

Verschenen in: Bekkers, V.J.J.M., De mythen van de elektronische overheid. Over retoriek en realiteit, in: *Bestuurswetenschappen*, 2001, nr. 4., pp. 277-295.

De mythen van de elektronische overheid. Over retoriek en realiteit

Prof. dr. V.J.J.M. Bekkers

1. Inleiding

De informatiesamenleving die door de populariteit van het internet een steeds duidelijker een gezicht krijgt, laat ook het openbaar bestuur niet onberoerd. In 2002 moet 25% van alle dienstverlening door Nederlandse overheid langs elektronische weg worden verstrekt. Zo luidt een van de doelstellingen die het Actieprogramma Elektronische Overheid (1998) en De Digitale Delta (1999) sieren. Het beeld dat uit deze en andere beleidsdocumenten oprijst, is een beeld van een nieuwe en betere overheid; een overheid die klantvriendelijker, toegankelijker, transparanter, efficiënter en democratischer is. Er is sprake van informatietechnologisch gedreven optimisme in de vooruitgang en maakbaarheid van openbaar bestuur en samenleving.

Daar staat echter tegenover dat nog veel gemeenten worstelen met bovenstaande doelstelling. Deze worsteling heeft ten dele iets te maken met het onderkennen van de noodzaak om de stap te zetten naar een digitale gemeente. Het is niet alleen een kwestie van willen, maar ook van kunnen. Vaak ontbreekt het gemeenten aan de noodzakelijke expertise en de financiële middelen. Zowel het technologische optimisme als het gekreun van veel gemeenten laten zien dat er een spanning bestaat tussen wens en werkelijkheid, tussen theorie en praktijk. Kritische reflectie is daarom op zijn plaats.

In dit artikel wil ik een aantal vragen stellen ten aanzien van een aantal veronderstellingen die ten grondslag ligt aan het denken over de elektronische overheid (in het jargon e-government geheten) in Nederland en deze vervolgens toetsen aan de praktijk van het openbaar bestuur. Ik wil deze veronderstellingen weergeven aan de hand van een aantal mythen die worden gehanteerd om het nut en de noodzaak van een elektronische overheid te legitimeren. Mythen kunnen als inspiratiebron worden gebruikt om de elektronische overheid vlot te trekken; mythen kunnen daarentegen ook versluitend werken. Daarom wil ik bij deze mythen een aantal kanttekeningen plaatsen, waardoor deze mythen in een ander daglicht worden gesteld. Ik verwijs daarbij naar de alledaagse realiteit van informatiseringsvraagstukken in het openbaar bestuur zoals deze door onderzoek in kaart is gebracht.

In paragraaf twee worden de beleidsmatige contouren van de elektronische overheid geschetst. Paragraaf drie schetst de betekenis van mythen zoals deze in de bestuurskunde wordt gezien. In paragraaf vier worden enkele mythen omtrent de elektronische overheid beschreven. In de volgende paragrafen (vijf t/m tien) worden deze mythen ontmaskert. De realiteit is in veel gevallen weerbarstiger dan de retoriek die in veel documenten de boventoon voert. Tenslotte maken we in paragraaf negen de balans op.

2. De contouren van de elektronische overheid

De belofte van verandering die ICT - met name internettechnologie - met zich meedraagt, is in verschillende documenten verwoord. In het in 1998 verschenen Actieprogramma Elektronische Overheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt een aantal doelstellingen geformuleerd, te weten: een goede elektronische toegankelijkheid van de overheid, een betere publieke dienstverlening en een verbeterde interne bedrijfsvoering bij de rijksoverheid. Omdat het actieprogramma vooral een programma van daden en weinig woorden is dat vooral tracht een 'olievlekwerking' tot stand te brengen, ontbreekt een meer beleidsmatige en conceptuele beschouwing. In de in 1999 verschenen nota 'De digitale delta' wordt de voornemens uit het Actieprogramma overgenomen en in een breder beleidsmatig kader geplaatst. Pas in 2000 wordt met 'Contract met de toekomst' een meer fundamentele visie gegeven op de mogelijkheden van ICT binnen het openbaar bestuur, met name in de relatie overheid-burger.

De Digitale Delta

De in 1999 verschenen nota 'De Digitale Delta: Nederland online' heeft als doel het verkrijgen van een excellente ICT-basis voor de Nederlandse samenleving. Deze nota is onder regie verschenen van de Minister van Economische Zaken (1999), mede namens zijn collega's van Verkeer & Waterstaat, Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, Justitie, Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen en Financiën. "Door onze ICT-basis op orde te hebben en te behouden kunnen we zorgen voor een klimaat waarin nieuwe ICT-toepassingen kunnen worden ontwikkeld en gebruikt, zodat onze bedrijven competitief kunnen blijven, de overheid haar dienstverlening kan verbeteren en burgers gebruik kunnen maken van de nieuwe mogelijkheden voor informatievergaring en communicatie (p.II). Deze ICT-basis wordt de digitale delta genoemd, welke wordt gezien als essentieel voor onze toekomstige welvaarts- en welzijnspositie (p. 9). Een versterking van de ICT-basis is gebaseerd door maatregelen te nemen op verschillende fronten. Een van deze fronten is de publieke sector.

Ten aanzien van dit onderdeel, put de nota volop uit het Actieprogramma Elektronische Overheid. "De overheid zelf mag, daar waar het gaat om haar eigen dienstverlening aan burgers en bedrijven, per definitie de mogelijkheden niet laten liggen om via ICT de kwaliteit van dienstverlening te verhogen en de kosten te verlagen" (p. 10). Een overheid die de marktsector wil stimuleren meer gebruik te maken van ICT, dient immers het goede voorbeeld te geven (p. 15). De ambitie is een effectieve en efficiënte publieke sector door een optimale inzet van ICT. De dienstverlening en toegankelijkheid moeten zoveel mogelijk langs elektronische weg plaats vinden. De rol van de overheid is, naast het op ruime schaal beschikbaar stellen van overheidsinformatie, het verbeteren van de dienstverlening aan burgers en bedrijven; verbeteren van het interne functioneren van de overheid door middel van ICT en het meer zichtbaar invulling geven aan de rol en voorbeeldfunctie van de overheid als marktpartij op de ICT-markt (p.55). Hieraan wordt de doelstelling verbonden dat in 2002 minimaal een kwart van de publieke dienstverlening langs elektronische weg moet plaats vinden; een doelstelling die is overgenomen uit het Actieprogramma Elektronische Overheid.

