

# De overheid als wegbereider voor de informatiesamenleving



Luk Van Langenhove

Adj.-Secr.-Gen. Federale Diensten voor Wetensch., Cult. en Techn. Aangelegenheden

**De informatiesamenleving – iedereen praat erover. Ook overheidsambtenaren en politici nemen het woord vaak in de mond. Maar wat betekent 'de informatiesamenleving' concreet voor de overheid en de politiek? Overal meer computers? Steun voor bedrijven die chips produceren? Of 'waken' over de mogelijke negatieve effecten van de informatisering? Vragen zijn er genoeg. Antwoorden wellicht minder.**

In dit artikel probeer ik een aantal prangende vragen over de informatiesamenleving te beantwoorden. Daarbij besteed ik speciale aandacht aan de rol van de overheid. Ik verdedig de volgende stelling: de overheid kan sociale innovaties stimuleren door haar administraties om te vormen tot lerende organisaties, met een klemtoon op zelfmanagement van het personeel en op betere en nieuwe dienstverlening aan de burger. De overheid heeft ook een ontzettend belangrijk instrument in handen om de kennismaatschappij te helpen realiseren: het onderwijs. Zij moet dan ook volop investeren in onderwijs en training.

## Een populair begrip

Met 'informatiesamenleving' wordt doorgaans een geheel van ontwikkelingen bedoeld die men als volgt kan samenvatten:

1. de toenemende automatisering en dematerialisatie van de productie;
2. het ontwikkelen van diensten als groeipool;
3. de ongelooflijke communicatieboom.

Iedereen kent de neveneffecten van die ontwikkelingen, namelijk een tendens tot globalisering van economie en cultuur en een toenemende decentralisatie in organisaties. Achter die ontwikkelingen liggen uiteraard de technologische evoluties waardoor kennis een productiefactor en consumptiegoed is geworden. 'Kennissamenleving' zou dus wellicht een beter woord zijn dan 'informatiesamenleving'.

Al die heisa rond de kennis- of informatiesamenleving is niet verwonderlijk. Of wel?

De nieuwe informatietechnologieën zijn lang niet de enige spectaculaire maatschappelijke verandering die we vandaag meemaken. Ik beperk me tot één ander voorbeeld: de steeds betere gezondheidszorgen en de stijgende levensverwachting. Wie dit jaar geboren wordt heeft een reële kans om de 22ste eeuw nog mee te maken! De kwaliteit van het leven en de omgang met ziekte en gezondheid zijn steeds minder een noodlot. Steeds meer gaan ze tot de maakbare samenleving behoren. Gezondheid is deels een 'individueel' probleem: elkeen kan beslissen bepaalde risicofactoren al dan niet uit te schakelen (roken bijvoorbeeld). Maar gezondheid is ook een 'collectief' goed waarbij de overheid een taak heeft: ziekteverzekering en preventie. In het debat over gezondheidszorg wordt echter vooral aandacht besteed aan de (on)betaalbaarheid van het systeem en niet aan de prachtige vooruitzichten voor een lang en kwaliteitsvol leven. Vergelijk dat eens met de maatschappelijke kosten van de informatiesamenleving. Individuen, bedrijven en overheid spenderen steeds meer geld aan mobiel telefoneren, faxen, upgradings van software, nieuwe hardware... Toch heb ik nog niemand horen klagen dat die kosten een maatschappelijk probleem zijn en dat de informatiesamenleving onbetaalbaar is.

De populariteit van het begrip 'informatiesamenleving' is dus niet neutraal. Er hangt een hoera-sfeertje rond. Dat komt omdat de informatiesamenleving in de eerste plaats een

droom is, zoals de ruimtevaart of het ontdekken van onbekende continenten. Daar is niets mis mee: een samenleving heeft dromen nodig. Maar die dromen moeten ook waargemaakt worden, en daarvoor is politieke visie nodig. Naar mijn gevoel ontbreekt die visie op dit ogenblik. Daardoor is het appèl voor een informatiesamenleving dikwijls vrijblijvend, of vervalt het in een technisch infrastructuurdenken.

