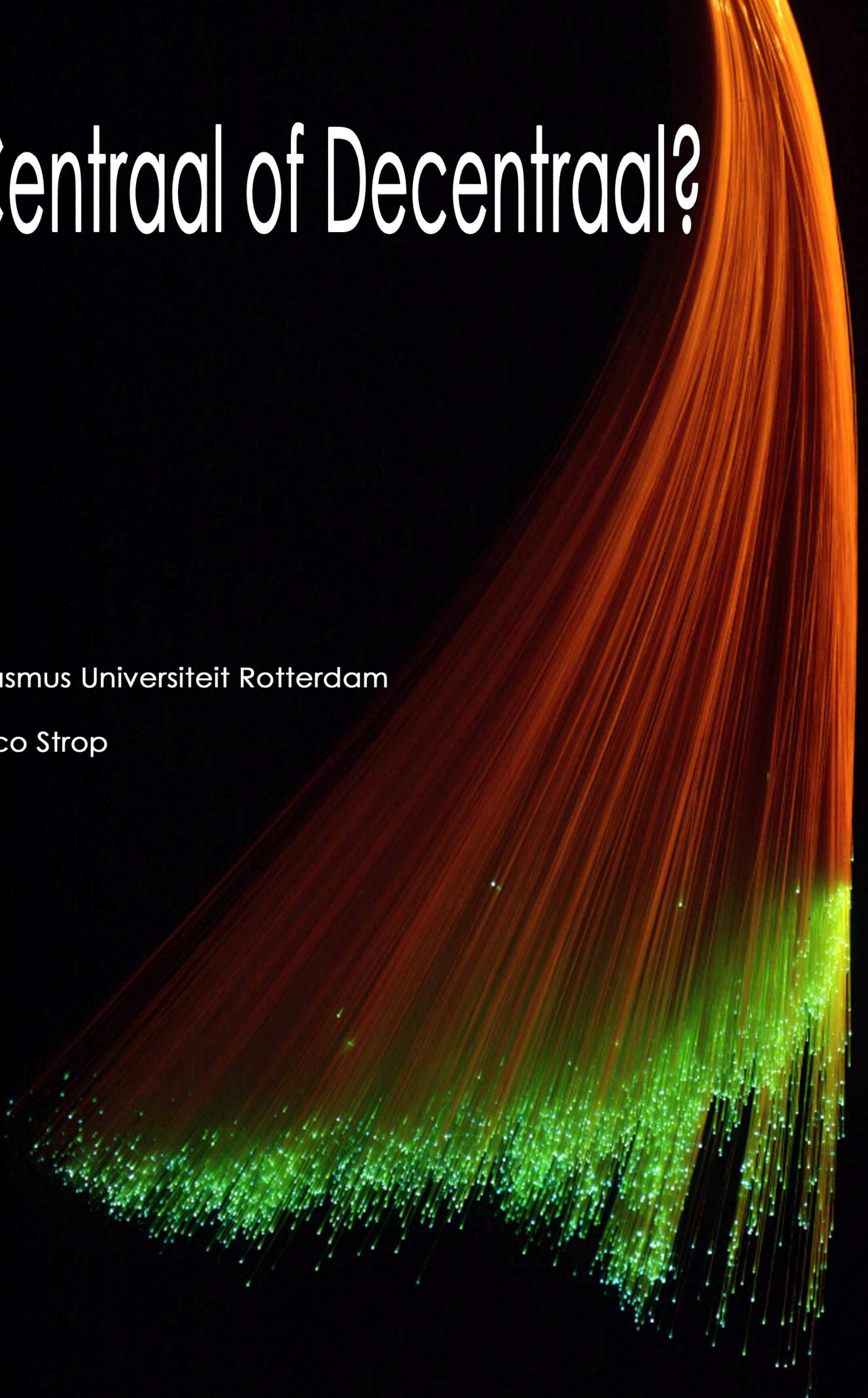


Centraal of Decentraal?

Erasmus Universiteit Rotterdam

Arco Strop



Centraal of Decentraal?

**Een onderzoek naar de invloed van
ICT op de mate van centralisatie
of decentralisatie van de
organisatiestructuur**

Rotterdam, april 2006

Masterthesis opleiding Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen

Arco Strop
262428

Begeleiding
Prof. dr. V.J.J.M. Bekkers
Prof. dr. M. Thaens

Voorwoord

De scriptie is klaar! Wanneer ik dit mag schrijven is er een last van mij af gevallen. Sinds september ben ik met twee pauzes van elk een kleine maand bezig geweest met het schrijven van deze scriptie. Het vormt het sluitstuk van mijn studie bestuurskunde aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam. In 2000 ben ik met deze studie begonnen; na een wat trage start zijn de jaren erna voorbij gevlogen. Daarnaast heb ik me op een aantal nevenactiviteiten kunnen storten. Achteraf kan ik zeggen dat de studie zowel als alle andere activiteiten zeer leerzaam zijn geweest. Ik durf dan ook nu wel te stellen dat dit heeft bijgedragen aan een goede afronding van de studie.

Het scriptietraject had ik vooraf wat anders ingeschat. Mijn verwachting was dat dit minder tijd zou gaan kosten, toch heeft het alles bij elkaar zo'n 6 maanden geduurd. En nu is het zover! De totstandkoming heeft wel wat voeten in de aarde gehad. Begin 2005 begon ik met een stage bij ZENC. Deze organisatie doet precies wat ik leuk vind: het koppelen van informatisering aan het openbaar bestuur. Hier wilde ik dus iets mee gaan doen. Het uitwerken van een idee tot de uiteindelijke vraagstelling heeft een tijdje geduurd en ook wat inspanning vereist van mijn scriptiebegeleider. Ook het beperken van het onderwerp, en dus niet te breed literatuur verzamelen, heeft enige moeite gekost. Het uitvoeren van het onderzoek is daarentegen erg snel verlopen. Hiervoor is speciale dank verschuldigd aan de mensen bij gemeentebelastingen Rotterdam. Voor de begeleiding van de hele scriptie heb ik veel gehad aan de commentaren en inzichten van de heer Bekkers, waarvoor veel dank.

Met het afronden van de scriptie behaal ik de titel Master of Science. Een voorlopige afsluiting van mijn studietijd. Hiervoor wil ik vanaf deze pagina ook mijn ouders bedanken. Zij hebben mij de kans gegeven om het onderwijs te volgen dat ik zelf wilde. Telkens was het op het nippertje, maar ik heb het gehaald. Mariska verdient het ook om genoemd te worden in dit voorwoord. Zij heeft me altijd gesteund in het hele proces van scriptie schrijven. Ook heeft ze de druk goed weten op te voeren, misschien omdat ze weet dat ik dan het beste presteer. Tot slot mijn zussen, schoonfamilie, jaarclub en vrienden. Ze hebben het afgelopen half jaar mijn deadlines zien verschuiven en de verhalen over de scriptie moeten aanhoren, bedankt.

Nu is het klaar! Nu op reis!!!

Arco Strop

Rotterdam, 5 april 2006

Samenvatting

Informatie en Communicatie Technologie (ICT) is de afgelopen dertig jaar een wezenlijk onderdeel geworden van organisaties en de strategie van organisaties. Hierdoor is het ook een onderdeel geworden van de manier waarop organisaties georganiseerd zijn. De nieuwe toepassingen en mogelijkheden die ICT biedt geven de organisaties de mogelijkheden om processen te herontwerpen en nieuwe netwerken te verkennen.

Het onderzoek dat voor u ligt heeft voor een publieke organisatie achterhaald wat de invloed is (geweest) van ICT op de mate van centralisatie / decentralisatie van de structuur. Hiervoor is een literatuuronderzoek gedaan en een case-study uitgevoerd. In het gehele onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Wat zijn de te verwachten en feitelijke effecten van de inzet van ICT op de mate van centralisatie / decentralisatie van de structuur van uitvoerende overheidsorganisaties, in het bijzonder gemeentebelastingen Rotterdam?

In het literatuur onderzoek wordt aandacht besteed aan de begrippen structuur en ICT. Structuur wordt uitgewerkt aan de hand van Mintzberg. Deze beschrijft dat er sprake is van centralisatie wanneer “alle beslissingsbevoegdheid geconcentreerd is in één punt in de organisatie, en uiteindelijk bij één persoon berust” (Mintzberg, 1992: 101). Decentralisatie daarentegen is een vorm waarin bevoegdheden worden verdeeld over een groot aantal mensen in een organisatie. Het gaat er in beide gevallen om wie verantwoordelijk is voor de keuzes ten aanzien van de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De mate van centralisatie / decentralisatie kan worden bepaald door de strategische top, de controle behoefte binnen de organisatie. Daarnaast kan deze mate ook worden bepaald door de beschikbaarheid van informatie in de organisatie.

ICT heeft met betrekking tot de beschikbaarheid van informatie een steeds groter wordende rol op zich genomen. De ontwikkeling van grote mainframe machines tot een pervasive technologie heeft dit mogelijk gemaakt. De vraag of dit ook heeft geleid tot veranderingen in de mate van centralisatie of decentralisatie is tot op heden nog niet eenduidig beantwoord. George en King (1991) beschrijven in hun artikel een viertal mogelijke alternatieven:

1. Automatisering leidt tot centralisatie
2. Automatisering leidt tot decentralisatie
3. Geen relatie tussen automatisering en decentralisatie / centralisatie
4. Organisaties ontwerpen de automatisering op die manier waarin dit het beste past bij de heersende beslissingsmacht structuur. Dit kan zowel centraal als decentraal zijn.

Voordat deze alternatieven kunnen worden afgewogen in de case-study is het van belang om te kijken welke visies op technologie er zijn. Hiervoor wordt in het technologiedebat een aantal mogelijke visies beschreven. Deze visies geven elk richting aan een organisatie en de mate van centralisatie / decentralisatie. Zuurmond (1994) beschrijft in dit kader de infocratie. De infocratie laat zien dat de toegenomen complexiteit, interdependentie en dynamiek binnen organisaties kunnen worden gezien als een uitdaging. In een infocratie wordt controle uitgeoefend met behulp van nieuwe informatiearchitecturen. De beslissingpremissen van deze systemen worden vastgesteld door het management.

Onderzoek door middel van interviews en documentenanalyse bij gemeentebelastingen Rotterdam laat de volgende conclusie zien ten aanzien van de hoofdvraag van deze scriptie. Het tijdstip van de managementwissel is het startpunt geweest van de veranderingen binnen de organisatiestructuur richting centralisatie. Hieruit kan worden afgeleid dat de visie van het nieuwe management aanleiding is geweest om de organisatie op een centralere manier te structureren. ICT is bij gemeentebelastingen Rotterdam ingezet als belangrijk middel om deze visie te realiseren en is dus niet de directe aanleiding geweest van de veranderingen van de organisatiestructuur richting centralisatie. Het heeft binnen de realisatie van dit veranderingsproces wel een belangrijke ondersteunende rol gespeeld. Abstraherend kan dan naar aanleiding van het artikel van George en King (1991) worden gezegd dat organisaties de automatisering op die manier ontwerpen waarin dit het beste past bij de heersende beslissingsmacht structuur. Dit kan zowel centraal als decentraal zijn. Technologie kan een bijdrage leveren aan de structuur van een organisatie. Het kan bijvoorbeeld helpen om een organisatie centraal te organiseren. De basis echter van een structuurverandering ligt niet bij technologie of de inzet van ICT. De basis moet in het geval van gemeentebelastingen Rotterdam worden gezocht in een visie van het management.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	II
VOORWOORD	IV
SAMENVATTING	VI
INHOUDSOPGAVE	IX
LIJST MET FIGUREN EN TABELLEN	X
HOOFDSTUK 1: INLEIDING	1
1.1 AANLEIDING	1
1.2 PROBLEEMSTELLING	3
1.2.1 Doelstelling	3
1.2.2 Vraagstelling	3
1.3 LEESWIJZER	5
HOOFDSTUK 2: ICT EN DE STRUCTUUR VAN EEN ORGANISATIE	7
2.1 INLEIDING	7
2.2 ONTWIKKELINGEN IN DE ICT.....	7
2.3 ORGANISATIESTRUCTUUR.....	10
2.4 CENTRALISATIE VS. DECENTRALISATIE	13
2.4.1 Verticale decentralisatie	14
2.4.2 Horizontale decentralisatie	15
2.5 INVLOEDSFACTOREN OP DE MATE VAN (DE)CENTRALISATIE	16
2.5.1 ICT als invloedsfactor	18
2.6 TECHNOLOGIE DEBAT	20
2.6.1 Infocratie	25
2.7 ANALYSEKADER	27
2.8 SLOT	32
HOOFDSTUK 3: METHODOLOGIE	33
3.1 INLEIDING	33
3.2 ONDERZOEKSOPZET	34
3.2.1 Interviewopzet	35
3.2.2 Documentenanalyse	37
3.3 VALIDITEIT	38
3.4 BETROUWBAARHEID	38
HOOFDSTUK 4: CASE STUDY	41
4.1 INLEIDING	41
4.2 BESCHRIJVING VAN DE ORGANISATIE.....	41
4.3 UITWERKING EN ANALYSE VAN DE DATA.....	48
4.3.1 ICT.....	48
4.3.2 Mate van centralisatie / decentralisatie, zowel formeel als de perceptie	55
4.3.3 Synthese.....	59
HOOFDSTUK 5: CONCLUSIE EN REFLECTIE	63

5.1	INLEIDING	63
5.2	BEANTWOORDING DEELVRAGEN	64
5.2.1	<i>Deelvraag 1</i>	64
5.2.2	<i>Deelvraag 2</i>	65
5.2.3	<i>Deelvraag 3</i>	68
5.3	BEANTWOORDING HOOFDVRAAG	70
5.4	REFLECTIE OP HET ONDERZOEK	71
	REFERENTIES	73
	BIJLAGE A: INTERVIEW ONDERWERPEN	77
	BIJLAGE B: INTERVIEW LIJST	78

Lijst met figuren en tabellen

FIGUUR 2.1	A CONTINUUM OF TYPES OF DECENTRALIZATION (MINTZBERG, 1979)	16
FIGUUR 2.2	VIER TYPEN VAN INFORMATISERING (ZUURMOND EN ZEEF, 1994).....	23
FIGUUR 4.1	GEMEENTEBELASTINGEN ROTTERDAM	41
FIGUUR 4.2	ORGANIGRAM GEMEENTEBELASTINGEN ROTTERDAM.....	43
TABEL 1.1	SCHEMATISCHE WEERGAVE HOOFDSTUKINDELING.	5
TABEL 2.1	RELATIE TUSSEN ORGANISATIESTRUCTUUR EN INFORMATIE ARCHITECTUUR (TAYLOR, 1997)	25
TABEL 5.1	RELATIE TUSSEN ORGANISATIESTRUCTUUR EN INFORMATIE ARCHITECTUUR (TAYLOR, 1997)	67

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding

“Een betere overheid komt tot uitdrukking in betere dienstverlening aan het publiek: ruimere openingstijden, het invoeren van één loket, en minder administratieve lasten. Informatie en Communicatie Technologie (ICT) is het belangrijkste instrument om dat te bereiken”¹. Dit statement van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is te vinden op haar website bij het onderdeel ICT en de overheid. Een betere overheidsorganisatie kan dus, volgens het ministerie van BZK, worden gerealiseerd door op een drietal punten verbeteringen aan te brengen:

1. ruimere openingstijden;
2. het invoeren van één loket;
3. minder administratieve lasten.

