dit hoofdstuk over implicaties van informatisering voor overheidsorganisaties en voor het beleidsproces maakt duidelijk dat informatisering juist voor de overheid nogal uiteenlopende veranderingen met zich mee kan brengen. Ook voor het dagelijkse werk van ambtenaren zal dat uiteenlopende implicaties hebben. Zo valt te verwachten dat met name bij het laatste scenario ook meer *ontgrensde werkvormen* passen (Dhondt & Kraan, 2001): als ICT wordt ingezet voor procedurele en inhoudelijke integratie van een beleidsproces (om kennis met elkaar te delen, bijvoorbeeld in de vorm van een Intranet-achtige toepassing), kan dat ook plaats- en tijdonafhankelijk werken met zich meebrengen. In termen van de *kwaliteit* van de arbeid is bijvoorbeeld denkbaar dat het inzetten van grote informatiesystemen op het niveau van uitvoering (duidend op een koloniatiescenario) leidt tot een afname van de individuele autonomie van de uitvoeringsambtenaar en daarmee tot kwaliteitsverlies. Anderzijds kan - bijvoorbeeld in het geval van een integratiescenario - een toename van de individuele autonomie van de ambtenaar ook leiden tot kwaliteitsverlies bijvoorbeeld doordat de werkdruk zal toenemen. Een toename van de individuele autonomie gaat vaak gepaard met meer sturing op eindresultaat en dus op deadlines, waardoor meer tijdsdruk en werkdruk kan ontstaan. In het geval van een penetratiescenario kan weer kwaliteitsverlies optreden, omdat sprake is van een voortdurende en onbeheersbare doorkruising van de vertrouwde werkprocessen en procedures om aan het beleidsproces vorm te geven. Daarnaast impliceert dit scenario waarschijnlijk een aanzienlijke toename van de informatie- en communicatiedruk.

In de volgende paragrafen gaan we dieper in op dergelijke implicaties op het microniveau. Het gaat dan met name om implicaties voor werkprocessen, werkrelaties, vaardigheden, etcetera. Alvorens we dit toespitsen op veranderingen in het werk van ambtenaren, passeren eerst een aantal inzichten uit discussies over de toekomst van de arbeid en de 'nieuwe werknemer' de revue.

2.4 De toekomst van de arbeid

In een recente bundel essays over de toekomst van de arbeid, uitgebracht door de Stichting Toekomstbeeld der Techniek (Weehuizen, 2000) komt vrij eenduidig tot uitdrukking dat arbeidsorganisaties, werkprocessen en werkrelaties de komende decennia radicaal van gezicht zullen veranderen in een richting die overeen komt met het in het vorige hoofdstuk beschreven beeld van de 'netwerkoverheid'. Waar in het vorige hoofdstuk met betrekking tot de overheid nog twee toekomstbeelden worden geschetst (infocratie en netwerkoverheid), lijkt de conclusie in dit debat dat bureaucratisch ingerichte arbeidsorganisaties hun langste tijd gehad hebben. In die zin zou de infocratie beter te begrijpen zijn als een eerste stadium van informatisering van de overheid, en is de overheid van de toekomst onherroepelijk een netwerkoverheid.

Volgens bijvoorbeeld van Till (2000) is de bureaucratiesering van werkprocessen - passend bij het 'oude' organisatiemodel van de verticale kokerhiërarchie - steeds minder noodzakelijk, omdat door ICT de verspreiding en uitwisseling van informatie steeds makkelijker en directer wordt. Door de opkomst van netwerktechnologie worden allerlei lagen in de bureaucratische organisatie feitelijk overbodig omdat bijvoorbeeld toezicht en administratieve taken door ICT kunnen worden overgenomen. In de netwerkeconomie spitsen bedrijven daarom hun activiteiten steeds meer toe op hun 'core competence'. Ze besteden werk dat niet tot die kern behoort uit ('outsourcing') en werken steeds meer in netwerken van partners met ieder hun eigen kernactiviteit. Organisaties worden daarbij zelf ook netwerken: ze worden projectorganisaties die

projecten laten uitvoeren door gelegenheidsteams samengesteld uit mensen van binnen en buiten de organisatie. Voor de organisatie van arbeid heeft dit volgens van Till een aantal consequenties. Bedrijven werken steeds meer als ‘*objectorganisaties*’ en werknemers worden ‘*werknomaden*’. Binnen de organisatie krijgen zowel de ‘little brothers’ als de ‘big brothers’ meer macht, omdat ze beide meer transparant worden. Sturing krijgt een ander, meer horizontaal karakter en de manager wordt een *primus inter pares*. Bereidheid tot levenslang leren en vaardigheden in het omgaan met en beheren van communicatieprocessen (‘.. regelen, roddelen en ritselen..’, zie ook Weggeman, 2001) worden essentiële karakteristieken van de nieuwe werknemer. De nieuwe werknemer kan bovenal getypeerd worden als een *kennisnetwerker*. Werken vindt plaats in multifunctionele, grensoverschrijdende teams:

“Hun werk laat zich niet vangen met organisatiegrenzen, functie-omschrijvingen, roosterindelingen, posities en andere traditionele ordeningen. Ze zijn flexibel en alert, de teamleden zijn complementair, maar ook redundant, want ‘multi-skilled’ (Van Till, 2000: 216).

Bij deze sterk door ICT (be)geleide ontwikkeling naar een netwerkorganisatie zien we volgens van Till eerst een kanteling: een reorganisatie van het productieproces rondom het primaire proces. Dit gaat gepaard met horizontalisering en de-bureaucratisering. Vervolgens zien we een opsplitsing in kleine netwerkjes en daaropvolgend weer een ontwikkeling waarbij het netwerk (van netwerkjes) zelf weer centraal komt te staan. Maar de ingeslagen richting is onvermijdelijk netwerkorganisaties hebben in dit perspectief de toekomst.

Bij dit toekomstbeeld hoort ook een andere vorm van leiderschap. In zijn essay stelt Weggeman (2001) dat, hoewel het dominante paradigma van de manager nu nog steeds ‘planning and control’ is, dit beheersingsparadigma zijn langste tijd heeft gehad, juist vanwege deze vernetwerking van de arbeid en van arbeidsorganisaties. Door permanent wisselende coalities en spontane netwerken ontstaan steeds verschuivende krachtenvelden en zijn er nauwelijks nog rotsen in de branding (nodig). Een organisatie leiden vanuit de gedachte ‘de top denkt na, de vloer voert uit’ is niet langer opportuun. Gegeven de enorme hoeveelheid relevante informatie die dag in dag uit op de organisatie afkomt, is planning en controle op basis van overzicht van al die informatie steeds meer een probleem. Daarvoor is de waarde van die data te onvoorspelbaar, is de hoeveelheid data te groot en is de geldigheidsduur ervan te kort geworden. De overheidsmanager van de toekomst, aldus Weggeman, denkt daarom in scenario’s (mogelijke toekomst) en investeert in de parallelle ontwikkeling van globale beleidsfundamenten voor elk van die scenario’s. Deze aanpak komt in de plaats van het doen van uitvoerig onderzoek en het maken van uitputtende analyses teneinde de beste en tot in detail uitgewerkte beleidsoplossing te verkrijgen voor *de* meest waarschijnlijke toekomst. Voorts investeert hij vooral in het ontwikkelen van een collectieve ambitie en vertrouwt vervolgens op de kennis en loyaliteit van de medewerkers op de vloer; kennis om uit het grote aanbod de relevante data te selecteren en daar de juiste betekenis aan toe te kennen en loyaliteit om de aldus verkregen informatie om te zetten in acties die een bijdrage leveren aan de ambitie van de organisatie. Dit betekent in de eerste plaats dat werknemers veel meer speelruimte en regelcapaciteit krijgen om naar eigen inzicht te handelen en in de tweede plaats dat het delen van kennis cruciaal is en derhalve beloond dient te worden.

Met betrekking tot de overheid is hier echter wel sprake van een fundamenteel spanningsveld. Waarschijnlijk is het wel mogelijk om ook overheidsorganisaties op een dergelijke meer ontgrensde en vernetwerkte manier te reorganiseren (vergelijk de huidige reorganisatie bij het ministerie van EZ). Een complicerende factor is echter dat de bureaucratie bij de overheid fundamenteel verweven is met een politiek systeem dat is gebaseerd op ministeriële verantwoordelijkheid en het primaat van de politiek. Dit brengt andere implicaties ten aanzien van verantwoording en verantwoordelijkheid met zich mee. Volgens Frissen en Lips (2001) betekent de komst van het internet dat alternatieve organisatiepatronen met behulp van ICT binnen handbereik zijn gekomen, bijvoorbeeld rondom een proces, een maatschappelijk probleem of een project. In theorie kunnen verschillende informatie- en communicatiestromen vanuit elke positie in het netwerk gecoördineerd of zelfs geïntegreerd worden, en kan over de traditionele grenzen van tijd, ruimte en organisaties heen een willekeurige samenhang van publieke maar ook private activiteiten worden gerealiseerd (zie ook Thaens, 2001:28). Dergelijke nieuwe mogelijkheden maken het echter volgens Frissen en Lips lastig of zelfs onmogelijk om ministeriële verantwoordelijkheid volgens de traditionele opvatting vast te stellen. De vraag wie waarvoor politiek verantwoordelijk is, kan immers per probleem, proces of project verschillen. Bovendien leiden de horizontalisering van relaties en de ontwikkeling en uitvoering van beleid in netwerken van uiteenlopende partijen tot een relativering van de centrale rol van de politiek verantwoordelijke. Een manier om daarmee om te gaan is om die centrale rol vooral inhoudelijk te relativeren, terwijl in procedurele zin de centrale functie van de ministeriële verantwoordelijkheid gehandhaafd blijft (Thaens, 2001).

Duidelijk is echter wel dat de toepassing van netwerktechnologie het beginsel van ministeriële verantwoordelijkheid onder druk zet en dat het daarmee interessant is om na te gaan hoe daarmee in het werk van ambtenaren wordt omgegaan. Vanuit dit perspectief ligt het voor de hand dat zich juist bij de overheid mengvormen van klassieke en moderne arbeidsorganisaties zullen gaan ontwikkelen, en in relatie tot ICT dus ook mengvormen van een infocratie en een netwerkoverheid, of combinaties van bovengenoemde scenario's. Een voorbeeld daarvan zijn interdepartementale samenwerkingsverbanden, waarin duidelijk sprake is van horizontalisering en integratie, maar waarin in procedurele zin waarschijnlijk de verticale structuur gehandhaafd blijft.

In het volgende spitsen we deze veronderstellingen over de toekomst van de arbeid toe op de ambtenaar van de toekomst.

2.5 De nieuwe ambtenaar

Hoe zien de werknemers van die nieuwe overheidsorganisaties er nu uit? In het voorafgaande kwamen tussen de regels door al enige karakteristieken van de nieuwe werknemer in de netwerksamenleving aan de orde. De nieuwe werknemer houdt het midden tussen een *kameleon* (in staat telkens nieuwe projecten in te gaan en telkens nieuwe processen te begeleiden of regisseren), een *duizendpoot* ('multiskilled') en een *spin in het web* (een netwerker en communicator bij uitstek). Van nieuwe werknemers wordt verwacht dat zij flexibel, creatief en veelzijdig zijn en ICT speelt bij die heroverweging en invulling van nieuwe competenties een cruciale rol. De opkomst van

die nieuwe werknemer is echter niet alleen verbonden met ICT-ontwikkelingen, maar hangt ook samen met een aantal ontwikkelingen op de arbeidsmarkt ⁴:

- De substantiële toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen in de laatste jaren leidt tot nieuwe knelpunten in de manier waarop arbeid en zorg gecombineerd moeten worden: werknemers vragen daardoor steeds meer om meer flexibiliteit in die arbeid/zorg-arrangementen;
- De 9-tot-5 cultuur staat onder druk: er ontstaan andere werktijden en mobiliteitspatronen (later thuis vertrekken, avonduren worden bij het werk getrokken) ⁵;
- Er worden andere eisen aan werknemers gesteld, eisen die de tijdsdruk en werkdruk verhogen (toenemend belang van kennis, communicatieve en dus ook technologische vaardigheden: 'levenslang leren');
- Er ontstaan andere combinaties, niet alleen van arbeid, zorg en vrije tijd maar ook van verschillende soorten werk (loondienst en eigen ondernemerschap);
- Er is sprake van een toenemende flexibilisering en individualisering van arbeid (behoefte aan werkarrangementen op maat, meer individuele vrijheid en flexibiliteit gaat boven zekerheid).

Op een aantal implicaties van zowel deze maatschappelijke als technologische trends voor het micro-niveau - de organisatie en beleving van werk in het dagelijks leven - gaan we hier dieper in. Het gaat hierbij allereerst om implicaties voor de manier waarop mensen hun dagelijks leven inrichten, waarvan werk een belangrijke dimensie is en ten tweede om implicaties voor het werk zelf.

2.5.1 De ontgrenzing van levenssferen

Netwerktechnologie speelt een opmerkelijke rol in de flexibilisering van arbeid in het dagelijkse leven. Omdat ICT ons in staat stelt de beperkingen van tijd en plaats te overstijgen kan ICT bijdragen aan de *ontgrenzing van levenssferen*; de grenzen tussen werk, thuis en vrije tijd worden steeds diffuser. Niet alleen nemen mensen hun werk steeds meer mee naar huis (er wordt steeds meer gewerkt, zo blijkt uit rapporten over tijdsbesteding van het SCP); ze nemen ook hun privé-leven mee naar het werk. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de trend dat tegenwoordig allerlei vormen van persoonlijke dienstverlening door en op het werk geregeld kunnen worden, maar belangrijker nog, uit indicaties dat de persoonlijke identiteit en het sociale netwerk van mensen steeds meer bepaald lijken te worden door het werk. Over de implicaties van *ICT* voor de dagelijkse leefwereld van de werknemer, waartoe niet alleen de werksituatie behoort, maar ook het werk als deel van het dagelijks leven van werknemers, is nog tamelijk weinig bekend. Uit het schaarse onderzoek dat hierover beschikbaar is, komt met name wat betreft ontgrenzing een aantal interessante zaken naar voren. Zo blijkt uit onderzoek van Frissen (2000) en Punie (2000) dat *ICT* in het dagelijkse leven van 'drukke' huishoudens (tweeverdieners met jonge kinderen) een dubbelzinnige rol speelt. Enerzijds maakt *ICT* een grotere autonomie, flexibiliteit en mobiliteit mogelijk. Dit is voor dit type huishoudens - de zogenaamde 'taakcombineerders' die door het SCP

⁴ Zie ook het project De Economie van de 21^e Eeuw van EZ, waarin 'het nieuwe werknemen' een van de thema's is (www.e21e.ez.nl) en Winsemius et al. (2001).

⁵ Deze nieuwe tijdsordening moet echter niet overschat worden: op basis van onderzoek van SCP (Van den Broek et al, 1999; Breedveld en van den Broek, 2000) kan worden geconcludeerd dat er nog weinig fundamentele veranderingen in die klassieke tijdsordening zijn opgetreden; dit geldt waarschijnlijk vooral bepaalde beroepsgroepen (kenniswerkers?). (Zie ook Frissen, 1999, 2000; Elchardus, 1996; Hogenhuis et al., 2001).

worden aangeduid als de groep met de minste vrije tijd - van cruciaal belang. Typerend voor het dagelijks leven van deze huishoudens zijn aanzienlijke tijdsdruk en organisatie- en coördinatieproblemen. ICT stelt taakcombineerders in staat daaraan het hoofd te bieden, omdat taakverdeling, afstemming en inspelen op onverwachte 'calamiteiten' beter georganiseerd kunnen worden, maar ook omdat ICT het veel eenvoudiger maakt tijd en verantwoordelijkheden zelf te organiseren (met name door de mogelijkheid om te telewerken, maar ook door meer mobiliteit met behulp van de GSM). De keerzijde hiervan is echter een vervaging van de grenzen tussen werk, privé-leven en vrije tijd, een gevoel van informatie- en communicatie 'overload' en een gevoel van permanente tijdsdruk.

Uit ander onderzoek van Frissen (1999) en Kraan & Wiezer (2000) komt overigens ook naar voren dat de mogelijkheden tot telewerken, gekoppeld aan een hoge mate van autonomie en flexibiliteit, vooralsnog vrijwel alleen gelden voor hooggeschoolde professionals (kenniswerkers) en veel minder voor laaggekwalificeerd personeel binnen organisaties. In het geval van telewerken zien we mogelijk een tweedeling tussen autonome 'tele-professionals' die met behulp van ICT hun werk, tijd en verantwoordelijkheden zelf organiseren en het zogenaamde 'teleproletariaat' (Trommel, 1999) (voorheen de 'elektronische garnalenpelsters' genoemd). Hier gaat het om telewerkers wier vrijheid en autonomie juist sterk beperkt wordt, omdat ICT met name wordt ingezet om deze mensen op afstand aan te sturen en hun werk transparant en controleerbaar te maken. Hierbij kunnen we denken aan werknemers van callcenters. Bij de overheid is deze categorie werknemers wellicht nu niet groot, maar mogelijk wel groeiende, als zich de ontwikkeling naar een meer infocratische overheidsorganisatie zou doorzetten. Met name de hierboven uitgewerkte scenario's van kolonisatie en integratie kunnen ertoe leiden dat systemen steeds meer taken van werknemers gaan overnemen en tegelijk het werk van die werknemers transparant, controleerbaar en stuurbaar maken.

Op het microniveau kunnen we dus enerzijds spreken van een *ontgrenzing van levenssferen*, anderzijds van *ontgrensde werkvormen en werkprocessen*, die onder invloed van ICT-ontwikkelingen aan het ontstaan zijn. In het tweede geval gaat het meer om de vraag welke implicaties de in het vorige hoofdstuk beschreven veranderingen hebben voor het *werk zelf*. Hoe ziet het werk van 'de nieuwe ambtenaar' er eigenlijk uit en in hoeverre kunnen we hier spreken van ontgrenzing?

2.5.2 *Ontgrensd werken*

Zowel Dhondt & Kraan als Weggeman geven in hun essays aan dat de hier geschetste ontwikkeling naar meer ontgrensde werkvormen alleen van belang is voor ambtenaren voor zover overheidsorganisaties zich ook daadwerkelijk ontwikkelen in de richting van projectorganisaties die gebaseerd zijn op output-sturing en op coaching van en vertrouwen in medewerkers en niet zozeer op een beheersingsparadigma. Outputgerichte organisaties geven werknemers veel autonomie en flexibiliteit bij de inrichting van werkprocessen en bij het meer flexibel integreren van het werk in andere aspecten van het dagelijks leven. Om verschillende redenen zouden we in theorie juist binnen de overheid een verschuiving in de richting van meer autonome, flexibele en geïndividualiseerde werkarrangementen kunnen verwachten. Ten eerste omdat de overheid als een kennisintensieve organisatie kan worden gezien, ten tweede omdat het probleemgestuurde karakter van het primaire proces (beleidsproblemen) zich goed leent voor sturing op output, en ten derde omdat bij de overheid veel professionals werken.

Als we de mate van *telewerken* door ambtenaren als een indicatie voor dergelijke verschuivingen zien, blijkt dat echter bepaald niet het geval te zijn (Dhondt & Kraan, 2001). Wat betreft telewerken loopt de overheid achter op het bedrijfsleven (dat overigens ook nog niet bijster indrukwekkend scoort op dit vlak). Ondanks de verregaande computerisering van het overheidswerk is de overheid toch vooral gericht op 'klassieke' piramidale arbeids- en organisatievormen: centrale kantoorgebouwen, hiërarchische relaties met directe supervisie en procedurele werkvormen. Het bureaucratische karakter van de overheid betekent dat ontgrenzing tot structurele veranderingen in vooral *werkcultuur* en *personeelsbeleid* kan leiden.

Dhondt en Kraan zien twee opties om bureaucratisch handelen ontgrensd, dat wil zeggen, op afstand en los van tijd te organiseren. In een *hyperbureaucratie* wordt vooral aandacht besteed aan het standaardiseren van zoveel mogelijk processen en het versterken van de verticale aansturing. Deze aansturing verloopt dan niet meer via directe controle van de leidinggevende, maar via informatiesystemen (de Infocratie). In een *open bureaucratie* kan een overheidsorganisatie zichzelf zo inrichten dat er voldoende vrijheid is voor werknemers om zelf hun werkproces-op-afstand in te richten. Kwalificering van werknemers is dan een belangrijk goed (zie ook Weggeman). In dit traject zal controle moeten plaatsmaken voor vertrouwen en is de rol van ICT daarom ondersteunend.

Het eerste model heeft als voordeel dat de bestaande bureaucratische procedures weinig moeten worden aangepast. Ontgrensde werkpraktijken zullen vooral moeten beantwoorden aan nauwgezette regels, *zowel in de uitvoering als in de verantwoording*. De telewerker is als het ware thuis ook aan directe controle onderworpen, alleen is de baas vervangen door de regels van de software. Het tweede model laat de werknemer vrij om in de processen zelf te zoeken naar de beste en snelste oplossingen voor knelpunten in het werk. De afspraken over resultaten van het werk worden gemaakt op een relatief abstract niveau. In de werkpraktijk zorgt de medewerker ervoor dat over bepaalde werkresultaten gerapporteerd wordt zodat bewaking van de afspraken altijd mogelijk is. Sturing vindt plaats op hoofdlijnen. Dergelijke werksituaties zijn echter alleen maar mogelijk indien de ondersteunende werkverhoudingen anders worden.⁶

2.5.3 *Managementstijlen*

Weggeman spitst dit toe op stijlen van management. Bij een open bureaucratie past wat hij noemt een *ontwikkelmanager* die zich realiseert dat het investeren in een collectieve ambitie en het voortdurend bieden van leermogelijkheden van essentieel belang zijn voor het binden en boeien van professionals. Daarom heeft hij graag medewerkers met een T-profiel (een diepe specialisatie geflankeerd door aanpalende deskundigheden op een meer generalistisch niveau), stimuleert hij multidisciplinaire samenwerking en job-rotatie en is hij alert op cross-functionele en inter-afdelingssynergieën. Hij stimuleert meerdere deeltijdaanstellingen van dezelfde medewerker in verschillende directoraten of departementen als het ideale middel om verkokering te elimineren. Hij gaat uit van zelfsturende professionals en zelfsturende teams op basis van vooraf, gezamenlijk overeengekomen, uitdagende maar haalbare *personal commitment statements* c.q. *team*

⁶ In een literatuurstudie naar nieuwe arbeidspatronen onderscheidt Trommel (1999) een teleproletariaat en teleprofessionals. In het eerste geval gaat het om nieuwe vormen van routinematige arbeid waarbij juist ICT het werkritme afdwingt en volledige surveillance van werkgevers mogelijk maakt over de werkzaamheden (denk aan callcenters). In het tweede geval gaat het om werkenden die onder meer door ICT een hoge mate van soevereiniteit hebben en die werkgevers steeds meer de zeggenschap over werkzaamheden ontnemen

commitment statements. Korte termijn efficiencywinst wordt ondergeschikt gemaakt aan de ontwikkeling en lange termijn effectiviteit van de professional. De ontwikkelmanager creëert een lerende organisatie door professionals voortdurend mogelijkheden te bieden om te leren. Hij is een meester in het ontdekken en productief inzetten van de unieke competenties van mensen. ICT wordt ingezet om synergiemogelijkheden te ontdekken en om de juiste mensen te vinden waarmee vervolgens kan worden samengewerkt.

Bij de hyperbureaucratie past de stijl van de *P&C technocraat* die ICT gebruikt om het werk van zijn medewerkers op bureaucratische wijze te plannen en te controleren. Hij heeft volstrekt geen bezwaar tegen telewerken, medewerkers met tijdelijke contracten, externe adviseurs, externe onderzoekers en dergelijke, maar wel tegen romantische begrippen als loyaliteit, commitment, *family feeling*, *sense of belonging* of *esprit de corps*. Heide-sessies waar collectieve ambities en missies geformuleerd worden, zijn in het beste geval goed voor de informele contacten maar toch vooral tijdverlies. Het gaat om zakelijke afspraken gevolgd door contractmanagement en niet om 'binden en boeien'. ICT is een uitstekend middel om die contracten te plannen, te monitoren en te controleren. Medewerkers zijn primair zelf verantwoordelijk voor hun deskundigheidsbevordering.

2.5.4 *Competenties*

Uit de literatuur en de essays komt duidelijk naar voren dat, gerelateerd aan de ontwikkeling van de economie in de richting van een diensteneconomie, ook bij de overheid de dienstverlenende, vraaggerichte responsieve en dus communicatieve competenties van ambtenaren belangrijker worden. Dit stelt ook andere eisen aan de kwalificaties van werknemers. Zowel sociale vaardigheden als het vermogen om goed te kunnen omgaan met kennis en informatie komen meer op de voorgrond te staan, zeker binnen meer open bureaucratische organisaties. Nieuwe organisatievormen vragen van werknemers bovendien dat ze zowel met schaalvergroting (grotere organisaties, bijvoorbeeld interdepartementale werkverbanden) als schaalverkleining (kleinere taakgerichte werkeenheden, projectteams) om moeten kunnen gaan. Ze moeten breed inzetbaar, mobiel en flexibel zijn. Ze moeten bereid zijn zich permanent te ontwikkelen en zich niet door routines te laten leiden, maar juist alert en pro-actief zijn. Ze laten zich niet sturen door taken of opdrachten, maar werken op eindresultaten en dus moeten ze zelf vorm kunnen geven aan werkprocessen. Verantwoordelijkheden zijn minder vaak verticaal en procedureel maar vaker horizontaal en inhoudelijk verdeeld. Dit vergt van de nieuwe werknemers boven alles de competentie om individuele keuzes te maken en de verantwoordelijkheid te dragen voor de gevolgen daarvan. De combinatie van die nieuwe vaardigheden leidt op de langere termijn dan ook tot nieuwe werkstijlen.

2.5.5 *Werkstijlen*

De gevraagde nieuwe competenties van werknemers passen bij uitstek bij wat door Giddens (1991) werd aangeduid als *sociale reflexiviteit*. De complexiteit van de moderne samenleving, het wegvallen van vaste referentiekaders, zekerheden en vanzelfsprekendheden dwingt individuen tot voortdurende reflectie op hun eigen handelen. De nieuwe werknemer heeft niet alleen een hoge mate van autonomie, maar ook een sterk ontwikkeld zelfbewustzijn. De voor de nieuwe werknemer typerende sterk geïndividualiseerde en reflexieve manier om werk te organiseren, staat in wezen

haaks op de traditionele piramidale organisatievorm van de overheid, waar onzekerheid en individuele handelingsvrijheid als ongewenst worden gezien. Het hier geschetste beeld van de nieuwe werknemer vergt dan ook juist voor ambtenaren een grote cultuuromslag en mentaliteitsverandering. Het zou dan niet verbazen als niet zozeer *reflectie* maar *reflexen* het handelen van ambtenaren vaak zullen bepalen en eerder teruggegrepen zal worden op de vertrouwde zekerheden van de bureaucratische organisatie. Dit geldt vermoedelijk ook voor de manier waarop met ICT wordt omgegaan, zeker als ICT gebruikt kan worden om die reflexen te versterken.

We kunnen dus een onderscheid maken tussen een op reflexen gebaseerde stijl van werken die meer past bij de hyperbureaucratische overheidsorganisatie en een reflexieve stijl van werken die meer past bij een open bureaucratie of een netwerkorrganisatie. Weggeman (2001) maakt hier een onderscheid tussen R-professionals en I-professionals. De dominant innoverende kenniswerker (*I-prof*) is iemand die, mede op grond van zijn improvisatietalent, voortdurend in staat is nieuwe kennis te genereren. Hij heeft de attitude steeds te reflecteren op de effecten van zijn eigen handelen en van het handelen om hem heen, ontdekt daardoor patronen en is vervolgens in staat die patronen te doorbreken hetgeen resulteert in innovaties. Daartegenover staat de dominant routinematig werkende professional (*R-prof*). Dat is iemand die zijn ervaring en vaardigheid het liefst inzet om vandaag weer beter te doen wat gisteren goed gegaan is. De R-prof ontwikkelt patronen en verbetert die voortdurend. Het woord 'dominant' is in de beschrijvingen van beide typen professionals gebruikt omdat geen enkele professional 100% van zijn tijd routinematig werkt of 40 uur per week aan het innoveren is.

2.5.6 *Werkprocessen*

- Implicaties voor het beleidsproces

Als we kijken naar het primaire proces dat het dagelijks werk van ambtenaren bepaalt - het beleidsproces - kunnen we deze verschillende werkstijlen wat verder illustreren aan de hand van een tweetal voorbeelden van hoe dit kan uitwerken in het werkproces⁷. In de *beleidsvoorbereiding* bijvoorbeeld zal een reflex-benadering eerder terugvallen op het adagium 'meten is weten' en op een beheersingsparadigma. Informatiesystemen stellen ambtenaren in staat om systematisch en dus tamelijk routinematig een argumentatie te ontwikkelen op basis waarvan een beleidsagenda kan worden geformuleerd. Zo gebruiken ambtenaren bij het voorbereiden van beleid graag monitoring- en benchmarkingsystemen waarmee relatief harde trends kunnen worden aangegeven (die echter ook vaak een schijnzekerheid suggereren). Een reflexieve stijl van werken gaat eerder uit van onzekerheden en snel wisselende werkelijkheden, en probeert gedachtenvorming te stimuleren in netwerken van betrokken actoren en daarbij gezamenlijk een beleidsagenda vast te stellen. Hiervoor worden bijvoorbeeld nieuwe 'tools' als digitale vergader- en brainstormtechnieken en digitale discussieplatforms of Intranet- en Extranettoepassingen ontwikkeld en gebruikt en worden als uitgangspunt voor beleid niet zozeer cijfermatige trends maar bijvoorbeeld scenario's gebruikt. Daarbij is niet uitgesloten dat de gedachtenvorming alleen maar leidt tot grotere onzekerheid.

⁷ Zie ook het essay van Frissen & Lips voor een uitwerking van het beleidsproces in termen van een mainframe en een internetparadigma.

In de sfeer van de *beleidsuitvoering* wordt ICT vaak vooral ingezet om uitvoeringsprocessen transparanter en beheersbaarder te maken. Het effect hiervan op het dagelijkse werk van ambtenaren kan zijn dat hun autonomie en handelingsvrijheid eerder wordt ingeperkt dan uitgebreid. Frissen & Zouridis (2001) beschrijven het voorbeeld van de uitvoeringsambtenaren op het gebied van de studiefinanciering, wier taken en verantwoordelijkheden door de invoering van een centraal informatiesysteem steeds meer werden uitgehold; reflectie werd niet nodig geacht omdat het systeem het handelen van de uitvoeringsambtenaar min of meer voorstructureerde. In een tweede fase kregen die verantwoordelijkheden echter een nieuwe invulling, omdat het belang van de human interface-functie van ambtenaren werd onderkend. Hierbij speelt juist netwerktechnologie een belangrijke rol en wordt een groter beroep gedaan op de reflexiviteit van de uitvoeringsambtenaar in het directe contact met de 'klant'. Met name in de dienstverlenende taken van de overheid zouden dit soort dubbelbewegingen wel eens vaker waarneembaar kunnen zijn; in de front-office is de human-interface functie van de uitvoeringsambtenaar waarschijnlijk cruciaal, die ook een zekere autonomie en reflexiviteit met zich meebrengt, terwijl de ambtenaar in de back-office op een meer routinematige manier door gestandaardiseerde informatiesystemen kan worden aangestuurd. Vanuit het perspectief van de 'kwaliteit van de arbeid' - waarover binnen de techniek- en arbeidssociologie veel onderzoek is gedaan - wordt een reflexieve benadering doorgaans positiever beoordeeld dan een reflex-benadering, vanwege het accent op creativiteit, autonomie en verantwoordelijkheid van werknemers.

- Implicaties voor basistaken van ambtenaren

Van Sloten, Dhondt en Kraan (2001) spitsen de implicaties van ontgrenzing voor het werkproces van ambtenaren in hun essay toe op een aantal basisactiviteiten die samenhangen met de kerntaken in het overheidswerk. Zij onderscheiden hier voor werknemers de basistaken *vergaderen, socialiseren en samenwerken*. Volgens de auteurs komt 'vergaderen op afstand' weliswaar ten goede aan het genereren van ideeën maar wordt face-to-face communicatie toch door gebruikers geprefereerd boven communicatie via de computer, omdat dat minder respons en feedback geeft en vanwege het ontbreken van informatie uit lichaamstaal. Ontgrensd werken betekent ook dat ambtenaren minder tijd zullen doorbrengen in het fysieke, centrale kantoor. Het socialiseren met collega's is echter belangrijk voor het uitwisselen van informatie die niet snel overgegeven wordt via officiële kanalen en vindt meestal plaats tijdens informele ontmoetingen, bijvoorbeeld tijdens 'het praatje op de gang'. Ontgrensd werken gaat dus ten koste van die informele kennis en beperkt bovendien het leren door imitatie. Tenslotte kan ontgrensd werken ook leiden tot samenwerken op afstand. Dit vereist goede technologische ondersteuning, waarvoor verschillende methoden zijn ontwikkeld, zoals 'workflowsturing'. Dit blijkt in de praktijk goed te werken, maar hangt wel samen met een bereidheid tot structurele veranderingen in werkcultuur en personeelsbeleid.

Voor wat betreft de basistaken van managers onderscheiden Van Sloten et al. *sturen en coachen* en *personeelsbeleid*. Waar de leidinggevende vroeger nog kon controleren door gewoonweg een kantoorkamer binnen te lopen en te kijken wat iemand deed, wordt dit door ontgrenzing steeds moeilijker, ten eerste omdat medewerkers steeds vaker niet meer fysiek in het kantoor aanwezig en ten tweede omdat er steeds minder fysiek materiaal is om te controleren. In het geval van ontgrensd werken zal een manager dus meer moeten gaan sturen op output door targets te stellen waar

medewerkers naar toe moeten werken. Tussen opdracht en output moet de werknemer het vooral zelf uitzoeken en moet de manager kunnen delegeren. Dit brengt ook een meer coachende rol met zich mee: de aansturing van medewerkers op resultaat verandert de functie van de leidinggevende van een werkprocesgerichte oriëntatie naar een persoonsgeoriënteerde functie.

Voor personeelsbeleid betekent dit dat de aandacht steeds meer verschuift naar flexibiliteit en professionele vaardigheden van werknemers. Hierboven kwam al aan de orde wat van nieuwe werknemers wordt verwacht in termen van competenties. Het management van de organisatie moet de condities scheppen voor de ontwikkeling van die *tacit skills*, oftewel persoonsgebonden kennis en vaardigheden. Dit geldt zeker ook voor de overheid, waar kennis de centrale productiekraacht is. Als de overheid inzet op de vaardigheden van het individu als drijvende kracht, wordt de afhankelijkheid van het individu uiteraard groter. Verschillen in prestaties tussen de individuele werknemers worden dan aangescherpt en dat komt onherroepelijk ook tot uiting in de arbeidsvoorwaarden. Voor de leidinggevende compliceren ontgrenzing en de daarmee gepaard gaande individualisering en flexibilisering het beoordelen van het functioneren van medewerkers wel; in de eerste plaats worden anderen daarbij minder belangrijk, in de tweede plaats zijn de te beoordelen producten minder tastbaar en in de derde plaats zijn de medewerker minder zichtbaar, terwijl die beoordeling zelf van juist steeds crucialer is voor het welslagen van het primaire proces.

2.5.7 *Psychologische implicaties van ontgrenzing*

De implementatie van ICT in werkprocessen, en de met deze ontwikkeling gepaard gaande ontgrenzing, heeft onvermijdelijk consequenties voor de manier waarop mensen als persoon tegen werken aankijken. In deze paragraaf gaan we eerst in op de beleving van *ontgrenzingsverschijnselen* in het werk van ambtenaren. In de volgende paragraaf richten we ons meer specifiek op de beleving en acceptatie van *ICT* (als technologie) op het werk. Wat zijn eigenlijk de psychologische consequenties van ontgrenzing voor individuen? Van Sloten et al. maken hier weer een onderscheid tussen implicaties voor werknemers en voor leidinggevendenden.

Ontgrensd werken betekent dat werknemers hun collega's en leidinggevendenden niet of veel minder zien. In een traditionele werksituatie zijn dat juist de '*significant others*' op basis waarvan een werknemer 'leert' en zichzelf beoordeelt. De 'belangrijke andere' bevindt zich nu niet meer in het kantoor, maar is te vinden op het computerscherm. Individuele verschillen tussen medewerkers komen in een ontgrensde werksituatie dan ook sterker naar voren (Andriessen, 1999). Dit kan de prestatiedruk op individuen aanzienlijk verhogen. De (belevings)wereld van de medewerker wordt bovendien nu meer beïnvloed door anderen dan collega's of door andere netwerken waarin de werknemer zich beweegt. *Sociale interacties en netwerken* op het werk zijn belangrijke drijfveren voor mensen om te gaan werken. Deze sociale netwerken zullen steeds vaker meer virtueel worden. Sociale isolering is een veelvoorkomende klacht bij ontgrenzing (Andriessen, 1999), vooral bij mensen die minder behendig zijn in het maken en onderhouden van virtuele netwerken. Naast de bestaande netwerken zullen ook de rollenpatronen in de organisatie veranderen door ontgrenzing. De formele arbeidsfunctie is namelijk niet de enige functie die werknemers uitoefenen; vaak hebben zij ook een sociale functie (denk aan 'de grapjas', 'de expert' etc.); het verliezen van die differentiatie in sociale rollen kan een serieuze bedreiging vormen voor de motivatie van werknemers.

Andere vormen van *druk* die met ontgrenzing gepaard kunnen gaan zijn ‘innovatiedruk’, ‘employabilitydruk’ en de druk van ‘levenslang leren’. Moderne werknemers kunnen ‘ontketend’ raken in allerlei zin, bijvoorbeeld door de overgang van gebonden werk naar zelfregulatie, vanwege de problematische afstemming tussen werk en privé (de zogenoemde work-life balance), vanwege een toenemende taakbelasting etc. Dit kan leiden tot verhoogde gezondheidsrisico’s als gevolg van stress. En tenslotte is door de intrede van intranetten en het internet op de werkplek, de bereikbaarheid van en de toevloed aan informatie bijna onbegrensd geworden. Hierdoor ontstaat het risico van ‘*information-overload*’.

Voor leidinggeevenden spelen weer een aantal andere psychologische implicaties, zoals *machtsverlies*: In een klassieke, bureaucratische organisatie, met duidelijk onderscheidbare hiërarchische lagen zijn het de chefs die toegang hebben tot de informatie en zij hebben daarmee in dit type organisaties meer macht dan hun medewerkers. Ontgrenzing vereist, zo is in het voorgaande duidelijk geworden, een verplating van de organisatie. Medewerkers worden meer zelfsturend, kennis wordt steeds meer digitaal opgeslagen en steeds meer medewerkers hebben toegang tot deze kennis. De leidinggevende staat met ontgrenzing dus een deel van zijn of haar macht af en moet die inruilen voor een meer coachende rol (wil hij dat wel?). Ten tweede kan ontgrenzing er toe leiden dat managers geen direct zicht meer hebben op de werkzaamheden van de werknemers. Omdat de verantwoordelijkheid voor de output van de afdeling als geheel wel bij die managers ligt, is het dus van groot belang dat de leidinggevende leert om de werknemers te *vertrouwen*. Het vertrouwen dat in de werknemers gesteld wordt zal ertoe leiden dat deze voelen dat ze meer grip en controle krijgen op hun werkzaamheden, wat positieve gevolgen heeft voor hun arbeidsmotivatie. Dit heeft in potentie ook positieve gevolgen voor het karakter van de organisatiecultuur. Ontgrenzing en dus minder fysieke aanwezigheid van medewerkers kan echter ook verhinderen dat ‘alle neuzen dezelfde kant op staan’ en dat iedereen het gevoel heeft te streven naar hetzelfde doel. De kans bestaat dat de onderlinge verbondenheid van medewerkers en hun identificatie met de organisatie afneemt. Dit onderstreept nog eens het belang van de leidinggevende om te werken aan collectieve ambities en een collectieve identiteit (Weggeman, 2001).

Duidelijk is in de beschrijving tot nu toe dat ICT in deze veranderingsprocessen, in welke vorm of variant ze ook zullen optreden, een belangrijke rol speelt. Daarom is het van belang ook dieper in te gaan op de manier waarop ICT door werknemers in het dagelijks leven wordt geïntegreerd in werkprocessen; dus de acceptatie van ICT op de werkvloer.

2.5.8 *De acceptatie van ICT op de werkvloer*

Frissen constateerde in 1999 in een kleinschalige verkenning van de manier waarop door werknemers (waaronder ook ambtenaren) ICT-gerelateerde veranderingsprocessen op de werkvloer worden ervaren⁸, dat de opkomst van netwerktechnologie en de talloze potentiële innovaties die dat - althans volgens het gangbare debat over de informatiesamenleving en de toekomst van de arbeid - met zich meebrengt, in het dagelijkse werk van mensen nog helemaal niet zo sterk is doorgedrongen als verwacht. Zij constateerde op dat moment nog maar weinig spectaculaire veranderingen in de

⁸ Dit onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van het Rathenau Instituut. De dataverzameling voor dit project vond plaats in 1999.

manier waarop arbeid in het dagelijks leven wordt verricht, georganiseerd en ervaren als gevolg van netwerktechnologie, zelfs niet in die organisaties en functies waarin ICT een primaire rol speelt ⁹.

De respondenten in dit onderzoek meten de relevantie van ICT-innovaties primair af aan de potentie die ICT heeft om zich *aan te passen* aan hun dagelijkse werkpraktijken en routines en niet aan het vermogen om die te *veranderen* (hetgeen overigens niet betekent dat dat niet tot veranderingen kan leiden). Bij deze werknemers is dan ook sprake van een op het eerste gezicht nogal conservatieve houding ten opzichte van ICT-innovaties. Op het tweede gezicht kunnen we dat misschien beter als een gezonde dosesceptis begrijpen, die te maken heeft met slechte ervaringen met ICT, een gebrek aan gebruiksvriendelijkheid, het beperkt functioneren van toepassingen, slecht nadenken over hoe ICT binnen een organisatie ingezet moet worden, etcetera.

Deze bevindingen sluiten aan op ander onderzoek, waarin acceptatie als ‘*domesticatie*’ wordt begrepen ¹⁰. In die domesticatiebenadering worden technologische innovatieprocessen primair *vanuit het perspectief van gebruikers* begrepen. ICT wordt daarbij opgevat als een wild en onaangepast wezen dat langzaam tam gemaakt moet worden: het moet worden ‘gedomesticeerd’. Toegespit op arbeid in het dagelijks leven betekent dit dat ICT pas na verloop van tijd een min of meer vanzelfsprekende plaats in alledaagse praktijken en routines van het werk krijgt en onderdeel wordt van de cultuur van de werkplek, waarbij ook die cultuur – door de eigen dynamiek van ICT - op zijn beurt zal gaan veranderen. Dit proces van wederzijdse aanpassing en inpassing is geen revolutionair, maar veel meer een geleidelijk proces, waarbij bovendien lang niet iedere innovatie erin slaagt volledig ‘gedomesticeerd’ te worden. Sommige toepassingen blijven vanuit de optiek van gebruikers wild en onaangepast (denk aan de problemen die veel mensen in hun dagelijkse werk hebben met PC’s die niet doen wat zij willen doen). Uit de beschrijvingen van respondenten in het onderzoek van Frissen blijkt dat met name *telecommunicatie toepassingen* (de ‘goeie ouwe’ telefoon, de fax en recent de GSM) en de *PC als tekstverwerker* als ‘gedomesticeerd’ gezien kunnen worden: voor Internet-toepassingen geldt dat nog maar mondjesmaat. Van de meer recente ICT-innovaties ziet het er naar uit dat *email* wel relatief snel gedomesticeerd kan worden.

Uit de beschrijvingen van hoe deze respondenten veranderingen als gevolg van ICT in hun dagelijkse werk ervaren, komt vooral naar voren dat die effecten ambivalent zijn: ze zijn bijvoorbeeld vrijwel nooit uitgesproken positief of negatief, maar meestal een mengeling van beide. Op basis hiervan onderkent Frissen een aantal paradoxale trends, die ook op ontgrenzing van toepassing zijn:

- **De Vrijheidsparadox:** een belangrijke ontwikkeling is dat ICT mensen meer autonomie en handelingsvrijheid in en controle over de dagelijkse invulling en organisatie van hun werk geeft. Dit komt onder meer omdat ICT het werk efficiënter maakt - waardoor het accent meer op resultaat en op de inhoud van het werk kan liggen - , omdat ICT een betere planning mogelijk maakt en omdat ICT de beperkingen van tijd en werkplek weet te overstijgen. Dit hangt samen met andere veranderingsprocessen die ook in de voorgaande hoofdstukken aan de orde kwamen

⁹ Indicaties daarvoor zijn bijvoorbeeld de mogelijkheden die werknemers hebben om thuis in te bellen op het netwerk van het werk. Een andere indicatie is dat dat netwerk (bijvoorbeeld het Intranet) gebruikt wordt voor toepassingen als document sharing, de voorbereiding van vergaderingen, het organiseren van werkprocessen en dergelijke.