Omdat ik wil bijdragen tot de broodnodige visievorming presenteer ik hieronder een persoonlijke reflectie over de relatie tussen de overheid en de informatiesamenleving: hoe kan de overheid bijdragen aan het realiseren van de informatiesamenleving en wat zijn de mogelijke veranderingen binnen de overheid als gevolg van die informatiesamenleving?

### De rol van de overheid

In de omvangrijke literatuur over overheid en informatiesamenleving worden aan de overheid doorgaans drie rollen toegeschreven:

1. gebruiker van nieuwe informatie- en telecommunicatietechnologieën;
2. planner en regelgever inzake nieuwe (en oude) technologieën;
3. katalysator inzake de maatschappelijke integratie van de nieuwe technologieën.

Recente OESO-rapporten beklemtonen vooral dat derde aspect: de overheid als stimulator van de informaticainfrastructuur, door het mogelijk maken van een dynamische concurrentie op de telecommunicatiemarkt en het stimuleren van privé-investeringen.

Luc Soete beklemtoont in zijn analyses dan weer de innovatieve mogelijkheden als gebruiker. Zo kan de overheid dankzij de nieuwe informatietechnologieën experimenten inzake werkorganisatie organiseren - zij is daartoe beter uitgerust dan de privé-sector. Bovendien kan de overheid door een adequaat gebruik van informatica en telecommunicatie een maatschappelijk toonbeeld worden van efficiënte dienstverlening.

Ik sluit mij bij Soetes redenering aan. De overheid kan de informatiesamenleving mede realiseren door radicaal te kiezen voor een intern beleid gericht op individueel en collec-

tief leren en voor een extern beleid gericht op dienstverlening en maatschappelijke innovatie. Dit betekent niets meer of minder dan een nieuwe invulling van het begrip ambtenaar en overheidsdienst.

Wil de overheid een dergelijke rol spelen, dan moet zij prioriteiten stellen die getoetst kunnen worden aan criteria zoals kwaliteit van het leven. Ik zie drie mogelijke prioriteiten:

1. onderwijs en vorming bovenaan de agenda zetten;
2. overheidsadministraties omvormen tot lerende organisaties;
3. overheidsdiensten herdenken in functie van een hedendaagse dienstverlening.

### Investeren in leren

Er is in Vlaanderen de laatste jaren heel wat veranderd in het onderwijsstelsel. Het beheer van het onderwijs is sterk gemoderniseerd. Waar echter nog relatief weinig rond gebeurt is, is de positie van de leraar. Maatschappelijk gezien is die erop achteruitgegaan. De tijd dat de schoolmeester een notabele van het dorp was, ligt lang achter ons. Vandaag biedt het beroep van leraar weinig perspectieven: een relatief laag loon, een vlakke loopbaan, moeilijke arbeidsomstandigheden.

Zonder goede, gemotiveerde leraren is geen kwaliteitsonderwijs mogelijk. Daar kunnen wij ons niet bij neerleggen. Ik pleit dan ook voor het lanceren van een Marshall-plan voor het onderwijs. Wat men in Vlaanderen voor het innovatiebeleid heeft gedaan, zou men ook voor het onderwijsbeleid kunnen doen: elk jaar het budget beduidend laten stijgen. De aangroei moet in mensen geïnvesteerd worden: een betere verloning, betere motivatiemechanismen, meer carrièremogelijkheden voor leerkrachten.

Is dit een naïeve stelling? Neen. Als men in Vlaanderen met het oog op een innovatiepolitiek de budgetten voor Onderzoek en Ontwikkeling jaarlijks met een miljard kan laten stijgen, dan moet dat ook kunnen voor het onderwijs. Overigens mag de inspanning zich niet beperken tot het onderwijs. Ook op het vlak van training en vorming is nog veel werk aan de winkel. Het stimuleren van levenslang



leren binnen de overheid zelf zou een eerste stap kunnen zijn. Het koppelen van werklozensteun aan de bereidheid zich te scholen past in dezelfde filosofie.