Volgens de nota kan de overheid door ICT-ontwikkelingen efficiënter, effectiever en klantvriendelijker gaan opereren. Dit is geen vrijblijvende optie, omdat ze verplicht is iedere belastingguldener zo efficiënt en effectief mogelijk aan te wenden. Bovendien vraagt een veranderende en vitale samenleving met een gezonde economie

om een sterke overheid die haar rol vervult met de meest geavanceerde 'gereedschappen' die beschikbaar zijn (p. 55).

Contract met de toekomst

In het 2000 verschenen 'Contract met de toekomst' van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft minister van Boxtel zijn visie op de elektronische relatie tussen overheid en burger; een relatie die vraagt om een nieuw 'contract' tussen beide partijen. De visie die aan dit contract ten grondslag ligt, kent een adagium, namelijk 'vrijheid in verbondenheid' (p.16). Vrijheid heeft betrekking op de keuzemogelijkheden van de burger ten aanzien van de manier waarop hij met de overheid verbonden wil zijn. Verbondenheid heeft ten eerste betrekking op de virtuele netwerken waarmee overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties verbonden zijn. Ten tweede verwijst verbondenheid naar de afspraken tussen overheid en burger over de vorm van de informatierelatie. In deze afspraken ('contract') moet een balans worden gevonden tussen het stellen van normen door de overheid en de invloed van de burger op het beleidsproces.

De overheid, in zijn elektronische gedaante en in zijn elektronische relatie met de burger, kan worden aangesproken op een aantal eisen (p. 16-17). Deze eisen die betrekking hebben op bovenstaande normen, zijn: a) bereikbaarheid, dit wil zeggen gelijke kansen voor iedere burger om toegang te krijgen tot de elektronische overheid en tot toegankelijke overheidsinformatie; b) keuzevrijheid, dit wil zeggen keuzemogelijkheden voor de burger over de wijze waarop de informatierelatie over de wijze waarop hij de informatierelatie met de overheid in haar presterende rol wil vormgeven; c) geloofwaardigheid, hetgeen betekent duidelijkheid verschaffen aan de burger over zijn rechten jegens de elektronische overheid; en d) participatie, verwijzende naar het verschaffen van helderheid aan de burger over de elektronische participatiemogelijkheden en de status hiervan. Deze eisen worden verder uitgewerkt in de vorm van verkenningen, vragen en daaraan gekoppelde acties.

Programma Overheidsloket 2000

Het programma Overheidsloket 2000 (OL 2000) bestond reeds voordat het Actieprogramma Elektronische Overheid in 1998 het licht zag. Het programma staat in het teken van het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening aan de burger door overheden. Het gaat daarbij om geïntegreerde dienstverlening door middel van het creëren van de éénloket-gedachte. Aanvankelijk ging het daarbij om het inrichten van clusteren van bepaalde overheidsdiensten rondom een (gemeentelijke) fysieke balie. Al vrij snel na de start van het programma en de opkomst van het internet, sloeg het programma een virtuele richting in. Het ging om elektronische dienstverlening via digitale loketten. In het denken over digitale dienstverlening zoals verwoord in de zojuist beschreven beleidsdocumenten, heeft de OL2000 filosofie altijd een belangrijke rol gespeeld. Hoe luidt deze filosofie?

De doelstelling van OL2000 (2000, 13 e.v.) is om vanuit het perspectief van de burger geïntegreerde publieke dienstverlening te realiseren. Langs twee wegen wordt dit bereikt. Ten eerste door de integratie van het huidige maar versnipperde dienstverleningsaanbod. Er is sprake van een geconcentreerd aanbod van diensten op een fysieke plaats of binnen een elektronisch loket. Ten tweede, door het opnieuw clusteren van het aanbod op basis van samenhangende vragen van burgers – in de vorm van vraagpatronen, zoals 'het verhuizen van een burger' of het 'aanvragen van een horecaverunning'. De logica van de burger staat daarbij centraal, hetgeen kan leiden tot een kanteling van de dienstverlenende organisatie. Hierdoor wordt

voorkomen dat de burger van het ‘kastje naar de muur’ wordt gestuurd. Het loket geeft daarbij niet alleen antwoord op de gestelde vraag. Het is nadrukkelijk de bedoeling om pro-actief te werken, waardoor onder meer onderbenutting van bepaalde voorzieningen, zoals het gebruik dat kan worden gemaakt van subsidies en regelingen, kan worden voorkomen

Het elektronische loket biedt bij een bepaald vraagpatroon alle behorende relevante informatie en diensten. De ambitie is om zoveel mogelijk diensten op transactieniveau aan te bieden. Aan deze ambitie zijn ook groeipaden verbonden. Het eerste pad loopt van het aanbieden van informatie (zogenaamde informatiediensten) via interactiediensten (contact opnemen, vragen stellen, intake doen, meldingen doen en klachten indienen) naar transactiediensten (zoals de digitale verstrekking van vergunningen, uitkeringen en subsidies en uittreksels). Het tweede pad loopt van reactieve, responsieve naar pro-actieve dienstverlening: dus van reageren en anticiperen op een vraag van de burger naar het bewust benaderen van burgers op eigen initiatief van overheden. En het derde pad loopt van gefragmenteerde dienstverlening (zoals thans het geval is) via geconcentreerde dienstverlening (het onder een dak brengen van verschillende diensten op een fysieke of virtuele plek) naar geïntegreerde (op vraagpatronen gebaseerde) dienstverlening. Uiteindelijk zou dit zelfs moeten leiden tot een herdefinitie van de dienstverlening.

Inmiddels is een aanvang gemaakt met de bouw van een aantal elektronische loketten die verwijzen naar een aantal thematisch geordende vraagpatronen, te weten het loket ‘bouwen en wonen’, ‘zorg en welzijn’ en het ‘bedrijvenloket’.

3. Over de rol van mythen

Naar de functie van beleid kan op verschillende manieren worden gekeken. In een rationele benadering van beleid zijn beleidsprogramma's gericht op het oplossen van maatschappelijke problemen. Zij mobiliseren middelen en zetten activiteiten in gang die bepaalde maatschappelijke effecten trachten te realiseren. Hieraan ligt een gedegen wetenschappelijke analyse ten grondslag. Edelman (1967) stelt vraagtekens bij een dergelijke benadering. In zijn ogen heeft beleid vooral een symbolische functie.