¹⁰ zie bijvoorbeeld Silverstone, R. & E. Hirsch (eds) (1992); Silverstone, R. & Haddon, L. (1996); Silverstone, R. & Hartmann, M. (eds.) (1996- 1998), Punie (2000). Deze benadering heeft zich tot nu toe vooral gericht op de acceptatie van ICT in de woonomgeving

(bijvoorbeeld ‘plattere organisaties’, meer projectmatig werken, outputsturing), waarmee ICT verweven lijkt te zijn. Hoewel de grotere vrijheid van werknemers vaak leidt tot een grotere betrokkenheid bij het werk, lijkt zij ook gepaard te gaan met meer druk in verschillende varianten: tijdsdruk, prestatiedruk, deadlines en een neiging tot grensoverschrijding (ten koste van bijvoorbeeld het privé-leven), informatie-overload, communicatiedruk (zie ook Van Sloten e.a.).

- De Communicatieparadox: communicatieprocessen, informatie-uitwisseling en het delen van kennis worden steeds belangrijker in het dagelijkse werk, en ICT is met dit proces verstrengeld. Email speelt een belangrijke rol in name de interne communicatie van organisaties. Email begint zich een gevestigde plaats te verwerven in een mix van face-to-face-communicatie, telefoon- en faxverkeer. Tegelijk zijn er aanwijzingen dat, omdat er sprake is van meer communicatie, die communicatie *zakelijker* en instrumenteler wordt (korte instrumentele berichten die voor een deel het face-to-face contact vervangen), *anoniemer* (omdat met meer mensen op grotere afstanden gecommuniceerd kan worden) en *virtueler* (communicatie via uitsluitend ICT). Meer communicatie leidt niet per se tot een verhoging van de kwaliteit van de menselijke interacties. Frissen constateert wel dat door deze respondenten de intensivering van de elektronische communicatie toch niet als een verschraving van de sociale relaties wordt ervaren, maar meer als een andere manier van er mee omgaan.
- De Bereikbaarheidsparadox: bereikbaarheid is steeds belangrijker geworden onder invloed van ICT. De opkomst van netwerktechnologie en mobiele vormen van communicatie maakt de bereikbaarheid van mensen in principe totaal. Tegelijk biedt juist ICT de mogelijkheid om daar selectief mee om te gaan (hangt samen met de eerste trend), omdat je zelf kunt bepalen op welke momenten je voor wie bereikbaar wil zijn, zonder daarmee kostbare contacten te hoeven verliezen. De mogelijkheid van selectieve bereikbaarheid wordt door de respondenten in deze studie ook intensief benut. Niettemin kan het gevoel van altijd bereikbaar te moeten zijn tot nieuwe vormen van druk leiden.
- De Tijdparadox: ICT leidt tot tijdwinst, omdat allerlei aspecten van het werk sneller en meer efficiënt kunnen worden gedaan en omdat het werk anders kan worden georganiseerd. Men is minder gebonden aan klassieke werktijden, waardoor niet alleen het werk zelf verandert maar ook de inpassing van het werk in andere tijdsritmes. Er zijn echter ook aanwijzingen dat die tijdwinst onmiddellijk weer teniet wordt gedaan, doordat dat met ander werk wordt opgevuld. Ook de mogelijkheid om thuis te werken, en daardoor arbeid, zorg en vrijetijd anders te organiseren, leidt weliswaar tot meer flexibiliteit maar mogelijk ook vooral tot meer werken. De randen van de werkdag worden bijvoorbeeld steeds meer opgerekt (‘s ochtends vroeger beginnen of ‘s avonds langer doorgaan, de zondagavond als begin van de werkweek).

Het paradoxale karakter van deze trends, gekoppeld aan de conclusie dat de opkomst van netwerktechnologie (Internet, Intranet) het werk van mensen nog niet spectaculair veranderd heeft, lijken te suggereren dat zich geen echt duidelijke veranderingen aftekenen in de dagelijkse inrichting en beleving van het werk. Die suggestie dient wel enigszins te worden genuanceerd, omdat er zeker indicaties zijn voor een complex van met elkaar verweven organisationele en technologische verschuivingen, die min of meer onontkoombaar zijn, en waarbij ICT een zekere eigen dynamiek heeft. Een van de meest opvallende ontwikkelingen is dat werkprocessen steeds meer draaien om *communicatie en om kennis- en informatie-uitwisseling*. In dat proces worden de middelen om te communiceren steeds onmisbaarder, zelfs zo onmisbaar dat ze niet

meer opgemerkt worden, maar een natuurlijk onderdeel van het alledaagse werk worden. Zoals het nu al ondenkbaar is om welke vorm van arbeid dan ook te doen zonder de telefoon en tot op zekere hoogte zonder computers, zo zullen ongetwijfeld in de nabije toekomst netwerkverbindingen met alle primaire arbeidsprocessen verweven zijn. De eerste tekenen daarvan zien we in de vrij soepele manier waarop email met primaire arbeidsprocessen versmolten raakt. Opvallend is ook, ondanks de conservatieve inslag van de meeste gebruikers, dat mensen snel gewend raken aan de *snelheid* en *alomtegenwoordigheid* van ICT. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de snelle acceptatie van de GSM, ondanks de dwingende en ondermijnende invloed van deze toepassing op de traditionele ordening van tijd en ruimte. Een verklaring hiervoor is dat sommige innovaties zo sterk de autonomie, controle en flexibiliteit van gebruikers kunnen versterken, dat de nadelen op de koop toe worden genomen of tot voordeel worden omgebogen (denk aan de selectieve bereikbaarheidsstrategieën). Gebruikers lijken conservatief, maar zijn vooral kritische consumenten die zichzelf primair als referentiekader nemen: ze stellen hoge eisen aan ICT, waarbij gebruiksvriendelijkheid de allereerste vereiste is. De gebruiksvriendelijkheid van ICT is af te meten aan het vermogen om natuurlijk en min of meer vanzelfsprekend te versmelten met de habitus van de gebruiker, of dat nu om het huis of de werkplek gaat. Zo beschouwd voldoen veel ICT-toepassingen echter nog lang niet aan deze primaire vereiste. Voor het ontstaan van nieuwe arbeidspatronen, waarin ICT een dominante rol speelt, zijn dit dan ook substantiële belemmeringen, die moeten worden meegenomen in het denken over ontgrenzing en beleidsvorming en ‘de nieuwe ambtenaar’.

2.6 Synthese: een conceptueel kader

Op basis van bovenstaande verkenning van relevante concepten en benaderingen kunnen we de hoofdbegrippen (in rood gemarkeerd) en de daarvan afgeleide deelbegrippen die in de empirische fase van dit onderzoek centraal zullen staan, aangeven. Het gaat hier met name om implicaties van ICT en ontgrenzing voor het *microniveau*, weergegeven in de derde kolom van het schema. Op welke manier die begrippen in de verschillende cases meer specifiek worden uitgewerkt zal in hoofdstuk 3 (onderzoeksopzet) aan de orde komen. Daarbij komen de hoofdbegrippen in grote lijnen in iedere case terug, maar zal per case wel sprake zijn van accentverschillen.

Schematisch ziet dit begrippenkader er als volgt uit:

Tabel 3: Implicaties van ICT-ontwikkelingen voor overheidsorganisaties en ambtenaren

MACRO: De nieuwe rol van de overheid in de informatiesamenleving	MESO: De nieuwe overheidsorganisatie	MICRO: De nieuwe Ambtenaar
<ul style="list-style-type: none"> • Horizontalisering • Deterritorialisering • Turbulentie • Virtualisering • Kwetsbaarheid / afhankelijkheid van technologie • Transparantie 	<p><i>Beelden t.a.v. inzet van ICT in de organisatie:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • INFOCRATIE <i>Gesloten, centralistisch, gestandaardiseerd: grote en complexe informatiesystemen, koppeling van bestanden ('mainframe' paradigma)</i> • NETWERKOVERHEID <i>Open, decentralistisch, anarchistisch: netwerken om kennis te delen, communicatie en interactie ('internet' paradigma)</i> <p>ONTGRENZINGS-SCENARIO'S:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Kolonisatie</i> • <i>Penetratie</i> • <i>Integratie</i> 	<p><i>Beelden t.a.v. de 'nieuwe ambtenaar'</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Kennisnetwerker • Werknomade • Kameleon, duizendpoot en spin in het web
	<p><i>Implicaties voor het primaire proces</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Kanteling en reorganisatie; rationalisatie van het beleidsproces • Nieuwe organisatievormen rondom een proces, een probleem / project • Relativering van centrale verantwoordelijkheid → meer gedeelde verantwoordelijkheid • Relativering ministeriële verantwoordelijkheid / primaat van de politiek 	<p><i>Implicaties voor verantwoording en verantwoordelijkheid</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Nieuwe mandaten • Nieuwe intermediairen • Grotere verantwoordelijkheid van lagere ambtenaren • Meer horizontale opvatting van leiderschap

	<p><i>Implicaties voor organisatiecultuur:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Verkokerde vs. Ontgrensde organisatieculturen, Hyperbureaucratie vs. Open bureaucratie 	<p><i>Implicaties voor werkstijlen van ambtenaren</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Werkstijlen van professionals I-profs vs R-profs Reflexieve versus Reflexbenadering • Leiderschapsstijlen Ontwikkelmanager P+C-technocraat
	<p><i>Kennis- en communicatie-intensieve organisaties:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Meer informatie-uitwisseling • Noodzaak kennismanagement (in relatie tot beleidsproces) • Meer communicatie, meer informele communicatie 	<p><i>Implicaties voor vaardigheden ('tacit skills')</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Groter belang van kennis en communicatie-vaardigheden; Kennis ontwikkelen, 'permanent leren', learning by doing • Omgaan met chaos • Omgaan met informatie-overload • Zelfsturing en outputsturing :verantwoordelijkheid en persoonlijk oordeel • Creativiteit • Flexibiliteit
	<p><i>Meer horizontale organisatievormen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Integratie (inhoudelijk en procedureel) : ontgrenzing op horizontaal en verticaal niveau • Groter belang van coproductie beleid in primaire proces, en dus horizontale externe relaties 	<p><i>Implicaties voor werkrelaties</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Meer horizontale samenwerking • Grotere externe netwerken • Kleinere teams • Meer autonomie en verantwoordelijkheid
	<p><i>Implicaties voor sturing:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Einde van het beheersingsparadigma (van beheersing (P&C) naar scenario's / onzekerheden, collectieve ambities, gedeelde verantwoordelijkheid en vertrouwen • Outputsturing • Vraaggerichte organisaties • Versterking van checks & balances • Meer coproductie • Meer persoonsgerichte sturing 	<p><i>Implicaties voor werkvormen /processen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Meer ontgrensd werken (telewerken, buiten kantoor werken), vergaderen en samenwerken op afstand • Flexibilisering: andere organisatie van tijd; andere eisen m,b.t. combinatie van arbeid/zorg/vrije tijd: ontgrenzing van 'levenssferen' • Individualisering: individuele verschillen in prestaties belangrijker, persoonsgerichte arbeidsovereenkomsten • Virtualisering (bv. van de 'significante anderen' en

		<p>van sociale netwerken</p> <ul style="list-style-type: none"> • Democratisering (machtverlies van de manager; minder topdown, meer vertrouwen)
		<p><i>Psychologische implicaties:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Werkdruk, tijdgebrek • Individuele prestatiedruk • Innovatiedruk • Informatie-en comm. overload • Isolement • Meer druk op de top • Vertrouwen wordt belangrijker
	<p><i>Innovatiebereidheid van de organisatie/openheid voor ICT</i></p>	<p><i>Acceptatie van ICT op de werkvloer</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Domesticatie: integratie van ICT in dagelijkse werk • Paradoxen <ul style="list-style-type: none"> – Vrijheidsparadox – Bereikbaarheidsparadox – Communicatieparadox – Tijdparadox

3 Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk beschrijven we de aanpak van het onderzoek dat heeft plaatsgevonden in het kader van de empirische verkenning. In dit onderzoek zijn verschillende vormen van ontgrenzing onder invloed van ICT aan een nadere analyse onderworpen in de vorm van zes casestudies van organisaties binnen de rijksoverheid. We beschrijven hier achtereenvolgens de argumenten die ten grondslag hebben gelegen aan de selectie van cases en de manier waarop die cases empirisch zijn onderzocht.

3.1 Selectie van cases

Als uitgangspunt voor de selectie van cases gebruiken we de scenario's die Bekkers schetst in zijn boek *Grenzeloze overheid: Over informatisering en grensveranderingen in het openbaar bestuur*. (1998). Deze scenario's geven drie mogelijke richtingen aan waarin zich onder invloed van ICT grensveranderingen kunnen voltrekken bij de overheid. De scenario's van Bekkers worden hier nog eens kort getypeerd:

- *Het kolonisatie-scenario*: Overheidsorganisaties gebruiken ICT om relaties, contacten en transacties met andere groepen, organisaties en burgers in hun omgeving meer onder *controle* te brengen. Informatisering maakt het mogelijk de grenzen van een organisatie verder op te rekken, waardoor meer *invloed* kan worden uitgeoefend op de gegevensverstrekking van andere organisaties en groepen en op de controle daarvan.
- *Het penetratie-scenario*: De grenzen van overheidsorganisaties vervagen ten gevolge van door ICT toenemende informatie- en communicatiebehoeften en mogelijkheden van actoren in de buitenwereld, die het beleidsproces op allerlei momenten doorkruisen. Overheidsorganisaties gaan meer en vaker informatie verstrekken en communicatie faciliteren (bijvoorbeeld in de vorm van interactieve beleidsvorming). In tegenstelling tot het eerste scenario kan hierdoor juist *verlies van controle* optreden en komen de traditioneel meer hiërarchisch georganiseerde werkprocessen van ambtenaren (gebaseerd op een primaat van de politiek, ministeriële verantwoordelijkheid en een daarmee samenhangend verticaal systeem van verantwoording en verantwoordelijkheden) meer onder druk te staan.
- *Het integratie-scenario*: Overheidsorganisaties gaan minder naar binnen gekeerd werken en steeds meer samenwerken rond gemeenschappelijke beleidsthema's. Daarbij ontwikkelen zij een gemeenschappelijk informatiebeleid (procedurele integratie) om het delen van kennis en informatie over specifieke beleidsdomeinen te vergemakkelijken (inhoudelijke integratie, bijvoorbeeld in de 'een-loket-gedachte'). Dit leidt zowel tot grensverlegging als grensvervaging binnen de overheid. Dit komt ook tot uitdrukking in een meer projectmatige manier van werken rond bepaalde thema's. Voor verantwoording en verantwoordelijkheid betekent dit bijvoorbeeld dat er in procedurele zin vaak nog wel sprake is van een verticale organisatie, maar dat er in inhoudelijke zin meer horizontale werkwijzen ontstaan.

Met name het eerste scenario past bij het beeld van de overheid als 'infocratie', terwijl het tweede en derde scenario meer aansluiten bij het beeld van de 'netwerkoverheid'. Echter, zeker het integratiescenario kan in de praktijk ook een combinatie van beide beelden laten zien, omdat integratie op inhoud vaak vereist dat grote en gekoppelde informatiesystemen noodzakelijk zijn (in de back-office) die niet zonder een hoge mate van kolonisatie van de omgeving kunnen.

Daarnaast worden cases geselecteerd die een goed beeld geven van de verschillende aspecten van het primaire proces waarbij ambtenaren betrokken zijn: beleidsvorming. Daarom maken we hier een grof onderscheid tussen drie hoofdfases van het beleidsproces (beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en beleidstoezicht/evaluatie). Dit leidt tot de volgende matrix op basis waarvan de cases konden worden geselecteerd.

Tabel 4: Indeling van de cases

Ontgrenzingsscenario				
		Kolonisatie	Penetratie	Integratie
Fase in het beleidsproces	Beleidsontwikkeling		Www.rogervanboxtel.nl	VenW Virtuele Projectteams EZ / OCenW samenwerking rond thema 'ICT Competenties'
	Beleidsuitvoering	Belastingdienst / Douane		OL 2000
	Beleids-evaluatie/ Toezicht	Algemene Inspectiedienst LNW	(Parlement)	

3.2 Korte toelichting bij de gekozen cases

Hier gaan we kort in op zowel de argumenten om deze cases te selecteren als op de aan het conceptuele kader ontleende thema's die bij de analyse van deze case centraal staan. In de cases hebben niet alle thema's uit het conceptuele kader evenveel aandacht gekregen, omdat de eigenheid van de case – in dit geval bepaald door zowel fase in het beleidsproces als 'ontgrenzingsvariant' – ertoe leidt dat sommige thema's pregnanter zijn dan andere. Om daarvan een paar voorbeelden te geven: in een integratiescenario is de thematiek van kennisdeling van groter belang, omdat hier over de grenzen van de reguliere organisatie heen gewerkt wordt. In een penetratiescenario treedt bijvoorbeeld het thema van 'verantwoording en verantwoordelijkheid' meer op de voorgrond, omdat directe contacten tussen burgers en overheid nopen tot een andere manier van omgaan met klassieke mandaten.

3.2.1 *De Douane (Belastingdienst, Ministerie van Financiën)*

De Belastingdienst bestaat uit vijf divisies en is decentraal georganiseerd. In dit kader focussen we op de divisie douane. Hier zijn drie redenen voor. Ten eerste is veel werk bij de douane uitvoerend (controle, administratie) en is het daarom een goed voorbeeld van een uitvoerend beleidsorgaan. Ten tweede lijken een aantal initiatieven bij de

douane goed te passen in de kolonisatiestrategie, bijvoorbeeld het elektronisch aangifte doen. Ten derde is de douane een aansprekend voorbeeld als het gaat om ontgrenzing, in de zin van het uitbreiden van de grip op externe processen en relaties.

Centrale thema's voor de analyse

- Implicaties voor kwaliteit van het werk
- Daarmee samenhangende psychologische implicaties: nieuwe vormen van druk (als gevolg van taakeisen, nieuwe kwalificaties en vaardigheden)
- Nieuwe verantwoordelijkheden/sturing
- Acceptatie van ICT op de werkvloer

De invloed van ICT op werkprocessen, het werk zelf (functie-inhoud) en de daarmee samenhangende kwalificatie-eisen en verantwoordelijkheden bepalen de werkdruk en de acceptatie van ICT door medewerkers. Deze drie thema's hebben een grote onderlinge samenhang en dienen ook zo als zodanig beschouwd te worden.

3.2.2 *De AID (Ministerie van LNW)*

De Algemene Inspectiedienst (AID, <http://www.aid.nl>) heeft als kerntaken controle, opsporing en advies aan regelgevers, beleidsmakers en beleidsuitvoerende instanties. De AID kent drie regionale inspecties, verspreid over het land. Sinds 1996/1997 zijn veel taken van de AID ambitieus geautomatiseerd. Deze automatisering vond plaats rondom zes aandachtsgebieden: controle, verificatie, opsporing, planning, beleidsanalyse, waarheidsvinding. Zo controleert de AID in toenemende mate 'slim', dat wil zeggen op basis van risico-analyses. De AID baseert haar controles op analyses van gedigitaliseerde bedrijfsadministratie van boeren. De administratie vindt in toenemende mate plaats bij de boeren thuis, maar voor een ander deel gebeurt dit in verschillende administratiebureau's op basis van door boeren ingevulde formulieren. Het uitvoeren van de opsporingsonderzoeken wordt verricht door de Afdeling Recherche en vindt ten dele digitaal plaats. Dit alles maakt de AID tot een uitstekende case om ontgrenzing in termen van kolonisatie te beschrijven: de ambitieuze en grootschalige inzet van ICT in het primaire proces van deze organisatie is er vooral op gericht de interne en externe beheersing van en controle op processen en relaties te versterken. Daarnaast is de AID een goed voorbeeld van een toezichtorganisatie.

Centrale thema's in de analyse

- Implicaties voor werkprocessen:
 - Focus op de *controle*-taak van de AID: veranderende besluitvormings- en uitvoeringsproces van controleurs, in de context van steeds meer *gedigitaliseerde* administratie van boeren. Wat betekent dat voor controleurs en leidinggevenden?
- Implicaties voor werkrelaties (is sprake van nieuwe verantwoordelijkheden en sturing?)
- Implicaties voor vaardigheden
- Acceptatie van ICT op de werkvloer

3.2.3 *www.rogervanboxtel.nl (Ministerie van BZK)*

In 1999 is het ministerie van BZK begonnen met een website, www.rogervanboxtel.nl, die als doel heeft op een actieve manier het beleid van Van Boxtel transparant te maken en burgers met elkaar en met ambtenaren te laten discussiëren over beleidsterreinen van

de minister. De website beoogt de burgerparticipatie te versterken, feedback over beleid op te leveren, een betere presentatie van beleid te geven, en meer impliciet 'de ambtelijke bureaucratie op z'n kop zetten'. Met name in de 'chat met van Boxtel' kregen ambtenaren namelijk meer verantwoordelijkheid om vragen van burgers autonoom af te handelen. Deze case valt daarmee, gezien de samengevatte definitie volgens Bekkers, evident in het penetratiescenario. Wat betreft de tweede as gaat het in deze case vooral om processen die te maken hebben met beleidsontwikkeling.

Centrale thema's in de analyse

- Implicaties voor verantwoording en verantwoordelijkheid
- Implicaties voor werkprocessen (en werkdruk)
- Implicaties voor vaardigheden

3.2.4 *Het parlement*

Een belangrijke taak van het parlement is het *controleren van* het werk van de regering en daarmee van de onder ministers ressorterende ambtenaren. Daarmee past haar werk in de cel toezicht/evaluatie van beleid (zij het met een wat afwijkend karakter, omdat het hier niet om ambtelijk toezicht maar om politiek toezicht gaat). De werkzaamheden van het parlement zijn formeel gescheiden van, maar desalniettemin toch ook zo nauw verweven met het werk van departementen/ambtenaren dat we hier van een interessante case kunnen spreken. Het dagelijkse parlementaire werk vereist een brede, kwalitatief goede, en continue stroom van *up-to-date* informatie. Het parlementaire werk bouwt voor een groot deel voort op de bureaucratische verslaglegging (en de toegankelijkheid daarvan). Een steeds groter deel van die verslaglegging van beleidsprocessen vindt tegenwoordig digitaal plaats en een groot deel van de communicatieprocessen verloopt via email. De centrale vraag in deze case is in hoeverre ICT er toe leidt dat er grenzen veranderen in de 'klassieke' relatie tussen politiek en ambtenarij (bijvoorbeeld omdat kamerleden als gevolg van 'penetratie' verschijnselen eerder en/of vaker Kamervragen stellen, die het klassieke beleidsproces doorkruisen of van karakter doen veranderen, en/of omdat wellicht sprake is van meer directe contacten tussen ambtenaren en parlementariërs). Daarmee past deze case in het penetratiescenario. Het onderzoek richt zich met name op de ambtenaren die Tweede Kamerleden ondersteunen in hun dagelijkse werkzaamheden en de manier waarop die deze ontgrenzingsverschijnselen in hun dagelijkse werk waarnemen en beleven.

Centrale thema's voor de analyse

- *Implicaties voor werkprocessen en kwaliteit van de arbeid* (penetratie kan immers ook leiden tot *information overload*).
- *Implicaties voor werkrelaties*: In de dagelijkse praktijk van hun controlerende functie hebben kamerleden te maken met allerlei actoren; neemt het aantal actoren en de intensiteit en frequentie van communicatie met die actoren toe dankzij het netwerkarakter van ICT, of is er sprake van andere actoren dan voorheen?
- *Implicaties voor de ministeriële verantwoordelijkheid*: leiden penetratieverschijnselen tot ontgrenzing in de klassieke structuren van verantwoording en verantwoordelijkheid?

Deze case heeft geen doorgang kunnen vinden, vanwege de potentiële politieke gevoeligheid van de ontgrenzingsthematiek in dit geval (met name de vervaging van grenzen tussen ambtenaren en parlementariërs). Omdat we verwachtten dat het moeilijk

zou zijn vanwege die gevoeligheid grensvervagingen daadwerkelijk te kunnen aantonen, hebben we besloten deze casus niet door te laten gaan.

3.2.5 *Virtuele Projectteams (Ministerie van VenW)*

ICT-ontwikkelingen hebben het mogelijk gemaakt om (samen) te werken op afstand. Voorbeelden hiervan zijn telewerken en het werken in ‘virtuele projectteams’. Van alle ministeries heeft Verkeer & Waterstaat het ‘telewerken’ het verst doorgevoerd, begrijpelijk vanwege de connectie met verkeer en vervoer en mobiliteitsvraagstukken. Het werken in virtuele projectteams vindt momenteel op kleine schaal plaats, maar de verwachting is dat er in de toekomst steeds vaker gebruik zal worden gemaakt van dergelijke werkmethoden. Doel van virtuele projectteams is het efficiënt gebruik maken van hoogwaardige informatie- en communicatiemogelijkheden. Een van de projectteams houdt zich bezig met het onderzoeken van de mogelijkheid tot het beter benutten van de rijksweg A4. Daarmee past deze case in de cel van *beleidsontwikkeling*. Medewerkers van de meetkundige dienst van verschillende directies (Noord Holland en Zuid Holland) hebben regelmatig contact via verschillende ICT-toepassingen. ICT wordt hier ingezet om samenwerking tussen verschillende onderdelen van de rijksoverheid te bevorderen en de beperkingen van tijd en ruimte te overwinnen. Daarmee past deze case in het integratiescenario: ICT kan de mogelijkheden om te komen tot *procedurele en inhoudelijke integratie* van beleid versterken.

Centrale thema's in de analyse

- Gevolgen voor werkprocessen: samenwerking en communicatie op afstand
- Psychologische consequenties van het werken op afstand in relatie tot ‘kwaliteit van de arbeid’
- Gevolgen voor de kennisuitwisseling en -deling.

3.2.6 *Samenwerkingsverband Ministeries van EZ/OCenW rond thema ICT-competenties*

Het kabinet ambieert om de concurrentiepositie van Nederland te verbeteren en te streven naar een dynamische kenniseconomie. Om de ambities te verwezenlijken is een excellente kennisinfrastructuur nodig. Het plan ‘Concurreren met ICT competenties’ vloeit uit die ambitie voort. Beleid rond het thema kennisinfrastructuur valt onder de verantwoordelijkheid van verschillende departementen, met name OCenW en EZ, waarbij EZ het voortouw heeft. Door activiteiten rond het thema ICT & Competenties te centreren, is een keuze gemaakt voor een geïntegreerde benadering van dit beleidsterrein en voor een oriëntatie op de bredere omgeving: ambtenaren willen het thema gevoed zien vanuit verschillende ideeën, onderwerpen en invalshoeken, zowel afkomstig binnen departementen als daarbuiten. Kennisdeling, meningsvorming en netwerken worden als belangrijk gezien om informatie te verkrijgen waar dat beleid op gebouwd kan worden. In het kader van ICT & Competenties is er daarom niet alleen veel uitwisseling van informatie tussen EZ en OCenW, maar ook binnen de ministeries zelf (andere directies en clusters) en met de buitenwereld (kennisinstellingen, bedrijfsleven).

De case ICT & Competenties past daarmee duidelijk in het integratiescenario en in de cel beleidsontwikkeling. Te verwachten valt dat ICT een belangrijke rol speelt bij het tot stand brengen van die integratie, omdat ICT de uitwisseling en het delen van informatie en kennis bevordert en de communicatie, los van tijd en plaats, tussen betrokkenen kan stimuleren.

Centrale thema's in de analyse:

- Implicaties voor vaardigheden
- Implicaties voor verantwoording en verantwoordelijkheid
- Implicaties voor werkrelaties
- Implicaties voor vaardigheden
- Doorsnijdende thematiek: kennisdelen en kennismanagement

3.2.7 *Overheidsloket 2000 (Ministeries van BZK, VWS, VROM en EZ)*

OL2000 is een samenwerkingsverband van vier ministeries (BZK, VWS, VROM en EZ), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Kadaster. Politiek opdrachtgever is minister van Boxtel, ambtelijk opdrachtgever is de stuurgroep Overheidsloket 2000 (samenwerking) en de uitvoerder is het Programmabureau Overheidsloket 2000. Centraal in de Overheidsloket 2000-gedachte staat dat de dienstverlening aan de burger geïntegreerd moet plaatsvinden vanuit *vraagpatronen*. Geïntegreerde dienstverlening wil niet zeggen dat al die diensten en afdelingen samen moeten gaan in een nieuwe eenheid. Wel is een scheiding nodig tussen het deel van de dienstverlening dat betrekking heeft op het klantcontact (frontoffice) en het deel dat meer de administratieverwerking betreft (backoffice). We concentreren ons in deze case op het Programmabureau (omdat dit onderzoek zich toespitst op ambtenaren die werkzaam zijn bij de Rijksoverheid). Feitelijk vindt de uitvoering van beleid echter meer plaats op het lokale niveau, waardoor deze case wat ambivalent is qua plaatsing in een cel van het schema; het gaat hier om een grensgeval beleidsontwikkeling /beleidsuitvoering. De reorganisatie van dienstverlening van overheden vereist een aanpassing van back office en front office, waarbij informatisering dwingt tot *standaardisatie* en *integratie (zowel inhoudelijk als procedureel)*. Daarmee past deze case primair in het integratiescenario. Het is echter niet ondenkbaar dat met name de inrichting van een backoffice – standaardisatie van gegevens - meer binnen het koloniatiescenario valt.

Centrale thema's in de analyse

- Implicaties voor werkprocessen
- Implicaties voor werkrelaties, i.h.b. verantwoordelijkheid en sturing
- Doorsnijdende thematiek: kennisdelen en kennismanagement

3.3 **Onderzoeksopzet**

Het onderzoek valt uiteen in respectievelijk een kwalitatief en een kwantitatief deel, die opeenvolgend zijn uitgevoerd. Het doel van het kwalitatieve deel was om op basis van een analyse van relevante documenten en webmateriaal (websites, intranet-informatie, etc.) enerzijds en diepte-interviews met informanten anderzijds een gedetailleerd beeld te krijgen van de implicaties van ICT voor het dagelijkse werk van betrokken ambtenaren, toegespitst op de thematiek 'ontgrenzing en beleidsvorming'. De resultaten van de analytische verkenning zijn daartoe vertaald in een topiclijst die richtinggevend is geweest bij de dataverzameling en de analyse van die data (zie Bijlage 2). Bij de selectie van respondenten is zoveel mogelijk rekening gehouden met verschillende relevante functies en functieniveaus binnen de organisatie, waardoor een zo compleet mogelijk beeld kon worden geven van de onderzoeksthema's en het

gebruik van de specifieke ICT-toepassingen die in iedere case centraal stonden. Voor een overzicht van de respondenten en hun functies per case verwijzen we naar bijlage 3.

Het doel van het kwantitatieve deel was enerzijds om een veelomvattender beeld te krijgen van het gebruik en de acceptatie van ICT-toepassingen binnen de betreffende organisatie (breder dan de specifieke ICT-toepassingen die in iedere case centraal stonden) en anderzijds na te gaan of de resultaten van het kwalitatieve deel ondersteund worden wanneer meer respondenten binnen die organisatie daarop bevroegd werden. De gegevens uit het kwalitatieve onderzoek zijn als uitgangspunt genomen voor het samenstellen van de vragenlijsten. Aangezien elke case een ander type ICT gebruikte zijn er vijf verschillende vragenlijsten gemaakt. Deze versies zijn echter wel zoveel mogelijk op elkaar afgestemd om zodanig de verschillende cases met elkaar te kunnen vergelijken. Hiertoe is in de eerste plaats voor elke case een generiek deel opgenomen, waarin geïnformeerd werd naar het algemene ICT-gebruik van de respondent. In het case-specifieke deel zijn de vragen aangepast aan het type ICT. Om ook deze vragen tussen cases te kunnen vergelijken, zijn de vraagformuleringen zoveel mogelijk identiek gehouden. (zie bijlage 4) De insteek was om alle personen binnen de organisatie te benaderen die werkten met het betreffende ICT-type. Dit aantal verschilde aanzienlijk per case, met aantallen van 50, 30, 2 keer 25, 15 en 10 voor respectievelijk de Douane, Virtueel projectteam, OL2000, AID, Chat van Boxtel en CIC. De vragenlijsten en begeleidende brief zijn uitgezet door een contactpersoon binnen de case-organisatie. Retourneren was mogelijk met behulp van bijgevoegde antwoordenvellen.

De nagestreefde respons van 50% is niet in alle gevallen behaald. Dit heeft ertoe geleid dat er voor twee cases, OL2000 (respons 8%) en Chat van Boxtel (respons 7%) geen analyses zijn uitgevoerd. Bij de case Virtueel Projectteam was de respons 27%. De Douane, CIC en AID hadden allen een goede respons van respectievelijk 50%, 60% en 90%. Voor deze laatste vier cases zijn de analyses wel uitgevoerd.

3.4 Analyse en presentatie van de resultaten

Bij de uitwerking van de onderzoeksresultaten is de topiclijst (zie Bijlage 3) in eerste instantie richtinggevend geweest. Per case zijn de resultaten in telegramstijl verwerkt aan de hand van de verschillende topics in die lijst, met speciale aandacht voor de centrale thema's die in paragraaf 3.2 zijn aangegeven voor iedere case en met speciale aandacht in iedere case voor één specifieke toepassing van ICT. Vervolgens is dit uitgewerkt in de vorm van een meer verhalend verslag en zijn de resultaten van de vragenlijsten daar ingevoegd en mee geconfronteerd. Dit heeft geleid tot 6 casebeschrijvingen die in de volgende hoofdstukken (4-9) worden gepresenteerd. In iedere case wordt achtereenvolgens ingegaan op :

- Meer algemene informatie over de organisatie en de betrokken ambtenaren
- Een beschrijving van de rol van ICT binnen deze organisatie
- De implicaties van de toepassing van ICT voor het dagelijkse werk van ambtenaren, aan de hand van de centrale onderzoeksthema's per case
- Conclusies met betrekking tot 'ontgrenzing en beleidsvorming'

In de casebeschrijvingen worden de resultaten van het kwantitatieve deel van het onderzoek steeds cursief aangegeven.

4 De digitale begrenzing van de ‘douane-neus’

4.1 De douane als organisatie

Ook in een ‘Europa zonder grenzen’ blijft de Nederlandse Douane één van de grootste uitvoerende diensten van het Ministerie van Financiën. De Douane is onderdeel van de Belastingdienst, en valt daarmee onder de verantwoordelijkheid van dit ministerie. De kerntaken van de Belastingdienst zijn fraudebestrijding, toezicht op grensoverschrijdend goederen- en personenverkeer, heffing en inning van volksverzekeringspremies, heffing en inning van belastingen en controle op nakoming van fiscale verplichtingen. Politiek-maatschappelijke ontwikkelingen als het nieuwe belastingstelsel, internationalisering van de handel en de vorming van de Europese Unie maken dat de rol en werkwijze van de Douane sterk zijn veranderd.

In de meest letterlijke zin is de Douane het overheidsorgaan dat misschien wel het meeste met ontgrenzing te maken heeft. Het ontstaan van een Europese interne markt en daarmee het grotendeels wegvallen van fysieke grenscontroles heeft een aanzienlijke verschuiving in de rol van de Douane teweeg gebracht. Van oudsher is de Douane belast met het heffen, innen en controleren van invoerheffingen en accijnzen. De laatste jaren zijn daar een aantal niet-fiscale taken bijgekomen. Zo is de Douane veel actiever geworden in het weren van de handel in wapens, drugs en bedreigde diersoorten. Tezamen compenseren deze taken ruimschoots het verlies van de controlewerkzaamheden aan de landsgrenzen door het wegvallen van de Europese binnengrenzen. Het aantal mensen dat werkzaam is binnen de Douane is de afgelopen jaren dan ook gegroeid. Momenteel werken er een kleine 6000 mensen, verdeeld over 7 districten, 35 Douaneposten en 4 ondersteunende eenheden.

Met de rol van de Douane is ook de manier van werken veranderd. De controle op de in- en uitvoer van goederen gebeurde altijd steekproefsgewijs. Kenmerken van deze werkwijze waren een zekere mate van willekeur en het belang van een goed-ontwikkelde ‘douane-neus’: het vermogen om onregelmatige import en export intuïtief te kunnen onderscheiden van de legale. Tegenwoordig worden risico-analyses gemaakt van alle aangiften en worden op basis van de resultaten gerichte controles uitgevoerd. De invoering van moderne ICT-toepassingen is de belangrijkste sturende kracht achter deze verandering van werkwijze. Om de invloed van ICT-ontwikkelingen op de Douane-organisatie en haar medewerkers te illustreren wordt de analyse in deze case-beschrijving toegespitst op één proces: de behandeling van de aangifte voor de uitvoer van goederen door middel van het systeem Sagitta.

Profiel van de respondenten (N= 25 : 65%)

De functie van het grootste deel van de respondenten (19) valt in de categorie ‘combinatie van Sagitta-uitvoercoördinator, verificatiemedewerker en controleur (buitendienst). Drie respondenten geven aan alleen verificatiemedewerker te zijn. Er is één teamleider en één respondent heeft de categorie anders ingevuld. Op één respondent na werken ze allemaal bij het uitvoerteam. Twee respondenten geven leiding, een teamleider en een projectleider. Er is maar één respondent die volgens contract minder dan 36 uur werkt (namelijk 32 uur). Vooral respondenten met een contract voor 36 uur per week werken feitelijk meer

uren. Drie kwart van de respondenten is man. De gemiddelde leeftijd is 36 jaar. Gemiddeld zijn respondenten 12 jaar in dienst.

4.2 De rol van ICT bij de douane

Algemeen gebruik van ICT-toepassingen bij de Douane

Het merendeel van de respondenten (52%) maakt nooit of bijna nooit gebruik van internet voor het zoeken van externe informatie. Slechts 12% maakt iedere dag (1-4 uur) gebruik van internet, de overige respondenten maken enkele keren per week of enkele keren per maand van internet gebruik voor het zoeken van externe informatie. Het downloaden van bestanden van internet gebeurt nog minder. Intranet wordt meer gebruikt door de respondenten. 36% gebruikt het iedere dag voor het zoeken van informatie en 24% niet iedere dag, maar wel enkele keren per week. Ook de mogelijkheid van document-sharing wordt door 36% minstens één keer per dag gebruikt. Daarnaast maakt de meerderheid van de respondenten ook iedere dag gebruik van een email programma (68%). Meer dan de helft daarvan (36%) maakt daarvan meer dan 1 uur per dag gebruik. Ook mailing lists en nieuwsgroepen worden iedere dag gebruikt door 40% van de respondenten. Er is geen verschil in gebruik van inter- en intranet tussen de respondenten die Sagitta heel frequent gebruiken en respondenten die Sagitta minder frequent gebruiken. Meer dan de helft van de respondenten (52%) vindt het gebruik van ICT-toepassingen onmisbaar voor het uitvoeren van de taak. Dit zijn zeker niet altijd de respondenten die ook Sagitta onmisbaar vonden voor het uitvoeren van de taak. Deze gegevens maken duidelijk dat respondenten differentieren naar soort applicatie die wordt gebruikt. Er wordt nagenoeg niet tele- of thuisgewerkt door de respondenten van deze vragenlijst (resp. 100% (bijna) nooit en 96% (bijna) nooit).

De automatisering van processen bij de Douane is onvermijdelijk. In de woorden van de directeur Douane: “Zowel voor de overheid als het bedrijfsleven geldt dat je daar niet aan kunt ontkomen en er in mee moet gaan.”¹¹ Het ICT-beleid binnen de Douane heeft vooral eind jaren '80, begin jaren '90 vorm gekregen. Het belangrijkste doel van het beleid was om de taken van de dienst met een grotere efficiency te kunnen uitvoeren. Het sterk groeiende volume van in- en uitgevoerde goederen en de daarmee gepaard gaande groei van het aantal en de complexiteit van gegevens vereiste efficiënte automatiseringsoplossingen. Ter ondersteuning van het primaire proces werden grote mainframes ingezet. Het geheel van systemen waarin de gegevens over de in- en uitvoer van goederen werd opgeslagen, werd Sagitta gedoopt. De centrale servers van Sagitta bevinden zich bij het Belastingdienst Automatiseringscentrum (B/AC) in Apeldoorn.

Volgens een beleidsmedewerker Informatiemanagement bij de centrale directie, is er momenteel sprake van een omslagperiode in het ICT-beleid. Waar voorheen alleen het proces door ICT ondersteund werd, zijn er recentelijk initiatieven gestart om de data in de geautomatiseerde systemen ook te gebruiken voor de ondersteuning van beleid. Zo kunnen met nieuw geïmplementeerde beslissingsondersteunende software trendanalyses worden uitgevoerd die gebruikt worden voor de ontwikkeling van een effectiever beleid

¹¹ Douane Nieuwsbrief Special februari 2001

om fraude te bestrijden. In feite is de al wat verouderde back-office niet echt geschikt voor deze nieuwe functie, maar vervanging van de mainframes, die een lange afschrijvingsduur hebben, is geen optie. Toepassing van moderne systemen op oudere platforms levert vrijwel altijd problemen op met (systeem)integratie. Volgens deze beleidsmedewerker is hier sprake van de wet van de remmende voorsprong: binnen de Belastingdienst had de Douane als eerste een procesondersteunend systeem, maar nu het is verouderd is het moeilijk om de voorsprong op ICT-gebied te behouden. Sagitta bevat de data van alle aangiften die bij de Belastingdienst binnenkomen. Deze data kunnen op twee manieren in het systeem terechtkomen. Bij elektronische aangifte komen de invoerdata rechtstreeks terecht in de elektronische postbussen van het B/AC, waarna de dossiers verder worden verwerkt en aan lokale Douaneposten worden toegewezen. Dit is een volledig geautomatiseerd proces. Elke Douanepost biedt daarnaast ook nog steeds de mogelijkheid om schriftelijk aangifte te doen. De medewerkers van de Douanepost moeten dan eerst de gegevens van de documenten overbrengen naar het systeem.

Het elektronisch aangifte doen heeft de afgelopen jaren een grote vlucht genomen. Volgens deze beleidsmedewerker hebben niet alleen de Douane, maar ook het bedrijfsleven en zelfs de BV Nederland als geheel baat bij deze nieuwe manier van aangifte doen. Bedrijven hoeven niet te wachten op allerlei formaliteiten maar kunnen hun goederen direct verder transporteren. Internationale bedrijven zullen daarom eerder voor Nederland als doorvoerland kiezen dan voor een land met uitgebreide schriftelijke formaliteiten. De Douane biedt hulpmiddelen aan waarmee bedrijven de aangifte van hun in- of uitgaande goederen in elektronische vorm kunnen versturen. Sinds enkele jaren is daarvoor het pakket EDItax gratis beschikbaar voor bedrijven. EDItax is een succes: momenteel wordt ruim 90% van de invoer-aangiften op elektronische wijze gedaan, en zo'n 70% van de uitvoer. EDItax is ontwikkeld en wordt ondersteund door de Belastingdienst, maar per 1 januari 2002 stopt zij met de ondersteuning van dit product. In een politiek klimaat gekenmerkt door een terugtrekkende overheid is men tot de conclusie gekomen dat applicatieontwikkeling en -beheer niet tot de kerntaken van de Belastingdienst horen, en derhalve zoveel mogelijk aan de markt moeten worden overgelaten. Dit heeft als consequentie dat bedrijven vanaf nu voor aangifte-software als EDItax moeten gaan betalen. De beleidsmedewerker Informatiemanagement verwacht dat het aandeel van de aangiften dat elektronisch wordt verricht desondanks zal blijven groeien. Zeker voor grote bedrijven zijn de voordelen van elektronisch aangifte doen immers groot. Enkele bedrijven zijn momenteel bezig het aangiftesysteem te koppelen aan de bedrijfsadministratie. Op deze manier kan een aanzienlijke efficiencywinst worden gerealiseerd. Maar ook zonder deze koppeling zijn de voordelen voor het bedrijfsleven evident: de aangifte wordt sneller afgehandeld, men hoeft niet meer fysiek langs de Douanepost en is dus ook niet meer afhankelijk van praktische belemmeringen als openingstijden.

Het gebruik van EDItax, is volgens het Hoofd Ondersteunend Proces van de centrale directie, sterk gepushed door de Douane. Vooral in de beginfase gebeurde dat door acquisitie bij veelal grote bedrijven. Sommige Douaneposten hadden hele teams met acquireurs rondlopen, die als taak hadden bedrijven in elektronische aangifte te interesseren. Voor de Douane stond er dan ook veel op het spel: een aanzienlijke verbetering van de inrichting van het aangifteproces.

Met behulp van dit systeem kunnen risicoprofielen worden toegewezen aan aangiften die worden vastgesteld op basis van criteria als het land van bestemming, de expeditie

en het soort lading. Aangiften worden op deze manier ingedeeld in kleuren. De kleur geeft aan in hoeverre verwacht mag worden dat aan de aangifteverplichtingen is voldaan. Bij witte aangiften is er nauwelijks tot geen risico op onregelmatigheden. Bij oranje aangiften is er mogelijk verhoogd risico, en als een lading ‘rood valt’ is er sprake van verhoogd risico. In het laatste geval volgt meestal een fysieke inspectie door ambtenaren van de te vervoeren goederen. Bij een oranje lading wordt meestal volstaan met administratieve verificatie van papieren. De risicoprofielen worden deels centraal, deels lokaal vastgesteld. Een voorbeeld van een centraal profiel is dat er (volgens de wet) geen wapens naar oorlogsgebieden mogen worden uitgevoerd. Lokaal kan men een profiel ‘zetten’ met als doel bijvoorbeeld alle elektronica met bestemming Oost-Europa te controleren.

