

# Juridisch Kennismanagement in het IT-tijdperk

*Lia Combrink-Kuiters, Richard De Mulder, Anja Oskamp, Steven Termeer*

*Erasmus Universiteit Rotterdam  
Vrije Universiteit Amsterdam*

*Erasmus Universiteit  
Rotterdam 2003*

*ISBN 905-677-235-X*



# Voorwoord

Dit korte termijn onderzoek heeft plaatsgevonden in het kader van het Nationaal Programma Informatietechnologie en Recht (ITeR). Het beschrijft en analyseert de rol die kennis speelt in organisaties, de manier waarop organisaties met kennis omgaan en de invloed die informatietechnologie heeft op het 'product' kennis. In een veldonderzoek is een zestal gemeenten bezocht en is aan de hand van een aantal juridische taken binnen die gemeenten getracht inzicht te geven in de informatiestromen die zich in de juridische praktijk voordoen en in de rol die kennismanagement hierbij speelt. Het onderzoek is een pilot project en dient als basis voor nader onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door het Centrum voor Informatica en Recht van de Erasmus Universiteit Rotterdam in samenwerking met het Instituut voor Informatica en Recht van de Vrije Universiteit Amsterdam. Het onderzoek werd afgerond op 15 februari 1999.

Het rapport is daarna verschillende malen als bron gebruikt, onder andere in [Combrink-Kuiters *et al.* 1999] en in [De Mulder & Oskamp 1999]. De auteurs zijn van mening dat het zinvol is het oorspronkelijke rapport alsnog integraal beschikbaar te stellen. Het wordt daartoe onder andere geplaatst in de elektronische publicatieruimte van de Erasmus Universiteit (<http://dspace.ubib.eur.nl>).

De projectgroep bestond uit mw. prof. mr. A. Oskamp (VU), prof. dr. R.V. De Mulder MBA (EUR), mw. dr. L. Combrink-Kuiters (EUR) en mr. S.R. Termeer (EUR).

Rotterdam, mei 2003



# Inhoudsopgave

<b>VOORWOORD .....</b>	<b>3</b>
<b>INHOUDSOPGAVE .....</b>	<b>5</b>
<b>1. HET ONDERZOEKSPROJECT .....</b>	<b>9</b>
<b>1.1           Probleemstelling van het onderzoeksproject .....</b>	<b>9</b>
1.1.1       Doelstelling en maatschappelijke relevantie van het onderzoeksproject.....	10
1.1.2       De onderzoeksvraagstelling.....	11
1.1.3       Object van onderzoek .....	11
1.1.4       De eerste onderzoekstap: de selectie van de gemeenten en van de te onderzoeken taken. .	13
<b>1.2           De zes case studies.....</b>	<b>18</b>
1.2.1       Structuur van de afzonderlijke beschrijving per gemeente.....	18
<b>1.3           Case 1.....</b>	<b>20</b>
1.3.1       Typering van deze gemeente .....	20
1.3.2       IT binnen de organisatie .....	20
1.3.3       Bestaande informatiestromen; het uitwisselen van gegevens, informatie en kennis .....	22
1.3.4       Het aanvullen van ontbrekende informatie en kennis.....	23
1.3.5       Kennismanagement.....	23
1.3.6       Concluderend oordeel .....	24
<b>1.4           Case 2 .....</b>	<b>25</b>
1.4.1       Typering van de gemeente.....	25
1.4.2       IT binnen de organisatie .....	25
1.4.3       Bestaande informatiestromen; het uitwisselen van gegevens, informatie en kennis .....	27
1.4.4       Het aanvullen van de ontbrekende informatie en kennis .....	29
1.4.5       Kennismanagement.....	29
1.4.6       Concluderend oordeel .....	30
<b>1.5           Case 3 .....</b>	<b>31</b>
1.5.1       Typering van de gemeente.....	31
1.5.2       IT binnen de organisatie .....	31
1.5.3       Bestaande informatiestromen; het uitwisselen van gegevens, informatie en kennis .....	34
1.5.4       Het aanvullen van de ontbrekende informatie en kennis .....	35
1.5.5       Kennismanagement.....	36
1.5.6       Concluderend oordeel .....	37
<b>1.6           Case 4 .....</b>	<b>38</b>
1.6.1       Typering van de gemeente.....	38
1.6.2       IT binnen de organisatie .....	38

1.6.3	Bestaande informatiestromen; het uitwisselen van gegevens, informatie en kennis .....	39
1.6.4	Het aanvullen van de ontbrekende informatie en kennis .....	40
1.6.5	Kennismanagement.....	40
1.6.6	Concluderend oordeel .....	41
<b>1.7</b>	<b>Case 5 .....</b>	<b>43</b>
1.7.1	Typering van de gemeente:.....	43
1.7.2	IT binnen de organisatie .....	44
1.7.3	Bestaande informatiestromen; het uitwisselen van gegevens, informatie en kennis .....	47
1.7.4	Het aanvullen van de ontbrekende informatie en kennis .....	50
1.7.5	Kennismanagement.....	51
1.7.6	Concluderend oordeel .....	53
<b>1.8</b>	<b>Case 6 .....</b>	<b>54</b>
1.8.1	Typering van de gemeente.....	54
1.8.2	IT binnen de organisatie .....	55
1.8.3	Bestaande informatiestromen; het uitwisselen van gegevens, informatie en kennis .....	56
1.8.4	Het aanvullen van ontbrekende informatie en kennis.....	57
1.8.5	Kennismanagement.....	58
1.8.6	Concluderend oordeel .....	60
<b>2. SAMENVATTING EN CONCLUSIES VAN HET ONDERZOEK .....</b>		<b>61</b>
2.1	Enkele bijzondere kenmerken van de gemeentelijke organisatie .....	62
2.2	Veranderingen binnen de gemeentelijke organisatie door IT .....	63
2.3	Aansturing van het IT-beleid .....	65
2.4	De overdracht van kennis en informatie .....	67
2.5	Belangrijkste verschillen tussen de onderzochte gemeenten in relatie tot IT-gebruik en kennismanagement .....	70
2.6	Belangrijkste verschillen tussen de onderzochte taken in relatie tot IT-gebruik en kennismanagement .....	70
2.7	Tot besluit .....	71
2.8	Aanbevelingen voor vervolgonderzoek .....	71
<b>BIJLAGEN.....</b>		<b>72</b>
Bijlage 1:	Lijst van gebruikte afkortingen.....	72
Bijlage 2:	Lijst van door bezochte gemeenten gebruikte software (niet limitatief).....	74

<b>Bijlage 3: Leidraad met aandachtspunten zoals die werd gehanteerd bij het afnemen van de interviews .....</b>	<b>75</b>
Algemeen deel.....	75
Taak 1: GBA .....	77
Taak 2: Ruimtelijke ordening (RO) .....	78
Taak 3: Bezwaarschriftprocedures .....	79
Taak 4: Subsidies .....	80
 <b>LITERATUUR .....</b>	 <b>81</b>



# 1. Het Onderzoeksproject

## 1.1 Probleemstelling van het onderzoeksproject

Gegevens, informatie en kennis<sup>1</sup> worden voor organisaties van steeds groter belang. Zij worden steeds meer beschouwd als producten waarvan de waarde wordt bepaald door vraag en aanbod. Dit wordt mede veroorzaakt door de steeds verdergaande invloed van informatietechnologie (IT).<sup>2</sup> Voor sommige organisaties zijn informatie en kennis inmiddels de belangrijkste productiefactoren geworden. Dit geldt ook, en zelfs in sterke mate, voor juridische organisaties.<sup>3</sup> Deze dienen te beschikken over steeds meer juridische kennis en informatie om hun taak naar behoren te kunnen uitvoeren.<sup>4</sup>

Juridische informatie en kennis zijn vastgelegd in een breed scala van documenten en worden steeds vaker aangeboden via elektronische media, al dan niet voorzien van een (aanzienlijk) prijskaartje. De vorm van de oorspronkelijke documenten, en daarmee ook de inhoud, ondergaat daarbij deels veranderingen, evenals de wijze waarop zij kunnen worden geraadpleegd. Men denke bijvoorbeeld aan (juridische) databanken, Internet-sites en kennis- en expertsystemen. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is dat de elektronische documenten ook in de toekomst geraadpleegd moeten kunnen worden; het zogenaamd 'voortgezet gebruik' mag niet in gevaar komen.

Hoe gaan juristen met deze situatie om? Op wat voor wijze kanaliseren zij de informatiestromen? Bestaat er daarbij onderscheid tussen hen die gebruik maken van IT en zij die dat niet doen? Is IT een hulpmiddel om het efficiënt en effectief gebruik van gegevens, informatie en kennis te verhogen en zo ja op welke wijze en onder welke voorwaarden?

Dit onderzoek voorziet in een eerste inventarisatie en analyse van de wijze waarop juristen met informatiestromen omgaan, alsmede van de rol die IT hierbij speelt. Daartoe werd onderzoek gedaan bij organisaties die een juridische taak vervullen: gemeenten met wel/geen vergaande automatisering.

Overheidsinstanties en vooral lagere overheden beschikken over een enorme schat aan gegevens en informatie omtrent hun burgers. De vraag die gesteld kan worden is: Gaan zij hier voldoende efficiënt en effectief mee om en is de procedure van beheer optimaal en tevens juridisch correct? Een positief

---

1 Zie [Weggeman 1997: 30 e.v.], die aldaar een definitie geeft van data (gegevens), informatie en kennis. Gegevens zijn symbolische weergaven van getallen, hoeveelheden, grootheden of feiten en zijn niet persoonsgebonden. Informatie ontstaat in zijn optiek als een persoon betekenis toekent aan verkregen gegevens, terwijl kennis het vermogen is dat iemand in staat stelt een bepaalde taak uit te voeren door gegevens te verbinden, te laten reageren met eigen informatie, ervaringen en attitudes.

Zie ook [Oskamp 1998: 6 en 28 e.v.] en [Boersma 1995: 21].  
2 Wij hebben ervoor gekozen de term IT te hanteren, aangezien deze naar onze opvatting ook de communicatietechnologie en de kennistechnologie omvat. Zie ook [Boersma 1995: 12]. Van der Laan verstaat onder ICT alle technologieën die worden gebruikt voor de verzameling, opslag, bewerking en doorgifte van data, beeld en geluidsinformatie [Laan 1998: 2].

3 Zie [Weggeman 1997: 67] voor een definitie van een organisatie: een verzameling van mensen waarvan de meesten er voor gekozen hebben om met elkaar eenzelfde, voor hen toetsbaar ideaal of doel na te streven. De collectieve ambitie van de lagere overheid als organisatie is het leveren van goede producten aan de burgers.

4 Zie [Boersma 1995: 24]: Hij onderscheidt 4 soorten kennis: menselijke kennis, gedocumenteerde kennis, gemechaniseerde kennis en geautomatiseerde kennis. Dit onderzoek richt zich vooral op de eerste twee typen.

antwoord op deze vraag veronderstelt dat er sprake is van een integraal kennismanagement om op juist dit aspect de organisatie in zijn onderlinge samenhang te kunnen sturen.

De omvang van aangeboden informatie neemt in gestaag tempo toe. Dit geldt zowel voor specifieke juridische informatie als voor informatie die weliswaar niet specifiek juridisch mag worden genoemd, maar wel voor juridische beroepsgroeperingen van belang is.

Wat doe je met alle beschikbare informatie? De overdaad aan informatie noopt tot een selectie en het op juiste waarde schatten ervan. Pas dan is er niet alleen sprake van een groeiende hoeveelheid informatie, maar van generatie van *kennis* [Laan 1998: 9].<sup>5</sup>

De rol die IT hierbij speelt wordt steeds belangrijker en de mogelijkheden die de computer te bieden heeft zijn zeker nog niet optimaal benut. Vaak gaat de automatisering binnen een organisatie niet verder dan tekstverwerking, terwijl de computer zou moeten worden geïntegreerd als waardevol instrument voor taak- en beslissingsondersteuning [Boersma 1995: 33].

In dit onderzoek wordt mede nagegaan of IT een geschikt hulpmiddel is voor het kanaliseren van de steeds toenemende stroom gegevens, informatie en kennis en in welke omgeving dit het best tot zijn recht komt.

Bij de wens tot verhoging van de efficiency is kennismanagement een centrale factor. Het management moet ervoor zorgen dat de doelstellingen van de organisatie zo veel mogelijk op één lijn worden gebracht. Men moet zich afvragen wie over welke kennis beschikt en waar in de organisatie bepaalde kennis nodig is. Mensen moeten van elkaar kunnen leren. Men moet zowel expliciete 'codifiable' kennis als impliciete 'tacit'<sup>6</sup> met elkaar gaan delen [Weggeman 1997: 178]. Hiervoor is communicatie nodig. Men moet elkaar vertrouwen en er mogen geen drempels zijn in het elkaar benaderen met een verzoek om informatie. Hierbij blijkt dat de ene dienst vaak de andere waard is. Te veel leidinggevendenden denken nog steeds ten onrechte dat zij zelf niets van IT af hoeven te weten, omdat zij voldoende Informatisering en Automatiserings(I&A)-deskundigen in huis hebben aan wie zij dit soort zaken over kunnen laten.

### 1.1.1 Doelstelling en maatschappelijke relevantie van het onderzoeksproject

IT heeft invloed op de aard en de omvang van de werkzaamheden. Er treden aanzienlijke veranderingen op ten aanzien van betekenis, inzet en aard van de arbeid door de toenemende rol van informatie bij productieprocessen. De rol van kennis is sterk veranderd. Van der Laan signaleert dat de effecten van de computerrevolutie voor arbeid nog maar mondjesmaat onderzocht zijn en tracht daar met zijn onderzoek enige verandering in aan te brengen [Laan 1998: 2]. Hij concludeert dat de betekenis van arbeid enorm is veranderd onder invloed van IT, ook in de quartaire overheidssector waar ons onderzoek zich op richt. Personeel wordt geacht flexibeler te zijn en breder inzetbaar. Het takenpakket voor veel werknemers wordt omvangrijker, omdat men wordt geacht dankzij de computer tot veel meer in staat te zijn. Het Human Resource Management probeert de menskracht optimaal te benutten binnen de organisatie: 'De juiste man op de juiste plaats'. Kenniswerkers zijn vooral bezig met het bewerken van informatie: het omzetten van informatie in kennis.

Door middel van onderzoek kunnen de effecten van IT worden getraceerd en geïnventariseerd. Tevens kan op die manier worden vastgesteld welke kennisvragen nog openstaan. Dit onderzoek tracht een beeld te geven van de informatiestromen die zich in de juridische praktijk – in casu de lagere overheid - voordoen en van de wijze waarop IT-werkprocessen worden bestuurd binnen juist deze organisaties. Het verkrijgen en vergroten van een beter inzicht hierin is juist in deze tijd, waarin ook in de juridische praktijk steeds meer in IT wordt geïnvesteerd, van groot belang.

---

5 Laan spreekt in deze context van de informatieparadox: meer informatie leidt niet per definitie leidt tot meer kennis.

6 'Tacit knowledge' is moeilijk te formaliseren en daardoor niet goed te delen met anderen. Dit maakt het opstellen van protocollen of het vastleggen van werkprocessen zo lastig. Zie ook [Weggeman 1997: 166 en 178]

Er wordt wel gezegd dat de toepassing van IT voor een tweedeling binnen de maatschappij zorgt: enerzijds de groep die wél gebruik maakt van IT, anderzijds de groep die dat nalaat. Ook binnen de juridische beroepsgroepen kan die tweedeling zich voordoen. Het is van belang ons thans een beeld te vormen van de mogelijke consequenties van IT voor de juridische beroepsuitoefening en daarmee ook voor het maatschappelijk functioneren van het recht. Dit onderzoek is een eerste aanzet tot het realiseren van deze doelstelling en beperkt zich tot informatiestromen en kennismanagement binnen de lagere overheden.

### 1.1.2 De onderzoeksvraagstelling

De eerste centrale vraagstelling van dit onderzoek is waar binnen lagere overheden thans IT wordt gebruikt ten behoeve van de uitvoering van juridische taken en welke de gevolgen zijn van informatisering en automatisering. Als tweede vraag staat centraal welke de rol is die kennismanagement hierbij vervult.

Om de hiervoor onder 1.1.1. geformuleerde onderzoeksdoelstelling te bereiken werd deze tweeledige, ruim geformuleerde, vraagstelling als volgt geoperationaliseerd:

1. Hoe zijn de geselecteerde gemeenten in het algemeen organisatorisch te typeren?
2. Hoe is de stand van zaken ten aanzien van IT-toepassingen binnen de organisatie?
3. Welke wensen en plannen zijn er voor de toekomst op IT-gebied? Welke (deel)taken komen voor automatisering in aanmerking en waarom zijn sommige van deze taken desondanks nog niet geautomatiseerd?
4. Op welke wijze en onder welke voorwaarde maakt men gebruik van IT? Is IT een efficiënt dan wel effectief hulpmiddel?
5. Hoe worden gegevens, informatie en kennis gedeeld en overgedragen binnen de organisatie en naar buiten?
6. Hoe worden de ontbrekende informatie en kennis aangevuld?
7. Wat zijn de gevolgen van het IT-beleid voor de organisatie?
8. Wie initieert en bepaalt het IT-beleid? Is er een informatie- of automatiseringsbeleidsplan aanwezig?
9. Wie stuurt binnen de organisatie de IT-processen aan?
10. Waar liggen de verantwoordelijkheden op het gebied van IT-beleid en kennismanagement?
11. Wat kunnen kennismanagement en IT als ondersteuning bijdragen aan het goed verlopen van de werkprocessen binnen een organisatie?
12. Is er relatie tussen kennismanagement en de status quo op IT-gebied?
13. Is er een verschil tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten ten aanzien van IT en kennismanagement?
14. Is er een verschil tussen de vier onderzochte taken voor wat betreft de bruikbaarheid en de toegevoegde waarde van IT en de rol die kennismanagement hierbij speelt?
15. Welk onderzoek kan er uit deze pilot-studie voortkomen om onze kennis op het terrein van juridisch kennismanagement en IT te vergroten?

Het antwoord op de eerste van deze vragen is veelal de in case-beschrijvingen terug te vinden, terwijl de laatste vragen, die op IT-beleid en kennismanagement en op de variatie binnen het onderzoeksobject betrekking hebben, in de conclusie van dit rapport worden beantwoord.

### 1.1.3 Object van onderzoek

Aanvankelijk was het de bedoeling zowel gemeenten als advocatenkantoren in het onderzoek te betrekken. In overleg met IteR werd, mede gezien de beperkte duur van dit onderzoek, besloten het onderzoeksdomen te beperken tot gemeenten en de advocatenkantoren (voorlopig) buiten beschouwing te laten. Dit stelde ons in de gelegenheid enkele (6) gemeenten diepgaander te onderzoeken. Op deze manier werd het bereiken van de gestelde onderzoeksdoelstelling haalbaar geacht.

Het onderzoek voorziet in een inventarisatie en een analyse van de wijze waarop ambtenaren in dienst van de gemeente met informatiestromen omgaan, en van de rol die IT hierbij speelt. Daartoe werden zes gemeenten geselecteerd, die op twee essentiële punten van elkaar verschillen: de *omvang* en de *vooraf door ons ingeschatte mate van IT-gebruik*. Allereerst wordt nader ingegaan op de bijzondere kenmerken van de gemeentelijke organisatie.

#### *Enkele bijzondere kenmerken van de gemeentelijke organisatie*

In het kader van juridisch kennismangement is het van belang de specifieke positie van de gemeente als organisatie te onderkennen. Waarin verschilt een gemeente van andere organisaties? Het belangrijkste verschil tussen de gemeente en veel andere organisaties is gelegen in het feit dat er sprake is van een dubbele aansturing van de ambtelijke organisatie: enerzijds door de politiek, anderzijds door de burgers. Als gevolg hiervan heeft het ambtelijk apparaat steeds wisselende verantwoordelijkheden, zowel naar de burger toe als naar het bestuur van de gemeente.

De gemeenten nemen steeds vaker hun toevlucht tot bedrijfskundige concepten, waarbij wordt gestreefd naar een nieuwe zakelijkheid en een bedrijfskundig imago. Men deelt de organisatie op in diensten met een eigen budget en een eigen verantwoordelijkheid voor het te leveren eindproduct. Er is sprake van contractmanagement, waaraan een verantwoordingsplicht is gekoppeld. Hierdoor is binnen de afzonderlijke afdelingen een grote mate van vrijheid en bevoegdheid. Ook instellingen die subsidie ontvangen worden steeds onafhankelijker en dragen een eigen verantwoordelijkheid. De zakelijke benadering ziet men ook terug bij de outputgerichte bepaling van de hoogte van welzijnsubsidies, waarbij instellingen meer en meer worden afgerekend op de behaalde resultaten. De burger staat centraal en wordt door de gemeente meer en meer als 'klant' gezien, als afnemer van hun producten. De OL2000 gedachte (zie verder) bouwt hierop voort. Gemeenten moe(s)ten leren denken langs de lijnen van de logica van de burgers en niet langs die van de bureaucratie.

Ondanks het feit dat gemeenten zich steeds zakelijker zijn gaan opstellen blijft een verschil met commerciële ondernemingen dat gemeenten non profit organisaties zijn. Hoewel het kostenbewustzijn steeds groter wordt, hoeft men geen winst te maken, maar dient een gemeente hoogstens uit de rode cijfers te blijven. Zij kunnen zich langer permitteren niet de laatste ontwikkelingen op de voet te volgen, ook op IT gebied.<sup>7</sup>

Daartegenover staat dat gemeenten soms verplicht worden tot het uitvoeren van wettelijke regelingen, die vragen om een IT-werkomgeving. Een voorbeeld hiervan is de invoering van de GBA. Gemeenten die al redelijk tot goed geautomatiseerd waren, hadden duidelijk minder moeite met deze vernieuwing.

Een ander belangrijk verschil met het bedrijfsleven is dat gemeenten een monopoliepositie bekleden met betrekking tot het verstrekken van een aantal diensten. Er is geen concurrentie, waardoor het marktmechanisme niet werkt.

Gemeenten zijn bij uitstek gegevensverwerkende organisaties. Omdat gegevens en documenten de belangrijkste grondstoffen vormen voor de productie bij de gemeente is IT hier zeer geschikt om te worden ingezet om deze grondstoffen op het juiste moment op de juiste plaats aanwezig te laten zijn. Om dit proces te optimaliseren moeten de informatiestromen in kaart worden gebracht. Hier is een rol voor het (workflow)management weggelegd. Op het beheer van documenten wordt hieronder nog nader ingegaan.

Uit bovenstaande opsomming blijkt dat gemeentelijke organisaties een zeer specifiek karakter hebben. Het beperken van het onderzoeksobject tot gemeenten blijkt daarom een gelukkige keuze te zijn geweest. Wij realiseren ons echter wel dat juist vanwege deze specifieke eigenschappen de resultaten niet zonder meer van toepassing zijn op andere juridische organisaties.

---

7 Zie ook [Boersma 1995: 16].

Voordat we overgaan tot een beschrijving van de onderzoeksstappen en een presentatie van de resultaten hechten wij eraan te benadrukken dat dit onderzoek werd uitgevoerd door juristen en dat de materie dientengevolge wordt belicht vanuit een juridisch perspectief. Een IT- of organisatiedeskundige of een bedrijfskundige zou, voortbouwend op reeds aanwezige achtergrondkennis, ongetwijfeld andere punten hebben belicht en een totaal ander rapport hebben uitgebracht.

#### 1.1.4 De eerste onderzoeksstap: de selectie van de gemeenten en van de te onderzoeken taken.

De eerste concrete vragen waarvoor we ons voor gesteld zagen waren:

1. Welke zes gemeenten komen voor het onderzoek in aanmerking?
2. Welke gemeentelijke juridische taken zullen binnen het kader van dit pilot-onderzoek worden onderzocht?

*Welke zes gemeenten komen voor het onderzoek in aanmerking?*

Allereerst hebben we de gemeenten grofweg onderverdeeld in drie categorieën: groot (>100.000 inwoners), middelgroot en klein (<10.000 inwoners). Besloten werd binnen elke van deze drie categorieën twee gemeenten met elkaar te vergelijken: één van elk paar is (vrij) ver voor wat betreft de automatisering van taken en de toepassing van IT, terwijl de andere juist meer een achterblijver zou moeten zijn op dit gebied.

We moesten derhalve zien te achterhalen hoe bij gemeenten de status quo was ten aanzien de automatisering en IT. Dit bleek echter niet eenvoudig op voorhand vast te stellen.

Aanvankelijk verkeerden wij in de veronderstelling dat de aanwezigheid van een gemeentelijke Internet-site als indicator kon worden gebruikt voor ver gevorderd IT-gebruik. Bij nader inzien bleek dit echter geen juist criterium te zijn, omdat een gemeente die zichzelf serieus neemt op IT-gebied juist kan besluiten te wachten met een presentatie door middel van een internet homepage totdat deze van een behoorlijke kwaliteit is (en blijft!).

Een andere aanwijzing dat een gemeente serieus bezig is met IT-toepassingen was de aanwezigheid als standhouder op de beurs 'IT-overheid '98 en BBA '98' die werd gehouden van 14 tot 16 april 1998 in de Utrechtse Jaarbeurs. Dit laatste gegeven bleek inderdaad een beter richtsnoer.

Tijdens het afnemen van de interviews werd echter pas duidelijk hoe de werkelijke stand van zaken was op IT-gebied, waarbij bovendien nog een onderscheid moet worden aangebracht tussen het beleid op dit gebied en de feitelijke situatie. Soms was er een zeer robuust beleid voor de komende jaren, maar was de feitelijke situatie niet beter dan gemiddeld, omdat er een enorme achterstand moest worden ingelopen. In enkele gevallen bleek onze subjectieve inschatting dus niet geheel of geheel niet conform de werkelijkheid. Toch werd, gezien de beperkte tijd die ons ter beschikking stond, besloten het onderzoek in deze gemeenten voort te zetten.

Tijdens de selectiefase werd de VNG telefonisch benaderd <sup>8</sup> om inzicht te krijgen in de volgende punten:

- Is er een overzicht van de verdeling van gemeenten naar omvang?
- Is men op de hoogte van de mate waarin gemeenten geautomatiseerd zijn en welke IT-toepassingen er per gemeente worden gebruikt?

Het eerstbedoelde overzicht werd ons per kerende post verstrekt. Ons tweede verzoek bleek echter moeilijker in te willigen. Iedere gemeente heeft een aanzienlijk deel van zijn taken op de een of andere wijze geautomatiseerd of gebruikt IT ter ondersteuning van de werkprocessen. De mate waarin verschilt echter aanzienlijk. Bij de VNG bleek men niet op de hoogte van de exacte stand van zaken per gemeente.

De zes onderzochte gemeenten werden uiteindelijk geselecteerd aan de hand van bovenstaande informatie en de ervaringskennis die binnen het onderzoeksteam aanwezig was. Eén aanvankelijk

---

<sup>8</sup> In een later stadium werd nogmaals contact gezocht met de VNG om diepgaander over het onderzoeksplan te spreken.

geselecteerde gemeente in de categorie 'klein/vrij ver met IT-gebruik' bleek bij nader inzien niet mee te willen werken aan ons project, waarna binnen deze categorie alsnog een nieuwe keus moest worden gemaakt.<sup>9</sup>

*Welke gemeentelijke juridische taken zullen binnen het kader van dit pilot-onderzoek worden onderzocht?*

Van het begin af aan was duidelijk dat snel een selectie moest worden gemaakt uit de omvangrijke hoeveelheid juridische taken die door gemeenten worden uitgevoerd. Tevens werd besloten ons niet te beperken tot slechts één taak, maar ons op meerdere (4) taken te richten. Dit laat de mogelijkheid open het onderzoeksonderwerp later bij te stellen als ook hier zou blijken dat een van de taken minder gelukkig gekozen is. Bovendien biedt het de mogelijkheid de verschillende taken, mits zorgvuldig gekozen, te vergelijken voor wat betreft de mogelijkheden om met IT-toepassingen juist deze taak te ondersteunen.

Om de juridische taken binnen de gemeente te inventariseren en inzicht te krijgen in welke taken zich het best lenen voor ons onderzoek werd besloten eerst een oriënterend gesprek te houden bij een middelgrote gemeente. Het hoofd Algemene en Juridische Zaken (juriste en tevens bedrijfskundige) bij deze gemeente bleek bereid ons te woord te staan. De vrij gedetailleerde informatie op de gemeentelijke Internet-site werd door ons gebruikt als uitgangspunt voor dit gesprek.

De volgende punten kwamen in dit gesprek aan de orde:

- Welke juridische taken zijn binnen de organisatie te onderscheiden, die voor ons onderzoek in aanmerking zouden kunnen komen?
- In welke mate zijn deze taken geautomatiseerd?
- Zijn taken die niet geautomatiseerd zijn te automatiseren?
- Welke juridische gegevens-, informatie- en kennisstromen zijn te onderscheiden, naar en vanuit de gemeenten en intern?
- Hoe krijgen ambtenaren te weten welke voor hen relevante gegevens en informatie er binnenkomen?
- Krijgen ambtenaren de juiste documenten rechtstreeks op hun bureau of vaak via een omweg?
- Is er een documenten-volgsysteem?
- Hoe vooruitstrevend acht de gemeente zichzelf op IT- en automatiseringsgebied?
- Is er bij het management voldoende inzicht in de behoefte aan informatie en kennis bij de medewerkers? Wil men meer/minder (information overflow) of acht men het huidige aanbod voldoende?
- Maakt men gebruik van (juridische) databanken, internet of e-mail?

Tijdens dit verkennende gesprek werd duidelijk dat binnen de gemeentelijke de volgende juridische gegevens-, kennis- en informatiestromen zijn te onderscheiden:

- van locale en centrale overheid naar de gemeente;
- van de gemeente naar de locale en centrale overheid;
- van de individuele burger (als klant en als participant) naar de gemeente;
- van de gemeente naar de individuele burger (informatieverschaffing en communicatie)
- tussen de ambtenaren onderling (binnen en tussen gemeenten).

Ook bleek tijdens het verkennend gesprek dat er een duidelijke scheidslijn loopt door de organisatie tussen de bovenlaag (het management) en de uitvoerende ambtenaren. Dit maakt het van belang na te gaan wat de relatie is tussen operationalisering van het kennismanagement en de feitelijke uitvoering van het (IT-)beleid.

Naar aanleiding van dit gesprek is een viertal concrete taken afgebakend, waarin elk van deze stromen in meer of mindere mate een rol speelt en waarin duidelijk sprake is van een verschil in toepasbaarheid en bruikbaarheid van IT:

1. De wijze waarop door de diverse gemeenten met de GBA werd omgegaan;

---

<sup>9</sup> Als reden voor de weigering werd een verhoogde werkdruk vanwege het millenniumprobleem opgegeven.

2. De juridische afhandeling van ingekomen bezwaarschriften; later verder afgeperkt tot alleen de bezwaarschriften die volledig door de plaatselijke commissie bezwaarschriften worden afgehandeld;
3. Ruimtelijke Ordening;
4. Het verstrekken van subsidies, later verder ingeperkt tot alleen welzijnssubsidies.

In het nu volgende stukje wordt puntsgewijs uiteengezet waarom juist deze taken werden geselecteerd.

**Ad 1.** *Verantwoording van de keuze van de GBA als te onderzoeken taak:*

- IT wordt door iedere gemeente in gelijke mate gebruikt bij de uitvoering van deze taak;
- De GBA wordt op een vergelijkbare wijze door alle gemeenten gebruikt;
- Er is weinig beleidsruimte, hooguit bij het inzagerecht en het verstrekken van gegevens aan derden;
- Het (correct) uitvoeren van deze taak is een concrete, wettelijke verplichting;
- Zowel de burger als de ambtenaar nemen het initiatief;
- Er is sprake van data-opslag met alle problemen die daarmee samenhangen, zoals beheersbaarheid, vindbaarheid, compatibiliteit en (toekomstige) toegankelijkheid;
- Er is sprake van het produceren van documenten: het verstrekken van officiële (afschriften van) documenten
- Er is sprake van het uitwisselen van informatie tussen burger en gemeente, tussen gemeenten onderling en met andere afnemers.

De volgende vragen zijn hierbij interessant.<sup>10</sup>

- Gaat een kleine gemeente anders met de GBA om dan een grote(re)? En zo ja welke zijn de verschillen?
- Wat doet men met de schat aan bevolkingsgegevens die zich in de GBA bevindt?
- Is de efficiency op de afdeling door de invoering van de GBA verhoogd? Hoe verhoudt een en ander zich met de OL2000 gedachte?<sup>11</sup>
- Is het werk van degenen die zich met deze taak bezighouden wezenlijk veranderd door IT?
- Wie heeft toegang tot (welke delen van) het systeem? Kan de gewenste informatie snel worden teruggevonden?
- Is er sprake van enige vorm van beheer van gegevens en informatie binnen de gemeente?

**Ad 2.** *Verantwoording van de keuze van de afhandeling van bezwaarschriften als te onderzoeken taak:*

- Bezwaarschriften komen bij elke gemeente binnen;
- Er is wel enige beleidsruimte bij het uitvoeren van deze taak; elke gemeente kan zijn eigen koers varen binnen het wettelijk vastgestelde kader;
- Het is een concrete taak, waarop verplicht gereageerd dient te worden door de gemeente;
- De burger neemt het initiatief;
- IT wordt slechts marginaal gebruikt bij de uitvoering van deze taak:
- Er is sprake van data-opslag met alle problemen die daarmee samenhangen, zoals beheersbaarheid, vindbaarheid, compatibiliteit en toekomstige toegankelijkheid;
- Er is sprake van het genereren van documenten: eindbeschikkingen en adviezen van de commissie.

Hierbij kunnen de volgende punten van betekenis zijn:

- Worden alle bezwaarschriften van hetzelfde type door één of door meer verschillende personen afgehandeld?
- Hoeveel komen er jaarlijks binnen?
- Worden de termijnen gehaald? Is dit wel eens fataal geweest?