### De nieuwe ambtenaren

De woorden 'ambtenaar' en 'ambtenarij' hebben doorgaans geen goede weerklank. Ze staan te vaak voor bureaucratie en traagheid, of voor onmacht en onkunde. Zelden worden overheidsadministraties in verband gebracht met maatschappelijke innovaties. Nochtans is

er wereldwijd een revolutie aan de gang in hoe overheden functioneren. De oorsprong van deze beweging ligt in de Verenigde Staten. Daar ging 1993 onder impuls van president Clinton een grootscheeps hervormingsprogramma van start. Het heet *Re-inventing government* en is gericht op het versterken van de effectiviteit, efficiëntie en 'accountability' van de overheid. Centraal in die hervorming, die ondertussen een heuse 'beweging' is geworden, staat het idee dat financiële middelen en na te streven resultaten duidelijk aan elkaar



moeten worden gekoppeld. Het doel is een optimale dienstverlening aan de burger, het middel is het invoeren - op een aangepaste wijze - van diverse technieken van bedrijfsplanning.

Meer en betere dienstverlening en een 'business-like' manier van werken brengen drastische veranderingen mee voor de positie van de ambtenaren. Waar die veranderingen slaan op reglementaire omkadering en statuten, stuiten zij op heel wat weerstand. Sommigen beweren dat de overheidsdiensten slechts kunnen en zullen veranderen door de invoering van nieuwe informatie- en telecommunicatietechnologieën. Uiteraard wordt de nieuwe dienstverlening best gekoppeld aan de informaticarevolutie die zich in alle sectoren voltrekt. Dat ligt voor de hand en het zal de vernieuwing zeer zeker bevorderen. Maar ik vind dat een meer radicale positie verdedigd moet worden. Het accent moet gelegd worden op het individueel en collectief leren van de ambtenaren. Wat nodig is, is niet zozeer een investering in infrastructuur, maar vooral een investering in de 'human resources'. De informatiesamenleving - in de echte beteke-

zowel in het werk als in het privé-leven. Bij het model van zelfmanagement ligt de klemtoon niet alleen op het goed doen wat men moet doen, maar ook op het doen wat men kan doen. Een ambtenaar die de gelegenheid niet te baat neemt om dingen te doen die hij kan doen, zonder daartoe een 'bevel' te hebben gekregen, is in dit model geen 'goede' ambtenaar.

Zelfmanagement slaat de brug tussen het individu en de lerende organisatie. Het laat toe dat iedereen binnen de organisatie op elk ogenblik een verandering kan starten. Ook dit staat tegenover de klassieke gangbare opvatting dat organisatieverandering *top-down* moet gebeuren.

Voor het realiseren van zelfmanagement binnen de overheid zie ik drie invalshoeken:

1. individuele ontwikkeling stimuleren;
2. zelfsturende groepen laten starten;
3. collectief leren bevorderen (strategisch management van onderop).

Als elke overheidsadministratie een kennisintensieve organisatie moet worden, moet in de eerste plaats aandacht worden besteed aan de primaire 'grondstof' voor kennis: mensen. Dat kan alleen als men een radicale keuze maakt voor competentie management als personeelsstrategie. Competentiemanagement houdt in dat er per-

manent wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van het personeel, maar ook dat het personeelsbeleid een integraal deel gaat uitmaken van het totale beleidsproject van een overheidsorganisatie. De bedoeling is dat men unieke kerncompetenties ontwikkelt binnen de organisatie. Dat moet gebeuren door de *employability* van de medewerkers te verhogen: dit betekent dat mensen snel en vlot op meerdere plaatsen in de organisatie ingezet kunnen worden op het niveau waartoe zij in staat zijn. Met het competentie management neemt men afstand van de klassieke opvatting dat organisatorische stabiliteit de sleutel is voor een effectieve en efficiënte openbare dienstverlening. Flexibiliteit en veranderingsgerichtheid zijn de nieuwe sleutelwoorden.

## **Wat nodig is, is niet zozeer een investering in infrastructuur, maar vooral een investering in de 'human resources'.**

nis van het begrip - stelt immer kennis en leren centraal. De vraag is dan ook hoe overheidsorganisaties kennisintensieve organisaties kunnen worden.