Binnen de Douanepost Schiphol Cargo Centre (CC) zijn verschillende Douaneteams werkzaam. Drie teams zijn belast met ‘uitvoer’-werkzaamheden. Deze teams zijn 7 dagen per week, 24 uur per dag operationeel. Tijdens een dienst zijn minimaal 7 medewerkers aanwezig. Een team dient de volgende functies uit te voeren, waarbij het gebruik van de Sagitta-uitvoer applicatie een belangrijke rol speelt:

- *Teamleiding*. De teamleider is verantwoordelijk voor de resultaten en het optimaal functioneren van proces en medewerkers.
- *Sagitta uitvoercoördinatie*. De Sagitta-uitvoercoördinator bepaalt de planning van de controleurs en de verificatiemedewerkers. De uitvoercoördinator ziet dagelijks alle oranje en rode aangiften langskomen op het beeldscherm en bepaalt naar aanleiding daarvan welke acties er nodig zijn.
- *Profielbeheer*. Deze teamleden zijn verantwoordelijk voor de mutatie van lokale profielen in het systeem. Alleen deze medewerkers zijn geautoriseerd om risicoprofielen toe te voegen, weg te halen of te veranderen. Profielen wisselen vaak en er zijn ook verschillende soorten profielen. Er zijn ‘permanente’ profielen die 1000 keer per jaar veranderen en profielen die maar 24 uur geldig zijn en daarna automatisch verdwijnen.
- *Verificatie*. Twee tot vier mensen per dienst vergelijken Sagitta-gegevens met de uitvoerdocumenten. Voordat er ICT werd gebruikt bestonden de werkzaamheden van deze functie uit het ‘stempelen’ van documenten: een zeer arbeidsintensieve bezigheid.
- *Fysieke controle*. Minimaal twee medewerkers zijn per dienst bezig met de fysieke controle van uitgaande goederen, op basis van de selectieprofielen. Dit worden de ‘ziensploegen’ genoemd.

Er zijn ook invoerteams op Schiphol. Het proces van controle op in- en uitvoer is verschillend. Het invoerproces is minder aan tijd gebonden, omdat de goederen gearriveerd zijn en meestal niet direct vervoerd worden. In geval van problemen heeft het invoerteam bovendien de mogelijkheid om de goederen vast te houden. Bij uitvoer staat er een vliegtuig te wachten dat vaak binnen twee uur moet vertrekken. Weliswaar heeft de Douane de bevoegdheid om de ‘verdachte’ goederen achter te houden, maar vanwege de (niet zelden politieke) rel die dit kan veroorzaken, gebeurt dit vrijwel nooit. Het gevolg is dat de Douaniers als gevolg van de vluchtschema’s altijd onder een zekere tijdsdruk moeten werken. De invoerteams maken ook gebruik van Sagitta, maar de applicatie die de invoer-douaniers gebruiken is een stuk moderner. Ook zijn de achterliggende risicoprofielen veel meer gestandaardiseerd. De profielen voor de invoer worden landelijk aangemaakt door het Douane Informatie Centrum (DIC). In het uitvoerproces worden regelmatig ook lokaal profielen aangemaakt. De beleidsmedewerker Informatiemanagement spreekt in dit kader van een ‘flexibel profielbeleid’.

Van de respondenten werkt 84% van de respondenten per dag minimaal 1 uur met Sagitta. 72% werkt zelfs 4 tot 8 uur per dag met Sagitta

4.3 Implicaties voor het werk van ambtenaren

4.3.1 *Implicaties voor kwaliteit van het werk en de kwaliteit van de arbeid: 'Werk waar je trots op bent'¹²*

Op Schiphol wordt volgens een Teamleider Uitvoer maar liefst 99% van de uitvoeraangiften inmiddels elektronisch aangeleverd. Alleen aangiften betreffende 'lage waarde zendingen', spoedeisende zendingen en levende have worden nog via het loket afgehandeld. Maar ook hier wordt meestal voor aangifte even gebeld of gemaïld, zodat bij het loket alleen nog de laatste gegevens hoeven worden toegevoegd. Het loket speelt dan ook geen rol van betekenis meer. Vroeger waren er op Schiphol 19 loketten en vaak lange rijen, nu is er nog één loket over en is de vertraging vrijwel opgelost. Voor ambtenaren heeft dat aanzienlijke consequenties: voorheen opereerden de verschillende teams verspreid over Schiphol, nu zijn alle teams in één pand ondergebracht. Hetzelfde geldt voor de computersystemen. De kwetsbaarheid van de Douane is in dat opzicht gedaald. De kwaliteit van het afgeleverde *werk* (als product) is door centralisatie en automatisering sterk gestegen, zo bevestigt deze respondent. Voorheen vonden de controles meestal ad-hoc (na afloop van het transport) plaats. Door de betere informatievoorziening kan nu veel directer worden gecontroleerd: eerder in het proces en op basis van een betere risico-inschatting. Een verbetering van de kwaliteit van het werk hoeft echter nog niet te betekenen dat ook de kwaliteit van de arbeid is toegenomen. Sinds vier jaar werken de medewerkers van het uitvoerteam Schiphol met Sagitta.

Volgens 64% van de respondenten is Sagitta onmisbaar voor een goede uitoefening van de taken. 75% vindt ook dat taken waarvoor Sagitta bedoeld is met Sagitta op de beste manier kunnen worden uitgevoerd. Van de respondenten die vinden dat deze taken beter op een andere manier uitgevoerd kunnen worden, verricht de helft deze taken ook daadwerkelijk op een andere manier (12,5% van de gebruikers die met Sagitta zouden moeten werken). Over de vraag of door het werken met Sagitta de taken nauwkeuriger kunnen worden uitgevoerd verschillen de meningen. De helft van de respondenten vindt van wel, de andere helft vindt van niet.

Uit deze cijfers blijkt dat de acceptatie (in de zin van integratie in het dagelijkse werk) van een ICT-toepassing als Sagitta vrij groot is. Als we niet zozeer naar het gebruik ervan kijken maar meer naar de subjectieve beleving van wat een dergelijke toepassing kan betekenen voor het dagelijkse werk van ambtenaren, kan dit beeld wat worden genuanceerd. De nadruk op de efficiency van processen en de centrale plaats die Sagitta hierin heeft verworven, heeft een duidelijk stempel gedrukt op de werkzaamheden van de medewerkers. De verschillen tussen de situatie voor en de situatie na de invoering van Sagitta zijn samen te vatten met drie kenmerkende termen: centralisatie, systeemsturing en taakroulatie.

¹² Deze slogan gebruikt de Belastingdienst in haar reclamecampagne voor het werven van nieuw personeel (2001).

Centralisatie

Door de ICT-gefaciliteerde centralisatie van werkzaamheden op één locatie is er werkgelegenheid voor lager gekwalificeerde medewerkers verloren gegaan, omdat veel administratief werk en loketwerkzaamheden overbodig zijn geworden. Daarnaast heeft de centralisatie ook gezorgd voor een sterke afname van de werkgelegenheid in de zogenaamde buitendienstfuncties. Voor de introductie van Sagitta waren een aantal ‘loodsambtenaren’ van de Douane vast werkzaam in de loods van een expediteur. Deze medewerker-in-permanente-buitendienst was op de hoogte van al het in- en uitgaande vervoer van deze loods. Hij kende het bedrijf als was het zijn eigen werkgever. Controles geschieden toen meer op basis van ervaring en vaste contacten met bedrijven. De functie van loodsambtenaar is geheel verdwenen. Bij het Uitvoerteam Schiphol wordt met enige weemoed gesproken over de vervallen functie. Volgens de teamleider Uitvoer waren de contacten met bedrijven destijds veel beter dan nu. Er was ‘meer groen’ op Schiphol. Bedrijven waren daar blij mee want door de aanwezigheid van vast Douanepersoneel werd er minder gestolen. Bovendien was de functie in overeenstemming met de behoefte van medewerkers om ‘buiten’ te zijn. Het aantal benodigde buitendienst-medewerkers is met de nieuwe werkwijze echter beperkt. De benodigde kwalificaties voor de resterende Douane-functies zijn hoger geworden.

Meer dan de helft van de respondenten (52%) vindt dat het werk door de komst van Sagitta minder afwisselend is geworden. Dit zijn zowel jonge respondenten met relatief weinig dienstjaren als oudere respondenten met veel dienstjaren. Toch vindt 40% van de respondenten ook dat werken met Sagitta meer creativiteit vereist. Iets minder (36%) vindt dat juist minder creativiteit vereist is.

Systeemsturing: minder eigen verantwoordelijkheid van de medewerker?

Wat opvalt is dat het gebruik van Sagitta een strakke systeemsturing van het proces met zich mee heeft gebracht. Voorheen moesten ambtenaren bij het opsporen van ‘verdachte’, voor export bestemde goederen afgaan op hun intuïtie en ervaring (de ‘douane-neus’), nu is een blik op het beeldscherm voldoende om te weten welke goederen wel, en welke niet gecontroleerd moeten worden. Het controleproces is minder willekeurig, maar vergt ook minder initiatief van de individuele medewerker. De medewerker kan zelfs niet meer besluiten om een onverdachte aangifte toch te onderzoeken, omdat deze aangiften op het scherm niet zichtbaar zijn. Alleen de teamleider heeft de mogelijkheid om een nieuw profiel aan te brengen, om zo nieuwe aangiften te selecteren voor nader onderzoek. Bij de invoerteams heeft zelfs de teamleider niet deze mogelijkheid.

Volgens een medewerker Uitvoer van het uitvoerteam is de kwaliteit van het werk als product in de veertien jaar dat hij bij de Douane werkt duidelijk verbeterd. Door het ongericht en ad-hoc controleren van de inkomende aangiftes sloop er onvermijdelijk een element van willekeur en onnauwkeurigheid in het proces. Deze respondent vindt dat ten opzichte van de situatie zonder structurele inzet van ICT-middelen grote vooruitgang is geboekt. Het controleren van alle papieren van alle aangiftes (ook de risicoloze ‘witte profielen’) reduceerde sommige medewerkers tot stempelmachines, met alle risico’s voor de kwaliteit van werk – onnauwkeurigheid - en arbeid – eentonigheid - vandien. Zowel de kwaliteit als de efficiëntie van het proces zijn met de invoering van Sagitta dan ook sterk verbeterd. Het feit dat controles beter en gericht worden uitgevoerd geeft hem voldoening. Hij is echter niet tevreden met de gebruiksvriendelijkheid van het systeem. Zo is er (i.t.t. het Sagitta Invoersysteem) geen

mogelijkheid om met invoerders via het systeem te communiceren (mailfaciliteit). Bovendien is het systeem wel erg vaak down.

Alle respondenten hebben te maken met storingen van Sagitta. De meesten zelfs (heel) vaak (68%). 74% van de respondenten is het eens met de uitspraak 'wij moeten doen wat de technologie ons dwingt te doen' en vindt dat de taak of functie is aangepast aan de mogelijkheden van Sagitta. Slechts 26% vindt dat de mogelijkheden van Sagitta zijn aangepast aan de eisen die de functie eraan stelt. Volgens de meeste respondenten (84%) is de technologie maar op één manier te gebruiken. Slechts 16% van de respondenten vindt dat Sagitta uitnodigt om zelf nieuwe werkwijzen te ontwikkelen om taken beter uit te voeren. Sagitta zorgt eerder voor te weinig taakinformatie, dan voor te veel (resp. 50% en 12.5%). Een eventueel teveel aan taakinformatie wordt over het algemeen echter door de respondenten niet als storend ervaren. Verreweg de meeste respondenten (76%) vinden dat het werken met Sagitta ze minder mogelijkheden biedt om hun werkwijze zelf te bepalen.

Taakroulatie

Om aan de behoefte van medewerkers naar meer afwisselende werkzaamheden tegemoet te komen is in het kader van het actief personeelsbeleid¹³ een systeem van taakroulatie ingevoerd. Op de dag van het interview spreken we een respondent die op die dag Sagitta-uitvoercoördinator is: een verantwoordelijke functie. Hij bepaalt welke ladingen vandaag fysiek gecontroleerd gaan worden. Deze respondent is nog geen jaar in dienst. De medewerker Uitvoer is al veertien jaar in dienst, maar verricht op die dag de verificatie van vrachtdocumenten: een taak met veel minder verantwoordelijkheid. Morgen zijn de rollen echter omgedraaid, als de tweede respondent de controleurs op pad stuurt en de eerste buitendienst doet. De geïnterviewde teamleider wil dat alle leden van zijn team voor zover mogelijk ook daadwerkelijk alle rollen binnen het team uitvoeren. Zoals in het geval van de respondent die pas een jaar in dienst is wordt al vroeg in de loopbaan ervoor gezorgd dat de medewerker klaar is om op elke willekeurige plek in team te worden ingezet. Volgens de teamleider wordt bij de weekplanning zoveel mogelijk rekening gehouden met de individuele wensen van zijn teamleden. De medewerkers zijn tevreden met het systeem van taakroulatie. Zo zijn ze niet altijd op pad, maar zitten ook niet elke dag weer achter de computer. Het personeelsbeleid compenseert op deze manier een aantal nadelige gevolgen van ICT die door ambtenaren ervaren worden (teveel 'binnen'werk, verlies aan autonomie).

Alle respondenten geven aan bij het uitvoeren van de deeltaken van het uitvoeringsteam vooral zelfstandig de beslissingen te moeten nemen. De werkwijze ligt per taak min of meer vast zegt 83% van de respondenten.

¹³ Volgens het hoofd ondersteunend proces is het streven naar meer mobiliteit en flexibiliteit van medewerkers en leidinggevenden een belangrijke doelstelling van het personeelsbeleid bij de Douane. Globaal zijn er drie soorten werkzaamheden bij de Douane: aangiftebehandeling, klantbehandeling en controle. Volgens deze respondent wordt ernaar gestreefd dat alle medewerkers in hun loopbaan bij de Douane alle drie de werkzaamheden hebben uitgevoerd. Het actief personeelsbeleid komt ook tot uiting in het gehanteerde systeem van groepsfuncties. Een aantal functies zit in een groep, waarvoor globaal dezelfde voorwaarden en kwalificaties gelden. Medewerkers worden vervolgens gestimuleerd om elke (ongeveer) 5 jaar een andere functie binnen de groep te gaan uitoefenen. Hiermee wordt een vlotte doorstroom (verticale en horizontale mobiliteit) en flexibiliteit van medewerkers gerealiseerd, zonder dat arbeidsvoorwaarden of andere drempels in de weg staan.

Iets meer dan de helft van de respondenten (58%) vindt dat het werk door het rouleren afwisselender is geworden. De meeste respondenten zijn over het algemeen tevreden over het taakroulatiesysteem.

4.3.2 Implicaties voor vaardigheden

Hoewel de kwalificatie-eisen voor douane-functies zijn aangescherpt, enerzijds omdat het kunnen omgaan met Sagitta noodzakelijk is en anderzijds vanwege het systeem van taakroulatie heeft het merendeel van de respondenten (64%) toch geen cursus gevolgd die gericht was op het werken met Sagitta. De meeste van deze respondenten zeggen daar ook geen behoefte aan gehad te hebben. Sagitta is volgens 68 % makkelijk te gebruiken. Bovendien is er geen verschil in het ervaren gebruiksgemak tussen respondenten die wel een cursus hebben gevolgd en respondenten die geen cursus hebben gevolgd of tussen oudere en jongere medewerkers.

4.3.3 Implicaties voor verantwoording en verantwoordelijkheid

Hoewel er in het onderzoek sprake is van een gevoel van verlies van zelfstandigheid als gevolg van Sagitta, geven respondenten toch ook aan dat in de wijze van sturing niet veel veranderd is.

De respondenten hebben niet vaker toestemming nodig van hun leidinggevende voor het nemen van beslissingen bij het werken met Sagitta. De meeste respondenten ervaren hierin geen verschil (72%), en 20% zegt zelfs vaker zelfstandig beslissingen te kunnen nemen. Sturing door richtlijnen komt het meest voor (40%), gevolgd door sturing door controle op resultaten van het werk door leiding en/of collega's (28%) en sturing door onderling overleg en afstemming met collega's (24%). Vooral respondenten die aangestuurd worden door controle op resultaten zien deze wijze van sturing als een gevolg van het werken met Sagitta. Dat geldt juist niet voor respondenten die aangeven dat ze vooral aangestuurd worden op basis van onderlinge afstemming en overleg.

4.3.4 Psychologische implicaties

Er zijn ongeveer evenveel respondenten die vinden dat het werktempo bij het werken met Sagitta hoger is dan bij het werken met andere taken, als respondenten die vinden dat het werktempo juist lager is (resp 36% en 40%). Het zelfde geldt voor de hoeveelheid werk. De meeste respondenten die vinden dat het werktempo is toegenomen vinden ook dat de hoeveelheid werk is toegenomen en omgekeerd.

4.4 Conclusies: ICT en ontgrenzing bij de Douane

De Belastingdienst als geheel - en de Douane is daarop geen uitzondering - heeft te maken met een omgeving die in grootte en in complexiteit groeit. ICT biedt de mogelijkheden om een procesvereenvoudiging tot stand te brengen, die ook nog eens positieve gevolgen heeft voor de kwaliteit van het werk (als product). Proces-

vereenvoudiging en verhoging van efficiency waren het doel van de invoering van Sagitta bij de Douane, maar dit doel kon alleen slagen met de medewerking van klanten. Het percentage van bedrijven dat elektronisch aangifte doet nadert inmiddels de honderd. Het is dan ook niet overdreven te stellen dat de koloniserings- of disciplineringsstrategie van de Douane is geslaagd. Na een groot offensief om de klant tot elektronische aangifte te bewegen, waarin het gratis beschikbaar stellen van de datacommunicatie-tool EDItax een belangrijk middel was, kan de Douane nu tevreden vaststellen dat de controle van het overheidsorgaan op haar omgeving aanzienlijk is uitgebreid.

Wettelijk gezien is het logisch dat de Douane bepaalt welke zaken in een aangifte moeten zijn opgenomen¹⁴. Nieuw is nu dat de Douane naast de inhoud ook de vorm bepaalt. De Douane trekt de bepaling van de spelregels voor het gehele proces naar zich toe, en niet alleen het gedeelte van het proces dat zich binnen de grenzen van de eigen organisatie bevindt: in die zin is deze case een schoolvoorbeeld van kolonisatie. Op *organisatieniveau* is de Douane een goed voorbeeld van een overheidsdienst die door haar veranderde rol en werkwijze de grenzen van de eigen organisatie overschrijdt om meer controle te krijgen over het gehele proces.

Op het *niveau van de individuele medewerkers* – zeker als het gaat om de meer subjectieve beleving van implicaties voor de kwaliteit van de arbeid - heeft de toepassing van ICT echter onmiskenbaar een zekere negatieve invloed op de regelmogelijkheden van medewerkers: het werpt nieuwe grenzen op voor de mogelijkheden die ambtenaren bij de Douane hebben om zelf keuzes te maken in de uitvoering van hun werk. Sagitta is een zeer ingrijpend systeem: het neemt alle operaties over. Medewerkers zijn het merendeel van hun tijd met Sagitta bezig alhoewel een klein groepje alternatieve werkwijzen ontwikkelt. Het werk is door de invoering van Sagitta minder afwisselend geworden en Sagitta biedt ook de mogelijkheid voor een strakkere werkaansturing. Het systeem levert niet meer werkdruk op, maar volgens een deel van de respondenten ook niet de verwachte verbetering van de kwaliteit van de resultaten. Het beeld van aan de computer gekluisterde en willoze ambtenaren (bijna driekwart van de respondenten zit 4 tot 8 uur per dag achter de computer) is echter ook niet helemaal juist. Het personeelsbeleid gericht op loopbaanplanning en taakrotatie waarborgt immers dat medewerkers in hun dagelijkse werkzaamheden voldoende afwisseling en eigen verantwoordelijkheid hebben.

¹⁴ Alleen het moment van aangifte is nog een zorgenkind. Aangifte wordt meestal op het laatste moment gedaan, wat het vaak moeilijk maakt om in het geval van verhoogd risico bijtijds de goederen te kunnen controleren. Op Schiphol heeft men inmiddels initiatieven genomen om ook deze onzekerheidsfactor onder controle te brengen. Het betreft met name de introductie van het systeem EASY, waarmee de Douane de gehele goederenstroom vanaf een veel vroeger stadium kan volgen. EASY is een communicatiesysteem waarmee expediteur, transporteur en afhandelaar de hele informatiestroom betreffende hun uit te voeren goederen op elkaar kunnen afstemmen. Dit systeem heeft weliswaar commerciële doeleinden, maar ook de Douane is betrokken bij ontwikkeling van het product. De ontwikkeling van EASY is nog in de testfase, maar wanneer een dergelijke tool binnenkort wordt ingevoerd, biedt het de Douane grote voordelen. Het Uitvoerteam heeft veel eerder inzage in volledige gegevens over de te vervoeren goederen, en kan door een koppeling met Sagitta nog gerichter en vooral ook tijdiger controleren. Het werk is nog beter te plannen en dat kan de tijdsdruk op het werk van de Douaniers doen afnemen.

5 De AID: ‘We redden ons wel’

5.1 Inleiding: De AID als organisatie

De afgelopen jaren zijn er in de agrarische sector verschillende crises geweest die ertoe hebben geleid dat de Algemene Inspectie Dienst (AID) van het ministerie van LNW er intensief op uit moest om in het veld allerhande controles uit te voeren. Hierbij werd uitgebreid gebruik gemaakt van moderne ICT-toepassingen, zoals laptops en mobiele telefoons waarmee controleurs hun bevindingen kunnen terugkoppelen naar het hoofdkantoor. Recentelijk is bij de AID een geïntegreerd platform van webapplicaties, genaamd SPIN, operationeel geworden. Het invoeren van dit systeem biedt voor ons onderzoek een goed aanknopingspunt om te verkennen welke gevolgen dit heeft voor het dagelijkse controlewerk van de AID.

De Algemene Inspectiedienst ressorteert onder het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, als een van de diensten die met toezicht zijn belast. De AID kent drie hoofdtaken: controle, verificatie, en opsporing. Bij ‘controle’ gaat het vooral om het toetsen van de naleving van wet- en regelgeving. ‘Verificatie’ behelst het vaststellen van de waarheidsgetrouwheid van opgaven gedaan in het kader van marktordenende regelingen. ‘Opsporing’, ten slotte, richt zich op de vaststelling, bewijsvoering en afdoening van overtredingen en misdrijven

Een van de zeven stafdiensten van de AID is Automatisering & Informatiemanagement. Deze afdeling droeg onder andere zorg voor het ontwikkelen van SPIN (Systeem- en Platformintegratie van webapplicaties), het systeem dat binnen deze case centraal staat.

De AID bestaat uit drie regionale inspecties die verspreid zijn over het land: Zwolle, Eindhoven, en Utrecht. Zij voeren de geplande controles uit en rapporteren hierover naar het hoofdkantoor. De Afdeling Recherche (AR) is het landelijke expertisecentrum van de AID dat belast is met het initiëren van, assisteren in en coördineren van (grootschalige) opsporingsonderzoeken. De AR maakt gebruik van financieel en digitaal redden. Bij digitale recherche gaat het om het in beslag nemen van apparatuur in de geautomatiseerde omgeving en het toegankelijk maken van deze apparatuur voor de medewerkers van het opsporingsonderzoek.

Bij de AID werken thans 734 ambtenaren. Het grootste deel daarvan bestaat uit ambulante controleurs (ongeveer 550: focus van dit onderzoek), de rest bestaat uit ambtenaren met administratieve, ondersteunende en management-taken (ongeveer 175). Zo’n 75 ambtenaren ontplooiën opsporingsactiviteiten. Ongeveer 50 van hen zijn (financieel en digitaal) rechercheurs bij de afdeling Recherche. Slechts twee personen zijn belast met het zogenaamde digitaal redden. Hoewel de uitkomsten van de commissie Van Traa resulteerden in een striktere scheiding van de taken opsporing en controle, blijkt in de praktijk dat op enig moment sommige controleurs naast hun controletaak ook (tijdelijk) redden-taken uitvoeren.

In dit onderzoek zijn bijna alle respondenten (N=15) controleur, een aantal is teammanager. De respondenten zijn goed verdeeld over de drie regio’s (Zwolle, Eindhoven en De Meern) waar de vragenlijst is uitgezet. De meeste respondenten hebben een contract van 36 uur,

maar alle respondenten werken feitelijk 40 uur of meer. Alle respondenten werken minimaal 4 uur per week over. Alleen mannen hebben een ingevulde vragenlijst teruggestuurd (twee respondenten hebben niet ingevuld of ze man of vrouw zijn). De gemiddelde leeftijd is 49 jaar. Men werkt gemiddeld 26 jaar bij deze organisatie en gemiddeld 7 jaar in deze functie.

5.2 De rol van ICT bij de AID

In de analyse richten we ons vooral op het gebruik en de implicaties van SPIN voor het dagelijkse werk van de AID-ambtenaren. Daarnaast zijn er echter ook gegevens over het gebruik van ICT in meer algemene zin:

Internet wordt door 60% van de respondenten iedere dag gebruikt voor het opzoeken van externe informatie. Een derde van de respondenten (33%) gebruikt internet hiervoor zelfs 1 tot 4 uur per dag. De helft van de respondenten gebruikt internet ook iedere dag voor het downloaden van bestanden (50%). De respondenten die veel gebruik maken van internet maken over het algemeen ook veel gebruik van SPIN. Ook intranet wordt veel gebruikt door de respondenten. Driekwart van hen gebruikt intranet elke dag voor het zoeken van informatie en een iets kleiner deel (34%) gebruikt het intranet iedere dag voor document sharing/gedeelde toegang tot bestanden op een netwerk. Alle respondenten maken minstens een keer per dag gebruik van een email programma. Een heel groot deel (87%) doet dit zelfs één tot vier uur per dag. Nieuwsgroepen worden minder frequent gebruikt

Medewerkers met een laptop werken met SPIN.. Op diezelfde laptop staan ook programma's die toegang bieden tot internet en intranet. De controleurs zijn een groot deel van de dag op pad. Anders dan medewerkers die werken met een vaste computer die ze aan het begin van de dag opstarten, zullen de respondenten hun laptop alleen opstarten als ze gebruik willen maken van SPIN of een ander programma. Eenmaal de laptop opgestart zullen ze dan misschien ook geneigd zijn meerdere programma's te gebruiken.

Een grote meerderheid van de respondenten (80%) vindt dat deze ICT-toepassingen de mogelijkheden om kennis en ervaring van collega's te benutten vergroten. Een nog groter deel (87%) vindt deze ICT-toepassingen 'onmisbaar' voor een goede uitoefening van de taken. Respondenten maken, in hun waardering van ICT-toepassingen een onderscheid tussen de verschillende toepassingen. De waardering van respondenten over SPIN en de overige toepassingen verschillen in veel gevallen. Dit komt nog uitgebreider aan de orde.

Deze gegevens maken duidelijk dat bij de controleurs van de AID sprake is van een vrij hoge mate van *acceptatie van ICT-toepassingen* (in termen van gebruik en onmisbaarheid) voor de dagelijkse uitvoering van hun werk. Voor wat betreft de ervaring met en de waardering van toepassingen zoals SPIN, gelden echter andere conclusies. Dat komt in het volgende meer uitgebreid aan de orde.

SPIN

In principe kunnen alle meest essentiële werkzaamheden binnen de AID worden verricht binnen de het geautomatiseerde websysteem SPIN. De gegevensstroom die daarin tot stand komt is geen eenrichtingsverkeer van boven naar beneden, maar doorkruist de verschillende managementslagen tot aan het uitvoeringsniveau toe. In de praktijk is er echter meer informatie van beneden naar boven, dan van boven naar beneden. Het is met andere woorden, voor hogere managementlagen makkelijker om informatie naar boven te halen. Controleurs kunnen wel beschikken over informatie afkomstig van het management, maar SPIN stimuleert voor hen toch vooral de horizontale informatiestroom (tussen collega's). Overigens kan het management niet zonder meer beschikken over de ruwe rapporten van controleurs, maar slechts over de ingedikte versies daarvan op een meer abstract niveau zoals geproduceerd door teamleiders.

SPIN ondersteunt de volgende zes aandachtsgebieden:

- controle: de toetsing van de naleving van wet- en regelgeving
- verificatie: de vaststelling van de waarheidsgetrouwheid van opgaven gedaan in het kader van marktordenende regelingen
- opsporing: de vaststelling, bewijsvoering en afdoening van overtredingen en misdrijven
- planning: de planning, prioritering en verantwoording van de handhavingstaken in relatie tot het jaarplan
- beleidsanalyse: het beheer van de voor de handhavingstaken relevante wet- en regelgeving
- waarheidsvinding: de vaststelling en vastlegging van feitelijke situaties en gedragingen ten bate van de verificatie-, controle- en opsporingstaken.

De verschillende functionaliteiten zijn in deelprojectvorm tot stand gekomen. Hierin was permanent een gebruikersprojectleider vertegenwoordigd, afkomstig uit het werkveld en ondersteund door een referentiegroep (bestaande uit een zestal medewerkers eveneens afkomstig uit het werkveld). Ieder deelsysteem is getest door een groep toekomstige gebruikers, veelal gerekruteerd uit de referentiegroepen. SPIN is enerzijds bedoeld als een controle- en planningssysteem. Het herbergt een geautomatiseerd systeem ten behoeve van de registratie van urenverantwoording en reiskostendeclaraties. Anderzijds biedt het systeem het management de mogelijkheid om beleidsanalyses toe te passen. Via SPIN zijn de verschillende wet- en regelgevingen te raadplegen zodat deze eenvoudig kunnen worden getoetst aan de nieuwste beleidsnotities. Meer uitgewerkt in termen van taken van de verschillende typen medewerkers en de bijbehorende functionaliteiten:

- Voor controleurs

In het dagelijks werk van controleurs speelt SPIN een belangrijke rol. Ten eerste in de urenverantwoording en reiskostendeclaraties. (Dit is niet anders dan voor elke andere werknemer van de AID). Ten tweede in de voorbereiding van uit te voeren controles. SPIN biedt namelijk de mogelijkheid om in het verleden uitgevoerde controles bij bepaalde bedrijven op te vragen. Het maakt in principe niet uit of die controle door de controleur zelf werd verricht. SPIN levert derhalve de mogelijkheid om een historisch overzicht te geven van het bedrijf dat moet worden gecontroleerd. Controleurs kunnen daardoor beter geïnformeerd op pad. In de periode voor SPIN konden die rapporten ook

opgevraagd worden, maar moest dat via een bureaucratische omweg, hetgeen drempelverhogend werkte.

SPIN faciliteert in theorie ook de horizontale kennisdeling bij controleurs. Na voltooiing van de controle voert de controleur hetzij thuis, hetzij vanaf het bedrijf dat gecontroleerd werd, de bevindingen in een laptop die elke controleur tot zijn/haar beschikking heeft. Vervolgens wordt verbinding gelegd met de centrale database via SPIN, en wordt het controlerapport centraal opgeslagen. In de periode voor SPIN werd een tijd lang gewerkt met het opsturen van de rapporten via een diskette. Nog verder terug werden allerlei formulieren ingevuld en via de post verstuurd. SPIN levert dus in principe voor controleurs een aanzienlijke tijdswinst en kwaliteitsverbetering van het werk op: ze worden in de uitvoering van hun taak een stuk zelfstandiger, hebben meer mogelijkheden om controles voor te bereiden en accenten te bepalen tijdens de uitvoering, en meer vrijheid in het bepalen van het tijdstip waarop verslag wordt gedaan van de controles.

- Voor het management

Voor managers op verschillend niveau heeft SPIN meerdere functionaliteiten. Wat betreft planningstaken biedt SPIN de mogelijkheden om controles en opsporingen te plannen. Via SPIN heeft een teamleider inzicht in de beschikbaarheid van controleurs. Het invoeren van de uit te voeren controles resulteert in een overzicht van de inzet van verschillende controleurs. De uitvoering van de controles worden ook middels SPIN verwerkt. Uitkomsten van de controles komen in een centrale database, urenverantwoording en reiskostendeclaraties worden ter goedkeuring aan teamleiders aangeboden. In de praktijk betekent SPIN dat teamleiders op een gedetailleerder niveau de werkzaamheden van controleurs moeten accorderen. Vroeger werden periodieke overzichten uitgedraaid waarover een oordeel moest worden gegeven. Daarnaast werden a-selecte steekproeven gedaan waar controleurs meer op detail werden bekeken. Op een hoger managementniveau ondersteunt SPIN het plannen van de uit te voeren controles, verificaties, en opsporingen voor het komende jaar. In overleg met het ministerie van LNV wordt elk jaar een jaarplanning gemaakt. Hierin wordt vrij gedetailleerd vastgelegd hoeveel controles, verificaties, en opsporingen zullen worden verricht. Mede op basis van de in SPIN opgeslagen gegevens (wet- en regelgeving, beleidsstukken, uitkomsten van controles, urenverantwoording en dergelijke), wordt de nieuwe jaarplanning gebaseerd. Het hogere detailniveau en toegankelijkheid van de informatie in SPIN, levert het management - althans in theorie - de mogelijkheid om de planning meer gedetailleerd in te vullen. SPIN kan tenslotte ook een rol spelen in de ondersteuning van beleidsanalyses. De AID is voortdurend bezig met het ontwikkelen van de interne beleidsvoering en beleidsadvisering aan het ministerie van LNV. De wet- en regelgeving van het ministerie van LNV is zeer specifiek vormgegeven per sector. Het overzicht in die wetten en regelgeving is eenvoudig kwijt te raken. Middels SPIN is het eenvoudig om allerlei wet- en regelgeving te raadplegen ter controle van de coherentie en juistheid van bepaalde beleidsontwikkelingen. Door middel van SPIN kan bijvoorbeeld worden getoetst of bepaalde beleidsvoorstellen nog wel in overeenstemming zijn met de bestaande wet- en regelgeving.

5.3 Implicaties voor het werk van ambtenaren

Een aantal van de hierboven aangegeven mogelijkheden van SPIN om de werkprocessen te veranderen worden hier nader onder de loep genomen in de vorm van

een aantal vragen. Maar we beginnen met enige cijfers over de praktijk van het gebruik van SPIN in het dagelijkse werk van controleurs en hun leidinggevenden.

Bijna driekwart van de respondenten maakt iedere dag gebruik van SPIN, 36% zelfs meer dan 1 uur per dag. Er is geen enkele respondent die nooit van SPIN gebruik maakt. SPIN is echter niet onmisbaar voor een goede uitoefening van de taken, vindt 71% van de respondenten. Onderzocht is of de mate van gebruik van SPIN van invloed is op het antwoord op deze vraag, maar dat is niet het geval. Het is ook niet zo dat jongere of minder ervaren respondenten SPIN vaker onmisbaar vinden dan hun jongere collega's. Ruim driekwart van de respondenten (78%) vindt ook dat er alternatieve manieren zijn om het SPIN-gerelateerde deel van het werk beter uit te voeren. Dit zijn over het algemeen de respondenten die SPIN ook niet onmisbaar vonden voor het werk. Een behoorlijk deel van de respondenten (39%) verricht de taken regelmatig ook daadwerkelijk op een andere manier, een aantal daarvan doet dat zelfs dagelijks. De mate waarin gebruik gemaakt kan worden van de kennis en ervaring van collega's is door SPIN, volgens het grootste deel van de respondenten (93%) niet toegenomen. Een aantal vindt dat die mogelijkheden zelfs minder geworden zijn (29%). Ruim driekwart (77%) van de respondenten vindt dat de taak of functie vooral is aangepast aan wat met SPIN mogelijk is en dat ze dus 'moeten doen wat de technologie hen dwingt te doen'. Nog meer respondenten (79%) vinden dat de technologie maar op één manier te gebruiken is.

5.3.1 Implicaties voor werkprocessen

De integratie van verschillende ICT-toepassingen in SPIN levert in principe de mogelijkheid om de toegang tot en uitwisseling van informatie tussen werknemers sterk te bevorderen. E-mail is binnen de AID een van de belangrijkste communicatiemiddelen, zowel intern alsook extern. Het is moeilijk in te schatten of de informatie-uitwisseling tussen werknemers sinds de invoering van SPIN beter is geworden. Het lijkt er wel op dat technische problemen en de complexiteit van het systeem hier een belangrijke belemmering zijn.

- *De hoeveelheid taakinformatie is niet toegenomen als gevolg van het gebruik van SPIN. De meeste respondenten zien geen verschil met taakinformatie voor taken waarvoor SPIN niet gebruikt wordt, meer dan een kwart vindt de taakinformatie zelfs te weinig (27%). Wel verschilt de mate waarin respondenten gebruik maken van SPIN en de tevredenheid met de informatie die ze uit SPIN kunnen halen. De respondenten die vinden dat ze beter kunnen beschikken over informatie maken over het algemeen ook meer gebruik van SPIN. Of het feit dat ze meer gebruik maken van SPIN er de oorzaak van is dat ze ook beter over de vereiste informatie beschikken is op basis van de resultaten van het vragenlijstonderzoek niet te zeggen. Over het algemeen heeft het gebruik van SPIN niet tot gevolg dat respondenten teveel verzoeken van collega's krijgen.*

In principe is het SPIN-systeem 24 uur per dag en zeven dagen per week beschikbaar. Alle controleurs gebruiken een laptop waarmee kan worden in gebeld op het netwerk voor toegang tot e-mail, internet, en intranet. In de meeste gevallen is dat vanaf de

thuiswerkplek, vaak ook vanaf de plek waar zij de controles uitvoeren. Zij kunnen op door hun gekozen tijdstippen informatie uit het systeem halen en erin stoppen. Het betreft dan niet alleen inhoudelijke informatie over controles, maar ook urenregistratie en het opgeven van reisdeclaraties. Via het Intranet LNV zijn de nieuwste beleidsstukken en vertaling van LNV-beleid naar werkinstructies beschikbaar. Controleurs zijn inderdaad in toenemende mate ongebonden wat betreft de plaats en tijd waarop zij informatie uitwisselen over controles. Telewerken is bij de AID dan ook een zeer gangbare praktijk (maar was dat ook al voor de invoering van SPIN).

- *Momenteel wordt dat door een groot deel van de respondenten (80%) ongeveer één kwart van de tijd gedaan. Het zelfde geldt voor thuiswerken (70% minimaal één kwart van de tijd). Een derde van de respondenten (33%) kan door het tele-/thuiswerken werk en privé beter combineren. De meesten (67%) geven aan, ondanks het tele-/thuiswerken over het algemeen genoeg sociale contacten te hebben met collega's. Over het algemeen kunnen ze zich thuis beter concentreren dan op kantoor (67%). Ze hebben niet het gevoel zich als tele-/thuiswerker méér te moeten bewijzen naar hun leidinggevende of collega's en ook de leidinggevendenden hebben niet meer of minder inzicht gekregen in de werkzaamheden van hun tele-/thuiswerkende medewerkers*

Het werken met SPIN betekent voor controleurs werken volgens duidelijk gestructureerde protocollen. Middels het door D. als dwingend ervaren 'aanvinken' op allerlei schermen met vragen, geeft een controleur aan waarom hij/zij iets concludeert. Hoewel er ruimte is om hun 'verhaal kwijt te kunnen', is dat ten opzichte van het voorgaande systeem ('COBRA'), veel minder goed mogelijk. Het laat controleurs minder ruimte voor eigen interpretatie en toelichting of nuancering van hun controles. SPIN is een 'keurslijf' (A) waarin minder ruimte is voor interpretatie en meer nadruk ligt op de productie van feiten: 'SPIN is zo flexibel als een blok beton' (A). Met de invoering van SPIN wordt het controleurswerk als meer complex en 'omslachtig' ervaren.

Dit geldt niet alleen voor controleurs, ook teamleiders constateren de toegenomen complexiteit in hun accorderingswerk. Dit gebeurt niet langer steekproefsgewijs, maar nu moeten teamleiders al hun controleurs controleren op dagelijkse basis, en op een hoger detailniveau. Bovendien werkt volgens controleurs SPIN vertragend door de ingebouwde afhankelijkheid van andere controleurs. Voor verslaglegging en verantwoording zijn controleurs die in teams werken (wat vaak gebeurt), van elkaar afhankelijk. Je kunt niet tegelijk aan een document werken. Loopt de een achterstand op (bijvoorbeeld door ziekte), dan trekt hij de ander daarin mee. Kortom, controleurs ervaren dat het administreren van hun controles meer werk oplevert en meer stress. Het hoge detailniveau waarop dat moet gebeuren, maar ook het vaak falende systeem, en de afhankelijkheid van eventuele partners, leiden in de praktijk tot vertragingen. In dit licht geeft een geïnterviewde controleur aan dat de investeringen in SPIN en de noodzakelijke aanpassing ervan, beter geïnvesteerd hadden kunnen worden in het aantrekken van meer personeel (vooral controleurs). Deze controleur is uitgesproken negatief:

'Wie zich aan de formele regels houdt, wordt geconfronteerd met sterk stijgende werkdruk' (A)

Het beeld uit de survey is meer genuanceerd:

Ruim de helft van de respondenten vindt dat er meer gedetailleerd gerapporteerd moet worden (58%). Het rapporteren levert ze ook meer werk op, zo stellen deze respondenten. Een iets kleiner deel (42%) vindt juist dat er minder gedetailleerd gerapporteerd moet worden. Bijna alle respondenten vinden de procedures die bij het rapporteren gebruikt moeten worden ingewikkeld om te doorlopen. De enige respondent die de procedures eenvoudig vindt, vindt ook (als enige) SPIN makkelijk te gebruiken. Bijna alle leidinggevendenden geven aan dat ze het werk van de controleurs nauwkeuriger moeten controleren als gevolg van SPIN en dat deze controle ook een grotere hoeveelheid werk oplevert.

De meeste respondenten (60%) vinden niet dat hun taken meer of minder afwisselend zijn geworden. Leeftijd of werkervaring is hierbij geen onderscheidende factor. De mate waarin creativiteit vereist is, is wel veranderd volgens de respondenten. Iets meer dan de helft (53%) vindt dat minder creativiteit vereist is. Er is geen enkele respondent die vindt dat SPIN ze meer mogelijkheden biedt om zelf de werkwijze te bepalen. Tweederde van de respondenten vindt dat deze mogelijkheden minder zijn geworden.

De invoering van SPIN heeft de snelheid waarmee gewerkt moet worden niet verhoogd, maar volgens het grootste deel van de respondenten juist verlaagd (73%). Alle respondenten vinden dat de hoeveelheid werk wel is toegenomen als gevolg van SPIN

Vóór SPIN was het voor controleurs veel moeilijker om te kunnen beschikken over rapporten uit het verleden. Tegenwoordig is dat veel makkelijker. Maar de mogelijkheid om te kunnen beschikken over de gegevens, creëert ook een nieuwe verplichting om daar gebruik van te maken (Informatieparadox). Daarnaast heeft SPIN er bij controleurs en in mindere mate bij teamleiders toe geleid dat zij gemiddeld een groter deel van hun tijd achter het beeldscherm moeten doorbrengen. Controleurs zijn minder 'buiten' en meer 'binnen', hetgeen niet als positief wordt ervaren.

Controleurs geven aan ontevreden te zijn over de manier waarop SPIN is ontwikkeld en aan hen werd 'opgelegd.' SPIN is echter volgens het management ontwikkeld in nauw overleg en in afstemming op de toekomstige gebruikers (zie boven). Zij zijn betrokken als 'testpersonen' in eerdere stadia van ontwikkeling. In eerste instantie zijn tientallen interviews afgenomen om de slaag- en faalfactoren van de te ontwikkelen systemen in kaart te brengen. Daarna werden de verschillende delen van het systeem ontwikkeld in verschillende projectteams. Deze teams bestonden voornamelijk uit teamleiders en controleurs. De geïnterviewde controleur geeft echter aan dat het betrekken van controleurs bij de vormgevingsfase minimaal is geweest, en bovendien weinig positief uitwerkende aanpassingen heeft opgeleverd.

- *'SPIN is gebaseerd op verkeerde uitgangspunten. SPIN is niet gebaseerd op hoe er gewerkt werd, maar op de ideeën van het management over hoe er in de toekomst*

gewerkt moet worden. Het werk van controleurs is niet goed bekend bij het management.’ (A).

Uit de survey komt het volgende beeld over de kwaliteit van het werk naar voren:

De kwaliteit van de beslissingen verandert niet als gevolg van SPIN, vindt meer dan de helft van de respondenten (53%). Er zijn meer respondenten die vinden dat de kwaliteit van de beslissingen lager is geworden (27%) dan er respondenten zijn die vinden dat de kwaliteit hoger is geworden (20%).

Maar weinig respondenten (13%) vinden dat de inspecties door het werken met SPIN beter voorbereid kunnen worden. De meeste vinden dat er geen verandering is opgetreden (66%). Meer dan de helft van de respondenten (60%) is het niet eens met de stelling dat de taken door het gebruik van SPIN nauwkeuriger kunnen worden uitgevoerd.

5.3.2 De acceptatie van SPIN op de werkvloer

Vooraf vanuit controleurshoek en tot op zekere hoogte ook erkend door teamleiders komen – zoveel is inmiddels duidelijk - negatieve berichten over de mogelijkheden om met SPIN te werken. Belangrijkste negatieve punten zijn de complexiteit van het systeem en de technische instabiliteit. Dit zijn geen ‘kinderziektes’ maar ‘zeer knellende schoenen’ (A). Het is een ‘onvolkomen systeem met zeer veel fouten’ waar je ‘voortdurend wordt uitgedonderd’ (A). Tijdens de MKZ crisis liet SPIN het ook afweten. Controleurs konden moeilijk gegevens opvragen en achterlaten. Bovendien bleek cruciale informatie uit controles niet toegankelijk voor belanghebbende partijen als de politie (St).