Deze symboliek komt tot uitdrukking in een aantal mythen. Mythen spelen een belangrijke rol in beleidsprogramma's, omdat ze zin geven aan de voorgestelde maatregelen en de plausibiliteit van bepaalde redeneringen trachten te versterken. Mythen kunnen worden gezien als een aantal geloofsartikelen die zich op verschillende manieren kunnen manifesteren: in symbolen, in rituelen en rituelen, in taal en slogans, in beelden etc. Edelman (1977) wijst vooral op de versluitende en manipulatieve werking van mythen. Ons beeld op de werkelijkheid wordt door het gebruik van mythen bewust gekleurd; een verkleuring die volgens Edelman in het belang is van de politieke elite om bepaalde politieke spanningen en belangentegenstellingen te verdoezelen. Politiek gedrag is gericht op het verkopen van illusies en mythen dienen daarbij als handelswaar.

March & Olson (1989) wijzen daarentegen op een andere rol van mythevorming. Mythen spelen een belangrijke rol in zingevingprocessen, omdat ze onzekerheid en ambiguïteit reduceren. Het kunnen appelleren aan bepaalde mythen verschaft mensen een gemeenschappelijk referentiekader waarin de uiteenlopende gedragingen van mensen, hun verwachtingen, hun percepties en opvattingen op een zinvolle manier bij elkaar kunnen worden gebracht (Weick, 1969). In hun taal en

communicatie refereren mensen vaak aan deze mythen. Mythen kunnen ook worden gezien als een taalspel dat betekenis geeft aan ambigue situaties waarmee mensen, groepen en organisaties worden geconfronteerd. Vandaar dat mythen een belangrijke mobiliserende werking hebben om er voor te zorgen dat de 'neuzen in dezelfde richting staan'. Mythen spelen daarom niet alleen een belangrijke rol in het interpreteren maar ook in het creëren van de sociale werkelijkheid, waarbij deze mythen als inspiratiebron worden gebruikt (March & Olson, 1989). In dit geval gaat van de mythevorming omtrent e-government gaat het om het interpreteren van de technologische ontwikkelingen die op het openbaar bestuur afkomen, de mogelijkheden die zij bieden en het creëren van een nieuwe werkelijkheid: een elektronische overheid die toegankelijker, klantvriendelijker en responsiever is.

4. Mythen omtrent de elektronische overheid

In deze paragraaf vindt een analyse van een aantal mythen die ten grondslag aan het denken over de elektronische overheid in Nederland zoals deze kan worden afgeleid uit bovenstaande beleidsdocumenten en programma's. De mythen verwijzen naar een aantal veronderstellingen -soms expliciet verwoord, soms impliciet gebleven - omtrent de relatie overheid-burger en de rol die ICT daarin kan vervullen.

De mythe van de technologische vooruitgang

De mythe van de technologische vooruitgang begint namelijk als een sprookje: *Er was eens ICT...En ze leefden nog lang en gelukkig*. Uit het Actieprogramma, OL2000 en De Digitale Delta spreekt een groot geloof in en vertrouwen op de zegeningen die moderne ICT kan en mag brengen. Optimisme overheerst in de mogelijkheden van de techniek om vooruitgang te brengen en nieuwe vormen van maakbaarheid te genereren. Dit geldt vooral voor de dienstverlening. Deze wordt efficiënter, effectiever en klantvriendelijker. Of zoals de Digitale Delta het verwoordt: "En de technologische mogelijkheden die het medium (internet: toevoeging vb) nu biedt, vormen nog slechts een flauwe afspiegeling van wat in het begin van het volgende millennium werkelijkheid kan worden" (p.i).

De mythe van de onvermijdelijkheid

De inzet van ICT is tevens onvermijdelijk. "ICT-ontwikkelingen zijn doorgedrongen tot alle haarvaten van onze samenleving", zo stelt 'Contract met de toekomst' (p. 4) Volgens de Digitale Delta (p.5) is er geen ontkomen aan. "ICT heeft een alles doordringend karakter en is niet meer uit ons leven weg te denken. Het is een draaggolf voor grote veranderingen in de wijze waarop we in Nederland leven en werken". Bovendien bestaat er een morele plicht om hiervan gebruik te maken. "Door de snelle ICT-ontwikkelingen kan de overheid efficiënter en effectiever en klantvriendelijker gaan opereren. Dit is geen vrijblijvende optie; de overheid is verplicht de belastinggelden zo efficiënt en effectief mogelijk aan te werken", aldus het Actieprogramma (p.1). ICT kan de dienstverlening aan burger en bedrijven verbeteren, hetgeen ook noodzakelijk is omdat een overheid zich voortdurend moet aanpassen. Dit vereist dat een overheid zich bedient van de meest geavanceerde 'gereedschappen' die er zijn zo stelt het Actieprogramma (p.1) en de nota Digitale Delta (p. 55).

De mythe van de maakbaarheid

ICT is een instrument dat kan worden ingezet om de doelen van een meer klantvriendelijke, efficiënte, effectievere en responsieve overheid gestalte krijgt. Kenmerkend voor een instrument - ook al is zijn aanwezigheid onontkoombaar zoals een eerdere mythe luidt - is het beheersbaar is. ICT kan naar believen worden ingezet en dat de beoogde doelen daadwerkelijk worden gerealiseerd. De inzet van ICT zorgt ervoor dat overheid en samenleving maakbaar zijn. Een citaat uit 'De Digitale Delta' laat zien hoe over de maakbaarheid wordt gedacht. " ICT kan –mits goed toegepast – de kosten van deze informatiehandelingen drastisch verlagen" (p. 6) (...), hetgeen kan leiden tot een andere structurering en manier van functioneren van organisaties en markten, bijvoorbeeld omdat bedrijven, overheidsorganisaties, consumenten en burgers onafhankelijk van hun fysieke locatie, 24 uur per dag en zeven dagen per week met elkaar in contact komen (p. 7). Vandaar ook dat met ICT vele economische en sociale vernieuwingen mogelijk zijn (p. 8).