<sup>10</sup> Per taak is als bijlage de volledige lijst met aandachtspunten opgenomen die tijdens de gesprekken als leidraad diende.

<sup>11</sup> Dit een pilot-project, dat werd geïnitieerd door het Ministerie van BiZa en de VNG, heeft enerzijds als doelstelling de burgers met behulp van de computer interactief informatie te verstrekken over hun rechten en plichten op een bepaald domein en anderzijds de ontwikkeling te bevorderen van elektronische applicaties ter ondersteuning van werkzaamheden.

- Bestaat er een relatie bestaat tussen de hoeveelheid bezwaarschriften en de drang tot en de mate van automatisering?

**Ad 3.** *Verantwoording van de keuze van Ruimtelijke Ordening (RO) als te onderzoeken taak:*

- Elke gemeente heeft taken en verantwoordelijkheden op het gebied van RO, hoewel per gemeente sprake is van een verschillende mate van privatisering of wel afstoting van taken;
- Er is vrij veel beleidsruimte bij het uitvoeren van deze taak;
- Zowel de burger als de ambtenaar nemen het initiatief;
- IT wordt door iedere gemeente gebruikt bij de uitvoering van deze taak, maar niet in gelijke mate;
- Er is sprake van data-opslag met alle problemen die daarmee samenhangen, zoals beheersbaarheid, vindbaarheid, compatibiliteit en (toekomstige) toegankelijkheid;
- Er is sprake van het produceren van documenten (afbeeldingen): bijvoorbeeld officiële (afschriften) van bestemmingsplannen;
- Er is sprake van het uitwisselen van informatie tussen de burger en de gemeente en tussen buurgemeenten onderling.

Bij de interviews zal aandacht besteed dienen te worden aan de mate van privatisering, de laatste ontwikkelingen op het gebied van software en de toegankelijkheid van de data. Hoe worden de burgers betrokken bij bestemmingsplannen? Worden zij voldoende geïnformeerd en gebruiken zij IT om dit proces te faciliteren?

**Ad 4.** *Verantwoording van de keuze van het verstrekken van Welzijnssubsidies als te onderzoeken taak:<sup>12</sup>*

- Welzijnssubsidies worden door elke gemeente verstrekt, maar men heeft hierin veel beleidsvrijheid. Zo kan men bijvoorbeeld zelf bepalen of men de zogenaamde budget- of outputbenadering hanteert;
- Hoewel het verstrekken van welzijnssubsidies een wettelijk verplicht gestelde taak is, is de lagere overheid redelijk autonoom in het vaststellen van prioriteiten en beleid;
- Vooral de burger maar ook de ambtenaar neemt het initiatief;
- Het T gebruik is bij deze taak zeer marginaal;
- Er is sprake van data-opslag met alle problemen die daarmee samenhangen, zoals beheersbaarheid, vindbaarheid, compatibiliteit en toekomstige toegankelijkheid;
- Er is sprake van het produceren van documenten: de subsidiebeslissingen;
- Er is sprake van het uitwisselen van informatie tussen burgers (instellingen) en de gemeente.

Bij welzijnssubsidies is het van belang na te gaan wat de toegevoegde waarde is van IT. Zijn dit soort afwegingsprocessen wel te automatiseren? Hoe verkrijgt men de benodigde informatie om een juiste beslissing te nemen. Hoe controleert men wat er met het toegekende budget gebeurt?

In het nu volgende deel worden de resultaten van de gesprekken in de zes gemeenten weergegeven. Hierbij valt op dat de lengte van de beschrijvingen sterk varieert. Dit heeft verschillende oorzaken:

1. De gemeenten die het eerst werden bezocht werden minder onderwerpen aan de orde gesteld of werd nog niet zo diep op verschillende facetten ingegaan. Hoe verder het onderzoek vorderde des te meer wij met het onderwerp vertrouwd raakten en hoe beter ons inzicht werd in de situatie. Soms werden wij op een geheel nieuw aandachtspunt geattendeerd door een spontane opmerkingen van een van de respondenten. Wij zien dit als onvermijdelijk en zagen ons niet genoodzaakt een gemeente voor een tweede maal te bezoeken om de hiaten op te vullen.
2. Bij sommige gemeenten hadden we de beschikking over een IT-beleidsplan, waarvan wij bij de verslaglegging gebruik hebben gemaakt. Hierdoor konden sommige aspecten gedetailleerder en uitvoeriger worden beschreven.

---

<sup>12</sup> Zie artikel 4:21 Algemene Wet Bestuursrecht waar wordt aangegeven wat onder subsidie wordt verstaan: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. De wetgeving op dit gebied is danig in beweging (derde tranche AWB).

3. Bij grotere gemeenten kwamen vaak complexere onderwerpen aan de orde die bij kleinere gemeenten nauwelijks vermeld werden. Gezien de geringere omvang deden zich minder snel problemen voor en was de noodzaak om met behulp van IT-toepassingen de zaak in goede banen te leiden minder dringend aanwezig.

## 1.2 De zes case studies

In dit deel van het rapport worden de belangrijkste bevindingen van de zes onderzochte gemeenten weergegeven.

De onderzochte gemeenten zijn als volgt te classificeren:

Case nummer	Omvang <sup>13</sup>	Status Quo IT	Beleid IT
1	klein <10.000	laag gemiddeld	matig
2	klein <10.000	zeer goed	zeer goed
3	middel 10.000-100.000	gemiddeld	goed
4	middel 10.000-100.000	laag gemiddeld	matig
5	groot >100.000	goed	goed
6	groot >100.000	zeer goed	zeer goed

Uit dit overzicht blijkt dat de beoogde tegenstelling ‘koploper op IT-gebied’ versus ‘achterblijver’ niet volledig gerealiseerd kon worden.

Noch de gemeenten noch de respondenten worden in dit rapport met naam genoemd, hoewel het onvermijdelijk is dat er herkenning zal optreden, zeker voor wat betreft de eerstgenoemde. De reden voor deze anonimiteit was dat de respondenten hier zelf om vroegen, omdat zij dan vrijer konden zijn in hun uitlatingen.

Voor het eerste vraaggesprek werd steeds een hogere ambtenaar benaderd met een goed overzicht over de gehele organisatie en van een groot aantal zaken die binnen een gemeente aan de orde zijn op de hoogte was. Daarna werd per kerntaak een afspraak maken met een medewerker die met de beleidsvorming en met (een deel van) de uitvoering van deze taak belast was, of in ieder geval een goed beeld van hadden van wat er zich op dit bepaalde terrein afspeelden. Zonodig werd de aandachtspuntenlijst voor de daarna te voeren gesprekken verder aangevuld. Voor zover aanwezig werd ook informatie gehaald uit (delen van) het Informatieplan, of uit andere gemeentelijke stukken inzake IT.

### 1.2.1 Structuur van de afzonderlijke beschrijving per gemeente

Bij de beschrijving van de zes gemeenten is steeds voor een vast patroon gekozen. Allereerst wordt de gemeente getypeerd en gecategoriseerd naar grootte en naar de stand van zaken op IT-gebied. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de feitelijke stand van zaken, maar ook naar de relatieve verbetering gedurende de achterliggende periode en naar het beleid op IT-gebied (sub1).

Vervolgens wordt de feitelijke IT-situatie binnen de organisatie beschreven. Dit tweede deel valt uiteen in drie sub-paragrafen: status quo (sub 2.1), wensen en plannen voor de toekomst (sub 2.2) en gesignaleerde veranderingen binnen de organisatie veroorzaakt door IT-toepassingen (sub 2.3).

In het derde deel worden, voor zover mogelijk, alle gegevens-, informatie- en kennisstromen in kaart gebracht. In onderdeel vier van deze paragraaf wordt beschreven hoe bij elk van de zes gemeenten de ontbrekende kennis en informatie wordt aangevuld. Wij richten ons daarbij vooral op bijscholing, het gebruikmaken van de expertise van deskundigen buiten de organisatie en het raadplegen vakliteratuur en andere bronnen

In onderdeel vijf komen we toe aan de kern van dit onderzoek: informatie- en kennismanagement, waarbij onder de eerste term wordt verstaan het doelmatig omgaan met informatie en daardoor ook met

13 Bron voor wat betreft de omvang: Gids Gemeentebesturen 1998

gegevens, terwijl de tweede term betekent het geïntegreerd besturen van verschillende kennisvormen en kennisprocessen binnen een organisatie teneinde de doelen en strategie van de organisatie te bevorderen.

Deze vijfde paragraaf valt steeds in twee delen uiteen. Allereerst wordt besproken in hoeverre en door wie de werkprocessen worden aan- dan wel bijgestuurd. Dit punt is deels onder sub 3 ook aan de orde gekomen, waar werd besproken hoe kennis werd overgedragen en gedeeld door de ambtenaren onderling. Ambtenaren zijn voor hun beroepsuitoefening afhankelijk van informatie. Dit maakt het van groot belang kennis en informatie op de juiste wijze te beheren. Dit deel van het rapport gaat over sturing en coördinatie van kennisstromen binnen organisaties en in hoeverre het management in staat is te anticiperen op te verwachten vragen en behoeften. Draagt men er zorg voor dat de juiste kennis op het juiste moment bij de juiste persoon beschikbaar is .

In 5.2 wordt beschreven hoe in de desbetreffende gemeente het IT-beleid gestalte krijgt. Wie is de gangmaker? Wie geeft goedkeuring en welke rol speelt het lokale bestuur hierbij? Onderzocht wordt in welke mate IT een onderdeel is van het beleid. Ondersteuning met IT stelt hoge eisen aan een organisatie. Kijkt men naar IT pro-actief in relatie tot het totale beleid of wordt automatisering reactief gebruikt om gaten te dichten? Als er geen IT wordt gebruikt is er iets mis, maar als er wel IT wordt toegepast is er soms ook iets mis. Het kan zijn dat het onvoldoende is of onvoldoende geïntegreerd is. In hoeverre wordt IT geaccepteerd door de gebruikers?

In paragraaf zes worden de belangrijkste bevindingen samengevat en worden de belangrijkste conclusies weergegeven die uit de interviews konden worden getrokken.

## 1.3 Case 1

### 1.3.1 Typering van deze gemeente

Het betreft hier een kleine gemeente met ongeveer 8.000 inwoners. De gemeente kent een platte organisatie met korte communicatielijnen, waarin de volgende afdelingen zijn te onderscheiden:

- Algemene zaken, met een bezetting van ruim 5 fte;
- Interne zaken, met een bezetting van 8 fte;
- Financiën, met een bezetting van 8 fte;
- Welzijn, Sociale zaken en Personeel, met een bezetting van 5 fte;
- Weg- en waterbouw, met een bezetting van 12,5 fte.

De financiële situatie van deze gemeente is redelijk tot goed te noemen. Mede hierom zijn de gemeentelijke lasten voor de burgers erg laag. Als organisatiestructuur wordt het secretariemodel gehanteerd. De organisatiestructuur werd onlangs door een extern bureau beoordeeld, hetgeen uitmondde in een positief oordeel en een aantal aanbevelingen. De onderzoekers signaleerden nagenoeg geen knelpunten. De aanbeveling om over te gaan op een sectorenmodel werd in overweging genomen, waarna alsnog werd besloten vast te houden aan het secretariemodel.

Er is een verschuiving waar te nemen naar een zakelijker opstelling. Zo hanteert men op het gebied van de welzijnssubsidies de zogenaamde outputgerichte benadering, waarbij het criterium is wat een instelling daadwerkelijk toevoegt aan het plaatselijke welzijnsniveau.

Men hecht belang aan een goede verstandhouding met de afnemers van de producten; conflicten met burgers probeert men vaak in de minne te schikken.

Een aantal taken is uitbesteed, zoals de groentaken, de reinigingsdienst, de ARBO-inspectie, milieutaken en enkele stedenbouwkundige taken. De uitvoering van deze taken vindt dus plaats onder volledige verantwoordelijkheid van de gemeente zelf. Eén taak is geprivatiseerd: het maaien van groenvoorzieningen. Het Kabel Leiding Informatie Kennissysteem (KLIK) wordt extern bijgehouden en kan elektronisch worden geraadpleegd. Men onderkent het probleem dat de gemeente de zeggenschap na privatisering kwijtraakt, bij uitbesteding echter niet of nauwelijks. Er wordt wel overleg gevoerd met de uitvoerders van geprivatiseerde taken, bijvoorbeeld het extern stedenbouwkundig bureau over de bestemmingsplannen. Privatisering wordt niet gezien als verlies van kennis, zolang de gemeente nog maar een goed overzicht en controle houdt over de desbetreffende taak. Waarborgen zijn hierbij noodzakelijk.

### 1.3.2 IT binnen de organisatie

#### Status quo

Deze klein gemeente is nog niet erg ver is met I&A. Zo is bijvoorbeeld geen recente beleidsnota aanwezig op dit gebied en wordt geen gebruik gemaakt van kennis- en expertsystemen. Wel moet opgemerkt worden dat deze gemeente, zeker in vergelijking met andere gemeenten van vergelijkbare omvang, gebruik maakt van moderne hardware en recente software, zoals Windows 95 en MS-Word.

De gemeente heeft een part time systeembeheerder (22,8 uur) in dienst die belast met de algemene automatisering. Hij verzorgt de plaatsing van nieuwe hardware en installeert nieuwe software. Het gebruik van software wordt door 5 medewerkers ondersteund. Zij hebben zich elk in één of meer pakketten gespecialiseerd. Als zich problemen of vragen voordoen zijn zij het eerste aanspreekpunt binnen de organisatie. Als besturingssysteem van de pc's van medewerkers is gekozen voor Windows95. De gemeente beschikt ook over een AS400-systeem. Er is één Internet-aansluiting en ten behoeve van de burgers één extern e-mail adres. Intern wordt veelvuldig gebruik gemaakt van e-mail. Berichten worden soms uitgeprint en bewaard; het overige elektronische berichtenverkeer vervliegt. De computers staan met elkaar in verbinding via een intranet met daarop onder meer de agenda's en notulen van

raadsvergaderingen. Iedere computer is aangesloten op het gemeentelijk netwerk van de VNG, GemNet. Men is over het algemeen niet erg tevreden over GemNet, omdat de aangeboden informatie niet actueel genoeg is. Men vindt dat GemNet zichzelf hiermee uit de markt prijst.

Naast IT-gebruik op het gebied van kantoorautomatisering (verder te noemen: KA) worden de volgende afdelingen met software ondersteund:

- Sociale Zaken,
- Kadaster,
- Bouwvergunningen en
- Financiën (WOZ, salarisadministratie).

Kennissystemen worden momenteel binnen deze gemeente niet gebruikt, omdat daar gezien de kleinschaligheid van de organisatie geen behoefte aan is. Bij een eventuele aanschaf hiervan in de toekomst spelen de volgende aspecten een rol:

- Kosten/baten;
- Wat is de meerwaarde van het systeem?
- Past het binnen het huidige takenpakket?
- Indien er meerdere pakketten zijn, wat is dan de beste keuze?

Naar de beginselen van OL2000 is bij de onlangs uitgevoerde verbouwing van het gemeentehuis wel gekeken, maar men vindt dit meer iets voor grotere gemeenten. De loketten zijn sinds de verbouwing in de hal gesitueerd, zodat de burgers, zoals voorheen wel het geval was, niet meer het hele gebouw door hoeven voor de benodigde informatie of documenten.

In verband met het millenniumprobleem zijn nog geen externe deskundigen benaderd. Men inventariseert de problematiek en zal vervolgens contact opnemen met de leverancier van de gebruikte hard- en/of software.

Archivering van documenten vindt niet elektronisch plaats. Ook bij de bezwaarschriftprocedure wordt geen elektronische databank met oude beschikkingen bijgehouden. De afdeling cartografie is in deze gemeente nog niet gedigitaliseerd.

### **I&A-wensen en -plannen voor de toekomst**

De volgende wensen konden wij optekenen aan de hand van de gevoerde gesprekken. Men zou op ieder bureau een Internet-aansluiting willen, zodat iedere ambtenaar desgewenst op het net naar informatie kan zoeken. Voort wordt als wens een eigen gemeente site genoemd. De realisering van deze twee wensen wordt momenteel onderzocht. Ook hier worden kosten en baten tegen elkaar afgewogen (zie hiervoor bij de aanschaf van kennissystemen). Vooralsnog is dit te duur en is de organisatie nog niet klaar voor uitvoering van deze plannen.

Volgens één van de respondenten zou het digitaal beschikbaar hebben van kadastrale gegevens de gemeente veel extra kunnen bieden. Het zou het werk, slagvaardiger, duidelijker en nauwkeuriger maken. Een andere wens op stedenbouwkundig terrein is de aanschaf van het zeer gebruiksvriendelijke AutoCadsysteem.

Voorts zou men gegevens digitaal willen vastleggen in een databank, zoals de aanleg van een Woningcartotheek.

Bij de bezwaarschriftprocedure zou men over een geautomatiseerde termijnbewakingsysteem willen beschikken. Dit systeem moet aangeven wanneer termijnen dreigen te verstrijken en welke actie op welk moment moet worden ondernomen.

### **Gesignaleerde veranderingen binnen de organisatie door IT-toepassingen**

De introductie van IT heeft zeker merkbare gevolgen gehad binnen de organisatie. Door KA is de traditionele typekamer verdwenen, waardoor iedere medewerker deze taak er zelf bij heeft gekregen. Het werk is hierdoor zeker niet saaier geworden, wel omvangrijker. Veel documenten, bijvoorbeeld de concepten in de bezwaarschriftprocedures, worden met behulp van bouwstenen opgesteld. Dit gebeurt echter niet door lager opgeleid personeel. De typekamer is niet opgehouden te bestaan, alleen de taken

ervan zijn veranderd. Zo vindt vanuit de typekamer de ondersteuning van medewerkers plaats en draagt men zorg voor de huisstijl en lay out van de gemeentelijke stukken en ontwikkelt men er de sjablonen. Ook de invoering van het nieuwe GBA-systeem bracht duidelijke veranderingen teweeg. Sindsdien worden meer en vaker gegevens uitgewisseld met derden. Naar de vier andere afdelingen toe moest duidelijker worden afgeperkt wie toegang heeft tot welke delen van het GBA. De koppeling van de GBA met andere instanties is wettelijk streng geregeld.<sup>14</sup> De algemeen geldende regels van de WPR zijn aangevuld met een eigen gemeentelijk reglement. Ook is wettelijk voorgeschreven dat de uniformiteit van de procedure moet worden bewaakt. Een ander gevolg van de GBA is dat de enorme papierwinkel is verdwenen en dat aan de betrouwbaarheid van de gegevens sindsdien veel hogere eisen worden gesteld. Als gemeente moet men hiervoor instaan. Toen men overging van het kaartsysteem naar de elektronische GBA werd de hiervoor verplichte goedkeuring probleemloos verkregen.

### 1.3.3 Bestaande informatiestromen; het uitwisselen van gegevens, informatie en kennis

In deze paragraaf wordt voor deze gemeente de communicatie tussen de actoren in het veld zoveel mogelijk in kaart gebracht. Hierbij wordt aandacht besteed aan de volgende lijnen en overlegstructuren: politiek naar ambtenaren, ambtenaren onderling, gemeente naar burgers over en weer, overheid naar gemeente over en weer en het contact met andere gemeenten.

De interne overlegstructuur ziet er hier als volgt uit. Het Management Team (MT), dat bestaat uit de gemeentesecretaris en de afdelingshoofden, vergadert maandelijks, waarna de afdelingshoofden de belangrijkste zaken doorgeven aan de desbetreffende medewerkers. Elk kwartaal is er per afdeling een formeel werkoverleg.

De afdelingshoofden hebben wekelijks overleg met het college van B&W. Het MT vergadert eenmaal per kwartaal met dit bestuurscollege. IT staat standaard op de politieke agenda. De politiek moet door het ambtenarenapparaat via het MT steeds overtuigd worden van het nut van nieuwe applicaties.

Gezien de geringe omvang van deze gemeente is er vrij weinig personeel (35 ambtenaren), waardoor een aantal taken slechts door één ambtenaar worden uitgevoerd. Dit heeft tot gevolg dat men lastig gemist kan worden bij ziekte of vakantie, hetgeen de organisatie kwetsbaar maakt. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat er wel verschillen zijn tussen de diverse afdelingen. Zo kunnen welzijnstaken door meerdere mensen worden uitgevoerd; dankzij de nauwe samenwerking is daar niemand onmisbaar geworden. Bij de bezwaarschriftprocedure daarentegen zit de benodigde kennis toch in zekere mate in de hoofden van bepaalde personen. Dit maakt de ambtenaren die zich met deze taak bezighouden bij vertrek lastig te vervangen, omdat er dan veel ervaringskennis verloren gaat. Daartegenover staat dat deze zaken grotendeels gebaseerd zijn op documenten, waardoor de feitelijke vervanging, bijvoorbeeld bij ziekte, tijdens de bezwaarschriftenprocedures nagenoeg geen problemen oplevert. Elektronische opslag van relevante taakinformatie en het vastleggen van procedurestappen zou wel uitkomst kunnen bieden.

Omdat op sommige afdelingen een behoorlijk niveauverschil bestaat tussen het afdelingshoofd en de daaropvolgende hoogste ambtenaar, wordt inhoudelijke plaatsvervangings moeilijk. De organisatie is te klein voor jobrotation. Dit zou vanwege de benodigde inwerktijd relatief een te zware wissel trekken op de organisatie.

Het kost geen moeite de IT knowhow in huis te houden. Het is over de gehele linie redelijk eenvoudig de vacatures op te vullen. Het grootste personeelsverloop vindt plaats in de laag net onder het MT. Als verklaring hiervoor wordt aangegeven dat de doorstroom hier geblokkeerd wordt en men hierdoor zijn heil elders gaat zoeken. Hierdoor gaat enerzijds kennis verloren, maar anderzijds vindt men het goed dat er van tijd tot tijd vers bloed organisatie binnenstroomt.

Over de contacten met de burgers valt het volgende op te merken. Er zijn korte communicatie-lijnen tussen de gemeente en de burgers. Doordat het hier een kleine gemeente betreft loopt men snel even bij het gemeentehuis naar binnen voor de gewenste informatie. Het contact is informeel en de toegang laagdrempelig. De burgers zijn echter maar matig betrokken bij het reilen en zeilen van de gemeente, gezien het feit dat van de formele inspraakmogelijkheden nauwelijks gebruik wordt gemaakt. Ook de

---

14 Hiervoor is een speciale wet, zgn. 'koppelingswet' bij het parlement in behandeling.

commissievergaderingen, hoorzittingen en burgeravonden worden in de regel slecht bezocht; alleen als het hun eigen belang betreft zijn de burgers te mobiliseren. Zo worden de werkgroepen over verkeersprojecten wel goed bezocht. Omdat de burgers nauwelijks belangstelling hebben voor het gevoerde beleid, is de gemeente ook niet erg gemotiveerd om elektronische inspraakfaciliteiten te creëren. Wat is hiervan de toegevoegde waarde? De burgers kunnen immers ook nu al over alle nodige informatie beschikken, maar men maakt hier nauwelijks gebruik van, zo wordt geredeneerd.

De informatievoorziening vanuit de overheid verloopt via circulaire en via GemNet.

Gezien de geringe omvang heeft men er belang bij dat er wordt samengewerkt met andere nabijgelegen gemeenten. Enkele grensoverschrijdende taken zijn ondergebracht in een regionaal samenwerkingsverband, te weten op het gebied van milieu, volksgezondheid en sociale werkvoorziening. Met andere gemeenten wordt informatie en ervaringskennis uitgewisseld over diverse onderwerpen. Vijf maal per jaar vindt overleg plaats tussen de Colleges van B&W van verschillende gemeenten. Ook op I&A-gebied vindt overleg plaats met andere gemeenten.

Bij navraag bleek dat men bij een gecompliceerde bezwaarschriftprocedure niet bij andere gemeenten te rade gaat, maar dat men probeert zelfstandig de lastige casus op te lossen.

#### 1.3.4 Het aanvullen van ontbrekende informatie en kennis

Over het algemeen ervaart men dat binnen deze gemeentelijke organisatie voldoende wordt voorzien in de behoefte aan informatie. Zodra er hiaten in informatie of achterstanden in kennis worden geconstateerd, door hetzij de medewerkers zelf hetzij door de leidinggevenden, worden deze met behulp van externe bronnen opgevuld.

##### **Bijscholing**

Er worden zeker mogelijkheden geboden om het huidige kennisniveau op peil te houden en nieuwe kennis te verwerven. Dit geldt voor allerlei soorten kennis, niet alleen op IT gebied. Zeker als er nieuwe taken bijkomen, vindt bijscholing plaats. Zo werd, toen onlangs een nieuwe wet in werking trad, een externe deskundige uitgenodigd om hierop toelichting te geven. Hierbij waren ook ambtenaren van andere gemeenten uitgenodigd.

De introductie van nieuwe of vernieuwde software wordt in het algemeen aan de leveranciers ervan overgelaten. Soms wordt intern (samen met andere gemeenten) instructie gegeven, soms volgt men elders hiervoor een speciale cursus.

##### **Het raadplegen van jurisprudentie, vakliteratuur en andere bronnen**

Door het lezen van vakliteratuur blijft men op de hoogte van nieuwste ontwikkelingen. Men raadpleegt Bouwrecht, de ARAR, AROB-beschikkingen en de AWB.

#### 1.3.5 Kennismanagement

##### **Sturing van de processen**

Zoals onder 3. werd beschreven zijn er binnen de organisatie diverse periodieke overlegstructuren. Deze hebben vooral plaats in de bovenste laag van de organisatie. Dit maakt het van wezenlijk belang dat de afdelingshoofden de belangrijkste punten uit de diverse vergaderingen daadwerkelijk aan de desbetreffende ambtenaren overdragen. Of dit voldoende gebeurt is uit ons onderzoek niet op te maken. De gesignaleerde afstand tussen de afdelingshoofden en de daarop volgende hoogste ambtenaren kan hieraan mogelijk in de weg staan, waardoor de toch al grote afstand nog zal toenemen. Het feit dat een aantal taken slechts door één ambtenaar wordt uitgevoerd maakt de organisatie kwetsbaar. Het adagium 'kennis is macht' leeft niet in deze gemeente. In het algemeen wordt voldoende informatie en kennis uitgewisseld met directe collega's en die van andere afdelingen. Soms is men echter

teveel bezig met wat de eigen afdeling aangaat en te weinig gericht op het algemene doel: het leveren van een goed eindproduct door de gemeente.

### **Bepaling van het IT-beleid**

Wie het IT-beleid bepaalt is zonder recente beleidsnota lastig vast te stellen. Wel is uit de gesprekken duidelijk geworden dat de politiek haar fiat moet geven alvorens er nieuwe hard- of software wordt aangeschaft. In de raad wordt het onderwerp IT standaard besproken. De initiatieven tot aanschaf van nieuwe hard- en/of software ontstaan binnen de afdelingen. Er zijn weinig prikkels tot grootschalige I&A-vernieuwingen, omdat 'het allemaal toch wel loopt'. Wensen vanuit de organisatie ten aanzien van hard- en software worden beoordeeld op het te verwachten rendement. Pas als de I&A-coördinator de aanschaf zinvol en economisch verantwoord acht, zal hij het college van B&W voorstellen een en ander aan hard- of software aan te schaffen. De ervaring leert dat een reëel en goed onderbouwd plan meestal wordt gefiatteerd.

### **1.3.6 Concluderend oordeel**

Het betreft hier een kleine gemeente waar weinig behoefte bestaat aan innovatie. Gezien de geringe omvang zijn ook zonder vergaande automatisering de processen nog goed beheersbaar en zij verlopen soepel. Bij elke aanschaf worden kosten en baten zorgvuldig tegen elkaar afgewogen. De organisatie blijkt door wél ingevoerde IT-toepassingen, bijvoorbeeld op het gebied van de GBA en de KA, wezenlijk te zijn veranderd. De uniformiteit van uitgaande stukken wordt gewaarborgd, alsmede betrouwbaarheid van het persoonsgegevensbestand. De GBA-procedure is geformaliseerd en er komt minder papier aan te pas. De communicatielijnen zijn kort, zowel intern als naar de burger. De aard van de taak bepaalt in hoeverre werk, informatie en kennis kan worden overgedragen. Vanwege de laagdrempeligheid van de organisatie wordt er ook van de kant van de vrij passieve burger weinig druk uitgeoefend om op IT-gebied flink aan de weg te timmeren. Hoewel de benadering in het algemeen zakelijker wordt, zijn de ambtenaren geneigd, zowel onderling, als in relatie tot de politiek en de burger, tot consensus te komen. De status quo op IT-gebied - die door de respondenten als toereikend wordt ervaren - wordt net zolang gehandhaafd, totdat er een concrete aanleiding is om hierin verandering aan te brengen.

## 1.4 Case 2

### 1.4.1 Typering van de gemeente

Het betreft hier een kleine gemeente met ongeveer 7.500 inwoners. Het welzijnsniveau in deze gemeente is hoog. Slechts een klein aantal burgers doet een beroep op een uitkering. Er is sprake van een platte organisatie, waarin men zich één voelt, bezig ten behoeve van de burgers. Illustratief hiervoor is de volgende overweging in het informatieplan:

*Informatie is een product dat geleverd wordt aan klanten, zowel extern (burgers, bedrijven en overheidsinstanties) als intern (bestuur, management en medewerkers). Men is zowel productgericht als klantgericht. Informatie is voor de gehele gemeentelijke organisatie belangrijk, om efficiënt en kwalitatief verantwoord te kunnen functioneren. Om op de juiste manier met informatie om te gaan moet deze goed worden geregeld. Dit betekent dat de informatiehuishouding beleidsmatig moet kunnen worden gestuurd.*

Bij conflicten met burgers probeert men eerst onderling tot overeenstemming te komen.

Deze gemeente heeft 60 ambtenaren in dienst. Er is in het algemeen weinig verloop in personeel, ondanks de aanzuigende werking van het bedrijfsleven, waar vaak een hoger salaris wordt betaald. De sector burgerzaken is hierop een uitzondering. Daar is de werkdruk erg hoog en men vertrekt hierdoor snel naar andere, minder hectische, gemeenten. Er wordt op die afdeling momenteel gewerkt met een interim hoofd om wat rust te creëren. Zodra er vacatures ontstaan is het voor de organisatie geen probleem om nieuwe mensen aan te trekken.

Omdat men constateerde dat de beschikbare menskracht niet optimaal werd benut, is men overgegaan tot het samenvoegen van bepaalde functies. De stille uurtjes in de ene functie worden op die manier opgevuld met werkzaamheden van de andere. Dit verhoogt zowel de efficiency als arbeidsvreugde. Jobrotation wordt niet toegepast. Wel wordt er soms extern kennis ingehuurd, zoals deskundigheid op IT-gebied. De ervaring leert dat men openstaat voor nieuwe ideeën en soepel inspeelt op recente ontwikkelingen.

### 1.4.2 IT binnen de organisatie

#### Status quo

- Deze gemeente is zeer vooruitstrevend op het gebied van I&A. Uit de interviews blijkt dat men zelf vindt dat de gemeente met kop en schouders boven de andere uitsteekt voor wat betreft de stand van zaken op het gebied van I&A.

Twee ambtenaren vervullen naast hun normale taak ook nog part time de functie van systeembeheerder.

Hieronder volgt nog een korte opsomming van activiteiten op IT-gebied:

- De gemeente presenteerde zich met een stand op een beurs 'IT- Overheid '98 & BBI '98' op de jaarbeurs in Utrecht (oktober 1997) met een systeem waarmee de begroting gespecificeerd wordt en inzichtelijk gemaakt voor de burgers. Zij weten dan precies wat er met het geld gebeurt.
- De gemeente had ooit een Internet-site, maar dit was niet meer dan een bulletinboard. De site werd nauwelijks bezocht. Nu heeft men besloten te wachten totdat men met iets goed voor de dag kan komen. Het adagium luidt 'als je iets doet, moet je het goed doen.'
- Het millenniumprobleem heeft de volle aandacht. Er is een speciale projectgroep die alle applicaties doorlicht. Men verwacht niet al teveel problemen omdat veelal wordt gewerkt met standaardapplicaties.

IT-gebruik binnen de organisatie bestaat uit:

- KA: er is een uniforme huisstijl die door alle medewerkers in acht moet worden genomen. Voor WP-gebruikers is er een speciale helpdesk. Iedereen produceert zijn eigen documenten, van het begin tot het einde. Binnenkort gaat men over op MS-Word. Men verwacht geen al te grote problemen. Iedere sector heeft een centrale ruimte op de centrale harde schijf. Hierop moeten alle data worden weggeschreven. 's Avonds wordt er een back-up gedraaid van deze data.
- Registratiepakketten/databases;
- Macro's voor modelbeschikkingen;
- Cd-rom's voor het raadplegen van jurisprudentie;
- Internet voor het raadplegen van bijvoorbeeld nieuwe ontwikkelingen op het gebied van de wetgeving. De ene gebruiker is hier meer tevreden over dan de andere. Het gebruik van Internet levert vaak veel teveel informatie op. Hoe handiger je bent met zoeken des te sneller kun je het kaf van het koren scheiden. Oefening baart ook hier kunst.
- Intensief e-mail verkeer; er is een goed onderling elektronisch contact. Iedereen is verplicht tweemaal per dag te kijken of er berichten zijn. Door een e-mail te sturen kan men de informatie precies daar deponeren waar het thuishoort. Als nadeel wordt genoemd dat de persoonlijke contacten hierdoor afnemen.
- Het geautomatiseerd registreren van bouwvergunningen.