Iedereen heeft te maken met storingen van SPIN. Meer dan de helft wekelijks (64%) en meer dan een kwart (29%) zelfs dagelijks.

Een geïntegreerd technisch communicatiesysteem dat aan de basis ligt van al het werk, maar dat in de praktijk vaak niet blijkt te werken, resulteert zowel bij controleurs alsook het management in gevoelens van afhankelijkheid. Het maakt de organisatie kwetsbaar en kan leiden tot inefficiëntie. Die inefficiëntie uit zich onder meer in weigeringen om het systeem te gebruiken, dan wel het ontstaan van ‘sluiproutes’. De complexiteit en rigiditeit van het systeem en de groeiende en verschuivende werkdruk dwingen sommigen tot het zoeken naar manieren om minder met SPIN te hoeven werken. Uit SPIN rollen bijvoorbeeld niet eenvoudig ‘nette briefjes’. Met Word blijkt dat veel eenvoudiger.

‘Vroeger tikte je gewoon een verhaaltje, met wat je had gedaan en hoe je het had afgewerkt. Nu krijg je allemaal gedwongen vragen, dingen die soms helemaal niet betrekking hebben op dat specifieke onderzoek en speciale dingen missen dan weer... maar over het algemeen maken we er wel wat van, we redden ons wel. En anders maken we gewoon weer een Word rapportje, je moet je gegevens toch kwijt. Alleen is dat dubbel, dus meer werk en dat wordt niet prettig ervaren. Het systeem is ontzettend mens-onvriendelijk, ontzettend controleurs-onvriendelijk dus.’ (A)

Naast alternatieve verwerkingstechnieken, lijken controleurs ook hun heil te zoeken in het minder volledig uitvoeren van controles of door bepaalde conclusies van controles niet te trekken.

‘Buitenwerk kan slechter worden, als mensen de kantjes er vanaf gaan lopen, omdat ze het dan minder hoeven te verantwoorden in SPIN!!! Aanzeggen van waarschuwingen en boetes uitvoeren gebeurt minder, want het kost te veel tijd en is te veel werk!’. (A)

Teamleiders die geen zin of tijd hebben om de fiattering van controles te doen, kunnen de volgende oplossing bedenken:

‘... teamleiders zijn verantwoordelijk voor controleurs, dus niemand anders kan hun zaken fiatteren. Puur een kwestie van verantwoordelijkheid die ingebouwd is in SPIN. Maar ik kan ook mijn badnummer en password doorgeven... dat doe ik nog niet, maar dat zou kunnen dat je dat gaat doen.’ (S)

De verdere groei van dit soort sluiproutes betekent voor het management dat zij minder goed kan vertrouwen op de gegevens in het SPIN-systeem. Dit soort ontwikkelingen zijn uiteraard onwenselijk.

5.3.3 *Implicaties van ICT voor werkrelaties en ‘sturing’*

SPIN werd in 1999 geïntroduceerd als een systeem waarmee ‘met een druk op de knop’ allerlei overzichten, tabellen, en grafieken konden worden geproduceerd: daarmee zou het management in staat zijn over veel gedetailleerder informatie te beschikken ten gunste van de planning en sturing van het werk..

‘Zo is het altijd aan ons gepresenteerd, dat je met een druk op de knop prachtige rapporten met grafiekjes kon produceren, jaarplan versus realisatie eruit. Daar is nu het wachten op..’ (D)

Die vergrote transparantie en de ‘meten is weten’ filosofie achter SPIN zou kunnen worden geïnterpreteerd als een versterking van de hiërarchische relaties. In de praktijk zijn het echter vooral de teamleiders die toegang hebben tot de ‘ongecensureerde’ en ‘naakte’ informatie over het werk van controleurs. Hogere managementslagen hebben daar geen toegang toe, maar moeten het doen met de verslagen en overzichten die teamleiders produceren. Dit lijkt dus eerder de positie van het middenkader te versterken, maar dit wordt niet expliciet als zodanig ervaren door controleurs.

SPIN heeft geen verandering tot gevolg gehad in de mate waarin respondenten toestemming nodig hebben van hun leidinggevenden voor het nemen van beslissingen, zegt 93%. Bijna de helft van de respondenten (47%) wordt vooral aangestuurd door onderling overleg en afstemming met collega’s. Controle op de resultaten van het werk is ook een veel gebruikt sturingsmechanisme (33%). Deze wijze van sturing is echter niet veranderd door de invoering van SPIN vindt 80% van de respondenten (was dus eerder ook al zo). Geen enkele respondent vindt dat het werken met SPIN betere mogelijkheden biedt om leidinggevenden of collega’s in te schakelen

bij eventuele werkproblemen. Als er al verandering is opgetreden dan zijn de mogelijkheden volgens respondenten alleen maar slechter geworden (vindt respectievelijk 33% en 13%).

5.3.4 Implicaties voor vaardigheden

Alle respondenten hebben een cursus gevolgd die gericht was op het werken met SPIN. Maar bijna niemand (7%) vindt SPIN makkelijk te gebruiken.

Hoewel AID-ers in het algemeen al langer intensief gebruik maakten van ICT, was SPIN een dermate nieuwe toepassing dat specifiek daarvoor cursussen zijn gegeven. Zo werden bijvoorbeeld controleurs in kleine groepjes gedurende enkele weken geïnstrueerd over het werken met het nieuwe systeem. Ook konden zij met ‘echte’ gegevens uit hun controles gedurende een ‘terugkomdag’ geassisteerd worden tijdens het invoeren ervan in SPIN (soort ‘on the job’ assistentie) (D). De aangeboden trainingen en cursussen waren echter niet voldoende om een vlekkeloze overgang naar het SPIN systeem te maken. Dat vooral oudere medewerkers moeite hebben met het integreren van het nieuwe systeem in het werk, zoals sommige respondenten aangeven (St, D), lijkt door de survey niet bevestigd te worden; vrijwel iedereen heeft er moeite mee. Dat dit probleem volgens het management en de gesproken teamleider slechts een kwestie van tijd zou zijn, lijkt dan ook niet de juiste conclusie.

5.4 Conclusies: ICT en ontgrenzing bij de AID

Met de kanttekening dat SPIN pas in 1999 is geïntroduceerd, kunnen we toch concluderen dat de ervaringen met SPIN tot nu toe niet bijzonder positief zijn. SPIN is een ingrijpend systeem, dat een groot deel van de tijd van controleurs in beslag neemt. Het systeem is niet gebruikersvriendelijk en de procedures die moeten worden doorlopen, zijn ingewikkeld. De hoeveelheid werk is (als gevolg van een gedetailleerdere rapportage) toegenomen. De autonomie van controleurs is door de invoering van SPIN afgenomen. SPIN zou moeten leiden tot een betere informatievoorziening, een betere horizontale uitwisseling van kennis en informatie, efficiëntere controles die beter voorbereid kunnen worden; kortom een verbetering van het toezichtproces en daarmee ook een meer efficiënte en effectieve kolonisatie en disciplinerende van de te controleren omgeving. De fundamentele problemen met betrekking tot de acceptatie van deze toepassing op de werkvloer leiden er echter toe dat dit koloniatiescenario waarschijnlijk een aantal flinke deuken oplevert en de kwaliteit van het proces van toezicht niet ten goede komt.

Volgens de respondenten heeft SPIN niet opgeleverd wat het belooft. SPIN is wel een belangrijke tool, maar niet de belangrijkste toepassing, terwijl het wel zo is bedoeld. De toepassing wordt ook niet onmisbaar gevonden door de respondenten. Ze hebben weinig vertrouwen in het systeem en zien alternatieve manieren (‘sluiproutes’) waarmee het werk beter gedaan kan worden. Deze alternatieven bleken, anders dan SPIN, wel te werken in een tijd van crisis. Gedurende de hectiek van de MKZ-crisis bleek SPIN tot een behoorlijk efficiencyverlies te leiden, storingsgevoelig en regelmatig onbereikbaar te zijn. Hierdoor ontstonden er alternatieve administratiesystemen die vormgegeven werden door de individuele controleurs en die ook na de crisis nog steeds door sommigen gebruikt worden. Dit wijst enerzijds op wat we hebben aangeduid als een ‘reflex’benadering: ambtenaren vallen hier terug op hun oude en beproefde methoden

en lijken zelfs in zekere zin het reguliere proces te saboteren, hetgeen het toezicht op beleid wellicht niet te goede komt. Anderzijds wijst dit op het belang om de ervaringen en expertise van gebruikers beter te integreren in ICT-toepassingen. De ‘domesticatie-wet’ dat de bereidheid om ICT-geleide werk-processen te accepteren evenredig afneemt wanneer de ICT-toepassing zich niet naadloos weet in te voegen in de alledaagse (en vaak beproefde!) werkwijzen van de medewerkers, wordt hiermee sterk onderstreept.

6 Wwww.rogervanboxtel.nl: opschudding in het ambtelijke apparaat?¹⁵

6.1 De organisatie van www.rogervanboxtel.nl

In 1999 is het ministerie van BZK begonnen met een website, www.rogervanboxtel.nl, die als doel had in de vorm van een pilotproject op een actieve manier het beleid van Van Boxtel transparant te maken en burgers met elkaar en met ambtenaren te laten discussiëren over beleidsterreinen van de minister. Doel van de website was om burgerparticipatie te versterken, feedback over beleid te krijgen, een betere presentatie van beleid te geven en de ontwikkeling van digitale overheidscommunicatie te stimuleren (en een voorbeeld te stellen). Meer officieus werd ook de doelstelling om ‘de ambtelijke bureaucratie op z’n kop te zetten’ door van Boxtel genoemd. Met name in de ‘chat met van Boxtel’ kregen ambtenaren immers meer verantwoordelijkheid om vragen van burgers autonoom af te handelen. Deze case valt daarmee evident in het penetratiescenario (het vervagen van grenzen in de overheidsorganisatie als gevolg van toenemende openheid voor communicatie met de buitenwereld, waaronder ook meer directe contacten tussen ambtenaren en burgers) Voorts gaat het in deze case om processen die te maken hebben met beleidsontwikkeling en -voorbereiding.

Achtergrond en organisatie van de pilot

In het onderzoek naar het pilotproject en de gevolgen ervan voor het werk van ambtenaren is gebruik gemaakt van plannen van aanpak, evaluerende rapportages, interne notities en interviews. De acht geïnterviewde personen waren op verschillende wijze bij de pilot en doorstart van de site betrokken (zie Bijlage 3). In de pilotperiode zouden wisselende onderwerpen uit maatschappelijke discussies om de beurt door de vier deelnemende directies worden vormgegeven¹⁶. Het zou, volgens het *Plan van Aanpak Internet-spreekuur Van Boxtel* gaan om zes online-discussies. Elke discussie werd na een maand door een uur durende chat met de minister afgesloten, het werkelijke live ‘digitale spreekuurtje’. Op de site was achtergrondinformatie over het onderwerp van discussie te vinden, die een onderbouwde discussie moest stimuleren. Omdat het om een pilot en dus om een afgebakende periode van een half jaar ging, was het aan de reeds drukbezette ambtenaren beter ‘te verkopen’¹⁷. Ook het management kon hiermee leven, aangezien de extra werkdruk en de verwachte organisatorische problemen dan beperkt zouden blijven tot die periode van zes maanden. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering lag bij de Directie Voorlichting en Communicatie (Voorlichting). Voorlichting werd belast met de operationele begeleiding van de pilot en zou als brug tussen alle betrokken partijen fungeren¹⁸.

¹⁵ Deze case is uitsluitend gebaseerd op gegevens ontleend aan het kwalitatieve onderzoek, vanwege een te lage respons (ook na meerdere herinneringen) op het survey onderzoek.

¹⁶ Discussieonderwerpen waren: millennium, integratie minderheden, elektronische overheid, last-minute 2000 vragen, grote steden-beleid, actuele thema’s.

¹⁷ *Evaluatierapport RogerVanBoxtel.nl* (2000)

¹⁸ Hiervoor werd een Stuurgroep onder voorzitterschap van het hoofd Persvoorlichting, protocol & speeches (DVLC), (tevens plaatsvervangend directeur DVLC en woordvoerder van minister Van Boxtel) ingericht, die maandelijks bijeen zou komen om de algemene voortgang van de pilot te bespreken. Verder namen in deze Stuurgroep nog enkele ambtenaren van Voorlichting, de vertegenwoordigers van de vier betrokken directies, de vier aangewezen beleidsambtenaren per directie en de moderator zitting.

Bij de pilot was ook een externe moderator betrokken (ook dit is vanuit het oogpunt van het penetratiescenario interessant: in hoeverre leidt dit tot een verschuiving van verantwoordelijkheden naar een niet-ambtenaar?). De moderator was bevoegd bijdragen die het debat naar zijn inzicht niet ten goede kwamen te verwijderen, vragen en reacties te selecteren en een wekelijkse samenvatting voor de publieke pagina te maken. Bovenal was het zijn taak de discussie ‘zinnig en prettig’ te laten verlopen¹⁹. Deze filterende functie vervulde hij ook tijdens de afsluitende chatsessie met de minister. Tijdens de chat kwamen alle vragen eerst bij de moderator binnen. Hij bracht hierin aan de hand van thema’s een duidelijke en logische structuur aan. Vervolgens stuurde hij telkens een vraag door naar de minister, die voor een webcamara mondeling antwoordde. Zijn antwoorden werden uitgetypt en verschenen tegelijk met het beeld en geluid van de antwoordende minister op de site. De ambtenaren, die aan de discussie deelnamen, werden hiervoor door de eigen directie aangewezen. Deze ambtenaren werden op deskundigheid van het betreffende onderwerp van discussie uitgezocht, en niet zozeer niet op mogelijke affiniteit met internet of interactieve beleidsvorming.

Een week of twee voor de discussie werd voor de themagroep een bijeenkomst georganiseerd waarin zij nader werden geïnstrueerd over wat er van hen, wat betreft hun deelname aan de discussie, verwacht werd. Elke themagroep bestond uit de projectleider (het hoofd Voorlichting), de moderator, de directeur en ambtenaren van de betrokken afdeling. De samenstelling was dus afhankelijk van het onderwerp van discussie. Voorafgaand aan de discussie moest door hen ook een notitie geschreven zijn, waarin vermeld stond waar de discussie grofweg over zou moeten gaan, wie deelnamen en wat er door hen van de discussie verwacht werd. Hierin werden ook stellingen aangedragen, opdat de discussie enigszins tot één onderwerp beperkt zou blijven. In deze bespreking kwam bijvoorbeeld ter sprake hoe internetvragen beantwoord dienden te worden en in hoeverre de ambtenaren gemandateerd waren direct te antwoorden.

‘Sommigen wisten niet hoe een Worddocument in een bijdrage voor de discussie of antwoord op een internetvraag gezet kon worden. Een minicursus computeren zou hierom geen kwaad hebben gekund’ aldus de moderator.

De ambtenaren werden als de deskundigen op het gebied van het discussieonderwerp gezien en werden tijdens ‘hun discussie’ officieel gemandateerd zelfstandig en direct aan de discussie deel te nemen en op vragen te antwoorden. Alleen bij politiek gevoelige onderwerpen diende het antwoord eerst nog ter accordering langs de directeur te gaan, net zoals officieel het geval is bij alle huidige communicatie over beleid. De bedoeling was dat een reactie binnen een werkdag verstrekt werd. Een mogelijke uitloop tot drie dagen werd ingecalculeerd, wanneer het gezien de gevoeligheid van het onderwerp nog ter accordering de lijn in moest. De internetantwoorden dienden daarvoor in de lijn versneld behandeld te worden (dit impliceert dus een duidelijk effect van ICT op het beleidsproces).

Eén van de ambtenaren had nog de extra taak op te treden als contactambtenaar. Hier stuurde de moderator de vragen naartoe, die dan door deze ambtenaar onder de gemandateerde ambtenaren uitgezet werden. Ook had de contactambtenaar de taak bij

¹⁹ Lenos (1999), *Statuut Digitale Discussies Van Bostel*

te houden of de vragen wel binnen de gestelde termijn beantwoord werden. Meestal was het ook deze ambtenaar, die tijdens de afsluitende chat naast de moderator zat en assisteerde, terwijl deze uit de binnenkomende vragen een selectie voor de minister maakte. Deze ambtenaar kon, indien nodig, de minister tijdens de chat assisteren bij het beantwoorden van de vragen.

De analyse van deze case spitst zich toe op de implicaties van het inzetten van ICT (in dit geval een interactieve, op discussie met burgers gerichte website) voor de werkprocessen en werkstijlen van ambtenaren, die in dit geval vooral aan verandering onderhevig zijn door een afwijkende benadering van *verantwoording en verantwoordelijkheid* in het ambtelijke proces, een nieuwe manier om met ‘mandaten’ om te gaan. Daarom gaan we daar nu eerst uitgebreid op in en bespreken vervolgens nog een aantal implicaties voor andere aspecten van het dagelijks werk van ambtenaren.

6.2 Implicaties voor verantwoording en verantwoordelijkheid

We maken hier een onderscheid tussen de implicaties voor de verantwoordelijke leidinggevend en voor de ‘uitvoerende’ ambtenaren.

Implicaties voor het management

Zoals minister Van Boxtel met zijn officieuze doelstelling reeds aangaf te willen bewerkstelligen, heeft de pilot inderdaad nogal wat aanpassingen van de betrokkenen gevergd. De deelnemende ambtenaren waren gemandateerd om direct te antwoorden op vragen over onderwerpen binnen hun expertise, terwijl in het traditionele proces de beantwoording van een vraag ter accordering nog de gehele lijn door moest.

‘Het apparaat schoot direct in de stress’ aldus het hoofd Voorlichting.

Die stress had enerzijds te maken met die nieuwe verantwoordelijkheden en anderzijds met een toename van de werkdruk. Dat laatste komt verderop nog uitgebreider aan de orde. Sommige leidinggevend bleken nogal wat problemen met de implicaties van de pilot te hebben. Net als in enkele andere cases blijkt de persoonlijke stijl van de manager, en de bereidheid om vertrouwen te hebben in zijn ambtenaren nogal wat invloed te hebben. Er werd niet bijzonder enthousiast gereageerd op het extra werk en het mogelijke verlies van controle over wat er met de ‘buitenwereld’ gecommuniceerd wordt. De grotere activiteit en toegankelijkheid werd door sommigen met een gevoel van ‘we doen het toch al jaren zonder, waarom moet dat nu ineens’ begroet en soms ook als overbodig beschouwd. ‘Het werd door enkelen reuze ingewikkeld en eng gevonden’ zegt het hoofd Voorlichting. Anderen hadden er echter helemaal geen problemen mee. Sommige leidinggevend vreesden dat ambtenaren tijdens de discussie of de minister tijdens de chat niet volledig op de hoogte zouden zijn en misschien teveel zouden toezeggen. De minister bleek echter zeer goed op de hoogte te zijn. van de onderwerpen in de chats Dat de minister ook schijnbaar moeiteloos en snel duidelijke antwoorden formuleerde was zeer bevorderlijk voor de chat, aldus de moderator. Eén van de deelnemende directeuren heeft toch nog alle antwoorden en reacties voor de discussie van zijn ambtenaren uit laten printen en gecorrigeerd, voordat deze op de site gezet mochten worden. Hoewel dus in de pilot gepoogd werd de ouderwetse manier van werken te doorbreken, hield deze directeur vast aan deze werkwijze. Verrassend is dat de ambtenaren van deze directie door de moderator toch als de meest actieve en enthousiaste groep worden omschreven, terwijl het gedrag van hun directeur niet echt

blijk van vertrouwen in hun kunnen gaf²⁰. Een andere leidinggevende had juist ‘een blind vertrouwen in zijn ambtenaren’; Wellicht heeft dit ook te maken met het onder zijn verantwoordelijkheid vallende onderwerp van discussie, dat minder politiek gevoelig was.

Implicaties voor uitvoerende ambtenaren

Ook de reacties van de ambtenaren op de nieuwe taken en verantwoordelijkheden tijdens de pilot waren divers. De affiniteit met het medium internet, de persoonlijke opvatting over wiens taak publieksvoorlichting eigenlijk is en de houding ten opzichte van interactieve beleidsvorming blijken van invloed op de wijze waarop de ambtenaren op de pilot reageerden.

Of hier wel sprake is van echt ‘nieuwe’ verantwoordelijkheden is volgens sommige ambtenaren nog maar de vraag. Ambtenaren zien zichzelf als experts op hun beleidsonderwerp en reageren gewoonlijk ook op eigen kracht op directe vragen van burgers. Er is in de praktijk bij enorme tijdsdruk, zoals bij het beantwoorden van Kamervragen of het verzorgen van een reactie van de minister soms ook geen tijd voor accordering door de hele lijn. Dan beslissen zij ook zelf wat er gecommuniceerd gaat worden:

‘...en er heeft natuurlijk geen hond tijd om alles te lezen, dus die hele parafencultuur is natuurlijk eigenlijk gewoon onzin.’(beleidsmedewerker)

Uiteraard zijn er altijd mensen die het wel prettig vinden dat alles tot in het kleinste detail gecontroleerd wordt, zodat zij geen fouten kunnen maken of er in ieder geval niet voor verantwoordelijk gehouden kunnen worden. Maar in het algemeen wordt door de ambtenaren een plattere organisatie met een cultuur, waarin ambtenaren als professionals behandeld worden en geoorloofd zijn fouten te maken of de grenzen van het toegestane en mogelijke af en toe te overschrijden, als zeer wenselijk en ‘van deze tijd’ geacht.

‘Er zou erkend moeten worden dat de tijdsdruk in het huidige informatietijdperk toeneemt en dat de lagere regionen dus meer zelfstandigheid moeten krijgen. Dit om te voorkomen dat vertraging ontstaat of misschien zelfs het hele proces ergens vastloopt’ zegt de secretaris generaal hierover.

Vanuit de optiek van het penetratiescenario is het interessant na te gaan hoe de betrokken ambtenaren aankeken tegen de contacten met burgers en welke implicaties dat heeft voor de manier waarop zij hun werk ervaren. Uit het onderzoek komt naar voren dat er onder de deelnemende directies verschillende verwachtingen waren over de deelname van burgers. Het aantal en het soort deelnemers, het niveau van de discussie en de verwerking van de verkregen informatie werden nogal verschillend, zeer afhankelijk van de persoon en de directie, gewaardeerd. Sommige directoraten waren zeer te spreken over de nieuwe inzichten uit de samenleving, terwijl anderen meenden niet veel nieuws te hebben gehoord. Het aantal deelnemers aan de discussies en chats werd over het algemeen als ‘niet tegenvallend’ gewaardeerd. Wel bleek dat de groep minder divers was dan gehoopt (hoogopgeleid, relatief goed inkomen, in politiek

²⁰ *Evaluatierapport RogerVanBoxtel.nl (2000)*

geïnteresseerde mannen met internetervaring). Men had gehoopt op een meer divers deelnemersprofiel. Hoewel het niveau van de bijdragen niet zo hoog was als bij een discussie op de site van bijvoorbeeld het NRC, was men over het algemeen toch te spreken over de moeite die mensen namen om een bijdrage te leveren. Daarmee werd de vraag naar visies en meningen uit de samenleving, een van de doelstellingen van de pilot, volgens de ondervraagden redelijk beantwoord. Onduidelijk was echter wel wat er verder met de bijdragen van burgers gebeurde. Volgens het Plan van Aanpak zou aan het eind van de chat duidelijk aangegeven worden welke conclusies de minister uit de discussie en chat zou trekken: samengevat zou worden welke onderwerpen en meningen uit de samenleving door hem interessant voor zijn beleid geacht werden. Dit is, zoals uit de verschillende rapportages en interviews blijkt, echter nauwelijks gebeurd. In die zin heeft de pilot ook weinig implicaties (in de zin van *agendering* als mogelijk effect van penetratie) voor het beleidsproces.

6.3 Implicaties voor werkdruk

Vooraf door de uitvoerende beleidsambtenaren werd de *toegenomen werkdruk* als gevolg van het deelnemen aan deze pilot als een last ervaren. Ambtenaren delen hun eigen tijd in. De deelname aan de pilot zorgde voor meer te vervullen taken binnen hetzelfde tijdsbestek en dus extra tijdsdruk. Sommigen gaven zelfs aan minder te hebben deelgenomen dan ze zich hadden voorgenomen of gewild hadden, puur en alleen omdat het deelnemen aan de discussie boven op de ‘normale’ dagelijkse beleidsmakende taken kwam. De duur van de discussie werd over het algemeen te lang gevonden. Het bijhouden van de discussie en het enthousiast deelnemen ging hierdoor steeds moeizamer. Na ongeveer twee weken ontstond ‘een dipje’. Zowel de moderator als sommige ambtenaren hebben in de interviews en evaluatie aangegeven op zulke momenten door middel van nieuwe stellingen de discussie een impuls te hebben geven, wat echter wederom extra energie kostte ²¹. Voor deelname aan de discussie was geen tijd vrijgemaakt, waardoor het door de ambtenaren als een extra taak gezien werd. Dat heeft het enthousiasme niet echt bevorderd. Dat er geen tijd voor de pilot werd vrijgemaakt, werd beschouwd ‘als een duidelijke overweging van de top’ aldus de moderator.

6.4 Implicaties voor vaardigheden

Een factor die een rol speelde bij de verschillende manieren waarop ambtenaren de pilot hebben ervaren, was de mate van ervaring met het directe contact met burgers binnen een directie. De communicatieve vaardigheden en ervaring met het direct reageren of zelfs het terugstellen van vragen aan burgers zijn van invloed geweest op de wijze waarop ambtenaren de pilot ingingen. Ambtenaren waren, volgens de moderator, soms niet gewend om zelf een vraag aan een burger te stellen, wanneer zij bijvoorbeeld meer informatie of uitleg over de vraag van de burger zouden willen hebben. Daarnaast was ook de vorm van antwoorden voor enkelen nieuw. Het snelle, korte, niet-ambtelijke formuleren heeft echter over het algemeen niet echt voor grote cultuurschoks gezorgd. Men is tenslotte al langer bekend met het fenomeen ‘mailen’ en het taalgebruik dat daarmee gepaard gaat. Het snelle reageren, dat door de aard van het medium internet wordt gestimuleerd, wordt echter soms als een minder positieve bijkomstigheid ervaren.

²¹ *Evaluatierapport RogerVanBoxtel.nl* (2000) en interviews met moderator en beleidsmedewerker.

‘Sommige mensen verlangen wel eens terug naar de tijd, waarin je door de traagheid van machines en de organisatie verplicht werd goed na te denken en zaken nóg eens te overdenken’(beleidsmedewerker)

Ook het snelle reageren dat met emailen gepaard gaat (waardoor bijvoorbeeld heel makkelijk een cc-tje wordt gestuurd) heeft nadelige effecten, zo wordt door meerdere respondenten aangegeven, vooral nu email niet meer weg te denken is in de ambtelijke communicatiestromen. De communicatie- en informatiestromen gaan gewoon wel eens te snel. Soms moeten dingen gewoon wat langer overdacht worden en niet in een vlaag de deur uit gedaan worden, aldus de secretaris generaal. Bovendien is informatie- en communicatie-overload hiervan een gevolg.

6.5 Implicaties voor werkprocessen (in de toekomst): communicatie in het ‘hart van het beleid’

Hoewel zowel positieve als negatieve geluiden te horen waren, werd besloten door te gaan met de site. De site moest echter wel uitgebreid worden. Het vullen van een volledige site met relevante en up-to-date content bracht met zich mee dat de organisatie van de site (en de achterliggende processen) geprofessionaliseerd moest worden. De site moest ook een meer structurele positie en status binnen de organisatie krijgen. Het draagvlak en enthousiasme onder de ambtenaren, en het bewustzijn van het nut van de site, kon nog wel wat aandacht gebruiken. Bij de introductie van de pilot is nauwelijks iets gedaan om dit interne draagvlak te vergroten (zegt een beleidsmedewerker). In de tweede fase is de site dan ook uitgebreid. Hij is verbreed tot een volwaardige site waarop de discussie- en chatmogelijkheden slechts enkele van de mogelijkheden zijn. De discussies en chats vinden niet meer maandelijks plaats, maar slechts bij actuele maatschappelijke issues, media-events, of bij een nieuw rapport of advies. Tevens hebben de discussies een kortere levensduur, aangezien anders het animo onder deelnemers en ambtenaren te sterk daalt. Voor de tweede fase zou *zowel voor burgers als voor ambtenaren* duidelijker gesteld moeten worden, wat de follow-up van de gevoerde discussies en de invloed daarvan op de beleidsvorming zijn.

Om dit structurele vervolg van de site te realiseren is een strakke regie van de site en een goede ondersteuning door de ambtenaren vereist. We kunnen dan ook concluderen dat een belangrijke implicatie van de door de pilot in gang gezette ontwikkelingen is geweest dat de communicatie met burgers meer in het hart van het beleid is geplaatst (vergelijk de aanbevelingen van de Commissie Wallage), enerzijds door ambtenaren meer communicatiebevoegdheden te geven, anderzijds door een versterking en een professionalisering van de positie van de directie Communicatie en Voorlichting .

Versterking van Communicatie en Voorlichting

Het aantal ambtenaren dat zich bij Communicatie en Voorlichting met deze site en de andere sites bezig houdt, is sinds de start van de pilot gegroeid van één naar acht personen²². Naast de telefonische vragen moeten ook de internetvragen door de serviceafdeling van Voorlichting behandeld en - wanneer de vraag wat gecompliceerder of gevoeliger is – naar andere ambtenaren doorgespeeld worden. Er dient een database met de meest gestelde vragen en antwoorden gemaakt te worden, zodat deze internetvragen direct door de serviceafdeling van Voorlichting afgehandeld zouden

²² Naast de site van Van Boxtel vallen ook het intranet en de sites van minister De Vries en staatssecretaris De Vries onder de verantwoordelijkheid van Voorlichting.

kunnen worden. Voor de verwerking van vragen is een gedragslijn opgesteld²³. Op deze wijze moet Voorlichting een soort filterfunctie voor de communicatie tussen burger en ambtenaar vervullen. De 'internet' verantwoordelijke meent dat internet 'dé backbone' van de organisatie moet worden. Momenteel worden de mogelijkheden van internet volgens hem door de organisatie nog niet ten volle benut. Van de huidige 'oja, dat hebben we ook nog' -positie zou internet volgens deze respondent in de toekomst 'dé sluis voor alle communicatie met de buitenwereld moeten worden'. Dit impliceert ook dat degenen die verantwoordelijkheid hebben voor die internetactiviteiten als intermediair een sterkere positie krijgen (als sluiswachter). Het gevaar dat Voorlichting door haar invloed op de communicatie te veel zou gaan toezeggen en eigenlijk een beetje beleid zou gaan maken, wordt door de secretaris generaal aannemelijker geacht dan dat beleidsambtenaren dit zouden doen²⁴.

De beleidsambtenaar als communicatiemedewerker

Het is voor een goede site essentieel om van voldoende en juiste content verzekerd te zijn en op de hoogte te blijven van wat er binnen het ministerie gebeurt. Daarom werd in deze tweede fase bij elke directie een communicatiemedewerker aangesteld; dat wil zeggen een zittende ambtenaar kreeg die taak erbij. Deze persoon moest een spilfunctie vervullen tussen zijn of haar directie en Voorlichting, die de centrale redactie van de site in handen heeft. De nieuwe structuur met communicatiemedewerkers per afdeling is echter nooit echt efficiënt geweest, zo blijkt uit de interviews, ze is 'langzaam doodgebloed'. De ambtenaren die communicatiemedewerker werden, kregen deze taak boven op hun andere taken en waren soms niet de meest geschikte personen voor deze functie. Daarnaast wisselden ambtenaren van functie of departement, waarna vaak geen vervanger aangewezen werd. Momenteel houden de ambtenaren meestal zelf in de gaten wanneer zaken, die zij voor de burger relevant achten, ook via de digitale weg beschikbaar gemaakt moeten worden. Daarnaast lopen voorlichters 'altijd al overal te pas en te onpas binnen' voor informatie. Daarmee is dus niet wezenlijk veel veranderd in de gang van zaken rondom de communicatie over beleid. De verwezenlijking van de aanbevelingen van Wallage om communicatie een meer integraal onderdeel te laten zijn van het beleidsproces, vereist een combinatie van professionalisering van het communicatieproces c.q. de communicatieprofessional en een goede en snelle verbinding met de inhoud (en dus de werkzaamheden van de beleidsambtenaren). Deze combinatie blijkt in de praktijk nog niet zo eenvoudig te zijn.

6.6 Conclusie: implicaties voor ontgrenzing

Deze case laat zien dat als gevolg van een grotere openheid van de overheidsorganisatie voor geluiden uit en interacties met de buitenwereld inderdaad sprake is van grensveranderingen binnen de organisatie. Die implicaties spitsen zich toe op twee meer fundamentele verschuivingen in de organisatie en daarmee gepaard gaan een aantal veranderingen in het dagelijkse werk van de betrokken ambtenaren.

In de eerste plaats zien we dat er enige onrust is ontstaan over de verschuiving in verantwoordelijkheden en de andere invulling van het mandaat van uitvoerende beleidsambtenaren. Overigens is daarbij wel sprake van verschillen in de manier waarop die onrust wordt beleefd. Zo lijkt er wat meer onrust te zijn onder de leidinggevenden dan onder de uitvoerenden, waarbij overigens wel sprake is van een

²³ Min BZK (1998), *Checklist communicatie bij interactief beleid*

²⁴ Inmiddels is ook de externe moderator vervangen door een interne moderator.

verschil in leiderschapsstijl bij de verantwoordelijke directeuren: bezorgdheid over nieuwe mandaten zien we vooral bij leidinggevendenden die vasthouden aan een meer procedurele benadering, kenmerkend voor de klassieke overheidsorganisatie. Beleidsambtenaren moeten als experts en professionals behandeld worden. Er moet ruimte zijn om fouten te maken en grenzen te ontdekken, te leren dus. Het vereist eerst een ‘verandering in denken’, voordat de ‘verandering in doen’ goed gerealiseerd kan worden.

Bij de uitvoerenden wordt onrust niet zozeer veroorzaakt doordat men het gevoel heeft nu andere en zwaardere verantwoordelijkheden te hebben, maar veel meer door de toegenomen tijds- en werkdruk.

Een tweede verschuiving die past bij het penetratiescenario is dat een zwaarder gewicht wordt toegekend aan communicatieprocessen en communicatie als integraal onderdeel van beleidsprocessen. Dit heeft zowel gevolgen voor de ambtenaren die werken als voorlichter als voor de ambtenaren die werkzaam zijn als beleidsambtenaar. Idealiter zou het werk van deze twee professionals dichter bij elkaar gebracht moeten worden, maar in de praktijk blijkt dit nog problemen op te leveren. Het leveren van content voor een website impliceert bijvoorbeeld dat van beleidsambtenaren steeds vaker wordt verwacht dat zij zich ook met communicatie bezig moeten houden, en bovendien daarbij aan allerlei eisen van zowel ‘transparante beleidsprocessen’ als ‘professioneel communiceren’ moeten voldoen. Als dat bovenop het bestaande takenpakket komt, impliceert dat een aanzienlijke verzwaring van het dagelijkse werk, die in deze case met gemengde gevoelens begroet wordt.

7 De Virtuele Projectteams van VenW: de moeizame lancering van een nieuwe werkomgeving

7.1 Inleiding: virtuele projectteams als organisatie

Op de website van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat staat haar missie beschreven als: *'Nederland duurzaam beschermen tegen water en zorgen voor veilige verbindingen van internationale kwaliteit'*. Om deze missie te kunnen volbrengen ontwikkelt het ministerie beleid op de gebieden 'verkeer en vervoer', 'telecom', 'water' en 'luchtvaart'. Specifieke werkzaamheden die hieruit voortkomen zijn bijvoorbeeld het vinden van nieuwe manieren voor het reduceren van de verkeersmobiliteit. Naast deze expliciet geformuleerde doelstellingen ontwikkelen de ambtenaren op het ministerie ook minder specifiek omschreven activiteiten. Deze activiteiten komen onder meer voort uit de wens van het ministerie om een voorbeeldrol te vervullen op het gebied van innovatief werken. In opdracht van het ministerie zijn de afgelopen jaren tal van studies uitgevoerd die inzicht moeten bieden in de wijze waarop bestaande werkomgevingen aangepast kunnen worden aan toekomstige mogelijkheden en vereisten. Het zal geen verwondering wekken dat ook de mogelijkheden van ICT daarbij aandachtig zijn - en worden - onderzocht.

Eén onderzoeksgebied van V&W betreft de infrastructuur van de toekomst. Een deel van dit onderzoeksgebied richt zich op 'Virtuele Mobiliteit'. 'Het thema Virtuele Mobiliteit wordt uitgevoerd in het kader van het project 'Wegen naar de Toekomst'. Dit project is een innovatieprogramma van V&W dat in dialoog met de samenleving zoekt naar nieuwe oplossingen voor een slimmer en beter gebruik van de infrastructuur, nu en in de toekomst'²⁵. Het is de bedoeling dat op basis van de onderzoeksactiviteiten een toekomstvisie (2030) geschetst kan worden. Het onderzoek naar de economische en sociale gevolgen van werken in een 'virtueel projectteam' is één van deze activiteiten.

De trekkers van het thema Virtuele Mobiliteit kwamen eind 2000 in contact met het projectteam Trajectstudie A4, een samenwerkingsverband van de directies Noord- en Zuid-Holland binnen Rijkswaterstaat. Dit projectteam werkt aan voorstellen voor het optimaal gebruik van de snelweg A4, rekening houdend met economische, ruimtelijke (Noord-Holland) en milieuaspecten (Zuid-Holland). Het projectteam bestaat uit gemiddeld 30 personen, evenwichtig verdeeld over de twee directies en locaties: Rotterdam en Haarlem. In de praktijk leverde deze samenwerking-op-afstand een aantal knelpunten op. Zo konden projectleden bijvoorbeeld niet in elkaars agenda's kijken, wat het maken van afspraken bemoeilijkte. Bovendien kon men niet gemakkelijk samen aan documenten werken. Een ander belangrijk knelpunt was uiteraard gelegen in het verlies aan tijd als gevolg van het reizen naar de andere locatie voor overleg. Om die knelpunten op te lossen ging men samenwerken in een virtueel projectteam

Door de benodigde communicatie deels te verschuiven van 'face to face' naar 'virtueel', zouden bovenstaande problemen opgevangen kunnen worden; de benodigde afstemming tussen de leden onderling kon deels plaatsvinden met behulp van technologische hulpmiddelen. Van de vermindering in reistijd die het virtueel

²⁵ Citaat: <http://www.minvenw.nl/rws/wnt/vm/index.htm>

communiceren tot gevolg zou hebben, werd bovendien een groot tijd- en kostenbesparend effect verwacht.

In november 2000 is men gestart met de pilot ‘virtueel projectteam’ (voortaan aangeduid als VPT)²⁶. Aan de 30 teamleden van beide directies is gevraagd om de bestaande communicatie (deels) te vervangen door communicatie via hoogwaardige ICT-hulpmiddelen. Het verloop van het project zou gevolgd worden door de projectgroep Virtuele Mobiliteit, om lering te trekken uit deze nieuwe wijze van samenwerken. Inmiddels is de pilot die zes maanden heeft geduurd, afgerond. Naar aanleiding van de afronding heeft de Meetkundige Dienst van V&W een evaluatierapport geschreven (Dekkers, 2001).

Doelstellingen van het virtueel communiceren

Bij het van start gaan van het VPT zijn diverse doelstellingen geformuleerd, zowel van de kant van de projectgroep Virtuele Mobiliteit als vanuit het virtuele projectteam zelf. Voor het VPT was de doelstelling voornamelijk gericht op efficiënter overleg en het delen van kennis over de ‘directiegrenzen’ heen. Het Ministerie van V&W formuleerde de doelstelling als volgt: ‘de communicatie in projecten waarvan de projectleden geografisch verspreid zitten, efficiënter laten verlopen door een optimale afstemming tussen fysiek en virtueel contact’²⁷. Uitgangspunt hierbij is dus dat er een optimale balans bestaat tussen fysiek en virtueel contact, in plaats van dat het fysieke contact volledig vervangen zou moeten worden door virtuele communicatie en informatie-uitwisseling. Bovendien zou de pilotstudie voor het Ministerie van V&W uit moeten wijzen of het aantal woon-werkverkeer verplaatsingen verminderd zou kunnen worden.

Van het VPT hebben acht respondenten de vragenlijst ingevuld. Zij hebben verschillende functies: (assistent)projectmanagers, ontwerpers en projectleiders en 1 ‘anders’. Er zijn geen beleidsmedewerkers onder de respondenten. De helft van de respondenten werkt bij de directie Zuid Holland, de andere helft bij de directie Noord Holland. Ze hebben een contract van minimaal 30 en maximaal 36 uur. Gemiddeld werken ze ruim 11 jaar bij het ministerie van V&W en 3 jaar in hun huidige functie. De gemiddelde leeftijd is 43 jaar. De helft van de respondenten is man. Twee leidinggevenden hebben de vragenlijst teruggestuurd.

7.2 De rol van ICT bij het virtuele projectteam

Om de virtuele communicatie mogelijk te maken werden er, naast de bestaande telefoon en e-mail faciliteiten, diverse technologische hulpmiddelen voor digitale samenwerking geïntroduceerd, namelijk een ‘webwerkplek’, ‘desktopconferencing’, ‘video conferencing’ en ‘GIS via Internet’. Het laatste initiatief, het beschikbaar stellen van een Geografisch Informatiesysteem via internet, was tijdens de looptijd van de pilot echter niet operationeel. We laten dit element van het virtueel projectteam hier dan ook buiten beschouwing. Voor we meer specifiek ingaan op deze samenwerktechnologieën, gaan we eerst kort in op het gebruik en de rol van andere, meer reguliere vormen van ICT-gebruik binnen het VPT.

²⁶ Zie ook: http://www.minvenw.nl/rws/wnt/vm/pi_virtueelprojectteam/

²⁷ Idem

Internet wordt door de helft van de respondenten iedere dag gebruikt voor het zoeken naar externe informatie. De meeste respondenten downloaden ook af en toe bestanden van internet. Ook het intranet wordt gebruikt voor het zoeken van informatie, maar minder dan internet. Van document sharing/gedeelde toegang tot bestanden op een netwerk of intranet wordt nauwelijks gebruik gemaakt. Alle respondenten maken gebruik van email. De meesten meer dan één uur per dag. Nieuwsgroepen of mailing lists worden bijna nooit gebruikt. Door gebruik van deze ICT toepassingen vindt het merendeel van de respondenten dat ze meer gebruik kunnen maken van de kennis en ervaring van collega's. Over de vraag of deze toepassingen onmisbaar zijn voor een goede uitoefening van de taken zijn de meningen verdeeld. De meningen over het nut van deze ICT-toepassingen komen niet overeen met de meningen over het nut van de samenwerk-technologieën. Ze lijken in een enkel geval zelfs tegengesteld te zijn, respondenten die het gebruik van de webwerkplek van belang vonden voor het verloop van het project, vinden overige ICT-toepassingen minder relevant, terwijl respondenten die de webwerkplek niet van belang vonden voor het verloop van het project, de overige ICT-toepassingen juist wel onmisbaar vinden voor het uitoefenen van hun functie. In ieder geval geven deze resultaten aan dat respondenten in hun antwoorden een onderscheid maken tussen de samenwerk-technologieën en de overige ICT-toepassingen.

Dit onderscheid wordt hieronder verder toegelicht. Interessant is hier vooral dat samenwerktechnologie niet altijd als het meest geëigende instrument wordt gezien om tot samenwerking en kennisdeling te komen: vaak worden 'oudere' ICT-toepassingen, met name email, op de werkvloer als geschikter beoordeeld. In hoeverre dit met eigenschappen van de technologie dan wel met eigenschappen van de ambtenaren te maken heeft (bijvoorbeeld een reflex-benadering) komt nog aan de orde.

We beschrijven hier nu eerst de ICT-toepassingen die in het VPT worden gebruikt om samenwerking (en daarmee procedurele en inhoudelijke integratie?) te stimuleren.

Webwerkplek / virtuele werkomgeving

De webwerkplek is een speciaal op het project afgestemde werkomgeving, die toegang verschaft tot een office-omgeving, e-mail, gemeenschappelijk agendabeheer, het projectarchief en het eigen werkarchief voor V&W. De webwerkplek bood de projectteamleden de mogelijkheid vanaf elke gewenste computer (met een V&W-net aansluiting) toegang te krijgen tot deze faciliteiten. Projectleden konden hierdoor op elk moment, en op elke plek de beschikking hebben over hun eigen applicaties en up-to-date werkbestanden. De omgeving biedt een grote mate van flexibiliteit (met betrekking tot tijd en plaats) voor het werken aan het project. Uit beveiligingsoogpunt is de server binnen het V&W-net geplaatst. Als locatie is de directie Zuid-Holland gekozen (Dekker, 2001). In de praktijk leidde dit ertoe dat leden van de directie Noord-Holland minder gemakkelijk toegang konden krijgen tot de server dan de leden van de directie Zuid-Holland.