De mythe van een nieuwe en 'betere' overheid

ICT zorgt ervoor dat aan de horizon een nieuwe en betere overheid verschijnt. In de OL2000 worden de contouren van deze nieuwe overheid geschetst. In het verleden was er sprake van versnipperde dienstverlening, waarbij burgers van het 'kastje naar de muur' worden gestuurd. Het optreden van de overheid werd vooral bepaald door de interne logica van de bureaucratie en was daardoor per definitie aanbod- in plaats van vraaggericht is. De droom van OL2000 is om hieraan een einde te maken door de ontwikkeling van vraaggerichte en geïntegreerde elektronische dienstverlening. ICT biedt die mogelijkheden. Ook in De Digitale Delta zien we een andere en betere overheid verschijnen. "Geheel nieuwe vormen van dienstverlening, pro-actief en geïntegreerd mogelijk zijn. Nieuwe manieren om beleid uit te voeren, soms zonder menselijke tussenkomst en buiten de nu nog gebruikelijke openingsuren, komen binnen handbereik. De mogelijkheden om binnen en tussen delen van de overheid samen te werken, dwars door organisatorische grenzen heen, zullen ongekend groot worden. Oude bureaucratische lijnen zullen vervagen en er zullen andere vormen van verticale en horizontale integratie ontstaan, zoals virtuele loketten. Verder zullen het ontstaan van elektronische bestanden en de inzet van ICT een nieuwe invulling geven aan het democratisch recht op toegankelijkheid: meer informatie van de overheid, die beter raadpleegbaar en transparanter is. ICT dwingt tot verandering" (p.56).

Ook in 'Contract met de toekomst' zien we een beeld van een betere overheid aan de oppervlakte komen. Het is een beeld van een aanspreekbare overheid die responsief is (p. 15). "Dat betekent dat de overheid zich moet verdiepen in de wensen van de burger en moet zorgen vooreen open overleg, heldere reacties en het afleggen van verantwoording. Een responsieve overheidsorganisatie communiceert met de burger en denkt actief mee over zijn behoeften. Daarbij gaat het ook om de manier waarop men contact wil onderhouden met de overheid (..)" In de netwerksamenleving is transparantie een noodzakelijke voorwaarde voor een goede, langdurige informatierelatie " (p.15).

De mythe van de mondige en intelligente burger

Een andere, regelmatig terugkerende mythe is de mythe van de mondige en intelligente burger ('empowerment') die optimaal gebruik maakt van de mogelijkheden die internet hem biedt, maar op een overheid stuit die langs elektronische weg nog onvoldoende toegankelijk is. De mythe van de mondige en intelligente burger laat zien hoe maatschappelijke en technologische ontwikkelingen

elkaar versterken. Individualisering heeft tot gevolg dat burgers zeer goed in staat zijn om hun wensen, behoeften en belangen te articuleren. Deze competente burger maakt daarbij optimaal gebruik van de mogelijkheden van het internet om informatie en kennis te vergaren en te gebruiken en politieke en maatschappelijke druk te organiseren. Daarbij past niet het beeld van een autoritaire overheid die 'top down' communiceert, maar een responsieve overheid die tracht een 'open' dialoog te realiseren met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties en die haar dienstverlening weet aan te passen aan de kwaliteit die gangbaar is in het bedrijfsleven.

Deze beelden zien we ook terug in bijvoorbeeld 'Contract met de toekomst' (p.15.). "De burger heeft behoefte aan een transparant besluitvormingsproces. Hij wil weten wanneer belangrijke zaken spelen, of en hoe hij betrokken kan zijn en op welke manier een besluit tot stand komt". In het Actieprogramma (p. 1) wordt naar voren gebracht dat zowel burgers als bedrijfsleven steeds kritischer worden ten opzichte van de dienstverlening door de overheid. Burgers ontdekken immers zelf thuis en op het werk de mogelijkheden van ICT en worden vanuit de private sector ook steeds meer bediend met maatwerk.

5. De eerste ontmaskering: doorbraak of consolidatie van verhoudingen?

Het beeld dat een aantal mythen naar voren brengen staat in het teken van een grenzeloos optimisme in de zegeningen van de techniek. Dankzij de zegeningen van de techniek is een nieuwe toekomst voor het openbaar bestuur weggelegd, een toekomst die maakbaar is en die een beter overheid laat zien.

Een technologische doorbraak wordt ons beloofd die vooral in het teken staat van de-institutionalisering. Grenzen en barrières worden geslecht. Toch is enige terughoudendheid op zijn plaats, omdat de sociale en institutionele context waarbinnen de elektronische overheid vorm en inhoud krijgt, wordt verwaarloosd. Onderzoek naar informatisering in het openbaar bestuur (bijv. Kling, 1987; Frissen, 1989; Bekkers, 1994; Zuurmond, 1994; Zeef, 1994; Van de Donk, 1996; Bellamy & Taylor, 1997; Zouridis, 2000), maar ook breder technologie-onderzoek (Bijker e.a., 1981) laat zien dat informatisering een sociale interventie is in een sociaal-organisatorisch c.q. beleidsnetwerk en dus gevolgen heeft voor de positie en verhoudingen tussen de partijen in dit netwerk en daarmee verbonden informatiedomeinen. Informatisering is derhalve geen politiek-neutraal proces. De keuzes die verbonden zijn met de ontwikkeling, invoering en toepassing van ICT, maken dat partijen de kwaliteiten van deze technologie uiteenlopend waarderen, al naar gelang hun positie, taken en belangen. Dit heeft ook gevolgen voor de effecten die worden gerealiseerd.

Wanneer we de effecten van de toepassing van ICT in het openbaar bestuur op een rijtje zetten, dan bevestigden deze lange tijd de zogenaamde 'reinforcement-hypothese' zoals deze door Kraemer e.a (1982) en Danziger e.a. (1986) is verwoord. ICT zorgt voor een versterking van de reeds bestaande gevestigde en geïnstitutionaliseerde belangen en machtsverhoudingen. Ook onderzoek naar de toepassing van ICT in het Nederlandse openbaar bestuur bevestigden deze hypothese (Bekkers, 1994; Zuurmond, 1994; Depla, 1995; Van de Donk, 1996, Zouridis, 2000).