Voor elk van deze drie punten kan de inzet van ICT een oplossing bieden. Wat betreft het eerste punt schrijft Manuel Castells (2000) over ‘*timeless time*’. Hiermee geeft hij aan dat het begrip tijd in de huidige netwerk samenleving een steeds ruimer begrip wordt. Tijdstippen worden in zijn huidige vorm steeds minder van belang. Burgers kunnen via het web op elk moment van de dag real-time (actueel) bijvoorbeeld hun banksaldo bekijken. Daarnaast kunnen zij op elk gewenst moment overheidsinformatie opzoeken via het web. Het tweede punt, het invoeren van één loket, kan worden gezien als een vorm van portaalorganisatie (Bekkers, 2000: 17). “Door middel van het inrichten van een website wordt een virtueel portaal ... gecreëerd.” Klanten van de overheid zouden op deze manier gebruik kunnen

¹ http://www.minbzk.nl/ict_en_de_overheid (maart 2005)

maken van één loket, het elektronische, waar alle diensten die van toepassing zijn op de klant worden aangeboden. Wat betreft het laatste punt, de administratieve lasten verlichting, is het moeilijker de vinger op de zere plek te leggen. Toch maakt Zuurmond (2003) een schatting dat efficiënt georganiseerde netwerkorganisaties, zoals de kruispuntenbank in België en de Rijksdienst voor het wegverkeer in Nederland, het mogelijk maken om met 30-50% minder ambtelijke capaciteit een hoger kwaliteitsniveau te leveren, dan de huidige organisaties leveren. Dit toont aan door de inzet van ICT een lastenverlichting kan optreden, terwijl de ambtelijke capaciteit kan worden ingeperkt.

De doelstelling van het ministerie van BZK, een betere overheid door middel van een goed georganiseerd front office, heeft grote implicaties op de overheidsorganisatie als geheel. Met het front office wordt hier bedoeld de balies waaraan het burgercontact plaatsvindt. Alleen al de genoemde drie punten zouden grote en ingrijpende veranderingen met zich meebrengen. In dit kader is vooral het laatste punt interessant, het verlichten van administratieve lasten. Zeker als men daarbij neemt dat de huidige uitvoering van beleid, volgens Zuurmond (2003) met 30-50% minder ambtenaren toekan. Dit impliceert dat er ook in de structuur van de overheidsorganisaties het een en ander zal moeten veranderen om dit mogelijk te maken.

De doelstelling is vooral gericht op de burger. Om als overheid de taken naar de burger toe zo goed mogelijk uit te voeren is het van groot belang om ook de interne organisatie te structureren. Met interne structurering kan worden bedoeld de organisatie van back offices. Back offices zijn organisatie onderdelen aan de 'achterkant' van de balie, hier worden bijvoorbeeld burgercontacten verwerkt. De overheid laat de laatste jaren steeds vaker zien dat er door de inzet van ICT efficiënter en effectiever kan worden gewerkt in deze back offices. Deze inzet heeft implicaties voor het contact met de burger, maar zeker ook voor de organisatie. De opkomst van nieuwe ICT-infrastructuren heeft invloed op de manier waarop organisatiestructuren worden ontworpen (Bekkers, 2000). In deze scriptie zullen deze organisatiestructuren met in het bijzonder de mate van decentralisatie / centralisatie van de organisatiestructuren centraal staan.

Gemeentebelastingen Rotterdam

Het onderzoeksobject van deze scriptie is gemeentebelastingen Rotterdam. Deze dienst is gekozen om haar rol in de Rotterdamse samenleving. Het is een uitvoerende organisatie die directe contacten met de burger onderhoudt. Gemeentebelastingen Rotterdam verzendt jaarlijks ongeveer 700.000 aanslag- en aangiftebiljetten. Dit grote aantal verzendingen roept

uiteeraard vragen op over de inrichting van de organisatie. Daarnaast komen er naar aanleiding van deze 700.000 biljetten diverse reacties terug die moeten worden verwerkt. Het gaat hier om verzoeken, kwijscheldingen, bezwaren en klachten. Al de verzendingen die gemeentebelastingen Rotterdam doet en de reacties die zij krijgen moeten op een zo goed mogelijke manier worden verwerkt. ICT speelt hierbij een grote rol. Gemeentebelastingen Rotterdam is een organisatie die veel gebruik maakt van ICT en de daaraan gekoppelde databases om haar burgers te bedienen. Ook zorgt deze organisatie ervoor dat burgers op diverse manieren het contact kunnen zoeken. Hier valt dan ook de mogelijkheid tot e-mailen en internet onder.

Eén van de organisatiedoelen van gemeentebelastingen is om de dienstverlening zo efficiënt en zo optimaal mogelijk te verzorgen. Dit vergt een grote inspanning van de capaciteit van deze organisatie. Bij het efficiënt uitvoeren van taken hoort een strategie en het op een goede manier uitvoeren van de strategie. ICT wordt, zoals hiervoor al gesteld, ingezet als middel om dit doel te bereiken.

1.2 Probleemstelling

1.2.1 Doelstelling

ICT is in de laatste dertig jaar een wezenlijk onderdeel geworden van organisaties en haar strategie en hiermee ook een wezenlijk onderdeel van de manier waarop organisaties georganiseerd zijn. Door de ontwikkelingen zijn steeds meer nieuwe toepassingen beschikbaar geworden en zijn nieuwe netwerken ontstaan.

Met deze scriptie wordt getracht te achterhalen wat de invloed is (geweest) van ICT op de mate van centralisatie / decentralisatie van de structuur van publieke organisaties, in het bijzonder gemeentebelastingen Rotterdam. Bekeken zal worden in hoeverre, welke veranderingen hebben plaatsgevonden binnen deze structuren.

1.2.2 Vraagstelling

Om deze doelstelling te kunnen onderzoeken is een centrale vraag geformuleerd, die bestaat uit de kernbegrippen van deze scriptie: ICT, organisatiestructuren en gemeentebelastingen Rotterdam als uitvoerende organisatie. De centrale vraag die hieruit voortkomt, luidt:

Wat zijn de te verwachten en feitelijke effecten van de inzet van ICT op de mate van centralisatie / decentralisatie van de structuur van uitvoerende overheidsorganisaties, in het bijzonder gemeentebelastingen Rotterdam?

Om deze centrale vraag te beantwoorden zijn een drietal deelvragen geformuleerd. De som van de deelvragen vormt de beantwoording van de hoofdvraag. De deelvragen komen gaandeweg deze scriptie, in de verschillende hoofdstukken, aan bod. In het laatste hoofdstuk wordt een compleet antwoord gegeven op de gestelde vragen. De eerste deelvraag luidt:

- *Hoe kan de mate van centralisatie / decentralisatie van een organisatiestructuur worden geoperationaliseerd en welke factoren zijn hierop van invloed?*

De beantwoording van deze deelvraag komt onder andere aan bod in hoofdstuk 2. In dit hoofdstuk zal ingegaan worden op een specifiek kenmerk van een organisatiestructuur, namelijk centralisatie en decentralisatie. Hierbij zal ondermeer gebruik worden gemaakt van de literatuur van Mintzberg. Daarnaast zal in dit hoofdstuk ook aan bod komen welke factoren van invloed zijn op het centraal dan wel decentraal opzetten van de organisatiestructuur. De tweede deelvraag heeft betrekking op ICT:

- *Wat zijn op grond van theoretische en empirische inzichten de te verwachten effecten van de inzet van ICT op de mate van centralisatie / decentralisatie van een organisatiestructuur?*

Deze vraag zal ook terug komen in het tweede hoofdstuk waarin een beschrijving zal worden gegeven van de ontwikkelingen van ICT. In het tweede hoofdstuk wordt ook het begrip technologie verder geoperationaliseerd. Hierbij wordt aandacht besteed aan het technologiedebat en de verschillende visies op ICT.

- *Wat zijn de feitelijke effecten van de inzet van ICT op de mate van centralisatie / decentralisatie van gemeentebelastingen Rotterdam?*

De laatste deelvraag wordt uitgewerkt in hoofdstuk vier, waarin het empirisch materiaal wordt gepresenteerd en geanalyseerd. Naar aanleiding van de verkregen data bij gemeentebelastingen Rotterdam zal in het dit analyse hoofdstuk een antwoord worden gegeven op deze deelvraag.

1.3 Leeswijzer

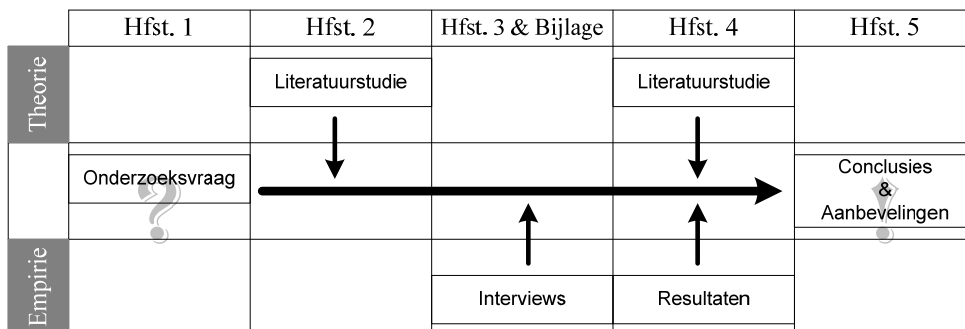
Het conceptueel kader van deze scriptie wordt in hoofdstuk twee uitgewerkt. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan het begrip organisatiestructuur en aan het begrip ICT. Allereerst het structuurbegrip, dit wordt nader uitgewerkt aan de hand van de literatuur van Mintzberg. Vervolgens wordt het begrip afgebakend en zal specifiek in worden gegaan op de mate van centralisatie / decentralisatie. Nadat de begrippen centralisatie en decentralisatie zijn uitgewerkt zullen factoren worden beschreven die van invloed zijn hierop. Daarnaast het ICT begrip. ICT wordt ingeluid met een beschrijving van de ontwikkelingen in de technologie van de afgelopen decennia. Aan het einde van het hoofdstuk komt aan bod wat ICT volgens de literatuur kan betekenen voor de mate van centralisatie / decentralisatie. Vervolgens wordt het begrip ICT nader geconceptualiseerd en worden een aantal vormen en typen van informatisering beschreven in het technologiedebat.

Hoofdstuk drie zal bestaan uit een beschrijving van de te gebruiken methodologie in deze scriptie. In dit hoofdstuk worden keuzes gemaakt ten aanzien van de te volgen onderzoeksstrategie.

Na het houden van de interviews wordt deze empirische data in hoofdstuk vier geanalyseerd. Het analysekader dat in hoofdstuk twee wordt opgesteld geldt als leidraad voor dit hoofdstuk. Hoofdstuk vier zal dus bestaan uit een samensmelting van de literatuur, die beschreven wordt in hoofdstuk twee, en de empirische resultaten.

Tot slot zal hoofdstuk vijf worden gebruikt om conclusies te trekken. In dit hoofdstuk zal eerst antwoord worden gegeven op de deelvragen die in deze scriptie zijn gebruikt. Tot slot van het hoofdstuk wordt de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord. De conclusie wordt afgesloten met een reflectie op dit onderzoek en eventuele bestuurskundige aanbevelingen.

De opzet van dit onderzoek kan ook schematisch worden weergegeven. Figuur 1.1 laat het verloop van dit onderzoek zien, van onderzoeksvraag tot conclusies en aanbevelingen.



Tabel 1.1 Schematische weergave hoofdstukindeling.

Hoofdstuk 2: ICT en de structuur van een organisatie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen twee deelvragen worden besproken. Allereerst hoe de structuur van organisaties in elkaar zit en daarbij in het bijzonder de mate van centralisatie / decentralisatie. Ten tweede wordt er aandacht besteed aan factoren die van invloed zijn op de mate van centralisatie / decentralisatie met name gericht op ICT als invloedsfactor. Om het geheel in een perspectief te plaatsen vangt dit hoofdstuk aan met een introductie op ICT. Dit beslaat een overzicht van de ontwikkelingen in de afgelopen decennia op het gebied van ICT. Daarnaast wordt een introductie gegeven op het begrip organisatiestructuur. In het tweede deel van het hoofdstuk wordt nader in gegaan op de mate van centralisatie / decentralisatie als onderdeel van de structuur. Bekeken wordt wat factoren zijn die van invloed zijn op de mate van centralisatie / decentralisatie. In het bijzonder wordt aandacht besteed aan literatuur die spreekt over de invloed van ICT op de mate van centralisatie / decentralisatie. Tot slot wordt ook het begrip ICT nader uitgewerkt. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van het technologie debat. In dit debat worden een aantal visies op technologie beschreven. In het verlengde van dit debat wordt de infocratie van Zuurmond beschreven.