Desktopconferencing / netmeeting

Ook konden de projectleden 'desktopconferenzen' in deze webwerkomgeving. Dit hield in dat men kon chatten met elkaar, video-mails kon maken en versturen, en men kon vergaderen met beeld. Desktopconferencing bood gebruikers de mogelijkheid om één-

op-één met medeprojectleden te vergaderen vanaf de werkplek. Hiervoor hadden de projectleden de beschikking gekregen over een webcam en een headset (koptelefoon met microfoon waarmee handsfree gesproken kan worden). Netmeeting is een programma waarmee eenvoudig met anderen gecommuniceerd en samengewerkt kan worden. Het was bijvoorbeeld mogelijk om tegelijkertijd samen - al communicerend - te werken aan één document, doordat programma's gedeeld kunnen worden (b.v. Word). Daarnaast konden projectleden bestanden bewerken, verzenden en ontvangen (Dekker, 2001). Door deze hulpmiddelen zouden de (geografisch verspreide) projectleden gemakkelijk en eenvoudig (visueel) contact kunnen leggen waardoor de projectband versterkt zou kunnen worden. Bovendien zou er minder gereisd hoeven worden.

Videoconferencing

Video-conferencing houdt in dat men vergaderpartners, met behulp van grote schermen vanaf verschillende locaties, bijna volledig kan aanschouwen. Op deze wijze is het mogelijk om fysieke aanwezigheid na te bootsen, zij het dat er natuurlijk een gebrek is aan direct oogcontact. De videoconferencing apparatuur werd geplaatst bij de beide projectmanagers van de trajectstudie. Reden hiervoor is dat de projectmanagers veelvuldig contact met elkaar hadden en hier dus het meeste (reis)voordeel te behalen viel. Onderwerpgerelateerde subteams konden ook gebruik maken van de apparatuur, maar hadden te maken met de beperking dat de apparatuur slechts geschikt is voor overleg met maximaal drie personen aan elke kant. Ook hier was tijdwinst en efficiency het argument voor gebruik van de apparatuur.

Gebruik en waardering van de samenwerktechnologieën

Opmerkelijk is dat in het experiment nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de samenwerktechnologieën. De webwerkplek werd maar door één respondent dagelijks gebruikt. Drie maken er een aantal keer per week of enkele keren per maand gebruik van en de rest maakt (bijna) nooit gebruik van deze technologie. Van de overige technologieën wordt nog minder frequent gebruik gemaakt. Drie respondenten maken enkele keren per maand gebruik van video-conferencing. Dit zijn vooral de projectmanagers en de assistent-projectmanagers. Zij maken ook heel af en toe gebruik van desk-top conferencing (enkele keren per maand of eens per twee maanden). Netmeeting wordt maar door één respondent wel eens gebruikt. De respondenten die gebruik maken van de webwerkplek maken ook iets meer gebruik van intranet. De respondenten die wel eens gebruik maken van video-conferencing maken minder gebruik van email dan de andere respondenten.

De webwerkplek wordt door geen enkele respondenten als onmisbaar gezien voor een goed verloop van het project. Ze zien ook alternatieve manieren om de activiteiten waarvoor deze technologie bedoeld is uit te voeren. Daarvan maken ze allemaal gebruik. Videoconferencing wordt door meer respondenten van belang gevonden voor het verloop van het project, maar ook deze technologie is volgens niemand onmisbaar. De helft van de respondenten kon activiteiten waarvoor videoconferencing bedoeld is op een andere manier beter uitvoeren en bijna allemaal maakten ze (soms) ook gebruik van deze alternatieve manieren (vooral bij elkaar op bezoek gaan). Desktop-conferencing wordt niet van belang

gevonden voor een goed verloop van het project. Er is geen enkele respondent die vindt dat de activiteiten waarvoor desktop-conferencing is bedoeld met die toepassing ook op de beste manier kan worden uitgevoerd. Ook netmeeting wordt niet van belang geacht voor het goed verloop van het project. De meeste verrichten deze activiteiten ook vaak op een andere manier. De belangrijkste reden om geen gebruik te maken van de samenwerk-technologieën is het feit dat de techniek niet goed functioneerde. De ‘macht der gewoonte’ (“in de praktijk bleek ik toch vaak onbedoeld terug te vallen op de ‘oude’ manier van samenwerken”) is een andere reden.

Het hoeft dan ook niet te verbazen dat de mate waarin kennis en ervaring van collega's benut werd niet veranderde als gevolg van het gebruik van de samenwerktechnologieën. Ook de frequentie van het aantal face-to-face overleggen veranderde volgens de meeste respondenten niet. Geen enkele respondent vindt dat de samenwerk-technologieën zijn aangepast aan de eisen van het project. Bijna allemaal vinden ze dat de technologie maar op één manier gebruikt kan worden.

Opvallend is hier de bijzonder lage acceptatie van de ICT-toepassingen die nu juist kenmerkend waren voor de doelstellingen en aanpak van dit pilot-project ‘virtueel samenwerken’. Uit de resultaten komt naar voren dat medewerkers aan dit project vinden dat ze hun werk heel goed op een alternatieve manier kunnen doen, onder meer met de middelen die al tot hun beschikking stonden. Erkend wordt dat dit ten dele met een ‘reflex’houding te maken heeft (de macht der gewoonte is moeilijk te doorbreken), maar daarnaast ook zeker met gebrekkig functionerende technologie. In het volgende gaan we daar dieper op in. Het beeld is echter al duidelijk; de implicaties van deze ICT-toepassingen voor de manier waarop ambtenaren hun dagelijkse werk organiseren en beleven kunnen marginaal zijn, als die technologieën in de praktijk gewoon niet worden gebruikt.

7.3 Implicaties voor het werk

In deze case stonden drie thema's centraal:

- Gevolgen voor werkprocessen: kan samenwerking en communicatie op afstand verbeterd worden met behulp van ICT-toepassingen die daarop zijn gericht?
- Psychologische consequenties van het werken op afstand : hoe ervaren medewerkers deze ‘virtuele’ manier van werken?
- Gevolgen voor de kennisuitwisseling en –deling: kunnen deze ICT-toepassingen een bijdrage leveren aan een betere uitwisseling en deling van kennis, cruciaal voor de inhoudelijke integratie van beleid die in dit project beoogd wordt?

7.3.1 Gevolgen voor werkprocessen: samenwerking en communicatie op afstand

Volgens de projectsecretaris paktten de projectleden het virtueel werken goed op, ondanks dat ze nogal in het diepe werden gegooid. Na enige tijd werd echter duidelijk dat het samenwerken en communiceren op afstand niet zo eenvoudig bleek te zijn. Er traden namelijk een hoop ‘hobbels’ van technische aard op (Dekker). Het gebruik van webcams werd bijvoorbeeld belemmerd door de vele ruis/vertraging-veroorzakende elementen. Het overleg met behulp van webcams viel tegen: de slechte beeld- en

geluidskwaliteit deed de projectleden vaak teruggrijpen naar aloude en beproefde communicatiemiddelen zoals de telefoon.

Een ander obstakel was het gebrek aan standaardisatie van technische middelen. Tijdens de pilot bleek dat er door de twee directies gewerkt werd met verschillende systemen en applicaties. De directies Noord- en Zuid-Holland maakten bijvoorbeeld gebruik van verschillende emailprogramma's, waardoor e-mail die in het ene systeem werd gemaakt, niet door het andere systeem kon worden gelezen. Een ander probleem was dat de emailprogramma's van de speciaal voor het project ingerichte werkomgeving en van de dagelijkse werkomgeving niet te synchroniseren waren. Dit bracht een hoop extra werk met zich mee, omdat er hierdoor twee verzendlijsten aangemaakt en beheerd moesten worden (één voor de V&W en één voor de project-omgeving). Niet alleen tussen, maar ook binnen de directie-werkomgevingen werden dus aanzienlijke problemen ervaren met het op elkaar afstemmen van systemen. Het is aannemelijk dat deze problemen tot extra werk hebben geleid voor de projectleden.

De communicatie-adviseur die bij het project betrokken was erkent dat het gebruik van enkele toepassingen niet goed van de grond is gekomen als gevolg van technische barrières. Maar de faciliteiten die het netmeeting bood om samen (tegelijkertijd) aan een document te werken, hadden volgens haar wel een verbetering in efficiency tot gevolg. Dit werd geïllustreerd door de snelheid waarmee brieven die door verschillende projectleden geschreven en goedgekeurd moest worden, kon worden verzonden.

Over communiceren met behulp van videoconferencing waren de deelnemers van de pilot, met name de projectleiders die veel met deze technologie werkten, wel enthousiast. De videoconferencingtechniek is - in tegenstelling tot het desktop-conferencing - verder ontwikkeld, waardoor beeldverstoring en vertraging van geluid niet optreden. Volgens de communicatie-adviseur is videoconferencing de enige toepassing die veel is gebruikt tijdens de pilot. Volgens de pilottrekker van het VPT werd echter het door elkaar heen praten, dat tot gevolg had dat de discussie niet meer te volgen was, wel als nadelig ervaren. Dit impliceerde dat vergaderingen zeer zakelijk afgehandeld moesten worden, wat in feite onbedoelde (positieve en negatieve) effecten met zich meebracht. Vergaderingen duurden korter dan face-to-face vergaderingen, omdat er minder uitgewijd werd over bepaalde zaken. Maar die tijdsbesparing ging gepaard met een vermindering van de diepgang. Over het algemeen beschouwde men videoconferencing wel als efficiënt: in dergelijke vergaderingen is iedereen namelijk heel 'to the point'. De techniek werd volgens Andrea ook door de minder 'technologisch' ervaren projectleden goed en snel opgepikt. Nu de pilot is afgerond, onderzoekt het projectteam of het mogelijk is videoconferencing als communicatiemiddel te behouden. Volgens de communicatie-adviseur is er als gevolg van de introductie van het videoconferencing een afname in reistijd opgetreden. Het 'veelvuldige' gebruik van deze technologie ligt volgens haar aan de gebruikersvriendelijkheid van het middel.

Een ander technologisch hulpmiddel waar men positieve ervaringen mee heeft opgedaan is de centrale plek (geheugenruimte) die per directie was gecreëerd om informatie op te slaan. Op deze wijze konden de projectleden vrij snel de meest recente versie van documenten opvragen. In de survey komt dit positieve geluid echter niet terug.

De samenwerk-technologieën blijken niet veel implicaties voor de manier van werken van de respondenten te hebben: het werk is niet afwisselender of minder afwisselend geworden, volgens de meesten is er niet meer creativiteit vereist en ook de mogelijkheden om zelf de werkwijze te bepalen is niet veranderd als gevolg van de samenwerk-technologieën, zo blijkt uit de surveygegevens. De meeste respondenten vinden niet dat ze als gevolg van de samenwerk-technologieën op een andere wijze moesten communiceren met collega's binnen de eigen directie of collega's van andere directies, noch dat ze als gevolg van deze toepassingen over betere informatie beschikken om hun taak goed te doen. De kwaliteit van de samenwerking met collega's van de eigen directie en met collega's van andere directies is niet gewijzigd als gevolg van de samenwerk-technologieën. Ook in termen van aansturing is er weinig veranderd: respondenten werden vóór aanvang van het project vooral aangestuurd door onderling overleg en afstemming met collega's en door controle op resultaat van het werk door leiding en collega's. Geen van de respondenten geeft aan dat de wijze van aansturing is veranderd als gevolg van het werken met de samenwerk-technologieën. De mate waarin men toestemming nodig heeft van de leidinggevende voor het nemen van beslissingen veranderde niet als gevolg van deze technologieën. En tenslotte leiden de nieuwe toepassingen ook niet tot meer 'ontgrens werken': Er is maar één respondent die regelmatig telewerkt en er zijn twee respondenten die regelmatig thuiswerken. Deze respondenten geven aan dat ze door tele/thuiswerken beter instaat zijn werk en privé te combineren en dat ze zich thuis beter kunnen concentreren. Er is één respondent die vindt dat je als tele/thuiswerker te weinig sociale contacten hebt met collega's. Geen van de respondenten heeft het gevoel zich als tele/thuiswerker meer te moeten bewijzen naar leidinggevende of collega's.

Uit het onderzoek blijkt overigens ook dat de helft van de respondenten geen introductie heeft gekregen die gericht was op het werken met deze toepassingen, terwijl ze daar wel behoefte aan hadden: ze zijn 'in het diepe gegooid'. Alle respondenten hadden bovendien regelmatig te maken met storingen. Opvallend is dat de respondenten die de technologieën wat vaker gebruiken, deze introductie wel hebben gekregen. Slechts één respondent vindt de samenwerktechnologieën makkelijk in het gebruik en maakt regelmatig gebruik van de webwerkplek: hij gebruikt de andere technologieën nooit..

7.3.2 *Psychologische consequenties van het werken op afstand*

Volgens de trekker van de pilot trad er, in tegenstelling tot wat de communicatieadviseur stelt, tijdens de pilot geen afname in de reistijd op. Hij wijt dit niet zozeer aan het feit dat mensen niet wilden werken met de nieuwe communicatietechnologie, maar dat zij het eerder moeilijk vonden om reeds gevormd gedrag te veranderen. Aangezien de projectleden al gewend waren aan de regelmatige fysieke ontmoetingen met leden van de andere directie, hielden zij deze gewoonte in stand. Dit wijst op wat we hebben aangeduid als een 'reflexbenadering'. Naast technologische barrières, hebben psychologische mechanismen ook een rol gespeeld bij de tamelijk beperkte 'virtualisering' van werkprocessen. Gedragsverandering van projectleden blijkt moeilijk

als er al bepaalde gewoonten sterk zijn ontwikkeld. Duidelijk is in ieder geval dat het potentieel van ICT om gedrag te veranderen niet zo groot is, zeker niet als die technologie gebrekkig functioneert. Volgens de communicatie-adviseur had de introductie van virtueel werken (met name het werken met nieuwe technologieën) uiteindelijk zelfs irritatie tot gevolg. Projectleden investeerden tijd in het leren omgaan met nieuwe middelen, terwijl deze middelen uiteindelijk niet goed bleken te functioneren. Dit heeft er waarschijnlijk toe geleid dat mensen al snel zijn gestopt met het verder experimenteren met de middelen. Bij het desktop-vergaderen was de toegevoegde waarde van het elkaar kunnen zien via een beeldscherm niet duidelijk. Mensen zagen ook zichzelf op het beeldscherm terug en men raakte niet snel vertrouwd met deze wijze van communiceren. Wellicht heeft de grote kloof tussen de normale 'ouderwetse' wijze van vergaderen, en de nieuwe, bijna als 'Star Trek' aanvoelende werkomgeving, de overgang naar deze wijze van werken belemmerd.

7.3.3 *Gevolgen voor kennisuitwisseling en kennisdeling*

De doelstelling van het Virtueel Projectteam om te komen tot een betere deling van kennis binnen de projectgroep is volgens de projectleider niet gehaald. De initiatieven van het team om kennisdeling via een webwerkplek te introduceren, zijn stukgelopen. De webwerkplek zou projectleden toegang moeten geven tot een afgeschermd portal met links naar alle documentatie over het A4-project. De medewerkers zouden zo op elk gewenst tijdstip en vanaf elke willekeurige locatie direct kunnen beschikken over de meeste actuele informatie over het project. Deze webintegratie van inhoudelijke documentatie afkomstig uit de twee directies is niet tot stand gekomen. Zelfs een veel eenvoudiger plan tot het delen van documenten (document-sharing) is volgens haar nauwelijks gerealiseerd. De problemen lagen vooral op het gebied van beveiliging. Het integreren van netwerken van de verschillende locaties bleek daardoor technisch niet goed mogelijk. Deze belemmeringen hebben ervoor gezorgd dat men er niet eens aan toe is gekomen om een betere kennisdeling, laat staan een betere integratie van beleid tot stand te brengen. De projectleider vindt dan ook dat de pilot 'erg is tegengevallen' en dit mislukken heeft tot frustratie geleid bij de projectleden. Hoewel vanuit het departement wordt aangestuurd op initiatieven om meer virtueel te gaan werken, zijn belemmeringen, zoals het stringente veiligheidsbeleid fnuikend.

7.4 **Conclusies: ICT en ontgrenzing bij het VPT**

De vraag is nu in hoeverre het werken in een virtueel projectteam ertoe heeft geleid dat we hier kunnen spreken van ontgrenzing, in de zin van (een betere) integratie van beleid. Aangezien er sprake was van een gemeenschappelijk informatiebeleid van twee directies, zou volgens Bekkers (1998) onzekerheidsreductie op moeten treden omtrent de toegang tot bepaalde kennis en informatie. Aan de andere kant zouden er ook nieuwe onzekerheden kunnen ontstaan, aangezien het soms niet duidelijk is onder welke voorwaarden gebruik mag worden gemaakt van deze kennis. In het geval van deze case, is getracht om zowel procedurele als inhoudelijke integratie tot stand te brengen, waarbij de rol van ICT-toepassingen cruciaal geacht werd. Deze integratie zou ertoe kunnen leiden dat grenzen vervagen (in dit geval de grens tussen de directies Noord- en Zuid-Holland). Doel was dat kennis en informatie gemeenschappelijk bezit werden, dat toegang werd verleend om in elkaars databestanden te kijken en dat er gemeenschappelijke databestanden zouden worden ontwikkeld. Het onderzoek naar het VPT laat zien dat de poging tot ontgrenzing door middel van virtuele samenwerktechnologie en applicaties die kennisdeling beoogden, bepaald niet is

geslaagd. Reden voor het mislukken was vooral de beveiligingsproblematiek en het gebrekkig functioneren van sommige toepassingen, maar ook een ‘reflexbenadering’ van de ambtenaren zelf die ertoe leidde dat men al snel terugviel op vertrouwd gedrag.

Dit sluit op zichzelf niet uit dat het werken in een virtueel projectteam bevorderlijk kan zijn voor ontgrenzing, en meer in het bijzonder voor de inhoudelijke en procedurele integratie van beleid. Om dit te realiseren en gedragsverandering een impuls te geven is goed functionerende technologie en technologie die zich kan aanpassen aan beproefd gedrag echter wel een basisvoorwaarde.

Dit kan worden vertaald in de volgende (eigenlijk nogal voor de hand liggende) aanbevelingen ten aanzien van de inzet van innovatieve ICT-toepassingen:

1. Gebruikersvriendelijkheid

Tijdens de pilot is gebleken dat slecht werkende en complexe technologische middelen simpelweg niet worden toegepast in de dagelijkse werksituatie door de projectleden. Videoconferencing werd wel relatief veel gebruikt, voornamelijk omdat de gebruikersvriendelijkheid daarvan wel hoog was.

2. Toegevoegde waarde

De toegevoegde waarde van bijvoorbeeld de desktopconferencing bleek heel laag te zijn. Niet alleen vanwege de slechte beeld- en geluidskwaliteit, maar ook vanwege het relatief kleine verschil tussen het communiceren met behulp van een headset, of met behulp van een telefoon. In de praktijk blijken mensen het niet de moeite waard te vinden gebruik te maken van deze ‘geavanceerde’ technologie, als ze met een telefoon hetzelfde effect kunnen bereiken. Ook de toegevoegde waarde van het elkaar kunnen zien via het beeldscherm was laag.

3. Opheffen van beperkingen a.g.v. beveiligingsbeleid

Een belangrijk obstakel (en nogal absurd obstakel, gezien de doelstellingen van het project) voor het delen van kennis is het gevoerde beveiligingsbeleid bij V&W, die kennisdeling feitelijk onmogelijk maakte.

4. Begeleiding

De introductie van technische hulpmiddelen aan de projectleden verdient geen schoonheidsprijs. Na de implementatie volgde geen toelichting, begeleiding of afstemming over de spelregels voor communicatie. “Zoek het nu maar zelf uit”, was de boodschap.

Standaardisatie van applicaties.

Uit deze pilot is gebleken dat het gebrek aan standaardisatie tot veel extra werk heeft geleid en tot een gebrekkig gebruik van de webwerkplek.

6. Een nieuw team; nieuw gedrag?

Het bleek lastig te zijn om reeds gevormde gedragingen aan te passen aan de nieuwe wijze van werken. Het lijkt erop dat het beter is om virtueel werken al te introduceren bij de oprichting van een projectteam.

8 Het CIC-programma: samenwerken met ICT-competenties

8.1 Inleiding: organisatorische context van het beleidsprogramma CIC

Als uitvloeisel van De Digitale Delta is een onderdeel van het kennisinfrastructuurbeleid aangescherpt in het beleidsprogramma ‘Concurreren met ICT-competenties’ (voortaan aangeduid als CIC). In het kabinetsbeleid staat ICT-ontwikkeling in het teken van het versterken van de concurrentiepositie van Nederland. Belangrijke randvoorwaarde is dat Nederland beschikt over een stevige ICT-basis en kennisinfrastructuur. Die behoeft echter verbetering en concrete acties, wil Nederland niet achterop raken.

Het bedenken en uitvoeren van het op die ambitie gebaseerde beleidsprogramma CIC is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het *Ministerie van EZ, Senter* (een agentschap van EZ) en het *Ministerie van OCenW*. Ook samenwerking met stakeholders (NWO, bedrijfsleven) in het veld vindt nadrukkelijk plaats. Bij het maken en uitvoeren van beleid zet met name EZ stevig in. In het cluster ICT & Competenties (ICTC)- ressorterend onder directie ICT en DG Innovatie – werken veertien ambtenaren aan het programma, bij OCenW twee en bij Senter tien²⁸. Hoewel EZ en OCenW gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor CIC, is de dominantie van EZ in het programma groot. Volgens een senior beleidsmedewerker van OCenW komt dit omdat EZ op ICT en innovatiebeleid ‘nadrukkelijk wil scoren’. Bij OCenW (directie OWB) ligt meer het accent op ICT in het onderwijs, en ‘is ICT en onderzoeksbeleid op zich wel belangrijk, maar is ICT één van de onderwerpen op het gebied van onderzoeksbeleid’. De geïnterviewde mensen zijn hoofdverantwoordelijk voor het programma en vormen in feite de kern van CIC, maar daarnaast zijn er nog verschillende mensen die adhoc of op projectbasis meewerken aan het programma en die bij andere clusters of directies werkzaam zijn. De grenzen in dit beleidsproces zijn dus betrekkelijk fluïde, alles hangt met alles samen. De samenwerking en uitwisseling van informatie vindt echter voornamelijk plaats binnen de driehoek ICTC, OWB en Senter.

Tussen OWB en ICTC is gemiddeld om de dag wel telefonisch of email contact. Aan het begin van het beleidsprogramma CIC was het contact veel frequenter, er waren vooral ook veel meer fysieke bijeenkomsten volgens de kerstboomstructuur die dus tamelijk hiërarchisch verliepen: stuurgroep, regiegroep, overleggroepen, aparte overleggen (bijv. over het kenniscongres). Dat werd te veel en de bijeenkomsten zijn tot opluchting van enkelen teruggebracht.

De senior beleidsmedewerker bij OCenW: “Er waren wel heel veel vergaderingen in het begin. Misschien wel typisch voor EZ denk ik, dat vele afstemmen en overleggen. Ik ben blij dat het aantal vergaderingen nu wat teruggebracht is”.

²⁸ In dit geval één hoofd, één plaatsvervangend hoofd en twaalf beleidsmedewerkers. Bij OCenW zijn dat er maar twee, beiden werkzaam bij de directie OWB (Onderzoeks- en wetenschapsbeleid), die bovendien niet full-time aan het programma werken. Het gaat om de plaatsvervangend directeur van OWB en een senior beleidsambtenaar.

Ook volgens een senior beleidsmedewerker bij EZ heerst bij EZ meer een overlegcultuur dan bij OCenW.

Doelstellingen

Van de verantwoordelijke beleidsambtenaren wordt verwacht dat zij kennis en kwaliteiten van kennisinstellingen en bedrijfsleven weten te mobiliseren en te combineren via intensieve samenwerking en onderlinge wisselwerking met betrokken partijen. Het beleidsprogramma CIC is dan ook een sterk extern gericht programma waarin kennisdeling gestalte krijgt in interactie met klanten, marktpartijen (ICT-bedrijven) en kennisinstellingen, bijv. via gezamenlijke visievorming, opstellen van doorbraakprojecten, brokerage events en congressen. Daarmee is deze case een mooi voorbeeld van het integratiescenario, maar vertoont ook kenmerken van het penetratiescenario.

Samenwerking en kennisdeling zijn dus belangrijke doelen van CIC. Deze doelen zijn organisatorisch het sterkst verankerd in de EZ-organisatie vanwege de recente reorganisatie die tot doel had verkokering tegen te gaan en beleidsintegratie te stimuleren. Dit leverde een grote hoeveelheid clusters op, waaronder het cluster ICTC. Het cluster ICTC probeert meer in samenhang te kijken naar alle aspecten en schakels van keteninnovatie die zowel wetenschap (universiteiten), toegepaste wetenschap, consultancy, het bedrijfsleven en partijen die randvoorwaarden scheppen, omvat.

“De ambities zijn hoog om de gehele keten te bestrijken”, zegt de EZ senior beleidsmedewerker. “Om dat te kunnen moet ICTC over voldoende capaciteit beschikken en moeten er veel interne en externe mensen bijgehaald worden. Het behouden van overzicht is belangrijk”.

Volgens twee beleidsmedewerkers bij EZ ontwikkelen beleidsambtenaren zich daardoor geleidelijk tot generalisten die regie kunnen voeren, mensen en kennis samenbrengen en zich open opstellen voor input van buitenaf.

“We hebben een breed takenpakket, vooral jonge mensen zijn generalistisch ingesteld, later volgt meer specialisatie omdat je onmogelijk alle onderwerpen kunt bestrijken.”

Deze beschrijving komt overeen met het beeld van de op innovatie ingestelde professional zoals die door Weggeman wordt beschreven, met een zogenaamd T-profiel; een combinatie van breedte en diepte en generalistische en specialistische kennis. De case biedt ons dan ook de mogelijkheid om na te gaan of een project als dit inderdaad de opkomst van dit type ‘nieuwe ambtenaar’ stimuleert.

Indicaties voor procedurele integratie in dit project zijn: meer projectgewijs werken, gezamenlijke plannen en ambities formuleren en procedures voor kennismanagement en kennisoverdracht opstellen. De senior van EZ relateert de reorganisatie van EZ overigens enigszins: “de interne projectstructuur is door de reorganisatie niet opnieuw uitgevonden. Het is alleen sterker neergezet”. Bij OWB van OCenW zijn geen opvallende organisatorische wijzigingen of een andere aanpak van het werk waarneembaar. CIC krijgt dus weliswaar gezamenlijk vorm, maar wel in een verschillende organisatorische context.

Meer dan de helft van de respondenten (N=9) in de survey is beleidsmedewerker. Daarnaast heeft een aantal projectadviseurs gereageerd en één clusterhoofd. Bijna alle respondenten zijn man. Ze werken tussen de 36 en 45 uur per week. Bijna een kwart van de respondenten is tussen de 30 en de 40 jaar oud en 44% is ouder dan 40. Bijna de helft van de respondenten (44%) is nog geen 5 jaar in dienst bij de organisatie waar ze nu werkzaam zijn. Een evengroot deel is langer dan 10 jaar in dienst bij deze organisatie. Ruim de helft van de respondenten (67%) vervult nog geen 5 jaar de huidige functie. Een klein deel (22%) doet dat al wel langer dan 5 jaar

8.2 Rol van ICT in het CIC-project

Samenwerking en kennisdeling wordt in dit project nagestreefd met behulp van een combinatie van ICT toepassingen. Er is geen centrale ICT-toepassing die alle facetten van het proces van kennisdeling dekt. EZ benadrukt dat nu juist de kracht zit in die bundeling van ICT-toepassingen. Dat betekent dat we in de analyse ook meerdere toepassingen nader zullen bekijken, maar met speciale aandacht voor de CIC-website, omdat daarin de interne en externe informatie- en communicatiestromen die voor het beleidsproces relevant zijn, bij elkaar gebracht worden. Voor we die verschillende toepassingen, het gebruik ervan en de ervaringen die ambtenaren ermee hebben in meer detail beschrijven, nu eerst wat meer algemene cijfers over het ICT-gebruik in het CIC-project.

Alle respondenten maken gebruik van internet om informatie op te zoeken. Het merendeel van de respondenten zelfs minimaal één keer per dag (55%). Het downloaden van bestanden van internet wordt ook door bijna alle respondenten gedaan, zij het minder frequent. Ook intranet wordt regelmatig gebruikt. Meer dan de helft van de respondenten (66%) zoekt er minstens één keer per dag naar informatie. Eenzelfde deel maakt minstens één keer per dag gebruik van gedeelde toegang van bestanden op een netwerk of intranet. Email gebruiken alle respondenten minstens meer dan 1 uur per dag. Nieuwsgroepen en mailinglists worden minder frequent gebruikt, maar er is maar één respondent die deze toepassing bijna nooit gebruikt. Gebruik van de overige ICT-toepassingen hangt samen met het gebruik van de CIC-website. De respondenten die veel gebruik maken van de website, maken ook veel gebruik van de hier beschreven toepassingen. Bijna alle respondenten vinden dat de mate waarin gebruik gemaakt kan worden van kennis en ervaring van collega's is toegenomen als gevolg van het gebruik van overige ICT-toepassingen. Bijna allemaal vinden ze deze ICT- toepassingen ook onmisbaar voor een goede uitoefening van hun taken.

Deze gegevens illustreren de centrale rol die ICT-toepassingen spelen in het primaire proces van ambtenaren en een hoge mate van acceptatie (in de zin van gebruik en ervaren onmisbaarheid) van ICT bij het uitvoeren van hun werkzaamheden. Ook blijkt hier een sterke onderlinge verwevenheid van ICT-toepassingen die op het eerste gezicht leiden tot het beter delen van kennis met betrokken collega's. In het volgende bespreken we deze bevindingen per gebruikte toepassing in meer detail, met speciale aandacht voor de website.

De CIC Website van CIC

Volgens de geïnterviewden in het kwalitatieve deel van deze casestudie kijken de betrokken beleidsambtenaren regelmatig op de CIC website en wordt de website als een bron van informatie gezien, een soort kennismanagementsysteem, omdat de informatie bruikbaar, volledig en actueel is. Vooral EZ en Senter leggen de nadruk op de website van CIC als belangrijk intern en extern communicatie-instrument (<http://www.cic-online.nl>). OCenW is verhoudingsgewijs, niet alleen getalsmatig maar ook inhoudelijk, iets minder betrokken. Onder publicaties op de website staat een overzicht van resultaten (visies, richtlijnen, handleidingen, eindrapporten, meningen) van acties die voortvloeien uit het actieplan. Resultaten van acties die voortkomen uit het actieplan CIC worden vroegtijdig gepubliceerd om partijen de kans te geven om te reageren. De website faciliteert informatievoorziening en creëert mogelijkheden voor kennisoverdracht. Op de website staan verslagen van events, journalistieke interviews, informatie voor het veld, elektronische prikborden met faciliteiten. Er bezoeken zo'n 200 bezoekers per dag de website. Op korte termijn zal gestart worden met realtime online interactieve communicatie waarbij discussies online in gang gezet worden (dan is deze case ook meer interessant vanuit een 'penetratiescenario').

De meeste respondenten in de survey (67%) maken enkele keren per week gebruik van de CIC-website. De overige respondenten maken wel gebruik van de website, maar minder frequent (enkele keren per maand). De mate van gebruik van de CIC-website hangt niet samen met leeftijd, of met ervaring in de organisatie of functie. Evenveel respondenten (44%) vinden de CIC-website onmisbaar voor een goede uitoefening van de taken als er respondenten zijn die de website daarvoor niet onmisbaar vinden. De respondenten die langer werkzaam zijn in de functie vinden de website minder vaak onmisbaar. Meer dan de helft van de respondenten vindt dat met de CIC-website de doelstellingen die beoogd worden ook op de beste manier gerealiseerd kunnen worden. Een aantal van de respondenten dat vindt dat er alternatieve manieren zijn om deze doelstellingen te realiseren, maakt ook gebruik van deze alternatieven.

Bijna geen van de respondenten vindt dat de frequentie van het face-to-face overleg is toegenomen of afgenomen. De meeste respondenten vinden ook niet dat de mogelijkheid gebruik te maken van kennis en ervaring van collega's door het gebruik van de CIC-website is veranderd. Een klein deel vindt dat deze mogelijkheden zijn toegenomen. Bijna de helft (44%) van de respondenten vindt wel dat ze door de CIC-website meer informatie hebben over hetgeen externe instanties doen op het gebied van CIC.

De CIC-website is aangepast aan de doelstellingen die wij willen realiseren, zegt één derde van de respondenten. Een evengroot deel vindt dat de CIC-website ze mogelijkheden biedt om de doelstellingen te realiseren, die ze zonder deze website niet hadden gehad. De technologie is maar op één manier te gebruiken, vindt meer dan de helft van de respondenten (67%).

De surveygegevens maken duidelijk dat de waardering van de website gematigd positief is voor wat betreft het realiseren van de doelstellingen. Gecombineerd met de resultaten van het meer algemene ICT-gebruik zien we dat vooral de combinatie van ICT-

toepassingen belangrijk is voor die doelstellingen, hetgeen ook door EZ wordt benadrukt. Dit lijkt dan ook een slimme ICT-strategie, zeker als we kijken naar de vorige case waarin wellicht wat te veel de nadruk lag op innovatieve, maar slecht doordachte ICT-toepassingen en de betekenis van reeds bestaande toepassingen voor virtueel werken en kennisdeling. Wat betreft ‘ontgrensd werken’ valt in de CIC-case op dat ICT hier niet leidt tot minder face-to-face contact tussen ambtenaren. Er is bij deze ambtenaren ook nauwelijks sprake van telewerken:

Telewerken doen de respondenten (bijna) nooit. Thuiswerken doet bijna een kwart van de respondenten (22%) wel een kwart van hun tijd. Ze kunnen hierdoor werk en privé beter combineren, kunnen zich thuis beter concentreren, maar houden voldoende sociale contacten met collega's.

De CIC-website functioneert ook als een soort portal via welke ook andere ICT-toepassingen toegankelijk zijn, zoals document sharing en links naar andere projecten:

Gezamenlijk documentenbeheer

Er is een vorm van gezamenlijk documentenbeheer die via de website van CIC alleen toegankelijk is voor geautoriseerde deelnemers. Deze functionaliteit bevat verschillende niveaus van vertrouwelijkheid. EZ, Senter, OCenW en taskforceleden hebben hier toegang toe. Het gezamenlijk documentenbeheer geeft toegang tot lopende projecten, vertrouwelijke documenten, verslagen en agenda's.

Toegang tot gerelateerde websites

De website CIC linkt door naar sites van organisaties die nauw bij CIC betrokken zijn zoals naar op zichzelf staande initiatieven van CIC (zoals de Taskforce ICT en Kennis en het ICT Kenniscongres). De geïnterviewden zijn het er over eens dat de website van het ICT-kenniscongres een succes is gebleken, althans afgemeten aan het aantal bezoekers van deze site.

Realtime interactieve discussie via email

In gevallen waarbij veel partijen betrokken zijn die op korte termijn geraadpleegd moeten worden is een realtime interactieve discussie via email een uitkomst gebleken. Een voorbeeld is het gezamenlijk met interne en externe partijen bepalen van een visiedocument over breedband. Het visieproces is zowel fysiek (m.b.v. ICT ondersteuning in de vorm van *shared visioning* en *backcasting* technieken) als virtueel tot standgekomen via realtime interactieve discussie waarin een visiedocument is geformuleerd met hulp van een expertgroep uit het veld. De visie is gepubliceerd op de CIC-website en heeft als doel om bedrijven te inspireren actieplannen te bedenken en samenwerkingsverbanden te vormen. Een ingehuurde consultant faciliteerde dit proces. Volgens ambtenaren van ICTC is het proces goed verlopen omdat er een duidelijke structuur en regie was. EZ heeft dit proces aangestuurd. Eerder is iets dergelijks door EZ geprobeerd met discussiegroepen. Maar volgens een beleidsmedewerker “lukte dit niet omdat het modereren veel tijd kost en een strakke regie niet mogelijk is met discussiegroepen”.

E-mail

E-mail speelt een rol in het opstellen van visiedocumenten, maar daarnaast vooral ook in het dagelijkse interne en externe communicatieverkeer. Er is intensief emailverkeer onder de direct betrokkenen bij CIC. Het onderlinge emailverkeer vergemakkelijkt kennisdeling tussen ICTC en OWB. Het is laagdrempelig om even een Worddocument

of conceptnota via email te versturen. De snelle uitwisseling en de mogelijkheden van MS Word maken het mogelijk om documenten gezamenlijk op te stellen. Echte coproductie werkt nog niet. Er moet iemand het initiatief nemen waarna een ander het stuk van commentaar voorziet en gebruik maakt van redigeer- mogelijkheden van MS Word. Extern is de meeste email afkomstig van relaties. De breder gedefinieerde doelgroep emailt veel minder. Kennisinstellingen emailen meer dan het bedrijfsleven.

EZ intranet

Het EZ-intranet beschrijft het doel en geeft een korte beschrijving van CIC. Het bevat ook een link naar de CIC-website en kenniskaarten van de medewerkers. De rol van het intranet in kennisdeling is vooral voor de EZ-organisatie van belang. De intranetsite is echter niet toegankelijk voor Senter, OCenW en externen. Het wachten is dan ook op het rijksintranet, dat momenteel in de maak is (denk ook aan de beveiligingsproblemen in de vorige case die een goede en 'ontgrensde' informatie-uitwisseling in de weg stonden).

Toekomstige plannen rond ICT

De bedoeling is om ICT in de toekomst intensiever in te zetten voor interactiedoeleinden. Het visievormingstraject wordt uitgebreid. Binnenkort start het onderdeel *communities*, dat zich richt op verschillende toepassingsgebieden van de actielijn doorbraakprojecten. Het biedt de mogelijkheid van realtime online communicatie waardoor discussies online in gang worden gezet voor onderwerpen als brainstormsessies, reageren op stellingen, delen van visies etcetera.

8.3 Implicaties voor het werk van ambtenaren

Meer in het algemeen komt uit de survey komt naar voren dat het gebruik van de CIC-website niet heeft geleid tot spectaculaire veranderingen in werkprocessen of werkstijlen van ambtenaren. De meerderheid ervaart ook niet meer werkdruk of een hoger werktempo dan men bij andere taken gewoon was, hoewel een derde deel van de respondenten (vooral degenen die de website regelmatig gebruiken) wel aangeeft dat de hoeveelheid werk is toegenomen. Het aantal verzoeken van collega's waarop gereageerd moet worden is als gevolg van de CIC-website eerder afgenomen (vindt 56%) dan toegenomen (vindt 33%). Als respondenten de hoeveelheid verzoeken toegenomen vinden, vinden ze dit over het algemeen storend voor hun werk. Het merendeel van de respondenten vindt ook niet dat het aantal verzoeken van externe instanties waarop gereageerd moet worden is toegenomen als gevolg van de CIC-website.

In deze case ligt de focus op drie thema's, waarop we in het volgende dieper ingaan:

- implicaties voor werkrelaties
- implicaties voor verantwoording en verantwoordelijkheid
- implicaties voor vaardigheden

8.3.1 *Implicaties voor werkrelaties*

- *Verbetert ICT het relatiemanagement in netwerken?*

Vooral email maakt het onderhouden van contacten in netwerken makkelijker en ook klantvriendelijker. De ambtenaren kunnen nu sneller reageren. Het gevaar van slordiger antwoorden door emailgebruik neemt echter toe. Ambtenaren maken overigens wel selecties wie als eerste antwoord krijgt. Emails van een hechte kring bekende sparringpartners krijgen voorrang in beantwoording, de rest krijgt later reactie, tenzij uit het onderwerp urgentie blijkt. CC-tjes worden strategisch gebruikt. Informatie is dan niet direct voor iemand bedoeld, maar het is wel een manier om iemand bij het onderwerp te betrekken, of juist buiten te sluiten. Email maakt het ook makkelijker om internationale contacten te onderhouden. ICT vergemakkelijkt het onderhouden van netwerken, maar relatiemanagement is wel sterk persoonsgebonden. Een ambtenaar noemt als voordeel van email dat tijdens werktijd ook privé zaken afgehandeld kunnen worden.

- *Leidt ICT tot minder hiërarchie en meer horizontale samenwerking?*

CIC is een grensoverschrijdend en interdepartementaal project. In het project ligt dus al horizontale samenwerking besloten. Die vindt ook wel plaats, hoewel binnen fysieke overlegsituaties hiërarchische situaties blijven; van stuurgroep tot informele overlegsituaties (kerstboomstructuur), met name dus op procedureel niveau. De meer horizontale (inhoudelijke) samenwerking wordt niet zozeer bepaald door ICT-toepassingen, alswel door complexe ICT-ontwikkelingen in het veld, die tot samenwerking nopen. Als antwoord daarop hebben EZ en OCenW gekozen voor een relatief platte, horizontale organisatiestructuur, die is gebaseerd op gedelegeerde verantwoordelijkheid aan kleinere teams. Op dit thema gaan we in het volgende wat dieper in.

8.3.2 *Implicaties voor verantwoording en verantwoordelijkheid*

- *Is er sprake van nieuwe mandaten, verantwoordelijkheden en nieuwe vormen van leiderschap?*

Het CIC programma is een intensief en complex programma dat vraagt om uitvoering van talrijke activiteiten en het in standhouden van vele relaties die betrokken zijn bij de gehele keten van innovatie. Het delegeren van werkzaamheden en verantwoordelijkheden wordt noodzakelijk geacht om het CIC programma te kunnen uitvoeren. Bij ICTC worden de ambtenaren verantwoordelijk gemaakt voor (deel)processen en projecten. De manager delegeert en coacht. Deze stuurt veel meer dan voorheen op hoofdlijnen en op output. Delegeren en op afstand sturen zijn echter niet het *gevolg* van ICT-ontwikkelingen en maar gedeeltelijk het gevolg van het type werkzaamheden, maar hebben ook veel te maken met de persoonlijke stijl van de leidinggevende (door Weggeman aangeduid als de stijl van een ‘ontwikkelmanager’).

“Eerlijk gezegd komt het niet alleen door de aard van het werk dat de manager meer delegeert, het heeft ook met persoonlijkheid te maken”, aldus een beleidsmedewerker van EZ. “Ons afdelingshoofd geeft ons gewoon de verantwoordelijkheid”.

Bij OWB liggen alle taken bij een persoon, waarbij zijn superieur alleen verschijnt bij belangrijke stuurgroepvergaderingen. Een aardig voorbeeld van delegatie en verplating is het communicatiebeleid bij ICTC. Waar vroeger alles via de afdeling voorlichting ging, hebben ambtenaren nu zelf meer verantwoordelijkheid voor het communicatieproces gekregen. Dit is in feite de weerslag van de meer externe oriëntatie van ambtenaren op het beleid (penetratiescenario).

Een beleidsmedewerker van EZ: “Communicatieplannen zijn een integraal onderdeel van het beleid. Van de medewerker wordt gevraagd dat deze nadenkt over de communicatie van beleid”.

Dit sluit aan bij het rapport van de Commissie Wallage over de toekomst van de overheidscommunicatie, dat als aanbeveling had om communicatie meer ‘in het hart van het beleid’ te plaatsen. Deze case illustreert dat die processen op de werkvloer al in gang gezet zijn. Een grotere eigen verantwoordelijkheid en vrijheid op directieniveau stimuleren de inhoudelijke invulling van de CIC-website. Formele regels die communicatieprocedures voorschrijven blijven echter ook bestaan (“Aan de ene kant zijn er de regels die voorschrijven hoe je met communicatie om moet gaan, aan de andere kant is er de nodige vrijheid”). Bij OCenW loopt alles nog via voorlichting, maar daar wordt niet zoveel gebruik van gemaakt in CIC-verband. De contacten via voorlichting zijn niet altijd een onverdeeld succes, aldus de senior beleidsmedewerker van OCenW. OCenW levert slechts af en toe iets aan voor de website, omdat “er bij ons gebrek aan mankracht is om dit te doen”.

De beschikbaarheid van netwerktechnologie heeft vermoedelijk een impuls gegeven aan de grotere autonomie van ambtenaren op het gebied van communicatie-activiteiten, hoewel dat niet expliciet uit de survey naar voren komt. Informatie voor de website maken ambtenaren niet alleen zelf aan, zij plaatsen deze ook direct zelf op de website, zonder dat de manager of afdeling voorlichting tussenbeide komt (bijvoorbeeld om een paraaf te zetten). Uit de survey komt echter naar voren dat de rol van webtechnologie zelf in deze verschuivingen in verantwoordelijkheid door de respondenten zelf niet als groot wordt ervaren.

Meer dan de helft van de respondenten (67%) heeft niet het idee dat de mate waarin ze zelf hun werkwijze kunnen bepalen beïnvloed wordt door de CIC-website. Een klein deel vindt dat ze door de CIC-website meer mogelijkheden hebben om zelf hun werkwijze te bepalen. Het gaat hier met name om de jongere respondenten die nog niet zo lang in de functie werkzaam zijn. Onderling overleg, afstemming met collega’s over het werk en controle van de resultaten van het werk zijn de twee meest voorkomende sturingsmechanismen (beiden 33%), maar dat wordt niet beïnvloed door de komst van de website.

Meer dan de helft (56%) van de respondenten zegt als gevolg van de CIC-website niet meer vrijheid gekregen te hebben in de communicatie van het beleid naar externe instanties. Eén derde van de respondenten vindt dat dat wel het geval is. Dit zijn niet per se de respondenten die aangaven in hun werk meer autonomie te hebben. Het zijn ook niet de respondenten die de wijze van communiceren veranderd vinden. Ook de mate waarin gebruik gemaakt wordt van de CIC-website hangt niet met deze variabelen samen.