Een andere hypothese, de zogenaamde 'doorbraakhypothese' werd hiermee verworpen. Er was geen sprake van de-institutionalisering, van een doorbraak van de gevestigde verhoudingen. Omdat dit onderzoek was gebaseerd op onderzoek vóór het

massale gebruik van het internet, werd de doorbraakhypothese op verschillende plaatsen weer nieuwe leven ingeblazen (bijv. Frissen, 1996, 1999). De mythen die we zojuist beschreven hebben, staan in het teken van deze doorbraakhypothese.

De betekenis van het internet voor het functioneren en de organisatie van het openbaar bestuur is namelijk veel diffuser. Systematisch onderzoek hiernaar is op dit moment nog schaars. In sommige gevallen is er daadwerkelijk sprake van de-institutionalisering. In 'Staat zonder Land' heeft de WRR (1998) laten zien hoe internettechnologie leidt tot een erosie van de nationale staat als institutie en gewezen op de betekenis van de-territoralisering. De competentie van de instellingen van de nationale staat is geografisch bepaald, terwijl internettechnologie ervoor zorgt dat in een virtuele, niet-geografisch bepaalde ruimte handel wordt gedreven of een misdaad wordt beraamd.

In andere gevallen is er sprake van een versterking van de bestaande machtsverhoudingen. Internet- en webtechnologie biedt de mogelijkheid om de beslissingspremissen van de burger – vaak als onvrijwillige klant – veel beter onder controle te brengen (Zuurmond & Snellen, 1997). We zien dit terug in veel digitale dienstverleningsprojecten zoals de aangifte van belasting. Hieraan liggen een interpretatie van wet- en regelgeving ten grondslag, conform de belangen en doelen van de betreffende overheid die in het technisch ontwerp zijn vertaald. Wellicht dat de burger juist baat heeft bij een andere interpretatie, maar dit alternatief wordt niet geboden. Digitale dienstverlening biedt de mogelijkheden om de grenzen van een overheidsorganisatie op te rekken. Er is sprake van partiële insluiting van de burger in de overheidsorganisatie, die zich vervolgens dient te gedragen volgens de logica van de betreffende organisatie (Bekkers, 1998).

Bovenstaande opmerking neemt niet weg dat organisatiegrenzen daadwerkelijk vervagen, dat een betere toegankelijkheid van het openbaar bestuur wordt gerealiseerd en dat burgers steeds meer gebruik van het internet om zich als groep te organiseren om politieke druk uit te oefenen. Maar het is de vraag of er sprake is van een fundamentele trendbreuk die we de-institutionalisering noemen. Veeleer betreft het een proces van institutionele aanpassing, van selectieve en incrementele aanpassing aan de veranderende omstandigheden zonder dat dit echt een bedreiging kan vormen voor de bestaande, gegroeide institutionele verhoudingen. Een mooi voorbeeld is het 'chatten' van wethouders en gemeenteraadsleden met burgers. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de wens om het internet te gebruiken om de toegankelijkheid van politiek en bestuur te vergroten. Van de andere kant is 'chatten' vrijblijvend. Het wekelijks inloopsprekuren dat veel gemeentebestuurders kennen, heeft een virtuele pendant gekregen. 'Chatten' is minder bedreigend voor bijvoorbeeld het primaat van de politiek dan digitale discussieplatforms ter ondersteuning van processen van interactieve beleidsvoering.

De conclusie die we derhalve moeten trekken, luidt dat de belofte van een nieuwe, en betere overheid op los zand is gebouwd. De effecten van het internet op het openbaar bestuur zijn veel diffuser. Zij worden mede bepaald door de specifieke institutionele context en de machtsverhoudingen waarbinnen ICT wordt toegepast. Enige terughoudendheid ten aanzien van de belofte van vooruitgang en maakbaarheid is daarom op zijn plaats.

6. De tweede ontmaskering: De strijd tussen informatiedomeinen

Het in ogenschouw nemen van de institutionele context c.q. de gegroeide verhoudingen wordt vooral zichtbaar op het terrein van de digitale dienstverlening. Tot op heden was de aandacht vooral gericht op het vormgeven van de website en de informatiediensten die via deze website worden aangeboden. Veel overheden bevinden zich thans in een overgangsfase waarin een groter beroep wordt gedaan op de interactieve kwaliteiten van het internet. Contactdiensten en transactiediensten worden ontwikkeld en op sommige plaatsen reeds aangeboden. Daarnaast worden vormen van geïntegreerde dienstverlening aangeboden rondom bepaalde thema's zoals 'bouwen en wonen' en 'zorg en welzijn'.

In veel beschouwingen over de elektronische overheid is sprake van een sterke fixatie op de voorkant, op de website. De achterzijde van de website komt nauwelijks aan bod. Naarmate meer interactieve diensten worden aangeboden, wordt de zogenaamde 'back office' problematiek in alle hevigheid zichtbaar. De realisatie van integrale dienstverlening staat en valt met de integratie van de zogenaamde 'front' en 'back office' en met de integratie van verschillende 'back offices'.

De informatievoorziening binnen de overheid heeft overwegend een taakgericht karakter. Het gaat om de ondersteuning van de specifieke (deel)taak die door een organisatie of organisatie-onderdeel ter hand wordt genomen, zoals het verstrekken van een paspoort, rijbewijs of uittreksel. Hiervoor zijn aparte informatiesystemen gebouwd, terwijl elke organisatie (-onderdeel) zijn eigen gegevensdefinities hanteert. In Nederland zijn bijvoorbeeld meer dan 20 inkomensbegrippen in omloop, al naar gelang de wettelijke taak die men uitvoert. Het inkomensbegrip in de huursubsidie is anders dan het begrip dat de Belastingdienst hanteert.

Integrale dienstverlening – bijvoorbeeld het aanvragen, beoordelen en afgeven van een milieuvergunning of - vraagt om een proces-gerichte benadering van de informatievoorziening waarbij meerdere organisaties- of onderdelen gebruik maken van dezelfde informatie en gemeenschappelijke informatiesystemen staat nog in de kinderschoenen. Integrale dienstverlening zoals OL2000 voorstaat, betekent de ontwikkeling van organisatiegrensoverschrijdende informatie-architecturen, waardoor informatie en kennis kan worden gedeeld. Dit betekent in een aantal gevallen het koppelen van relatief geïsoleerde taakgerichte informatiesystemen.