De belangrijkste projecten die op dit gebied gedurende de afgelopen jaren zijn uitgevoerd (bron: informatieplan):

- Nieuwe programmatuurlijn van Kramers IGA -de zogenaamde 'GIS-lijn'- is geïmplementeerd bij die sectoren waar desbetreffende applicaties worden gebruikt;
- De programmatuur waarmee de bevolkingsadministratie werd bijgehouden is geheel vernieuwd en aansluiting op het landelijke GBA-netwerk is gerealiseerd;
- Een nieuw netwerk t.b.v. de kantoorautomatisering is gerealiseerd;
- De overgang van P4000 naar een Unix-systeem is voltooid;
- Nieuwe printers zijn geïmplementeerd;
- Koppeling c.q. integratie van GIS-programmatuur voor de applicaties GISBA, GISSO en de GBA is gerealiseerd;
- Er is een applicatie voor de burgerlijke stand aangeschaft, evenals de paspoortmodule en de leerling-enadministratie;
- Er is een nieuw postregistratiesysteem aangeschaft;
- Alle werkplekken zijn voorzien van een personal computer (PC); waardoor meer mogelijkheden voor het persoonlijk computergebruik (o.a. tekstverwerking) zijn ontstaan.

### **I&A-Wensen en -plannen voor de toekomst**

Blijkens het Informatieplan bestaan er de volgende wensen en plannen voor de (naaste) toekomst:

- In de toekomst moet ervoor gezorgd worden dat de gebruikers voldoende ondersteuning c.q. begeleiding krijgen bij het implementeren van nieuwe software en hardware. Ook zal er een steeds groter beroep worden gedaan op de systeembeheerder c.q. netwerkbeheerder (inclusief vervangend systeembeheer). Uiteindelijk zal dit mogelijk kunnen resulteren in een uitbreiding van formatieplaatsen.
- Om de informatiehuishouding op goede wijze in te richten zal in de komende tijd aandacht gegeven moeten worden aan de volgende punten:
  - Samenhang van informatiestromen ten behoeve van het bestuur;
  - Inzetten van kleinschalige informatiesystemen;
  - Nadrukkelijk accent op gegevensinfrastructuur;
  - Aandacht voor (bewaking van) standaardisatie;
  - Ondersteuning van de totale bedrijfsprocessen;
  - Effectiviteit, efficiëntie, klant- en marktgerichtheid;
  - Het op een efficiënte en een eenvoudige wijze ontsluiten van gegevens uit softwarepakketten;
  - Betrokkenheid gehele bestuurlijke en ambtelijke organisatie;

- Nadrukkelijk accent op informatiemanagement;
- Aandacht voor de gebruiker en bedieningsgemak worden als eis gesteld bij het aanschaffen van nieuwe programmatuur.

De volgende concretere wensen zijn uit de interviews naar voren zijn gekomen:

- Digitale kaarten; nu ontbreekt het hiervoor aan tijd en middelen en het wordt nog niet echt als een must gezien.
- Het beheren en grafisch zichtbaar maken van het gemeentelijk kadastraal systeem in elektronische vorm en een koppeling tot stand brengen met de belastingdienst.
- Het vervangen van het huidige systeem van de registratie van bouwvergunningen (AVR) en ook dit systeem koppelen aan de belastinggegevens
- Het digitaal opslaan van beschikkingen. Nu creëert men soms een eigen jurisprudentiebestand, waarin beschikkingen snel door de gebruiker zelf kunnen worden teruggezocht.
- Het kunnen raadplegen van wetgeving, waaraan relevante jurisprudentie is gekoppeld.
- Meer en gebruiksvriendelijker databanken, waarbij geopperd wordt dat wellicht GemNet mogelijkheden hiervoor biedt.
- Een draaiboek c.q. checklist voor de bezwaarschriftprocedure.

### **Gesignaleerde veranderingen binnen de organisatie door IT-toepassingen**

Er vindt ook in deze gemeente geen verschuiving plaats van werk naar lager opgeleid personeel. Alleen als er goede macro's zijn neemt het lager opgeleide personeel werk uit handen van de hoger opgeleiden.

De snelle verandering in regelgeving maakt het automatiseren van de uitvoering hiervan lastig. Vaak is er bij toepassing in de praktijk sprake van een uitzondering op een uitzondering. Automatiseren werkt dan niet en men doet het dan maar liever 'met de hand'.

Na de invoering van de GBA is de uitvoering van deze taak totaal veranderd in vergelijking tot het werken met het oude kaartsysteem. Het is nu veel minder zichtbaar wat er met de ingevoerde gegevens gebeurt. Dit maakt het werk abstracter, doordat de invoeringshandeling als het ware los komt te staan van het resultaat. Sommige medewerkers hebben daar moeite mee. De verantwoordelijkheid is daarentegen veel groter geworden. Een fout gaat nu ook naar buiten, met alle gevolgen van dien. Formeel is de medewerker die de fout maakt aansprakelijk voor de gevolgen van zijn/haar fouten. In de praktijk komt het erop neer dat het bureauhoofd juridisch aansprakelijk is, omdat het achteraf nauwelijks meer te achterhalen is wie de foutieve gegevens heeft ingevoerd.

#### **1.4.3 Bestaande informatiestromen; het uitwisselen van gegevens, informatie en kennis**

Het is binnen de organisatie duidelijk merkbaar als het college en de raad van samenstelling wisselen. Elke vier jaar is er ander beleid. Ambtenaren moeten zich schikken in de nieuwe lijn.

De voortvarende ontwikkelingen op IT-gebied binnen deze kleine gemeente zijn destijds vanuit de politiek, door een bepaalde wethouder 'die meer wist van automatisering dan een gemiddeld persoon', in gang gezet. Dit heeft een positieve uitwerking gehad op de ontwikkelingen die deze gemeente heeft doorlopen.

Er is een goed contact tussen de verschillende sectoren; er lopen korte communicatielijnen. Zo blijkt over de huidige verschillen in openingstijden van diverse loketten, die voor de burger niet te begrijpen zijn, blijkt afstemmingsoverleg mogelijk. De zogenaamde 'softe sectoren' zijn de laatste tijd een stuk toegankelijker geworden voor medewerkers van de overige afdelingen. Ook in de wandelgangen wordt het contact beter. Er is sinds kort een gezamenlijke lunchruimte, waardoor men elkaar ook buiten werktijd informeel spreekt. De I&A-coördinator is echter van mening dat de uitwisseling van kennis en informatie in de toekomst verder kan worden verbeterd.

Om zichzelf niet onvervangbaar te maken zijn schaduwfiguren gecreëerd. Niemand is echter voor 100% vervangbaar. Het belangrijkste is dat men voldoende op de hoogte is van elkaars werk om vragen van burgers te beantwoorden bij afwezigheid van een collega. Hoe kleiner de sector des te moeilijker men op de werkvloer kan worden gemist. Men kan elkaars taken dus overnemen voor een korte periode en voor

wat betreft de meest dringende zaken. Men ziet het belang in van het feit dat men vervangbaar is bij afwezigheid en heeft niet de neiging om kennis uitsluitend voor zichzelf te houden. Men vindt dat men voldoende van elkaars taken af moet weten, zodat de dienstverlening richting burgers niet in gevaar komt. Door het maken van een draaiboek ten aanzien van bepaalde procedures kunnen kennis en ervaring optimaal gedeeld worden met anderen. Sommige ambtenaren worden bestempeld als 'een wandelend archief'. Deze mensen bezitten veel kennis die op verzoek kan worden geproduceerd. Dit zou ook digitaal opgeslagen moeten kunnen worden.

Niet alle informatie is onbeperkt beschikbaar. Zo zijn de gegevens van de GBA slechts voor enkelen volledig toegankelijk; vier medewerkers hebben volledige autorisatie. Binnen de rest van de organisatie zijn de autorisaties op maat gesneden. Alleen die delen zijn raadpleegbaar die informatie bevatten die men nodig heeft voor de uitvoering van zijn taak. Het gemeentelijke privacyreglement geeft precies aan wie toegang mag hebben tot het GBA. Men maakt onderscheid tussen verschillende groepen: de 'derden' en de 'vrije derden'. Soms moet men zelf al over de nodige informatie beschikken over een bepaald persoon wil men de ontbrekende informatie los krijgen van de gemeente.

De mensen die zich met de GBA bezighouden worden nog altijd gezien als 'Pietjes Precies' die alleen volgens bepaalde protocollen informatie afstaan. Men treedt weinig naar buiten, waardoor hun taak nogal ondoorzichtig blijft. Men graaft zich in en profileert zich te weinig, waardoor men niet voor vol wordt aangezien. Verzoeken vanuit deze sector om extra voorzieningen worden daardoor minder serieus genomen.

De OL2000-gedachte vindt men te ver gaan, omdat je hiervoor een 'allesweter' nodig hebt binnen je organisatie. Hoe pas je deze gedachte in binnen je organisatie? Men vindt het plan nog te abstract voor implementatie op de werkvloer. Het is niet duidelijk wat men er nu eigenlijk precies mee wil bereiken. Op burgerzaken ziet men wel iets in standaardisatie van openingstijden van de loketten van diverse diensten. Deze tijden lopen nu niet synchroon, hetgeen erg onhandig is als een burger zijn zaken in één keer wil afhandelen. Men bepleit een thematische aanpak, waarbij de handelingen die betrekking hebben op eenzelfde gebeurtenis, bijvoorbeeld een verhuizing, op elkaar afgestemd zouden kunnen worden. Men zou dan bijvoorbeeld kunnen gaan samenwerken met het GEB.

Er is een goed overleg tussen de vijf ambtenaren die zich bezig houden met de afhandeling van bezwaarschriften. De commissie bezwaarschriften komt eenmaal per maand bij elkaar. Beide partijen worden gehoord.

De gemeente zou meer en meer stil moeten staan bij de vraag: Wat wil de burger zelf? Men zou hier onderzoek naar kunnen doen. Opkomstpercentages bij verkiezingen zeggen niet veel. Een lage opkomst kan worden uitgelegd als een afkeuring of juist als een instemming.

In het contact tussen gemeente en burgers wordt geen elektronisch verkeer toegepast. Men heeft een speciale informatiepagina in het streekblad en die voorziet in een behoefte. Men beschikt over een actieve PR-voorlichter.

De lagere overheid krijgt steeds meer beleidsvrijheid bij het uitvoeren van haar taken, bijvoorbeeld op het gebied van bouw- en woningtoezicht. De overheid overlaadt de gemeente met informatie. Vooral over actuele zaken als de invoering van de euro en het millenniumprobleem is er een enorme stroom van circulaire. Deze bevatten steeds dezelfde informatie, slechts af en toe is er iets nieuws onder de zon. Om hier achter te kunnen komen moet alles echter wel doorgelezen worden.

Over het contact met de VNG zijn de meningen verdeeld. Volgens de ene respondent verloopt het contact met de VNG moeizaam, terwijl een ander desgevraagd aangeeft een prima contact te hebben met deze vereniging. Men wil graag antwoord op concrete juridische vragen, maar men is vaak slecht te bereiken, omdat de telefoonlijnen overbelast zijn. Er is een groot verloop in personeel, waardoor de dienstverlening matig is. Men lijkt weinig interesse te kunnen opbrengen voor de voorgelegde problemen, waardoor men zich soms genoodzaakt voelt met vragen bij het ministerie van BiZa aan te kloppen.

Sommige respondenten achten de organisatie te klein voor de aanschaf van bepaalde programmatuur. Het zou dan efficiënter zijn om met grote gemeenten 'mee te liften' bij de aanschaf van software. Als er een gemeenschappelijk belang is, werkt men binnen bepaalde projecten met andere gemeenten samen. Er is overleg met andere gemeenten over het te voeren jeugdbeleid. Over concrete cases, bijvoorbeeld bij de afhandeling van bezwaarschriften, is weinig overleg. Men bezoekt regionale bijeenkomsten. Als men eenmaal om informatie heeft gevraagd bij collega's bij andere gemeenten stellen deze op hun beurt weer sneller vragen. Zeker als er sprake is van een persoonlijk contact. Dan vallen er barricades weg en verloopt de uitwisseling van informatie soepeler. Ook komt het voor dat men een beroep doet op oud-collega's bij gemeenten waar men in het verleden heeft gewerkt.

#### 1.4.4 Het aanvullen van de ontbrekende informatie en kennis

##### **Bijscholing**

Door het volgen van nieuwe opleidingen wordt nieuwe kennis opgedaan. Er worden weinig beurzen en congressen bezocht, hoewel men wel het belang ervan inziet om ervaringen uit te wisselen met anderen en kennis te nemen van de nieuwste snufjes. Deze informatie kan dan misschien niet *direct* worden toegepast, maar wel op langere termijn. Men moet creatief met deze informatie omgaan en op het juiste moment de juiste kennis paraat hebben.

Bovendien biedt het bezoeken van een congres de mogelijkheid na te gaan wat de stand van zaken binnen de eigen gemeente is ten opzichte van andere. Contact met mede-congresbezoekers wordt zeker belangrijk gevonden. Iedereen krijgt ruime mogelijkheden om kennis bij te spijkeren. Het initiatief tot het bezoek aan beurzen en congressen ligt bij de medewerkers zelf. Het kader stuurt soms hierin bij. Er is niet echt sprake van een beleid op dit gebied. De tijd die men afwezig is voor het volgen van een cursus is van veel meer van belang dan de feitelijke kosten.

##### **Het raadplegen van jurisprudentie, vakliteratuur en andere bronnen**

Een abonnement op cd-rom titels is vaak te duur en men vindt bovendien de jurisprudentie vaak erg ontoegankelijk vanwege het juridisch taalgebruik.

#### 1.4.5 Kennismanagement

##### **Sturing van de processen**

Hier zien we bevestigd dat ambtenaren als de vierde macht getypeerd kunnen worden. Zij bereiden een zaak volledig voor en de politiek keurt dat vrijwel altijd goed, mits goed onderbouwd. De politiek vertrouwt op de deskundigheid van het ambtenarenapparaat.

Het structureel periodiek overleg tussen en binnen de sectoren voorziet in een behoefte. Sectoren hebben maandelijks werkoverleg, afdelingen wekelijks.

Een gezamenlijke lunchruimte draagt bij aan het persoonlijke, informele contact. Dit lijkt triviaal, maar in de praktijk bevordert het de overdracht van informatie en het delen van kennis.

##### **Bepaling van het IT-beleid**

Het IT-beleid wordt goed aangestuurd. Men maakt gebruik van de expertise van een bedrijfseconome van een extern adviesbureau. Zij zet het gemeentelijke IT-beleid uit en heeft dit in een informatieplan vastgelegd. Een groot voordeel is dat zij los staat van de organisatie, waardoor zij zich onafhankelijker, zakelijker en objectiever kan opstellen. Haar enige lijn loopt naar de burgemeester. Soms wordt zij gevraagd in de raad de voorgestelde beleidslijnen toe te lichten en te verdedigen. Het informatieplan beoogt een praktisch beleidsplan te zijn voor bestuur en organisatie. Voor het bestuur biedt het plan de hoofdbeleidslijnen en de consequenties ervan. Voor de organisatie is het een praktisch werkplan en geeft het een overzicht van alle aanwezige en gewenste voorzieningen. Het informatieplan is opgedeeld in twee delen: het beleidsplan en het projectplan.

De coördinator verwoordt de functie van de twee afzonderlijke delen als volgt:

- Het beleidsplan bevat de uitgangspunten voor het informatiebeleid, tevens de randvoorwaarden. Dit deel geeft de (technische) kaders aan waarbinnen de informatiebehoefte ingevuld zal worden. In een aparte paragraaf staan de financiële consequenties beschreven. Het beleidsplan is vooral bestemd voor bestuur en leiding.

Het projectplan bevat een overzicht van alle activiteiten en projecten die in het komende jaar en de komende jaren uitgevoerd moeten worden op het terrein van de informatievoorziening. Het projectplan is vooral bedoeld voor de leiding. De (bij)sturing van de activiteiten zal aan de hand van dit deel plaatsvinden.

De I&A-coördinator overlegt periodiek met de applicatie- en de systeembeheerders. Hierbij blijkt het van groot belang wie binnen een bepaalde sector het management voert.

Uit het informatieplan zijn de volgende meest essentiële beleidsuitgangspunten overgenomen:

- Informatievoorziening dient ter ondersteuning van het algemeen beleid;
- Organiseren in plaats van automatiseren, omdat automatisering geen doel op zich is;
- Optimaliseren van de bestaande informatievoorziening en technische infrastructuur, voordat nieuwe projecten in uitvoering worden genomen. Ook zal de kantoorautomatisering worden geoptimaliseerd op basis van gestandaardiseerde producten gemeentebreed beheer, helpdesk en opleidingen;
- Beveiliging van het netwerk, de systemen en bescherming van de privacy;
- In het algemeen: veel aandacht besteden aan de implementatie van nieuwe systemen;
- Opzet van een gegevensmodel, waarin globaal de infrastructuur van de gegevens wordt vastgelegd;
- Aandacht voor de personele (o.a. opleidingen), ergonomische (ARBO-voorschriften) en organisatorische consequenties.

De afgelopen jaren werden gegevens voornamelijk - noodgedwongen- op sectorniveau vastgelegd en beheerd. Zowel de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), als de softwareleveranciers ondersteunen de visie dat gegevens eenmalig moeten worden vastgelegd (basisregistratie). Het eenmalig vastleggen van gegevens leidt tot een verhoging van de efficiëntie en effectiviteit. Tevens verhoogt het de betrouwbaarheid van de gegevens.

Wanneer beleidsmatig naar de informatiehuishouding wordt gekeken zal bij het aanschaffen van nieuwe applicaties bekeken moeten worden wat de consequenties zijn voor de gehele organisatie. Het integreren op zowel gegevensniveau als op procesniveau is een belangrijk item binnen de gemeentelijke organisatie.

Uit deze opsomming komen het IT-beleid en de zienswijze ten aanzien van het kennismanagement van deze gemeente duidelijk naar voren.

#### 1.4.6 Concluderend oordeel

Men is in deze kleine gemeente zeer klant- en marktgericht bezig, waarbij informatie als een produkt wordt beschouwd. Men is zich bewust van het verschil tussen een bedrijf en een gemeentelijke organisatie, waarin de dienstverlening aan de burger voorop staat. Mede dankzij de initiatieven binnen de politiek is het IT-beleid goed tot ontwikkeling gekomen. Het is niet bij plannen gebleven en men is structureel bezig IT een belangrijke plaats te geven binnen de organisatie. De inzet van de knowhow van organisatiedeskundige draagt hiertoe bij. De stand van zaken op IT-gebied en het IT-beleid zijn beter dan bij een gemeente van een dergelijke geringe omvang zou mogen worden verwacht. Ook wordt er zeer bewust aan kennismanagement gedaan.<sup>15</sup> De korte communicatielijnen en het bewustzijn van het belang van het uitwisselen van kennis en communicatie hebben hieraan bijgedragen.

---

<sup>15</sup> Zie hiervoor onder 2.2, hoewel men daar spreekt over informatiemanagement.

## 1.5 Case 3

### 1.5.1 Typering van de gemeente

Het betreft hier een middelgrote gemeente met ongeveer 30.000 inwoners en met ruim 200 ambtenaren. Het welstandsniveau van de burgers is gemiddeld tot hoog en de financiële situatie van de gemeente is gezond, gezien het feit dat men er ieder jaar weer in slaagt de begroting sluitend te krijgen, terwijl de gemeentelijke belastingen en heffingen niet extreem hoog zijn.

Er is weinig verloop in personeel, waarbij wordt opgemerkt dat academici in het algemeen het snelst geneigd zijn te vertrekken, omdat zij hun baan als gemeenteambtenaar zien als een soort opstapfunctie. De respondenten spreken van een prettige werksfeer. Er is sprake van een platte organisatie, met korte communicatielijnen, behalve als het op formele besluitvorming aankomt. Dan ziet men een duidelijke hiërarchie binnen de organisatie en worden de voorgeschreven procedures strikt uitgevoerd.

Enkele diensten zijn geprivatiseerd, bijvoorbeeld de plantsoendienst, waarvan het hoofd nog wel in dienst is bij de gemeente, terwijl het overige personeel is overgegaan naar een private onderneming. De civieltechnische werken zijn uitbesteed aan een intercommunaal bureau.

De aanpak van deze gemeente wordt steeds bedrijfsmatiger. Dit blijkt uit de volgende punten:

- Alle producten zijn in kaart gebracht en onderverdeeld in processen;
- Sinds 1993 is sprake van outputsubsidie ter vervanging van de budgetsubsidie; de kernvraag is niet langer hoeveel een instelling tekort komt op de begroting, maar wat de instelling feitelijk toevoegt aan de gemeentelijke voorzieningen en aan het welzijn van de burgers;
- Er wordt zeer klantgericht gewerkt; het belang van de burger komt voorop.

Volgens de gehanteerde managementfilosofie dragen sectoren een eigen verantwoordelijkheid voor door hen te leveren producten en diensten. Het sectormanagement wordt verantwoordelijk gesteld voor de uitvoering van het beleid en daartegenover staat een vrijheid bij het inzetten van de per sector toegekende middelen.

### 1.5.2 IT binnen de organisatie

#### **Status quo**

Deze gemeente is een mooi voorbeeld van het feit dat men niet zonder meer af mag gaan op de feitelijke situatie om zich een oordeel te kunnen vormen omtrent IT-beleid en kennismanagement. Doordat in het verleden een achterstand was opgelopen, is de huidige IT-situatie als gemiddeld te kwalificeren, maar men is vanaf 1995 wel serieus met een inhaalslag bezig, die voorspoedig en planmatig verloopt. Enkele jaren geleden was, volgens één van de respondenten, de IT-situatie ronduit slecht. Om hier verbetering in aan te brengen werd een studiegroep in het leven geroepen, die de nota Automatisering opstelde, waarin de IT-beleidslijnen voor de korte en langere termijn werden uitgezet. Deze nota getuigt ervan dat er wel degelijk beleid op is op IT-gebied, maar dit heeft nog niet geleid tot een voortrekkerspositie voor wat betreft de stand van zaken op IT-gebied. Uit de interviews kwam naar voren dat men het gevoel heeft dat de betrokkenheid van het management bij IT momenteel nog vrij laag is en men zou hier wel enige verbetering in willen.

De status quo op IT-gebied wordt door de respondenten verschillend beoordeeld. De ene respondent beoordeelt de feitelijke situatie, terwijl de ander juist naar de relatieve vooruitgang van de laatste jaren kijkt; de laatstgenoemden zijn vaak veel positiever dan respondenten uit de eerste categorie.

De situatie op de speciale I&A-afdeling van deze gemeente is als volgt. De afdeling bestaat uit vijf ambtenaren, waarbij de volgende functies kunnen worden onderscheiden: de I&A-coördinator, de systeembeheerder en de applicatiebeheerder. Vier van hen zijn extern aangetrokken, de vijfde is binnen de organisatie opgeleid. Twee personen ondersteunen de KA en drie richten zich op de hardware. De taken van de afdeling omvatten, zo blijkt uit Nota Automatisering 1995, zowel procedurele elementen (verzoeken tot aanschaf, afweging van nut en noodzaak, etc.) als ook installatie van hardware en software, instructie van en nazorg voor gebruikers, aanvullende opleidingen, het bijhouden van documentatie en het registreren ervan, het geven van interne cursussen en het oplossen van technische storingen. Binnen de Stafafdeling Ondersteuning, onder andere verantwoordelijk voor het beheer van hard- en software, is een Kantoor Automatiserings Team (KAT) actief. Dit team bestaat uit twee medewerkers die document- en procesgericht werken aan kantoorautomatisering, het ontwikkelen van standaarddocumenten en bedrijfsdocumentatie. Over de ontwikkeling van KA kan opgemerkt worden dat dit planmatig plaatsvindt; uit een algemene beleidsnota volgt jaarlijks een werkplan waarin de concrete uitvoering uiteengezet wordt.

IT wordt vooral gebruikt in de vorm van KA, om allerlei soorten documenten te genereren, voor spreadsheet toepassingen en voor het creëren van elektronische kaartenbakken. Eén van de respondenten maakt melding van het feit dat de ontwikkelingen op het terrein van KA dermate uniek zijn, dat veel andere gemeenten hier belangstelling voor tonen. De pc wordt op dit gebied als onmisbaar beschouwd, omdat veel meer werk kan worden gedaan in minder tijd. Het opstellen van beschikkingen is deels geautomatiseerd. Er wordt met bouwstenen van tekstblokken gewerkt, waarna alleen de beslissing en de motivering nog maar hoeven te worden ingevuld. Men streeft naar uniformiteit naar buiten toe en werkt veel met documentsjablonen. Het wordt niet op prijs gesteld als door een van de medewerkers bij uitgaande stukken eigenmachtig van de huisstijl wordt afgeweken. Met de standaardisering van de wijze waarop documenten dienen te worden opgeslagen is men inmiddels vrij ver gevorderd.

Bij het verlenen van vergunningen en het afdoen van bezwaarschriften wordt IT buiten de standaard KA niet toegepast. Bij de uitvoering van deze taken wordt een interne standaardprocedure gevolgd. De bevestiging van ontvangst is wel geautomatiseerd en gestandaardiseerd. De ambtenaren bewaken zelf op papier de termijnen.

Men werkt onder Windows 3.11 en er is vooralsnog geen behoefte aan recentere versies van Windows. Pas als het problemen gaat geven met de uitwisseling van gegevens naar andere instellingen zal men hiertoe overgaan. Het beleid is, mede in het kader van het millenniumprobleem, in de loop van 1999 veel hard- en software te vervangen en over te stappen op Windows NT als besturingssysteem. Het millenniumprobleem heeft de volle aandacht in die zin dat alle, binnen de organisatie gebruikte, systemen tijdig zullen worden doorgelicht c.q. vervangen.

Intern wordt een Novell 4.1 intranet gebruikt, dat prima voldoet. Voorts vindt binnen de organisatie elektronische communicatie plaats via e-mail, hoewel de intensiteit van dit gebruik per afdeling en per persoon varieert.

Extern, naar de burgers toe, wordt geen e-mail gebruikt. Internet en specifiek juridische kennissystemen, zoals MRE worden niet gebruikt. De gemeente heeft geen eigen Internet-site.

De informatievoorziening is grotendeels vastgelegd in administratieve systemen (Nota Automatisering 1995), zoals:

- Basisregistratie personen, inclusief modules voor burgerlijke stand, leerplicht, etc.;
- Financiën, inclusief de module (meerjaren)begroting;
- Sociale dienst voor de complete uitkeringsadministratie en de WVG;
- Belastingen, inclusief de inningenadministratie;
- Kadastrale administratie.

Naast deze interne administratieve toepassingen worden ook decentrale toepassingen gebruikt, zoals het groen-, weg- en rioolbeheer en het Londo-systeem. Door het hiervoor genoemde intercommunale bureau

wordt op het gebied van planologie en ruimtelijke ordening gebruik gemaakt van zeer moderne IT-technieken.

De basiscartografie is digitaal beschikbaar en op allerlei niveaus - bestrating, beplanting, leidingen, kabels - te raadplegen. Het bestemmingsplan is (nog) niet in digitale vorm aanwezig. Wel maakt men gebruik van virtual reality bij nieuwbouwprojecten. De burger, de potentiële koper of iemand die gedupeerd dreigt te raken door de nieuwe plannen, kan zich met behulp van het zeer geavanceerde systeem precies voorstellen hoe het project er in de drie-dimensionale werkelijkheid uit gaat zien.

Binnenkort wordt een postregistratiesysteem aangeschaft waardoor het mogelijk wordt de voortgang en afdoening van correspondentie effectief te bewaken. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt niet op centraal-, maar op sectorniveau.

### **I&A-wensen en -plannen voor de toekomst**

We vroegen aan alle respondenten of zij zelf nog specifieke wensen hadden op IT-gebied. De volgende punten bleken bij deze gemeente op de diverse verlanglijstjes te staan. Oude uitspraken in bezwaarschriftprocedures worden niet in een soort eigen jurisprudentie databankje opgeslagen, maar men ziet desgevraagd wel iets in een databank met eerder door de gemeente afgegeven beschikkingen, compleet met een zoekfunctie. Nu gebeurt opslag slechts maar op papier of in een privé-bestand.

Voorts blijkt uit de gesprekken dat er behoefte is aan een elektronische checklist bij de intake en de afhandeling van bezwaarschriften. Men realiseert zich dat zo'n systeem alleen functioneel is als het gaat om standaardzaken, waarvan de afdoeningsprocedure formeel strikt is geregeld. Alleen dan acht men IT toepasbaar ter ondersteuning van deze procedure. Op sommige terreinen kan dit gewoon niet, omdat daar geen twee zaken hetzelfde zijn. Men geeft aan dat de behoefte aan automatisering sterk afhangt van het aantal bezwaarschriften van een bepaald type.

Ook ten aanzien van vastgoed en het kadaster zijn er wensen om te komen tot digitalisering en automatisering.

Eén van de respondenten geeft aan behoefte te hebben aan een advies- of kennissysteem om de output van subsidievragende instanties zo objectief mogelijk te kunnen meten. Het kwantificeren van deze output blijkt in de praktijk een lastige kwestie. Bij een bibliotheek is het bijvoorbeeld mogelijk te tellen hoeveel boeken per jaar worden uitgeleend en hoeveel leners er zijn, maar bij andere instellingen is dat veel lastiger. Men erkent dat het aantal leden niet alleen maatgevend is voor de bijdrage die een instelling levert aan het welzijn van de burgers.

Zoals in de vorige paragraaf werd aangegeven worden de mogelijkheden die het Internet te bieden heeft nog nauwelijks benut. Op dit moment wordt nagegaan wat de mogelijkheden zijn van het Internet voor de organisatie.

Voor verkiezingen wordt al sinds 1994 gebruik gemaakt van stemmachines, waarmee de uitslag van verkiezingen kan worden gegenereerd. Elektronisch stemmen vanuit de huiskamer, bijvoorbeeld via het Internet, is in Nederland nog niet mogelijk. De ontwikkelingen op dit gebied worden door deze gemeente met belangstelling gevolgd.

### **Gesignaleerde veranderingen binnen de organisatie door IT-toepassingen**

Eén van de vragen die wij de respondenten stelden was in hoeverre zij vonden dat de organisatie was veranderd door de invoering van IT-toepassingen. De ervaring was, dat er door de invoering van nieuwe IT-toepassingen in het algemeen steeds hogere eisen worden gesteld aan de flexibiliteit van de medewerkers. Door de automatisering zijn routinetaken niet door lager opgeleid personeel overgenomen, maar de situatie is juist andersom. In plaats van het inleveren van concepten bij de typekamer wordt men nu zelf geacht de documenten in definitieve vorm te produceren. Dit maakt het takenpakket omvangrijker, zeker niet saai.

De invoering van de GBA leidde tot enorme veranderingen. Vroeger was alleen sprake van het invoeren van gegevens, terwijl men nu, om te kunnen beschikken over een 'verificatie-administratie', tevens borg

moet staan voor het waarheidsgehalte ervan. Deze gemeente fungeerde destijds als pilot voor het nieuwe GBA-systeem. Dit was het gevolg van de betrokkenheid van het toenmalige afdelingshoofd, die als een deskundige op dit terrein kon worden beschouwd.

Het aantal instanties dat gebruik maakt van de GBA-gegevens is enorm toegenomen. Deze afnemers gaan er voor wat betreft hun administratie van uit dat de GBA de juiste actuele gegevens bevat. Elke wijziging moet zijn gebaseerd op brondocumenten, die op geldigheid moeten worden getoetst. Dit vereist een andere (grotere) deskundigheid dan voorheen. Door deze extra inspanningsverplichting ontstaat niet alleen een grotere uniformiteit in persoonsgegevens, maar ook in adresgegevens, die veelal de basis vormen van diverse financiële regelingen, zoals subsidies en toelagen. Men realiseert zich dat men op onvolkomenheden kan worden aangesproken en men wordt geacht actief te zoeken naar ontbrekende gegevens door bijvoorbeeld zoekvragen op het GBA-netwerk te plaatsen.

### 1.5.3 Bestaande informatiestromen; het uitwisselen van gegevens, informatie en kennis

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de informatie-uitwisseling binnen de organisatie en naar buiten - naar burgers en (plaatselijke of centrale) overheid - plaatsvindt. Wij spraken met deskundigen op vier verschillende taakvelden. Hierbij bleek dat bij de uitvoering van de ene taak de invloed van de politiek sterker is dan bij de andere. Zo wordt bijvoorbeeld de verstrekking van welzijnssubsidies sterk bepaald door de plaatselijke politiek. Het gemeentebestuur stelt de prioriteiten, bepaalt de maatstaven en spreekt voorkeuren uit. De ambtenaren voeren binnen het aangegeven kader dit beleid uit, waarbij goede communicatie een eerste vereiste is.

Onderwerpen aangaande IT worden op bestuurlijk niveau behandeld in de commissie Financiën. Soms worden de ambtenaren gevraagd een beleidsstuk of een verzoek in een raadsvergadering toe te lichten. De ervaring is dat als een stuk getuigt van deskundigheid en goed is onderbouwd, de politiek meestal akkoord gaat met een voorstel.

De communicatie binnen de organisatie verloopt als volgt. Er wordt in teamverband gewerkt, hetgeen wil zeggen dat er informatie en kennis moet worden uitgewisseld en gedeeld. Doordat het gaat om een vrij kleine organisatie zijn meerdere ambtenaren met dezelfde gezamenlijke taak belast. Niemand heeft zich onmisbaar gemaakt. Soms bezit slechts één persoon zeer specifieke kennis, maar dit is een uitzondering. Als men bij de bezwaarschriftprocedure een lastige zaak heeft en een vergelijkbare casus zoekt, wordt vaak een beroep gedaan op het geheugen van de medewerkers die het langst bij de afdeling werken. Het archief is niet erg toegankelijk, zolang men niet over een concreet aanknopingspunt beschikt. Sommige ambtenaren hebben een eigen bestandje opgebouwd met daarin eerder genomen beslissingen.