De resultaten geven aan dat ICT-ontwikkelingen en organisatorische veranderingsprocessen, zoals bijvoorbeeld ingezet bij EZ, niet los van elkaar gezien kunnen worden. Zonder een interne strategie die is gericht op institutionele innovatie – waarbij bijvoorbeeld sprake is van een andere invulling van verantwoording en verantwoordelijkheid zoals bij EZ - kunnen ICT-toepassingen niet op eigen kracht dergelijke organisatorische verschuivingen tot stand brengen.

8.3.3 *Implicaties voor vaardigheden*

Gezien de gedelegeerde verantwoordelijkheid voor communicatie en het vele communicatiewerk, is het niet zo verwonderlijk dat het belang van communicatieve en redactionele vaardigheden toeneemt.

“Het is belangrijker dan ooit om na te denken voor welke doelgroep je schrijft” (beleidsmedewerker EZ).

Informatie voor de website moet er minder ambtelijk uitzien dan informatie geschreven voor een collega. Afhankelijk van het type ambtenaar wordt dit ingevuld.

“Een ambtenaar van het type ‘verkoper’ treedt anders naar buiten dan het type ‘jurist’ die wat formeler zal reageren” (beleidsmedewerker EZ).

De EZ ambtenaren zijn veel tijd kwijt aan werkzaamheden rond communicatie. Een aantal ambtenaren vindt zelfs dat dit teveel tijd kost, vooral het aanleveren van informatie voor de website is tijdrovend (we zien hier een zekere tegenspraak met de resultaten van de survey). Omdat ICT-ontwikkelingen snel veranderen, is levenslang leren een ‘must’ voor de ambtenaar. Bij EZ worden zo nu en dan cursussen gegeven, vooral voor nieuwkomers. Bij EZ krijgen nieuwkomers een cursus ‘email beantwoorden’ en zijn er in bredere zin communicatiecursussen met ICT raakvlakken. De ICTC ambtenaren geven aan dat ambtenaren geleidelijker generalistischer worden.

Beleidsmedewerker EZ: “je moet over veelzijdige vaardigheden beschikken, overzicht kunnen houden, communicatief zijn, meer in netwerken zitten”.

Dit onderstreept het beeld van de ambtenaar als kameleon, duizendpoot en spin in het web, dat we bij het beschrijven van de ‘nieuwe ambtenaar’ in het voorafgaande hebben opgeroepen. De toepassing van ICT in beleid of in processen vraagt ook om specialistische kennis. (Maar “specialisten kun je altijd inhuren” zeggen medewerkers van EZ en OCenW. De senior beleidsmedewerker van OCenW heeft nauwelijks ICT cursussen gedaan, “hooguit een powerpoint cursus, meer niet”. De OCenW-ambtenaar noemde het belangrijker om snel te kunnen lezen, maar deze behoefte is niet direct het gevolg van ICT ontwikkelingen. Een beleidsmedewerker van EZ signaleert tenslotte een uitholling van het werk van secretaresses door de vele functies en formats die Microsoft Office aanbiedt. Beleidsambtenaren kunnen bijvoorbeeld een formele brief dankzij beschikbare formats ook met gemak zelf opstellen.

Uit de survey komt het volgende naar voren ten aanzien van competenties

Er zijn maar weinig respondenten die een cursus gehad hebben die gericht was op een eventuele andere wijze van communiceren, maar er zijn ook maar weinig respondenten die aangeven hier behoefte aan gehad te hebben.

Vaardigheden in omgaan met informatie overload

Het bestrijken van de hele innovatieketen zoals een ambtenaar uitdrukte, de externe oriëntatie, gecombineerd met vele informatie- en communicatiemogelijkheden leiden tot informatie overload en hogere werkdruk. Door ICT neemt flexibeler en efficiënter werken toe, maar per saldo komt er meer werk bij. Opvallend is dat ambtenaren zich hier niet zo gestressed onder voelen (zo blijkt ook uit de survey). ICT doet wel vaker dan ooit een beroep op de wijze van planning van het werk. De informatie-overload uit zich o.a. in: meer email, toename van emails die om actie vragen, meer voorleggen van documenten ter commentaar, of achtergrondinformatie die niet direct urgent is, maar zich wel opstapelt. De ‘papieren inbox’ is overigens minder vol geworden, waar de ‘elektronische inbox’ nu overloopt. Om de informatie-overload de baas te blijven ontwikkelen ambtenaren verschillende routines. Door het aanzetten of uitzetten van mobiele telefoons bepalen ambtenaren of ze buiten het kantoor bereikbaar willen zijn. Een ander voorbeeld is dat documenten minder serieus van A tot Z gelezen worden, maar meer scannend, diagonaal door de tekst heen. Het is de eigen verantwoordelijkheid van de ambtenaar om de status van documenten op waarde (bijv. urgentie) te beoordelen. Het beantwoorden van email gaat sneller dan bellen of brieven schrijven. “Je stuurt een email als je denkt dat bellen meer tijd kost”. Het opstellen van brieven kost veel tijd. Bovendien is een brief altijd wat formeler - ook al is het bij wijze van spreken voor een collega bedoeld - en het formuleren van formele zinnen kost tijd. Het beantwoorden van email gebeurt selectief. Ambtenaren stellen prioriteiten, beoordelen met welke email zij direct aan de slag moeten. Toename van CC-tjes leidt niet tot stress. Deze worden ook niet allemaal gelezen, maar bekeken op urgentie en relevantie. Een goede taakverdeling voorkomt dat de ambtenaar omkomt in de informatie. In projectverband is het makkelijker om selecties en afbakening te maken.

Deze bevindingen wijzen op een relatief hoge mate van *domesticatie* van ICT-toepassingen: ICT is een integraal en bijna organische onderdeel geworden van de dagelijkse werkprocessen en routines van ambtenaren, en dat uit zich ook in nieuwe en steeds vanzelfsprekendere strategieën om met de nadelige effecten van die technologie om te gaan. In vergelijking met onderzoek van een aantal jaar geleden (Frissen, 1999), waarin nog maar mondjesmaat sprake was van domesticatie van netwerktechnologie op de werkplek, laat deze case zien dat ICT in korte tijd steeds meer verweven is geraakt met het dagelijkse werk van ambtenaren.

8.4 Conclusie: ICT en ontgrenzing bij CIC

De case CIC onderstreept dat ICT (vooral in een slimme mix van op de gebruikers toegesneden toepassingen) een belangrijke ondersteunende rol kan spelen in een gemeenschappelijk en geïntegreerd beleidsproces en zo kan leiden tot beter op elkaar afgestemde samenwerking en kennisdeling. De organisatiegrenzen worden formeel niet geslecht tussen de deelnemers van CIC: dit geldt met name voor de grenzen tussen de twee betrokken departementen, wat voor een klein deel aan technische beperkingen kan

worden toegeschreven. Ook in procedurele zin is niet altijd sprake van ontgrenzing, maar op het niveau van de inhoudelijke uitwisseling en deling van kennis en informatie en daarmee samenhangende communicatiepatronen is dat zeker wel het geval. Er is in deze case dan ook vooral sprake van *informatie ontgrenzing*. In de context van de organisationele veranderingen die momenteel bij EZ plaatsvinden zien we hier in rudimentaire vorm de eerste contouren van wat een *netwerkoverheid* zou kunnen worden.

De case laat ook zien dat grenzen worden geslecht, maar vaak gelijktijdig ook opnieuw getrokken. ICT ondersteunt en vergemakkelijkt het delen van informatie en kennis waardoor integratietendensen ontstaan, maar gelijktijdig ontwikkelen zich ook patronen van in- en uitsluiting van informatie. De website zorgt bijvoorbeeld voor schaalvergroting omdat allerlei informatie aangeboden aan en toegankelijk gemaakt kan worden voor iedereen (intern en extern). Ambtenaren die werken aan het CIC-programma sturen steeds meer informatie naar de website (en dat wordt ook steeds meer van hen verwacht), maar hebben niet altijd tijd om dit goed te doen. Dit leidt waarschijnlijk tot min of meer impliciete keuzes die kunnen leiden tot een minder transparant aanbod. Ook rond het gebruik van email is sprake van schaalvergroting (en grensvervaging) van de interne en externe communicatiestromen (hier speelt ook een penetratiescenario). Ambtenaren trekken dan weer hun eigen grenzen door keuzes te maken wie wel en wie niet te beantwoorden, te betrekken in discussies en wat te zeggen. De prioriteit in het beantwoorden van email ligt dan al gauw vooral intern, bij een vaste hechte kring bekenden collega's of stakeholders. Ook op het intranet en het gezamenlijke projectenbestand zijn om begrijpelijke redenen formele grenzen getrokken. De logica achter het begrenzen van de toegankelijkheid van bepaalde delen van de webruimte en achter het toegang verlenen aan een selecte groep (nieuwe vormen van in- en uitsluiting) is een vorm van begrenzing als gevolg van ontgrenzing die zeker nader onderzoek verdient.

Het CIC-programma is een echt netwerkproject, met daarbijhorende wederzijdse afhankelijkheden. De rol van EZ is weliswaar dominant en EZ heeft ook de regie, maar zonder OCenW kan het programma niet van de grond komen. Ook de inbreng van externe partijen is cruciaal. De aard van de werkzaamheden, de sturingsfilosofie en het gebruik van ICT leiden in onderlinge verwevenheid tot meer een meer horizontale organisatievorm van het beleidsproces. Het beleidsdomein van CIC breidt zich geleidelijk uit omdat CIC meer open staat en open en toegankelijker is voor de buitenwereld. Door ICT (website, email en email discussie) is dit geïnteraliseerd. Dit vraagt om een andere opstelling van ambtenaren omdat deze meer en meer informatie moeten vinden, beoordelen en matchen. Hierin speelt ICT een voornamelijk ondersteunende rol. In termen van horizontalisering is het interessant dat vooral de invloed van de afdeling voorlichting/communicatie bij EZ afneemt, die hier niet meer de rol van sluiswachter vervult en dus ook niet de grenzen kan markeren naar de buitenwereld. Het bereik van ambtenaren om zelf te communiceren met de buitenwereld wordt vergroot. De grotere openheid en het 'decentraal beheer' van informatie worden in deze case niet gezien als onzekerheden of een bedreiging van de eenheid van beleid. Vertrouwen in de ambtenaar speelt een belangrijke rol, niet in de laatste plaats vanwege de persoonlijke leiderschapsstijl van de betrokken leidinggevende.

9 Overheidsloket 2000: de ambtenaar als spin in het web ²⁹

9.1 Inleiding: OL 2000 als organisatie

Overheidsloket 2000 maakt deel uit van het programma Elektronische Overheid waarvoor minister van Boxtel verantwoordelijk is. In de nota 'Contract met de toekomst' van Van Boxtel worden negen programma's beschreven die sinds enige tijd zijn samengebracht onder de paraplu van ICTU van het ministerie van BZK. Ook OL2000 behoort daartoe. In het programma Overheidsloket 2000 wordt digitale, vraaggestuurde en geïntegreerde dienstverlening van de overheid aan burgers voorbereid en uitgewerkt, vanuit een één-loket benadering. Op dit moment merken burgers nog weinig van digitale dienstverlening, maar de bedoeling is dat in 2002 een kwart van de publieke dienstverlening langs elektronische weg kunnen worden afgehandeld.

Beoogde voordelen van digitale en geïntegreerde dienstverlening zijn:

- *effectiviteitswinst* (door vraaggericht te werken kunnen burgers meer doelgericht geholpen worden; de verkokering, bureaucrativering en interne logica van wetten en regels verdwijnen of veranderen, waardoor de overheid een effectiever beleid krijgt)
- *efficiencywinst* (fragmentatie van dienstenaanbod verdwijnt door integratie in één loket)
- *imagoverbetering* (een modernere organisatie)
- *grotere aantrekkelijkheid van het werk* (ambtenaren hoeven minder terug te vallen op hiërarchische lijnen en krijgen een grotere autonomie in het beantwoorden van vragen van burgers)

OL2000 is een samenwerkingsverband van vier ministeries (BZK, VWS, VROM en EZ), de vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Kadaster. Politiek opdrachtgever is minister van Boxtel, ambtelijk opdrachtgever is de stuurgroep Overheidsloket 2000 (samenwerking) en de uitvoerder is het Programmabureau Overheidsloket 2000, dat in deze case centraal staat. Klanten zijn lokale gemeenten en andere lokale organisaties die willen participeren in het bouwen van loketten, het gaat hierbij vooral om samenwerking.

Het programmabureau bestaat uit 18 medewerkers die niet allemaal in vaste dienst zijn, in de zin dat enkelen gedetacheerd zijn door verschillende ministeries, vaak in deeltijd en op projectbasis. Het programmabureau zelf heeft van 1996 tot eind 2003 bestaansrecht. Het programmabureau is een netwerkorganisatie en is niet hiërarchisch georganiseerd. Het ministerie van VROM heeft een OL2000 projectteam 'Bouwen en Wonen' dat uit 7 medewerkers bestaat (ook onderzocht in deze case). Dit team onderhoudt eigen relaties met 17 projecten in het land. De ministeries van EZ en VWS hebben geen projectteams, maar hebben ieder een of twee medewerkers bij het programmabureau ondergebracht.

²⁹ Deze case is uitsluitend gebaseerd op gegevens ontleend aan het kwalitatieve onderzoek, vanwege een te lage respons (ook na meerdere herinneringen) op het survey onderzoek (N=2). Aangezien het hier om respondenten ging die ook in het kwalitatieve onderzoek zijn geïnterviewd, leverde dit te weinig extra informatie op.

De rol van het programmabureau is het *ondersteunen* van het ontwerpen en implementeren van de loketten. Dit doet ze op vier manieren zowel voor ministeries als voor regionale en lokale partijen: door advies te geven, door te verwijzen naar marktpartijen, ondersteuning te bieden bij de ontwikkeling van loketten en door kennismanagement. De rijksoverheid biedt ondersteuning waarbij de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de lokale en regionale uitvoerders blijft. Momenteel voeren de deelnemende ministeries de regie over het implementeren van de volgende loketten: 'Bouwen & Wonen', 'Zorg & Welzijn', 'Bedrijven' en een virtueel loket. Deze loketten worden zo opgezet dat ze als model kunnen fungeren voor andere gemeenten of regio's. De stuurgroep komt elke drie maanden bijeen om beleidslijnen vast te stellen voor OL2000.

Het programmabureau is de spin in het web als het gaat om overheidsloketten, ze wordt door alle overheidsinstanties erkend als expert en adviesorgaan. De adviseurs binnen het programmabureau zijn de helft van hun tijd bezig om gemeenten te adviseren over het ontwerpen van loketten, algemene en specifieke vragen te beantwoorden, problemen op te lossen, te stimuleren en adviseren en presentaties te geven. Dit alles geschiedt op ad hoc basis, op verzoek van de gemeentes zelf: reactief dus. Het programmabureau verwijst gemeentes ook door naar andere gemeentes met gelijksoortige problemen en vraagstukken. Op deze manier stimuleert ze het delen van kennis. Het is pertinent niet de bedoeling van het programmabureau om zicht te houden op alle communicatiestromen, ze wil geen communicatievangnet zijn, maar een van de communicatiekanalen.

Het projectteam bij VROM voor het loket Bouwen en Wonen heeft een contactpersoon bij het programmabureau. Dit wordt door het projectteam van VROM als een handige constructie beschouwd, omdat op die manier geen dingen dubbel worden gedaan en de loketten niet uit elkaar groeien. "K. leidt alles in goede banen." De ministeries van VROM, VWS en EZ communiceren onderling ook over hun werkwijze en ervaringen, omdat ze vaak tegen dezelfde problemen aanlopen, zij het dat die communicatie voor verbetering vatbaar is. Van VROM is bekend dat ze met VWS communiceren vanwege hun gezamenlijk 'burgerloket', terwijl de communicatie met EZ over het 'bedrijvenloket' nihil is. Het gaat hier voornamelijk om het uitwisselen van kennis en ervaring, maar ook om het doorverwijzen naar marktpartijen.

Deze schets maakt duidelijk dat OL2000 en de actoren die daar vanuit verschillende posities binnen de overheid bij betrokken zijn bij uitstek een 'netwerkorganisatie' is, waarbij de integratie van beleid de belangrijkste doelstelling is: deze case past dan ook bij uitstek in het integratiescenario en bevindt zich op het snijvlak van beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering.

9.2 De rol van ICT in OL 2000

Binnen het programmabureau en het projectteam wordt veel gebruik gemaakt van ICT-toepassingen. Het gaat met name om de volgende toepassingen: e-mail, internet, de virtuele kennisbank, de virtuele werkplaats, een digitale nieuwsbrief, projectschijf, elektronische agenda en Windows software. Voor de kennisdeling – cruciaal in deze case – zijn met name toepassingen als *de interne projectschijf*, *de virtuele kennisbank* en *de virtuele werkplaats* interessant.

Internet wordt over het algemeen door alle medewerkers van OL 2000 gebruikt (onder meer om te surfen naar gemeentelijke websites en de virtuele gemeente Webdam). *E-mail* is waarschijnlijk de meest gebruikte toepassing voor de onderlinge communicatie, het delen van kennis en voor de planning. Dit wordt gefaciliteerd door de *elektronische agenda*, die vooral door VROM-projectleden gebruikt wordt om elkaars agenda in te zien. *Windows* wordt bij het programmabureau en bij VROM gebruikt, bij laatstgenoemde zijn echter veel technische problemen met het besturingssysteem Windows 98 (evenals met het nieuwe mailsysteem Groupwise).

Zowel VROM als het programmabureau brengen een *nieuwsbrief* uit. Die van VROM verschijnt alleen op papier, die van het programmabureau verschijnt zowel op papier als digitaal. Deze nieuwsbrieven verschijnen los van elkaar, maar VROM stemt wel af met het programmabureau wat er ongeveer in komt te staan. De adressenbestanden naar wie de nieuwsbrieven verstuurd worden, overlappen elkaar enigszins, sommige relaties ontvangen dus twee nieuwsbrieven. Dit brengt ons op de meer specifieke toepassingen die zijn bedoeld om kennis uit te wisselen en te delen.

De *projectschijf* wordt gebruikt om documenten te delen met collega's. Binnen het programmabureau en het VROM-projectteam worden echter aparte projectschijven gebruikt op nogal uiteenlopende manieren. Bij VROM is de projectschijf een veel gebruikte toepassing, maar binnen het programmabureau wordt minder kennis gedeeld via dit kanaal, omdat alle bestanden op de harde schijf van individuele medewerkers blijven staan. Dit is het gevolg van een te vrijblijvend ICT-beleid, waardoor bovendien een chaos en overload aan bestanden ontstaat.

Tussen het programmabureau en het projectteam wordt kennis gedeeld via de *virtuele kennisbank*. Hier wordt ook kennis gedeeld met mensen die bij het bouwen van loketten betrokken zijn en met andere geïnteresseerden. De kennisbank wordt gemaakt en onderhouden door het programmabureau. De kennisbank is sinds 7 augustus 2001 open voor alle bezoekers (ook voor het publiek). Er is geen moderator aangesteld die bijhoudt wat er aan kennis in de kennisbank aanwezig is. Een reactie op het gebruik van de Kennisbank is: "*Mensen zijn eerder geneigd iets te halen dan te brengen.*".

De *virtuele werkplaats* is een toepassing die alleen door VROM gebruikt wordt, als community voor 17 projecten van VROM waar kennis uitgewisseld kan worden. De werkplaats is opgericht omdat de halfjaarlijkse frequentie waarmee de 17 lokale projecten elkaar zagen, te weinig bleek. Mensen vinden het namelijk heel inspirerend om elkaar te zien en contact te hebben. VROM heeft dit contact proberen te faciliteren met een virtuele ontmoetingsplaats. Van deze plaats wordt echter weinig gebruik gemaakt. De werkplaats kent beperkingen: er is bijvoorbeeld geen mogelijkheid om te chatten of anderszins te communiceren, alleen om bestanden uit te wisselen.

Volgens een medewerker van het programmabureau zou in de toekomst *videoconferencing* een oplossing kunnen zijn voor de procesmatige en procedurele problemen die samenhangen met deze netwerkorganisatie: zoals het moeilijk plannen van vergaderingen en de continue afwezigheid van personen (vergelijk de CIC-case). Toch is deze persoon van mening dat fysieke aanwezigheid toch het prettigst werkt, non-verbale communicatie kan immers niet in techniek gevangen worden.

9.3 De implicaties van ICT voor ambtenaren

ICT is in het dagelijkse werk van de betrokken ambtenaren bij OL 2000 niet weg te denken en op natuurlijke – en soms sturende - wijze verweven met de primaire processen. Medewerkers van zowel het programmabureau als het projectteam (die overigens ook aangenomen lijken te zijn vanwege hun interesse in ICT) weten niet beter dan dat er met e-mail gewerkt wordt. Illustratief is het voorbeeld van de twee gemeentes waarbij het VROM-team betrokken is, die tot voor kort geen email hadden. Gevolg daarvan was dat met deze gemeentes daarmee ook duidelijk minder gecommuniceerd werd.

ICT levert ambtenaren in hun dagelijkse werk veel voordelen op. Een voordeel van ICT in het algemeen is dat mensen aan meerdere dingen tegelijk kunnen werken, je kunt ‘meerdere Windows tegelijk geopend hebben’. Ook het produceren van stukken is eenvoudiger en sneller geworden, je kunt teksten knippen en plakken en hergebruiken, ook van anderen. Respondenten beschrijven de meerwaarde van email als volgt:

“Je kunt meteen reageren, en ook aan iedereen tegelijk, je hoeft niet te wachten op fysiek contact. Anders moet je gaan bijhouden wie je wat verteld hebt.” Een medewerker van het programmabureau: “Mensen zijn op den duur niet meer bereikbaar, dat merk je al als je een nabije collega telefonisch wilt bereiken. Mensen lopen zoveel over de gang of zijn weg.”
“Het voordeel van e-mail boven de telefoon, naast de vergrote bereikbaarheid, is dat men de gelegenheid krijgt ergens over na te denken, men is vrij om te reageren. Bellen verplicht door de intonatie van de beller altijd tot een bepaald antwoord.”

Vooraf email ondervangt die ongemakken. Maar er zijn ook nadelen verbonden aan de centrale rol van ICT: de acceptatie-paradoxen waarover wij in het theoretisch hoofdstuk spraken worden in deze case duidelijk bevestigd. Een tegenhanger van bereikbaarheid en efficiency is dat medewerkers snel *afgeleid* worden en dat er informatie- en communicatie-overload optreedt. Een medewerkster van VROM: *“Als er nieuwe e-mail binnenkomt, wil ik meteen weten van wie dat is.”* Dit levert een bepaalde werkdruk op, en noopt tot een nieuwe vorm van tijdsmanagement. Het projectteam ervaart dat het schrijven van uren moeilijker is geworden door de komst van ICT, omdat iedereen veel tussendoor doet (zoals het lezen en beantwoorden van email). Volgens een medewerker van het programmabureau moet je ook oppassen met het sturen van email, omdat die gauw verkeerd kan vallen. Daarom moet email altijd kort en zakelijk gehouden worden, dan kan er het minste mis mee gaan.

Door de komst van ICT wordt er steeds meer gecommuniceerd, maar dit leidt niet per se tot *betere* communicatie en informatie-uitwisseling (de communicatieparadox).

Een medewerker van het programmabureau: “Hoe meer communicatiekanalen er zijn, hoe sneller die kanalen verstopt zitten.”

Door de toename van communicatie, kan er informatie-overload ontstaan. Een medewerker van het programmabureau:

“Email als medium kan heel dwingend zijn en gauw voor informatie-overload zorgen, vooral als je zelf niet over de kwaliteit beschikt om het minst belangrijke eruit te schiften. Dat heeft te maken met de tijdsparadox: er is namelijk ontzettend veel junkmail en ontzettend veel te verwerken e-mail, als je niet kunt schiften dan loop je over en word je gierend gek!”

De status van email is bovendien onduidelijk. Het is moeilijk te bepalen hoe belangrijk een emailtje eigenlijk is, dat hangt zowel van de zender als van de inhoud af. Een adviseur van het programmabureau vindt het jammer dat er geen systeem is dat na een week zegt: “He, je moet die en die email nog lezen en beantwoorden!”.

De overload aan email en documenten zorgt ook voor archiveringsproblemen, zo geeft een medewerker van het programmabureau aan.

“Ik ben echt te lui om allerlei folders in Outlook te maken of mijn C-schijf te archiveren of herstructureren. Ik steek liever energie in nieuwe dingen doen.”

Het is moeilijk om overzicht over alle informatie te houden, zowel informatie op je eigen harde schijf, op de projectschijf als in je kasten en op je bureau. Mensen zijn wel bereid om kennis te delen, maar dat goed doen kost veel tijd en energie en vaak maakt juist ICT het mensen niet makkelijker. Bij het programmabureau is iemand in dienst die kijkt welke documenten en welke informatie voor iedereen toegankelijk zou moeten zijn. Dit onderstreept dat de positieve betekenis van ICT-toepassingen voor het delen van kennis niet moet worden overschat (zoals ook al uit andere cases bleek). Juist de ambivalenties die samenhangen met het dagelijks gebruik van ICT maken duidelijk dat een ordelijke geest en een praktische instelling waarschijnlijk meer opleveren dan alle ICT-toepassingen bij elkaar..

In het volgende gaan we dieper in op een aantal implicaties van ICT voor het dagelijkse werk van de bij dit project betrokken ambtenaren, namelijk.

- Implicaties voor werkprocessen, in het bijzonder ontgrensd werken
- Implicaties voor werkrelaties, in het bijzonder voor nieuwe vormen van verantwoording en verantwoordelijkheid
- Doorsnijdende thematiek: kennisdelen en kennismanagement

9.3.1 *Implicaties voor werkprocessen*

Ontgrensd werken?

Er is bij het programmabureau zeker sprake van ‘ontgrensd werken’. Een adviseur van het programmabureau geeft aan dat de dagen waarop mensen wel en niet aanwezig zijn sterk verschillen van elkaar, de een neemt een ATVDag of werkt thuis op woensdag, de ander op vrijdag en veel medewerkers zijn sowieso nogal veel op pad. Thuiswerken wordt door het programmabureau niet echt gestimuleerd, maar de mogelijkheid wordt wel geboden. Sommige mensen werken thuis omdat ze ver van hun werk wonen, of omdat ze zich beter willen concentreren. Een adviseur van het programmabureau geeft aan zijn thuiswerkende collega’s dan wel te missen. Bij VROM bestaat ook de mogelijkheid om thuis te werken, waar vooral gebruik van gemaakt wordt door mensen die ver weg wonen. Het nadeel van thuiswerkers is dat het papieren projectdossier soms weg is (kennelijk kan ICT dat probleem nog niet geheel ondervangen). Bij het ministerie van VROM (maar niet zozeer in het projectteam) zijn ook

“*supertelethuiswerkers*”, die uitsluitend vanaf hun huis een bijdrage leveren. Dat zijn bijvoorbeeld mensen van de huurcommissie, buitendienstwerkers, met wie medewerkers van het projectteam veel te maken hebben.

Een medewerker van het programmabureau houdt *privé en werk* wel strikt gescheiden.

“Ik werk niet graag thuis, daar heb ik geen zin in. Als ik bij het programmabureau aanwezig ben, wil ik ook 8 uur per dag werken, dan ga ik geen privé e-mail sturen of de krant lezen.”

Een medewerkster van het projectteam van VROM ervaart juist dat *privé en werk* juist door elkaar gaan lopen door de komst van ICT. Ontgrensd werken leidt er ook toe dat het steeds lastiger is om afspraken met mensen te maken en met hoe meer mensen hoe moeilijker.

“Tegenwoordig moet je zelfs afspraken maken om alleen even met mensen te spreken.” Fysiek contact met collega’s blijft dus belangrijk. *“Alleen virtueel contact is niet goed, je moet bij elkaar komen, alleen e-mail zou het contact zakelijker en oppervlakkiger maken.”*

De virtuele werkplaats moet dan ook geen vervanging, maar een aanvulling op de fysieke bijeenkomsten zijn. Er wordt echter heel weinig van deze werkplaats gebruik gemaakt, alleen door degenen die worden aangeduid als de ‘digi-mensen’ (mensen die veel ervaring hebben met ICT). Paradoxaal genoeg is de virtuele werkplaats wel in interactie met de toekomstige gebruikers ontworpen.

Een medewerkster van VROM: *“Ik weet niet wanneer ik de werkplaats moet bezoeken, elke dag of elke week en of er mensen zijn die naar mijn files kijken of niet.”* Een andere medewerkster van VROM: *“Om via een community te communiceren moet je elkaar wel persoonlijk kennen.”*

Blijkbaar is de abstractie van deze virtuele werkplek toch te hoog om die te gebruiken voor een andere inrichting van werkprocessen. .

9.3.2 *Implicaties voor werkrelaties van ambtenaren*

OL2000 is een netwerkorganisatie en het programmabureau is daarin de spin in het web. Zowel het programmabureau als het projectteam zijn netwerkorganisaties die zelfstandig en niet-hiërarchisch opereren. Het VROM-projectteam bestaat uit 7 medewerkers, een hecht team dat in eenzelfde ruimte gebruik maakt van flexibele werkplekken. (In de praktijk komt het er meestal op neer dat iedereen op dezelfde plek zit). Projectmedewerkers ervaren het als zeer prettig dat ze met directe collega’s in dezelfde fysieke ruimte zitten, vooral bij het oplossen van problemen is dat handig. Binnen het programmabureau hebben medewerkers aparte werkplekken. De medewerkers gaan wel in kleine teams naar gemeentes om bijvoorbeeld presentaties te geven, maar elke medewerker heeft een grote mate van zelfstandigheid.

Met behulp van email kan sneller en beter gecommuniceerd worden, ook door verschillende organisatielagen heen, waardoor werkprocessen sneller dan vroeger verlopen. Daardoor kunnen relaties ook beter dan vroeger onderhouden worden, vooral omdat je meerdere personen tegelijk kunt bereiken onafhankelijk van tijd of plaats.

Volgens een medewerker van het programmabureau creëer je door alle nieuwe communicatiemogelijkheden niet per se een groter netwerk. Een netwerk ontstaat vooral doordat de leden iets gemeenschappelijks met elkaar delen. Dit kan wel door ICT ondersteund worden, maar wordt er zeker niet door ingegeven. Elke ambtenaar is autonoom verantwoordelijk voor het onderhouden van een aantal relaties met gemeenten/projecten (accountmanagers).

De betrokken ambtenaren zijn daardoor vaak de deur uit en onderhouden allen zelfstandig een vrij groot netwerk. Dit impliceert ook dat sprake is van een platte organisatie: De programma-manager van OL 2000 kan zich niet als ‘DE belangrijkste man’ van OL 2000 opstellen, omdat de meeste communicatie naar buiten door zijn werknemers zelf gedaan wordt. Alleen als het om hele belangrijke financiële beslissingen gaat, verloopt de communicatie via hem. De programmamanager wil wel zo alert zijn dat hij op de hoogte blijft van wat er gaande is binnen ‘zijn’ organisatie. Daarvoor organiseert hij eens in de zoveel tijd een face-to-face bijeenkomst met alle werknemers van het programmabureau. Ook is het zijn taak de Nederlandse visie op klantgericht handelen en digitale dienstverlening (‘waarin Nederland voorop loopt’) in het buitenland uit te dragen.

De persoonlijke managementstijl van de leidinggevende is cruciaal voor het realiseren van horizontale werkrelaties en voor andere opvattingen van verantwoording en verantwoordelijkheid. Meer autonomie voor individuele ambtenaren en het doorbreken van de klassieke verticale verantwoordingsstructuren staat of valt met een leiderschapsstijl, waarbij gestuurd wordt op output, hoofdlijnen en vertrouwen in de expertise van de medewerkers (en overigens ook de vrijheid om mensen fouten te laten maken). Deze stelling die ook uit de analytische verkenning al naar voren kwam wordt hier duidelijk bevestigd, evenals in een aantal van de andere cases (Chat met van Boxtel en CIC).

De respondenten menen dat het feit dat het projectteam van VROM onder de directie ICT & Organisatie valt, bepalend is voor de werkwijze en stijl van het van het VROM-team.

“Onze directeur staat heel erg open voor nieuwe zaken, verplating is sterk aanwezig en gaat gepaard met veel autonomie, flexibiliteit en losheid. Andere directies binnen VROM zijn veel stijver en hiërarchischer.” “Autonomie hangt niet met ICT samen, meer met de opstelling van je direct leidinggevende.”

Ook medewerkers van het programmabureau ondervinden veel vrijheid om hun werk vorm te geven. Ze worden bijvoorbeeld niet op een specifiek takenpakket afgerekend. Een ieder heeft de vrijheid om zelf werk te scheppen, nieuwe oplossingen te bedenken en werk naar eigen inzicht en kunde uit te voeren en in te richten. Dit werkt voor de ene werknemer beter dan voor de andere. Mensen die naar meetbare (contractueel vastgelegde) doelstellingen verlangden, zijn dan ook vertrokken. Bij het programmabureau heerst volgens een respondent wel een ‘calvinistisch arbeidsethos’, dat gepaard gaat met een hoge mate van betrokkenheid bij het werk. Er is een duidelijke samenhang tussen autonomie, verantwoordelijkheid en betrokkenheid bij het werk:

“Iedereen heeft hart voor de zaak en is creatief genoeg om de zaak goed draaiende te houden.”

Wat betreft stijl van werken zijn de mensen van OL 2000 meer generalisten dan specialisten, wat overigens niet direct is ingegeven door ICT. De vragen van gemeentes zijn zeer divers en uiteenlopend en aan de andere kant ook vrij algemeen. Bij het programmabureau zijn adviseurs en begeleiders van pilots generalisten, terwijl ze ook een bepaald expertisegebied hebben zoals de bouwsteen ‘productcatalogus’ of de ‘kennisbank’ (dus wat in de literatuur wordt aangeduid als een ‘T-profiel’; een combinatie van generalistische kennis en vaardigheden en een zekere specialisatie). Bij VROM zijn alle bouwstenen voor de loketten verdeeld over de projectleden, waardoor elk lid expert is op een specialistisch gebied. Terwijl VROM’ers ook adviseur en begeleider zijn van een aantal pilots bij gemeenten en in die zin generalist zijn.

9.4 Conclusie: ICT en ontgrenzing bij OL 2000

Meer nog dan de CIC-case gunt de OL2000 case ons een blik op wat het beeld van de ‘netwerkoverheid’ in de dagelijkse praktijk kan betekenen. De CIC-case focuste op een project c.q. programma dat vanuit een netwerkachtige benadering is opgezet, ondersteund door een veranderingsproces waarin EZ zich momenteel bevindt naar een meer projectmatig ingerichte organisatie. OL2000 functioneert zelf als een netwerkorganisatie, die zich in betrekkelijk grote autonomie van de ambtelijke hiërarchie kan bewegen en die als spin in het web functioneert voor een groot netwerk van werkrelaties, zowel binnen als buiten de (verschillende lagen van de) overheidsorganisatie. De case laat zien wat dat betekent voor de alledaagse gang van zaken op de werkvloer in al zijn tamelijk ambivalente uitingsvormen. De centrale rol van ICT zien we terug in de integratie van ICT in alle aspecten van het primaire proces. Maar daardoor zien we tegelijk ook dat de effecten daarvan zowel positief als negatief kunnen zijn, geheel in lijn met wat we in de analytische verkenning hebben beschreven in termen van een viertal paradoxen. De case laat ook zien dat het ontgrensde karakter van ICT nauw verweven is met de meer individuele kanten van ontgrenzing (nieuwe werkstijlen, ervaren problemen, etcetera) en met ontgrenzing op het niveau van de organisatie, zonder dat duidelijk kan worden aangegeven wat hier nu de ‘driving force’ is. We eindigen de weergave van deze empirische verkenning dan ook met hetzelfde citaat waarmee we deze rapportage ook zijn begonnen, afkomstig van een van de respondenten in deze case:

“Als we het over ontgrenzing hebben, ontstaat er een “kip-ei discussie” over de rol van ICT in dit proces. Is ontgrenzing nu een gevolg van het feit dat we in een bepaalde tijd leven waarin mensen meer netwerken, waar het leven onzekerder is en vluchtiger? (..) Eigenlijk zijn de gevolgen van deze maatschappij of van ICT in het algemeen ook eenvoudig te relativeren, mensen houden toch aan bepaalde wetmatigheden en gewoontes vast. Dat is een begrenzing van het begrip ontgrenzing!”

10 Samenvatting cases

De Douane

De Douane valt onder de Belastingdienst en is daarmee een van de grootste uitvoerende diensten van het Ministerie van Financiën. De Douane houdt zich bezig met toezicht, fraudebestrijding, heffing en inning van premies en belastingen en controle op nakoming van deze verplichtingen. Deze case is een voorbeeld van kolonisatie en speelt zich af op het niveau van beleidsuitvoering. ICT wordt in toenemende mate ingezet om de steeds groter en complexer wordende goederenstroom efficiënt te verwerken. Het geheel van systemen waarin dergelijke gegevens over de in- en uitvoer van goederen bij de Douane wordt opgeslagen, heet Sagitta. Sagitta bevat de data van alle aangiften die (al dan niet automatisch) bij de Belastingdienst terecht komen. Daarnaast kunnen bedrijven via EDItax elektronisch aangifte doen, waarop de Belastingdienst zogenaamde risicoprofielen toewijst op basis van het land, de expediteur en het soort lading.

Door de sterke systeemsturing van het primaire proces door Sagitta is de kwaliteit van de output weliswaar sterk gestegen, maar de kwaliteit van de arbeid afgenomen. Waar eerder de controles vooral ad hoc plaatsvonden, kan nu veel directer gecontroleerd worden: eerder in het proces en volgens een betere risico-inschatting. Maar de helft van de ambtenaren in het onderzoek vindt dat het werk daardoor minder afwisselend is geworden. Dit komt ook doordat ambtenaren meer binnen moeten werken en doordat Sagitta voorschrijft wat precies gedaan moet worden. De ervaringen met Sagitta op de werkvloer zijn dan ook niet zo positief. Door een systeem van taakrotatie wordt toch zoveel mogelijk rekening gehouden met de individuele wensen en de behoefte aan afwisseling van ambtenaren, hetgeen als positief ervaren wordt. Op deze manier compenseert het personeelsbeleid een aantal negatieve gevolgen van ICT. Het ontwikkelen en stimuleren van nieuwe vaardigheden voor het gebruik van Sagitta blijkt niet echt nodig te zijn, omdat Sagitta makkelijk te gebruiken is.

De AID

De Algemene Inspectie Dienst (AID) valt onder het Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij en kent drie hoofdtaken: controle, verificatie en opsporing. Ook deze case is een voorbeeld van kolonisatie en speelt zich af op het niveau van beleidstoezicht. ICT wordt ingezet om de belangrijkste taken van de AID te ondersteunen middels een centraal systeem genaamd SPIN: Systeem en Platformintegratie van webapplicaties. Zowel controleurs als teamleiders en managers maken gebruik van dit systeem. Controleurs gebruiken SPIN om controles voor te bereiden en uit te voeren, kennis te delen met andere controleurs en uren te verantwoorden alsmede reiskosten te declareren. Teamleiders kunnen toezicht houden op de verschillende controleurs, zowel op hun planning, werkzaamheden als urenverantwoording en reiskosten. Managers benutten SPIN ter ondersteuning van hun jaarplanning en beleidsanalyses.

SPIN speelt een grote rol in de dagelijkse uitvoering van het werk. Door SPIN kunnen controleurs in theorie nog meer onafhankelijk van tijd en plaats werken dan zij altijd al deden (telewerken), maar controleurs zeggen dat zij nu meer binnen zitten. De waardering van SPIN is laag. Het controleurswerk is meer complex en minder flexibel geworden en er is minder sprake van autonomie in het werk. Zowel controleurs als

teamleiders geven aan dat de hoeveelheid werk is toegenomen door SPIN. Dit komt mede doordat SPIN te weinig in samenspraak met de toekomstige gebruikers ontwikkeld is (althans zo wordt dat ervaren), maar ook doordat het systeem technisch te veel instabiliteit vertoont. Gevolg van deze negatieve aspecten van SPIN is dat het systeem niet zelden omzeild wordt. Hierdoor kunnen managers minder goed vertrouwen op de gegevens die in SPIN staan. Al met al vindt vrijwel geen enkele ambtenaar het makkelijk om met SPIN te werken, terwijl toch iedereen een cursus heeft gevolgd. We kunnen concluderen dat de ervaringen met SPIN niet bepaald positief zijn, wat de kwaliteit van de AID werkzaamheden niet ten goede komt. Ook neemt de bereidheid om SPIN te gebruiken evenredig af, wanneer het systeem niet perfect aansluit op de werkzaamheden van de ambtenaren.

www.rogervanboxtel.nl

Het Ministerie van BZK heeft in het pilotproject www.rogervanboxtel.nl getracht om de burgerparticipatie te versterken, feedback over beleid te krijgen, een betere presentatie van beleid te geven en de ontwikkeling van digitale overheidscommunicatie te stimuleren. Hiervoor lag de verantwoordelijkheid bij de Directie Voorlichting en Communicatie. Een externe moderator had de taak om de informatie en communicatie met burgers op de website te filteren en hield contact met een ambtenaar, die als schakel tussen de moderator, gemandateerde ambtenaren en de minister fungeerde. Deze case is daarmee een duidelijk voorbeeld van penetratie en speelt zich af op het niveau van beleidsontwikkeling.

ICT had vooral implicaties voor processen van verantwoording en voor de individuele verantwoordelijkheden van de ambtenaren die via email/chat direct met burgers communiceerden. Hierdoor nam de werkdruk toe. Er was duidelijk sprake van een wisselende bereidheid van leidinggevendenden om vertrouwen te hebben in gemandateerde ambtenaren, zeker als het ging om politiek gevoelige onderwerpen. De communicatie met burgers werd door ambtenaren uit verschillende directies verschillend beoordeeld, maar over het algemeen als 'niet tegenvallend' beschouwd. Met de meningen van burgers werd weinig gedaan, waardoor de pilot uiteindelijk weinig implicaties voor het beleidsproces, nauwkeuriger geduid als 'de agendering van beleid', had. Dit werd niet alleen door burgers maar ook door ambtenaren als frustrerend ervaren. De deelname aan de pilot werd vooral door de uitvoerende beleidsambtenaren als een extra taak beschouwd die de werkdruk verhoogde. Wat betreft vaardigheden werd ook veel gevergd van de betrokken ambtenaren: snel reageren, het terugstellen van vragen aan burgers. Tijdens de pilot zelf is nauwelijks nagedacht over de organisatie en achterliggende processen van de site; bij de doorstart van de site is daar meer rekening mee gehouden. Specifieke ambtenaren hebben nu meer communicatiebevoegdheden gekregen; de positie van de directie Communicatie en Voorlichting is versterkt en de werkzaamheden van deze directie zijn geprofessionaliseerd. Binnen elke afdeling is een communicatiemedewerker aangesteld, maar door inefficiency, werkdruk en wisseling van functie is dit geen succes gebleken. Op dit moment houden ambtenaren daarom zelf bij welke informatie op de site geplaatst zou moeten worden. Concluderend kunnen we zeggen dat vooral leidinggevendenden moeite hebben met de nieuwe verantwoordelijkheden en mandaten van uitvoerende ambtenaren, terwijl deze ambtenaren zelf meer moeite hebben met de toegenomen werkdruk. Ook valt op de toenemende aandacht voor communicatie als meer centraal element van het beleidsproces, zowel voor voorlichters als beleidsmakers.

Virtuele Projectteams

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wil – vanuit haar specifieke beleidsterrein - een voorbeeldrol vervullen op het gebied van tijd- en plaatsafhankelijk werken. Een onderzoeksgebied richt zich op ‘virtuele mobiliteit’. In dit kader is het projectteam Trajectstudie A4, een samenwerking tussen de directie Noord-Holland en de directie Zuid-Holland binnen Rijkswaterstaat, samen gaan werken in een zogenaamd ‘virtueel projectteam’. Op deze manier konden beide directies samenwerken op afstand, wat in eerste instantie veel reistijd zou besparen en wat leerzaam zou zijn voor nieuwe toekomstige vormen van samenwerking. Daarmee is de case is een goed voorbeeld van integratie. De case heeft betrekking op de fase van beleidsontwikkeling. ICT-toepassingen – zoals een webwerkplek en desktopconferencing - werden in deze case ingezet om effectieve samenwerking en het delen van kennis te stimuleren.

Opvallend is hier dat deze nieuwe toepassingen veel minder vaak gebruikt werden dan meer ‘bewezen’ en vertrouwde toepassingen als e-mail. De belangrijkste reden hiervoor was dat ze technisch niet goed functioneerden, onder meer door een slechte beeld- en geluidskwaliteit en door gebrekkige standaardisatie. Het delen van kennis is zelfs niet gelukt, omdat de netwerken van de verschillende locaties technisch niet gekoppeld konden worden. Een andere reden zou het ontbreken van een introductiecursus voor het gebruik van de nieuwe technologieën kunnen zijn. Alleen videoconferencing werd wel regelmatig en naar tevredenheid gebruikt, omdat het zakelijkere en kortere vergaderingen opleverde hetgeen als efficiënt en gebruiksvriendelijk ervaren werd. Door het gebruik van al deze systemen trad geen vermindering van reistijd op, onder meer omdat mensen gewend waren aan de regelmatige fysieke ontmoetingen en daar gewoon mee doorgingen. We kunnen concluderen dat ICT hier eerder een belemmering dan een stimulans was voor het samenwerken en kennisdelen op afstand, vooral omdat problemen met de beveiliging en het gebrekkig functioneren van de systemen niet van tevoren waren opgelost. Ook valt hier echter een zekere ‘reflexbenadering’ van ambtenaren op die terugvallen op vertrouwde gedragspatronen. We kunnen concluderen dat ontgrensd gedrag kennelijk niet door de technologie kan worden afgedwongen.