Dit integratievraagstuk wordt vaak gezien als een vraagstuk van het stroomlijnen van werkprocessen, procedures en routines en het koppelen van databestanden. Ook hiervoor bestaan 'technische' oplossingen zoals 'work flow management' of 'content management systemen'. Enig historisch besef zou in dit geval leerzaam zijn. Meer dan veertig jaar overheidsinformatisering (zie Van de Donk & Meijer, 1994) laat zien dat samenwerking tussen verschillende informatiedomeinen binnen de Nederlandse overheid meer uitzondering dan regel is – zowel op national en lokaal niveau als daartussen. Integratie van informatiesystemen en gegevensdefinities betekent de facto het integreren van informatiedomeinen. Integratie betekent het opgeven van een zelfstandige positie en daarmee van macht en invloed; ten tweede betekent integratie het opgeven van een aantal vanzelfsprekendheden en routines en daarmee van zekerheid. Weerstand is het resultaat.

Dit probleem wordt nog verergerd door de populariteit van integraal management als sturings- en beheersingsfilosofie. Binnen veel gemeenten is elke dienst of sector zelf verantwoordelijk voor zijn eigen ICT-beleid, hetgeen ook past bij in de traditie van taakgerichte informatisering. Het probleem is echter dat integrale dienstverlening betekent dat meerdere diensten moeten samenwerken rondom een

bepaald dienstverleningsproces zoals het verstrekken van een horeca- of milieuvergunning. Soms moeten daarbij ook nog andere partijen buiten de gemeente worden betrokken. In het geval van het loket 'bouwen en wonen' gaat dan om de woningbouwcorporaties, terwijl het 'bedrijvenloket' afhankelijk is van de medewerking van de Kamers van Koophandel of de Belastingdienst. Vandaar dat achter menige website zich een 'battle of the back offices' voltrekt. In de verschillende documenten over de elektronische overheid is voor deze 'back office' problematiek nauwelijks serieuze aandacht.

7. De derde ontmaskering: de legitimizeitsparadox

In het denken over de elektronische overheid staat vooral het aspect van dienstverlening centraal. Het gaat primair om de relatie tussen de overheid als producent van diensten en de burger als klant. Verbetering van deze relatie draagt bij aan het dichten van de kloof tussen burger en bestuur, zo luidt de veronderstelling in menig collegeprogramma. Het is de vraag of een dergelijke versmalling van e-government tot digitale dienstverlening daadwerkelijk leidt tot dichten van de vermeende kloof tussen burger en bestuur.

Er is sprake van een legitimizeitsparadox: betere digitale dienstverlening als strategie gericht op de versterking van de legitimizeit van gemeenten leidt tot het tegenovergestelde, namelijk verlies van legitimizeit. Een overheid is namelijk meer dan een dienstverlenend 'bedrijf' en de burger is meer dan een 'klant' (zie Fountain, 2001). In 'Contract met de toekomst' (p. 32) wordt dit erkend. Aandacht wordt gevraagd voor vormen van digitale participatie binnen de democratie, welke rol de elektronische overheid daarin moet spelen, en onder welke voorwaarden burgers en overheden daarin kunnen participeren. In de Digitale Delta, het Actieprogramma Elektronische Overheid en OL2000 maar ook in menig collegeprogramma ontbreken deze observaties.

Voor uitvoeringsorganisaties (sec) zoals de Belastingdienst of de Informatiebeheer Groep speelt deze legitimizeitsparadox veel minder, omdat elektronische dienstverlening de afhandeling van aanvragen etc. kan vergemakkelijken en sterk geformaliseerd is. Dit in tegenstelling tot gemeenten, die naast typische dienstverleningstaken, ook politieke beslissingen nemen over bijvoorbeeld de leefbaarheid en veiligheid in bepaalde buurten, het gebruik van de schaarse ruimte in een stad, de bestrijding van armoede etc. Daarbij gaat het om de afweging van belangen en normen, om de verdeling van schaarse middelen. Deze kant van de gemeente komt in het denken over de elektronische overheid nauwelijks aan bod. Hier en daar worden wel digitale debatten in de vorm van 'chatsessies' met de wethouder gehouden. Echte digitale debatten, die zijn ingebed in een visie op interactieve beleidsvoering, zijn op een hand te tellen.

Deze legitimizeitsparadox wordt versterkt door het ontbreken van de volgende vraag. Hoe kan digitale participatie worden verbonden met digitale dienstverlening? Deze vraag is van belang, omdat de dienstverlening van de gemeente veel breder en ambiguer is dan het afhandelen van sterk geformaliseerde transacties zoals het digitaal verstrekken en afgeven van een parkeervergunning. Dienstverlening door gemeenten is in aantal gevallen veel 'politeker' van karakter, dan we op het eerste gezicht zouden denken. Hoe kan ik het internet gebruiken om de dienstverlening van de gemeente binnen een bepaalde wijk te verbeteren, daarbij inspelende om de behoeften en vragen van diezelfde burger? Wat betekent dit voor de dienstverlening die in deze

wijk wordt geleverd door de diensten stadsbeheer, onderwijs, welzijn of de politie? Hierbij gaat het niet alleen om dienstverlening (sec) maar ook om beleid dat daarachter ligt; om de politieke keuzes en veronderstellingen die aan de betreffende vormen van dienstverlening ten grondslag liggen. Hierdoor wordt tevens een verband gebracht tussen de maatschappelijke effecten die optreden en de gemeentelijke diensten die in dat verband zijn voortgebracht (Fountain, 2001).

8. De vierde ontmaskering vier: Aanbodgerichte dienstverlening

In het denken over de elektronische overheid staat vraaggerichtheid centraal. De overheid dient in te spelen op de behoeften en wensen van de burger. In de filosofie van OL2000 (1997) - zoals verwoord in het Handboek 'Van vraagpatroon naar loket-idee' - wordt getracht vraagpatronen te reconstrueren op grond waarvan de dienstverlening wordt aangeboden. Een vraagpatroon is een complex van samenhangende vragen die vanuit de positie van de burger of het bedrijf logisch bij elkaar horen. De afnemer zal zelf niet in staat zijn om vooraf deze samenhangende vragen te onderscheiden. Hij weet immers niet welke diensten of product er zijn, en dan vraag je er immers ook niet naar. De im- en expliciete vragen van een vraagpatroon verwijzen direct of indirect naar producten van verschillende organisaties c.q. onderdelen. Vandaar dat een aantal gemeentelijk websites zijn uitgerust met een productencatalogus. Ook het programmabureau OL 2000 heeft een dergelijke interactieve, vraaggerichte productencatalogus laten ontwikkelen die aan gemeenten ter beschikking wordt gesteld.