2.2 Ontwikkelingen in de ICT

Zoals in de aanleiding is beschreven heeft ICT binnen organisaties een enorme ontwikkeling doorgemaakt. Waren er in de jaren '50 van de vorige eeuw enkel een aantal mainframes computers, nu heeft elke ambtenaar beschikking over haar eigen PC. Ook bij mensen in huis heeft het gebruik van ICT een vlucht genomen. Waar in de jaren '80 nog bijna niemand een

PC in huis had staan heeft op dit moment 71% van de huishoudens een PC. 80% van de huishoudens heeft thuis toegang tot internet. (Bron: CBS). In de literatuur worden deze ontwikkelingen op diverse manieren beschreven. Deze paragraaf geeft een inleiding op de ontwikkeling van ICT door middel van een stamboom die door Bekkers en Zuurmond (2005) nader is beschreven.

Stamboom van informatisering

Bekkers en Zuurmond (2005) beschrijven in hun bijdrage een stamboom van informatisering. In deze stamboom worden verschillende generaties van ICT-toepassingen van elkaar onderscheiden. Deze stamboom loopt vanaf het verleden tot ontwikkelingen in de toekomst. Zij onderscheiden de volgende generaties:

1. Het mainframe

Het mainframe zijn grootschalige computers van het einde van de jaren vijftig. Deze computers werden vaak geplaatst in kelders van gebouwen vanwege hun omvang. Met deze vorm van automatisering konden omvangrijke, maar zeer gestructureerde, verwerkingsprocessen en berekeningen worden gedaan. Deze systemen werden dan ook veelal gebruikt voor het bijhouden van personeelsadministraties en administraties van banken. De aansturing van de processor van deze mainframes gebeurde door het invoeren van ponskaarten. Pas later werden er terminals aan gekoppeld. Op deze mainframes konden wel meer dan duizend gebruikers worden aangesloten.

2. De mini's

De tweede generatie bestond uit de mini's. Deze vorm van automatisering werd rond de jaren zeventig ingevoerd. Het doel van deze apparaten was om een specifieke applicatie te laten draaien. Bijvoorbeeld de personeelsadministratie of bijvoorbeeld de bevolkingsboekhouding. Diverse bedrijven konden deze apparaten leveren, die slechts geschikt waren voor één applicatie. Waar de mainframes geschikt waren voor meer dan duizend gebruikers waren de mini's geschikt voor een kleiner aantal tussen de twintig tot zestig. Voordeel van de mini's was de veel kleinere omvang. Nadeel was het begin van de 'eilandautomatisering', elke afdeling kreeg haar eigen mini die niet met elkaar konden communiceren.

3. De PC's

De personal computer (PC) beleefde haar opkomst vanaf het einde van de jaren zeventig en is blijven bestaan tot op heden. Deze computer gaf de individualisering van de automatisering gestalte. De PC's konden meerdere applicaties laten draaien en werden vooral gebruikt voor tekstverwerking en spreadsheettoepassingen. Daarnaast waren de PC's minder rigide dan de mainframes en de mini's. Op dit moment kan worden gesteld dat vrijwel elke werknemer een PC op zijn bureau gebruikt.

4. Interne netwerken: intranet

Om het probleem van de 'eilandautomatisering' tegen te gaan werden eind jaren '80 interne netwerken gecreëerd. Lokale netwerken werden gecreëerd waarin de PC's en mini's aan elkaar werden gekoppeld, de zogenaamde LAN's. Door het koppelen van deze LAN's ontstonden de WAN's (Wide Area Networks). In deze netwerken werden ook de mainframes opgenomen. Deze konden dan functioneren als zogenaamde servers. Deze servers zijn centrale apparaten die worden gebruikt voor bijvoorbeeld data storage of het draaien van grote applicaties.

5. Externe netwerken: internet

Internet is ontwikkeld door het Amerikaanse leger. De jaren '90 werden gebruikt om het internet verder uit te bouwen tot wat het nu is geworden. Na de universiteiten hebben ook de overheid en het bedrijfsleven internet ontdekt. Door middel van deze technologie konden steeds meer PC's met elkaar worden verbonden. Inmiddels zijn bijna alle organisaties te vinden op het internet en heeft een ruime meerderheid van de bevolking toegang tot dit medium. Door de opkomst van dit Wereld Wijde Web is een ander probleem gaan spelen. Het probleem van beveiliging en authenticatie.

6. Pervasive technology: samensmelting

Tot slot de pervasieve technologie. Deze tot nu toe laatste schakel in de stamboom is een samensmelting van de bovenstaande schakels. Het stelt een groot allesomvattend geheel voor waarin alle componenten van ICT met elkaar worden verbonden. Niet alleen PC's maken hier deel van uit, maar ook alle randapparatuur en andere computers. Hierbij kan men denken aan PDA's, printers, webcams, digitale camera's en GSM's. De ontwikkeling van deze laatste vorm wint snel aan populariteit. Bij het samensmelten van technologie kan men denken aan een interactieve vuilcontainer.

Deze container stuurt een SMS zodra hij vol is zodat hij kan worden opgenomen in het vuilophaalschema. Ook een webcam die verkeersdrukke kan signaleren en met deze informatie de matrixborden boven de weg bediend is een voorbeeld van een pervasive technology.

Het voorgaande overzicht geeft in vogelvucht weer wat de ontwikkeling is geweest van ICT. Dat deze ontwikkeling gevolgen heeft gehad voor de werknemer is evident. Al is het alleen al dat het bureau tegenwoordig standaard is voorzien van een PC. Wat de invloed van ICT is geweest voor werkprocessen zal later in dit hoofdstuk en in de analyse worden beschreven.

2.3 Organisatiestructuur

Wanneer er wordt gekeken naar de invloed van een bepaald fenomeen op de structuur van organisaties, kan deze invloed op verschillende manieren op deze structuur van toepassing zijn. Het is daarom van belang om stil te staan bij het begrip organisatiestructuur en de betekenis hiervan voor organisaties.

Organisaties zijn afhankelijk van hun omgeving. Deze omgeving kan zowel direct als indirect van invloed zijn op organisatie. Om organisaties op een effectieve en efficiënte manier te laten reageren op deze omgeving is het van belang dat een organisatie bestaat uit een bepaalde structuur. Deze structuur kan zorgen voor duidelijkheid naar medewerkers en klanten. Onderdelen van de structuur zijn functies, taken en bevoegdheden. Structuur kan dan worden omschreven als: ‘elementen van een systeem en hun onderlinge relaties’ (Bloemers, 1998: 372). De structuur van een organisatie zorgt voor zekerheid en regulering van werkzaamheden en verantwoordelijkheden. Mintzberg beschrijft organisatiestructuur als volgt:

“Organizational structure encompasses those formal and semiformal means –in effect the nine design parameters- that organizations use to divide and coordinate their work in order to establish stable patterns of behaviour” (Mintzberg, 1979: 66).

Structuur is op verschillende manieren aan te brengen binnen een organisatie. De ‘design parameters’ die Mintzberg beschrijft zijn te verwoorden in een aantal vragen die organisaties kunnen gebruiken om hun structuur te bepalen (Mintzberg, 1979). Mintzberg heeft negen ‘design parameters’ geformuleerd die in een viertal groepen zijn in te delen:

Ontwerp van posities

- *Taak specialisatie*

Taken kunnen in twee dimensies worden ingericht. De brede of horizontale specialisatie geeft aan hoeveel taken worden beheerst en hoe smal of breed deze zijn. Diepte of verticale specialisatie gaat over de mate van controle over het werk.

- *Gedragsformalisatie*

Bij gedragsformalisatie gaat het om de manier waarop het gedrag wordt gereguleerd. Dit kan op een drietal manieren: formalisatie door functie, taakgerichte formalisatie en formalisatie door regels. Organisaties zullen gedrag proberen te formaliseren om zo het risico van variëteit en onvoorspelbaarheid te reduceren.

- *Training en indoctrinatie*

Het laatste aspect van 'ontwerp van posities' gaat in op de juiste kennis en competenties die een werknemer moet hebben voor een baan teneinde deze zo goed mogelijk uit te voeren. Dit kan men bereiken door het aannemen van personen met de juiste competenties of het zelfstandig trainen van potentiële kandidaten.

Ontwerp van de 'superstructuur'

- *Groepering van eenheden*

Door een organisatie in te delen in groepen ontstaan er relaties van autoriteit, de vorming van een hiërarchie zoals te zien in een organigram. Groeperen van onderdelen is essentieel om een organisatie op een effectieve manier te kunnen coördineren. Deze indeling kan op diverse manieren worden gerealiseerd, indeling naar: kennis en vaardigheid, productieproces en functie, ploegendienst, product soort, klant en geografische ligging.

- *Grootte van eenheden*

De grootte van eenheden hangt af van de vraag hoeveel werknemers er moeten rapporteren aan een manager. Dit hangt dus ten eerste af van de 'span of control' van de manager. Ten tweede de vraag welke organisatie vorm wordt geprefereerd: lang, kleine onderdelen of breed, grote organisatie onderdelen.

Ontwerp van 'zijverbindingen'

- *'Planning and Control' systemen*

In organisaties is een plan van belang, het doel is om een gewenste output in een toekomstig moment te specificeren (control). Planning gebeurt vaak door het

toewijzen van budgetten en het specificeren van de verwachte output. Control zorgt voor de nodige follow-up.

- *Samenwerking tussen onderdelen*

In organisaties is het van groot belang dat er contact is tussen verschillende onderdelen. Dit kan op diverse manieren gebeuren, enkele voorbeelden hiervan zijn ‘task forces’, commissies en kennisgroepen.

Ontwerp van het beslissingssysteem

- *Verticale decentralisatie*

Deze vorm van decentralisatie geeft beslissingsmacht door in de verticale hiërarchie. Het decentraliseren van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden gaat van strategische top naar uitvoerende lijn. Verticale decentralisatie wordt verder uitgewerkt in paragraaf 2.4.1.

- *Horizontale decentralisatie*

Bij horizontale decentralisatie gaat het om het delegeren van de macht van managers naar niet-managers. Dit kan op een drietal manieren gebeuren: macht gaat naar de analisten, macht gaat naar experts en tot slot de macht gaat naar iedereen binnen de organisatie omdat een ieder, als onderdeel van de organisatie, recht heeft om macht uit te oefenen. Deze vorm van decentralisatie wordt nader toegelicht in paragraaf 2.4.2.

In dit onderzoek staat het ontwerp van beslissingssystemen centraal. De plaats waar beslissingen in een organisatie worden genomen is van belang om te kijken waar de macht zich concentreert. Overheidsorganisaties worden veelal beschreven als rationele bureaucratieën met een duidelijke regulering en verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Het is juist daarom interessant om te onderzoeken of ICT invloed heeft op publieke organisaties. De infocratie gaat hier verder op in (zie §2.6.1).

In de centrale vraagstelling van dit onderzoek wordt naar structuur verwezen en de mate van centralisatie en decentralisatie. In de design parameters van Mintzberg gaat het dan om het ontwerpen van beslissingssystemen. De twee vormen die Mintzberg hierbij beschrijft, horizontale en verticale decentralisatie, moeten worden aangevuld met centralisatie. In het volgende onderdeel zullen centralisatie en decentralisatie verder worden uitgewerkt.

2.4 Centralisatie vs. Decentralisatie

Het laatste onderdeel van de organisatiestructuur van Mintzberg bevat centralisatie en decentralisatie. Mintzberg beschrijft in 1979 dat dit een van de meest wanordelijke theorieën is. In dit onderdeel zal centralisatie en decentralisatie, net als Mintzberg dit doet, worden beschreven in termen van taken verantwoordelijkheden en bevoegdheden, het ontwerp van beslissingsystemen. Van centralisatie is sprake “wanneer alle beslissingsbevoegdheid geconcentreerd is in één punt in de organisatie, en uiteindelijk bij één persoon berust” (Mintzberg, 1992: 101). Decentralisatie in de structuur is een vorm waarbij bevoegdheden over een groot aantal mensen zijn verdeeld.

Het grote verschil tussen centralisatie en decentralisatie is te vinden in de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Centralisatie van de macht heeft als voordeel dat, zoals het woord al zegt, de macht ligt bij één individu. Beslissingen komen samen op dit punt en alle kennis zou op deze plaats moeten zitten. Bij decentralisatie worden andere manieren gekozen en worden taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden verdeeld over verschillende niveaus in de organisatie. Er zijn drie redenen te geven waarom organisaties kiezen om decentralisatie in hun structuur toepassen (Mintzberg, 1991):

- Kennis in organisaties is vaak moeilijk te concentreren op één punt omdat niet alle informatiestromen zonder ‘ruis’ de top bereiken. Hierdoor heeft de centrale beslisser niet per definitie de beschikking over alle informatie. Beslissingen zouden dan worden genomen op onvolledige informatie. Ook is het vaak onmogelijk voor een individu om alle factoren van een beslissing te kunnen overzien. Een centraal georganiseerde organisatie is vaak hiërarchisch van opzet. De uitvoerende kennis zit dan vaak onderaan de structuur. Voordat kennis door hiërarchische lijnen de top kan bereiken kan er ruis optreden. Hierdoor krijgt de centrale besluitvormer onvoldoende en onvolledige informatie. Informatie die bovendien voor één persoon toch al moeilijk te ‘handelen’ valt.
- Naast dat één persoon de beslissingen moeilijk kan nemen, is het ook zo dat informatie een lange weg moet maken door de organisatie naar de top. Hierdoor is het voor organisaties moeilijk om snel te reageren en te handelen naar veranderde omstandigheden in de interne of externe omgeving van de organisatie. Kennis zit vaak verspreid over de organisatie. Door beslissingen decentraal te laten nemen kan men

snel reageren op veranderingen. Hierdoor worden lange verantwoordingslijnen omzeild.

- Tot slot is decentralisatie een stimulans voor motivatie. Mensen zijn creatieve wezens die speelruimte nodig hebben. Met deze speelruimte kunnen ze initiatieven ondernemen en hun potentieel ten volle benutten. Meer beslissingsbevoegdheid geeft ook verantwoordelijkheid en betrokkenheid bij de organisatie. Voor organisaties is het van groot belang dat werknemers betrokken en sterk gemotiveerd zijn.

Mintzberg laat met deze drie redenen voor decentralisatie zien waarom in organisaties vaak wordt gekozen voor decentralisatie. Machtsverdeling laat zich echter niet makkelijk samenvatten in het woord decentralisatie. Mintzberg werkt decentralisatie uit in drie betekenissen waarvan er twee van groot belang zijn: verticale decentralisatie “waarin macht wordt gedelegeerd naar de lagere niveaus van de gezagsketen” en horizontale decentralisatie, “waarmee de mate waarin niet-managers besluitvormingsprocessen beheersen wordt bedoeld” (Mintzberg, 1992: 105). In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op deze twee vormen van decentralisatie.