### **Zelfmanagement**

De sleutel daartoe ligt voor mij in het concept 'zelfmanagement'. Dit concept staat diametraal tegenover de klassieke opvatting van de ambtenaar die in een quasi militaire hiërarchische structuur passief wacht tot hij of zij het bevel krijgt een bepaalde actie te ondernemen. In een dergelijk model - dat erop gericht is zo weinig mogelijk fouten te begaan - is er nauwelijks ruimte voor persoonlijk initiatief. Zelfmanagement daarentegen is erop gericht persoonlijke waarden te realiseren,



### Zelfsturende teams

Als men van de medewerkers verwacht dat ze initiatief nemen en dat ze leren omgaan met verandering en onzekerheid, moet men hun kansen bieden en hun prestaties belonen. In de huidige overheid zitten remmen ingebouwd die maken dat men nauwelijks van een lerende organisatie kan spreken. Een klassiek ministerie is een goed voorbeeld. De verhouding tussen het kabinet en de administratie maakt dat de administratie als louter 'uitvoerder' van de politieke keuzes wordt beschouwd. Dat, samen met de sterke hiërarchie in de administratie, bemoeilijkt het nemen van persoonlijk initiatief, snelheid van handelen en vooral het streven naar verbetering.

Deels kan dit opgelost worden door het invoeren van concepten als strategische planning en 'accountability', maar de kern van een lerende organisatie blijft altijd het leren van individuen en groepen ('teams'). Daarom pleit ik voor de invoering van het concept 'zelfsturende teams' in de overheidsadministratie. Een zelfsturend team (ZST) is een groep van medewerkers die opereert binnen een vooraf vastgesteld niveau van handelingsvrijheid en zonder een direct merkbare leidinggeving. Een ZST draagt zelf een aantal managementverantwoordelijkheden. Een dergelijke manier van werken (die in de privé-sector reeds haar efficiëntie heeft bewezen) heeft een aantal belangrijke neveneffecten. Zo wordt er bij een ZST naar gestreefd de verantwoordelijkheden zo laag mogelijk te leggen. Dit staat haaks op het huidige model waarbij het uiteindelijk de hoogste ambtenaar of de minister is die in zijn departement voor alles verantwoordelijk wordt geacht. Verder wordt bij het werken met een ZST elke hiërarchische waarde op haar meerwaarde getoetst.

*Ik ben ervan overtuigd dat het bevorderen van individueel leren en het opstarten van een ZST binnen de overheid een enorm potentieel van positieve verandering kan losweken dat overheidsadministraties kan omvormen tot lerende organisaties. Het ultieme doel moet niet het 'inhalen' van de privé-sector zijn, maar wel: het beter doen!*

Ik ben er mij van bewust dat er een belang-

rijk obstakel is voor het doorvoeren van alle vernieuwing in overheidsorganisaties: de beperkte mogelijkheden inzake verlonings- en beloningspolitiek. Met enige creativiteit kan daar wellicht een oplossing voor gevonden worden. In onze samenleving is niet langer alleen geld een motiverende factor. Ook tijd wordt alsmear belangrijker: tijd om te investeren in gezin, vrije tijd, persoonlijke ontwikkeling. De overheid kan dan ook kiezen voor 'beloning' en 'verloning' die uitgedrukt worden in meer vrije tijd i.p.v. meer geld. Systemen van alternatief werken, waarbij een deel van het werk thuis wordt uitgevoerd, zouden een krachtig instrument van motivatie kunnen worden. Dat veronderstelt wel dat men afstapt van het klassieke model van tijdscontrole – heeft men het nodige aantal uren gepresteerd? – en opteert voor prestatiecontrole – is er gedaan wat moest gedaan worden?. Waar of wanneer er gewerkt wordt is dan van ondergeschikt belang.

### Nieuwe diensten

De burger leeft vandaag in een informatie-omgeving die spectaculair is qua omvang, maar niet noodzakelijk afgestemd is op de moderne behoeften. De overheid kan hier een belangrijke rol spelen als initiator en mediator. Als 'initiator' kan de overheid een hele reeks aantrekkelijke diensten elektronisch aanbieden. Zo verhoogt zij niet alleen haar dienstverlening, maar laat zij mensen kennismaken met de informatiesamenleving. Op die manier kan de overheid een katalysator zijn die de toegang tot de informatiesamenleving vergemakkelijkt.