De worsteling die heeft plaats gevonden om vraaggerichtheid vorm te geven vanuit het bestaande aanbod van gemeentelijke diensten en producten wordt duidelijk in onderstaand voorbeeld.

Een relatief simpele, eenduidige vraag zoals het bouwen van dakkapel, lukt goed. Het wordt anders als ik een vraag heb over de overlast die veroorzaakt wordt door rondhangende jongeren, waardoor dreigende sfeer ontstaat. Ik kies voor de categorie 'kwaliteit van mijn leefomgeving' (overigens een typisch ambtelijk begrip), met als toevoeging 'overlast'. Vervolgens moet ik kiezen tussen aantal rollen. Stel ik woon alleen en ik ben een hulpbehoevende gehandicapt. Dan kan ik kiezen uit mijn rol als individu, als woningbezitter, als gehandicapte en als hulpbehoevende. Ik kies 'zieke of gehandicapte' en kom vervolgens uit bij de het product: 'psychiatrisch ziekenhuis -gedwongen opname'. En dat is wel het laatste wat ik wilde.

Dit voorbeeld maakt een aantal zaken duidelijk. Ten eerste zien we dat niet vanuit de vraag geredeneerd is, maar vanuit het aanbod. In het handboek 'Van vraagpatroon naar loket-idee' wordt voor de reconstructie van vraagpatronen vooral gebruik gemaakt van de kennis en ervaring van gemeentelijke ambtenaren. Op grond hiervan is een verband gelegd tussen de gedwongen opname van gehandicapten die overlast veroorzaken en dus een negatieve invloed hebben op de leefomgeving. Dit is de omgekeerde wereld. Er gaapt een diepe kloof tussen mijn vraag en het product dat wordt aangeboden. Ten tweede zien we dat getracht is om de ambiguïteit van de vraag te kanaliseren door te werken met verschillende rollen. Maar een burger kan meerdere rollen hebben en het is de vraag welke rol hij kiest. Had ik gekozen voor de rol van woningbezitter dan krijg ik een ander uitkomst. Ik geef aan dat ik geen behoefte heb informatie over bouwplannen van de gemeente, dat noch behoefte heb aan informatie over de afvalverzameling, dat ik geen schade had geleden en dat geen bedrijf ben. De producten die vervolgens op het scherm worden getoond, hebben betrekking op het

verstrekken van landmeetkundige gegevens, kadastrale gegevens en gegevens over verkeersstromen. Ten derde zien we dat er bepaalde, statistische verbanden, zijn aangebracht tussen bepaalde producten en gereconstrueerde vraagpatronen op grond waarvan een beslisboom is samengesteld. De vraag rijst, welke normatieve veronderstellingen ten grondslag liggen aan de operationalisering van deze productencatalogus. Met welk voorbeeld voor ogen van de burger is deze catalogus ingericht? Tot slot nog een laatste opmerking. Begrippen zoals 'leefomgeving' zijn typische ambtelijke begrippen; begrippen die vooral een betekenis hebben in de ambtelijke leefwereld, met zijn eigen taal.

9. De vijfde ontmaskering: de incompetente burger

Ook de mythe van de intelligente en mondige burger behoeft bijstelling. Voortbouwende op bovenstaande exercitie moeten we ten eerste vaststellen dat het vaak moeilijk vast te stellen is, wat de burger precies wil. Vraagpatronen zijn in veel gevallen diffuus, ambigue en dynamisch. Ten tweede laten begrippen 'leefomgeving' zien dat het beeld van de burger dat in deze catalogus tot uitdrukking wordt gebracht, het beeld is van een intelligente burger die in staat is langs de lijnen van de ambtelijke logica en in de ambtelijke taal te redeneren; een burger die beschikt over bepaalde bureaucratische competenties (Scheepers, 1992). We zouden derhalve de hypothese kunnen lanceren dat elektronische dienstverlening leidt tot de versterking van de bureaucratische competenties van de burger. En in het verlengde hiervan kunnen we stellen dat de toegankelijkheid van de overheid voor burgers die niet over deze competenties beschikken, door deze benadering van digitale dienstverlening afneemt. Met als gevolg dat de reeds bestaande kloof tussen overheid en burger verder toeneemt.

Deze kloof wordt overigens versterkt door een andere kloof. Een kloof die naar de digitale competenties van de burger verwijst. Het gaat om digitale kloof tussen die burgers die wel de kennis, vaardigheden en middelen hebben om via het internet te kunnen deelnemen aan de informatiesamenleving en zij die hiervan verstoken zijn. Op dit moment worden wel allerlei initiatieven genomen om deze kloof te dichten. 'Digitale trapveldjes' in buurthuizen zijn een voorbeeld, terwijl sommige gemeenten – bijvoorbeeld de gemeente Rotterdam - gratis een personal computer met internetverbinding ter beschikking stellen aan mensen met een minimum-inkomen. Wie in het laatste geval de telefoontikken betaalt is overigens onduidelijk.

In de praktijk versterken beide kloven elkaar: in veel gevallen is de bureaucratisch incompetente burger ook niet digitaal competent.

9. Balans: tussen retoriek en realiteit

In dit artikel zijn een aantal mythen rondom de elektronische overheid beschreven. Tegelijkertijd zijn een aantal kanttekeningen geplaatst bij de vermeende vanzelfsprekendheid van deze mythen. De belofte van een nieuwe, betere overheid die onherroepelijk is door de inzet van ICT, blijkt te worden geloochenstraft door de alledaagse praktijk van het openbaar bestuur. Hoe moeten we deze mythevorming dan waarderen?

Enerzijds bieden de beschreven mythen rondom de elektronische overheid een bron van inspiratie. March en Olson (1989) wijzen hierop. Zij bieden een gemeenschappelijk referentiekader voor verandering en vernieuwing van het openbaar bestuur. De opkomst van internettechnologie en de vertaling van de mogelijkheden die deze technologie biedt in de vorm van een elektronische overheid, dwingt overheidsorganisaties om zich naar buiten te keren, om hun omgevingsgerichtheid te versterken. Dat is juist de kracht van netwerktechnologie. Het verbindende karakter ervan dwingt – naast andere overwegingen - organisaties na te denken over de relaties die zij onderhouden met ‘stakeholders’ in hun omgeving en de waarden en normen die daarbij een rol spelen. De mythen van de elektronische overheid geven richting aan een veranderingsproces. Over het belang van deze richting bestaat wel overeenstemming, alleen over de vorm en inhoud verschilt men van mening, gelet op de beschreven kanttekeningen.