Hoewel in principe in teamverband gewerkt wordt, is er bij het verstrekken van welzijnssubsidies wel duidelijk sprake van specialisatie. De vijf ambtenaren kunnen elkaar slechts beperkt vervangen. Dit komt omdat de instellingen die om subsidie vragen zo verschillend van aard zijn. De toekenning van subsidie aan de muziekvereniging is van een totaal andere orde dan het verstrekken van middelen voor gehandicaptenvoorzieningen. Deze beide taken worden dan ook door verschillende ambtenaren afgehandeld. Men probeert wel zoveel mogelijk met elkaar mee te kijken en algemene informatie te delen, maar als er op deze afdeling een ambtenaar gedurende langere tijd afwezig is, zou dit wel degelijk problemen kunnen opleveren. Ambtenaren die belast zijn met uitvoering van de GBA-taak zijn het lastigst te vervangen door collega's van andere afdelingen, omdat het zeer specifiek werk betreft. Jobrotation wordt in deze gemeente, voor zover we uit de gesprekken hebben kunnen opmaken, niet toegepast.

De overdracht van informatie tussen ambtenaren verloopt goed. Men is gemotiveerd om deel te nemen aan intern werkoverleg, omdat men het belang daarvan inziet. De dagelijkse contacten zijn prettig en vaak heel informeel. Wanneer echt belangrijke zaken aan de orde zijn maakt de informele omgang, aldus een respondent, plaats voor een meer formele benadering, die door deze respondent in sommige gevallen als té formeel wordt betiteld. De communicatiemogelijkheid per e-mail wordt als een aanwinst beschouwd. Dankzij deze voorziening kun je veel sneller tot een afspraak komen met een collega of ergens over van gedachten wisselen, aldus een respondent.

Er blijkt op het gebied van de GSD opvallend veel kennis in huis te zijn. Eén van de hogere ambtenaren wordt beschouwd als een deskundige op dit terrein, gezien het feit dat hij beschikkingen annotteert.

Het contact met de automatiseringsdeskundigen is goed. De helpdesk is goed te bereiken. In het personeelsblad worden de ambtenaren door medewerkers van de afdeling I&A op de hoogte gehouden van de laatste ontwikkelingen en de nieuwste snufjes. Er is periodiek overleg tussen de applicatiebeheerders van de diverse sectoren en de afdeling I&A.

Soms is de informatiestroom wettelijk begrensd in verband met de bescherming van de privacy. Zo kunnen de persoonsgegevens van de GBA niet door alle ambtenaren onbeperkt worden ingezien. De autorisatie is op maat gesneden en voor inzage gelden strikte regels. De inzage door burgers en derden van GBA-gegevens is streng gereguleerd in verband met de privacy. Naast de WPR is er een gemeentelijke verordening. De beveiliging van de GBA-gegevens blijft een belangrijk aandachtspunt en men realiseert zich dat iemand zich wel eens onrechtmatig toegang zou kunnen verschaffen tot deze rijke bron van informatie.

Over de informatie-uitwisseling met de burgers blijkt uit de gesprekken het volgende. De ervaring leert dat de burger steeds mondiger wordt, waardoor er steeds hogere eisen worden gesteld aan de ambtenaar achter het loket. De OL2000 gedachte leeft nauwelijks binnen deze gemeente en men spreekt de verwachting uit dat dit plan niet eenvoudig te realiseren zal zijn. Er zijn allrounders voor nodig, die de burgers van informatie op allerlei gebied kunnen voorzien. Er is aan de loketten weinig behoefte aan een ingrijpende verandering van koers, omdat de situatie nu ook al heel overzichtelijk is voor de burgers. Zij kunnen zich aan de balie melden en als zij niet afdoende kunnen worden geholpen wordt er een specialist bijgehaald. Er is een goede interactie tussen de burgers die zich aan het loket voegen en de ambtenaren die hen te woord staan.

De burgers worden via de pers en een gemeentelijk kwartaalblad geïnformeerd over allerlei zaken die voor hen van belang kunnen zijn. Ook ten aanzien van RO-zaken is men van mening dat de burgers over voldoende informatie en inspraakmogelijkheden beschikken en men vindt dat de gemeente dit afdoende geregeld heeft.

Op het gebied van weg-, water- en bouwtoezicht is voor wat betreft de technische werkzaamheden aansluiting gezocht bij een intercommunaal bureau op basis van een gemeenschappelijke regeling. Ook op andere gebieden is er overleg met buurgemeenten, soms ad-hoc, soms als er een gemeenschappelijk belang is.

Op het gebied van subsidies is er weinig overleg - om bijvoorbeeld het reeds eerder aangestipte probleem rond het objectief meten van de output op te lossen -, omdat de verschillen tussen de gemeenten hiervoor te groot zijn en de plaatselijke politiek hierbij een belangrijke rol speelt.

#### 1.5.4 Het aanvullen van de ontbrekende informatie en kennis

Als er in deze gemeente geconstateerd wordt dat er hiaten bestaan in informatie en kennis dan wordt daar op de volgende manier mee omgegaan. Het betreft hier niet alleen aanvulling van IT-kennis, maar ook op vakinhoudelijk gebied, hoewel het steeds lastiger wordt deze twee los van elkaar te zien.

##### **Bijscholing**

Binnen de gemeente is een ruimhartig beleid voor deelname aan allerlei cursussen. De gemeente heeft een voorkeur voor het afvaardigen van één persoon per cursus, gezien het verlies van werktijd. De cursus draagt zorg voor de interne verspreiding van opgedane kennis.

De ontwikkelingen op IT-gebied volgen elkaar in snel tempo op. De automatiseringsdeskundigen volgen hierom regelmatig cursussen en geven hun kennis, waar nodig, door aan collega's binnen de organisatie. Uit de gesprekken blijkt dat voor niet-IT-ambtenaren de mogelijkheden beperkt zijn om IT-cursussen te volgen, waarin zij zich een bepaalde applicatie eigen kunnen maken. Meestal is er sprake van een korte introductiecursus, zonder vervolgttraject. De respondenten hechten er belang aan dat hun kennis ten aanzien van applicaties wordt bijgehouden en van tijd tot tijd wordt opgefrist. Dit hoeft niet per se extern

te gebeuren, maar kan ook intern. Bij invoering van nieuwe standaarden realiseert men zich dat men extern cursussen moeten volgen. Bij implementatie van een nieuw systeem worden de gebruikers opgeleid en later incidenteel bijgeschoold om zich verder te bekwamen in de fijne kneepjes. Zo werden bij de invoering van de GBA-cursussen gevolgd door zowel degene die ermee aan de slag moesten als door leidinggevenden.

Door één van de respondenten wordt de klacht geuit dat de kwaliteit van afgestudeerde juristen de laatste tijd te wensen overlaat; het ontbreekt hen niet zozeer aan kennis, maar meer aan bepaalde basisvaardigheden, zoals het foutloos opstellen van teksten.

Uit de gesprekken blijkt dat congressen en beurzen vooral door het kader worden bezocht. In het werkoverleg brengen zij vervolgens verslag uit van hun ervaringen.

Uit dit alles komt naar voren dat men op een zo efficiënt mogelijke manier de ontbrekende kennis en informatie in huis probeert te halen. Men vertrouwt hierbij op de goede interne communicatie en de bereidwilligheid tot het overdragen van kennis.

### **Raadplegen van jurisprudentie, vakliteratuur en andere bronnen**

In deze paragraaf wordt beschreven van welke andere bronnen gebruik wordt gemaakt om vooral vakinhoudelijke informatie en kennis te vergaren. Men raadpleegt hiertoe jurisprudentie en wetteksten op cd-rom. Bij de RO-taak gebruikt men VUGA /ARW. Daarnaast worden diverse vakbladen gelezen.

Als het in een concreet geval aan specifiek juridische kennis ontbreekt, bijvoorbeeld bij een lastige casus, doet men een beroep op een van de medewerkers van de VNG of men raadpleegt hun bibliotheek. Als het probleem juridisch te complex wordt schakelt men een advocaat in. Daarnaast heeft men voor het stellen van gerichte vragen informele contacten op de rechtbank en de CRvB.

Hoewel de VNG lange tijd werd beschouwd als dé vraagbaak bij complexe zaken kan men sinds kort men bij de NVVB (Nederlandse Vereniging voor burgerzaken) terecht met lastige juridische kwesties. Men draagt hiervoor jaarlijks contributie af en het advies is dan gratis.

Tot voor kort richtten kleinere gemeenten zich met lastige kwesties steeds vaker tot grotere (buur)gemeenten. Dit kwam mede omdat men niet in staat was zelf alle vakliteratuur bij te houden. Deze oneigenlijke dienstverlening kostte de grote gemeenten teveel tijd en om dit probleem te verhelpen werd de NVVB in het leven geroepen.

## **1.5.5 Kennismanagement**

### **Sturing van processen**

Uit het beleidsplan komt naar voren dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen twee soorten informatie:

- Procesinformatie: informatie voor de uitvoering van processen;
- Managementinformatie: informatie voor de sturing van processen én van de organisatie als geheel.

Voor wat betreft het eerstgenoemde verwacht men met standaard IT-toepassingen uit de voeten te kunnen, bij het tweede soort is dat vaak niet mogelijk.

Om zo efficiënt mogelijk te werken moeten voor de verschillende procedures randvoorwaarden worden opgesteld. Men is de mening toegedaan dat als een proces beter gekanaliseerd is de beheersbaarheid toeneemt. Iedere medewerker houdt een zekere vrijheid binnen de aangegeven marges. Bij de ene taak is de marge beperkt, zoals bij de GBA en de afhandeling van bezwaarschriften, terwijl deze bij andere taakgebieden ruimer zijn, zoals bij de RO-taken en bij het verlenen van subsidies.

Ter bewaking van de werkprocessen wordt onderling informatie uitgewisseld. Medewerkers worden aangemoedigd zoveel mogelijk projectmatig te werken. Dit maakt de gemeente minder kwetsbaar voor wat betreft de organisatie en de uitvoering van diverse werkprocessen. De continuïteit is op die manier beter gewaarborgd.

### **Bepaling van het IT-beleid**

Enkele jaren geleden is een IT-beleids- en werkplan opgesteld - de Nota Automatisering 1995 - waarbij extern advies is ingewonnen. Gedurende de afgelopen jaren is ernaar gestreefd, zo blijkt uit dit plan, om de beheersorganisatie opnieuw te structureren en te formaliseren. De gemeente Tilburg wordt door één van de respondenten genoemd als het summum van IT-toepassing binnen gemeentelijke organisaties.

Men is zich ervan bewust geworden dat aspecten rond automatisering structurele aandacht verdienen. De laatste jaren wordt IT gezien als een integraal onderdeel van de diverse bedrijfsprocessen en van processen gericht op sturing. Voorheen werd het beschouwd als een hulpmiddel bij delen van processen, maar nu is men ervan overtuigd dat IT de efficiency en de effectiviteit vergroot. De formele verantwoordelijkheid inzake de investeringen en inzet van IT bestaat uit de lijn: Raad, B&W en Sector. Bestuur en management bepalen welke technologie waar en op welke wijze wordt ingezet. Beleids- en beheersmatige taken op dit gebied worden door de afdeling I&A uitgevoerd. Deze afdeling houdt de overige medewerkers op de hoogte van wat er zich zoal op IT-gebied afspeelt en zij beoordelen of er voor de aanschaf van een bepaalde applicatie voldoende draagvlak is binnen de organisatie. Zoals hiervoor al is beschreven houden diverse andere onderdelen binnen de organisatie zich ook bezig met de sturing van het IT-beleid: de commissie financiën, het KAT en de stafafdeling ondersteuning.

#### **1.5.6 Concluderend oordeel**

Op grond van het feit dat het gebruikte besturingssysteem verouderd is en dat de mogelijkheden van GemNet, Internet en e-mail nog niet ten volle worden benut, komen we tot de conclusie dat de status quo van de IT in deze gemeente van een gemiddeld niveau is. Er wordt echter hard aan gewerkt om deze situatie te verbeteren. Gezien de platte organisatie en de korte communicatielijnen wordt dit op korte termijn zeker haalbaar geacht. Als dit onderzoek enkele jaren later zou hebben plaatsgevonden dan zou de stand van zaken waarschijnlijk aanmerkelijk positiever zijn beoordeeld, zoals dit nu al het geval is met het IT-beleid. Zo worden in de nabije toekomst de Internet-mogelijkheden onderzocht en het besturingssysteem wordt in 1999 gemoderniseerd.

De plannen en het beleid getuigen van visie ten aanzien van IT en erkenning van het belang van het managen van kennis. Men realiseert zich dat deze twee aspecten niet meer los van elkaar kunnen worden gezien. Processen worden aangestuurd en de voortgang wordt bewaakt. Door het aanbrengen van overlegstructuren bevordert men de communicatie en ziet men erop toe dat de juiste kennis op het juiste tijdstip bij de juiste persoon aanwezig is. Dat men affiniteit heeft met IT en niet terugschrikt voor vernieuwing blijkt ondermeer uit het feit dat men bij sommige projecten gebruik maakt van geavanceerde technieken (bijvoorbeeld een virtual reality weergave bij nieuwbouwprojecten, zie hierover 2.1).

## 1.6 Case 4

### 1.6.1 Typering van de gemeente

Deze middelgrote gemeente telt ongeveer 75.000 inwoners en heeft 700 à 800 ambtenaren in dienst. Het welstandsniveau in deze gemeente is laag te noemen. De gemeente ontvangt een subsidie in het kader van het Grote Steden Beleid. De algemene financiële situatie van de gemeente is goed. Men geeft aan dat als gevolg hiervan de gemeentelijke heffingen ook laag zijn. De gemeente heeft onlangs een ingrijpende reorganisatie ondergaan die nog niet is uitgekristalliseerd.

De gemeentelijke organisatie is opgebouwd uit acht sectoren:

- Sector Bestuursdienst;
- Sector Brandweer;
- Sector Cultuur, Educatie en Sport;
- Sector Economische Zaken;
- Sector Facilitair Bedrijf;
- Sector Stedelijk Beheer;
- Sector Sociale Zaken, Werk en Welzijn;
- Sector Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

Er zijn veel specifieke afdelingen, elk met hun eigen cultuur.

Een aantal van de gemeentelijke taken is afgestoten of uitbesteed. Beveiliging, energievoorziening en schoonmaak zijn afgestoten. Andere taken komen in de toekomst in aanmerking voor privatisering, zoals groenvoorziening en straatwerken. De brandweer wordt binnenkort geregionaliseerd.

Het verloop van personeel verschilt per afdeling. Op sommige afdelingen blijft men òf heel lang zitten, òf men is vrij snel weer weg, omdat de functie gebruikt wordt als carrièrestap. Het aantrekken van nieuw personeel wordt op de ene afdeling niet als een probleem ervaren, terwijl men op een andere afdeling meer moeite heeft met het vasthouden van personeel en het vinden van vervangers. Als oorzaak hiervoor wordt wel de lage salariering genoemd.

### 1.6.2 IT binnen de organisatie

#### **Status quo**

Op het gebied van automatisering behoort de gemeente tot de 'afwachters'. Bij de automatiseringsafdeling zijn 7 personen werkzaam: 5 'sysops' en 2 beleidsmedewerkers. De mate van automatisering verschilt nog steeds sterk per afdeling.

Men is zich bewust van het millenniumprobleem, al is dit bewustwordingsproces pas laat op gang gekomen. Er is een millennium-stuurgroep opgericht, onder voorzitterschap van de burgemeester.

Respondenten erkennen dat de gemeente belang hecht aan automatisering, maar ervaren de mate van automatisering als onderontwikkeld. Iedere ambtenaar heeft een pc tot zijn beschikking en maakt gebruik van KA, maar de afzonderlijke afdelingen hanteren verschillende platforms terwijl sommige afdelingen niet aangesloten zijn op het netwerk. Bij het opstellen van documenten maakt men geen gebruik van bouwstenen, al zijn er op verschillende afdelingen wel eenvoudige macro's beschikbaar.

Medewerkers maken gebruik van DOS, WP51 en Windows 3.1. In de toekomst gaat men over op Windows 98 en MS-Word (Windows NT werd genoemd). E-mail verkeer is slechts intern mogelijk. Men maakt weinig gebruik van deze communicatiemogelijkheid, omdat men de voorkeur geeft aan telefonisch

contact. Als belangrijkste nadelen van e-mail worden genoemd: de onbekendheid ermee en het feit dat de 'cultuur er niet naar is'.

Databanken zijn op sommige afdelingen vanaf de werkplek elektronisch te raadplegen. Op andere afdelingen maakt men gebruik van de aansluiting in de bibliotheek, waar ook het Internet te raadplegen is. De verwachtingen van de mogelijkheden van dit medium zijn hooggespannen.

### **I&A-wensen en -plannen voor de toekomst**

De wensen op het gebied van IT verschillen per afdeling en hangen af van de mate waarin reeds geautomatiseerd is. 'Achterblijvers' wensen een aansluiting op het netwerk en toegang vanaf de werkplek tot de cd-rom's en het Internet. Andere, meer 'ontwikkelde' afdelingen, hebben meer specifieke software wensen. Opvallend is dat men soms een bepaalde applicatie wenst die op een andere afdeling al gebruikt wordt (bijvoorbeeld een postregistratiesysteem).

Andere wensen zijn: uitbreiding van het aantal titels op cd-rom, een rappèlsysteem met termijnbewakingsmodule en een GIS.

### **Gesignaleerde veranderingen binnen de organisatie door IT-toepassingen**

Binnen deze gemeente heeft men niet het idee dat door automatisering taken overgenomen zijn of kunnen worden, door lager personeel. Indien het aantal macro's uitgebreid wordt of wanneer bouwstenen worden ontwikkeld zien sommige afdelingen wel mogelijkheden hiertoe.

De afdeling Burgerzaken had moeite met de overgang naar het gebruik van de geautomatiseerde omgeving van de GBA, niet alleen door de automatisering zelf, maar voornamelijk door de verandering van werkprocessen die veel bedrijfsmatiger van aard werden. De procedures die gevolgd worden, zijn allemaal in protocollen vastgelegd (bijvoorbeeld de autorisatie van de toegang tot de GBA-gegevens).

#### **1.6.3 Bestaande informatiestromen; het uitwisselen van gegevens, informatie en kennis**

Een wisseling van het gemeentebestuur na verkiezingen heeft in het algemeen geen ingrijpende veranderingen op de werkzaamheden van de sectoren.

Er is veel algemene kennis aanwezig, maar die bevindt zich voornamelijk in de hoofden van de werknemers. Het probleem is om deze inzichtelijk te maken. Op de bezochte afdelingen vindt binnen de sectoren gestructureerd werkoverleg plaats. Bij kleinere afdelingen vindt naast het werkoverleg veel direct informeel overleg over de taken plaats, bijvoorbeeld omdat de gehele afdeling zich in één ruimte bevindt. Om informatie te verkrijgen van andere afdelingen ervaart men dat persoonlijk contact de meest effectieve manier.

Medewerkers kunnen elkaars bestanden niet raadplegen, omdat deze niet op een 'gedeelde' netwerkschijf worden weggeschreven.

Op één van de afdelingen heeft de afdelingssecretaresse toegang tot ieders bestanden en zij kan op die manier een redelijk overzicht krijgen van de lopende zaken. Aangezien deze afdeling redelijk 'nieuw' is, hangt veel kennis nog aan één persoon en heeft men niet direct behoefte om inzicht te krijgen in andermans taken.

De feitelijke ondersteuning door de automatiseringsafdeling wordt door de ambtenaren als slecht ervaren en de voorlichting laat volgens hen te wensen over; de automatiseringsafdeling 'zit op de kennis'. Men krijgt soms het gevoel tegengewerkt te worden.

Verschillende afdelingen verschaffen niet actief informatie aan burgers. Zo worden burgers in verband met de beperkte middelen niet actief op subsidiemogelijkheden gewezen. De belangrijkste informatiekanaal zijn het huis-aan-huisblad en de stadswinkel. Verder maakt de gemeente gebruik van een Internet-site.

Nieuwe gemeentelijke beleidsregels roepen reacties op van de burger. De burger is de laatste jaren mondiger geworden; mede door de uitbreiding van het aantal inspraakprocedures. Van belang is hoe daar in de beginfase mee wordt omgegaan. Het horen en informeren van burgers in een vroeg stadium is van

belang. Het voortraject is belangrijker geworden. De gemeente heeft in sommige gevallen de plicht om burgers op bepaalde dingen te attenderen. In andere gevallen is dat een extra service naar de burgers. Zo adviseert de gemeente bij bijvoorbeeld een verbouwing om de burens op de hoogte te stellen van de ingediende bouwplannen.

Met de reorganisatie is een centrale ruimte gecreëerd in het licht van de OL2000 gedachte, waar de burger voor alle zijn zaken met de gemeente terecht kan. De ervaringen met deze nieuwe indeling zijn positief.

De gemeente ontvangt periodiek circulaire van de overheid en informatie van de VNG. De VNG houdt de gemeente op de hoogte van verschillende ontwikkelingen. De informatievoorziening van de VNG wordt door verschillende respondenten als 'weinig relevant' beschouwd. Mede op basis van deze informatie wordt het gemeentelijke beleid vastgesteld. Het aanbod van informatie wordt als eenzijdig en overdadig ervaren, waarbij kan worden aangetekend dat de interne distributie van stukken adequaat plaatsvindt. Dit gebeurt niet digitaal.

Op sommige afdelingen vindt overleg plaats met andere gemeenten, soms is dit gestructureerd (een Stichting met een samenwerkingsovereenkomst met aantal gemeenten) soms niet (persoonlijk informeel contact).

#### 1.6.4 Het aanvullen van de ontbrekende informatie en kennis

##### **Bijscholing**

Er is veel ruimte voor het volgen van diverse opleidingen. Gedurende de reorganisatie is het budget voor opleidingen opnieuw vastgesteld op 2 promille van de totale loonsom. Waar voor de reorganisatie het opleidingspotje nog wel eens wilde vollopen, omdat het beschikbare bedrag nauwelijks benut werd, wordt nu actief gebruik van gemaakt, mede doordat de gemeente zelf bijscholing stimuleert. De aanwezige middelen worden niet voor andere doeleinden gebruikt, maar blijven gereserveerd voor opleidingen.

##### **Raadplegen van jurisprudentie, vakliteratuur en andere bronnen**

Voor vakinhoudelijk informatie is men voornamelijk aangewezen op de aanwezige vakliteratuur, die ruim voorhanden is. De gemeente heeft verschillende abonnementen op vakbladen en op de eerder genoemde cd-rom's. De volgende titels worden gebruikt: AWR, AWB (Kluwer) en Loci (VNG). De voorzieningen worden als goed ervaren, al zou de ontsluiting verbeterd kunnen worden. Sommigen hebben het idee dat er bijna teveel informatie voorhanden is, zeker gezien de ontwikkelingen op het gebied van het Internet. Beurzen worden niet actief bezocht. Een afdeling wijst op mailings van softwareleveranciers en beschouwt dat als 'een goede manier om de laatste ontwikkelingen bij te houden', maar zelden wordt er daadwerkelijk iets besteld.

#### 1.6.5 Kennismanagement

##### **Sturing van de processen**

Eén van de speerpunten van de reorganisatie was het tegengaan van verkokering. Daar is echter op dit moment nog wel sprake van, waarschijnlijk doordat de reorganisatie nog niet is uitgekristalliseerd. Men heeft nu de neiging om 'op de kennis te gaan zitten', maar zoals gezegd is dit waarschijnlijk een voorbijgaande fase in een proces. Aan de optimalisering van informatieverstrekking moet gewerkt worden. In sommige gevallen wordt gebruik gemaakt van externe specialistische kennis.

Sinds een afdeling heeft geconstateerd dat veel oude dossiers niet compleet zijn en dat het daardoor moeilijk is beslissingen te nemen, wordt heel zorgvuldig aan dossieropbouw en archivering gewerkt. Dit gebeurt niet digitaal.

Zoals onder 1. al werd aangegeven is een aantal taken geprivatiseerd of uitbesteed. Om te voorkomen dat informatie en kennis verloren gaat als taken door anderen worden uitgevoerd worden productiebeschrijvingen opgesteld. Eén sector maakt gebruik van contractmanagement voor het afstoten van taken, waarbij de af te stoten taken op basis van een contract worden overgedragen aan een uitvoerder. De gemeente kan, als opsteller van het contract, voorwaarden scheppen waaronder de taak wordt afgestoten. Bij een andere afdeling vindt uitbesteding plaats, wegens het gebrek aan eigen productiecapaciteit. De kennis blijft echter in huis, doordat het beleid en de begroting op de afdeling worden vastgesteld. Voor een andere afdeling geldt hetzelfde regime: in samenwerking met een aantal andere gemeenten is een stichting opgericht om WVG-zaken af te handelen, terwijl het beleid en de begroting van de stichting worden opgesteld door de deelnemende gemeenten. De stichting is een gemeentelijk orgaan, de afzonderlijke gemeenten hebben een samenwerkingsovereenkomst gesloten met de stichting. De zorgplicht ligt bij de gemeente, de uitvoering bij de stichting. Hoewel het een trend is om bepaalde zaken los te laten, is het ook persoonsafhankelijk en wordt de (mate en wenselijkheid van) privatisering per geval bekeken.

### **Bepaling van het IT-beleid**

Door de reorganisatie is de automatiseringsafdeling ingrijpend veranderd. Eén afdeling is nu verantwoordelijk voor de IT van de gehele gemeente. Voorheen werd per afdeling geautomatiseerd. De nieuwe opzet komt het doorvoeren van standaarden ten goede en de slagvaardigheid van de afdeling is erdoor vergroot. Ook bij de afdeling Informatietechnologie is de reorganisatie nog niet uitgekristalliseerd de bevindingen van dit onderzoek moeten in dit licht worden bekeken.

Een aantal respondenten is zich niet bewust van het bestaan van enig automatiseringsbeleid, terwijl een ander weet van het bestaan van een overleg van afdelingssecretarissen inzake IT-beleid. Dit IT-overleg leidt niet tot een heldere inventarisatie van automatiseringswensen. Als er echter eenmaal een idee of een wens is, dan wordt deze, paradoxaal genoeg, redelijk snel gerealiseerd. Een algemene angst voor automatisering heerst niet (meer) onder de ambtenaren.

Een aantal respondenten vindt dat de cultuur op de IT-afdeling afwijkt van die in de rest van de organisatie en dat het er ontbreekt aan een interdisciplinaire instelling. Op deze manier maakt de afdeling zichzelf onmisbaar, terwijl andere afdelingen juist kwetsbaar worden. De IT-afdeling werkt helaas uit principe niet mee aan onderzoeken, zodat wij dit niet hebben kunnen verifiëren. Automatiseringsbeleidsplannen zijn niet aanwezig, althans niet aan ons ter beschikking gesteld. Er lijkt geen sprake te zijn van een eenduidig IT-beleid. Er wordt gewerkt met compleet verschillende systemen, die nauwelijks compatibel zijn. Door middel van systeemafstemming zouden de verschillende afdelingen nader tot elkaar kunnen komen. Als voorbeeld werd gegeven dat twee afdelingen gezien de overlap van hun takenpakket goed zouden kunnen samenwerken, ware het niet dat er sprake is van een zekere animositeit.

### **1.6.6 Concluderend oordeel**

Tijdens het afnemen van de interviews waren de effecten van de ingrijpende reorganisatie nog niet goed meetbaar. Een onderzoek op een later tijdstip, als iedereen gewend is aan de nieuwe situatie, kan een heel ander beeld geven. De conclusies zijn derhalve een momentopname.

Voor wat betreft het aanbod van specifieke hard- en software, alsmede voor wat betreft de IT-ondersteuning, blijkt uit de interviews dat op dit gebied nog veel verbetering mogelijk is.

In zijn algemeenheid wordt kennis te weinig gedeeld; verschillende afdelingen zouden hun samenwerking en informatie-uitwisseling kunnen verbeteren. In mindere mate geldt dit binnen een afdeling voor ambtenaren onderling. Betere informatie- en kennisuitwisseling kan de betrokkenheid van medewerkers bij het totale gemeentebeleid vergroten.

Het beeld dat deze gemeente te zien geeft is zeer wisselend per sector. Sommige hebben hun taken vergaand gemoderniseerd, zoals de stadswinkel, terwijl in andere sectoren nog heel wat vernieuwingen

moeten worden doorgevoerd. De automatiseringsafdeling zou zich beter moeten profileren en zich dienstbaarder kunnen opstellen ter bevordering van de uniformiteit en ter bewaking van de kwaliteit.

## 1.7 Case 5

### 1.7.1 Typering van de gemeente:

Vervolgens wordt een grote gemeente van ruim 110.000 inwoners onder de loep genomen. Er is sprake van een redelijke platte organisatie. De gemeente is goed georganiseerd, medewerkers zijn tevreden over hun salariering en er heerst een prettige sfeer. Er is een duidelijke scheiding tussen beleidstaken en uitvoeringstaken. Soms leidt dit tot spanningen, voornamelijk doordat dit vragen oproept als 'wat hoort waar?'. Het afdelingshoofd vervult een beheerdersfunctie. Er is nauwelijks personeelsverloop, waardoor weinig nieuw/jong bloed binnenstroomt in de organisatie, hetgeen leidt tot vergrijzing. Opvolging wordt doorgaans vóór vertrek geregeld. De medewerkers zijn zeer flexibel en ondergaan veranderingen gedwee. De benadering binnen deze gemeente is zakelijk. Men denkt in producten en ziet als de voornaamste taak de dienstverlening aan burgers, bedrijven en instanties. Men beschouwt de kwaliteit hiervan in hoge mate afhankelijk van een adequate toepassing van IT. De te onderscheiden Hoofdafdelingen - Bestuur, Welzijn, Stadswerken en Brandweer - zijn autonoom in het besteden van hun budget. Zij dragen hiervoor een eigen verantwoordelijkheid, hoewel de gemeente toch vaak bijspringt als er budgetten worden overschreden.

Binnen de sector Zorg vindt geen afstoting van taken of privatisering plaats, binnen de afdeling Welzijn daarentegen wel. De muziekschool wordt binnenkort een stichting en op termijn zal de kunstuitleen volgen. De besluitvorming hieromtrent is nog niet afgerond, omdat men van mening is dat privatisering eisen stelt aan een gecontinueerde bedrijfsvoering tot dat moment. De levensvatbaarheid dient tot die tijd door de gemeente te worden gewaarborgd.

De centrale commissie bezwaar- & beroepschriften bestaat uit twee kamers met externe juristen. Deze behandelen alle zaken behalve belasting- en sociale wetgevingszaken, omdat die te specialistisch zijn. Binnen de afdeling 'bezwaar en beroep' is geen gebrek aan expertise en ook hier is weinig personeelsverloop. De commissie vervult een zeeffunctie, waardoor geschillen niet vaak bij de Rechtbank aanhangig worden gemaakt. Soms vergt een zaak een diepgaande studie, hetgeen veel tijd opeist. De trend is dat de afhandeling van beroepszaken steeds pragmatischer wordt. Er is vaker sprake van bemiddeling in een informele sfeer. Bij bezwaarschriften is een reparatiemogelijkheid ingebouwd, waardoor eenvoudige omissies, zoals het vergeten van een handtekening, niet meteen fataal zijn.

De gemeente beschikt over twee juridisch adviseurs die concernbreed inzetbaar zijn. Zij worden geacht generalist te zijn. Dit maakt hun functie soms zwaar, omdat er, door alle juridische veranderingen (bijvoorbeeld in het civiel recht en de AWB), veel van hen wordt gevergd. Het juridisch takenpakket wordt steeds specialistischer. De juridisch adviseurs bevinden zich tussen bestuur en het ambtelijk apparaat; zij werken dus zowel voor collegeleden als voor de ambtenaren op de diverse afdelingen. De meeste werkzaamheden liggen op het gebied van mandaat, delegatie, juridische controlling, contractbeheer en de 3<sup>e</sup> tranche van de AWB.

Met het verstrekken van subsidies houden zich ruim twintig ambtenaren bezig. Het takenpakket is opgedeeld en de medewerkers zijn gespecialiseerd op een bepaald gebied. Op de afdeling werken naast deze specialisten ook een aantal beleidsmedewerkers en financiële medewerkers.

Bij Ruimtelijke Ordening zijn 36 formatieplaatsen, waarbij veel posities variabele zijn. Gedurende de afgelopen tien jaar is een vacaturestop van kracht geweest, waardoor nu sprake is van beginnende vergrijzing; de gemiddelde leeftijd is 43 jaar. Men werkt hier sinds de reorganisatie met zelfsturende teams, waarin meerdere disciplines bijeen zijn gebracht. Iedere medewerker heeft een bepaald gebied onder zich.

De hoofdproductie van de afdeling RO bestaat uit het opstellen van bestemmingsplannen en van thematische plannen (bijvoorbeeld het zogenaamde 'fietsplan').

Op de afdeling Burgerzaken werken ongeveer 30 personen (25,8 fte). Het aantal personen dat zich uitsluitend met de GBA bezig houdt is veel kleiner. Tot 1992 was iedereen nog specialist, maar nu wordt elke medewerker geacht generalist te zijn en van hen wordt verwacht dat zij een breed scala van vragen kunnen afhandelen, van paspoortaanvraag tot wijziging persoonsgegevens. Een aantal medewerkers ervaart de verbreding van hun functie als een extra belasting, omdat zij een grotere affiniteit hebben met hun vroegere specialisatie. Een aantal zeer specialistische taken is gehandhaafd, met name op het gebied van Burgerlijke Stand, GBA, Naturalisaties, Documenten Regelgeving en IPR. Deze personen werken op HBO/MBO niveau (Hogere Opleiding Bestuursdienst, Bestuursambtenaar Burgerzaken) en hebben veel praktijkervaring en een goed salaris.

Het koppelen van de GBA aan verschillende systemen binnen en buiten de organisatie verloopt goed. Momenteel wordt gewerkt aan een koppeling in verband met de naleving van de leerplicht en aan gegevensoverdracht aan de Belastingdienst en de Sociale Dienst.