2.4.1 Verticale decentralisatie

Bij verticale decentralisatie wordt beslissingsbevoegdheid gedelegeerd naar lagere niveaus in de gezagslijn, van strategische top naar het middenkader (Mintzberg, 1991: 108). Om deze formele macht te decentraliseren stelt Mintzberg een aantal vragen op:

1. Welke beslissingsbevoegdheden moeten gedelegeerd worden naar lagere niveaus van de hiërarchie?
2. Tot welke niveaus moeten deze bevoegdheden worden gedelegeerd?
3. Hoe moet het gebruik daarvan gecoördineerd (of gecontroleerd) worden?

Deze vorm, de verticale decentralisatie, is op te delen in selectieve en parallelle decentralisatie. Bij de selectieve decentralisatie worden bevoegdheden ‘selectief’ gedecentraliseerd. Dit wil zeggen dat enkele onderdelen, zoals beslissingen over de productie of beslissingen over financiën, worden gedecentraliseerd terwijl andere zaken centraal blijven. Hierdoor kan de macht over een beslissing worden geplaatst op het niveau waar de benodigde informatie het best kan worden verzameld. Bij parallelle decentralisatie krijgen organisatie

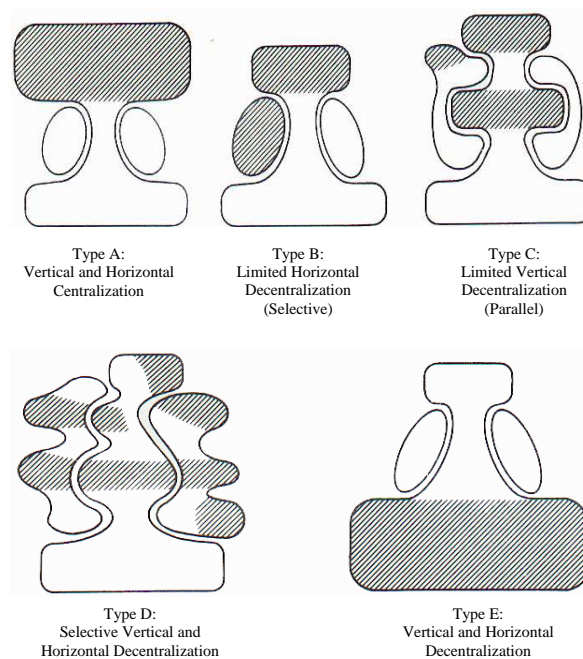
onderdelen quasi-autonome macht om beslissingen te nemen. Beslissingen worden geconcentreerd binnen het marktgeoriënteerde gebied, een gedivisionaliseerde structuur. Hier wordt iedere eenheid of divisie van de andere losgekoppeld en krijgt de bevoegdheid om alle beslissingen te nemen die gevolgen hebben voor de eigen producten, diensten of choreografische gebieden. Samen moeten alle individuele eenheden ervoor zorgen dat hun autonomie leidt tot het zo goed mogelijk behalen van de doelen die de strategische top heeft gesteld. Figuur 2.1 laat in een vijftal figuren mogelijke vormen van decentralisatie zien.

2.4.2 Horizontale decentralisatie

Bij horizontale decentralisatie gaat het om het delegeren van de macht van managers naar niet-managers. In tegenstelling tot verticale decentralisatie hoeft de macht hier niet in de lijnstructuur te zitten. Macht kan worden gedecentraliseerd van lijnmanagers naar stafmanagers, analisten, specialisten en operators. Dit kan dus ook op een informele manier zijn. Binnen deze vorm van decentralisatie zijn er vier stadia voor te stellen (Mintzberg, 1991):

1. De macht berust bij één individu, over het algemeen op grond van functie die hij bekleedt.
2. De macht verschuift naar een paar analisten in de technestructuur. Deze macht wordt verkregen door de manier waarop analisten invloed uitoefenen op besluiten van anderen. Deze invloed ontstaat doordat analisten een bepaalde mate van standaardisatie binnen systemen aanmaken en deze opleggen aan anderen.
3. De macht gaat naar de experts op grond van hun kennis.
4. De macht gaat naar alle werknemers op grond van het feit dat iedereen deel uitmaakt van de organisatie.

Aan de hand van de bovenstaande beschrijvingen kunnen vijf types verticale en horizontale decentralisatie worden onderscheiden. In het onderstaande figuur is dit zichtbaar gemaakt. De gearceerde gedeeltes staan voor speciale beslissingsbevoegdheden in een bepaald deel van de organisatie. In paragraaf 2.5 worden deze typen gekoppeld aan het bezit van kennis en informatie.



Figuur 2.1 A continuum of Types of decentralization (Mintzberg, 1979)

Het bovenstaande figuur geeft een continuüm van vijf verschillende typen verticale en horizontale decentralisatie weer. Deze typen zijn hierboven beschreven.

In de voorgaande paragrafen werd aan de hand van Mintzberg's typologie het begrip organisatiestructuur nader uitgewerkt. Hierin werd nader uitgewerkt hoe de mate van centralisatie en decentralisatie is te positioneren binnen deze structuur.

2.5 Invloedsfactoren op de mate van (de)centralisatie

Om te kunnen onderzoeken wat de invloed is van ICT op de mate van centralisatie / decentralisatie is het van belang om de literatuur hierop na te slaan. In het eerste onderdeel van deze paragraaf komen invloedsfactoren aan bod van algemene aard. Daarna zal in paragraaf 2.5.1 nader worden ingegaan op ICT als invloedsfactor.

Bij het inrichten van een organisatiestructuur gaat het voornamelijk om arbeidsverdeling en coördinatie (Mintzberg, 1992). De keuze voor centraal of decentraal wordt dan ook voornamelijk bepaald door de behoefte aan coördinatie. Waarom organisaties kunnen kiezen voor decentralisatie is in paragraaf 2.4 uiteen gezet. Een van de redenen die daar wordt gegeven voor decentralisatie is dat de coördinatie niet bij slechts één persoon kan liggen. Dit kan zijn omdat deze persoon het geheel niet kan overzien of omdat deze persoon de

benodigde expertise niet in huis heeft. Er kan dus ook worden gesteld dat de mate van centralisatie of decentralisatie van een organisatie wordt bepaald door de vraag te stellen waar de expertise zit. Expertise is nodig voor het nemen van beslissingen. Deze expertise is op diverse niveaus van belang en kan op diverse niveaus worden verkregen. Zo kan kennis worden verkregen door training maar ook door het werken in de praktijk. Het overdragen van kennis naar andere niveaus kan een middel zijn om macht te verwerven. Zo valt er dus te sturen met kennis. De mate van centralisatie en decentralisatie staat daarom in relatie tot het spreekwoord kennis is macht; waar zit de kennis? En in hoeverre wordt kennis gedeeld met andere niveaus? Met de wetenschap dat kennis kan zorgen voor macht -en daarmee kan bepalen of een organisatie decentraal of centraal georganiseerd is- is het van belang om strategisch met kennis om te gaan. Een tweetal voorbeelden van Mintzberg laten zien wat kennis voor gevolgen kan hebben voor de structuur van een organisatie:

- Training en indoctrinatie hebben het effect dat er expertise wordt ontwikkeld in het middenniveau, waardoor er een vorm van decentralisatie ontstaat. Dit is te zien in figuur 2.1 bij type E. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden liggen hier bij de operators die de kennis en expertise bezitten.
- Als kennis te vinden is bij groepen die dicht bij de markt zitten ontstaan er een vorm van horizontale decentralisatie. Bijvoorbeeld de afdeling marketing kent de markt van haar product goed en heeft de kennis en expertise om beslissingen te nemen. Deze vorm van decentralisatie is terug te vinden in type C van figuur 2.1.

Groth (1999) voegt er een informatietechnologisch element aan toe. Hij beschrijft dat wanneer de toegang tot informatie steeds beter wordt, het mogelijk is om beslissingen sneller en beter te nemen. Ook hier laat het spreekwoord 'kennis is macht' zien dat steeds complexere taken kunnen worden gedaan door diegenen met toegang tot informatie. Om kennis en informatie in een organisatie beter beschikbaar te maken kan gebruik worden gemaakt van de informatie technologie. Door het observeren van het productieproces en het maken van bepaalde rapportages in een organisatie is het mogelijk voor beslissers om inzicht te verkrijgen in de organisatie. Computers en ICT kunnen bijdragen aan het op een snelle en efficiënte manier verkrijgen van adequate informatie. De beslissers kunnen echter op twee niveaus zitten. Groth (1999) laat namelijk in zijn artikel zien dat er mogelijkheden zijn tot centralisatie en tot decentralisatie. Centralisatie door het verbeteren van informatie richting de top, het elimineren van taken of het automatiseren van toezicht. Decentralisatie door informatiebeschikbaarheid

bij de uitvoering, en despecialisatie van werknemers. Hij geeft aan dat de systemen het mogelijk maken om traditionele hiërarchische lijnen te omzeilen en de informatie direct af te leveren waar deze nodig is. Hierdoor kunnen klantgerelateerde beslissingen worden genomen in de uitvoering, dichtbij de klanten. Beslissingen met betrekking tot coördinatie en macht worden in de top van de organisatie genomen. Uit deze bijdrage blijkt dan dat de middelste laag in de organisatie overbodig wordt omdat het doorgeven van informatie en strategie wordt overgenomen door de systemen. Het ontwerp van het productieproces is dan ook van groot belang voor de structuur. Hoe dit proces wordt vormgegeven en welke informatie op welk niveau beschikbaar wordt gesteld wordt mede bepaald door de ontwerper van dit proces. Hieruit kan men opmaken dat de ontwerper van het productieproces bepaald in welke mate een organisatie gestandaardiseerd opereert en indirect ook de mate van centralisatie / decentralisatie in de hand heeft.

2.5.1 ICT als invloedsfactor

In deze paragraaf wordt gekeken wat de gevolgen van ICT kunnen zijn voor de mate van centralisatie of decentralisatie. Hiervoor zijn in de voorgaande paragrafen een aantal stappen ondernomen. Allereerst is bekeken wat centralisatie en/of decentralisatie daadwerkelijk is. Daarna is specifiek gekeken naar factoren die van invloed zijn op de mate van centralisatie en decentralisatie. Daaruit is op te maken dat informatie en kennis cruciale factoren zijn die de mate van centralisatie en decentralisatie bepalen. ICT is een middel om dit doel te bereiken. Hierbij speelt ook de visie op ICT een rol. Deze visie en de verschillende vormen hiervan worden weergegeven in het technologie debat in paragraaf 2.6. ICT kan worden gezien als machtsbron die als factor van invloed kan zijn op de mate van centralisatie of decentralisatie. Dit onderzoek richt zich op de vraag wat de te verwachten en feitelijke effecten van de inzet van ICT zijn op de mate van centralisatie / decentralisatie van de structuur van overheidsorganisaties, in het bijzonder gemeentebelastingen Rotterdam. In deze paragraaf wordt de positie en invloed van ICT nader uitgewerkt aan de hand van een artikel van George en King (1991). George en King stellen zich de vraag of ICT resulteert in een grotere centralisatie van beslissingsbevoegdheid bij een kleine groep actoren aan de top van een organisatie, of dat ICT leidt tot een grotere beslissingsbevoegdheid voor een grote hoeveelheid actoren laag in de organisatie. Hiervoor worden in het artikel een viertal alternatieven geformuleerd.

1. Automatisering leidt tot centralisatie
2. Automatisering leidt tot decentralisatie
3. Geen relatie tussen automatisering en decentralisatie / centralisatie
4. Organisaties ontwerpen de automatisering op die manier waarin dit het beste past bij de heersende beslissingsmacht structuur. Dit kan zowel centraal als decentraal zijn.

- Automatisering leidt tot centralisatie

In 1954 werd het eerste informatiesysteem geautomatiseerd. Er werden theorieën geformuleerd waarin werd gezegd dat computers zouden leiden tot een toenemende concentratie van bevoegdheden binnen de top van de organisatie. Door computers kwam informatie sneller en overzichtelijker beschikbaar waardoor complexe beslissingen met goede informatie konden worden genomen. Leavitt en Whisler (1958) deden hier al vrij snel onderzoek naar. Dit onderzoek toonde aan dat de introductie van automatisering zou leiden tot centralisatie van beslissingsmacht. Ook ander empirisch onderzoek toonde aan dat eerdere gedecentraliseerde beslissingsmacht na automatisering weer werd gecentraliseerd. Hier ging het ook om het beter en sneller beschikbaar komen van informatie waardoor beslissingen weer in de top konden worden genomen. Tevens werd zichtbaar dat het managementniveau in sommige organisaties als tussenlaag verdween. Deze theorie werd met name in de jaren vijftig en zestig aangehangen.

- Automatisering leidt tot decentralisatie

Als reactie op de theorie die hierboven is beschreven kwam de theorie dat automatisering juist zou leiden tot decentralisatie. Ook voor deze posities verschenen diverse empirische studies waarmee deze reactie werd ondersteund. Automatisering op de werkplek, een computer 'on the field', werd beschouwd als een vorm van decentralisering. Informatie werd ingevoerd op de werkplek en zodoende was er minder behoefte aan verticale communicatie. Afdelingen konden door het gebruik van IT meer als zelfstandige eenheden werken en waren minder afhankelijk van directe communicatie met anderen. Deze tendens naar decentralisatie werd geconstateerd in tegenstelling tot bevindingen van Whisler (1958). Diverse onderzoeken volgden met tegengestelde resultaten.

- Geen relatie tussen automatisering en decentralisatie / centralisatie

Uit de twee voorgaande posities ontstond een derde positie. Deze positie houdt in dat er geen causaal verband kon worden aangetoond tussen centralisatie of decentralisatie enerzijds en de inzet van automatisering anderzijds. De aanname die in de voorgaande twee alternatieven werd gemaakt is dat ICT veranderingen teweeg brengt in de bevoegdheidsverdeling van organisaties. Uitgangspunt werd dat de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden niet een relatie heeft met automatisering maar met andere factoren. Zo werd betoogd dat ICT de vorm van een organisatie niet kan veranderen, maar het gaat erom hoe mensen ICT inzetten in het proces zodat het een onderdeel kan zijn van verandering.