ICT Competenties (EZ en OCenW)

Het Ministerie van EZ en het Ministerie van OCenW zijn samen verantwoordelijk voor het beleidsprogramma “Concurreren met ICT competenties” (CIC), in samenwerking met Senter en het bedrijfsleven. Binnen beide ministeries zijn verschillende afdelingen en departementen betrokken bij het programma, waardoor de grenzen tussen de betrokken organisaties meer diffuus zijn. Het zwaartepunt ligt bij het Ministerie van EZ. CIC is dan ook een goed voorbeeld van het integratiescenario dat betrekking heeft op de fase van beleidsontwikkeling. Samenwerken en het delen van kennis is hier cruciaal, waarbij ICT een stimulerende en organiserende rol kan spelen. De CIC website is een van de toepassingen die gebruikt wordt voor het delen van kennis, zowel intern als extern. Ook email wordt veelvuldig gebruikt voor het delen van kennis, maar ook voor discussies en voor het gezamenlijk schrijven aan documenten. In de toekomst zal ICT meer interactief ingezet worden, bijvoorbeeld in discussies, brainstormsessies en voor het delen van kennis.

Het gebruik van ICT leidt niet tot minder face-to-face contact of tot een toename van het telewerken. De voornaamste implicatie van ICT voor werkrelaties is dat contacten en netwerken makkelijker en beter onderhouden kunnen worden. Ambtenaren hebben

daarnaast meer eigen verantwoordelijkheden voor en vrijheden in communicatieprocessen, bijvoorbeeld om informatie op de website plaatsen, en dat heeft gevolgen voor hun verantwoordelijkheid voor het beleidsproces zelf. Om dit goed te kunnen doen zouden ambtenaren nieuwe vaardigheden moeten ontwikkelen, wat slechts in geringe mate ondersteund wordt door het volgen van communicatiecursussen. Van ambtenaren wordt in zekere zin gevraagd dat ze generalisten zijn met specialistische kennis. Het delen van kennis vindt plaats met behulp van een mix van oude (email) en nieuwe toepassingen van ICT. Juist die mix lijkt ervoor te zorgen dat samenwerken en kennisdelen redelijk succesvol verlopen en dat de inhoudelijke integratie van beleid daarmee gestimuleerd wordt. ICT is een integraal onderdeel geworden van het dagelijkse werk van ambtenaren bij CIC. Dit brengt met zich mee dat de hoeveelheid informatie en communicatie toeneemt, waardoor een hogere werkdruk ontstaat. Toch voelen ambtenaren zich hier niet gestresst onder, maar ze ontwikkelen andere routines om daarmee om te gaan.

OL2000

Overheidsloket 2000 (OL2000) is een van de negen programma's van het Ministerie van BZK die op ICT gericht zijn. In dit programma wordt samengewerkt door ambtenaren van de ministeries van BZK, VWS, VROM en EZ. De bedoeling is dat OL2000 gemeentes stimuleert om de dienstverlening aan burgers steeds beter vraaggestuurd, geïntegreerd en digitaal te laten verlopen. Dit doet ze door te adviseren, door te verwijzen naar de markt, ondersteuning te bieden en kennis te managen. Hiermee is ook OL2000 vooral een voorbeeld van het integratiescenario, en richt het zich op zowel beleidsontwikkeling als beleidsuitvoering. Het programmabureau van OL2000 (dat hier centraal stond) is een niet hiërarchische netwerkorganisatie. Er wordt gebruik gemaakt van specifieke ICT-toepassingen om kennis te delen en samen te werken zoals een virtuele kennisbank en een virtuele werkplaats. Ook hier is opvallend dat deze nieuwere toepassingen minder vaak gebruikt worden dan het meer vertrouwde emailsysteem. ICT is niet meer weg te denken uit het dagelijks werk van de betrokken ambtenaren en levert veel voordelen op, zoals het werken aan meerdere dingen tegelijk, het sneller produceren van documenten en het makkelijker bereiken van mensen. Aan de andere kant worden ambtenaren door email sneller afgeleid, overladen met informatie en raken verstrikt in de informatiechaos. De status van bepaalde informatie is vaak onduidelijk. Hierdoor ervaren ambtenaren soms een hogere werkdruk. Doordat elke ambtenaar eigen netwerken onderhoudt, zijn mensen vaak niet fysiek aanwezig, waardoor ook sprake is van ontgrensd (thuis)werken. Werkrelaties kunnen door ICT beter onderhouden worden, omdat meerdere personen tegelijk bereikbaar zijn, ongeacht tijd en plaats. Ambtenaren zijn daar dan ook zelf verantwoordelijk voor en ervaren veel autonomie en flexibiliteit, wat ook gestimuleerd wordt door de managementstijl van de verantwoordelijke leiding van het programmabureau. Uiteindelijk zijn deze ambtenaren meer generalisten dan specialisten, maar hebben wel elk een eigen expertisegebied (T-profiel). Concluderend kan gezegd worden dat ICT in deze case volledig in het primaire proces geïntegreerd is, hetgeen ook impliceert dat zich de zogenaamde communicatieparadoxen sterker doen gelden en nopen tot nieuwe gedragspatronen om daarmee om te kunnen gaan.

11 Conclusies en strategische implicaties

De vraag die in dit onderzoek centraal stond was wat het verschijnsel ontgrenzing betekent voor ambtenaren binnen de rijksoverheid. Welke implicaties heeft ontgrenzing voor de manier waarop ambtenaren hun dagelijkse werk inrichten en ervaren? En kunnen we concluderen dat ontgrenzing en digitalisering van het beleidsproces leidt tot de opkomst van een ‘nieuwe ambtenaar’?

Uitgangspunt van dit onderzoek was dat vooral ICT-ontwikkelingen een belangrijke rol spelen bij grensveranderingen die van invloed zijn op overheidsorganisaties en op het primaire proces van die organisaties: beleidsvorming. Tot die grensveranderingen rekenen we het vervagen en misschien zelfs verdwijnen van grenzen, maar ook het verleggen en opnieuw vaststellen van grenzen (cf. Bekkers, 1998). Tot nu toe is de vraag hoe dergelijke veranderingen vanuit *het perspectief van degenen die werken bij de overheid* worden ervaren, nog weinig onderzocht. Onderzoek richt zich veelal op het mesoniveau (de organisatie). Dit onderzoek richtte zich daarentegen op het microniveau: op de implicaties van ICT-ontwikkelingen voor het dagelijkse werk van ambtenaren en op de manier waarop zij die implicaties ervaren en er mee omgaan.

11.1 Conclusies analytische verkenning

We hebben de vraag naar de betekenis van ontgrenzing voor ambtenaren eerst proberen te beantwoorden op basis van een analytische verkenning. Uit de literatuur over de toekomst van de arbeid komt een tamelijk eenduidig beeld naar voren van toekomstige arbeidsorganisaties (cf. Weehuizen, 2000). Vastgesteld wordt dat bureaucratisch ingerichte organisaties (zoals de overheid) hun langste tijd gehad hebben en onherroepelijk plaats moeten maken voor *netwerkorganisaties*, en daarmee samenhangend, een nieuw type werknemers dat we hebben aangeduid als een combinatie van ‘een kameleon, duizendpoot en spin in het web’. Van Till (2000) typeert de werknemers van de toekomst als ‘werknomaden’ die in steeds wisselende, spontane netwerken aan bepaalde projecten werken. Aan nieuwe werknemers worden ook andere eisen gesteld, zoals een bereidheid tot levenslang leren en zelfsturing. Competenties als het kunnen omgaan met en het beheren van communicatieprocessen worden steeds belangrijker. De nieuwe werknemer is vooral een ‘kennisnetwerker’. Bij dit toekomstbeeld hoort ook een andere vorm van leiderschap. Sturing krijgt een ander, meer horizontaal karakter, de manager wordt veel meer een *primus inter pares* die stuurt op output. Het traditionele ‘planning & control’ paradigma van de manager (hoewel nog steeds dominant bij de overheid) heeft zijn langste tijd gehad, juist vanwege deze vernetwerking van de arbeid en van arbeidsorganisaties (Weggeman, 2001). Gezien de enorme hoeveelheid relevante informatie die dag in dag uit op de organisatie afkomt en de onbeheersbaarheid van de netwerken waarin die informatie rondgaat, is planning en controle niet langer opportuun. De nieuwe leider baseert zich veeleer op een collectieve ambitie en op vertrouwen in de expertise en loyaliteit van de medewerkers. Dit impliceert dus veel meer speelruimte en autonome beslissingsbevoegdheid voor die medewerkers.

Wanneer het gaat om de toekomst van de overheidsorganisatie tekent zich in de literatuur echter een minder eenduidig beeld af, ook wel aangeduid als de ‘januskop’ van de informatisering. Er is sprake van twee dominante toekomstbeelden, waarmee de ‘ontgrensde overheid’ in de literatuur wordt getypeerd. Naast het beeld van de

Netwerkoverheid (een organisatie die dankzij netwerktechnologie haar primaire proces ook op een netwerkachtige manier organiseert, hetgeen leidt tot een nieuw type van overheid en een andere inrichting van het beleidsproces) wordt ook het beeld opgeroepen van de Infocratie (een dankzij ICT gerationaliseerde en daarom beter functionerende bureaucratie).

Een Netwerkoverheid werkt meer decentraal, en stelt zich open en toegankelijk op voor allerlei partijen die in het beleidsproces een rol kunnen of willen spelen. Door de platformfunctie van netwerktechnologie krijgt draagvlak voor beleid een ander karakter dan in het traditionele beleidsproces, waar draagvlak gebaseerd is op de beginselen van ministeriële verantwoordelijkheid en het primaat van de politiek. De centraliteit van die beginselen is niet meer houdbaar in een netwerkorganisatie (cf. Frissen en Lips, 2001). De rol van de overheid wordt minder inhoudelijk en meer procesgericht ingevuld; de overheid gaat functioneren als regisseur van netwerken waarin beleid tot stand komt. Ambtenaren krijgen een grotere autonomie en beslissingsbevoegdheid en werken meer in horizontale ad hoc verbanden, in plaats van binnen de klassieke verticale piramide-structuur die kenmerkend was voor het traditionele beleidsproces. Empirisch zien we de eerste indicaties voor een opkomende Netwerkoverheid vooral in de beleidsontwikkelingsfase.

In de Infocratie wordt ICT juist ingezet om de overheidsbureaucratie te perfectioneren. ICT biedt de overheid (nog) betere instrumenten voor de rationalisering van 'bedrijfsprocessen', voor standaardisatie, centralisatie, beheersing en controle. De verkokering en de afstemmingsproblemen van de klassieke bureaucratie kunnen worden tegengegaan. De overheid wordt een strak georganiseerde en efficiënte moderne organisatie, die systematisch, rechtvaardig en klantgericht kan opereren. Voor ambtenaren betekent dit dat hun werk beter planbaar, bestuurbaar en controleerbaar wordt. In termen van leiderschap betekent dit dat het planning & control paradigma bij de overheid bij lange na nog niet heeft afgedaan. Dit paradigma wordt door ICT eerder geperfectioneerd en is ten dele onzichtbaar geworden, omdat informatiesystemen de sturing- en controlefuncties van de manager hebben overgenomen. Empirisch gezien zien we de indicaties voor infocratische overheidsorganisaties vooral op het uitvoeringsniveau. Hieruit blijkt ook dat juist bij de overheid mengvormen van netwerkachtige en infocratische kenmerken heel goed mogelijk zijn. Zo leidt de ambitie van de overheid om meer vraaggestuurd te werken tot combinaties: de 'frontoffice' van de overheid kan dan meer netwerkachtig georganiseerd zijn, terwijl de backoffice alle kenmerken van een Infocratie kan vertonen.

Duidelijk wordt daarmee dat het fenomeen ontgrenzing in het geval van de overheid verschillende vormen kan aannemen; het gaat niet alleen om grensvervaging, zoals vaak in de literatuur die zich richt op het bedrijfsleven wordt benadrukt, maar ook om grensverlegging en om het opnieuw en scherper afbakenen van grenzen. Bekkers (1998) onderscheidt drie verschillende richtingen waarin zich grensveranderingen bij de overheid kunnen voltrekken. Het gaat hier om de volgende scenario's, die ook richtinggevend waren bij de selectie van cases ten behoeve van dit onderzoek.

- *Kolonisatie:*

Overheidsorganisaties gebruiken ICT om de relaties, contacten en transacties met andere groepen, organisaties en burgers in hun omgeving onder *controle* te brengen. Informatisering maakt het mogelijk om de grenzen van een organisatie verder op te rekken, waardoor meer invloed kan worden uitgeoefend op de gegevensverstrekking

van andere organisaties en groepen en op de controle daarvan. (Naar aanleiding van dit scenario werden de cases van de Douane en de Algemene Inspectiedienst van LNV geselecteerd.)

- *Penetratie:*

Hier vindt een omgekeerde beweging plaats: groepen en organisaties buiten de overheidsorganisatie gebruiken ICT om die organisatie binnen te dringen. De grenzen van overheidsorganisaties vervagen en krimpen als gevolg daarvan. De door ICT toenemende informatie- en communicatiebehoeften en -mogelijkheden van actoren in de buitenwereld doorkruisen het beleidsproces op allerlei momenten, waardoor juist *verlies van controle* optreedt (Geselecteerde case: www.rogervanboxtel.nl).

- *Integratie:*

Overheidsorganisaties gaan minder naar binnen gekeerd werken en steeds meer samenwerken en stemmen daarbij hun informatievoorziening en communicatienetwerken op elkaar af. Zij ontwikkelen een gemeenschappelijk informatiebeleid (procedurele integratie) om het delen van kennis en informatie over specifieke beleidsdomeinen te vergemakkelijken (inhoudelijke integratie). Dit leidt zowel tot grensverlegging als grensvervaging. (Geselecteerde cases: Samenwerkingsproject Concurrenieren met ICT Competenties van EZ/OCenW, Virtuele Projectteams van VenW en OverheidsLoket 2000).

Tot zover de literatuur. In dit onderzoek gaat het echter ook om de vraag in hoeverre deze verschijningsvormen van ontgrenzing ook empirisch waarneembaar zijn op het microniveau van de 'werkvloer', en zo ja, hoe die verschijnselen dan worden ervaren door ambtenaren en hoe zij er mee omgaan.

11.2 Conclusies empirische verkenning

Om grip te krijgen op deze implicaties op microniveau hebben we in de analytische verkenning een aantal thema's onderscheiden, die nader werden uitgewerkt in een conceptueel kader (zie tabel 3). In iedere case is aandacht besteed aan deze thema's, waarbij per case sommige thema's meer aandacht hebben gekregen dan andere (voortvloeiend uit het type organisatie dat in deze case bestudeerd werd). In het volgende worden de conclusies gegroepeerd rond de volgende thema's:

1. Acceptatie van ICT op de werkvloer
2. Implicaties voor werkprocessen
3. Implicaties voor werkrelaties (waaronder ook verantwoording en verantwoordelijkheid)
4. Implicaties voor werkstijlen en vaardigheden
5. Psychologische implicaties

Daarbij zullen we telkens ingaan op opvallende verschillen en overeenkomsten tussen de drie vormen van ontgrenzing die hier zijn onderscheiden: kolonisatie, penetratie en integratie.

De acceptatie van ICT op de werkvloer

Uit eerder onderzoek (Frissen, 1999) naar de manier waarop door werknemers (waaronder ook ambtenaren) ICT-gerelateerde veranderingsprocessen op de werkvloer

werden ervaren, bleek netwerktechnologie in het dagelijkse werk van mensen nog helemaal niet zo sterk te zijn doorgedrongen als verwacht. De relevantie van ICT-innovaties werd op de werkvloer primair afgemeten aan de potentie die ICT heeft om zich *aan te passen* aan de dagelijkse werkpraktijken en routines van werknemers en niet aan het vermogen om die te *veranderen*. Dit wijst op het eerste gezicht op een nogal conservatieve houding van werknemers ten opzichte van ICT-innovaties. Op het tweede gezicht, zo constateert Frissen, kunnen we dat echter beter begrijpen als een gezonde dosis scepsis van kritische gebruikers. In de dagelijkse werkpraktijk hebben werknemers immers vaak slechte ervaringen met ICT, als gevolg van een gebrek aan gebruiksvriendelijkheid, het beperkt functioneren van toepassingen, en slecht nadenken over hoe ICT binnen een organisatie ingezet moet worden. Frissen constateert ook dat met name email in potentie zeer snel in dagelijkse werkpraktijken opgenomen kan worden, omdat email aansluit op bestaand communicatiegedrag van werknemers en daar bovendien meerwaarde aan geeft, omdat de autonomie, controle en flexibiliteit van gebruikers aanzienlijk versterkt wordt. De acceptatie van ICT in werkpraktijken heeft echter, aldus Frissen vaak een sterk paradoxaal karakter: tegenover voordelen staan gewoonlijk ook grote nadelen (zo wordt tijdswinst teniet gedaan door informatie-overload; bereikbaarheid en een grotere bewegingsvrijheid gaan gepaard met communicatiedruk, etcetera.). Het is bijgevolg moeilijk om voorspellingen te doen over de acceptatie van specifieke toepassingen op de werkvloer.

De resultaten van deze studie naar ontgrenzing laten zien dat netwerktechnologie (Internet- en, Intranettoepassingen en vooral email) inmiddels een onlosmakelijk en natuurlijk onderdeel is geworden van de werkprocessen van ambtenaren. Ook hier geldt dat die integratie in dagelijkse handelingspatronen en routines sterker is naarmate de technologie beter aansluit bij en een toegevoegde waarde heeft voor de werkpraktijken van ambtenaren. Die toegevoegde waarde schuilt vooral in het versterken van de handelings- en bewegingsvrijheid van ambtenaren. Dit wordt bijzonder duidelijk als we de cases in het kolonisationscenario vergelijken met die in de andere twee scenario's. In het kolonisationscenario is in tegenstelling tot de andere scenario's sprake van grote, centrale informatiesystemen die het gehele primaire proces koloniseren en ook nauwelijks ruimte bieden aan het individuele initiatief van ambtenaren (zeker in vergelijking met de situatie vóór invoering van deze systemen). Er is sprake van een hoge mate van sturing door het systeem, dat tot op zekere hoogte ook sturingstaken van leidinggevenden overneemt. De acceptatie van deze centrale informatiesystemen op de werkvloer is opvallend laag. Enerzijds vanwege de complexiteit en ervaren dominantie van deze systemen, anderzijds vanwege technische beperkingen, die in de dagelijks praktijk van ambtenaren bijzonder storend zijn als diezelfde ambtenaren tegelijk zo afhankelijk zijn gemaakt van een dergelijk systeem. Een belangrijk probleem is hier ook dat de systemen onvoldoende aangepast zijn aan de bestaande werkpraktijken van ambtenaren. Maar een opvallende bevinding was daarnaast ook dat de nadelen van een koloniserend ICT-systeem kunnen worden opgevangen door goed, flankerend personeelsbeleid, zoals bleek uit de taakrotatie die werd toegepast bij de Douane.

In de integratie- en penetratiecases zien we dat de acceptatie van ICT relatief hoog is en dat ICT op een natuurlijke manier verweven is geraakt met het primaire proces. Daarbij valt op dat naarmate die acceptatie hoger is (bijvoorbeeld in een organisatie die nog het meeste lijkt op een 'netwerkorganisatie', zoals OL2000), ook de in het analysekader beschreven ICT-paradoxen scherper naar voren komen. Dit noopt tot nieuw gedrag: ambtenaren moeten leren omgaan met problemen als informatie-overload,

informatiechaos en communicatiestress en hanteren daarbij vaak zelf ontwikkelde strategieën die vervolgens een tamelijk hardnekkig en niet altijd even efficiënt karakter kunnen krijgen. Opmerkelijk is hier ook dat de acceptatie van specifieke toepassingen die zijn gericht op kennisdeling in ontgrensde organisaties (virtuele werkomgevingen, vergader- en documentsharingfaciliteiten, etc.) nogal beperkt is. Dit heeft ten dele te maken met technische tekortkomingen, die ertoe leiden dat dergelijke toepassingen in het dagelijks gebruik onmiddellijk verworpen worden, maar ook met de hardnekkigheid van bestaande (en bewezen?) gedragspatronen. Uit het onderzoek komt naar voren dat met name in het geval van het integratiescenario een goede kennisdeling absoluut noodzakelijk is, en dat daarbij een slimme combinatie van bewezen technologie (zoals email) en het doordacht inzetten van nieuwe toepassingen het beste lijkt te werken (zoals blijkt uit de CIC-case).

Implicaties voor werkprocessen

We maken hier een onderscheid naar verschillende typen van implicaties. In de eerste plaats is er de vraag in hoeverre ICT leidt tot meer ‘ontgrensde werkvormen’ bij de overheid, tot meer tijd- en plaatsafhankelijk werken en tot een toename van het aantal tele/thuiswerkers. De belangrijkste conclusie in dit verband lijkt dat ICT weliswaar de mogelijkheid versterkt om met anderen dan de mensen binnen de eigen organisatie te communiceren (vooral in de beleidsontwikkelingsfase) en eventueel samen te werken, en dat dit er toe kan leiden dat men minder op de werkplek aanwezig is. Daarnaast is het makkelijker om af en toe thuis te werken. Er is echter geen sprake van een duidelijke tendens naar veel telewerken. Het hoogste aantal telewerkers zagen we bij de AID, maar dat heeft te maken met de functie van deze ambtenaren in de ‘buitendienst’, die altijd al veel op afstand van de organisatie werkten.

In de tweede plaats is er de vraag wat ICT betekent voor de manier waarop ambtenaren hun werk organiseren en voor de taken die zij hebben in het beleidsproces. Hierbij werd in de analytische verkenning al aangegeven dat de implicaties voor werkprocessen in de verschillende fases van het beleidsproces sterk kunnen verschillen. Met name in de sfeer van *beleidsuitvoering en -toezicht* wordt ICT vaak vooral ingezet om processen transparanter en beheersbaarder te maken, en ligt het voor de hand dat eerder koloniserende en centrale informatiesystemen worden ingezet. De implicaties van dergelijke systemen voor werkprocessen zijn niet te vergelijken met de implicaties van netwerktechnologie-toepassingen in de beleidsontwikkelingssfeer die - zoals hierboven al aan de orde kwam - vooral de handelingsvrijheid, bewegingsruimte en flexibiliteit van ambtenaren lijken te versterken. In dit onderzoek zijn ook wat betreft dit thema weer de meest opvallende verschillen waarneembaar tussen de cases in het koloniatiescenario enerzijds en de andere twee scenario's anderzijds. In de koloniatiecases wordt technologie door ambtenaren als zeer bepalend en sturend ervaren, en neemt in hun beleving de technologie het autonome handelen teveel over. Ook is er sprake van duidelijke veranderingen in werkprocessen en taken: zo werken ambtenaren als gevolg van deze systemen meer dan voorheen ‘binnen’ en hebben zij meer administratieve, bureaucratische taken gekregen. Voor leidinggevenden leiden deze toepassingen tot de noodzaak om meer op details te sturen, waarmee het systeem in feite een ‘planning & control’ houding van de leidinggevenden afdwingt. Een opmerkelijke paradox is hier dat centrale informatiesystemen als die van de Douane en de AID de *kwaliteit van het werk (als product)* kunnen verbeteren (mits ze technisch goed functioneren), zo benadrukken met name leidinggevenden, in de zin van een betere controleerbaarheid, het voorkomen van willekeur, een grotere transparantie, etcetera). Dit leidt echter niet tot verbetering van *de kwaliteit van de arbeid*. We kunnen

hier juist spreken van een tendens naar *deprofessionalisering en verarming* van de werkinhoud in de cases die horen bij het koloniatiescenario, terwijl in de andere cases ICT juist de *professionalisering* van ambtenaren (meer vrijheid en meer verantwoordelijkheid) lijkt te versterken, hetgeen samengaat met een *verrijking* van de werkinhoud.

In het integratiescenario valt op dat inhoudelijke integratie – die op zich een andere manier van werken met zich meebrengt - redelijk makkelijk gaat en dat de daarmee gepaard gaande uitwisseling van informatie en kennis, toenemende communicatiestromen en samenwerking voor de onderzochte organisaties niet echt tot problemen leiden. Dit geldt althans op het niveau van beleidsontwikkeling, waar het in deze cases om ging. Overigens is kennisdeling daarbij wel een punt van aandacht en dragen daartoe speciaal ontworpen toepassingen, zoals hierboven al aan de orde kwam, niet per se bij aan een betere kennisdeling. Soms doen ze er vanwege hun technische onvolkomenheid zelfs afbreuk aan, zoals in het geval van de Virtuele ProjectTeams. Procedurele integratie ligt opmerkelijk moeilijker en kan eigenlijk alleen in het geval van een echte netwerkorganisatie, zoals OL 2000, die ook min of meer los staat van de deelnemende departementen. In de andere cases is het zo dat voor wat betreft de organisatie van verantwoordelijkheden en de bijbehorende procedures niet echt sprake is van integratie (dit is doorgaans nog steeds traditioneel ‘verticaal’ geregeld).

Een opvallende bevinding voor wat betreft de verschuiving van taken van ambtenaren is dat zowel in het integratie- als het penetratiescenario geconstateerd wordt dat beleidsambtenaren steeds meer communicatietaken krijgen en dat daarmee de functie van ‘voorlichter’ in zekere zin gemarginaliseerd wordt. Dit heeft te maken met een verschuiving die ook door de Commissie Wallage is benoemd; door integratie en penetratie komt communicatie in feite meer in het hart van het beleidsproces terecht. Met name in het penetratiescenario wordt dit duidelijk; door de meer directe communicatie tussen ambtenaren en burgers wordt van die ambtenaren verwacht dat zij het beleid van de overheid ook naar buiten toe kunnen overdragen. Een door zowel ambtenaren als burgers ervaren knelpunt hierbij is dat ambtenaren niet altijd goed terug kunnen koppelen naar burgers wat met vragen of problemen van burgers wordt gedaan in het beleidsproces; dit vergt in feite een radicaal andere benadering van het beleidsproces, waarbij de ‘beleidsintimiteit’ wordt opgeheven, zoals Wallage dat uitdrukt. De implicaties van ontgrenzing voor de organisatie van het beleidsproces laten zich in het penetratiescenario het duidelijkst zien: goed omgaan met penetratie vergt een wezenlijk andere benadering van het beleidsproces, en levert daarmee ook de meeste potentiële spanningen op. Er is sprake van een zekere ‘opschudding in het ambtelijke apparaat’ bijvoorbeeld ten aanzien van de rol van voorlichters, terugkoppeling naar burgers, de invulling van mandaten van ambtenaren, etcetera.. In wezen concentreren die spanningen zich rond het beginsel van ministeriële verantwoordelijkheid en het primaat van de politiek, zoals ook in de analytische verkenning werd onderstreept. Meer directe communicatie tussen ambtenaren en burgers heeft alleen zin in een context waarin de centraliteit van dat beginsel losgelaten kan worden. Interessant gegeven is hier dat het Ministerie van BZK naar aanleiding van het experiment met de chat van Van Boxtel juist geconcludeerd heeft dat de rol van de afdeling Voorlichting moest worden versterkt, waarmee het ruimere mandaat van beleidsambtenaren juist weer werd ingeperkt en tegelijk de invloed van voorlichters – als sluiswachters tussen burgers en ambtenaren - op het beleidsproces groter wordt.

Implicaties voor werkrelaties (waaronder ook verantwoording en verantwoordelijkheid)

Uit de literatuur komt naar voren dat werkrelaties als gevolg van ICT wellicht een meer horizontaal karakter krijgen, met name in het geval van integratie en penetratie, omdat die processen met zich mee brengen dat ambtenaren nieuwe mandaten krijgen om 'over de grenzen' van de traditionele overheidsorganisatie heen beleid te produceren, in interactie met nieuwe partijen binnen en buiten de overheid. Dit brengt ook een andere opvatting van leiderschap met zich mee. Managers in een horizontale organisatie sturen meer op output en minder op details en baseren de werkrelaties meer op vertrouwen in de expertise van medewerkers. Dit zou er ook toe kunnen leiden dat de middenmanagementposities minder relevant worden en uiteindelijk zelfs verdwijnen. In het koloniatiescenario is daarentegen eerder sprake van afnemende autonomie van medewerkers en een versterking van het 'planning & control' type van leiderschap.

Dit beeld in de literatuur wordt door het onderzoek inderdaad bevestigd. In de twee koloniatiecases zien we dat de invoering van grote en koloniserende systemen afbreuk doet aan de eigen autonomie van uitvoerende ambtenaren en dat de manager nolens volens in een P&C rol wordt gedrukt. Bij de Douane heeft men dit verlies van autonomie echter weten te compenseren door een systeem van taakroulatie in te voeren, waardoor ook verantwoordelijkheden meer gelijk verdeeld worden over de medewerkers. Hierdoor heeft dus ook een zekere horizontalisering plaatsgevonden, zij het dat dit meer als een *rebound* effect van ICT moet worden gezien. Opmerkelijk is ook dat in de AID-case de invoering van het ICT-systeem vooral leidt tot een versterking van de controlerende positie van het middenmanagement (teamleiders) en niet zozeer van het hogere management.

Uit de integratiecases komt naar voren dat samenwerking en inhoudelijke integratie goed gedijen in een meer platte organisatiestructuur, en dat ook het werken in kleinere teams daarbij voordelig is. Wat hierbij het specifieke belang van *ICT* voor horizontalisering is, is niet zo duidelijk, behalve dat *ICT* samenwerking en communicatie ondersteunt en makkelijk maakt (en dus in zekere zin drempelverlagend werkt). Uit de case OL2000 blijkt dat een echte netwerkorganisatie in wezen niet hiërarchisch kán opereren; iedere ambtenaar is daarin een spin in zijn eigen web van relaties en heeft daarvoor een eigen verantwoordelijkheid. Tenslotte blijkt uit zowel de integratiecases als de penetratiecase dat de stijl van de leidinggevende bepalend is voor horizontalisering; de mate van eigen verantwoordelijkheid en autonomie van een ambtenaar hangt sterk samen met de bereidheid van de leidinggevende om die verantwoordelijkheid ook te geven. Vooral in de penetratiecase wordt dit beeld sterk bevestigd; de uiteenlopende stijl van verschillende betrokken directeuren (en niet in de laatste plaats de verantwoordelijke bewindspersoon!) om om te gaan met de potentiële gevoeligheden als gevolg van penetratie illustreert dit. Door de betrokken ambtenaren wordt gesteld dat gedelegeerde verantwoordelijkheid van ambtenaren een voorwaarde is om goed om te kunnen gaan met penetratie.

Implicaties voor werkstijlen en vaardigheden

In de literatuur wordt over de 'nieuwe ambtenaar' gesproken als een werknemer met een nieuwe stijl van werken, aan wie andere eisen worden gesteld dan voorheen. Dit geldt zowel voor uitvoerende ambtenaren als voor leidinggevend. Weggeman (2001) ziet de overheidsmanager van de toekomst als een *ontwikkelmanager* die zich realiseert dat het investeren in een collectieve ambitie en het voortdurend bieden van

leermogelijkheden van essentieel belang zijn voor het binden en boeien van professionals. Daarom zien ontwikkelmanagers ook graag medewerkers met een T-profiel (een diepe specialisatie geflankeerd door meer generalistische deskundigheden) en gaan zij uit van zelfsturende professionals en teams. Daar staat tegenover de stijl van de *P&C technocraat* die ICT gebruikt om het werk van zijn medewerkers op bureaucratische wijze te plannen en te controleren, een stijl die dus bij uitstek past bij infocratische en op kolonisatie gerichte overheidsorganisaties.

De stijl van de nieuwe werknemer-ambtenaar kenmerkt zich volgens de literatuur niet alleen door een hoge mate van autonomie, maar ook door een sterk ontwikkeld zelfbewustzijn. De voor de nieuwe werknemer typerende sterk geïndividualiseerde en reflexieve manier van werken staat in wezen haaks op de traditionele verticale organisatievorm van de overheid, waar individuele handelingsvrijheid niet als vanzelfsprekend wordt gezien. Weggeman (2001) maakt hier een onderscheid tussen R-professionals en I-professionals. De *I-prof* is iemand die voortdurend in staat is om nieuwe kennis te verwerven en produceren en die goed kan reflecteren op de effecten van zijn eigen handelen en van het handelen om hem heen (bijvoorbeeld op de politieke effecten). Daartegenover staat routinematig werkende professional (*R-prof*), die ervaringen en vaardigheden het liefst inzet om 'vandaag weer beter te doen wat gisteren goed gegaan is'.

Het onderzoek geeft aan dat in het koloniatiescenario bestaande eigen vaardigheden van werknemers overgenomen worden door het systeem, en dat daarvoor in de plaats nieuwe bureaucratische vaardigheden gevraagd worden, die veel minder bevrediging schenken. Dit versterkt een zekere reflexbenadering: men tendeert naar het terugvallen op bewezen gedrag als technologie te weinig uitdagingen biedt. Dit kan soms gunstig zijn: bijvoorbeeld in de AID case bleek het ICT-systeem niet te werken tijdens de MKZ-crisis, en bood het terugvallen op oude routines hiervoor een oplossing. Maar de effecten kunnen ook negatief zijn: in de AID case is ook sprake van sluiproutes (en soms zelfs een zekere sabotage) van ambtenaren, die tot gevolg kunnen hebben dat de transparantie van het proces onder druk komt te staan. ICT laat in dit geval ook weinig ruimte voor het ontwikkelen van een nieuwe managementstijl, maar versterkt eerder de stijl van de *P&C technocraat*. Op basis van het onderzoek kunnen we dan ook concluderen dat het koloniatiescenario vooral een behoefte creëert aan *P&C technocraten* en *R-profs*, terwijl een integratie- en penetratiescenario – zeker in de beleidsontwikkelingsfase – juist vraagt om ontwikkelmanagers en *I-professionals*. Hierbij moeten we ons echter de vraag stellen wat dit betekent voor de kwaliteit van de arbeid, en meer in het bijzonder de 'publieke dienst' (vergelijk de Commissie Van Rijn). De negatieve ervaringen met de 'gekoloniseerde' stijl van werken op de werkvloer in de koloniatiecases geven hierover immers te denken. Professionalisering, meer autonomie en de verrijking van de inhoud van het werk zouden niet alleen in het geval van een integratie- of penetratiescenario aan de orde moeten zijn, maar ook in een koloniatiescenario. Personeelsbeleid kan dan, getuige het voorbeeld van de douane, een belangrijke rol spelen om de potentiële negatieve gevolgen van het inzetten van ICT te neutraliseren of compenseren.

Professionalisering vraagt echter wel andere competenties van ambtenaren. Uit de literatuur komt naar voren dat, gerelateerd aan de ontwikkeling van de economie in de richting van een diensteneconomie, bij de overheid de dienstverlenende, vraaggerichte, responsieve en dus communicatieve competenties van ambtenaren steeds belangrijker worden. Dit stelt ook andere eisen aan de kwalificaties van werknemers; sociale,

communicatieve en cognitieve vaardigheden worden belangrijker, hetgeen inderdaad ondersteund wordt door de resultaten van de integratie- en penetratiecases. Nieuwe ambtenaren moeten breed inzetbaar, mobiel en flexibel zijn en bereid zijn zich permanent te ontwikkelen. Ze werken op eindresultaten en moeten dus zelf vorm kunnen geven aan werkprocessen. Verantwoordelijkheden zijn minder vaak verticaal en procedureel (in de zin van een ‘parafencultuur’) maar vaker horizontaal en inhoudelijk verdeeld. Ambtenaren worden ook meer generalisten, zoals we inderdaad hebben kunnen zien in de integratie- en penetratiecases. Integratie van beleid vraagt immers om een brede deskundigheid, die per thema kan verschillen (vergelijk de CIC-case). Penetratie dwingt ambtenaren tot adequate en snelle antwoorden op een breed scala aan vragen die uit de samenleving naar boven kunnen komen. De kenmerken van de nieuwe ambtenaar zoals geschetst in de literatuur (de ambtenaar als ‘duizendpoot, kameleon en spin in het web’) zien we vooral bij die organisaties die als echte netwerkorganisaties kunnen worden aangemerkt (in dit geval OL 2000).

Psychologische implicaties

Dat ontgrenzing - en de gevolgen daarvan voor werkprocessen, werkstijlen en gewenste vaardigheden - zich op de werkvloer niet zonder slag of stoot voltrekken, wordt duidelijk als we tot slot kijken naar de psychologische implicaties van ontgrenzing. In de koloniatiecases wordt werkdruk niet zozeer bepaald door een toegenomen werktempo, maar veeleer door het verlies aan zelfstandige ‘regelmogelijkheden’ en het ingrijpende en overheersende karakter van de toegepaste systemen. Negatieve ervaringen in de andere cases hebben daarentegen vooral te maken met vormen van druk die een gevolg zijn van de toegenomen communicatie (tijdsdruk, informatie-overload, communicatie- en ‘bereikbaarheidsdwang’, ‘kennisdruk’) en de extra taken die daarmee gepaard gaan. Naarmate ICT-toepassingen in het dagelijkse werk meer onmisbaar worden, nemen deze vormen van druk ook toe. Dit wijst op de noodzaak van nieuwe manieren om met deze vormen van druk om te gaan en vraagt in wezen om gedragsveranderingen (beter omgaan met tijd- en kennismanagement, nieuwe meer dynamische vormen van planning van projecten, etcetera). Uit het onderzoek komt echter ook naar voren dat gedragsverandering bepaald niet eenvoudig is; mensen neigen ertoe terug te vallen op bestaande en tamelijk hardnekkige gedragspatronen en routines (ook bij de zogenaamde ‘I-profs’ waar te nemen!), gedragspatronen die niet per se doelmatig, rationeel en logisch zijn.

Te verwachten is bovendien dat met name in het penetratiescenario de noodzaak van gedragsverandering het meest pregnant is, omdat dit scenario ook de meest radicale implicaties heeft voor de overheidsorganisatie zelf en haar primaire proces, beleidsvorming. Dit scenario wijst het meest in de richting van noodzakelijke institutionele innovatie, van een beweging in de richting van een netwerkoverheid en een andere positie van de overheid in de samenleving. De daarmee gepaard gaande cultuur en –organisatieverandering zal vermoedelijk ook op de ambtelijke werkvloer veel teweeg brengen. Op grond van dit onderzoek is het echter nog moeilijk om daarover empirisch gefundeerde uitspraken te doen, omdat het nu nog moeilijk blijkt te zijn om de implicaties van ‘penetratie’ bij de overheid goed waar te nemen. De empirisch waarneembare symptomen van een veranderende overheid en in het kielzog daarvan van de opkomst van een ‘nieuwe ambtenaar’ zien we vooral in het integratiescenario.

Schematisch kunnen we de implicaties van ICT en ontgrenzing op het microniveau per scenario als volgt in steekwoorden weergeven:

Tabel 5: Samenvatting van de belangrijkste resultaten per scenario

	KOLONISATIE	INTEGRATIE	PENETRATIE
Acceptatie van ICT	Gebrekkige acceptatie van centrale, koloniserende ICT-systemen	Gebrekkige acceptatie van specifieke toepassingen gericht op kennisdelen en samenwerken	
		Hoge mate van integratie van netwerktechnologie, m.n. email, in het primaire proces Informatie- en communicatieparadoxen worden scherper	
Werkprocessen	Deprofessionalisering en verarming van de inhoud van het werk	Professionalisering en verrijking van de inhoud van het werk Meer communicatietaken voor beleidsambtenaren, andere positie van de 'voorlichters'	
		Wel inhoudelijke, nauwelijks procedurele integratie van beleid	Grote politieke gevoeligheid van penetratie is remmende factor bij innovatie van werkprocessen
Werkrelaties, verantwoording en verantwoordelijkheid	Verticalisering van werkrelaties, inperking individuele autonomie en creativiteit Versterking controle en sturing door systeem en management	Beperkte horizontalisering, vooral w.b. inhoudelijke samenwerking	Kan niet zonder horizontalisering (nieuwe mandaten voor ambtenaren)
		Nieuw leiderschap (vertrouwen) is bepalende factor voor horizontalisering	
Werkstijlen en competenties	R-prof stijl, versterking van reflex-benadering Versterking van de stijl van de P&C-technocraat	Versterking reflexieve benadering Nieuwe vaardigheden nodig: T-profiel, Communicatie-vaardigheden, 'kennisnetwerkers' Nieuwe leiderschapsstijl nodig, 'ontwikkelmanagers'	
			Penetratie versterkt noodzaak van institutionele vernieuwing en heeft meest radicale implicaties voor 'nieuwe ambtenaar'/ nieuwe 'public managers' I-prof stijl
Psychologische implicaties	Meer druk door verlies autonomie en sterke systeemsturing	Meer druk door communicatieparadoxen	
			Meer druk door noodzakelijke gedragsverandering

Bij dit schema passen enige kanttekeningen.

1. Evident is dat de grootste verschillen waarneembaar zijn tussen het koloniatiescenario enerzijds en de andere twee scenario's anderzijds. Dit heeft ten dele te maken met de fase van het beleidsproces waarin de cases gesitueerd zijn en de daarmee samenhangende functieniveau's. Het is niet verwonderlijk dat we een tendens naar professionalisering juist waarnemen bij de cases in het integratie- en penetratiescenario, omdat die met name gericht zijn op beleidsontwikkeling. Bij beleidsambtenaren werd altijd al een sterk beroep gedaan op professionele en meer reflexieve competenties. De koloniatiecases zijn daarentegen met name gericht op het uitvoeringsniveau, waar vaak andere meer praktische en minder reflexieve competenties vereist zijn. Niettemin kunnen we constateren dat ICT-ontwikkelingen die scheiding in kwaliteiten en competenties tussen ambtenaren sterk aanscherpen en dat dit in de koloniatiecases tot een afname van de kwaliteit van de arbeid leidt. Dit roept vragen op voor toekomstig personeelsbeleid.
2. Het schema suggereert min of meer gescheiden ontwikkelingsrichtingen als het gaat om ontgrenzing, terwijl juist bij de overheid eerder sprake is van een combinatie van scenario's, zoals we ook in de inleidende hoofdstukken hebben benadrukt. In de gekozen cases komt dat echter niet helemaal tot uitdrukking. Het is aannemelijk dat bijvoorbeeld de integratie van beleid in de praktijk alleen gerealiseerd kan worden in de vorm van een combinatie van een koloniatie-, integratie- en penetratietraject. De uitvoering van en het toezicht op geïntegreerde dienstverlening zoals bijvoorbeeld wordt voorgestaan door OL 2000, vereist immers (in de back office) een efficiënt, transparant, onwillekeurig en dus grootschalig informatiesysteem, waarbij gegevens gekoppeld kunnen worden. In dat opzicht is duidelijk sprake van een 'infocratische' koloniatiestrategie. Anderzijds vereist de vraaggestuurde benadering van overheidsloketten juist in de 'front office' een meer open en netwerkachtige benadering, die dynamisch in kan spelen op vragen van burgers en die dus open moet staan voor penetratie. In dat licht zou vervolgonderzoek gewenst zijn om met name cases, waarin die combinatie zichtbaar wordt, verder te onderzoeken op hun implicaties voor het werk van ambtenaren in verschillende functieniveau's. Wat dit bijvoorbeeld betekent voor de nieuwe eisen die aan 'public management' worden gesteld is een uitdagend vraagstuk. Vereisen de verschillende scenario's ook verschillende managementstijlen en moeten die verschillende managers dan ook verschillende typen van werknemers aansturen? Of moet de overheidsmanager van de toekomst juist van alle markten thuis zijn en moeten we toe naar een hybride stijl die elementen van de meer klassieke 'P&C-technocraat' verenigt met die van de 'ontwikkelmanager' die zijn medewerkers de ruimte geeft?

Deze kanttekeningen brengen ons bij de meer strategische implicaties van dit onderzoek.

11.3 Strategische implicaties van ontgrenzing bij de overheid

Wat zijn nu de strategische issues waarop de overheid zich als innovatieve, beleidsproducerende organisatie en als werkgever in de toekomst zou moeten richten? We spitsen onze aanbevelingen toe op drie strategische thema's: de implicaties voor innovatieprocessen, de implicaties voor personeelsbeleid en de implicaties voor het beleidsproces en de daarmee samenhangende taken en verantwoordelijkheden van ambtenaren.