## 1.7.2 IT binnen de organisatie

### Status quo

Deze gemeente heeft een vooruitstrevend I&A-beleid, maar is (nog) geen uitgesproken voorloper op dit gebied. Iedere Hoofdafdeling heeft zijn eigen automatiseringsafdeling en daarnaast is er een speciale I&A-afdeling, die boven de afdelingen staat. Verschillende afdelingen beschikken over een eigen I&A-coördinator. De controller van de hoofdafdeling is tevens I&A controller.

De afdelingen staan met elkaar in verbinding via een intranet, er is per afdeling één Internetaansluiting. Zodra Windows 95 geïmplementeerd is, zal Internet vanaf elke pc te raadplegen zijn. Iedere werknemer beschikt over een interne e-mail aansluiting, die intensief gebruikt wordt. Vaak worden complete (concept)nota's per e-mail verstuurd. Als belangrijk voordeel van e-mailverkeer wordt de snelheid genoemd en de besparing van papier. Vroeger was de limiet van het aantal te ontvangen e-mailberichten vastgesteld op 25 per dag. Deze limiet is, nu gezien de populariteit van dit communicatiemiddel, verhoogd.

De overdracht van documenten verloopt soepel. Iedere werknemer heeft een eigen afgeschermd deel van een centrale netwerkschijf tot zijn beschikking. De stukken die 'naar de politiek gaan' zijn wel voor een ieder toegankelijk en eventueel te bewerken. Dit laatste is afhankelijk van vooraf bepaalde autorisaties.

De gemeente heeft een Internetsite - een Digitaal stadhuis - ontwikkeld, waarbij de burgers de mogelijkheid wordt geboden te reageren op bepaalde (beleids)punten. De gemeente werkt samen met De Digitale Stad (DDS) en er zijn informatiezuilen in de centrale hal van het gemeentehuis en in de bibliotheek. Men gebruikt diverse cd-rom's en raadpleegt (jurisprudentie) databanken (Kluwer en Samsom). Men maakt gebruik van de volgende MRE kennisexpertsystemen:

- Mr Verhaal;
- Mr terugvordering;
- Mr ABW;
- Mr Bijzondere bijstand.

De ervaring met deze systemen is goed, hoewel ze soms in het gebruik 'wat star zijn'.

Naast MRE systemen gebruikt men een pakket voor budgetbeheer 'IMIS' (Integraal Middelen Informatie Systeem), SOCIAL, Aliment, Lacros (een pakket voor de Sociale Recherche ter bewaking van de voortgang van onderzoeken). Verder wordt er sinds een jaar of 4 à 5 jaar gebruik gemaakt van SAGEM: een gemeentelijk subsidie administratie systeem. Met behulp van bouwstenen kunnen aanvragen, berekeningen, motiveringen en beschikkingen opgesteld worden. Door gebruik te maken van dit pakket wordt de totale subsidieverstrekking inzichtelijker, doordat alle informatie, gerangschikt per instelling, voorhanden is. Er wordt niet meer met afzonderlijke dossiers gewerkt en de informatie is voor iedere medewerker op elk gewenst tijdstip toegankelijk. Een zoekstelsel stelt de gebruiker in staat snel de subsidiegeschiedenis in te zien. Er wordt aan gewerkt om het systeem nog gebruiksvriendelijker te maken.

Op het gebied van de KA loopt momenteel een Werkplekautomatiseringsproject Windows (WAUW). Dit houdt in dat de thans aanwezige applicaties (veelal werkend onder DOS) op termijn vervangen zullen worden door versies draaiend onder Windows 95. Men werkt nu nog met WP, Lotus, Rapid-file en Dbase. Om het uitwisselen van gegevens tussen softwarepakketten te vereenvoudigen gaat men binnenkort over op Microsoft Office/Windows 95. Men verwacht hiertegen geen weerstand te ondervinden bij de gebruikers.

De feitelijke I&A-ondersteuning vindt plaats vanuit een centrale Helpdesk. Momenteel vindt de overgang plaats van WP naar Word. Eerst krijgt de medewerker persoonlijk instructie, daarna is de helpdesk aanwezig voor het oplossen van problemen. Er was nauwelijks weerstand tegen de nieuwe tekstverwerkingsprogrammatuur, hoewel sommigen de overgang van WP naar Word wél als lastig hebben ervaren. De helpdesk is overbelast en is daardoor niet altijd optimaal bereikbaar, hoewel ze wel hun best doen bij de ondersteuning.

De mate waarin IT wordt gebruikt bij de ondersteuning van de werkprocessen verschilt per afdeling. Zo is op de afdeling bezwaar- en beroepschriften de toegevoegde waarde van IT minimaal; er wordt gebruik gemaakt van KA en wat macro's.

De gemeente zou concernbreed omschreven kunnen worden als redelijk terughoudend op het gebied van *implementatie* van automatisering. Deze uitspraak wordt gestaafd door het feit dat men nu de overgang gaat maken van DOS naar Windows 95 en niet naar Windows NT of 98. De medewerkers van de afdeling RO zeggen niet te klagen te hebben over hun software. De IT-voorzieningen en mogelijkheden voor vernieuwing zijn daar goed te noemen. Met een geringe motivering is nieuwe software - een termijnbewakingssysteem - binnengehaald. Sommige andere afdelingen maken ook gebruik van dit pakket, maar niet de hele hoofdafdeling. Niet iedereen heeft er behoefte aan. Voorts beschikt de afdeling RO over een GIS-systeem, het pakket IGOS. Veelal is er sprake van ad hoc automatisering. Alle kadasterkaarten zijn gedigitaliseerd.

Het millenniumprobleem tenslotte heeft de volle aandacht. Er is speciaal hiervoor concernbreed een projectgroep ingesteld. Binnenkort wordt door middel van een simulatie een test gedaan. Er is schriftelijk contact met andere gemeenten over dit hete hangijzer.

### **I&A-wensen en -plannen voor de toekomst**

Er is (nog) geen digitale databank waarin de inhoud van alle dossiers is opgeslagen. Dit zou een hele verbetering zijn, omdat de gegevens door meerdere medewerkers tegelijk kunnen worden gevonden en de gewenste informatie veel sneller kan worden gevonden. Een andere reden om een digitale databank aan te leggen is dat hierdoor een zekere eenheid in de rechtspraak kan worden bereikt, waardoor de motiveringsgronden en de beslissing beter en consistent met elkaar overeenkomen. Ook bij de GBA afdeling dringt men aan op het digitaliseren van archieven. Talloze documenten moeten gekoppeld worden aan de GBA. Dat vergt een enorme tijdsinvestering, maar zal leiden tot een verhoging van de efficiency. Het management is vaak snel overtuigd van het belang van dit soort investeringen en men vindt hier doorgaans een gewillig oor.

Men zou een systeem willen waarmee niet alleen termijnen kunnen worden bewaakt, maar ook bijvoorbeeld het contractenbeheer wordt geregeld. Bij bezwaarschriften is er doorgaans sprake van termijnen van orde, maar de gemeente streeft er uiteraard wel naar zich aan deze termijnen te houden. Er is behoefte aan een systeem, waarin contracten die met derden gesloten zijn direct inzichtelijk zijn. De vindbaarheid van informatie is op dit moment wel in orde, maar de termijnbewaking is moeilijk, bijvoorbeeld in het geval van tijdelijke verhuur.

Bij het tekenen op de afdeling RO zou een simpeler GIS pakket uitkomst kunnen bieden. Daarnaast geldt op deze afdeling dat de juridische status van een digitaal opgeslagen bestemmingsplan discutabel is. Slechts een gewaarmerkt exemplaar geldt als enig juiste en dat kan alleen een papieren versie zijn. Het ultieme pakket zou een koppeling kunnen maken tussen de tekst en de tekeningen van het bestemmingsplan en de wet. Dit geheel zou ook op het Internet geplaatst kunnen worden. De provincie heeft best aardige systemen, maar die zijn minder geschikt voor gemeentelijke toepassing.

Een ander systeem dat bij de respondenten op het verlanglijstje staat heeft betrekking op het bestuurlijk proces en de besluitvorming in de Raad en Commissie. Besluiten zouden digitaal inzichtelijk gemaakt

moeten worden, net als de stukken van Commissie, inclusief een gelaagde, van autorisatie afhankelijke, toegankelijkheid.

Op het gebied van de KA zou er een systeem moeten komen waardoor alle documenten (beschikkingen) automatisch de huisstijl mee zouden krijgen. Nu gebeurt dit nog vaak handmatig, waarmee men altijd de kans loopt fouten te maken.

Ook bij gemeentelijke instellingen stelt men zich kritisch op ten aanzien van de eigen speciale software.

Het softwarepakket waarmee de kunstuitleen momenteel werkt is verouderd en voldoet niet meer. Er wordt naar een vervangend pakket gezocht dat beter past binnen de huidige KA.

Vervanging van het pakket SOCIAL en een koppeling ervan met het bevolkingsbestand is dringend gewenst. Ook hier gebeurt de overdracht van gegevens nog handmatig, waardoor er altijd kans is op foutieve invoer..

Ook de muziekschool wil overgaan op een nieuw softwarepakket, omdat het huidige pakket niet meer door de leverancier wordt ondersteund.

Het MRE-systeem op het terrein van de NABW draait nog onder DOS en dient te zijner tijd te worden vervangen door een applicatie die onder Windows draait.

De IT afdeling zou ook aandacht moeten besteden aan de juridische consequenties van nieuwe IT-toepassingen. Cd-rom's met jurisprudentie gaan drie maanden terug, terwijl er vaak behoefte is aan meer recentere uitspraken

In het Concern-informatieplan (CIP) worden de plannen opgesomd voor een verbetering van de communicatie met behulp van IT. Sommige zijn al gerealiseerd of in gang gezet, zoals de verbetering van de werkplekautomatisering, het Digitaal Stadhuis en het benutten van de mogelijkheden die het Internet biedt. Ook op het gebied van documentenbeheer zijn er dringende behoeften: vervanging van het postverwerkingssysteem en het vervangen van het bestaande documentatie systeem BMA door RIS+.

### **Gesignaleerde veranderingen binnen de organisatie door IT-toepassingen**

Een aantal respondenten is van mening dat er door het veelvuldige (intern) gebruik van e-mail toch geen verandering is opgetreden in de contacten met collega's. Het leuke en noodzakelijke sociale contact heeft niet geleden onder de invoering van het elektronische postsysteem. Anderen noemen juist als nadeel van e-mail dat deze manier van communiceren soms als onpersoonlijk ervaren wordt. Het e-mailen leidt niet tot het afschuiven van werk naar collega's. vindt men.

In het algemeen vindt men: 'Hoe meer IT, hoe beter.'. Door de KA hebben de meeste medewerkers een breder takenpakket gekregen. Meestal vindt men het prettiger en efficiënter als men zelf alle handelingen in een zaak verricht. Door vergaande automatisering zijn de taken van lager personeel niet toegenomen, eerder andersom. Medewerkers voeren nu zelf teksten in, waardoor hun werklust is toegenomen. Dit proces is in gang gezet met de verdwijning van de typekamer. In het algemeen geldt dat hoe beter en duidelijker de macro's zijn, des te beter men in staat is het werk te delegeren aan lager personeel. Of men dit daadwerkelijk doet is een heel ander verhaal.

Met het geautomatiseerde tekenpakket is het maken van een simpele schets niet meer zo eenvoudig. Men komt gemakkelijk in de verleiding zich te snel in details te verliezen.

In deze gemeente werd ook vóór de invoering van de GBA de kaartenbak al digitaal bijgehouden. Toen in 1994 de verplichte overgang naar de GBA gemaakt werd, verliep dit dan ook voorspoedig. De conversie werd extern verzorgd. In 2001 wordt een (verplichte) audit gehouden door Binnenlandse Zaken

Het invoeren van digitale gegevens in de GBA is abstracter, dan toen nog met het oude kaartsysteem werd gewerkt. Dit oude systeem is opgeslagen in de kelder en heel sporadisch wordt daarin nog wel eens iets opgezocht. Als er foutieve gegevens zijn ingevoerd moet een traject worden afgelegd met allerlei schriftelijke procedures. Toen deze regeling er niet was ontstond 'geshop' bij de superieuren, in die zin dat foutmakers zich dan meldden bij juist die personen waarvan bekend was dat zij niet zo moeilijk deden over de fout. Omdat in de nieuwe situatie de kwaliteit van de gegevens gewaarborgd moet worden, was er een cultuurverandering nodig. Het zoekraken van gegevens kan opgevangen worden doordat behalve op naam ook op andere gegevens, bijvoorbeeld de geboortedatum, kan worden gezocht. Het opnemen van gegevens van buitenlanders leidt soms tot problemen, en wel om de volgende redenen:

- er moet een tolk aanwezig zijn;
- de waarheidsvinding is moeilijker, omdat originele documenten vaak moeilijk te achterhalen zijn;

- men is afhankelijk van het buitenlandse juridische stelsel: als er geen nationaliteit bekend is of geen brondocumenten zijn kan dit tot problemen leiden.

### 1.7.3 Bestaande informatiestromen; het uitwisselen van gegevens, informatie en kennis

Het betreft hier een open organisatie met veel onderling overleg, zowel onder de medewerkers als richting politiek.

Bij juridisch bestuurlijke onderwerpen merkt men soms wel wat bij de wisseling van de wacht bij de politiek. Om de vier jaar wisselt het politieke klimaat, hetgeen gevolgen kan hebben voor de manier van werken. Hier wordt door de medewerkers flexibel mee omgegaan. De ambtenaren hebben een zekere macht: zij bepalen de aard en de vorm van de informatie die naar een wethouder gaat. Veel adviezen over besluiten richting politiek worden voorbereid in samenwerking met de GBA-afdeling. Voor wat betreft de commissie Bezwaar & Beroep kan opgemerkt worden dat in meer dan 90% van de gevallen het gegeven advies van de commissie wordt gevolgd door het bestuur.

Binnen de afdeling die zich bezighoudt met het verstrekken van subsidies wordt informatie en kennis onderling goed gedeeld. Bij het verstrekken van subsidies hebben ambtenaren veel beleidsvrijheid. Er is slechts een beperkt wettelijk kader waar rekening mee gehouden dient te worden. Deze raamwet is zeer gestructureerd en levert nauwelijks interpretatieproblemen op. Intern zijn 'aanvullende' beleidsregels vastgelegd in de Nota Welzijnsvisie 1994. Deze nota is breed van opzet en is tot stand gekomen door in aantal werkconferenties met medewerking van raadsleden. De nota concentreert zich op drie punten:

- vangnetvoorzieningen;
- levendigheid van de stad (om van het 'slaapstadimago' af te komen);
- basisvoorzieningen.

Bij de werkconferenties werden werkregels op een bepaald deelgebied opgesteld. Het nadeel van deze manier van werken is dat de regels redelijk abstract zijn en, omdat raadsleden ook bij de besprekingen aanwezig zijn, het resultaat vaak een politiek compromis is. De abstracte regels worden naderhand nader geconcretiseerd in deelnota's, bijvoorbeeld in een nota speciaal over sport of over allochtonen. Deze werkwijze wijkt af van het normale patroon, in die zin dat in de regel beleidsregels en nota's opgesteld worden door een ambtenaar en toegezonden aan de Raad.

Het Concerninformatieplan (zie verder onder 5.2) werd door het college van B&W bekrachtigd.

Na de reorganisatie is de functie van bureauchef van de afdelingen verdwenen. De medewerkers van de afdelingen zijn 'zelfstuurders' geworden; de algemene leiding is in handen van het afdelingshoofd. Om het afdelingshoofd te ontlasten zijn informeel op meerdere afdelingen coördinatoren aangesteld. De structurele communicatie verloopt via het maandelijks afdelingsoverleg en het periodieke sectoroverleg. Terwijl de informatieuitwisseling binnen de eigen afdeling goed verloopt, zou die met andere afdelingen hier en daar beter kunnen. Het overleg tussen afdelingen vindt meestal informeel op ad hoc basis plaats. Er is binnen de organisatie geen sprake van verkokering, maar er lijkt weinig behoefte te bestaan aan gestructureerd overleg. Als men (informatie van) elkaar nodig heeft, weet men elkaar te vinden.

Alle medewerkers die zich met beleidsvorming op het gebied van welzijn bezighouden zijn op één verdieping gehuisvest. Dit is een gunstige voorwaarde om te komen tot een optimale communicatie.

Men is van mening dat jonge mensen moeten worden aangetrokken met een andere werkmentaliteit. Zij kunnen enerzijds op de ervaringskennis van de oudere generatie terugvallen en anderzijds de oudere generatie door hun enthousiasme meenemen in hun modernere manier van werken.

Soms is vervanging bij afwezigheid door collega's binnen de afdeling moeilijk. Voor een korte periode is het vaak geen nog probleem, maar bij langdurige afwezigheid wél. Er zijn te weinig medewerkers om voor iedereen een schaduwfiguur aan te kunnen stellen. Bij afwezigheid neemt het afdelingshoofd de meest urgente zaken waar, maar dat waarnemen gaat niet 'de diepte in'. De coördinatoren hebben een gedeeltelijke overview. Grote klussen en urgente zaken blijven bij afwezigheid zeker niet liggen en worden adequaat afgehandeld. De termijnen worden goed bewaakt. Het feit dat de vervanging van personen niet overal goed geregeld is, maakt de organisatie kwetsbaar, maar zolang er bij spoedeisende zaken adequaat gereageerd kan worden ontstaan er geen ernstige problemen.

Men acht het een goede zaak om de juristen van de verschillende afdelingen structureel met elkaar in contact te brengen. Op die manier kunnen zij van elkaars ervaringen leren en kan men zich binnen bepaalde afdelingen verder specialiseren. Er is nu eenmaal per maand overleg tussen alle juristen door de hele organisatie heen. Een oplossing hiervoor kan zijn het oprichten van een club van juristen, die onderling kennis en ervaringen kunnen uitwisselen.

In het periodieke werkoverleg worden niet alleen de grote projecten besproken, maar ook bijvoorbeeld zaken die voor de medewerkers van belang zijn, zoals de ADV-regeling. Het eigenlijke werk wordt niet formeel in een overleg besproken, dit gebeurt informeel en doorgaans één op één. Het nadeel van dit systeem is dat iedereen zijn eigen toko runt en dat leidt ertoe dat sommige personen zich ingraven.

Er zijn veel nieuwe functies na de reorganisatie en men moet netwerken om aan de gewenste informatie te komen. De praatcultuur is over, persoonlijke contacten zijn belangrijk. Men is geneigd om positief te reageren op een verzoek om informatie, zodat die personen nog een keer met een vraag terugkomen.

Binnen de afdeling RO streeft men ernaar generalisten te kweken met ieder één eigen specialisme. Het achterliggende idee is om te zorgen voor vervanging. Er worden trainingen gevolgd om generalisatie te realiseren. De medewerkers moeten van veel meer zaken iets afweten. Zo zouden stedenbouwkundigen bijvoorbeeld niet voldoende geïnteresseerd zijn in juridische zaken. Men zou te weinig openstaan voor elkaars vakgebied. De hoofdgedachte is: met zo min mogelijk mensen zo veel mogelijk werk verzetten. Een verbreding van kennis is dan noodzakelijk.

Eenmaal per week is er GBA-werkoverleg, gesplitst naar onderwerp. Er zijn hier verschillende overlegvormen: tussen medewerkers die zich op een bepaald gebied gespecialiseerd hebben, tussen allrounders en afdelingsbreed (met name over zaken als arbeidsvoorwaarden).

De GBA-autorisatie is per persoon geregeld. Op de GBA-afdeling zelf is iedereen generalist en volledig geautoriseerd. Andere afdelingen hebben een functionele variabele autorisatie. Er zijn soms wel 'territoriumgevechten' tussen betreffende afdelingen over het verstrekken dan wel verkrijgen van GBA-informatie.

Medewerkers van de afdeling GBA zijn tevreden over de werksfeer. Er werken op deze afdeling relatief veel vrouwen, waarover wordt opgemerkt dat zij vaak emotioneler dan mannen met hun werk omgaan. Voorts werken er veel part-timers, maar wel met een minimum van 24 uur per week om de betrokkenheid te garanderen. Bij de overgang naar zelfsturende teams hebben de bureauchefs het veld geruimd. Veel zaken zijn bespreekbaar gemaakt. De taak van het afdelingshoofd Burgerzaken is dat af en toe moeilijk, want er is sprake van piekdruktes en een streng wettelijk kader op dit vakgebied. Er is behoefte aan een tussenlaag, bijvoorbeeld in de vorm van een clustercoördinator op de balie van de 'stadswinkel', die dan kan rapporteren aan het back office. Het verkrijgen van informatie van het back-office naar het front-office berust op netwerken. Mensen achter de balie kennen vaak iemand op een bepaalde afdeling die net iets meer kennis heeft over bepaalde zaken. Burgers hebben veel inspraak over het gehele beslissingstraject.

Verder is regelmatig team overleg waar de lopende zaken besproken worden. Naar aanleiding van een verzoek uit verschillende teams is een Strategisch Beraad ingesteld, waarin beleid en strategie besproken worden. De medewerkers onder het afdelingshoofd nemen deel aan dit beraad.

Het afdelingshoofd is een echte manager: hij heeft feeling met het werkgebied van de afdeling, weet wat er speelt en beschikt over gedetailleerde informatie over allerlei lopende projecten.

Het beleid is erop gericht medewerkers niet al teveel vast te pinnen op een taak of werkplek. Men wordt geacht hier flexibel in te zijn. Binnen deze gemeente vindt job rotation plaats, meestal op initiatief van de afdelingen zelf.

Subsidiering wordt gezien als een product (de output). Met grote instellingen die jaarlijks subsidie aanvragen zijn een aantal werkafspraken gemaakt, maar de bedrijfsvoering door de gesubsidieerde instelling is vrij. Er vindt veel overleg plaats, en het komt regelmatig voor dat de gemeente kritiek levert op het gevoerde beleid (bijvoorbeeld bij de hoogte van wachtgeldregelingen). Aan de hand van een

offerte/jaarrekening, die als subsidieaanvraag wordt beoordeeld of de te bieden voorzieningen op het gebied van welzijn subsidieerbaar zijn. De aanvraag wordt getoetst aan de hand van het welzijnsniveau en men hanteert hierbij zowel kwantitatieve als kwalitatieve criteria (bijvoorbeeld bij de bibliotheek). Wanneer een geldtekort ontstaat is dit voor eigen rekening en verantwoording. Wanneer dit echter structureel is, treedt de gemeente in overleg met de instelling. De gemeente houdt in principe zijn poot stijf, maar wanneer faillissement dreigt wordt vaak toch nog financieel bijgesprongen.

In deze gemeente is sprake van een Interactief Beleid waarbij de burger steeds meer invloed krijgt en steeds mondiger wordt, ook op het gebied van subsidies. Eenmaal per jaar wordt vanuit de gemeente een enquête gehouden, waarin de burgers om hun mening worden gevraagd. Gesubsidieerde instellingen, zoals de bibliotheek, voeren zelf ook enquêtes uit.

In huis-aan-huisbladen worden de burgers op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen, de beleidsvoornemens en plannen. Andere manieren om burgers te informeren of om juist informatie van de burgers te krijgen is via het e-mail adres op de internetsite. Er is een beleid om de burgers interactief te betrekken bij de gang van zaken binnen de gemeente. De informatievoorziening richting de burger over RO aangelegenheden vindt plaats vanuit de infobalie van de gemeente, die is opgezet vanuit de '1-loket-systeem'/OL2000-gedachte. De verschillende sectoren van de RO-afdeling werken samen in een Info Centre, waarin de medewerkers elkaars taken volledig kunnen waarnemen.

Niet alleen medewerkers van RO, maar ook van de afdelingen belasting- en burgerzaken zijn in het Info Centre vertegenwoordigd. Het Info Centre heeft een zeeffunctie. De mensen achter de balie infobalie een actieve rol: wanneer een cliënt een rijbewijs nodig heeft wordt, om te voorkomen dat men voor niets in de rij gaat staan, bij het Info Centre meteen gemeld dat hiervoor 2 pasfoto's en een indentificatiebewijs nodig zijn. Op deze manier wordt 70% van de mensen afgevangen.. De concrete aanleiding tot het inrichten van deze voorziening was zowel de reorganisatie als de verhuizing. Gezien het succes wordt het takenpakket in de toekomst nog verder uitgebreid, bijvoorbeeld met het verstrekken van informatie over GEB-zaken. Aan de balie zou de burger bijvoorbeeld ook een bestemmingsplan moeten kunnen inzien en er wordt gedacht aan een databank met antwoorden op veelgestelde vragen, zodat men eerst hierin kan kijken.

Van de vrij nieuwe Wet GBA zijn veel aspecten nog onduidelijk. Als de gemeente in een conflict vindt dat zij gelijk heeft, aarzelt zij niet een zaak voor te laten komen bij de rechtbank. Zo'n gerechtelijke procedure is heel leerzaam. Conflicten ontstaan bijvoorbeeld over de interpretatie van buitenlandse namen en over de peildatum van invoering in GBA in verband met huursubsidies. Er worden redelijk veel zaken aanhangig gemaakt, ongeveer 1 per maand. Dit is ook een gevolg van de invoering van de AWB. De argumentatie van beschikkingen van de gemeente is zeer uitgebreid, hetgeen leidt tot meer zaken. Bovendien is de wet dwingend opgesteld hetgeen ook tot een toename leidt. Tot nu toe werden alle rechtzaken in het voordeel van de gemeente beslecht.

Burgers kunnen hun eigen GBA-gegevens altijd inzien en bovendien te weten komen wie er in het afgelopen jaar hun gegevens heeft ingezien. De inzageregeling voor derden is veel strenger geregeld. Ook deze gemeente heeft hiervoor, in aanvulling op de Wet GBA, een eigen Privacy Verordening opgesteld. Als een deurwaarder bijvoorbeeld gegevens van een burger wil, dan krijgt hij alleen de NAW gegevens. Wil hij meer informatie dan wordt dit verzoek apart beoordeeld en doorgegeven aan de burger in kwestie. Ook de informatieverstrekking over groepen gebeurt alleen als voldaan wordt aan strenge voorwaarden. Als men in verband met plannen voor een speeltuin informeert naar het aantal kinderen in een bepaalde leeftijdscategorie in een bepaalde buurt dan wordt zo'n verzoek niet gehonoreerd. Personen met een kennelijk belang krijgen na een toets in principe de gewenste gegevens. Wanneer een burger een geheimhoudingswens heeft doorgegeven aan de gemeente, dan worden zijn gegevens nooit aan derden doorgegeven. Alle verzoeken om informatie moeten schriftelijk worden ingediend.

Men is van mening dat er teveel informatie komt van de zijde van de overheid. Dit wordt als belastend gezien voor de organisatie, omdat alle inkomende stukken toch gelezen moet worden. Vaak is er sprake van herhaling van informatie, bijvoorbeeld over de Euro en het millenniumprobleem.

Er vindt in deze gemeente zeker overleg plaats met andere gemeenten. Zij staan onderling via Gemnet met elkaar in verband. Deze gemeente is lid van de kring van 100.000+ gemeenten, die periodiek bij elkaar komt. GBA-medewerkers werken soms bij een andere nabijgelegen gemeente van een vergelijkbare omvang. Naar aanleiding van hun bevindingen schrijven zij een 'stageverslag'.

In grotere gemeenten is veel kennis aanwezig. Men zou samen kunnen werken met kleinere om een deel van hun taken over te nemen.

#### 1.7.4 Het aanvullen van de ontbrekende informatie en kennis

##### **Bijscholing**

De mogelijkheid tot het volgen van opleidingen is aanwezig. Hiervoor is een ruim budget beschikbaar en het klimaat is gunstig. Het sociale aspect van het bezoeken van cursussen wordt ook belangrijk gevonden, mede gezien de mogelijkheid om te komen tot het uitwisselen van informatie. Men blijft op de hoogte van de laatste ontwikkelingen.

De bestuursacademies van de VNG organiseren cursussen op allerlei gebieden; dit variëren van vuilnisman tot gemeentesecretaris. De begeleiding bij de overgang naar nieuwe tekstverwerkingssystemen wordt door sommigen als matig beoordeeld. 'Na één cursus moest je het zelf verder uitzoeken, zonder herhaling van de cursus.'

##### **Raadplegen van jurisprudentie, vakliteratuur en andere bronnen**

Bij het afwikkelen van bepaalde lastige zaken worden ook wel eens universiteiten ingeschakeld, waarbij blijkt dat contacten interessant zijn. Door het lezen van vakbladen blijft men op de hoogte van de laatste snufjes op IT-gebied. Men is doorgaans goed geïnformeerd. In sommige gevallen wordt externe expertise aangetrokken, bijvoorbeeld door het raadplegen van Communicatiedeskundigen, Stedenbouwkundigen en soms Economen en Bedrijfskundigen. Ook bij het opstellen van het I&A-beleidsplan was dit het geval.

De afdeling RO is lid van de IGOS systeem gebruikersgroep. Het bureau Oranjewoud, dat een beheerssysteem op het gebied van RO heeft ontwikkeld, levert informatie ten aanzien van de software.

De VNG wordt als vraagbaak 'wel handig' ervaren, bijvoorbeeld voor modelverordeningen, en vanwege de uitgebreide bibliotheek. Er wordt veel gebruik gemaakt van deze bibliotheek waarin veel elektronische en niet elektronische naslagwerken zijn opgeslagen.

De goede bereikbaarheid is ook een pluspunt, maar 'Je moet wel de kanalen weten, de juiste mensen kennen en bekend zijn met de structuur van de VNG.'.

Binnen de afdeling 'bezwaar en beroep' is men echter minder tevreden over de dienstverlening van de VNG. Er verschijnen te veel ledenbrieven, met allerhande informatie. Veel informatie is niet nauwkeurig. Na telefonisch contact is er een slechte follow-up, men constateert een gebrek expertise en er is weinig diepgang. Over de contacten met het landelijk overleg Juridische Controlling is men positiever. Ook de VNG participeert in dit overleg. Het zijn voornamelijk juristen die lid zijn, doorgaans zijn dit de hoofden van de afdelingen 'juridische zaken'.

Het idee dat bij deze gemeente leeft het in het algemeen 'zo gek nog niet te doen' is mede gebaseerd op bezoeken aan dit overleg en aan congressen en beurzen. De contacten met andere gemeenten worden als waardevol ervaren. Contacten met BiZa zijn sporadisch: in een hoogst enkel geval, bijvoorbeeld over een specifieke wet, wordt wel eens contact opgenomen.

Kennis op het gebied van GBA-aangelegenheden wordt op peil gehouden door het raadplegen van vakbladen, nieuwsbrieven en jurisprudentie. Ook hier is het een nadeel is dat er teveel informatie voorhanden is. Voorts wordt op 'de wandelgangen' van beurzen en congressen en door bilateraal overleg in GBA-kennis voorzien.

### 1.7.5 Kennismanagement

#### **Sturing van de processen**

Er is in deze gemeente sinds de reorganisatie een redelijk platte organisatie, waarbij de verantwoordelijkheden zo laag mogelijk worden gelegd. Het nadeel van deze organisatievorm is dat er nauwelijks sturing plaatsvindt. De 'Span of Control' is te groot voor de leidinggevenden en vooral jonge, nieuwe medewerkers hebben het gevoel te 'zwemmen'. Het afdelingshoofd heeft soms teveel mensen onder zich, waardoor hij niet meer op de hoogte is van ieders werkzaamheden.

Er wordt sinds de reorganisatie gewerkt met zelfsturende teams met grote eigen verantwoordelijkheid bij de afzonderlijke ambtenaren. Hierbij hanteert men een twee lagen model: aansturing zowel door het afdelingshoofd als door productiebeheerders, die wijzigingsbevoegdheden hebben. Het beheer van processen ligt in principe in handen van de directeur van een Hoofdafdeling. Deze beheerderstaak wordt naar eigen inzicht toebedeeld aan teams of individuele medewerkers.

Om de integriteit en de consistentie van gegevens te bewaken is in deze gemeente sprake van een overkoepelend beheer. De WPR en de registratiekamer proberen het een en ander voor wat betreft de privacybescherming van de burgers op centraal niveau te structureren en ook op lokaal niveau probeert men op controle te houden op het verstrekken van informatie: aan wie en in welke mate?

De geïnterviewden vinden dat zij op dit moment te weinig inspraak hebben bij verschillende juridische projecten. Men wijt dit aan het nieuwe managementconcept, waarbij iedereen een eigen verantwoordelijkheid draagt. Dit zie je ook bij het opstellen van documenten, waarbij de auteur van een stuk verantwoordelijk is voor het eindresultaat. Niet iedereen wint echter vooraf voldoende juridisch advies in. Vóór de reorganisatie was er sprake van de parafencultuur, maar dat was ook geen goede situatie. Een tussenvorm heeft de voorkeur. Maar toch pleit men vooralsnog niet voor een verandering van koers, omdat men zich realiseert dat het nieuwe managementconcept nog verder moet uitkristalliseren.

De informatie waarover de gemeente beschikt wordt gezien als een product. Men denkt in termen als 'gegevensverzamelingen' en 'werkprocessen' en brengt deze met elkaar in verband. Het management wil naar een meer outputgerichte beoordeling toe van de werkzaamheden, waarbij zowel getoetst wordt op basis van kwaliteit als kwantiteit. Gemeenten zouden met hun (interne en externe) kennis naar buiten kunnen treden en de concurrentie kunnen aangaan met advocatenkantoren.

Wanneer een taak geheel of gedeeltelijk wordt afgestoten wordt er eerst voor gezorgd dat de kennis behouden blijft. Er worden visies ontwikkeld en een algemeen beleid uitgestippeld, dan pas wordt de taak uitbesteed, Dit gebeurt doorgaans in de vorm van een PPS (Publiek Private Samenwerking).