Anderzijds snijdt de eerder geformuleerde kritiek van Edelman (1977) eveneens hout. Mythen kunnen ook versluijrend werken. Ze zijn de belichaming van een aantal illusies. De ontmaskering die heeft plaats gevonden in de paragrafen vijf tot en met negen laten zien dat de realisatie van de elektronische overheid ook kan uitmonden in een desillusie. De praktijk van het openbaar bestuur is veel weerbarstiger dan de veronderstellingen die documenten over de elektronische overheid worden gehanteerd. Bovendien kunnen mythen leiden tot een zekere eenzijdigheid in de wijze waarop we bepaalde problemen en oplossingen ten aanzien van de vormgeving van de elektronische overheid definiëren. De integrale en vraaggerichte benadering van dienstverlening zoals OL2000 die voorstaat is een daarvan een voorbeeld. Hierdoor kunnen andere benaderingwijzen onvoldoende aan bod laat komen. Zij passen niet in de dominante ideologie.

Natuurlijk kent elk beleidsprogramma de spanning tussen retoriek en realiteit. Deze spanning wordt groter naarmate meer contact- en transactiediensten worden aangeboden. Een van de redenen waarom veel gemeenten worstelen met de vraag hoe zij hun digitale dienstverlening moeten vormgeven, zou ook wel eens kunnen liggen in de kloof die bestaat tussen enerzijds de retoriek van de elektronische overheid en anderzijds de realiteit van de praktijk van het openbaar bestuur. Wellicht dat het evenwicht tussen retoriek en praktijk, in de ogen van veel gemeenten, op dit moment zoek is. Dit heeft ook gevolgen voor de te volgen strategie. Naarmate gekozen wordt voor het versterken van een retoriek rondom de elektronische overheid, bestaat het risico dat men te veel voor de troepen gaat uit lopen. De kloof tussen retoriek en realiteit neemt dan toe en dus ook de weerstand. Een incrementele strategie die juist en beter aansluit bij de problemen die zich in de praktijk voordoen, zal wellicht meer soelaas bieden. De retoriek zou hierop kunnen worden aangepast.

Over de auteur

Prof. dr. V.J.J.M. Bekkers is bijzonder hoogleraar ICT-infrastructuren in de publieke en private sector aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Daarnaast is hij verbonden aan de divisie management consultancy van CMG Public Sector te Den Haag.

Literatuur

- Bekkers, V.J.J.M., Nieuwe vormen van sturing en informatisering, Eburon, Delft, 1994.
- Bekkers, V.J.J.M., Grenzeloze overheid, Samsom, Alphen aan de Rijn, 1998.
- Bellamy, Ch. & J.A. Taylor, Transformation by stealth, The case of the UK Criminal Justice System, in: Taylor, J.A., I.Th.M. Snellen & A. Zuurmond (eds.), Beyond BPR in public administration, IOS Press, Amsterdam, 1997, pp. 37-54.
- Bijker, W.E., Th.P. Hughes & T.J. Pinch, The social construction of technological systems, MIT Press, Cambridge Mass, 1981.
- Danziger, J.,N. W.H. Dutton, R. Kling & K.L. Kraemer, Computers and politics, Columbia University Press, New York, 1996.
- Depla, P., Technologie en vernieuwing in de lokale democratie, VUGA, Den Haag, 1995.
- Donk, W.B.J.H.van de & O.Th.M. Meijer, Beleid voor informatisering, in: Zuurmond, A. e.a., Informatisering in het openbaar bestuur, VUGA, Den Haag, 1994.
- Donk, W.B.J.H. van de, Schema in arena, Van Gorcum, Assen, 1996
- Edelman, M., The symbolic use of politics, Urbana, 1967
- Edelman, M., Political language, New York, 1977.
- Frissen, P.H.A., Ambtelijke cultuur en informatisering, SDU, Den Haag, 1989.
- Frissen, P.H.A., De virtuele staat, Academic Press, Schoonhoven, 1996.
- Frissen, P.H.A., De lege staat, Nieuwezijds, Amsterdam, 1999.
- Fountain, J.E., The paradoxes of public sector customer service, in: Governance, vol. 14, nr. 1. 2001, pp. 55-73.
- Kling, R., Computerization as an ongoing social and political process, in: Bkerkness, G., P. Ehn & M. Kyng (eds.), Computers and democracy, Avery, Aldershot, 1987, pp. 117-136.
- Kraemer, K.L. & J.L. King, Computing and public organizations, in: Public Administration Review, vol.86, 1986, pp. 488-496.
- March., J.G & J.P. Olsen, Rediscovering institutions, Free Press, New York, 1989.
- OL 2000, Van vraagpatroon naar loket-idee, Den Haag, 1997.
- OL 2000, Referentiemodel elektronisch loket, Den Haag, 2000.
- Weick, K. The social psychology of organizing, Addison-Wesley, Reading Mass, 1969.
- Scheepers, A.W.A., Informatisering en de bureaucratische competentie van de burger, Tilburg, 1991.
- Zeef, P.H., Tussen toezicht en toezien, Phaedrus, Rotterdam, 1994.
- WRR, Staat zonder land, SDU, Den Haag, 1998.
- Zouridis, S., Digitale disciplineren, Eburon, Delft, 2000.
- Zuurmond, A., De infocratie, Phaedrus, Rotterdam, 1994.
- Zuurmond A. & I.Th.M. Snellen, From bureacuracy to infocracy. Towards the management through information architecture, in: Taylor, J.A., I.Th.M. Snellen & A. Zuurmond (eds.), Beyond BPR in public administration, IOS Press, Amsterdam, 1997, pp. 205-224.

Noot

1. De vraaggerichte interactieve dienstverleningscatalogus (VIND) van OL2000 is te vinden op www.ol2000.nl. Op deze site staat VindWeb versie 1.2. (althans op 14 juni 2001). Gebruikt is het voorbeeld van de gemeente Espelo (eenvoudig voorbeeld).