- Organisaties ontwerpen de automatisering op die manier waarin dit het beste past bij de heersende beslissingsmacht structuur. Dit kan zowel centraal als decentraal zijn.

Als alternatief op de voorgaande theorie waarin geen causaal verband werd getoond tussen automatisering en de mate van centralisatie of decentralisatie kan het ook worden omgedraaid. Automatisering kan in dit geval worden gezien als een afgeleide van de tendens naar centralisatie of decentralisatie. Laudon (1974) constateert dat ICT een flexibel medium is waarvan de sociale betekenis, inhoud en consequenties sterk afhankelijk zijn van specifieke politieke waarden en belangen. Informatie technologie is de afhankelijke variabele in de organisatie die wordt beïnvloed door informatiebehoeften van de managers. Automatisering kan zo worden gezien als een flexibele techniek die kan worden ingezet om bepaalde beslissingsmacht te versterken (Kling, 1978).

2.6 Technologie debat

Welke invloed technologie daadwerkelijk heeft op de mate van centralisatie / decentralisatie is mede afhankelijk van de visie op technologie. In deze paragraaf wordt hier aandacht aan besteed, ondermeer door het beschrijven van een viertal posities in het ‘technologiedebat’ (Bekkers, Lips en Zuurmond, 2005):

1. Voluntaristische positie
2. Sociaalconstructivistisch perspectief
3. Deterministisch perspectief
4. Synthese van bovenstaande drie posities

In de voluntaristische positie kan ICT worden gezien als een neutraal instrument dat ter beschikking staat om organisatiedoelstellingen te verwezenlijken (Bekkers, Lips en Zuurmond, 2005:39). In deze positie is niet de ICT leidend voor de structuur, maar de structuur is leidend voor de inzet van ICT. ICT als technologie kan op diverse wijzen worden ingezet al naar gelang de doelen, voorkeuren en opvattingen van de organisatie. Hoe nauwkeuriger doelstellingen worden geformuleerd, des te beter ICT en haar toepassingen hierop kunnen worden afgestemd. De invloed die deze visie op ICT heeft op de mate van centralisatie of decentralisatie is gering. Hier gaat het met name om hoe de organisatie de doelstellingen inricht, ICT is in dit geval een ‘enabling technology’.

Het sociaalconstructivistisch perspectief is een variant op de voorgaande. Bij deze positie wordt vooral aandacht gevraagd voor de dynamische omgeving waarin technologiekeuzes worden gemaakt. Lips schrijft hierover dat ‘de ontwikkeling, invoering en toepassing van technologie gezien wordt als een proces van variatie en selectie door de betrokken actoren’. Van deze visie op technologie is sprake als de ICT wordt gekozen als een antwoord op een organisatieprobleem. Welke technologie wordt gekozen is afhankelijk van actoren, netwerken, belangen, interpretaties en argumentaties. Het is een interactie proces tussen de betrokken actoren. De uitkomst kan per probleem verschillend zijn, ‘In die zin weerspiegelt deze technologietransformatie mede de structuur en cultuur van de organisatie’ (van der Meer en Boer, 1994). Ook in dit geval is ICT niet per definitie een invloedsfactor op de structuur. De actoren en netwerken bepalen welke vormen van technologie worden toegepast binnen de organisatie. De keuze en vormgeving van architectuur, programmatuur en gebruiksroutines worden in deze optiek bepaald door de bestaande organisatiestructuur, -cultuur en handelingspraktijken.

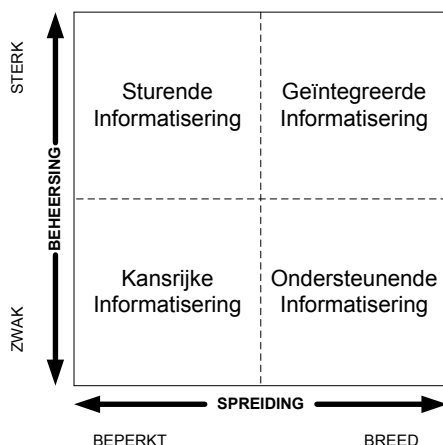
Als derde positie het deterministische perspectief. ICT wordt in deze positie gezien als een ‘defining technology’, kernwaarden zijn standaardisatie en eenduidigheid van gegevens (van der Meer en Boer, 1994). Deze visie op ICT heeft direct invloed op de structuur van een organisatie. Het verloop en de effecten van het informatieproces worden verklaard uit inherente kwaliteiten van de technologie. De dominante waarde is controle en disciplineren van de organisatie. De ICT biedt mogelijkheden die voorheen onbekend waren,

dataverspreiding, omvang van bestanden, snelheid, toegankelijkheid, flexibiliteit. Deze mogelijkheden bepalen in hoge mate hoe de structuur van een organisatie zich ontwikkeld. ICT kan bijvoorbeeld bepaalde taken overnemen en hierdoor kunnen functies vervallen. Bij dit perspectief staat voorop dat de technologie dominant is. De controle en disciplineren zullen een centralistische sturing tot gevolg hebben. Concluderend kan een deterministisch perspectief op technologie in hoge mate van invloed zijn op de structuur, meer specifiek op de mate van centralisatie van deze structuur.

Tot slot de synthese tussen voorgaande perspectieven. In deze positie gaat het met name om de context waarin de technologie wordt ontwikkeld. Er zijn een aantal factoren die van invloed kunnen zijn op deze ontwikkeling. De eisen die worden gesteld aan de technologie en het gebruik hiervan worden bepaald als een wederzijdse conditionering van de eigenschappen van technologie en de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context. In deze visie is het van belang om ICT te zien als een element in een breder sociaal systeem. In dit systeem is oog voor actoren, diversiteit, relaties en interacties tussen waarden, belangen en opvattingen. De uitkomsten van de wisselwerking tussen de genoemde factoren beïnvloeden zowel de inzet en het gebruik van ICT als de structuur en dus ook de mate van centralisatie en decentralisatie van de structuur. De laatste positie heeft dus niet per definitie centralisatie of decentralisatie tot gevolg. De keuze tussen beide structuren hangt af van de interacties tussen technologie, maatschappelijke en bestuurlijke context.

Naast de bovenstaande typen van het kijken naar technologie heeft ook Zuurmond (1994) vier typen van informatisering laten zien. Deze typologie is opgebouwd uit de 'combinatie van twee kerndimensies: allereerst de mate waarin het gebruik van elektronische informatieverwerking is verspreid over de delen van de organisatie (horizontaal en verticaal). Een tweede dimensie is de mate waarin de spreiding van die elektronische informatieverwerking wordt beheerst door (het management van) de organisatie' (Zuurmond en Zeef, 1994). Bij de laatste dimensie gaat het dan voornamelijk om controle en coördinatie. De vier typen die worden gebruikt zijn (Figuur 2.2):

1. Sturende informatisering
2. Geïntegreerde informatisering
3. Kansrijke informatisering
4. Ondersteunende informatisering



Figuur 2.2 Vier typen van informatisering (Zuurmond en Zeef, 1994)

Kansrijke informatisering is een type waar slechts een beperkte toepassing van informatietechnologie mogelijk wordt geacht. Er is zowel weinig spreiding als beheersing van de elektronische informatieverwerking. In deze vorm is het vaak niet of nauwelijks mogelijk ICT te gebruiken. Voor de toepassingen die worden gebruikt hangt het van de gebruiker af hoe goed en creatief hiermee wordt omgegaan. Bij deze vorm van informatisering is de structurering van de activiteiten laag. Standaardisatie en formalisatie zijn niet toe te passen omdat de individuele actor zelf kan bepalen of ze wel of geen gebruik maak van ICT. Deze vorm van informatisering bevordert decentralisatie in een organisatie. Het is aan de werknemers/professionals zelf om te bepalen hoe en op welke manier ICT wordt gebruikt. Er is weinig sturing door zowel het systeem als een management. Deze organisatie vorm wordt door Zuurmond een 'implicitly structured organization' genoemd.

Sturende informatisering is te vinden in organisaties waar slechts enkele verschillende primaire processen met een massaal karakter zijn te onderscheiden. Dit houdt in dat de elektronische informatieverwerking die plaatsvindt sterk door regels wordt beheerst. Het informatiesysteem is sterk leidend voor de taken die moeten worden uitgevoerd. Het systeem is vaak gebaseerd op een database die sterk gestandaardiseerd is. De beslisregels hebben het overgenomen van de individuele medewerker, het systeem is leidend geworden. De inrichting van de systemen en hiermee de beslisregels wordt centraal bepaald door het management. Er is in dit geval een sterke mate van structurering binnen de organisatie. Deze structurering is centraal gericht op de strategische top van de organisatie. De controle en coördinatie zijn te vinden in het management. Deze bepalen hoe de taken, bevoegdheden en

verantwoordelijkheden in de organisatie worden verdeeld. Met deze vorm van informatisering wordt dan ook een centralisatie van de structuur nagestreefd.

Bij geïntegreerde informatisering kan worden gedacht aan veel primaire processen die door elkaar heen lopen. Deze informatisering is net als bij sturende informatisering sterk gestandaardiseerd, maar in tegenstelling tot de sturende informatisering vindt er bij deze vorm wel sterke integratie plaats tussen de verschillende processen. Ook is de discretionaire bevoegdheid van de werknemer groter dan in het eerste type. Taak van de werknemer is om de juiste systemen op het juiste moment te gebruiken. Toch is er een sterke routinematige afstemming tussen de decentrale uitvoering en de informatiesystemen. De systemen zijn flexibel zodat er op een goede manier management en strategische informatie kan worden gegenereerd. Met de gegenereerde informatie kan er door het management controle op de organisatie worden uitgeoefend, kennis is macht. Beslissingen en keuzes ten aanzien van de informatiesystemen worden centraal genomen. Bij geïntegreerde informatisering kan er dan ook worden gesproken over een centrale structuur.

Tot slot de ondersteunende informatisering. In dit type zijn er vele vormen van informatietechnologie die door elke functionaris op diverse afdelingen kunnen worden gebruikt. Deze vorm van informatisering wordt niet beheerst door de top maar door de professionals op de werkvloer. Dit zorgt voor een weinig gestructureerde organisatievorm. De oorzaak hiervan ligt in het feit dat de concrete informatiebehoefte in hoge mate onvoorspelbaar is. Gebruikers kunnen vaak zelf beslissen welke informatietechnologie wordt gebruikt en hoe deze wordt gebruikt. Dit laat een grotere vrijheid over aan de decentrale eenheden. Deze vorm van informatisering kan daarom een decentrale organisatie vorm ondersteunen. Er worden systemen gebruikt die niet volledig voorgeprogrammeerd zijn en binnen de systemen zijn vele vrijheidsgraden ingebouwd. Voor de professional betekent dit dat de systemen niet bindend zijn voor de werkzaamheden, de informatievoorziening is juist een ondersteuning bij het verzamelen van data. De vrijheden die het systeem biedt zijn acceptabel omdat de systemen geen directe invloed hebben op individuele cliënten. Als gevolg hiervan speelt een waarde als rechtsgelijkheid geen rol. Hierdoor is een sterke beheersing van de informatiesystemen minder noodzakelijk. Werknemers zijn hoogopgeleide professionals die een grote mate van autonomie voor zich opeisen. Deze autonomie vertaalt zich in de organisatiestructuur als een decentralisatie van de beslissingsbevoegdheden.

De bovenstaande posities van informatisering worden in een hoofdstuk van Zuurmond en Snellen (1997) verduidelijkt door ze in een tabel (zie tabel 2.1) op te nemen. Door deze tabel is een helder inzicht te verkrijgen in de verschillende posities en de daarbij behorende relaties

met organisatiestructuur. Deze tabel is voor dit onderzoek aangevuld met een onderste rij waarin de structuur van de organisatie wordt weergegeven. Bij elk van de typen van informatisering staat vermeld of het een centrale of juist decentrale vorm van sturing met zich meebrengt.

	<i>implicitly structured bureaucracy</i>	<i>personnel (professional) bureaucracy</i>	<i>workflow (machine) bureaucracy</i>	<i>full bureaucracy</i>
<i>dominant perspective</i>	discretion and customization	discretion and customization	control and rationalization	control and rationalization
<i>tasks to be performed</i>	few, simple, low interdependence	many complex, high interdependence	few, simple, low interdependence	many complex, high interdependence
<i>dominant power coalition</i>	professionals	professionals	staff and management	staff and management
<i>informational architecture</i>	kansrijke informatisering	ondersteunende informatisering	sturende informatisering	geïntegreerde informatisering
<i>Centraal of Decentraal</i>	Decentraal	Decentraal	Centraal	Centraal

Tabel 2.1 Relatie tussen organisatiestructuur en informatie architectuur (Taylor, 1997)

2.6.1 Infocratie

Het is voor organisaties van belang om hun structuur op een zo goed mogelijke wijze in te richten zodat de doelstellingen kunnen worden nagestreefd. Immers een goed georganiseerde organisatie kan effectief en efficiënt werken. Een stroming die al aan het einde van de negentiende eeuw vorm kreeg was het inrichten van organisaties als functionele hiërarchieën waarin gespecialiseerde werknemers werkten (Zuurmond, 2005). Weber creëerde een mechanistisch en centralistisch beeld van organisaties. Macht, effectiviteit, autoriteit, standaardisatie en gehoorzaamheid waren hiervan de kern (Weber, 1972). Aan de hand hiervan heeft hij een ideaaltype ontwikkeld, de rationele legale bureaucratie. Deze bureaucratie staat symbool voor de inrichting van publieke organisaties. De invloed die ICT heeft op de mate van centralisatie of decentralisatie wordt in dit onderzoek dan ook specifiek op publieke organisaties onderzocht. Publieke organisaties worden anders aangestuurd dan private organisaties. Bij publieke organisaties wordt de top van de organisatie indirect of direct aangestuurd door de politiek. In het proefschrift van Zuurmond (1994) wordt ingegaan op de invloed van ICT in publieke organisaties. Hij beschrijft in het proefschrift een theoretische en empirische heroriëntatie op het voornoemde ideaaltype beschreven.