Er worden legal audits gehouden door een extern bureau, waarbij speciaal gelet wordt op de kwaliteit van kennis en vaardigheden. Hierbij wegen ook aspecten als structuur en cultuur mee. Er wordt een vrijblijvend advies uitgebracht. Bij benchmarking<sup>16</sup> bleek de kwaliteit van het GBA, in vergelijking met andere gemeenten, boven de middelmaat te liggen.

Wanneer de gemeente een rechtszaak voert, dan blijkt de vakinhoudelijke kennis zeer goed te zijn. Een onderzoek van het GBA-projectbureau onderschrijft dit. Gezien dit hoge kennisniveau heeft de verbetering ervan geen hoge prioriteit.

Door middel van juridische controlling wordt integraal aandacht besteed aan de kwaliteit van juridische taken en producten. Hieronder valt het juridisch risicomanagement. Men bezint zich aldus op de kerntaken van de gemeente. Moet men bepaalde taken uitbesteden, zoals het verstrekken van uitkeringen? Of moeten grotere gemeenten wellicht taken van kleinere over gaan nemen, zoals het afhandelen van bezwaarschriften?

---

<sup>16</sup> Dit is een kwaliteitscontrole aan de hand van vooraf bepaalde eisen. Eerst worden strikte standaarden vastgesteld voor producten waartegen vervolgens de geleverde prestatie wordt afgezet.

## Bepaling van het IT-beleid

Automatisering en informatiebeleid vallen in deze gemeente onder de Hoofdafdeling Bestuur, om precies te zijn onder het Stafbureau Planning, Control en Informatiebeleid.

Het beleid op IT gebied van deze gemeente is vooruitstrevend te noemen. Eind 1997 is het Concerninformatieplan (CIP) gepresenteerd, waarvan wij dankbaar gebruik maakten. Dit plan getuigt van een heldere visie op IT-gebied en richt zich voornamelijk op bedrijfsprocessen en de daarvoor aanwezige informatiesystemen op concernniveau.

Het plan gaat nader in op afspraken over:

- generieke applicaties,
- het vergaren, bewerken, opslaan en distribueren van gemeenschappelijke gegevens;
- computer- en netwerkfaciliteiten;

en op

- het beschrijven van de beheersorganisatie;
- het opstellen van een implementatieplan c.q. projectenplan.

Het informatiebeleidsplan is richtinggevend voor de komende jaren en dient als onderbouwing voor de komende concerninvesteringen op het terrein van de automatisering. Naast het CIP zal er per hoofdafdeling een plan worden opgesteld dat zich richt op de voor die afdeling specifieke processen (het HIP). In het CIP worden de contouren geschetst op welke wijze de voornoemde hoofdafdelingsinformatieplannen opgezet dienen te worden.<sup>17</sup> Het basisprogramma dat vanuit de politiek voor de komende vier jaar werd opgesteld bevat slechts één korte sub-paragraaf over 'Informatiebeleid en Automatisering'. Niet meer dan vijf regels worden aan dit onderwerp gewijd. Men volstaat met een verwijzing naar het CIP, waarin een en ander vrij gedetailleerd is vastgelegd. Het programma geeft daarbij aan dat op de ingeslagen weg dient te worden voortgegaan, waarbij steeds een toetsing moet plaatsvinden aan de nieuwste ontwikkelingen op IT-gebied.

Uit de interviews blijkt dat het ontsluiten van kennis en informatie beter zou kunnen en dat IT hierbij een rol zou kunnen spelen. Niet iedereen is echter IT-minded. Deze ontsluiting kan worden belemmerd doordat enkele medewerkers, voornamelijk senioren, de neiging hebben op hun kennis 'te gaan zitten', om op die manier een zeker aanzien te verwerven. Zij werpen zich graag op als vraagbaak. De hulpzoekenden wordt 'een kunstje' geleerd zonder dat zij zelf helemaal begrijpen hoe iets werkt en het systeem kunnen doorgronden.

Bij de implementatie van IT is het vastleggen van taakprotocollen een eerste vereiste. Dit is op zichzelf al een lastig proces, maar het toegankelijk maken ervan voor alle werknemers is vaak nog moeilijker. Iedere werknemer moet kunnen volgen welke stappen bij de afhandeling van een bepaald soort zaak genomen worden en welke acties moeten worden ondernomen. De initiatieven op dit vlak moeten leiden tot een soort algemeen kennissysteem, dat door iedereen kan worden geraadpleegd.

Er blijkt een groot verschil te bestaan in de mate waarin de medewerkers affiniteit hebben met IT.

Vanuit de I&A-afdeling is de bemoeienis met automatisering beperkt tot concernsystemen, zoals een postvolg-systeem, de GBA, een financieel pakket, een persoonlijk informatiesysteem. Voor wat betreft de hardware hanteert de gemeente een systeem van afschrijving van pc's binnen 4 jaar. Vroeger was de eerste prioriteit: 'hoe geef ik iedereen een PC?'. Nu spelen er andere kwesties, die meer op het gebied van de software en de elektronische bereikbaarheid liggen. De aanvraag van nieuwe software voor een afdeling verloopt redelijk eenvoudig, omdat deze zelf de verantwoordelijkheid dragen voor het beleid en zelf de kosten ervan dragen.

Alle informatiesystemen die momenteel in gebruik zijn, zijn inmiddels geëvalueerd en er werden, waar nodig, aanbevelingen gedaan ter verbetering van de situatie. Men wilde inzicht krijgen in de mate waarin binnen de organisatie gemeenschappelijk gebruik wordt gemaakt van gegevensverzamelingen. Hiervoor moest de gegevensstroom tussen processen eerst inzichtelijk worden gemaakt.

Men richt zich zowel op instandhouding als vernieuwing van IT-faciliteiten.

---

17 Wij hadden voor ons onderzoek de beschikking over het informatieplan van de hoofdafdeling welzijn uit 1998.

I&A-beleidsplannen worden vanuit het ambtenarenapparaat aan het college van B&W voorgelegd ter bekrachtiging. Nieuwe goed gemotiveerde IT wensen worden vaak door het bestuur probleemloos gefiatteerd, ondanks het feit dat de financiële positie van de gemeente onder druk staat. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de desbetreffende wethouder zowel IT als financiën onder zich heeft. In de gemeenteraad zijn vier fractiespecialisten op IT-gebied aanwezig. De daadwerkelijke uitvoering van grotere IT-plannen wordt vaak wel enige tijd uitgesteld ('moeten we dat nu wel doen'), waarbij de kosten uitvoerig worden afgewogen tegen de baten. De ambtenaren zijn hierbij doorgaans slagvaardiger dan het bestuur en tonen meer initiatief.

#### 1.7.6 Concluderend oordeel

Deze gemeente voert een vernieuwend beleid, waarbij de burger, als klant, steeds een centrale positie inneemt. Binnen de organisatie heeft ieder team veel beleidsvrijheid en een eigen verantwoordelijkheid.

Voor wat betreft de stand van zaken met betrekking tot IT valt deze gemeente als volgt te categoriseren. Uit de interviews blijkt dat het over het algemeen redelijk tot goed gesteld is met de invoering van IT-applicaties. Uit de stukken die ons ter beschikking stonden blijkt dat men op IT- gebied zeer serieus bezig is, zowel voor wat betreft de implementatie van IT, als voor wat betreft het ontwikkelen van beleid. Men onderkent het belang van het inzichtelijk maken van werkprocessen voordat men kan overgaan tot het daadwerkelijk implementeren van IT. Men is voldoende kritisch ten aanzien van de functionaliteit van bestaande informatiesystemen en stelt zich voortdurend de vraag op het wellicht beter kan.

De afdeling I&A ziet hier voor zichzelf een belangrijke taak weggelegd. De organisatiestructuur is onlangs geheel vernieuwd en dit proces is nog niet volledig uitgekristalliseerd.

## 1.8 Case 6

### 1.8.1 Typering van de gemeente

De tweede grote gemeente heeft ongeveer 190.000 inwoners. Rond 1986 telde de gemeente een ambtenarenapparaat van 3.000 personen. Gaandeweg werd een aantal diensten afgestoten of geprivatiseerd, zoals het woningbedrijf en de vuilophaaldienst. Op dit moment zijn 1.600 ambtenaren in dienst van de gemeente, de verwachting is dat dit aantal verder zal teruglopen. Over 20 jaar denkt men te kunnen volstaan met slechts 400 ambtenaren.

Na een slechte financiële periode is de gemeente nu financieel gezond. Het gehanteerde model, met behulp waarvan de gemeente uit de rode cijfers is gekomen, kent een bedrijfsmatige aanpak. Men realiseert zich echter dat het gehanteerde model te sterk intern gericht was en dat men teveel is doorgeslagen naar één kant. Als reactie hierop is sinds enige tijd een tegenbeweging op gang gekomen, waarbij de aandacht verschoven is naar de afnemers van gemeentelijke producten: de burgers. Men wordt zich steeds meer bewust van de eisen en wensen van de burgers. Zij worden in de nieuwe benadering in drie hoedanigheden gezien:

- Als individu;
- Als wijkbewoner;
- Op stedelijk niveau.

Ook andere 'klanten', zoals belangengroepen en bedrijven, worden beter gehoord. Een beperking van het nieuwe model is dat bij de gemeente, in tegenstelling tot andere ondernemingen, sprake is van een monopoliepositie ten opzichte van burgers en instellingen. Deze laatste zijn bovendien geen ondernemers en vertonen daardoor vaak ondoelmatig gedrag.

De afzonderlijke afdelingen kennen een relatief autonome manier van werken. Wanneer een goed onderbouwd plan wordt gepresenteerd en goedgekeurd, dan wordt een bepaald budget toegekend, waarmee de afdeling dit plan moet zien te verwezenlijken. Zodra afdelingen zichzelf kunnen bedruipen krijgen ze autonomie en worden voortaan beschouwd als zelfstandige bedrijfjes binnen de gemeente. Deze werkwijze hanteert de gemeente ook in relatie tot subsidie ontvangende instellingen.

Men beschikt over enkele belangrijke overleg-diensten:

- De DCI (Dienst Coördinatoren Informatisering). Hierin vindt overleg plaats tussen de desbetreffende coördinatoren van de verschillende diensten. Men vergadert wekelijks. De stand en manier van automatisering (I-architectuur) wordt actief uitgedragen. Er vindt 4 maal per jaar een seminar plaats over de stand van zaken en op zo'n bijeenkomst vindt ook overleg plaats. De DCI selecteert nieuwe projecten op grote lijnen. De lopende projecten worden besproken in het project overleg (PO), waar zuiver inhoudelijk over de projecten wordt gesproken. DCI leden zijn ook lid van PO, samen met projectmangers, die geen lid zijn van het DCI.
- De DCO (Dienst Controllers Overleg): hier worden projecten goedgekeurd. Uit de toegewezen gelden worden ook de personeelskosten voldaan. Men is wel verantwoording verschuldigd, maar in principe kan er veel.

De gemeente is actief in het leggen van contacten en samenwerking met bedrijven en ministeries. Doorgaans wordt contact gezocht met bedrijven die een gedeelte van een project kunnen financieren. Daarnaast wordt veelvuldig gebruik gemaakt van subsidiemogelijkheden, zowel nationale als Europese.

## 1.8.2 IT binnen de organisatie

### **Status quo**

Deze gemeente is vergevorderd met I&A-toepassingen. Een uit het bedrijfsleven afkomstige ingenieur bewaakt als Telematica-adviseur de constante voortgang op I&A gebied. Bij de laatste reorganisatie zijn de automatiseringspoten per afdeling verdwenen. Per afdeling is nu een informatie-manager aangesteld.

De gemeente beschikt over een zeer uitgebreide Internet-site.

Men volgt de nieuwste snufjes op IT-gebied, bijvoorbeeld bij de aanschaf van een nieuwe Internet-server. E-mail wordt heel veel gebruikt. Het aanwezige intranet wordt nog niet veel gebruikt en is in ontwikkeling. Vroeger was alle informatie voor een ieder inzichtelijk door middel van een AS400 systeem. Een intranet toepassing is dus eigenlijk niets nieuws.

MRE kennisystemen zijn wel bekend, maar worden niet gebruikt.

Deze gemeente beschikt over een relatiebeheersysteem en over een document informatie systeem voor het beschikbaar houden van documenten. Alle documenten die binnenkomen en worden opgesteld wordt in het systeem ingevoerd. Om de toegankelijkheid in de toekomst te waarborgen worden oude 'formats' van bestanden automatisch overgezet in de gangbare versie.

Elke ambtenaar heeft een identieke digitale werkplek, waarop alle gangbare Office-applicaties beschikbaar zijn. De respondenten zijn zeer tevreden over de IT-voorzieningen op de werkplek. Bij de KA wordt gewerkt met voorgestructureerde memo's met allerlei keuzemogelijkheden.

De raadsleden hebben een laptop die na iedere werkdag mee naar huis wordt genomen. Dit maakt vaste pc's op hun bureaus overbodig.

Er is een eigen elektronische Juridische Databank ontwikkeld met een uitgebreide zoekfuncties (Datawarehouse), waar enkele medewerkers inmiddels al zeer bedreven mee omgaan. Men zoekt op trefwoord, dit kan zijn naam, datum of nummer, en is in staat vrij snel het gewenste dossier te vinden. Elke werknemer heeft toegang tot alle informatie die in de databank aan elkaar gekoppeld is. De toegang tot het GBA, waarvan de mate uiteraard verschilt per persoon, is strikt geregeld en afhankelijk van de functie. Men krijgt alleen inzage in dat gedeelte van de GBA dat relevant is voor de taak. Men werkt met inlognamen en het is afhankelijk van taak, tot hoe ver men het systeem in mag. Aanvraag tot toegang wordt op de GBA-afdeling beoordeeld.

Voor de welzijnstaak is een periode gewerkt met het Subsidie Informatie Systeem (SIST). Dit systeem was echter nog niet volgroeid en men omschrijft de huidige versie vooralsnog als te log en gebruiksonvriendelijk. Er is een slechte koppeling met andere systemen, waardoor veel dubbel werk moet worden verricht. Het systeem was te pretentius van opzet, te omslachtig en het had nauwelijks meerwaarde. In plaats van met het systeem werkte men liever op de achterkant van een sigarendoos.

De juridische afdeling van de gemeente is een van de laatste die nog ingrijpend moet worden geautomatiseerd. Iedereen binnen de organisatie kan een beroep doen op de juristen die op deze afdeling werkzaam zijn.

De gehele tekenkamer werd in één keer geautomatiseerd. Een enorme investering met grote risico's, die 'gelukkig goed verlopen is'. Het bleek een gouden zet, omdat het werk effectiever en efficiënter kon worden uitgevoerd. Door dit soort succesvolle projecten is men in het algemeen zeer te spreken over automatisering.

### **I&A-wensen en -plannen voor de toekomst**

Er bestaan plannen om in samenwerking met het bedrijfsleven de gemeente virtueel op het internet te presenteren, waardoor je als het ware on-line door de stad kunt wandelen.

Welzijns wensen op IT gebied zijn een beter doordacht Subsidie-informatiesysteem, gekoppeld aan het financiële systeem. Het bovengenoemde Datawarehouse, waarin onder meer allerlei dossiers zijn opgeslagen, wil men verder ontwikkelen.

Tijdens een van de gesprekken werd geopperd een inventarisatie van sterke en zwakke punten te maken van werknemers, zoals opleidingsniveau, specialiteit etc. Deze gegevens zouden in een databank moeten worden vastgelegd. Op deze manier kan in kaart worden gebracht wat de gemeente aan expertise in huis heeft.

### **Gesignaleerde veranderingen binnen de organisatie door IT-toepassingen**

Door invoering van de GBA veranderde de taak van invoeren naar beheren en ordenen. Het werkproces is streng gereguleerd. Vroeger hanteerde men een dubbele 'boekhouding' op twee kaart systemen. De GBA stelt strenge eisen aan de betrouwbaarheid van de ingevoerde gegevens, omdat de steeds groeiende groep van afnemer hierop moet kunnen blindvaren. Alle ingevoerde persoonsgegevens dienen eerst geverifieerd te worden. Een buitenlands trouwboekje mag bijvoorbeeld niet langer zonder meer als bewijsstuk worden geaccepteerd.

Aan de ene kant leidt de GBA tot minder werk - de dubbele boekhouding is niet langer nodig - aan de andere kant kent het nieuwe systeem beperkingen door de gestelde regels. Improviseren is lastig. In het systeem ontbreekt soms de menselijke flexibiliteit. De GBA-systemen van alle gemeenten zijn aan elkaar gekoppeld en als informatie ontbreekt plaatst men een zoekvraag op het net. De overige gemeenten nemen binnen 24 uur kennis van dit verzoek om informatie.

De consequenties van het invoeren van de GBA zijn groot. Het werk is verantwoordelijker en zwaarder geworden. Het oude 'hand- en speurwerk' is verdwenen, waardoor de aardigheid er een beetje af is. Fouten komen sneller aan het licht, niet alleen intern, maar ook bij andere afnemers buiten de gemeente. Bovendien kunnen fouten ernstige gevolgen hebben. Het gemeentebestuur is uiteindelijk verantwoordelijk voor de gemaakte fouten. In de tijd van de kaartenbak waren deze problemen veel minder aan de orde. Het afdelingshoofd heeft de leiding over een aantal sectoren en draagt binnen de organisatie de eindverantwoordelijke voor de GBA project.

Een aantal mensen bleek deze veranderingen niet aan te kunnen. Aangezien dit ook de hoofden waren van de afdelingen zie je dat hier hoger ingekaderd personeel afvloeit als gevolg van een IT-toepassing en niet het lagere. Bij lager personeel is traditioneel een groter verloop, waardoor bij het aannemen van nieuw personeel direct op automatiseringskennis en andere eisen die voor de GBA nodig zijn kan worden geselecteerd.

Bij Welzijn is het eenvoudige werk door IT-ondersteuning meer de administratieve ondersteuning verschoven.

### **1.8.3 Bestaande informatiestromen; het uitwisselen van gegevens, informatie en kennis**

Men heeft binnen de afzonderlijke afdelingen grote beleidsvrijheid, alhoewel de politiek een dominante rol speelt. Wanneer bijvoorbeeld een afdeling of een instelling zijn budget overschrijdt, houdt het management voet bij stuk, maar is de politiek soms nog wel bereid financieel bij te springen.

Omdat alle diensten elkaar nodig hebben zijn via het netwerk zoveel mogelijk informatiebronnen inzichtelijk aan elkaar gekoppeld.

Men ziet het belang in van gedeelde kennis; de eilandstructuur wordt meer en meer teruggedrongen. Kennis wordt in het algemeen goed gedeeld en er wordt open mee omgegaan. Men streeft ernaar alle functies dubbel te bezetten, zodat zoveel mogelijk vervanging aanwezig is. Soms hangt kennis toch aan één persoon. Zo houden sommige ambtenaren er zelf een persoonlijk schaduw dossier op na, waarvan door collega's soms dankbaar gebruik wordt gemaakt.

Ten aanzien van de deskundigheid van het personeel hinkt men op twee gedachten; enerzijds wil men stimuleren dat ambtenaren ook op andere terreinen worden ingezet, anderzijds wil men de ervaringskennis binnen het team houden om de continuïteit en de kwaliteit te kunnen waarborgen. Sommige mensen zijn 'het geheugen van de afdeling'. Iemand is onlangs na 20 jaar overgeplaatst, maar wel binnen de sector, zodat men toch nog van zijn kennis gebruik kon maken.

De gemeente staat goed in contact met haar inwoners. In nauw overleg met de burgers wordt een voice response systeem ontwikkeld. Alle burgers hebben toegang tot Geonet (Europees project), het GIS

kennissysteem en kunnen beschikken over informatie inzake de beschikbaarheid van voorzieningen. Selecteert men bijvoorbeeld een wijk of gebied dan krijgt men alle informatie over die wijk: bevolkingsopbouw, winkeldichtheid, parkeerplaatsen etc. TNO ontwikkelt de software en de gemeente levert de benodigde informatie. Als dit project werkt ligt het in de bedoeling om nieuwe kennisbanken te ontwikkelen en deze eventueel ook beschikbaar te stellen aan andere gemeenten.

Een burger heeft onlangs actie gevoerd voor betere bescherming van persoonsgegevens, opgeslagen in de GBA. Er komen soms de vreemdste verzoeken binnen om informatie voor commercieel gebruik. Hieraan wordt meestal niet voldaan. Men verstrekt bijvoorbeeld wel gegevens over leeftijdsopbouw binnen bepaalde regio's, maar dan zonder de bijbehorende namen en adressen.

Om vergrijzing binnen de gemeente tegen te gaan werd getracht studenten en hun kennis na hun afstuderen te behouden voor de stad. Met het oog hierop kregen alle studentenhuizen gratis een ISDN-aansluiting, in samenwerking met de PTT. 'Alles en iedereen wordt aan elkaar gekoppeld'. Zodra ergens een straat wordt opengebrouwen, wordt naast de uitvoering van de te verrichten werkzaamheden tevens op die plek een glasvezelkabel gelegd. Het doel is om tot een compleet telematicanetwerk te komen, waarbij de kosten worden gedeeld met de PTT.

De gemeente heeft geïnteresseerd kennis genomen van de OL2000-gedachte en momenteel worden gedeelten geïmplementeerd. De gemeente stelt zich kritisch op en vraagt zich voortdurend af of een nieuwe ontwikkeling in het voordeel van de burger is. De verschillende loketten zijn nu op één locatie gehuisvest, zodat de burger slechts één gebouw hoeft te bezoeken. Vroeger waren afdelingen versnipperd over verschillende gebouwen. In de uitvoering van het plan OL2000 voorziet men voornamelijk problemen voor wat betreft de kennis van de lokettisten. Iedere medewerker tot allrounder opleiden is bijna niet uitvoerbaar. Weinig mensen komen voor meerdere zaken tegelijk naar de balie. Het gaat óf om een verhuizing óf om een nieuw paspoort óf om een bouwvergunning, zelden om een combinatie.

#### 1.8.4 Het aanvullen van ontbrekende informatie en kennis

##### **Bijscholing**

Mensen die (nog) niet mee zijn veranderd qua attitude en mentaliteit zijn bij de reorganisatie niet ontslagen, maar van hen wordt wel verwacht dat zij zich aanpassen, omdat zij anders geïsoleerd raken. Het volgen van cursussen, zowel intern als extern, wordt gezien als de oplossing. Een automatiseringsdeskundige, die slechts specialist is op het gebied van één van de vijf meest gebruikte softwarepakketten, moet door middel van cursussen worden bijgeschoold, zodat hij alle pakketten voldoende beheerst.

##### **Raadplegen van jurisprudentie, vakliteratuur en andere bronnen**

De ambtenaren kunnen beschikken over de eerder genoemde databanken en informatiesystemen. Daarnaast is op allerlei gebied vakliteratuur aanwezig.

In sommige gevallen maakt de gemeente gebruik van expertise van buiten de gemeente. De gemeente is niet lijdelijk, maar gaat actief op zoek naar informatie, zonodig met behulp van derden. Zo laat men instellingen die subsidies ontvangen soms door een extern bureau doorlichten om te kijken of deze wel efficiënt, effectief en financieel verantwoord bezig zijn. Deze doorlichting gebeurt preventief, binnen de gemeente is een flink budget hiervoor beschikbaar. De gemeente moet bij elke subsidieverlening opnieuw creatief bedenken welke informatie zij nodig heeft over de situatie binnen de subsidieverkrijgende instelling om een juiste beslissing te kunnen nemen. De rapportage van het externe bureau kan resulteren in een korting op de subsidie, maar in sommige gevallen wordt op grond hiervan een extra uitkering verleend.

### 1.8.5 Kennismanagement

#### **Sturing van de processen**

Wij hadden de beschikking over verschillende rapporten, waarin het beleid van de gemeente duidelijk wordt uiteengezet. Hieruit blijkt onder meer het volgende.

In deze gemeente heeft men gekozen voor een mix van een lijn- en een projectorganisatie. Dit houdt in dat per afdeling een hoofd is aangesteld met een aantal vaste taken en dat per project verschillende afdelingen betrokken zijn. Een aantal projecten is persoonsgebonden, waardoor bij langdurige ziekte of afwezigheid toch een probleem ontstaat. Veel kennis is onvermijdelijk gekoppeld aan ervaring. Dit wordt onderkend en ondervangen door zoveel mogelijk informatie op te nemen in een kennisbank. Binnen projecten worden verbanden en koppelingen gelegd. Er zijn er vaak doorschakelopties: van wijkgegevens naar begroting, naar bepaalde personen etc.

Het initiatief tot het opstarten van een nieuw project ligt vaak bij de bedenker ervan.

Het kennisverlies door privatisering is niet erg groot. De gemeente zorgt ervoor voldoende op de hoogte te blijven. Soms dreigen commerciële ondernemingen specifiek gemeentelijke taken over te gaan nemen. Er bestaan bijvoorbeeld plannen om reisdocumenten via de postkantoren uit te gaan geven. Wanneer deze plannen doorgaan, dan zou de afdeling die dit binnen de gemeente verzorgt ophouden te bestaan. Men ziet dit echter niet zo snel gebeuren, omdat het uitgeven van documenten niet los kan worden gezien van gegevensbeheer en het verlenen van bepaalde specifiek gemeentelijke diensten.

Vanuit de concernstaf wordt het Project Kennismanagement aangestuurd. Hierbij ligt veel nadruk op de *uitwisseling* van kennis en informatie via het intranet, minder op de kennis en informatie zelf. De concernstaf produceert veel rapporten, maar zij gaat niet snel tot actie over om plannen daadwerkelijk uit te voeren. Bij Stedenbouw is men slagvaardiger op dit gebied: 'niet mauwen, maar bouwen' is de mentaliteit daar.

Informatie moet niet vluchtig door de gemeentelijke organisatie stromen, maar moet ergens stollen tot kennis. Zo worden allerlei variabelen over de stad verzameld, zodat er prognoses kunnen worden gemaakt. Als deze prognoses niet uitkomen, moet er ook een follow up zijn door te onderzoeken waarom dit zo is. Juist deze informatie kan zeer nuttig en leerzaam zijn.

#### **Bepaling van het IT-beleid**

De eerste aanzet op het gebied van IT werd gedaan door een stafmedewerker, met een zeer grote affectie tot en bekendheid met automatisering. Er is een duidelijke visie ten aanzien van automatiseringsbeleid. Op een gegeven moment is iedereen op 31 december ontslagen om op 1 januari weer in dienst te treden met een aanpassing in het contract, waarin de nieuwe taakomschrijving opgenomen was, waarbij de nadruk op IT is komen te liggen. Er was sprake van onrust en spanning toen afgedwongen werd dat alle managers over een pc moesten beschikken en actief mee moesten doen aan automatisering.

*'Als je als manager geen pc wilt, ben je geen manager',*

zo luidde het motto.

Bij het I&A-beleid ligt de nadruk vooral op het technische vlak; de juiste attitude ten opzichte van kennismanagement moet nog ontwikkeld worden. Er is heel veel informatie die breed beschikbaar gemaakt dient te worden, waarbij men er wel voor moet waken dat niet teveel informatie geleverd wordt. Technenuten en informatiemangers bepalen *welke* informatie *waar* nodig is. De zogenaamde I-managers bespreken alles vervolgens dan weer binnen hun eigen afdelingen. Op IT-gebied wordt naar het totaalplaatje gekeken. Elke afdeling kan beslissingen nemen over de inrichting van de pc's, maar men kan niet beslissen over de te hanteren huisstijl en de te gebruiken programmatuur.

Afgeschreven hardware gaat naar scholen en andere instanties, zoals naar het opvangcentrum voor asielzoekers of naar instellingen voor gehandicapten. Dit beleid wordt bepaald door de concernstaf.

Men is ervan povertuigd dat een goede automatisering leidt tot het sneller en beter verrichten van taken door de werknemers.

Men heeft eerst gezorgd dat zowel in als rondom de organisatie de juiste infrastructuur aanwezig was, alvorens deze in te vullen met I&A-applicaties. Allereerst werd een omvangrijke netwerkvoorziening aangelegd. De filosofie was dat het elektronische verkeer dan vanzelf zou volgen. Vroeger automatiseerden de afdelingen naar eigen inzicht, nu wordt dit centraal gecoördineerd.

Het gemeentebestuur moet soms worden overtuigd van de noodzaak van een nieuwe investering. Daarbij wijst men op ervaringen uit het verleden.

*‘Je loopt een paar keer aan tegen onwil van B&W op het gebied van automatisering. Wanneer een advies niet opgevolgd wordt en later blijkt dat het advies een goed advies was, dan moet je B&W ermee confronteren en direct met een ander advies komen, zodat men nu wel luistert.’*

In het verleden moest ook het management nadrukkelijk worden geïnteresseerd in automatisering. Dit gebeurde soms via een omweg. Tegenwoordig vindt men hier een gewillig oor voor automatiseringszaken. Aanvragen van grootschalige automatiseringsprojecten zijn meestal geen probleem.

‘Loslopende’ ambtenaren op afdelingen worden vrijgemaakt voor het boven genoemde Datawarehouse-project. Dit bleek een succesvolle aanpak, omdat op die manier meer mensen afkomstig van verschillende afdelingen bij de ontwikkeling betrokken raken. Iedereen beziet het vanuit zijn eigen achtergrond en stelt andere eisen aan het eindproduct.

Het vasthouden van expertise levert geen problemen op. Soms beschikken ambtenaren over vrij specifieke vak- en ervaringskennis die zij niet gemakkelijk in een andere werkkring kunnen aanwenden. Sommige taken vereisen slechts algemene vaardigheden, waardoor de gemeente bij het invullen van vacatures gebruik kan maken van uitzendkrachten. Zij krijgen een 0 uurs contract, waardoor zij op afroep beschikbaar zijn. Vroeger was er een aparte afdeling met speciale opleidingen, maar nu is men meer algemeen bezig en inzetbaar. Technische mensen zijn vaker generalist.

Bij de uitvoering van automatiseringsprojecten maakt men vaak gebruik van omgeschoolde, werkeloze academici, zoals biologen, letterkundigen en landbouwkundig ingenieurs. Deze mensen beschikken over een logische manier van denken, waardoor zij zeer geschikt zijn om te worden ingezet bij automatiseringsprojecten. Bij het aannemen van nieuw personeel worden alleen sollicitanten aangenomen die affiniteit hebben met IT.

Het verlenen van subsidies is maatwerk, gebaseerd op subjectieve waarneming door ambtenaren met ervaring (‘die het in de vingers hebben’) en kennis van zaken. Er is sprake van een intensieve interactie met de instellingen. Aan de burgers wordt gevraagd wat hun ervaringen zijn met een bepaalde gesubsidieerde instellingen. Feitelijke waarnemingen zijn hier een belangrijke bron van informatie. In het nieuwe gemeentelijke model worden de effecten van het verlenen van subsidie integraal en breder bekeken. De aanpak blijft projectmatig. De instellingen zijn autonoom in de wijze waarop ze hun geld besteden. Meevallers en tegenvallers zijn voor eigen risico. Dit maakt dat de functie van directeur voor dit soort gesubsidieerde instellingen erg in trek is. Men wordt immers niet steeds door de gemeente op de vingers gekeken en men hoeft slechts aan het eind van een bepaalde periode verantwoording af te leggen.

Dit beleid heeft wel tot excessen geleid, omdat sommige instellingen het budget op voorhand overschreden, omdat men ‘toch zo goed bezig was’. Dit werd door de verantwoordelijke gemeentelijke afdeling niet geaccepteerd, omdat men bang was voor de precedentwerking. De politiek dacht daar echter milder over en sanctioneerde de uitgaven achteraf.

Het verstrekken van subsidies vereist een lange termijn visie met veel dossierkennis. Men moet in staat zijn trends waar te nemen en dat kan alleen als men gedurende langere termijn waarneemt. Het verstrekken van Welzijns subsidies is geen taak die zich gemakkelijk laat kwantificeren en automatiseren. Het oude model gaat uit van enkele ficties die op dit terrein niet van toepassing zijn; er is geen ‘markt’ en

er is geen 'concurrentie'. Het gaat veel meer om het verzamelen van kwalitatieve informatie, alleen getallen verzamelen heeft geen zin. Het gaat erom wat een instelling bereikt, welke prestatie men levert. Steeds moet worden vastgesteld hoe groot het rendement is per geïnvesteerde gulden. Deze meetbaarheid ontbreekt en het is vaak lastig om een causaal verband tussen de verstrekte subsidie en de effecten.

Standaard IT-toepassingen zijn doorgaans slecht bruikbaar in deze maatwerk omgeving. Onze respondent bij welzijn stelt dat het menselijke geheugen een belangrijke informatiebron blijft en realiseert zich dat dit eigenlijk een 'heel conservatief standpunt is'. Maar het gebruik van deze bron levert tot nu toe de beste resultaten op. IT dient slechts ter ondersteuning van de subsidietaak; om de procedure te vereenvoudigen. Het gaat vaak niet alleen om het verzamelen van informatie, maar ook om creativiteit en gevoel. Je moet kunnen signaleren wanneer en waarom iets niet 'loopt'.

Door IT is de behoefte aan informatie verveelvoudigd. Omdat ervan wordt uitgegaan dat *alles* op te zoeken is wordt men steeds veeleisender bij het formuleren van zoekvragen. Een ambtenaar krijgt hierdoor steeds sneller het gevoel in gebreke te zijn als niet (snel genoeg) aan een verzoek om bepaalde informatie kan worden voldaan. De vraag is steeds of het verzamelen van gegevens wel adequaat genoeg gebeurt.

Men blijft binnen deze organisatie kritisch en alert ten aanzien van het I&A-beleid, omdat men niet het slachtoffer wil worden aan de wet van de remmende voorsprong. Als er nieuwe mensen in dienst komen merk je pas hoeveel kennis het bestaande ambtenarenapparaat ongemerkt heeft opgebouwd. Het hoge kennisniveau onbewust ook van de nieuwe medewerkers verwacht.