1. Implicaties voor innovatieprocessen

Een eerste kwestie die zich hier aandient, die tamelijk banaal is maar desalniettemin onderschat wordt, is dat onvolkomen technische systemen of toepassingen op de werkvloer een averechts effect kunnen hebben. Op zichzelf zinvolle toepassingen kunnen in termen van acceptatie daarbij onherstelbare schade oplopen: het is heel moeilijk om gebruikers nog te overtuigen van het nut van een toepassing als die in de perceptie van gebruikers niet werkt, en zeker als er andere alternatieven voorhanden zijn (bewezen gedrag kan namelijk zeer hardnekkig zijn!). Deze kwestie speelt weliswaar in ieder van de drie scenario's, maar slecht functionerende systemen lijken vooral risico's met zich mee te brengen in het koloniatiescenario, waarin het gehele primaire proces vaak drijft op een centraal informatiesysteem. Een gebrek aan acceptatie staat dan niet alleen innovatie in de weg, maar kan ook negatieve implicaties hebben voor de kwaliteit van het beleidsproces zelf (dit nodigt immers uit tot onbedoeld gedrag). Uit het onderzoek komt ook naar voren dat het hier niet alleen gaat om de technische onvolkomenheid van een toepassing of systeem, maar ook om een ervaren gebrek aan aansluiting bij bestaande werkpraktijken van ambtenaren. Om die aansluiting te realiseren, lijkt het zinvol om niet zozeer te focussen op gedragsverandering door middel van ICT, maar op de integratie van ICT in *bestaande* werkpraktijken en het bieden van toegevoegde waarde. Dit impliceert ook dat goed nagedacht moet worden over het vaak ambivalente karakter van ICT-toepassingen, die door gebruikers vrijwel nooit als eenduidig positief of negatief ervaren worden. De: meerwaarde van een toepassing is meestal slechts een 'relatieve meerwaarde'. Acceptatie en dus een succesvolle implementatie van innovaties wordt bepaald door die relatieve meerwaarde, en kan nog succesvoller zijn als tegelijk nagedacht wordt over oplossingen voor de potentiële negatieve effecten.

Aanbevelingen:

- Zorg voor ICT-systemen en ICT-toepassingen die technisch zo goed zijn 'uit'ontwikkeld dat ze altijd werken.
- Sluit bij de ontwikkeling en implementatie van ICT-toepassingen aan bij *bestaande* werkpraktijken van ambtenaren, en met name bij datgene wat mensen drijft en motiveert in hun dagelijkse werk.
- Denk goed na over wat de relatieve meerwaarde is van nieuwe toepassingen en wat de potentiële negatieve effecten kunnen zijn.

2. Implicaties voor personeelsbeleid

Het meest duidelijk tekenen zich in dit onderzoek verschillen af tussen enerzijds het koloniatiescenario en anderzijds het integratie- en penetratiescenario, hoewel we hebben benadrukt dat juist bij de overheid steeds meer sprake zal zijn van een combinatie van die ontwikkelingsrichtingen hetgeen een complicerende factor is in het personeelsbeleid. Met name het koloniatiescenario heeft een aantal pregnante gevolgen voor de manier waarop ambtenaren (zowel uitvoerende als leidinggevende ambtenaren) hun werk kunnen doen en hoe zij dat beleven. Er is sprake van een hoge mate van systeemsturing, een verlies aan controle en creativiteit op de werkvloer en een (niet altijd gewenste) versterking van de planning & control mechanismes bij leidinggevendenden. Deze ontwikkelingen worden expliciet ervaren als een verlies van kwaliteit van de arbeid, dit in tegenstelling tot de andere scenario's waarin ICT juist

lijkt bij te dragen aan kwaliteitsverbetering, door meer vrijheid en een groter accent op de inhoud van het werk. Verschillen in de kwaliteit van de arbeid kunnen weliswaar niet alleen aan ICT worden toegeschreven, en zijn in zekere zin inherent aan het soort werk (verschillen tussen uitvoeringsambtenaren en beleidsambtenaren bijvoorbeeld), maar duidelijk is wel dat ICT deze verschillen aanmerkelijk aanscherpt. Hierboven is dit kernachtig uitgedrukt in een tendens naar *deprofessionalisering en verarming van de werkinhoud* in het kolonisationscenario tegenover een tendens naar *professionalisering en verrijking* van de werkinhoud in de integratie- en penetratiescenario's. Hoewel ICT in het kolonisationscenario in termen van *de kwaliteit van het werk als product* positieve effecten kan hebben (een grotere transparantie en controleerbaarheid van het beleidsproces, het elimineren van willekeur, een verbetering van de efficiëntie en effectiviteit van de overheid, etcetera), lijkt dit in het kolonisationscenario duidelijk ten koste te gaan van *de kwaliteit van de arbeid*. Dit vormt een belangrijke uitdaging voor het personeelsbeleid van de overheid. Het voorbeeld van de Douane kan hier tot op zekere hoogte als een 'best practice' dienen (het compenseren van nadelige effecten van ICT door flankerend personeelsbeleid). Daarnaast vormen deze cases echter ook een aanleiding om beter na denken over structuuro oplossingen om met dominante ICT-systemen om te gaan. Ook in het ontwerp van organisaties zou meer rekening gehouden moet worden met negatieve consequenties van dergelijke systemen: organisaties zouden idealiter zo kunnen worden ingericht dat ze decentralisatie van verantwoordelijkheden als het ware afdwingen.

Een tweede implicatie voor personeelsbeleid is dat het onderzoek onderstreept dat van de 'nieuwe ambtenaar' nieuwe competenties gevraagd worden. Zo worden *communicatieve competenties* steeds belangrijker. Van de ambtenaren van de toekomst wordt verwacht dat zij netwerken kunnen opbouwen en onderhouden, dat ze selectief om kunnen gaan met informatie- en communicatiestromen, dat ze beleid naar buiten toe kunnen communiceren, dat ze allerlei vormen van communicatiestress kunnen hanteren, en dat ze daarbij probleemloos om kunnen gaan met de technologische middelen die deze processen ondersteunen. Een ander patroon dat zich in het onderzoek aftekent is dat wat betreft competenties een combinatie van generalistische en specialistische vaardigheden steeds meer gewenst zal zijn (door Weggeman aangeduid als een *T-profiel*). En tenslotte zijn er aanwijzingen dat juist bij de overheid complexe combinaties van competenties nodig zijn, zeker op het leidinggevende niveau, die het ambtenaren mogelijk maken zich te bewegen in netwerkorganisaties die tegelijk sterk infocratische trekjes kunnen hebben. Om daar goed op in te kunnen spelen is echter meer onderzoek nodig naar hoe verschillende vormen van ontgrenzing binnen de overheid gestalte krijgen en hoe die op elkaar inwerken.

Aanbevelingen:

- Streef in het personeelsbeleid naar oplossingen voor de deprofessionaliserings-effecten die grote en centrale informatiesystemen met zich meebrengen en verbindt dit met een meer structurele visie op de verdeling van verantwoordelijkheden binnen de organisatie.
- Besteed meer aandacht aan de communicatieve competenties van ambtenaren. Geef communicatietaken een expliciete plaats in de functie-omschrijving en het takenpakket van beleidsambtenaren (waarmee communicatietaken ook expliciet onder de verantwoordelijkheid van de betrokken leidinggevende vallen)
- Ga in het personeelsbeleid (bij het aannemen en de verdere ontwikkeling van ambtenaren) meer uit van een T-profiel; een combinatie van specialistische en

- generalistische kennis en competenties, die ambtenaren in staat stelt meer dynamisch te handelen.
- Doe meer onderzoek naar de vervlechting van kolonisatie- integratie- en penetratietendenzen in de overheidsorganisatie en wat dat betekent voor het dagelijkse werk en de vereiste competenties van ambtenaren (zeker voor leidinggevend).

3. Implicaties voor het beleidsproces

Het onderzoek laat zien dat het penetratiescenario in potentie het meest innovatief is voor wat betreft de organisatie van het beleidsproces en ook de meest radicale implicaties heeft als het gaat om nieuwe taken en verantwoordelijkheden van ambtenaren. Dit scenario is daarom ook het meest politiek gevoelig, omdat het een aantal fundamentele principes waarop de overheidsorganisatie is gebaseerd kan ondergraven en zelfs op zijn kop kan zetten. Het laatste geldt vooral voor de ministeriële verantwoordelijkheid, het primaat van de politiek en de scheiding der machten (politiek en ambtenarij in dit geval) als leidinggevende beginselen waarop de klassieke verticaal georganiseerde overheidsbureaucratie steunt. Het kolonisationscenario onderstreept vooral wat al uit de analytische verkenning naar voren kwam, namelijk dat informatisering niet per se leidt tot de opkomst van een 'netwerkoverheid', maar integendeel ook kan leiden tot de rationalisering en modernisering van de klassieke overheidsbureaucratie. Het integratiescenario leidt weliswaar tot ontgrenzing - bijvoorbeeld ontkokering - in de overheidsorganisatie en zet een aantal gangbare praktijken en routines van de overheidsorganisatie op losse schroeven, maar heeft beduidend minder vergaande implicaties voor de organisatie van verantwoording en verantwoordelijkheden in de overheidsorganisatie dan het penetratiescenario. We zien hier wel een grotere inhoudelijke bewegingsvrijheid en een ruimer mandaat van de betrokken ambtenaren, maar in procedurele zin blijft de klassieke structuur van verantwoording en verantwoordelijkheid in de grond onaangetaast, al verschuiven daarin de 'panelen' enigszins. We kunnen hier in termen van institutionele vernieuwing (cf. Commissie Docters van Leeuwen) eerder spreken van renovatie dan van innovatie.

In de case in het penetratiescenario tekenen zich echter een aantal fundamentele spanningen af. Deze case onderstreept ook het doorslaggevende belang van leidinggevend met een nieuwe leiderschapsstijl bij het omgaan met deze spanningen, zoals ook door de betrokken ambtenaren wordt benadrukt. De kwestie van een ruimer mandaat voor ambtenaren die direct in contact staan met burgers roept vooral in deze case beduidend meer discussie op. Dit betekent immers dat die ambtenaren de politieke gevoeligheid van onderwerpen zelf gaan beoordelen en ook meer zelf beoordelen hoe zij met die onderwerpen omgaan. Op de lange termijn kan dit ertoe leiden dat de ontwikkeling van een beleidsagenda en het creëren van draagvlak voor beleid in meer directe interactie met burgers gaan plaatsvinden, wat leidt tot een afkalving van het primaat van de politiek (of een verplaatsing van de politiek). Daarnaast maakt deze case duidelijk dat penetratie fundamentele implicaties heeft voor hoe tegen overheidscommunicatie wordt aangekeken (cf. Commissie Wallage). Een grotere openheid van de overheidsorganisatie voor burgers brengt ook de verplichting met zich mee om iets te doen met die input van burgers en inzicht te geven in op welke manier dat gebeurt. Dit impliceert een hoge mate van transparantie van het beleid, ook als het gaat om zogenaamd 'onaf' beleid. Zowel maatschappelijke ontwikkelingen als het ICT-beleid van de overheid zelf - waarin immers wordt benadrukt dat het transparant maken van het overheidshandelen een plicht van de overheid is in het informatietijdperk

- nopen de overheid om het penetratiescenario serieus te nemen. Onze indruk is dat dat nu nog onvoldoende gebeurt en dat vooral sprake is van een defensieve houding. We zien ook een wat eenzijdige benadering van penetratie: er is met name aandacht voor wat van ‘buiten naar binnen’ komt, terwijl de blik ook meer van binnen naar buiten gericht kan worden (wat gebeurt er in de buitenwereld en wat betekent dat voor ons beleid?). In die zin is het beeld van de overheid als ‘netwerkoverheid’ nog tamelijk ver weg, terwijl het beeld van de overheid als ‘infocratie’ in de beleidspraktijk juist opmerkelijk realistisch is. Het integratiescenario laat zien dat de overheid minder moeite heeft om netwerkachtige structuren en -processen toe te passen op haar eigen interne organisatie maar als het gaat om een meer integrale netwerkbenadering (de overheid als deel van allerlei externe relatienetwerken), dan is de overheid nog betrekkelijk conservatief.

Aanbevelingen

- Ga niet reactief, maar pro-actief om met penetratie door expliciet en zonder al te veel procedurele inbedding te *experimenteren* met penetratie-pilots. Onderzoek de daaruit voortvloeiende implicaties voor de organisatie van het beleidsproces en de taken en verantwoordelijkheden van ambtenaren (denk bijvoorbeeld aan experimenten met themagerichte ‘beleidsgemeenschappen’ of ‘communities of practice’³⁰).
- Gebruik die leerervaringen om een beter beeld te krijgen van ‘de nieuwe ambtenaar’ en de eisen die dat stelt aan de overheidsorganisatie van de toekomst.
- Maak de communicatie met externe actoren, met name burgers, tot een integraal onderdeel van het beleidsproces. Dit betekent een uitbreiding van de communicatietaken van beleidsambtenaren en hun leidinggevenden en een andere, meer faciliterende en bewakende rol van de voorlichtingsdirecties.

³⁰ Een virtuele beleidsgemeenschap is een verzameling van actoren (vanuit een bepaald belang, functie, professie of publieke interesse) die is gegroepeerd rondom een bepaald ‘fuzzy’ beleidsprobleem. Netwerktechnologie kan worden gebruikt om een platform te creëren voor communicatie en voor het ontsluiten en delen van informatie en kennis” (Bekkers, 2001:256).

12 Literatuur

Bekkers, V. (1998). *Grenzeloze overheid. Over informatisering en grensveranderingen in het openbaar bestuur*. Alphen aan de Rijn: Samson

Bekkers, V. (2001). Virtuele beleidsgemeenschappen. Over responsieve democratie en digitale participatie. In: *Bestuurskunde*. Jaargang 10, september 2001, nummer 6, pp. 252-261.

Breedveld, K & Van den Broek, A. (2000) Geen angst voor de 24-uurseconomie. In: *ESB-Magazine* 85(2000) 4245, p. 379-381

Broek, A. van den, Knulst, W. en Breedveld, K. (1999). *Naar andere tijden. Tijdsbesteding en tijdsordening in Nederland, 1975-1995*. Den Haag: SCP

Castells, M. (1996). *The rise of the network society. The information age. Economy, society and culture. Volume 1*. Massachusetts: Blackwell Publishers

Commissie ICT en Overheid (Commissie Docters van Leeuwen) (2001), *Burger en overheid in de informatiesamenleving. De noodzaak van institutionele innovatie*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Commissie Toekomst van de Overheidscommunicatie (Commissie Wallage) (2001), *In dienst van de democratie*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Dekkers, S. (2001). Evaluatie pilot Virtueel Projectteam – Trajectstudie A4 (Concept). Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Delft.

Van de Donk, W. (2000). Nieuwe technologie, nieuwe economie, nieuwe overheid? In: Weehuizen, R. (red.) *Toekomst@werk.nl. Reflecties op technologie en arbeid*. Den Haag: Stichting Toekomstbeeld der Techniek.

Van Duivenboden, H., Frissen, V., van Lieshout, M. & Mooren, P. *Onderschat debat. Een vergelijkend internationaal onderzoek naar beleidsvisies op 'ICT en de Democratische Rechtsstaat'* (uitgevoerd door Cap Gemini Ernst & Young en TNO-STB in opdracht van Ministerie van BZK, maart 2002).

Elchardus, M. (1996): *De gemobiliseerde samenleving: tussen de oude en de nieuwe ordening van tijd*. Brussel: Koning Boudewijn Stichting.

Frissen, P. (1996). *De virtuele staat. Politiek, bestuur, technolgie: een postmodern verhaal*. Schoonhoven: Academic Services

Frissen, P. (1999). *De lege staat*. Amsterdam: Nieuwezijds.

Frissen, P. & Zouridis, S. (2001) *Het nieuwe besturen*. Essay voor het project Economie van de 21^e eeuw van het ministerie van EZ.

Frissen, V. (1999). *ICT en arbeid in het dagelijks leven*. Den Haag: Rathenau Instituut.

Frissen, V., (2000). ICTs in the Rush Hour of Life. Acceptance, use and meanings of ICTs in 'busy' households. In: *The Information Society*, 16(1), January-March 2000, pp.65-76 .

Frissen, V. & Bockxmeer, H. van (2001) The paradox of individual commitment. The implications of Internet for social involvement. In: *Communications & Strategies*, 42, 2nd quarter 2001, p.225-258

Frissen, V., van Lieshout, M., Ponsioen, A. & van Staden, M. et al. (2001), De Schaduwdemocratie: ICT en Maatschappelijke Participatie. In: Zouridis, S. et al., (red.) *Internet en openbaar bestuur*, een vervolg. Den Haag (8 delen).

Giddens, A., (1991). *Modernity and self-identity. Self and society in the late-modern age*. Cambridge Polity Press

Hogehuis, C. van der Panne, E. & Hoekstra, T (red.) (2001) *Een nieuwe economie, een bevrijde tijd? De rol van ICT in versnelling en onthaasting*. Kampen: Kok.

Korver, T. (2000). Arbeid als participatie; de toekomst van arbeid. In: Weehuizen,R. (red.) Toekomst@werk.nl. *Reflecties op technologie en arbeid*. Den Haag: Stichting Toekomstbeeld der Techniek.

Kraan, K. & Wiezer, N. (2000). Arbeid in de informatiemaatschappij: nieuwe productieconcepties. In: Weehuizen,R. (red.) Toekomst@werk.nl. *Reflecties op technologie en arbeid*. Den Haag: Stichting Toekomstbeeld der Techniek.

Ministerie van Economische Zaken (2001). *Bloei door Kennis en Keuze. Startdocument voor het project Economie van de 21^e Eeuw*. Den Haag: EZ

Punie, Y. (2000). *Domesticatie van ICT. Adoptie, gebruik en betekenis van media in het dagelijks leven. Continue beperking of discontinue bevrijding?* Dissertatie, VUB, Brussel

Sociaal Cultureel Planbureau (1998). *Sociaal Cultureel Rapport 1998. 25 jaar sociale verandering*. Den Haag: SCP.

Sociaal Cultureel Planbureau (2000). *Digitalisering van de leefwereld. Een onderzoek naar informatie-en communicatietechnologie en sociale ongelijkheid*. Den Haag: SCP (i.s.m. Universiteit van Utrecht.

Silverstone, R. & E. Hirsch (eds) (1992). *Consuming technologies. Media and information in domestic spaces*. London, Routledge.

Silverstone, R. & Haddon, L. (1996). Design and the domestication of ICTs: technical change and everyday life. In: Mansell , R. & Silverstone, R., (eds.), *Communication by Design. The politics of Information and Communication Technologies*. Oxford: Oxford University Press, p. 44-74

Silverstone, R. & Hartmann, M. (eds.) (1996- 1998). *The European Media Technology and Everyday Life Network (EMTEL) Working Papers*. Falmer Brighton: University of Sussex.

Thaens, M. (2001) Ministeriële verantwoordelijkheid. In: Zouridis, S. et al., (red.) *Internet en openbaar bestuur*, een vervolg. Den Haag (8 delen).

Till, J. van (2000). Reversie: Internet als paradigma voor economie en organisatie. In: Weehuizen, R. (red.) [Toekomst@werk.nl](http://www.toekomst@werk.nl). *Reflecties op technologie en arbeid*. Den Haag: Stichting Toekomstbeeld der Techniek.

Trommel, W. (1999). *ICT en nieuwe arbeidspatronen. Een literatuurstudie*. Den Haag: Rathenau Instituut

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998), *Staat zonder land. Een verkenning van de bestuurlijke gevolgen van ICT*. Den Haag: SDU

Winsemius, P., Van Driel, L., Leijnse, F. en Vuursteen, K. (2001). *Naar een nieuwe maatschap*. Het resultaat van discussies over de economie van de 21^e eeuw. Den Haag: Ministerie van EZ.

Zuurmond, A., Huigen, J., Frissen, P., Snellen, I. en Tops, P. (red.), (1994). *Informatisering in het openbaar bestuur. Technologie, politiek en sturing, bestuurskundig beschouwd*. Den Haag:

Zuurmond, A. (1994). *De Infocratie*. Rotterdam: Phaedrus

Essays

Dhondt, S. & Kraan, K. (2001)
Ontgrenzing en werk bij de overheid. Essay TNO Arbeid in het kader van Ontgrenzing en Beleidsvorming

Frissen, V.A.J. (2001)
Ambtenaren zonder grenzen? De betekenis van ICT voor het dagelijkse werk van ambtenaren. Essay TNO STB in het kader van Ontgrenzing en Beleidsvorming

Lips, A.M.B. en Frissen, P.H.A. (2001)
Nieuwe ICT, nieuwe ambtenaren? Essay KUB in het kader van Ontgrenzing en Beleidsvorming

Sloten, G. van, Dhondt, S. & Kraan, K. (2001)
De psychologische consequenties van ontgrensde overheidsorganisaties. Essay TNO Arbeid in het kader van Ontgrenzing en Beleidsvorming

Weggeman, M.C.D.P. (2001)
Cultuur, kennisproductiviteit en leiderschap in de rijksdienst. Essay TUE in het kader van Ontgrenzing en Beleidsvorming

Bijlage 2: Topiclijst voor de interviews

1. Algemeen

- Kernactiviteiten
- Omvang organisatie
- Type organisatie – gebruik bijvoorbeeld configuraties van Mintzberg, of plat-hiërarchisch, uitvoerend-kennisintensief, ...
- Strategische doelstellingen
- Voornaamste relaties (intern overheid en extern/klanten)
- SWOT- sterkte & zwakte intern / kansen & bedreigingen extern
- Specifieke kenmerken van de in het onderzoek centraal staande afdeling binnen de organisatie: grootte, activiteiten, type werkzaamheden, invloed, bijzonderheden, klanten en andere relaties, typering contacten met klanten en relaties (frequenties, afhankelijkheden, invloedrijke relaties).

2. Informatie- en communicatieverkeer

- Met welke organisatieonderdelen, externe partijen en klanten wordt informatie uitgewisseld?
- Hoe lopen de informatiestromen? Welke informatie stroomt naar welke kant?
- Wat voor soort informatie betreft het hier (operationeel, tactisch of strategisch) en om wat voor type informatie gaat het (o.a. data/gegevens, beleidsinformatie, kennis/ervaring, administratieve informatie, management informatie, klant informatie)?
- Wat is de intensiteit van het informatieverkeer, en wat is de omvang? (veel of weinig informatie, voorspelbaar of niet, gestructureerd of adhoc).
- Hoe transparant en toegankelijk is de informatie voor betrokken partijen? Hoe uit zich dat? Zijn er partijen met een informatievoorsprong, of wordt informatie 'redelijk' gedeeld?
- Is het informatieverkeer aan wettelijke beperkingen gebonden (bijvoorbeeld de verplichting tot informatieverstrekking van één of meerdere partijen)?
- Wat is de status van verschillende informatie- en communicatiestromen (wat heeft voorrang, hoe wordt wat gearhiveerd/ bewaard)

3. Motivaties en ICT-gebruik

- Omschrijving van de toepassingen?
- Wat is de motivatie en het doel van de toepassingen: o.a. stroomlijning productieproces, interne communicatie en workflow, externe communicatie (klant en andere relaties), kwaliteitsverbetering, kennisdeling.
- Wie namen deel aan beslissings- en invoeringsbegeleidingsgroep (betrokkenheid ambtenaren)
- Hoe lang wordt de huidige toepassing al gebruikt? Hoe was de situatie daarvoor?
- Wat waren de beoogde resultaten?
- Welke processen zijn geautomatiseerd? Zijn er processen gekoppeld – welke?
- Welke afdelingen, (groepen) medewerkers gebruiken de toepassing? En waarom deze?
- Huidige status, mening over nut, toegevoegde waarde? Zijn er toekomstige plannen m.b.t. ICT?

4. Effecten van ICT-gebruik (meso-niveau)

- Organisatorische gevolgen, afdelingen/leiding (ontstaan, verdwijnen afdelingen)
- Personeelsbestand: instroom, doorstroom of uitstroom ambtenaren (aanwijsbare verschillen, redenen)
- Ontstaan of verdwijnen van functies
- Personeelsbeleid: vereiste kwalificaties van ambtenaren (meer/minder inhoudelijke kennis nodig, meer/minder sociale vaardigheden)
- Ander soort leiderschapstijl gewenst/ vereist (outputgestuurd, zelfsturende team coachen)
- Veranderingen communicatie intern, extern (cultuur/ informeel/ collegiaal-hiërarchisch)
- Relatiemanagement –en met wie (toename, beter, intensiever, vertrouwen, loyaliteit)
- Veranderingen werkprocessen/ -taken, veranderingen in input, het werk zelf
- Veranderingen werkinhoud/ -zaamheden (meer computerkennis/ communicatief vaardig intern & extern, meer inhoudelijk, zelfstandig actiever, minder bureaucratisch, meer verantwoordelijkheden)
- Veranderingen werkervaringen (druk/ klantgericht/ levertijden/ zelfstandiger/ meer of minder fouten / meer doen in minder tijd /meer samenwerking?)
- Veranderingen in output, het resultaat/ de gevolgen van werkzaamheden (product/ dienst)
- Reacties omgeving op nieuwe product/ dienst
- Bedoeld/ onbedoeld (efficiëntie, dienstverlening, minder tijd, meer overleg (intern/ extern), meer planning, meer zelfstandigheid, meer controle, tijdsdruk, meer stress, meer onzekerheid door BigBrother-gevoel, debureaucratisering)
- Voorzien/ onvoorzien

5. *Implicaties van ICT gebruik voor de ambtenaar (micro niveau)*

a. *Wat zijn implicaties voor verantwoording en verantwoordelijkheid?*

- Krijgen ambtenaren nieuwe mandaten? Zo ja welke? Hoe worden die ingevuld en hoe wordt verantwoording afgelegd?
- Ontstaan er nieuwe intermediairen? Zo ja welke en wat doen zij? Wat zijn implicaties voor verantwoording en verantwoordelijkheid?
- Krijgen lagere ambtenaren meer of minder verantwoordelijkheid? Hoe verhoudt zich dit tot de ministeriele verantwoordelijkheid?
- Is er sprake van een meer horizontale opvatting van leiderschap? d.w.z. leiders die kunnen delegeren en meer op output sturen en coachen, en minder het werkproces controleren? Welke gevolgen heeft dit voor controle en verantwoording?

b. *Implicaties voor werkstijlen van ambtenaren*

- Veranderen de werkstijlen van professionals als gevolg van ontgrenzing?
 - Meer of minder speelruimte (autonomie) in het werk? Meer ruimte voor creativiteit en vernieuwing in het werk? Of meer routinematig werk?
 - Is er individuele handelingsruimte en autonomie en wordt deze ook genomen (“Reflexieve benadering”) of vallen ambtenaren terug, of moeten zij terugvallen, op zekerheden en procedures (“Reflexbenadering”)? Wat zijn de redenen/dilemma’s?
 - Zijn ambtenaren meer improviserend en vernieuwend (innovatief) bezig? (“I-prof”)? Of doen ambtenaren meer een beroep op ervaring en deskundigheid om stap voor stap patronen en beleid beter te ontwikkelen (“R-prof”)?
 - Hoe gaan ambtenaren in hun werk om met onzekerheid en ambiguïteit?

- Ontwikkelen ambtenaren zich meer tot specialisten of tot generalisten? Wat zijn de implicaties hiervan voor het werk?
- *Veranderen de leiderschapsstijlen van ambtenaren?*
- Is het leiderschap meer zakelijk, worden afspraken (contractueel) vastgelegd en is de medewerker primair zelf verantwoordelijk voor zijn deskundigheidsbevordering (“P&C technocraat”)? Waarom? Waar hangt dit van af?
 - Of is het leiderschap meer coachend, gericht op sociale cohesie en de manager die medewerkers continue leermogelijkheden aanbiedt (“Ontwikkelmanager”)? Waarom? Waar hangt dit van af?
 - Is de manager meer een primus inter pares of blijft deze boven zijn medewerkers staan?
- c. *Wat zijn de implicaties voor vaardigheden?*
- Zijn er condities voor het ontwikkelen van meer persoonsgebonden kennis en vaardigheden (‘tacit skills’)? Waarin uit zich dat? Wat zijn de gevolgen? Wordt de overheid bijv. meer afhankelijk van het individu?, Ontstaan er verschillen in prestaties van werknemers? Zijn er andere beoordingscriteria ingevoerd?
 - Wordt er een groter belang gehecht aan kennis en communicatievaardigheden? Moeten ambtenaren voortdurend nieuwe kennis opdoen? Bijscholen? Meer ‘permanent leren’, of ‘learning by doing’?
 - Hoe wordt kennis gedeeld? Hoe ontsloten? Voor wie is kennis toegankelijk? Hoe wordt kennisdeling gestimuleerd?
 - Ervaren ambtenaren meer chaos en onzekerheden in het werk? Hoe daarmee om te gaan?
 - Ervaren ambtenaren informatie-overload? Hoe omgaan met informatie-overload?
 - Meer gestuurd op zelfsturing en outputsturing, verantwoordelijkheid en persoonlijk oordeel?
 - Eisen of stimuleren van creativiteit in vaardigheden?
 - Eisen of stimuleren van flexibiliteit in vaardigheden?
 - Eisen of stimuleren van veelzijdigheid in vaardigheden?
- d. *Implicaties voor werkrelaties*
- Is het accent meer verschoven naar horizontale (bijv. interdepartementaal) of verticale samenwerking (binnen eigen organisatie)?
 - Wordt er meer in kleinere teams gewerkt?
 - Participeren ambtenaren in meer netwerken? Zijn die groot, extern? Zijn netwerken vergroot als gevolg van ICT?
 - Krijgen ambtenaren meer autonomie en eigen verantwoordelijkheid om te handelen in werkrelaties?
- e. *Psychologische implicaties*
- Werkdruk, tijdgebrek neemt toe?
 - Individuele prestatiedruk neemt toe? Komen individuele verschillen tussen medewerkers sterk naar voren?
 - Innovatiedruk neemt toe? Druk om voortdurend vernieuwend bezig te zijn?
 - Druk van levenslang leren neemt toe?
 - Informatie- en communicatie overload neemt toe?
 - Isolement als gevolg van virtualisering van sociale netwerken: zien mensen elkaar minder?

- Ontstaat er meer druk op de top? Managers blijven verantwoordelijk voor de output, maar hebben minder zicht op wat er gebeurt?
- Belang neemt toe dat leidinggevenden moeten leren werknemers te vertrouwen?

f. Implicaties voor werkvormen /processen

- Is er sprake van meer ontgrensd werken (telewerken, buiten kantoor werken), vergaderen en samenwerken op afstand?
- Is er sprake van flexibilisering: andere organisatie van tijd; andere eisen m,b.t. combinatie van arbeid/zorg/vrije tijd: ontgrenzing van 'levenssferen'?
- Is er sprake van meer individualisering: individuele verschillen in prestaties worden belangrijker, (daarom) meer persoonsgerichte arbeidsovereenkomsten?
- Toename van virtualisering (bv. van de 'significante anderen' en van sociale netwerken). Leidt dit tot bijv. meer isolement?
- Is er sprake van meer democratisering (machtverlies van de manager; minder topdown, meer vertrouwen)?

g. Acceptatie van ICT op de werkvloer

- Is sprake van integratie van ICT in het dagelijkse werk? Aanpassing van ICT aan de werkzaamheden van de ambtenaren of verandert ICT de werkzaamheden?
- Vrijheidsparadox: geeft ICT mensen meer autonomie en handelingsvrijheid in het dagelijkse werk, maar levert dit mensen ook meer werk op omdat ICT het werk efficiënter maakt?
- Bereikbaarheidsparadox: het gevoel voor iedereen bereikbaar te moeten zijn? Leidt dit tot selectieve bereikbaarheid?
- Communicatieparadox: door ICT meer mogelijkheden van communicatie, maar neemt de kwaliteit van de communicatie ook toe? Sneller misverstanden? Zakelijker en afstandelijker? Korter?
- Tijdparadox: leidt ICT tot meer efficiëntie, maar wordt tegelijkertijd de uitgespaarde tijd opgevuld met andere werkzaamheden?

Bijlage 4: Voorbeeld vragenlijst kwantitatieve onderzoek

Instructie voor het invullen van de vragenlijst:

Deze vragenlijst is opgesteld door TNO Arbeid en TNO STB voor het project 'ICT, Ontgrenzing en Beleidsvorming' bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Met deze vragenlijst proberen we het gebruik van Informatie- en Communicatietechnologie (ICT) in beeld te brengen.

Het beantwoorden van de vragenlijst neemt ongeveer 20 minuten in beslag. *De meeste vragen kunt u eenvoudig met 'ja' of 'nee' beantwoorden. Het gaat er bij het invullen om, dat u de situatie en de veranderingen in uw werk zoals u die zelf ziet zo goed mogelijk naar voren laat komen. Het is de bedoeling dat u de vragen zonder lang nadenken beantwoordt want uw eerste reactie op een vraag is vaak het beste antwoord. We verzoeken u de vragen zélf, dus zonder overleg met anderen, te beantwoorden.*

Bij veel vragen is het de bedoeling dat u slechts één antwoord aankruist. Als u de keuze tussen de antwoordmogelijkheden misschien moeilijk vindt, kies dan het antwoord dat naar uw mening het beste past bij uw werksituatie. Probeer alle vragen te beantwoorden en doe dat als volgt:

VOORBEELDVRAAG:

Bespreekt u het werk vaak met collega's?	<input checked="" type="checkbox"/>	nee
	<input type="checkbox"/>	ja
Zo ja, leveren deze werkbespreekingen u iets op?	<input type="checkbox"/>	nee
	<input checked="" type="checkbox"/>	ja

Als u vaak of zeer veel het werk met uw collega's bespreekt, dan kruist u het hokje aan zoals in dit voorbeeld aangegeven en beantwoordt u ook de vervolgvraag. Als u nooit, zelden of niet vaak uw werk met uw collega's bespreekt, kruis dan 'nee' aan, waarna u de vervolgvraag kunt overslaan. Twijfelt u, probeer dan toch te kiezen voor die mogelijkheid die het dichtst bij de werkelijkheid komt. Indien u zich vergist bij het aankruisen van een hokje, kunt u dit corrigeren door een ander antwoord aan te kruisen.

De beantwoording van de vragenlijst is anoniem. Niemand van uw organisatie krijgt de ingevulde vragenlijsten onder ogen. Alleen een TNO-onderzoeker heeft inzage in de ingevulde vragenlijsten. Er zal alleen gerapporteerd worden over groepen werknemers. Individuele werknemers zullen nooit herkenbaar zijn in de rapportage aan de organisatie.

Terugsturen van de ingevulde vragenlijst

Wilt u a.u.b. de ingevulde vragenlijst zo snel mogelijk, maar in ieder geval vóór 16 november a.s. terugsturen. Bijgaand vindt u hiervoor een antwoordenvelop, geadresseerd aan TNO Arbeid, die u ongefrankeerd op de post kunt doen.

Ieders deelname is zeer belangrijk voor het slagen van het onderzoek.
Hartelijk dank voor uw inbreng en medewerking!

Informatie over de vragenlijst is te verkrijgen bij: Noortje Wiezer, 023 554 95 44/
n.wiezer@arbeid.tno.nl, Steven Dhondt, 023 554 95 76/
s.dhondt@arbeid.tno.nl of Valerie Frissen, 015 269 5471/
frissen@stb.tno.nl.

Algemeen

1. Kunt u hiernaast aangeven in welke **categorie** uw functie valt?

- ₁ controleur
₂ teamleider
₃ anders namelijk:

2. Kunt u hiernaast aangeven in welke **regio** u werkt?

- ₁ Regio Zwolle
₂ Regio Eindhoven
₃ Regio De Meern

3. Geeft u leiding aan mensen (het betreft hier hiërarchische leiding, geen projectleiding)?

- ₁ nee
₂ ja

Zo ja: het is de bedoeling dat u de onderstaande vragen invult zoals deze op uw **éigen** werksituatie van toepassing zijn; het gaat dus **niet** om uw inschatting van de werksituatie van uw medewerkers)

4. Wat is de omvang van uw aanstelling in uren per week volgens uw contract?

..... (s.v.p. aantal uren invullen)

5. Hoeveel uren werkt u feitelijk gemiddeld per week? (inclusief betaald en onbetaald overwerk [al dan niet thuis], maar exclusief reistijd besteed aan woon-werkverkeer)

..... (s.v.p. aantal uren invullen)

Toelichting:

Om na te gaan in hoeverre de terug te ontvangen vragenlijsten een goede afspiegeling vormen van de onderzoeksgroep als geheel, is het van belang dat u onderstaande vier vragen ook invult. Deze gegevens zullen alleen gebruikt worden voor dit specifieke doel.

6. Bent u man of vrouw?

- ₁ man
₂ vrouw

7. Wat is uw leeftijd?

..... jaar

8. Hoe lang werkt u al in deze organisatie?

..... jaar

9. Hoe lang werkt u al in uw huidige functie?

..... jaar

Implicaties van ICT-gebruik voor de medewerker

1. In welke mate maakt u voor uw werk gebruik van de volgende ICT-toepassing?

SPIN

- ₁ 4-8 uur per dag
₂ 1-4 uur per dag

- ₃ minder dan 1 uur per dag
- ₄ enkele keren per week
- ₅ enkele keren per maand
- ₆ eens per twee maanden
- ₇ bijna nooit
- ₈ nooit
- ₉ niet van toepassing

Toelichting:

Bij de nu volgende vragen staan mogelijke veranderingen in uw werk als *gevolg van SPIN* centraal. Wij willen u dan ook vragen bij de beantwoording steeds uw huidige werksituatie te vergelijken met uw werksituatie zoals die was voor het gebruik van SPIN

2. Is het gebruik van SPIN volgens u 'onmisbaar' voor een goede uitoefening van uw taken?
- ₁ nee
₂ ja
3. Kunt u de taken waarvoor SPIN bedoeld is, beter (bijv. sneller) uitvoeren op een andere, alternatieve manier?
- ₁ nee, met SPIN kunnen de taken op de beste manier worden uitgevoerd
₂ ja, er zijn andere manieren om het werk beter te uit te voeren, namelijk:

Zo ja: Verricht u die taken ook daadwerkelijk op een andere manier (ofwel: 'buiten SPIN om') en zo ja, hoe vaak?

- ₁ ja, dagelijks
₂ ja, wekelijks
₃ ja, maandelijks
₄ ja, eens per twee maanden
₅ nee, (bijna) nooit
4. Kunt u over het geheel genomen door het gebruik van SPIN meer gebruik maken van de kennis en ervaring van collega's?
- ₁ ja, meer
₂ nee, minder
₃ er is geen verschil (met het verleden)
5. In welke van de uitspraken hiernaast over de mate waarin uw werk door SPIN wordt beïnvloed, kunt u zich het beste vinden?: (slechts één van de aangeboden mogelijkheden aankruisen!)
- ₁ uw taak of functie is vooral aangepast aan wat met SPIN mogelijk is ('wij moeten doen wat de technologie ons dwingt te doen')
- ₂ de mogelijkheden van SPIN zijn aangepast aan de eisen die uw taak of functie stelt ('de technologie doet

wat wij willen')

6. Nodigt SPIN u uit om zelf nieuwe werkwijzen te ontwikkelen om uw taken beter uit te voeren?

- ₁ ja
₂ nee, de technologie kan maar op één manier gebruikt worden

Implicaties voor werkstijlen

7. Zijn uw taken als gevolg van het werken met SPIN meer afwisselend (dan de andere taken)?

- ₁ ja, meer afwisseling in taken
₂ nee, minder afwisseling in taken
₃ nee, er is geen verschil

8. Vereist het werken met SPIN meer creativiteit?

- ₁ ja, het werken met SPIN vereist meer creativiteit
₂ nee, het werken met SPIN vereist minder creativiteit
₃ nee, er is geen verschil

9. Heeft u naar uw mening bij het werken met SPIN meer mogelijkheden om zelf uw werkwijze te bepalen?

- ₁ ja, meer mogelijkheden om zelf mijn werkwijze te bepalen
₂ nee, minder mogelijkheden om zelf mijn werkwijze te bepalen
₃ nee, er is geen verschil

Implicaties voor vaardigheden

10. Heeft u via uw werkgever een cursus gevolgd die gericht was op het werken met SPIN?

- ₁ ja
₂ nee

Zo nee: heeft u daar behoefte aan?

- ₁ ja
₂ nee

11. Is SPIN door u makkelijk te gebruiken?

- ₁ ja
₂ nee

12. Hoe vaak heeft u te maken met storingen van SPIN?

- ₁ dagelijks
₂ wekelijks
₃ maandelijks
₄ eens per twee maanden
₅ (bijna) nooit

13. Moet u door het werken met SPIN op een andere wijze met directe collega's communiceren (overleggen, vergaderen, schrijven)?

- ₁ ja

Zo ja, kunt u dan in het tekstvakje hiernaast kort aangeven wat dit verschil in communiceren inhoudt?

₂ nee, er is geen verschil

14. Kunt u door SPIN beter beschikken over alle vereiste informatie om uw taken te doen?

- ₁ ja, beter
₂ nee, juist minder goed
₃ nee, er is geen verschil (met de informatievoorziening in de andere taken)

15. Kunt u, naar uw mening, door de informatie die in SPIN is opgeslagen betere beslissingen bij uw taken nemen (dan bij de andere taken)?

- ₁ ja, hogere kwaliteit van de beslissingen
₂ nee, lagere kwaliteit van de beslissingen
₃ nee, er is geen verschil

16. Kunnen door het werken met SPIN inspecties nu beter voorbereid worden uitgevoerd?

- ₁ ja, beter
₂ nee, slechter
₃ nee, er is geen verschil

17. Heeft u bij het werken met SPIN juist vaker toestemming nodig van uw leidinggevende voor het nemen van beslissingen?

- ₁ ja, vaker toestemming nodig voor beslissingen bij de taken
₂ nee, vaker zelfstandig beslissen
₃ nee, er is geen verschil

Implicaties voor aansturing

18. Kunt u aangeven hoe u vindt dat u vooral wordt aangestuurd; is dat vooral op basis van:(maximaal één antwoord aankruisen)

- ₁ directe controle van de leiding op wat u doet (activiteitscontrole)
₂ onderling overleg en afstemming met collega's over alles wat u doet
₃ controle op het resultaat van uw werk, door leiding of collega's (outputcontrole)
₄ gevolgde opleidingen/trainingen
₅ het volgen van richtlijnen hoe de taken 'goed' te doen

19. Heeft het werken met SPIN iets veranderd aan de wijze waarop u aangestuurd wordt?

- ₁ ja (was vroeger anders)
₂ nee (was altijd zo)

Zo ja: Is dit naar uw mening een betere of een slechtere wijze van aansturing van de medewerker?

- ₁ beter
₂ slechter

Psychologische implicaties

20. Is naar uw mening als gevolg van het werken met SPIN de snelheid waarmee u moet handelen (het werktempo) toegenomen?

- ₁ ja, het werktempo is hoger (dan bij andere taken)
₂ nee, het werktempo is even hoog
₃ nee, het werktempo is lager (dan bij andere taken)

21. Is naar uw mening als gevolg van het werken met SPIN de hoeveelheid werk die u moet doen toegenomen?

- ₁ ja, de hoeveelheid werk is toegenomen
₂ nee, de hoeveelheid werk is gelijk gebleven
₃ nee, de hoeveelheid werk is afgenomen

22. Biedt het werken met SPIN u meer en betere mogelijkheden om uw **leidinggevende** in te schakelen of te raadplegen bij eventuele werkproblemen?

- ₁ ja, er zijn nu meer en betere mogelijkheden
₂ nee, er is geen verschil
₃ nee, er zijn nu juist minder of slechtere mogelijkheden

23. Biedt het werken met SPIN u meer en betere mogelijkheden om uw **directe collega's** in te schakelen of te raadplegen bij eventuele werkproblemen (met de andere taken)?

- ₁ ja, er zijn nu meer en betere mogelijkheden
₂ nee, er is geen verschil
₃ nee, er zijn nu juist minder of slechtere mogelijkheden

Implicaties van informatie en communicatie

24. Krijgt u als gevolg van het werken met SPIN teveel taakinformatie?

- ₁ ja, teveel taakinformatie
₂ nee, te weinig taakinformatie
₃ nee, er is geen verschil

Zo ja: Is dit teveel aan taakinformatie storend voor uw werk?

- ₁ ja
₂ nee

25. Krijgt u als gevolg van het werken met SPIN te veel verzoeken van **collega's** waar u op moet reageren?

- ₁ ja, teveel verzoeken
₂ nee, niet teveel verzoeken
₃ nee, er is geen verschil

Zo ja: Is dit teveel aan verzoeken storend voor uw werk?

- ₁ ja
₂ nee

26. Bent u van mening dat door het werken met SPIN de taken nauwkeuriger kunnen worden uitgevoerd?

- ₁ ja
₂ nee

Toelichting:

de volgende *drie* vragen zijn bedoeld voor **controleurs** (leidinggevendenden kunnen deze drie vragen dus overslaan).

27. Moet u als gevolg van het werken met SPIN nu meer gedetailleerd rapporteren dan in het verleden?

- ₁ ja, meer gedetailleerd rapporteren
₂ nee, minder gedetailleerd rapporteren
₃ nee, er is geen verschil

Zo ja, levert dit rapporteren u een grotere hoeveelheid werk op?

- ₁ ja
₂ nee

28. Zijn de procedures in SPIN die u bij het rapporteren moet hanteren eenvoudig te doorlopen of is dit eerder ingewikkeld?

- ₁ eenvoudig
₂ ingewikkeld
₃ nee, er is geen verschil

Toelichting:

de volgende *twee* vragen zijn bedoeld voor teamleiders (controleurs kunnen deze twee vragen dus overslaan).

29. Moet u als gevolg van het werken met SPIN nu meer gedetailleerd het werk van controleurs controleren?

- ₁ ja, nu meer gedetailleerd controleren
₂ nee, nu minder gedetailleerd controleren
₃ nee, er is geen verschil

Zo ja, levert dit controleren u een grotere hoeveelheid werk op?

- ₁ ja
₂ nee