Na Weber hebben zich een viertal grote ontwikkelingen voorgedaan die hebben geleid tot deze heroriëntatie (Zuurmond, 2005).

- Allereerste een toename van de massaliteit. Zowel aan ambtenaren als aan het takenpakket.
- Ten tweede zijn overheidstaken complexer geworden.
- Als derde ontwikkeling de interdependentie. Door een toename van massaliteit en complexiteit raken overheidstaken steeds meer met elkaar verweven.
- Tot slot is ook de dynamiek toegenomen. Ontwikkelingen in de economie, politiek en cultuur verlopen vele malen sneller dan voorheen.

Met de functionaliteiten die Webers ideaaltype geeft is het moeilijk geworden om deze ontwikkelingen op te vangen. De ontwikkelingen zorgen voor een steeds groter wordende bureaucratie terwijl er aan de andere kant steeds minder controle is over werknemers. Om controle van het management te behouden is het nodig om aanpassingen te maken in de organisatie. De inzet van de informatietechnologie speelt hierbij een grote rol. Waar in Webers bureaucratie de professionals het monopolie hadden op de informatie in de organisatie is het nu nodig om dit monopolie te doorbreken. Doordat de staf, door bovengenoemde oorzaken, niet iedereen meer in de gaten kan houden is het nodig om op andere manieren de controle terug te krijgen. Het management heeft dit gedaan door de informatietechnologie op een strategische manier in te zetten. Professionals zijn niet vrij meer in het gebruik en verwerken van informatie. De informatie wordt aan hen gepresenteerd, de systemen bepalen welke informatie zichtbaar is en welke verborgen blijft. De beslissing wat betreft de inrichting van de systemen wordt genomen door de top. Voor professionals rest weinig tot geen ruimte meer om informatie aan te passen of informatie op een 'eigen' manier te gebruiken. Professionals worden geleid door de informatie die wordt gegenereerd. De situatie ontstaat dan dat kennis en de gevolgen hiervan voor beslissingen worden ontworpen en beheerst door het management. Het management bepaalt de beslissingspremissen voor alle leden van de organisatie. Hierdoor heeft het management de uitkomsten van een beslissing in controle. Zuurmond en Snellen (1997) vertalen dit als volgt: 'control is now being exerted through the decision premises included in the information architecture itself'.

Het Weberiaanse model werd gevormd rondom de beperkte capaciteiten van individuen. ICT heeft organisaties de mogelijkheden gegeven om met deze beperking winst te maken. Hierdoor was het niet nodig om de controle vanuit het management te laten vieren. Controle wordt nu uitgeoefend door de nieuwe inrichting van informatiearchitectuur. Dit wordt door

Zuurmond (1994) in zijn proefschrift beschreven als de infocratie. Voorheen werden beslissingen genomen door professionals, het management had sterke behoefte aan controle en probeerde derhalve op alle besluiten controle te krijgen. De infocratie heeft het management de mogelijkheid gegeven om de informatiearchitectuur te ontwikkelen, en daarmee de beslissingspremissen te bepalen. Hierdoor heeft het management controle op de uitkomsten van de uitvoering en hiermee meer vertrouwen in een goede uitvoering. Professionals ervaren dit in het begin als een afname van de eigen beleidsvrijheden binnen de organisatie, dit kan later omslaan naar een cultuur die meer rust en minder stress in de organisatie met zich meebrengt omdat het management meer afstand kan nemen van de uitvoering.

De infocratie kan dus naast gehoorzaamheid, continuïteit, effectiviteit, efficiency en calculeerbaarheid ook de massaliteit, complexiteit, interdependentie en dynamiek het hoofd bieden. Zuurmond en Snellen beschrijven dit in hun conclusie als volgt: ‘...this is a Copernican turn from organizing as creating command and control structures (‘bureau’-‘cracy’) to organizing as the creation of enabling and decision premising information architectures (‘info’-‘cracy’).

2.7 Analyse kader

De invloed die ICT heeft (gehad) op de structuur van organisaties en met name de mate van decentralisatie / centralisatie wordt in deze scriptie onderzocht. Voor dit onderzoek is gemeentebelastingen Rotterdam als onderzoeksobject gekozen. Bij het verzamelen van de data door middel van interviews zal dus inzicht moeten worden verkregen in de ontwikkelingen binnen gemeentebelastingen Rotterdam. In de voorgaande paragrafen is ingegaan op de literatuur betreffende dit onderwerp. Allereerst zijn de ontwikkelingen in de ICT beschreven en is het begrip organisatiestructuur uitgewerkt. Vervolgens is dieper ingegaan op het structuur begrip en wordt er focus gelegd op centralisatie en decentralisatie. Factoren die van invloed zijn op de mate van centralisatie of decentralisatie zijn in paragraaf 2.5 beschreven. Later in het hoofdstuk kwam ook ICT als invloedsfactor aan bod. Om het ICT begrip in perspectief te plaatsen en te operationaliseren is gekozen voor een indeling in typologieën. In paragraaf 2.6 worden een achttal typologieën van technologie geven. De beschrijving van deze literatuur vormt de basis om de centrale vraag in de praktijk te onderzoeken en te meten. In de volgende twee hoofdstukken komt het empirische onderzoek aan bod. Hoofdstuk drie bevat een beschrijving van het onderzoek en de manier waarop de

data voor het onderzoek wordt verkregen. Hoofdstuk vier gaat dieper in op de case. In dat hoofdstuk zal een beschrijving worden gegeven van de gevonden data. Daarnaast zal in het vierde hoofdstuk de data worden onderworpen aan een analyse.

Het analysemodel wordt gevormd door de literatuur die in de eerdere paragrafen is gebruikt. Door het gebruik van deze literatuur als basis kan een goed beeld worden gevormd van de daadwerkelijke effecten van ICT op de structuur (decentralisatie / centralisatie) van gemeentebelastingen Rotterdam. Het is dus in dit analysekader van belang om een aantal factoren op te sommen en daarnaast de invloed die deze factoren hebben op de mate van centralisatie en decentralisatie te beschrijven. De factoren die van invloed zijn op de mate van centralisatie of decentralisatie zijn als volgt te omschrijven:

- *Controle behoefte van de strategische top van de organisatie*

Allereerst de behoefte van controle in een organisatie. Een rationele bureaucratie is centraal georganiseerd, het management heeft in deze bureaucratie een sterke hang naar coördinatie. Met deze controle kunnen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden verdeeld over de organisatie. In paragraaf 2.6.1 is de infocratie beschreven. Bij een infocratie wordt de strategische top van de organisatie in staat gesteld de informatiearchitectuur in te richten. Door deze inrichting kan de structuur van een organisatie worden bepaald. Wanneer beslissingspremissen door de top worden bepaald zal deze centraal zijn, wanneer deze premissen worden vrijgelaten zal er een meer decentrale structuur ontstaan. De behoefte aan controle binnen een organisatie is daarom een factor die van invloed is op de mate van centralisatie of decentralisatie.

- *Mate van standaardisatie door de informatiearchitectuur*

Bij de keuze voor een informatiearchitectuur is het van belang om de mate van standaardisatie te bepalen. Deze standaardisatie kan op twee manieren worden bekeken. Allereerst is er standaardisatie van systemen zodat deze met elkaar kunnen communiceren. Deze vorm van standaardisatie zorgt ervoor dat bijvoorbeeld twee verschillende programma's of databases aan elkaar gekoppeld kunnen worden. De standaardisatie zit dan in de communicatie protocollen tussen de systemen. De tweede vorm van standaardisatie is te vinden op het niveau van de uitvoering. De vraag kan worden gesteld of de data die kan worden ingevoerd in hoge mate gestandaardiseerd

moet zijn. Deze tweede vorm van standaardisatie wordt gebruikt in dit onderzoek. De professionals hebben bij een hoge mate van standaardisatie slechts beperkte mogelijkheden om data in te voeren. Zij zullen zich moeten houden aan de eisen van het systeem. Deze mate van standaardisatie zal leiden tot een centralere structuur omdat de top aangeeft of en hoe de systemen worden gestandaardiseerd.

- *Mate van beleidsvrijheid / discretionaire bevoegdheden*

De mate van beleidsvrijheid hangt samen met de mate van standaardisatie. Waar een organisatie in hoge mate is gestandaardiseerd zal een professional minder ruimte krijgen om zelf beslissingen te nemen. Zouridis (2000) geeft in zijn boek aan dat de positie van de professional / ambtenaar verandert. Voorheen waren er de 'street-level bureaucrats' die dicht bij de burgers stonden en een hoge mate van beleidsvrijheid bezaten. Deze positie is veranderend via een 'screen-level bureaucrat' naar een 'system-level bureaucrat'. Deze bureaucraat is niet meer te vinden in het front office, maar deze ontwerpt de systemen die worden gebruikt door werknemers. (Bovens, 2002). De inrichting van systemen houdt ook in het ingeven van beslissingspremissen door deze personen. Dit zorgt voor een centralere structuur van de organisatie.

- *Vorm van toegepaste ICT*

In paragraaf 2.6 wordt het technologiedebat beschreven. In dit debat worden diverse posities zichtbaar gemaakt die ICT in een organisatie kan innemen. Zowel Bekkers, Lips en Zuurmond (2005) als Zuurmond (1994) zetten een aantal van deze posities uiteen. Bij elk van de posities is beschreven of de toegepaste vorm van informatisering zal leiden tot centralisatie van de structuur of tot decentralisatie. Bij deze factor is het van belang om te kijken naar de taken die worden uitgevoerd, de dominante coalitie in de organisatie en de plaats waar de verdeling van taken verantwoordelijkheden en bevoegdheden is gelegen. Wanneer een bepaalde vorm van informatisering is te herkennen binnen een organisatie is af te leiden wat dit voor gevolgen heeft gehad voor deze organisatie. Welke vorm tot centralisatie en welke vorm tot decentralisatie leidt is in paragraaf 2.6 beschreven.

- *Niveau van werknemers*

Tot slot het niveau van de professionals. Wanneer organisaties kiezen voor het inzetten van een informatiesysteem die de werkzaamheden in hoge mate

standaardiseert zal de noodzaak voor hoog opgeleid personeel minder groot zijn. Door het opnieuw inrichten van bepaalde taken kunnen professionals anders worden ingezet. Hoger opgeleide professionals kunnen hun kwaliteiten niet meer inzetten op de manier waarop ze dat gewend waren. Van hen wordt verwacht dat ze de lijnen van een systeem volgen. Bij het aannemen van nieuw personeel kunnen lager opgeleide medewerkers dezelfde taken doen die voorheen werden gedaan door hoger opgeleiden. De reden hiervan ligt in het feit dat de werkzaamheden in hoge mate worden gestuurd door de informatiearchitectuur. Wanneer er in de uitvoering van een publieke organisatie meer lager opgeleide werknemers worden aangenomen kan de situatie ontstaan dat een centralere manier van sturing wordt nagestreefd. Deze visie wordt weergegeven in de literatuur over de infocratie.

De bovenstaande vier factoren zijn allen van invloed op de mate van centralisatie en decentralisatie. Welke uitwerking deze factoren hebben bij gemeentebelastingen Rotterdam zal blijken in de analyse van de case. Deze analyse zal in hoofdstuk vier gestructureerd worden weergegeven. Deze structuur zal hieronder kort worden beschreven. Bij elk van de beschreven onderdelen (ICT, structuur en synthese) zal worden stilgestaan bij bovenstaande beschreven invloedsfactoren.

Inleiding

Allereerst vindt er een kennismaking met de case plaats. In dit onderdeel wordt een beschrijving gegeven van gemeentebelastingen Rotterdam (GBR) als uitvoerende organisatie.

Ontwikkeling en vorm van ICT gebruik

In het tweede onderdeel wordt de informatietechnologie van GBR beschreven. Hiervoor worden twee sporen ingezet:

- In de eerste plaats wordt ingegaan op de ontwikkelingen in de ICT. Van belang voor deze case is te achterhalen welke ontwikkelingen zich bij GBR hebben voorgedaan en wat de invloed hiervan is geweest op de manier van werken en taken van medewerkers.
- Ten tweede wordt ook gekeken naar de visie op ICT. In de literatuur zijn een aantal typen ICT beschreven. In dit onderdeel wordt gekeken welk type van toepassing is op GBR en wat hier de gevolgen van zijn voor de mate van centralisatie en decentralisatie. Mogelijke vormen en oorzaken zijn hierboven beschreven.

Mate van centralisatie / decentralisatie, zowel formeel als de perceptie

Het tweede deel van de hoofdvraag gaat over de structuur van de organisatie. In dit deel wordt de focus gelegd op de mate van centralisatie of decentralisatie van de organisatie. In de voorgaande paragrafen is de literatuur ten aanzien van centralisatie en decentralisatie nader uitgewerkt. In de analyse van de case wordt in dit onderdeel bekeken hoe de structuur van GBR op dit moment in elkaar zit. De huidige situatie wordt vergeleken met de situatie van voorheen. Het gaat er dan om wat het niveau is waarop besluitvorming in de organisatie plaatsvindt en welke positie ICT hierin inneemt. De formele structuur van gemeentebelastingen is hierbij van belang maar ook de perceptie van medewerkers. De formele structuur kan worden beschreven naar aanleiding van het organigram en functiebeschrijvingen. Bij de perceptie van medewerkers gaat het om het machtsgevoel. In de interviews moet duidelijk worden of en hoe zich ontwikkelingen hebben afgespeeld op het gebied van de structuur gericht op de mate van centralisatie en decentralisatie. Daarnaast moet de vraag worden beantwoord welke rol ICT heeft gespeeld ten aanzien van de mate van centralisatie en decentralisatie.

Synthese

De twee analyselijnen komen bij de synthese bij elkaar. De veronderstelde relatie tussen ICT en de mate van centralisatie en decentralisatie wordt in dit onderdeel met de empirie getoetst. De mogelijke invloedsfactoren en hun relaties zullen worden vergeleken met de case. De aandacht wordt dan vooral gericht op het vijftal geformuleerde invloedsfactoren van dit analysekader:

- *Controle behoefte van de strategische top van de organisatie*
- *Mate van standaardisatie door de informatiearchitectuur*
- *Mate van beleidsvrijheid / discretionaire bevoegdheden*
- *Vorm van toegepaste ICT*
- *Niveau van werknemers*

Wanneer deze factoren behandeld zijn zal worden bekeken wat de feitelijke effecten zijn geweest van de inzet van ICT op de mate van centralisatie / decentralisatie van GBR. Met deze synthese kan de analyse van de case worden afgesloten.