#### 1.8.6 Concluderend oordeel

In deze gemeente wordt een vooruitstrevend IT-beleid gevoerd. Men blijkt flexibel genoeg een ingeslagen koers te wijzigen en een nieuw model te ontwikkelen. Er wordt op managementniveau goed over het IT-beleid nagedacht en ideeën vanuit de organisatie worden nader uitgewerkt en in praktijk gebracht. De prioriteit wordt gegeven aan een goede IT-infrastructuur in de vorm van een uitgebreid elektronisch netwerk. Dit wordt gezien als *conditio sine qua non* om ook op langere termijn de ontwikkelingen, vooral op het gebied van de communicatie, bij te kunnen houden. Op dit punt worden dan ook geen concessies gedaan. Aan het personeel wordt hoge eisen gesteld op het gebied van I&A. Van hen wordt verwacht dat zij flexibel op nieuwe ontwikkelingen inspelen en zich indien nodig laten bijscholen.

Men onderkent dat IT niet onbeperkt kan worden toegepast en ziet in dat sommige werkprocessen zich nu eenmaal minder goed lenen voor automatisering.

Vanuit de staf wordt het Project Kennismanagement aangestuurd. Gezien de overdaad aan informatie wordt informatie steeds gericht en selectiever verzameld. Informatie die in de organisatie aanwezig is dient steeds door zoveel mogelijk medewerkers te kunnen worden geraadpleegd. Ten aanzien van de kwaliteit van bestaande systemen blijft men zeer kritisch en als de softwarepakketten niet optimaal voldoen tracht men hierin verbetering aan te brengen of een eigen systeem te ontwikkelen.

Ondanks de riante voorsprong op andere gemeenten weet men dat men het zich niet kan veroorloven om pas op de plaats te maken, omdat men hierdoor de verworven koppositie snel zal verliezen.

## 2. Samenvatting en conclusies van het onderzoek

Hieronder worden de belangrijkste bevindingen van het onderzoek 'Juridisch Kennismanagement in het IT-tijdperk' samengebracht.

Uit de case-beschrijvingen blijkt dat de status quo op IT gebied en de wensen en verlangens ten aanzien van IT-toepassingen binnen de organisatie door het voeren van slechts enkele gesprekken vrij goed in kaart is te brengen. Het kennismanagement en (de aansturing van) het IT-beleid blijken veel lastiger te inventariseren, omdat dit voor veel van de respondenten vrij abstracte begrippen te zijn. Dit maakt het bij gebrek aan een objectieve criteria moeilijk te achterhalen hoe de stand van zaken is ten aanzien van IT-beleid en kennismanagement en wij moesten deze vaak indirect afleiden uit de gevoerde gesprekken. Zelf kregen wij er wel steeds beter zicht op welke de beste indicatoren zijn voor een goed kennismanagement dan wel IT-beleid. Vooral op de horizontale en verticale overlegstructuren en de rol van de plaatselijke politiek werd, naarmate het onderzoek vorderde, steeds dieper doorgevraagd. Desondanks moesten we aan de hand van ons materiaal het antwoord zien te vinden op de volgende, soms vrij lastige, vragen:

- Wie initieert en bepaalt doorgaans binnen de gemeente het IT-beleid?
- Wie stuurt binnen de organisatie de IT-processen aan?
- Wat zijn de gevolgen van het IT-beleid voor de onderzochte organisatie?
- Waar liggen in het algemeen de verantwoordelijkheden op het gebied van IT-beleid en kennismanagement?
- Wat kunnen kennismanagement en IT bijdragen aan het goed verlopen van de werkprocessen binnen een organisatie?
- Is er een relatie tussen kennismanagement en de status quo op IT-gebied?
- Is er een verschil tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten ten aanzien van IT en kennismanagement?
- Is er een verschil tussen de vier onderzochte taken voor wat betreft de bruikbaarheid en de toegevoegde waarde van IT en de rol die kennismanagement hierbij speelt?

Allereerst belichten we enkele bijzondere kenmerken die de gemeentelijke organisatie tot zo'n complex, maar dankbaar, onderzoeksobject maakten. Ook het privatiseren en uitbesteden van gemeentelijke taken komen hierbij aan de orde. Vervolgens besteden wij aandacht aan de veranderingen binnen de gemeentelijke organisatie door toenemend IT-gebruik, waarbij speciale aandacht wordt besteed aan onderwerpen zoals documentbeheer en de OL2000-gedachte. Daarna beschrijven we onze bevindingen ten aanzien van de wijze waarop het IT-beleid wordt aangestuurd en de overdracht van kennis en informatie en het managen ervan.

Hoewel wij een selectie hebben moeten maken van vier aanzienlijk verschillende taken zal in de conclusie het algemene beeld van alle onderzochte gemeenten worden geschetst. Aan het eind van de algemene conclusies worden tegen de achtergrond van IT en kennismanagement enkele verschillen aangegeven tussen de onderzochte gemeenten en tussen de onderzochte taken.

Per gemeente werden gemiddeld vijf gesprekken gevoerd van 30 tot 60 minuten. Wij hebben onze verslaglegging voornamelijk gebaseerd op de subjectieve mening van de respondenten. Soms waren zij

niet dezelfde mening toegedaan en waren hun uitspraken met elkaar in tegenspraak. Zo bleek bijvoorbeeld de waardering van de stand van zaken ten aanzien van IT sterk afhangt van (de knowhow op dit gebied van) de respondent. Soms wordt eenzelfde situatie totaal anders beoordeeld; 'achtergebleven gebied' versus 'tevredenheid, up-to-date'. Alleen als wij de beschikking hadden over een IT-beleidsplan konden wij ons een objectief beeld vormen van de situatie en de ervaringen van de respondenten spiegelen aan het achterliggende beleid. Ook de contacten van de gemeenten met de VNG werden niet door iedereen hetzelfde beoordeeld. Men was of heel erg tevreden of heel erg ontevreden over de dienstverlening.<sup>18</sup> De waardering bleek afhankelijk te zijn van de mate waarin de vraagsteller bekend was met de (interne structuur van) deze organisatie.

Tenslotte willen wij opmerken dat het zeker niet onze opzet was om het halfjaarlijkse Trendonderzoek van de VNG nog eens dunnetjes over te doen.<sup>19</sup> Het door ons uitgevoerde onderzoek is weliswaar tevens vergelijkend, maar is beperkter van opzet en vooral kwalitatief van aard. In tegenstelling tot het kwantitatieve accent dat de VNG legt, meten wij geen trends, maar beschrijft ons onderzoek een momentopname.

Gezien het feit dat het hier om een pilot-studie gaat, waarin bij slechts een zestal gemeenten van verschillende omvang een viertal specifieke taken werd geselecteerd, besluiten wij dit rapport met enkele concrete aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

## 2.1 Enkele bijzondere kenmerken van de gemeentelijke organisatie

Het institutionele kader en de regelgeving spelen een cruciale rol bij de lagere overheden, dus ook bij het IT-beleid en -gebruik. Deze bepalen de mogelijkheden en beperkingen. Er bestaat een constante wisselwerking tussen de politiek en het gemeentelijk IT-gebruik. Het gemeentelijk IT-beleid wordt niet alleen door het management bepaald, maar ook de landelijke en plaatselijke politiek drukken hier een behoorlijke stempel op. De burgemeester neemt binnen de politiek een speciale positie in en kan zijn persoonlijke invloed aanwenden om bepaalde zaken bij te sturen. De politieke invloed verschilt echter per taak. Soms vraagt de landelijke politiek om IT doordat zij wetten tot stand doet komen die alleen met behulp van IT uitvoerbaar zijn, zoals de invoering van de GBA.<sup>20</sup> Daarnaast geeft IT aanleiding tot het doen van bepaalde politieke keuzes op lokaal niveau. Een voorbeeld hiervan is het opstellen van een reglement ter bescherming van de privacy van de burgers ten aanzien van de persoonsgegevens die in het GBA-systeem aanwezig zijn.

Vooraf het feit dat binnen deze non profit organisaties sprake is van een dubbele aansturing van het ambtenarenapparaat – vanuit de politiek en vanuit de samenleving - is bepalend geweest voor de keuze van ons onderzoeksdomein.

In het algemeen wordt wel gesteld dat de politiek er is voor het vaststellen van doelen en de ambtenaren voor de voorbereiding en uitvoering ervan. Ons is gebleken dat hoe beter de ambtenaren een bepaald IT-plan presenteren hoe groter de kans is dat dit voorstel door de politiek wordt overgenomen. Het ideaaltypisch onderscheid tussen politiek en bureaucratie in die zin dat de politiek de beslissingen neemt, die de bureaucratie vervolgens uitvoert, blijkt zeker niet altijd op te gaan. Een complicerende factor ten aanzien van gemeentelijke IT-toepassingen is het hoge tempo waarin de regelgeving verandert, hetgeen de automatisering van de uitvoering ervan lastig maakt.

Uit de trendrapportages van de VNG blijkt dat het gebruik van beheers- en besturingsinstrumenten bij de gemeenten toeneemt en daarmee ook het aantal managementsrapportages als middel hiertoe. In ons

---

18 Onze contacten met de VNG verliepen probleemloos en men toonde zich zeer bereidwillig.

19 Tweemaal per jaar worden de gemeenten geënquêteerd over de status quo (kwantitatief) en worden 40-50 interviews afgenomen over IT. Hierbij wisselt het thema per jaar.

20 Drie ministeries bevorderen de integratie van IT in de samenleving: OCenW (Nota investeren in Voorsprong), EZ (Actieplan Electronic Commerce) en BiZa (OL2000).

onderzoek wordt bevestigd dat gemeenten de laatste jaren steeds meer klant- en marktgericht, in termen van producten en prijskaartjes, zijn gaan denken. Kosten en baten worden zorgvuldiger dan voorheen tegen elkaar afgewogen. Zeker bij de grote gemeenten geldt dat risicovolle investeringen, waarvan men verwacht dat deze zichzelf terugverdienen, sneller worden gedaan. Hierbij ontstaat een spanningsveld tussen het marktmechanisme, de politiek en de democratie. Moet men een bibliotheek failliet laten gaan, omdat deze zich niet aan de afspraken heeft gehouden? Contractueel gezien wel, maar gezien de rol die de instelling speelt binnen de gemeente komt het voor dat de politiek hier toch een stokje voor steekt. Ook de burgers zullen in het geweer komen tegen de dreigende sluiting bij faillissement en hun stem laten horen. Uit dit voorbeeld blijkt dat het contractenrecht niet altijd van toepassing is op taken en afspraken van lagere overheden.

Ondanks de dubbele aansturing vanuit de politiek en vanuit de samenleving hebben de gemeenten een vrij autonome positie. Zo speelt bij de overheidsautomatisering de vrijheid van gemeenten en provincies met betrekking tot hun eigen IT-beleid een belangrijke rol.<sup>21</sup> Dit blijkt uit de variatie in hardware en de diversiteit aan softwarepakketten die bij de onderzochte gemeenten in gebruik zijn (zie bijlage). De VNG vervult hierbij helaas (nog) geen sturende of coördinerende rol. Men kon ons geen overzicht verschaffen van de door de gemeenten gebruikte software pakketten. Iedereen lijkt opnieuw het wiel uit te moeten vinden, zonder gebruik te kunnen of willen maken van de expertise die in andere gemeenten is opgedaan. Dit is een enorme verspilling van energie. De kleinere gemeenten zouden veel meer dan nu het geval is gebruik moeten kunnen maken van systemen van nabij gelegen, grotere, gemeenten. Enkele respondenten geven de wens hiertoe te kennen. Men denke hierbij aan systemen die te duur zijn om aan te schaffen mede gezien de lage gebruiksfrequentie.

Gemeentelijke organisaties zijn belast met taken die ook en wellicht beter door andere instellingen kunnen worden uitgevoerd. Gemeenten zijn meer en meer geneigd tot het privatiseren of het uitbesteden van taken.

Het afstoten van een overheidstaak houdt in dat niet alleen een deel van de verantwoordelijkheid wordt afgestoten, maar ook van de zeggenschap, de controle en de beheersbaarheid. Als commerciële instellingen plannen ontwikkelen om typische gemeentelijke diensten uit te gaan voeren, zoals het verstrekken van reisdocumenten, wordt dit door de gemeenten als bedreigend ervaren. Men bepaalt liever zelf in welke mate men diensten privatiseert, uitbesteedt en/of zeggenschap over diensten overdraagt.

Uit ons onderzoek blijkt dat dit nauwelijks problemen oplevert. Indien de gemeente dit zelf nodig acht zorgt men ervoor een vinger aan de pols te houden, terwijl men het werk overlaat aan mensen die daar speciaal voor zijn opgeleid. De algemene trend is om zoveel mogelijk niet-specifieke overheidstaken uit te besteden of af te stoten en de verantwoordelijkheid over te dragen aan private ondernemingen. Sommige taken zijn echter niet of nauwelijks te privatiseren of zakelijk te benaderen, zoals het verstrekken van welzijnssubsidies en de uitvoering van de GBA.

## 2.2 Veranderingen binnen de gemeentelijke organisatie door IT

Door IT veranderen de werkzaamheden en de hiermee samenhangende verantwoordelijkheden. Eén van de aandachtspunten tijdens de gesprekken was in hoeverre door (kantoor)automatisering en andere IT-toepassingen taakverschuivingen hadden plaatsgevonden binnen de organisatie.<sup>22</sup> Onze verwachting dat veel voorbereidende administratieve handelingen steeds vaker door lager opgeleid personeel zouden kunnen worden uitgevoerd, wordt door deze studie niet bevestigd [Oskamp 1998: 6 en 11].

---

21 [Brouwer 1992: 35]

22 Van der Laan noemt op p.20 vier visies op de veranderingen in werkgelegenheidsstructuur: Upgrading; vraag naar hoger opgeleiden zal toenemen; Downgrading; lagere scholingseisen door IT; Dualisering; middenklasse is de grote verliezer, terwijl de hoger en lager opgeleiden profiteren; Selectief; effecten verschillen per bedrijfstak. Gaat het om product-, proces- of organisatietechnologie? Wij stellen vast dat binnen de onderzochte gemeenten de derde en de vierde visie het meest van toepassing zijn.

Checklistachtige systemen zouden het mogelijk maken dat lager opgeleid personeel bepaalde voorbereidende werkzaamheden gaat uitvoeren, waardoor hoger gekwalificeerd personeel meer tijd krijgt voor afhandeling van complexere zaken. Er lijkt een verband te bestaan tussen de kwaliteit van macro's en bouwstenen en de mate waarin men werkzaamheden kan delegeren. Als deze goed doordacht en hanteerbaar zijn kan een document voor een belangrijk deel door lager opgeleid personeel worden opgesteld. Soms worden inderdaad beschikkingen of andere documenten met bouwstenen voorbereid en wordt het hogere kader werk uit handen genomen. Uit de interviews blijkt echter vooral het omgedraaide: dat juist hoger opgeleid personeel administratieve taken overneemt van lager opgeleid personeel. Het verdient daarom zeker aanbeveling om te investeren in het ontwerpen en ontwikkelen van goede macro's en bouwstenen, omdat deze investering zichzelf op termijn terugverdient.

Een andere verandering is dat gegevens en gegevensdragers niet langer onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Bij de afdelingen Burgerzaken is dit sinds de invoering van de nieuwe GBA steeds minder het geval. Dit aspect kwam tijdens de interviews uitvoerig aan de orde, evenals het feit dat de invoering van gegevens losgekoppeld is van het resultaat. Men ervaart dat het werk hierdoor veel abstracter is geworden. Als belangrijkste verandering wordt genoemd dat sinds de invoering van het nieuwe systeem meer de nadruk ligt op waarheidsvinding, terwijl voorheen alleen maar de door de burger verstrekte gegevens hoefden te worden ingevoerd. Ook komen fouten sneller onder ogen van derden; men gaat eerder 'met de billen bloot'. Dit kan voor ambtenaren van afdelingen Burgerzaken, die de reputatie hebben uitermate punctueel te werken, heel traumatisch zijn.

Een andere potentiële verandering in werkzaamheden die bij elke gemeente aan de orde werd gesteld was het OL2000 project. Dit pilot-project, dat werd geïnitieerd door het Ministerie van BiZa en de VNG, heeft enerzijds als doelstelling de burgers met behulp van de computer interactief informatie te verstrekken over hun rechten en plichten op een bepaald domein en anderzijds de ontwikkeling te bevorderen van elektronische applicaties ter ondersteuning van werkzaamheden. Kernbegrippen bij het project OL2000 zijn het verbeteren van de beschikbaarheid en de toegankelijkheid van overheidsdiensten en richten zich op bundeling van bestaande en/of ontplooiing van nieuwe initiatieven van gemeenten waarbij integratie van diensten aan de burger centraal staat.<sup>23</sup> Hiermee wordt bedoeld, dat de burger bij één loket een pakket van samenhangende diensten kan afnemen en niet voor elke dienst naar een ander loket hoeft. Bij 'loket' wordt niet alleen gedacht aan een fysiek punt van dienstverlening, maar ook aan een 'elektronisch loket'. Een elektronisch loket is op afstand, door de consument van de dienst (de burger of het bedrijf), met een computer en telecommunicatiemiddelen, direct of via Internet te bezoeken.

Het algemeen streven is een betere, geïntegreerde dienstverlening van de gemeente aan de burger. Voor wat betreft de elektronische variant van de loketten: betere bereikbaarheid, ongeacht plaats, tijd en aanwezigheid.

Geen van de kleine of middelgrote gemeente bleek echt warm te lopen voor de nogal verstrekkende implementatie van deze plannen. Soms werd er, als het toevallig zo uitkwam (bijvoorbeeld bij een verbouwing), rekening mee gehouden, maar in het algemeen beschouwt men het OL2000-project voornamelijk als een onhaalbare utopie. Vooral praktische bezwaren werden aangedragen, zoals het kunnen beschikken over een ambtenaar die van alle markten thuis is. Soms gaf men er zelf invulling aan door verregaande vormen van samenwerking in the 'front office'. Bij de twee grote gemeenten is de OL2000 gedachte wel aangeslagen. Bij de ene gemeente heeft men een soort Info Centre gecreëerd waarbinnen kennis op diverse terreinen is gebundeld, bij de andere gemeente probeert men zoveel mogelijk de burgers aan één balie van de benodigde informatie en diensten te voorzien.

De meeste respondenten zijn van mening dat de OL2000-gedachte nauwelijks haalbaar is. Burgers zijn wettelijk verplicht voor een aantal zaken bij de gemeente aan te kloppen. Dit is een belangrijk verschil met bijvoorbeeld de belastingdienst. Daar kan de belastingplichtige in principe zijn zaken zelf regelen totdat er specifieke problemen of concrete vragen zijn. Er is daardoor een selectie vooraf, waardoor de eenvoudige zaken worden weggefilterd. Terwijl men een belastingaangifte zelf kan regelen is men voor het verkrijgen

---

23 Bron Internet <http://www.epn.net/ol2000.htm>

of vernieuwen van een paspoort verplicht zich tot een ambtenaar te richten, die de benodigde handelingen zal verrichten. Bij gemeenten lopen routinezaken en ingewikkelde zaken door elkaar heen, waardoor het werk een meer hybride karakter krijgt.

De meeste ondervraagden hebben de indruk dat dankzij IT in het algemeen en door KA in het bijzonder meer werk wordt verzet in minder tijd. De effecten van IT zijn hier duidelijk merkbaar. De enorme papierwinkel is grotendeels verdwenen en het eenmalig vastleggen van gegevens verkleint de kans op fouten en inconsistentie. Vooral de onderlinge communicatie verloopt veel efficiënter en de doorlooptijd van diverse processen is hierdoor aanmerkelijk bekort.<sup>24</sup> Wel geeft men aan dat het takenpakket is uitgebreid en de eisen danig zijn aangescherpt. Zodra gegevens elektronisch zijn opgeslagen is alle gewenste informatie immers 'vindbaar' en de mogelijkheden lijken onbegrensd. Organisaties worden steeds complexer en steeds toegankelijker (via e-mail en Internet).

Voorts is de juridische status van elektronische documenten lang niet altijd duidelijk. Is bijvoorbeeld een e-mail bericht te beschouwen als een memo of een officieel (bewijs)stuk? Ons is gebleken dat hier binnen de onderzochte gemeenten verschillend over wordt gedacht. Soms dekt men zich in door alle e-mail berichten uit te printen. Omdat in centraal opgeslagen elektronische documenten door iedere gebruiker wijzigingen kunnen worden aangebracht, zijn ze gemakkelijker te manipuleren. Wil men dit voorkomen dan moeten speciale maatregelen worden getroffen.

Uit dit onderzoek is tevens gebleken dat IT in sommige gevallen inderdaad leidt tot verschuivingen in machtsverhoudingen. Mensen die goed op de hoogte zijn van recente IT-ontwikkelingen, op het gebied van bepaalde hard- en/of software bijvoorbeeld, hebben meer macht gekregen. Zij kunnen problemen oplossen voor anderen, waardoor het gevaar dreigt dat er een ongewenst soort afhankelijkheid ontstaat. Dit treedt op als de 'hulpverlener' niet voldoende van zijn kennis overdraagt en de 'hulpvrager' in de toekomst het probleem nog steeds niet zelf op kan lossen.

IT-toepassingen binnen een organisatie leiden tot een toenemende flexibiliteit in werkprocessen, waardoor de organisatie slagvaardiger wordt. Hierbij kan men zich de vraag stellen of er sprake is van een integrale vernieuwing van de organisatie tengevolge van IT. Sommige van de onderzochte gemeenten blijken zeer hoge eisen te stellen aan de flexibiliteit van de ambtenaren, waarbij enthousiasme voor nieuwe initiatieven meer op prijs wordt gesteld dan behoudendheid. Soms voelen mensen met veel ervaring zich bedreigd, omdat zij door bepaalde IT-toepassingen overbodig of minder belangrijk denken te worden. Als men de nieuwe ontwikkelingen niet bij kan houden wordt men aangemoedigd elders werk te zoeken of een functie te gaan bekleden waarbij dit tekort minder storend is. Sommige (oudere) werknemers kunnen of willen het hoge tempo niet bijhouden en worden soms verdrongen door mensen die beter geschoold of flexibeler zijn. Uit de interviews blijkt dat dit zeker niet de ambtenaren zijn uit het laagste kader. Het management heeft tot taak erop toe te zien dat een verschil in kennisniveau niet tot ongewenste situaties leidt.

## 2.3 Aansturing van het IT-beleid

Bij de helft van de onderzochte gemeenten is een meerjarenbeleidsplan aanwezig, waarin precies wordt aangegeven hoe IT past binnen de organisatie en waar men naar toe wil.

Gemeentelijke I&A-projecten kunnen verschillende doelstellingen hebben:

- Uitvoering van nieuwe wetgeving of door een hogere instantie opgelegde taken;
- Verbetering van informatie-uitwisseling, zowel intern als extern; efficiëntere werkprocessen en bedrijfszekerheid, vergroting van de communicatiemogelijkheden;
- Verbeteren van de dienstverlening aan de burgers.

---

24 Dit lijkt in tegenspraak met [Laan 1998: 22] over de Productiviteitsparadox: Ondanks een aanzienlijke investering in hardware en software blijkt de arbeidsproductiviteit nauwelijks te zijn toegenomen. De effecten worden in het algemeen overschat, aldus Laan.

De belangrijkste doelstelling die door de gemeenten zelf wordt gegeven is veelal *voltooiing* van het IT-project, waarbij het ontwikkelen van beleid niet zelden ondergeschikt is aan het uitvoeren van beheerstaken.

Het VNG-trendrapport maakt duidelijk onderscheid tussen verschillende I&A-functies:

- De systeembeheerder, belast met beheersprocedures;
- De coördinator I&A, belast met het opstellen van noodplannen en het coördineren van opleidingen, neemt bijna altijd het initiatief tot nieuwe investeringen. De politiek moet worden overtuigd van de noodzaak. Hiertoe moet het verzoek goed worden gemotiveerd en moeten eventueel demonstraties worden gegeven;
- De applicatiebeheerder, belast met het aanpassen van autorisaties, installatie en updaten van software, ondersteuning en opleiding computergebruik;
- De gegevensbeheerder;
- De helpdesk, belast met storingsregistratie, opleiding en ondersteuning computergebruik.

De posities van voornoemden zijn niet altijd even duidelijk. Ons is gebleken dat de afdeling I&A niet overal centraal gepositioneerd is en dat de situatie overal anders is.<sup>25</sup> Zo bekleedt bij kleinere gemeenten één persoon meerdere functies, terwijl bij grotere gemeenten juist meerdere personen per functie zijn aangesteld.

Wanneer respondenten een negatief oordeel geven over de kwaliteit en dienstverlening van de automatiseringsafdeling moet men rekening houden met het feit dat de perceptie van de eindgebruiker niet hoeft te stroken met de feitelijke situatie. Soms heeft de I&A-afdeling een bepaald lange termijn beleid voor ogen dat wordt doorkruist door de specifieke korte-termijn-wensen van het individu. Het volgende citaat zou hierdoor mogelijk kunnen worden verklaard:

*‘Als je bij de automatiseringsafdeling langsgaat heb je het idee dat je bij sinterklaas op bezoek bent: je weet nooit wat je krijgt als je weer weggaat. De algemene IT-structuur is mijns inziens moeilijk te vizigen: de gebruiker wikt, de automatiseringsafdeling beschikt. Er heerst een vervelende sfeer en een aparte cultuur bij de automatiseringsafdeling, deze heeft bovendien een zekere machtspositie. De wensen en het aanbod van IT stemmen niet overeen. IT is voornamelijk extern gericht, dus van de gemeente naar buiten.’*

Als sprake is van gecombineerde functies zie je dat de desbetreffende medewerker - de systeembeheerder - gezien de toenemende mate van automatisering zijn taak geleidelijkaan niet meer aankan. Pas als de situatie volledig uit de hand loopt wordt er naar oplossingen gezocht. Bij één van de onderzochte gemeenten moest zelfs een crisismanager worden aangetrokken om orde op zaken te stellen. Overal heeft één van de wethouders 'informatisering' en/of 'automatisering' in zijn portefeuille.

Men realiseert zich dat IT ingrijpt in alle onderdelen van het arbeidsproces en dat IT zeker niet worden gezien als een neutraal instrument. Daarnaast is IT ook geen doel op zich. De effecten van IT-toepassingen zijn vaak ongrijpbaar en diffuus. Voor de besturing van dit soort processen zijn kennismanagers nodig. Hoewel wij zijn van mening zijn dat deze steeds deel zouden moeten uitmaken van het hoogste niveau van de organisatie, blijkt dit lang niet overal het geval te zijn.

Eén persoon blijkt soms bepalend voor aansturing van het IT-beleid. In de ene gemeente is dat een ambtenaar binnen de organisatie, elders is het iemand die deel uitmaakt van het gemeentebestuur. Als deze persoon vertrekt voordat het IT-proces voldoende op gang is gekomen kan het zijn dat het hele IT-verhaal als een kaartenhuis in elkaar stort. Dit gevaar is zeker in het laatste geval, waarbij elke vier jaar andere wethouders en raadsleden aantreden duidelijker aanwezig.

Bij veel gemeenten wordt inmiddels ingezien dat moderne bedrijfskundige inzichten moeten worden toegepast binnen de organisatie. Mensen die uit het bedrijfsleven afkomstig zijn en bij de overheid in dienst treden initiëren en activeren vaak de ontwikkeling op I&A gebied. Ook bij enkele van de door ons onderzochte gemeenten was er sprake van zo'n gangmaker. Vaak worden ideeën ingebracht door mensen

---

25 Dit blijkt ook uit het VNG-trendrapport, juni 1997, p.14.

die eerder in het bedrijfsleven hebben gewerkt of tijdelijk bij een bepaalde gemeente gedetacheerd zijn. In één gemeente was een extern aangetrokken deskundige de motor achter de ontwikkelingen.

De situatie voor wat betreft IT binnen de organisatie verschilt aanzienlijk. Gesteld kan worden dat er een verband bestaat tussen de omvang en de mate van automatisering. Dit is niet verassend, omdat grotere gemeenten grotere hoeveelheden informatie krijgen te verwerken. Dit maakt de drang tot automatisering groter.

Opvallend was dat bij de zes gemeenten ten aanzien van de specifiek gemeentelijke taken een groot assortiment aan softwarepakketten werd aangetroffen. Er schijnen nauwelijks standaarden te worden gebruikt en ook de VNG ziet hier voor zichzelf geen adviserende of ondersteunende taak weggelegd.<sup>26</sup>

## 2.4 De overdracht van kennis en informatie

De hoeveelheid informatie en kennis die binnen een organisatie aanwezig is dient optimaal te worden benut. De verspreiding van informatie en kennis vereist sturing en regulering, hetgeen valt onder kennismanagement.

De door ons onderzochte gemeenten, zeker de grotere, blijken zich steeds meer bewust te worden van de noodzaak van een goed kennismanagement. Men is zich er zich terdege van bewust dat informatie en kennis binnen een organisatie zowel vertikaal als horizontaal moet doorstromen en dat deskundigen niet op hun kennis mogen blijven zitten, maar deze moeten delen. IT biedt hiervoor uitstekende hulpmiddelen. Het gevaar is aanwezig dat er binnen de sectoren of door de afzonderlijke sectoren teveel langs elkaar heen wordt gewerkt, waardoor dubbel werk wordt gedaan. Dit gebeurt als er onvoldoende horizontale werkverbanden zijn binnen de organisatie. De dialoog tussen de diverse geledingen van de organisatie wordt meer en meer gezien als werkvorm en noodzaak, niet als luxe. Voorbeelden van deze dialogen die wij tijdens het onderzoek tegenkwamen zijn: het periodieke werkoverleg binnen een sector, één-op-één-overleg tussen twee sectoren, structureel overleg tussen alle sector(hoofd)en, het raadplegen van collega's van andere gemeenten en tenslotte gesprekken in de wandelgangen op beurzen en conferenties. Men onderkent het gevaar dat men op die manier snel kan vervallen in een praat- en vergadercultuur, waarin wordt vergaderd omwille van het vergaderen zonder dat dit voor de organisatie positieve effecten heeft.

De overdracht van informatie naar alle lagen van de organisatie blijkt sterk afhankelijk van de cultuur die er heerst - Is deze log bureaucratisch of juist zakelijk dynamisch? - en of er sprake is van goed kennismanagement dat ervoor zorgdraagt dat kennis en informatie voldoende doorstromen binnen de organisatie en overall binnen de organisatie optimaal kunnen worden benut. Vaak vertrouwt men erop dat relevante informatie uit een besloten werkoverleg wordt doorgegeven naar de personen die het aangaat. Ook de status quo ten aanzien van IT-faciliteiten speelt hier een belangrijke rol bij. Dit is een uitstekend hulpmiddel om de communicatie binnen een organisatie te verbeteren. Men moet echter wel openstaan voor IT om de mogelijkheden ten volle te kunnen benutten.

Uit het onderzoek kwam naar voren dat men niet altijd voldoende op de hoogte is van elkaars werk(omstandigheden). Zo beklagde een respondent zich bijvoorbeeld over zijn gebrekkige IT-voorziening, terwijl hij niet op de hoogte was van het feit dat door collega's op een andere afdeling al wel veel geavanceerdere systemen werden gebruikt.

Het delen of overdragen van kennis kan voor sommigen echter heel bedreigend zijn, omdat men er soms voor een deel zijn aanzien aan ontleent. Voor optimale kennisoverdracht is een goede communicatie en wederzijds vertrouwen onontbeerlijk. Dit kwam duidelijk naar voren toen een respondent aangaf eerder bij een bekende (bijvoorbeeld een oud-collega of studiegenoot) te rade te gaan dan bij iemand die hij niet persoonlijk kent. Als men iemand heeft kunnen helpen blijkt men ook sneller een beroep op juist die

---

26 Bij navraag blijken zij nauwelijks op de hoogte te zijn van wat er zoal gebruikt wordt.

persoon te doen als men een probleem heeft. Uit de interviews blijkt dat als men open is over zijn of haar werkzaamheden binnen de organisatie men ook meer begrip kweekt bij collega's van een andere sector. Men verlaat het eigen bolwerk en heeft daar profijt van. Zo werden ambtenaren bij de afdeling Burgerzaken nogal eens beschouwd als een 'apart slag'. Toen er beter gecommuniceerd werd bleek deze aparte status erg mee te vallen. Zolang men weinig openhartig is over zijn takenpakket zal men ook geen erkenning krijgen voor de ernst van de optredende problemen. Dit maakt het in ieders belang informatie te delen.

Alle respondenten onderschreven de stelling dat kennis en informatie gedeeld moet worden en kenden niemand binnen de organisatie die er bewust op uit is dit proces te saboteren. Toch komt bij alle gemeenten voor dat slechts enkelen over bepaalde informatie, kennis of vaardigheden beschikken. Dit valt op te maken uit opmerkingen zoals: 'Dat is onze wandelende databank.' of 'Elektronisch opslaan van gegevens, zoals bezwaarschriften, is niet nodig, want iedereen kent de zaken toch wel uit het hoofd.'; de hierboven genoemde hard- en/of softwarehulpverleners zijn hiervan een voorbeeld.

Zodra informatie omtrent werkprocessen en handelswijzen in een computersysteem of databank wordt opgeslagen, wordt men minder afhankelijk van bepaalde personen. Er komt hierdoor bovendien meer eenheid in de wijze van afhandeling van zaken. Men denke aan het gebruik van checklists om te controleren of alle vereiste handelingen zijn uitgevoerd. De ene procedure laat zich echter gemakkelijker vastleggen dan de andere. Dit hangt nauw samen met de mate waarin een proces gestructureerd is en van de beleidsvrijheid binnen een bepaalde taak. Zo biedt de GBA bijvoorbeeld weinig beleidsruimte aan de gebruikers, terwijl deze bij toekenning van welzijnssubsidies juist groot is. Dit maakt dat IT bij de uitvoering van de laatstgenoemde taak slechts een ondergeschikte rol speelt, terwijl de GBA volledig geautomatiseerd kon worden.