Bij de ontwikkeling van die nieuwe dienstverlening moet de overheid met de nodige creativiteit tewerkgaan. Ik geef enkele mogelijkheden aan:

- men zou de burger de mogelijkheid kunnen bieden om op elk ogenblik via het net toegang te krijgen tot zijn persoonlijke pensioengegevens, zodat hij te weten kan komen hoeveel pensioen hij op dat ogenblik zou ontvangen;
- men zou de burger de mogelijkheid kunnen bieden via het net allerlei officiële documenten aan te vragen en men zou ze hem ook via

het net kunnen verschaffen (men kan zich voorstellen dat de aanvrager op een website zelf zijn taal aanvraag kiest, wat leuke consequenties zou hebben voor de faciliteiten-gemeenten...);

- naar analogie met de toegekende reductie bij voorafbetalingen van belastingen, zou men voor wie zijn belastingaangifte via het net invult een belastingvermindering kunnen voorzien.

Er zijn massa's andere voorbeelden mogelijk. Belangrijk is vooral dat men inziet dat dit veel verder gaat dan het idee van iedere-administratie-zijn-eigen-website, terwijl de dossiers en de contacten met de burger als weleer tijdens de kantooruren en via de loketten afgehandeld worden. Wil ze niet verworpen tot een anachronisme, dan zal de overheid naast de e-commerce een e-dienstverlening moeten uitwerken. En nog eens: precies daarvoor kan zij veel doen om de toegang tot de informatiesamenleving voor allen te stimuleren.

Een andere rol die de overheid in de toekomst op zich kan nemen is die van 'mediator'. Toegang krijgen tot de informatiesamenleving is één zaak, zijn weg vinden in die massale informatiestroom een andere. We weten allemaal dat het grote probleem van de informatiesamenleving de overdaad aan informatie zal zijn. Informatiegidsen en kwaliteitsbewakers zullen steeds belangrijker worden. Uiteraard zijn er al heel wat privé-initiatieven op dat vlak, maar alleen voor wie het kan betalen. Is hier geen nieuwe rol weggelegd voor de overheid? Net zoals de overheid op het gebied van onderwijs – met instrumenten als leerplannen – structuur aanbrengt in het in principe eindeloze aanbod van wat en hoe men op scholen kan leren, en de burger onderwijs-garanties geeft, kan de overheid op het gebied van de informatiemaatschappij als filter functioneren en een universele dienstverlening met kwaliteitscriteria uitbouwen, waarbij ze de toegankelijkheid van de informatie garandeert.

### Slot

Ik heb in dit artikel slechts een opsomming gegeven van enkele losse reflecties over de manier waarop de overheid een wegbereider

kan zijn voor het realiseren van de informatie- of kennissamenleving. Ik heb daarbij geprobeerd aan te tonen dat de overheid zichzelf niet in een passieve rol hoeft te zien, en zicht niet hoeft te beperken tot een poging om de wonderen van de informatiesamenleving te assimileren. Integendeel, door een actieve rol te spelen kan de overheid onze samenleving verder duwen in de richting van een kennissamenleving. Zo'n actieve rol heeft weinig van doen met het al dan niet installeren van meer computers of het ontwikkelen van mooie websites. Het staat of valt met het ontwikkelen van een politieke visie die kennis en leren centraal stelt én toelaat de eigen organisaties revolutionair te veranderen. Noch het een, noch het ander is vanzelfsprekend.

### Bibliografie

- D. Osborne and T. Gaebler (1993). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*.
- Stoop, P. (1999). Beleids- en beheersmethodieken bij de overheid. Ontwikkelingen en trends. 4 *Instance*, nr. 2, p. 4-23.
- Soete, L. et alii (1997). *Building the European Information Society for us all. Final Report of the E.C. high level expert group*. European Commission.

See: <http://www.ispo.cee.be/hleg/building.html>

- <http://www.ispo.cee.be/hleg/building.html>.