In het laatste hoofdstuk van dit onderzoek worden definitieve conclusie getrokken ten aanzien van de hoofdvraag. De deelvragen zullen één voor één aan bod komen en worden beantwoord met behulp van de literatuur en de analyse. Tot slot van het laatste hoofdstuk zal er een reflectie plaatsvinden op deze scriptie.

2.8 Slot

In dit hoofdstuk is de literatuur beschreven die van toepassing is op ICT en de mate van centralisatie en decentralisatie. Hierin is een duidelijk overzicht gegeven van ontwikkelingen van ICT als ook van de vormen waarop ICT kan worden toegepast in organisaties. Daarnaast is ook ingegaan op de structuur van organisaties en de literatuur ten aanzien van centralisatie en decentralisatie. Het slot van dit hoofdstuk betreft een analyse model in paragraaf 2.7 waarmee de case in de praktijk kan worden onderzocht.

In het volgende hoofdstuk zal beschreven worden welke methoden van onderzoek worden gebruikt om deze vervolgens in hoofdstuk 4 toe te passen op de case van gemeentebelastingen Rotterdam.

Hoofdstuk 3: Methodologie

3.1 Inleiding

ICT heeft de afgelopen decennia een steeds groter wordende rol gespeeld in organisaties. Door de inzet van ICT zijn organisaties veranderd van zowel opzet als werkwijze. In dit onderzoek wordt bekeken wat de invloed is geweest van deze toepassing van ICT op de structuur van organisaties. Dit is vooral toegespitst op de mate van centralisatie of decentralisatie van de structuur. Voor het onderzoek is gekozen voor de volgende vraagstelling:

“Welke veranderingen heeft het gebruik van ICT met zich meegebracht in relatie tot de organisatiestructuur, in het bijzonder de mate van decentralisatie / centralisatie, van gemeentebelastingen Rotterdam als uitvoerende organisatie?”

In de voorgaande twee hoofdstukken zijn met betrekking tot deze vraag een aantal concepten weergegeven uit de bestuurskundige literatuur. Allereerst is het begrip organisatiestructuur nader uitgewerkt waarin met name aandacht is besteed aan centralisatie en decentralisatie van een organisatiestructuur. Ook is gekeken naar de invloed van ICT op centralisatie en decentralisatie. Daarnaast is beschreven hoe de ontwikkeling van ICT is geweest en wat voor invloed dit heeft gehad op diverse aspecten van organisaties. Het begrip ICT is verder uitgewerkt in het technologiedebat. De theoretische benaderingen zullen in het volgende hoofdstuk aangevuld worden door een empirisch onderzoek bij gemeentebelastingen Rotterdam als uitvoerende organisatie. Want zoals Cross (1981:110) schreef: “Theory without practice is empty, and practice without theory is blind”. De empirische resultaten zullen samen met de theorie de basis vormen voor de analyse en conclusie en kan op die wijze van

waarde zijn om te zien hoe de theoretische concepten in de praktijk toepasbaar zijn. In dit hoofdstuk wordt daartoe beschreven hoe het empirisch deel vorm zal krijgen.

3.2 Onderzoeksopzet

Om de hoofdvraag op een zo goed mogelijke manier te beantwoorden is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksopzet. Deze manier van onderzoek kan worden getypeerd aan de hand van de manier van gegevensverzameling, de wijze van analyseren en de onderzoeksopzet. Bij de gegevensverzameling is ruimte voor onvoorziene en ongeplande verschijnselen en gebeurtenissen. De analyse wordt gedaan in ‘natuurlijke taal’ waarbij rekening kan worden gehouden met sociale en persoonlijke werkelijkheden, perceptie van de respondenten. Kwalitatief onderzoek is gericht op het verzamelen van data, dat niet bestaat uit cijfers. (Punch, 2000). Kwantitatief onderzoek is vooral gericht op het verzamelen en analyseren van data uit bijvoorbeeld enquêtes. Wat betreft gegevensverzameling wordt hier later in dit hoofdstuk op terug gekomen.

Baarda (1997) onderscheidt 3 manieren van gegevensverzameling voor een kwalitatief onderzoek:

- Observatie
- Diepte interviews
- Documenten analyse

Deze drie methoden worden ook wel genoemd als methoden voor het uitvoeren van casestudies (Hakvoort, 1996). ‘Het gebruik van de methode sluit aan bij de belangstelling van de bestuurskundig onderzoeker voor complexe, unieke en specifieke onderzoekssituaties...’ (Hakvoort, 1996: 132). Een case-study is een kwalitatief onderzoek dat:

- Een huidig verschijnsel onderzoekt in zijn ‘real-life’ context;
- Wanneer de grenzen tussen het verschijnsel en context niet helder zijn;
- En waarbij meer dan een bron voor bewijsmateriaal wordt gebruikt.

Deze vorm van onderzoek is daarom ook goed toepasbaar op deze scriptie. Mede omdat de grens tussen de mate van invloed en de daadwerkelijke invloed bij het begin van dit

onderzoek nog niet helder is, is gekozen voor het houden van semi-gestructureerde diepte-interviews. Het voordeel hiervan is dat een grotere diepgang in de interviews kan worden gerealiseerd (Hakvoort, 1996). Daarnaast kan door de semi-gestructureerde vorm het verloop van het interview nog bij worden gestuurd. Op deze manier wordt niet alleen rekening gehouden met de vooraf opgestelde vragen naar aanleiding van het literatuuronderzoek, maar wordt ook ruimte gegeven aan de respondent om met eigen input te komen. Daarnaast wordt bij het verzamelen van onderzoeksdata tevens gebruik gemaakt van interviews met meerdere bronnen, in de vorm van verschillende personen binnen de organisatie. Het nadeel van deze vorm van case-study onderzoek is dat het een tijdrovende manier van onderzoek kan zijn doordat gebruik gemaakt wordt van diepte interviews. Toch is het een geschikte methode om een beperkt aantal personen binnen een organisatie te interviewen en daarmee een zo breed mogelijke basis voor de empirie te vormen.

In deze scriptie zal gebruik worden gemaakt van twee van de drie door Baarda genoemde manieren voor kwalitatief onderzoek. Allereerst interviews, zoals hiervoor al aangegeven. Ten tweede zal waar mogelijk gebruik worden gemaakt van documenten analyse. Dit is afhankelijk van de beschikbare data binnen gemeentebelastingen Rotterdam. Veel van deze documenten zijn vertrouwelijk. Wel wordt er gekeken naar uitingen van de organisatie in bijvoorbeeld het personeelsblad en een boek over de geschiedenis. Observatie vergt veel tijd en het duurt lang voordat conclusies kunnen worden getrokken. Hierdoor zal deze methode in dit onderzoek niet worden toegepast.

3.2.1 Interviewopzet

Zoals hierboven al is beschreven wordt voor dit onderzoek gebruik gemaakt van interviews. Het gaat hier om het verkrijgen van opvattingen, meningen, oordelen, overtuigingen, herinneringen, van de ondervraagde respondenten (Hakvoort, 1996: 134). Het doel van deze interviews is om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de mate van decentralisatie en centralisatie binnen de belastingdienst op verschillende niveaus in de organisatie. Daarnaast is het uiteraard van groot belang om bij de respondenten te achterhalen wat de invloed van ICT is geweest binnen de belastingdienst en wat dit voor effect heeft gehad op de mate van centralisatie / decentralisatie.

Voor het houden van interviews kan gekozen worden uit een drietal varianten (Hakvoort, 1996):

- Vrij interview
- Kwalitatief interview (focused interview)
- Gestandaardiseerd interview

In dit onderzoek wordt gekozen voor een kwalitatief interview. Dit is een meer gestandaardiseerd interview dan het vrije interview, maar laat ook meer ruimte open dan het gestandaardiseerde interview. Bij deze vorm van interviewen wordt gebruik gemaakt van een lijst met onderwerpen die aan bod zullen komen. De volgorde waarin de onderwerpen aan bod komen zullen afhangen van de persoon en het verloop van het gesprek. Doel van dit kwalitatieve interview is om na te gaan hoe de respondenten aankijken tegen ICT en de mate van centralisatie / decentralisatie.

Het onderzoek zal plaatsvinden bij gemeentebelastingen Rotterdam. Deze dienst is gekozen omdat zij een grote rol speelt in het contact van gemeente Rotterdam met haar burgers. Dit contact betekent ook dat er veel data in de organisatie moet worden verwerkt. Daarnaast staat de rijksbelastingdienst vaak in de publieke belangstelling naar aanleiding van positieve publicaties over de wijze waarop ICT in deze organisatie wordt ingezet. In dit onderzoek wordt gesteld dat ICT ook voor gemeentebelastingen een belangrijk middel is om de grote hoeveelheden aan data te structureren. De organisatie is een service gerichte organisatie verantwoordelijk voor het innen van de gemeentelijke belastingen. Het feit echter dat de rijksbelastingdienst een grote en moeilijk te doorgronden organisatie is heeft definitief geleid tot de keuze van gemeentebelastingen Rotterdam.

Om een goed onderzoek te doen naar de mate van centralisatie en decentralisatie en de invloed van ICT daarop is gekozen om interviews te houden door de gehele organisatie heen. Zodoende kan een brede basis aan kennis over de organisatie worden opgedaan. De mate van centralisatie en decentralisatie kan in al haar facetten worden onderzocht, zowel horizontaal als verticaal.

Interviews door de gehele organisatie heen betekent het houden van een achttal interviews, uitgesplitst over diverse organisatie onderdelen (zie bijlage).

- Directeur
- Manager personeel en organisatie
- Manager planning en control
- Medewerker planning en control
- Teamleider gegevensbeheer
- Medewerker gegevensbeheer
- Teamleider heffingen
- Medewerker heffingen

De voorgenoemde functies hebben allen toegevoegde waarde bij dit onderzoek. Allereerst de directeur heeft een algemeen beeld van de organisatie en de manier waarop hij deze organisatie bestuurt. De manager personeel en organisatie weet van medewerkers wat de taken en functiebeschrijvingen zijn. Door het interviewen van deze persoon kan worden bekeken of functies formeel overeenkomen met hoe functies in werkelijkheid worden uitgevoerd en of de functiebeschrijvingen in de loop der jaren zijn veranderd. Daarnaast is er gekozen voor de afdeling planning en control. Deze afdeling is verantwoordelijk voor het overzicht binnen de gemeentebelastingen. Hier kan worden bekeken hoe informatie wordt verzameld en hoe deze informatie wordt gebruikt. Dit wordt zowel onderzocht voor de manager als een uitvoerende medewerker. Tot slot de daadwerkelijke uitvoering binnen de gemeentebelastingen. Binnen deze afdeling zal een viertal personen worden geïnterviewd. Ook hier geldt dat wordt vergeleken hoe formaliteit overeen komt met realiteit. Het doel is om interviews te houden met mensen die enige ervaring binnen de gemeentebelastingen hebben. Dit bevordert de blik van de geïnterviewde over de organisatie als geheel en hij/zij kan een vergelijk maken met de situatie van voorheen.

3.2.2 Documentenanalyse

Het tweede, kleinere, deel van het onderzoek is de documenten analyse. Dit wil zeggen ‘materiaal dat eerder voor andere doeleinden is verzameld’ (Hakvoort, 1996: 144). Dit onderzoek maakt gebruik van documenten en onderzoeken via twee wegen. Allereerst wordt gebruik gemaakt van literatuur en onderzoeken die ook in de voorgaande twee hoofdstukken zijn beschreven. Daarnaast zal er ook een analyse plaatsvinden van het door gemeentebelastingen verkregen materiaal. Door het uitvoeren van deze analyse wordt het onderzoek objectiever en systematischer in aanvulling op de interviews.

3.3 Validiteit

Om een goed en correct antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag, moet de validiteit van het onderzoek gewaarborgd worden. De twee meest genoemde vormen zijn (Yin, 2003):

- Interne validiteit. Interne validiteit is gericht op de methode van data analyse. Deze validiteit wordt gewaarborgd door de juiste methode te gebruiken om het antwoord op de onderzoeksvraag te achterhalen. Door middel van het doen van interviews zowel als documentenanalyse wordt een duidelijke structuur gehandhaafd, waardoor de interne validiteit wordt gewaarborgd.
- Externe validiteit. Externe validiteit is gericht op de uitkomsten van het onderzoek. Deze validiteit geeft aan in hoeverre het onderzoeksresultaat generaliseerbaar is. In deze scriptie wordt gebruik gemaakt van één case-study. De generaliseerbaarheid is hierdoor beperkt. In deze scriptie wordt dit gecompenseerd door aandacht te besteden aan de interne validiteit en de betrouwbaarheid.

3.4 Betrouwbaarheid

Naast de validiteit van het onderzoek is betrouwbaarheid van de resultaten ook van belang. Betrouwbaarheid is gericht op de herhaalbaarheid van het onderzoek en de consistentie in uitkomsten (Yin, 2003). Het doen van kwalitatief onderzoek in de vorm van interviews kan met zich meebrengen dat de betrouwbaarheid lager is. In deze scriptie wordt dit tegengegaan door gebruik te maken van meerdere bronnen, triangulatie. Triangulatie is een 'driehoeks' methode waarbij aandacht wordt besteed aan meer dan een methode of techniek van onderzoek. Om dit te waarborgen is gekozen voor een achttal interviews en het gebruik van documenten.

Tot slot is in deze scriptie aandacht besteed aan het beschrijven van het onderzoek. Hierdoor kan inzicht worden verkregen in de manier waarop deze studie is gedaan. Daarnaast heeft dit inzicht als voordeel dat de studie nogmaals kan worden uitgevoerd ter controle.

Het methodologisch hoofdstuk laat zien hoe dit onderzoek vorm moet krijgen. Na het literatuur onderzoek in hoofdstuk twee zijn in dit hoofdstuk de keuzes gemaakt ten aanzien van de empirische gegevens. Gekozen is om een case-study uit te voeren en daarbij gebruik te maken van semi-gestructureerde diepte-interviews. Tot slot is kort aandacht besteed aan de

validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. In het volgende hoofdstuk zal de case van gemeentebelastingen Rotterdam worden geanalyseerd aan de hand van het analysekader dat is opgesteld in paragraaf 2.7.