Als een taak een spoedeisend karakter heeft, is het van groter belang om zich snel door een collega te kunnen laten vervangen dan wanneer de taak wel uitstel kan gedogen.

Dit onderstreept het belang van het documenteren van werkprocessen, niet alleen in verband met tijdelijke afwezigheid, maar ook bij definitief vertrek van werknemers. De stappen die genomen worden moeten zo volledig mogelijk in kaart worden gebracht, zodat niet steeds opnieuw door 'trial and error' het wiel hoeft te worden uitgevonden. Op deze manier wordt de procedure voor iedereen helder en worden taken overdraagbaar. Gestreefd moet worden naar een evenwicht tussen enerzijds standaardisatie en formalisering van procedures en anderzijds voldoende bewegingsruimte voor uitvoerenden. Tijdens en na vastlegging kan een procesgang worden getoetst op consistentie en efficiëntie.<sup>27</sup>

Het management kan sturend optreden in de vergroting van de uitwisselbaarheid van personeelsleden, bijvoorbeeld door de optimale verblijfstijd in een bepaalde functie vast te stellen. Zowel intern als extern zijn daarvoor instrumenten, zoals:

- Herplaatsing;
- Collegiale doorlening;
- Detachering.

Uit het onderzoek blijkt dat in de door ons bezochte gemeenten deze mogelijkheden nauwelijks worden benut. Slechts in een enkele gemeente wordt job-rotation of detachering toegepast en dan nog vaak op initiatief van de mensen zelf. Herplaatsing gebeurt wel op initiatief van het management als men op een bepaalde plaats niet (meer) functioneert.

Als er binnen de organisatie door hetzij het management, hetzij door de medewerkers zelf, hiaten in informatie en/of kennis worden geconstateerd, kan dit op verschillende manieren worden ingevuld. Dit kan door intern kennis te genereren of door een beroep te doen op externe deskundigen [Weggeman 1997: 176]. Ook kan men kennis halen op congressen, seminars en cursussen. Het verhogen van het niveau van de vakinhoudelijke kennis is steeds meer gekoppeld aan vermeerdering van IT-kennis. Deze twee componenten hangen steeds sterker met elkaar samen. Het is ons niet gebleken dat men terughoudend is bij het inroepen van hulp van deskundigen, zowel op het gebied van IT, management als

---

27 Vergelijk met ex post en ex ante beoordelen (zie Oskamp: 26), in dit geval niet van juridische computer applicaties, maar van processtappen.

wel vakinhoudelijk. Soms wordt een interim manager aangesteld om de zaak weer op het juiste spoor te krijgen of men vraagt advies aan managers uit het bedrijfsleven. Veel ambtenaren zeggen de VNG te benaderen zodra er inhoudelijke vragen rijzen. De ervaringen hiermee zijn wisselend en hangen sterk af van in hoeverre men de weg weet binnen deze vereniging.

Het initiatief tot het volgen van cursussen en seminars en beurs- en congresbezoek ligt in de ene gemeente sterk bij de leiding, terwijl in andere plaatsen men het aan de mensen zelf overlaat om hun kennis te verdiepen of op te frissen. Soms is personeelskrapte de bottleneck, dan weer speelt geld een beperkende rol. Uit efficiëntie-overwegingen laat men soms enkele medewerkers een cursus gaan volgen, waarna van hen verwacht wordt dat zij de relevante delen van hun kennis aan hun collega's doorgeven.

Documentbeheer wordt wel gezien als de hoeksteen van kennismanagement. Het produceren van informatie kent weinig belemmeringen meer, waardoor een information overload is ontstaan. Als voorbeeld hiervan wordt de enorme hoeveelheid informatie vanuit de centrale overheid over het millenniumprobleem en de invoering van de Euro door respondenten genoemd.

Gegevens en informatie vormen de belangrijkste grondstoffen voor de productie bij de gemeente, die hoofdzakelijk uit documenten bestaat. Dit maakt een gedegen beheer van de vaak aanzienlijke documentenstroom van groot belang. Vooral het bewaren en toegankelijk maken en houden van documenten(bestanden) verdient de volle aandacht. Hierbij zal rekening moeten worden gehouden met snel veranderende hard- en software. Tijdens de interviews is ons niet gebleken van enige bezorgdheid hieromtrent. Of men hier wellicht te lichtvaardig over denkt zal in de toekomst blijken. 'Platte tekst' is achteraf nog wel te reconstrueren, maar een relationele database nauwelijks.<sup>28</sup> Ook over kwaliteit van de beveiliging van de privé-gegevens van de burgers maakt men zich niet echt zorgen. Men onderkent dat het nooit voor 100% is uit te sluiten dat iemand zich onrechtmatig toegang kan verschaffen tot het GBA, maar denkt voldoende maatregelen te hebben getroffen om dit te voorkomen.<sup>29</sup>

Door IT wordt informatie toegankelijker, maar men zal veel selectiever met deze grotere hoeveelheden om (moeten) gaan. Het gebruik van elektronische dossiers leidt tot een enorme verandering in een organisatie. Men kan snel en gelijktijdig met anderen vanaf de werkplek over de gewenste informatie beschikken. Zeker de zoekfunctie van de systemen wordt als zeer handig bestempeld. Tijdens de overgangsfase worden doorgaans zekerheidshalve twee systemen naast elkaar gehanteerd: analoog en digitaal.

Wanneer documenten niet lokaal op de pc van iedere medewerker, maar op een netwerkschijf worden weggeschreven, kunnen anderen deze documenten ook inzien. Het gebruik van een duidelijke directory- of folderstructuur en benaming van bestanden verdient in dit geval de voorkeur. Het gebruik van een bestand met een (kort) overzicht van uitgaande en inkomende post kan duidelijkheid bieden in de correspondentie van een medewerker, afdeling of sector. Bij het gebruik van een gezamenlijke schijf voor bestanden is het technisch mogelijk en praktisch wenselijk dat een ambtenaar in de eigen folder bestanden kan lezen en schrijven ('Read & Write') en in de folders van zijn collega's slechts kan lezen ('Read Only'). Het is van belang dat desgewenst de documenten beveiligd kunnen worden. Hierover dienen waterdichte afspraken te worden gemaakt. De mate waarin dit gebeurt is heel verschillend. In de door ons bezochte gemeenten werkt men met een gedeelde geheugenschijf met daarop afzonderlijke delen per sector. De gebruiker bepaalt hierbij zelf in hoeverre documenten ook door anderen ingezien kunnen worden.

Uit enkele interviews blijkt dat gemeenten zich er steeds beter van bewust worden niet eindeloos informatie te gaan verzamelen zonder eerst een achterliggend beleid vast te stellen. De vragensteller moet zich steeds afvragen op welke vraag de informatie antwoord moet geven. Een mooi voorbeeld hiervan is het verstrekken van welzijnssubsidies. Hierbij is van eminent belang vast te stellen welke informatie voor de uitvoering van deze taak specifiek nodig is. Wil men weten of een bepaalde instelling in een behoefte voorziet dan realiseert men zich dat er gericht onderzoek moet worden gedaan onder de afnemers. Bij

---

28 Zie ook C.G.M. Noordam, 'Juridische Vormgeving Digitale Duurzaamheid bij de overheid'. In: Computerrecht 1998/4, p.162-166.

29 Uit recent onderzoek door de registratiekamer is gebleken dat de beveiliging van de persoonsgegevens te wensen over laat. AD 19 februari 1999 p.3.

elke subsidieverstrekking moet eerst de doelstelling worden geformuleerd, waarna een reglement kan worden opgesteld, waarbij een zekere spanning tussen besluitvorming en uitvoering als onvermijdelijk wordt beschouwd. Uitzonderingen bevestigen immers ook hier de regel. Ook al is er voor alle gemeenten één basisregeling, toch ontstaan in de praktijk al snel verschillen bij de uitvoering van deze regels.

## **2.5 Belangrijkste verschillen tussen de onderzochte gemeenten in relatie tot IT-gebruik en kennismanagement**

Een belangrijk verschil tussen grote, middelgrote en kleine gemeenten is dat eerstgenoemde sneller kunnen beschikken over de aanzienlijke bedragen die met IT ontwikkeling gepaard gaan.

Daarnaast beschikken grotere gemeenten over meer personeel, waardoor de kans groter is dat de juiste expertise in huis is. Als er meer personeel is, is er eerder sprake van specialisatie binnen het gemeenteapparaat, terwijl in kleinere gemeenten een ambtenaar vaak diverse petten opheeft.<sup>30</sup>

Ons is gebleken dat er een groot verschil is in de voortvarendheid waarin gemeenten IT in- en doorvoeren. Er zijn twee manieren om te reageren op verandering die ontstaat door de toegenomen automatisering: aanpassing versus verandering ofwel reactief versus pro-actief. Opvallend is dat één van de twee kleinste gemeente duidelijk pro-actief bezig is en het heel goed doet op IT-gebied, veel beter dan de twee middelgrote.

Wij hebben hierbij niet de status quo op IT-gebied als criterium genomen, maar geprobeerd te achterhalen in welke mate IT deel uitmaakt van het beleid. Dus niet doorslaggevend was of men onder DOS of Windows als besturingssysteem werkt, maar wel in hoeverre het management doordrongen is van het belang van IT-toepassingen binnen de organisatie, ook op langere termijn.

Een gemeente kan zelf zeer ingenomen zijn met de stand van zaken op IT-gebied, maar toch vooral reactief of met een inhaalslag bezig zijn. Bovendien is het zo dat de werkprocessen in kleinere organisaties langer goed blijven verlopen, ook zonder IT.

Wij zijn van mening dat toevallige omstandigheden bij de voortvarendheid op IT-gebied een rol hebben gespeeld: dat de juiste persoon die op het juiste moment vanaf de juiste plaats bepaalde processen in gang zet en ook verder blijft aansturen. Dit kan iemand zijn uit de politiek of uit het ambtenarenapparaat, hetzij in een uitvoerende functie of vanuit het management.

De uitvoerende ambtenaren moeten bereid zijn het IT-beleid te ondersteunen en hiervoor is overzicht en overredingskracht nodig.

## **2.6 Belangrijkste verschillen tussen de onderzochte taken in relatie tot IT-gebruik en kennismanagement**

In de verslaglegging van de verschillende gemeenten hebben wij er bewust voor gekozen de situatie per organisatie als geheel te beschrijven, waarbij slechts waar nodig de situatie ten aanzien van een afzonderlijke taak werd belicht. Uit deze studie blijkt dat, conform onze verwachtingen, de ene taak zich beter voor IT-toepassingen leent dan de andere. Bij de GBA zijn de werkprocessen het meest gestructureerd en geautomatiseerd, terwijl bij de verlening van welzijns subsidies en bij de bezwaarschriftprocedures IT slecht zijdelings wordt ingezet om deze taak te verlichten. Bij RO-taken varieert het per gemeente welke I&A-ondersteuning wordt gebruikt. Soms waren deze taken uitbesteed aan gespecialiseerde bureaus, die de nieuwste softwareapplicaties gebruiken.

De KA is bij elke taak in het algemeen goed geregeld. Het aanleggen van gedeelde bestanden en databanken met zoekfuncties is bij veel gemeenten nog braakliggend terrein, hoewel het bij veel werknemers op het verlanglijstje staat. Gezien de hoge kosten gebruiken alleen de grotere gemeenten juridische kennisystemen.

---

30 Zie ook [Brouwer 1992: 110 en 112]

## 2.7 Tot besluit

Uit bovenstaande blijkt dat niet alle onderzoeksdoelstellingen van deze studie zijn gerealiseerd. Hoewel in de loop van dit onderzoek steeds duidelijker werd welke indicatoren erop wijzen dat er binnen een gemeente sprake is van een goed IT-beleid en van adequaat kennismanagement, is het niet mogelijk gebleken om dit door middel van een kortlopend onderzoek volledig in kaart te brengen. Ons is wel gebleken dat de IT-beleidsplannen hiertoe vaak meer aanknopingspunten bieden dan de interviews, met de subjectieve, soms zelfs tegenstrijdige, verklaringen.

Wat wel met dit onderzoek kon worden aangetoond is dat er een duidelijke relatie bestaat tussen de statusquo en het beleid op het gebied van IT en het kennismanagement, in die zin dat de steeds maar verder gaande ontwikkelingen op IT-gebied ertoe nopen dat grondig wordt nagedacht over de wijze waarop de kennis dient te worden beheerd.

## 2.8 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Wij besluiten met het doen van enkele aanbevelingen voor uitvoeriger en diepgaander vervolgonderzoek. Men zou zich hierbij bijvoorbeeld kunnen richten op kwantitatieve aspecten van IT binnen juridische organisaties. Gekeken zou kunnen worden naar de potentiële en de daadwerkelijk geëffectueerde besparing van personeelskosten, de automatiseringskosten en de behaalde tijdswinst. Bijvoorbeeld hoeveel personen heb je nodig om de informatie te krijgen waar je naar op zoek bent?

Voorts zou men kunnen onderzoeken welke softwarepakketten er in gebruik zijn binnen alle gemeenten. Wij hebben de indruk dat dit aanbod enorm gevarieerd is en dat hierin veel meer gestandaardiseerd zou kunnen worden. Ervaringskennis zou moeten worden gebundeld om te kunnen komen tot één optimaal product in plaats van diverse minder goede.

Ook de wijze van het bewaren van documenten voor voortgezet gebruik verdient nader onderzoek. Is men zich voldoende bewust van het belang van een juiste opslag. Wordt bewaren wel gezien als voortgezet gebruik of beschouwd men de taak en de verantwoordelijkheid na opslag als beëindigd?

Een ander te onderzoeken punt kan zijn het vaststellen van plaats waar het IT-beleid werkelijk wordt uitgezet. Wie neemt de initiatieven en welk traject wordt doorlopen? Is er een visie over optimaal beheer van kennis? Maakt een kennismanager deel uit van de hoogste lagen van de organisatie?

Gegevens kennis en informatie zijn de belangrijkste grondstoffen voor de producten die de gemeente levert. Dit maakte ze niet alleen tot een dankbaar object voor deze pilot-studie, maar rechtvaardigt ook zeker nader onderzoek op dit gebied.

# Bijlagen

## Bijlage 1: Lijst van gebruikte afkortingen

ADV	Arbeidsduurverkorting
ARAR	Algemeen Rijksambtenaren Reglement
ARBO	Arbidsomstandigheden Wet
AROB	Administratieve Rechtspraak Overheidsbeslissingen
AWR	Algemene Wet- en Regelgeving
AWB	Algemene wet Bestuursrecht
B&W	College van Burgemeester en Wethouders
BIOS	Beleidsnotitie Informatievoorziening Openbare Sector
BiZa	Ministerie van Binnelandse Zaken
CIP	Concern Informatie Plan
DCI	Dienst Coördinatoren Overleg
DCO	Dienst Controllers Overleg
DDS	De Digitale Stad
EUR	Erasmus Universiteit Rotterdam
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FTE	Full Time Eenheden
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
GEB	Gemeentelijk Energie Bedrijf
GIS	Geografische Informatiesystemen
GSD	Gemeentelijke Sociale Dienst
I&A	Informatisering en Automatisering
IPR	Internationaal Privaatrecht
IMIS	Integraal Middelen Systeem
IT	Informatietechnologie
IteR	Nationaal Programma voor IT en Recht
KA	Kantoorautomatisering
MS	Microsoft
MT	Management Team
NVVB	Nederlandse Vereniging van Burgerzaken

OcenW OL2000	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen Overheidsloket 2000
PO PPS	Project Overleg Publiek Private Samenwerking
RO	Ruimtelijke Ordening
TNO	Centrale Organistie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
TK	Tweede Kamer
VUGA	Vereniging van Uitgevers voor de Gemeenteadministratie
VU	Vrije Universiteit Amsterdam
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
WOZ	Wet Waardering Onroerende Zaken
WPR	Wet Persoonsregistraties
WP	Word Perfect
WVG	Wet Voorzieningen Gehandicapten

## **Bijlage 2: Lijst van door bezochte gemeenten gebruikte software (niet limitatief)**

### **Databanken (juridisch), cd-roms, kennis- en expertsystemen**

zelf aangelegde databanken (Dbase, MS-Access (MS-Office))

VUGA

ARW

MRE

AWB

ABW

GBA software

Basisregistratie

Modules ter uitbreiding basisregistratie

Loci

### **Tekstverwerking en kantoorautomatisering**

WP

MS-Word (MS-Office)

Lotus

Rapidfile

Dbase

### **Internet-toepassingen**

MS Internet Explorer

Netscape Navigator

GemNet

E-mail

Geonet (blz. 46)

### **Teken en cartografie software**

Autocad

Kramers IGA GIS lijn blz. 18

GISBA

GISSO

IGOS

### **Besturingsprogramma's**

Unix

MS-Windows NT

MS-Windows 98

AS400

Novell

MS-Windows 3.11

MS-DOS

### **Diversen**

P400, Social, Aliment, Lacros, Londo systeem (blz. \*\*24), Software voor het elektronisch stemmen, IMIS, NABW (blz. \*\*35), BMA door RIS+ (blz. \*\*35).

## Bijlage 3: Leidraad met aandachtspunten zoals die werd gehanteerd bij het afnemen van de interviews

### Algemeen deel

Allereerst moet worden getracht de desbetreffende gemeente te typeren op de volgende punten:

- Aantal inwoners:
- Gemeente groot/middel/klein:
- de organisatorische indeling van de gemeente (is er een organogram?).
- Aantal ambtenaren binnen:
- Aantal ambtenaren buiten:
- Hoeveel ambtenaren werken op de automatiseringsafdeling?
- Hanteert men het secretariemodel of het sectorenmodel?
- Welstandsniveau inwoners: hoog/gemiddeld/laag
- Financiële situatie gemeente: goed/matig/slecht
  - Hoe ziet het bouw- en grondbeleid eruit? Zijn dit belangrijke inkomsten van een gemeente en een goede indicator van het organisatieniveau van een gemeente. Belastingen zijn ook interessant, maar redelijk beperkt: leges, hondenbelasting, onroerende zaak belasting. Zijn er hoogteverschillen met andere gemeenten?
  - Eventueel de hoogte van de gemeentelijke heffingen en belastingen als graadmeter nemen?
- Beschikt men over een eigen brandweer- en politiekorps?
- Krijgt de gemeente een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds?

Voorts inzicht zien te krijgen in de mate van automatisering. Klopt ons beeld? Is men voortrekker of hekkensluiter. We maken ter vaststelling van het niveau gebruik van de volgende criteria.

*Hoog* niveau van automatisering:

- Zijn er speciale IT-functionaris(sen) in dienst en weet men de goeden vast te houden?
- Gebruikt men internet om zich te informeren en te presenteren
- Gebruikt men e-mail om burgers te informeren?
- Gebruikt men e-mail om burgers in staat te stellen gebruik te maken van inspraakmogelijkheid.
- Worden er MRE-expertsystemen gebruikt? Zo ja, welke:

*Laag* niveau van automatisering:

- Alleen GBA geautomatiseerd, en dan nog alleen omdat het verplicht is gesteld.
- WP en DOS wordt nog gebruikt als standaard en er zijn geen plannen om over te stappen op Windows-applicaties. Vragen welke Windows-versie wordt momenteel gebruikt?

Leeft het millennium-probleem? Doet men hier concreet iets aan bijvoorbeeld door extern knowhow in te huren? Zijn de systemen onderzocht op dit punt?

Houdt men zich bezig met de problematiek rond de blijvende toegankelijkheid van documenten in de toekomst?

Wat is de status van een e-mail bericht en hoe wordt dit gearcheeerd?

Vragen ten aanzien van de wijze waarop met gegevens, informatie en kennis wordt omgegaan:

- Wordt tussen ambtenaren onderling voldoende kennis uitgewisseld?
  - Is er sprake van jobrotation?
  - Ziet men het belang in van gedeelde kennis?
- Volgt men regelmatig opleidingen of bijscholing op het gebied van IT/of computergebruik?
- Leeft de OL2000 gedachte? Is hier extra personeel voor aangetrokken?
- Overweegt men privatisering en het afstoten van taken? Zo, ja welke? Onderschrijft men de stelling

dat het afstoten van taken verlies van kennis betekent en een beperking van de beheersbaarheid?

Het kosten-baten aspect moet zo mogelijk worden meegenomen in het interview. Heeft men daar inzicht in?

Hoeveel levert automatisering op aan tijds- of wel kostenbesparing?

Zijn er doelstellingen geformuleerd ten aanzien van het IT beleid in de toekomst?

Zou dankzij IT-toepassingen lager opgeleid personeel kunnen worden ingezet om geautomatiseerde standaardwerkzaamheden te verrichten en denk men dat het werk hierdoor interessanter zal worden?

We zullen per taak uitgaan van de volgende *kernpunten*:

- Welke *mogelijkheden* zijn er tot automatisering van deze taak?
- Welke concrete *plannen* zijn er voor automatisering in de naaste toekomst en op langere termijn?
- Welke wensen leven er onder de medewerkers (zowel bij de staf die het beleid bepaalt als bij de ambtenaren die het beleid uit moeten voeren)?

Aan iedere respondent te vragen:

- Hoe denkt de desbetreffende respondent zelf over IT-gebruik?
- Hoe gaat de desbetreffende respondent zelf i.h.a. met informatie(overdracht) om?
- Zijn er voorbeelden te geven van taken die efficiënter worden verricht dankzij IT-toepassingen?
- Zijn er voorbeelden te geven van taken die juist minder efficiënt (omslachtiger) zijn geworden door IT-gebruik?

De vraagstelling is belangrijk: vraag niet: 'wordt er voldoende kennis overgedragen?'; maar vraag: 'hoe wordt informatie overgedragen?'. 'Doen er zich problemen voor?' is een handige slotvraag.

De visie op IT binnen de organisatie is wellicht in beleidsnota's terug te vinden. Deze moeten voorafgaand aan het eerste gesprek worden opgevraagd.

## Taak 1: GBA

Kernvraag : Welke rol speelt IT bij deze taak?

- Wanneer werd de GBA ingevoerd?
- Bracht deze invoering veranderingen te weeg?
- Wie heeft toegang tot het systeem binnen de organisatie? Hoe is dit geregeld? Vanaf de werkplek of alleen via een speciale pc?
- Wie beheert het systeem en bewaakt de privacy?
- Het contact met andere gemeenten gaat via een elektronische 'postbus' die 's nachts wordt geleegd, dus er is geen echt contact? Loopt dit via bepaalde medewerkers en wie bewaakt dit?
- Hoe lopen de verantwoordelijkheidslijnen; wie wordt verantwoordelijk gesteld als er iets fout gaat? Er komt bijvoorbeeld informatie terecht bij de verkeerde mensen.
- Kunnen de toepassingsmogelijkheden in de toekomst worden uitgebreid? Bijvoorbeeld door koppeling aan systemen van andere instellingen, zoals arbeidsbureaus en belastingdiensten?
- Zou deze 'schat aan informatie' die in de GBA is opgeslagen commercieel gebruikt kunnen worden? Stuit dit op ethische bezwaren?
- Zijn er concrete plannen voor de toekomst voor de uitbreiding van het IT gebruik met betrekking tot deze taak?
- Leven er concrete wensen voor de toekomst binnen deze gemeente voor nieuwe IT toepassingen met betrekking tot deze taak?
- Zij er problemen met het aantrekken en vasthouden van expertise?
- Overweegt men deze taak uit te besteden aan anderen, waardoor echter wel status, macht en kennis de deur uit gaat? Bovendien gunt men daardoor derden een kijkje in de keuken. Zou dit kostenbesparend werken?
- Doen zich problemen voor ten aanzien van deze taak, die nog niet aan de orde zijn geweest?

## Taak 2: Ruimtelijke ordening (RO)

Kernvraag : Welke rol speelt IT bij deze taak?

- Hoeveel medewerkers heeft de afdeling RO?
- Geeft IT-gebruik een betere structurering van kennis?
- Wat betekent IT gebruik voor de openbaarheid van bestuur en dus voor de controleerbaarheid van het bestuur?
- Welke RO-taken zijn reeds geautomatiseerd of worden door computers ondersteund?
- Gebruikt men bijvoorbeeld IT-toepassingen om wijzigingen van bestemmingsplannen bekend te maken aan de burgers en om burgers optimaal gebruik te laten maken van inspraak?
- Gebruikt men bijvoorbeeld IT voor het cartografisch vastleggen van gegevens, zowel onder- als bovengronds? Zijn de vele kaarten ook digitaal beschikbaar?
- Gebruikt men IT voor Planologie en het ontwerpen van bouwprojecten?
- Is hier een speciale functionaris mee belast?
- Hoe is het vergunningstelsel geregeld?
- Zijn er concrete plannen voor de toekomst voor de uitbreiding van het IT gebruik met betrekking tot deze taak?
- Leven er concrete wensen voor de toekomst binnen deze gemeente voor nieuwe IT toepassingen?
- Wordt er binnen de afdeling RO gewerkt met specialisten of met generalisten. In het eerste geval weinig prikkels om te automatiseren. Het gaat immers goed zolang die ene gespecialiseerde expert er (nog) is tenminste.
- Is expertise gemakkelijk te krijgen en is gespecialiseerd personeel goed te behouden?
- Hoe gaat men om met de laatste elektronische versies van bijvoorbeeld bestemmingsplannen? Hoe worden deze bewaard en wat is de juridische status van dergelijke concepten? Worden deze concepten geparafeerd en goedgekeurd?
- Worden oude papieren versie omgezet in digitale versies?
- Hoe blijft men op de hoogte van de laatste ontwikkeling en de nieuwste snufjes op dit gebied? Is hier een bepaald budget voor? Is hier behoefte aan?
- Denk men erover deze taak te privatiseren/af te stoten? Zoals aan Bureau 'Oranjewoud' bijvoorbeeld.
- Denk men aan samenwerking met andere gemeenten om te komen tot het gemeenschappelijk laten verrichten van taken?
- Denkt men aan het inhuren van externe expertise voor deze taak?
- Zijn er nu al bepaalde milieutaken uitbesteed?
- Hoe is het milieutoezicht geregeld?
- Is er inter-gemeentelijk overleg op het gebied van de ruimtelijke ordening?
- Ziet men het belang in van digitalisering op het gebied van RO?
- Zijn er bouwmogelijkheden (uitbreidings- dan wel inbreidings) bouwplannen binnen de gemeente?
- Doen zich problemen voor ten aanzien van deze taak, die nog niet aan de orde zijn geweest?

### Taak 3: Bezwaarschriftprocedures

Kernvraag : Welke rol speelt IT bij deze taak?

- Welke typen bezwaarschriften onderscheid men?
- Hoeveel van elk type worden per jaar ingediend en afgehandeld?
- Wat is de gemiddelde doorlooptijd van een bezwaarschrift?
- Hoeveel ambtenaren (fte's) zijn hiermee belast?
- Heeft iedereen zijn eigen specialiteit of is men generalist?
- Zijn er problemen met het aantrekken van expertise?
- Zijn er problemen met het vasthouden van expertise?
- Zijn er mensen binnen de organisatie die zich onmisbaar hebben gemaakt doordat zij alleen over bepaalde kennis beschikken?
- Maakt men gebruik van E-mail met betrekking tot deze taak?
- Is deze nog iets veranderd op dit gebied doordat er geautomatiseerd is?
- Zijn door IT gebruik taken overgegaan op ander (lager opgeleid) personeel?
- Ziet men mogelijkheden om IT toe te passen bij de intake (checklists) van bezwaarschriften?
- Ziet men mogelijkheden om IT toe te passen bij de afhandeling van bezwaarschriften (beschikkingen die worden opgebouwd uit kant en klare bouwstenen)?
- Is er een databank of een soortgelijk bewaarsysteem waarin oude beschikkingen kunnen worden opgeraadpleegd? Of drijft men op de knowhow van specialisten?
- Is er overleg met andere gemeenten als zich een lastige casus voordoet?
- Maakt men gebruik van reeds bestaande jurisprudentiebestanden, tijdschriften met gepubliceerde precedentes op het desbetreffende gebied?
- Zijn er concrete plannen voor de toekomst voor de uitbreiding van het IT gebruik met betrekking tot deze taak?
- Leven er concrete wensen voor de toekomst binnen deze gemeente voor nieuwe IT toepassingen?
- Doen zich problemen voor ten aanzien van deze taak, die nog niet aan de orde zijn geweest?

#### Taak 4: Subsidies

Kernvraag : Welke rol speelt IT bij deze taak?

- Welke soorten subsidie kent men toe? Dwingend voorgeschreven versus vrijblijvende afhandelingprocedure. Huursubsidie enerzijds en subsidies toe te kennen aan welzijnsinstellingen anderzijds.
- Wordt deze taak door generalisten of door specialisten uitgevoerd?
- Zijn er problemen met het aantrekken van expertise?
- Zijn er problemen met het vasthouden van expertise?
- In hoeverre gaat men verschillend met de diverse soorten subsidies om?
- Hoe is de informatievoorziening vanuit de overheid over de wijze van uitvoering van deze taak geregeld?
- Raadpleegt men subsidiedatabanken?
- Hoe vindt de overdracht aan informatie plaats binnen de organisatie?
- Hoe vindt de overdracht aan informatie plaats naar de burgers toe?
- Wordt hierbij gebruik gemaakt of van E-mail, internet of infozuilen?
- Zijn er plannen tot afstoting of privatisering van deze taak?
- Welke kennis heeft men nodig om deze taak goed uit te voeren?
- Per subsidiesoort vragen naar:
  - Is de desbetreffende aanvraag (half)gestructureerd of open?
  - Wat is de gemiddelde doorlooptijd?
  - Zijn er dwingende wettelijke voorschriften dienaangaande?
  - Hoe vaak wordt een bezwaarschrift ingediend tegen een afwijzende beschikking? In percentages!
  - Worden burgers voldoende geïnformeerd over de subsidie-mogelijkheden?
  - Gebeurt dit via de plaatselijke pers?
  - Raadpleegt men de GBA om te zien wie voor subsidie in aanmerking komen of is men lijdelijk?
  - Worden deze mensen benaderd?
  - Gebruikt men IT om misbruik te controleren, bijvoorbeeld bij de 'eigen vermogenstoets' die plaats vindt bij het toekennen van huursubsidie?
  - Worden om deze reden systemen gekoppeld? Bijvoorbeeld: het opvragen van gegevens bij Bank/ giro/belastingdienst/studiefinanciering Groningen?
  - Zijn er concrete plannen voor de uitbreiding van het IT gebruik met betrekking tot deze taak in de (naaste) toekomst?
  - Leven er concrete wensen voor de (naaste) toekomst binnen deze gemeente voor nieuwe IT toepassingen?
  - Doen zich problemen voor ten aanzien van deze taak, die nog niet aan de orde zijn geweest?

# Literatuur

Boersma, S.K.Th., *Kennismanagement: een creatieve onderneming. Oratie 24 januari 1995*. Rijksuniversiteit Groningen 1995.

Brouwer, E.R., B.R. Dorbeck-Jung en C. Prins, *Juridische aspecten van het GBA-project*. Cramwinckel, Amsterdam 1992.

Combrink-Kuiters, L., R.V. De Mulder, A. Oskamp en S. Termeer, 'Management van kennis bij gemeenten'. In: Duivenboden, H. van, M. Lips en P. Frissen (red.), *Kennismanagement in de publieke sector*. Elsevier, 's-Gravenhage 1999, p. 123-142.

De Mulder, R.V. en C. van Noortwijk, 'Zoeken en vinden, vroeger en nu.' In *Recht via de elektronische snelweg, Nederlandse vereniging voor informatica en recht*, mei 1997, p. 36-47.

De Mulder, R.V. en A. Oskamp, 'Juridisch Kennismanagement'. In: Oskamp, A & A.R. Lodder, *Informatietechnologie voor juristen*. Kluwer, Deventer 1999, p. 127-144.

De Mulder, R.V., 'Juridische begrippen en waarschijnlijkheid.' In *Computerrecht*, 1994/3. Kluwer, Deventer 1994.

Laan, L. van der, *Arbeid en de elektronische snelweg. Programmeringstudie in het kader van het stimuleringsprogramma Maatschappij en Elektronische snelweg, Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek*. Erasmus Centre for Labour Market Analysis, Erasmus Universiteit, Rotterdam 1998.

Leijnse, W. en A. Beek, 'Besturing, organisatie en informatievoorziening.' In *Hoofddlijnen van de administratieve automatisering*. Wolters-Noordhoff, Groningen 1989, p. 33-53.

Lohman, T.A.M., G.J.H. Kroeze en G.J.A.G. Nieuwenhuizen, *Applicatie Engineering. Integratie en Ontwerpprincipe*. Mediacom, Papendrecht 1996.

Lucius *et al.*, *Tendrapport Gemeentelijke IT*. VNG, 's-Gravenhage 1997 en 1998.

Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Terug naar de Toekomst; Eerste voortgangsrapportage aan de Staten-Generaal, versie 2.2 juli 1996*. 's-Gravenhage 1996.

Oskamp, A., 'Juridische kennissystemen'. In *Recht en Computer*. Kluwer, Deventer 1997, p. 461-489.

Oskamp, A., *Rechtsinformatica: Vooruitzien in de informatiemaatschappij. Oratie 13 mei 1998 Katholieke Universiteit Nijmegen*. Kluwer, Deventer 1998.

Tops, P.W. van en G.W.M. Vugt (red.), *Zoeken naar een modern bestuur. Het Tilburgs Model en de logica van de burger*. Samsom, Alphen aan den Rijn 1998.

Wassink, J.B., Burgerzaken. *Organiseren in een veranderende omgeving. Doctoraalscriptie Groningen. Hoe analyseren? Informatie-analyse: inzicht in de mate van analyse.* Scriptie 1998.

Weggeman, M., *Kennismanagement.* Scriptum management, Schiedam 1997.