Hoofdstuk 4: Case study

4.1 Inleiding

Het vierde hoofdstuk betreft de analyse van de case study. In de voorgaande hoofdstukken is aangegeven hoe deze analyse zal plaatsvinden en hoe het onderzoek is opgezet. Dit hoofdstuk volgt de lijnen van het analysekader zoals beschreven in paragraaf 2.7. Daarnaast zal ook in dit hoofdstuk een koppeling met de literatuur plaatsvinden. De tweede paragraaf bestaat uit een beschrijving van gemeentebelastingen Rotterdam als organisatie. Hier zullen een aantal algemene beschrijvingen worden gegeven om kennis te maken met de case van gemeentebelastingen Rotterdam (GBR). Vanaf paragraaf 4.3 zal dan nader worden ingegaan op de analyse van de interviews en de koppeling met de literatuur. De conclusies en beantwoording van de hoofdvraag en deelvragen zal aan bod komen in hoofdstuk vijf.

4.2 Beschrijving van de organisatie



Figuur 4.1 Gemeentebelastingen Rotterdam

Inleiding

Gemeentebelastingen Rotterdam is verantwoordelijk voor het heffen en invorderen van de gemeentelijke belastingen en rechten. Elke particulier en elke instelling hebben minimaal één maal per jaar te maken met deze dienst van de gemeente Rotterdam. Dit contact kan middels

diverse kanalen plaatsvinden zoals: heffingen, aanslagen, bezwaren en kwijtscheldingen. Gemeentebelastingen Rotterdam verzendt jaarlijks ongeveer zeventienhonderdduizend (1700.000) aanslag- en aangiftebiljetten per jaar. Het contact met particulieren en instellingen wordt door gemeentebelastingen op diverse manieren onderhouden. Ze zijn bereikbaar voor belastingplichtigen middels:

- Klantenservice
- Telefoon
- E-mail
- Internet
- Brief wisseling (bezwaren / klachten)

Ontstaan

Rotterdam kreeg op 7 juni 1340 haar stadsrechten, derhalve gaat het bestaan van gemeentebelastingen ook terug naar deze datum. Gemeentebelastingen Rotterdam bestaat dus al 666 jaar. Echter de feitelijke geschiedenis zal nog verder teruggaan aangezien ook al voor de vorming van Rotterdam belasting werd geheven in de omgeving. De ontwikkelingen in belastingheffing zijn dan ook groot geweest (Dekker, 1990). In deze ontwikkelingen moet worden meegenomen dat het aandeel van gemeentebelastingen aan de totale begroting van de gemeente steeds minder is geworden, slechts 7 á 8 procent. Waar gemeentebelastingen in de geschiedenis zorgde voor het grootste deel van de inkomsten is dit meer en meer overgenomen door het Rijk. Wel blijft gemeentebelastingen belangrijk voor het heffen en aanslaan van de lokale lasten.

Organisatie

Gemeentebelastingen is verdeeld in een aantal organisatie onderdelen. Binnen deze organisatie onderdelen is plaats voor 251 formatieplaatsen. De aansturing van gemeentebelastingen Rotterdam vindt direct en indirect plaats door de politieke leiding. In het geval van Rotterdam gebeurt dit de wethouder middelen en sport. De wethouder middelen wordt, zoals bekend in het staatsrecht, aangestuurd door de gemeenteraad die de verordeningen en beleidsregels vaststelt voor gemeentebelastingen. De politieke opdrachten die de wethouder krijgt worden vertaald naar doelstellingen voor gemeentebelastingen. De uitvoering van deze doelstellingen en daarmee ook de inrichting van de organisatie wordt gedaan door de directeur en het managementteam.

Om deze structuur helder en overzichtelijk weer te geven wordt gebruik gemaakt van het onderstaande organigram.



Figuur 4.2 Organigram gemeentebelastingen Rotterdam

De directie wordt gevormd door de directeur en de hoofden van de afdelingen die samenkomen in het managementteam. In het vervolg van dit onderzoek worden directie, managementteam, management, strategische top en top van de organisatie door elkaar gebruikt. Hiermee wordt dan bedoeld de directie tenzij duidelijk anders aangegeven.

Naast de directie bestaat GBR uit een viertal stafafdelingen:

- Planning Finance en Control

De afdeling Planning Finance en Control draagt zorg voor een aantal processen binnen GBR. De eerste taak is dat ze het management en staf voorzien van bestuurlijke informatie. Daarnaast zijn ze ook verantwoordelijk voor de financiële gang van zaken binnen GBR. De afdeling PFC is ook verantwoordelijk voor de jaarrekeningen en daarnaast maakt deze afdeling de rapportages voor het overleg met de wethouder.

- Personeel en organisatie

De afdeling personeel en organisatie is met name verantwoordelijk voor de bezetting van het personeel binnen de organisatie. Daarnaast dragen ze zorg voor werving en

selectie van medewerkers en het functioneren van medewerkers. Een derde functie van P&O is het begeleiden van loopbanen van medewerkers en zorg dragen voor eventuele training en opleiding.

- **Communicatie**

De communicatie afdeling houdt zich bezig met de communicatie op het organisatie niveau. Deze afdeling zorgt dus niet voor communicatie met individuele burgers maar vooral andere externe contacten zoals onder anderen met de media. De afdeling communicatie draagt ook zorg dat de identiteit van de organisatie op een zo goed mogelijke manier voor het voetlicht wordt gebracht. Daarbij kan worden gedacht aan de vormgeving en uitstraling van documenten van de organisatie en informatie materiaal.

- **Informatisering en automatisering**

Tot slot de I&A afdeling. Deze afdeling beheert en onderhoudt de applicaties en systemen die binnen de organisatie zijn uitgezet. GBR heeft ervoor gekozen als centrale applicatie een product af te nemen bij Centric (software leverancier), hierdoor valt ook de service en onderhoud bij dit bedrijf. De I&A afdeling is er echter wel voor verantwoordelijk gebruikersproblemen op te pakken en op te lossen. Dit kan zijn op het gebied van hardware, maar ook software.

Daarnaast heeft GBR een drietal afdelingen waarbinnen het primaire proces wordt uitgevoerd:

- **Fiscaal technische zaken**

Bij de afdeling fiscaal technische zaken zitten taxateurs en medewerkers van juridische zaken. Zij behandelen de beroepsschriften die binnenkomen en voeren de verordeningen uit. Onder fiscaal technische zaken valt ook de afdeling verificatie. De laatste groep, verificatie, bestaat uit mensen in de 'buitendienst' die controleren of opgegeven aanslagen ook daadwerkelijk kloppen met de praktijksituaties.

- **Heffing en invordering**

Onder deze afdeling vallen afdelingen als heffing en invordering, maar ook gegevensbeheer. Gegevensbeheer verzamelt alle gegevens die nodig zijn om

aanslagen te kunnen opleggen. Zij verkrijgt haar gegevens vanuit diverse bronnen zoals de gemeentelijke basisadministratie, het kadaster en het vastgoed informatie systeem van de dienst stedenbouw en volkshuisvesting. Invordering draagt zorg voor het 'invorderen' van alle aanslagen. Dit betekent het bijhouden van een administratie met debiteuren en het uitzetten van bijvoorbeeld deurwaarders. De afdeling heffingen draagt zorg voor het opleggen van de aanslagen op basis van gegevens die zij van burgers ontvangen en op basis van gegevens die zij ontvangen van de afdeling gegevensbeheer.

- **Publiekszaken**

Tot slot de afdeling publiekszaken. Zij behandelen alle bezwaren die binnenkomen bij GBR. Daarnaast voorzien ze de burger van informatie over belastingen en aanslagen. Dit doen ze op twee manieren. Allereerst is er een pand aan de Coolsingel waar burgers fysiek terecht kunnen. Dit is een soort 'belastingwinkel'. Daarnaast wordt ook een callcenter bemand zodat belastingplichtigen ook telefonisch bij GBR terecht kunnen.

Strategie en missie

Jaarverslagen van gemeentebelastingen Rotterdam zijn vertrouwelijke stukken. Het is dus niet mogelijk om uit deze bronnen te citeren voor dit onderzoek. Wel kan gebruik worden gemaakt van de personeelsbladen (januari 2004) waarin het MT de visie van de organisatie uiteen zet. De afgelopen jaren heeft gemeentebelastingen Rotterdam vooral in het teken gestaan van het inlopen van achterstanden en het verbeteren van de efficiency van werkprocessen. Daarnaast werd de prioriteit gelegd op het ontwikkelen van personeel en het verbeteren van het imago. Om deze strategie tot uitvoer te brengen is ervoor gekozen om een aantal staf posities opnieuw te bezetten. Hieronder valt de positie van de directeur en adjunct-directeur. De belangrijkste taak voor gemeentebelastingen is op dit moment resultaatgericht werken. Om dit te bereiken wordt gekeken naar afspraken. De gemaakte afspraken moeten worden nagekomen en aan de hand daarvan moeten medewerkers worden beoordeeld. Afspraken zijn in dit geval criteria geworden voor kwaliteit van de organisatie. Het motto na deze veranderingen is gekscherend 'geld en geen gezeik'. Concreet zijn er veranderingen gerealiseerd op een aantal gebieden waaronder: versnelde procedures voor afhandeling bezwaar, koppelingen met nieuwe databases, kwaliteitsafspraken en het uitbreiden van het dienstenpakket.

Taken

Gemeentebelastingen Rotterdam heeft als taak het heffen en invorderen van de gemeentelijke belastingen en rechten. Hiervoor zijn een aantal eigen primaire taken, maar gemeentebelastingen Rotterdam voert ook een aantal taken uit voor derden, hierbij kan gedacht worden aan de uitvoering van de parkeerbelasting die wordt opgelegd door stadstoezicht. Ook heeft gemeentebelastingen Rotterdam een algemene adviserende taak inzake de lokale belastingen en de ontwikkeling van de collectieve lasten.

De heffingen waar GBR verantwoordelijk voor is zijn:

- Onroerende-zaakbelastingen (OZB) (gebruikersdeel afgeschaft)
- Afvalstoffenheffing
- Rioolrecht
- Hondenbelasting
- Reclame- en precariobelasting
- Lijkbezorgingsrechten
- Parkeerbelasting
- Logiesbelasting (recent afgeschaft)
- Binnenhavengeld
- Kwijtschelding van de gebruikersaanslag OZB en/of de afvalstoffenheffing

Deze heffingstaken veroorzaken over het algemeen de nodige reactie van burgers. De reactie van belastingplichtigen kunnen in een aantal vormen plaatsvinden:

- Verzoeken om algemene, aanvullende of specifieke informatie
- Bezwaarschriften
- Verzoeken om een betalingsregeling
- Verzoeken om kwijtschelding
- Klachten

Het behoort uiteraard tot de taak van GBR om zo zorgvuldig mogelijk met de reacties om te gaan. Hiervoor zijn in zowel de wet als de servicenormen van GBR een aantal regels

opgesteld. Als voorbeeld van een dergelijk regel kan de maximale behandeltijd van een bezwaar worden genoemd.

Huidige situatie

Tot slot zullen in deze paragraaf nog een tweetal huidige ontwikkelingen binnen gemeentebelastingen Rotterdam worden genoemd. Deze ontwikkelingen worden beschreven op basis van de afgenomen interviews binnen de organisatie. Allereerst wordt ingegaan op de wisseling van het management. Vervolgens wordt er stilgestaan bij het inlopen van achterstanden bij GBR.

Uit de interviews kwam als snel naar voren dat het management van gemeentebelastingen Rotterdam nog niet zo lang geleden is vervangen. De huidige directeur is sinds drie jaar directeur van gemeentebelastingen Rotterdam. Daarnaast is ook het hoofd van Planning Finance en Control nog niet zo lang in dienst bij GBR, sinds september 2003. Dit nieuwe management is met een frisse start begonnen bij GBR. Dit heeft uiteraard wel zijn invloed gehad op de aansturing van de organisatie. Wat de invloed is geweest wordt later in deze analyse beschreven. Eén van de oorzaken van de managementwissel was de grote achterstand die GBR had opgelopen. De opdracht luidde informeel orde scheppen in de ontstane chaos. Het scheppen van orde hangt samen met de tweede ontwikkeling. GBR heeft de afgelopen jaren veel tijd en aandacht besteed aan het wegwerken van de achterstanden en het op tijd opleggen van aanslagen. Een voorbeeld hiervan is dat de aanslag OZB steeds later in de tijd werd opgelegd. Waar GBR jaarlijks verwachte rond juli de aanslag te kunnen opleggen gebeurde dat vaak pas in januari of februari van het daarop volgende jaar (gemeente Rotterdam, 2003). Het huidige management heeft er voor gezorgd dat deze aanslagen in het zelfde jaar nog worden opgelegd. Een zelfde situatie heeft zich voorgedaan met openstaande bezwaarschriften. Er is dus de afgelopen jaren veel werk verzet en daar wordt tot op dit moment nog steeds hard aan gewerkt.

Het is goed voor het vervolg van deze analyse de bovenstaande ontwikkelingen in gedachten te houden. Deze ontwikkelingen komen in onderdelen van de analyse ook terug. Daarnaast moet ook bij het maken van conclusies rekening worden gehouden met de bovenstaande ontwikkelingen.

4.3 Uitwerking en analyse van de data

Na het weergeven van de achtergrond informatie van de gemeentebelastingen Rotterdam kan een start worden gemaakt met de analyse van deze case. De structuur die hiervoor wordt aangehouden is beschreven in het analysekader in paragraaf 2.7. Allereerst wordt de ICT binnen gemeentebelastingen Rotterdam uiteen gezet. Vervolgens wordt ingegaan op de structuur van de organisatie. Tot slot vindt de synthese plaats tussen bovenstaande onderdelen.

4.3.1 ICT

De analyse van het deelonderwerp ICT bestaat uit twee onderdelen. Allereerst wordt een beschrijving gegeven van de ontwikkelingen van de ICT in het algemeen en daarna specifiek binnen gemeentebelastingen Rotterdam. De analyse zal plaatsvinden op basis van de interviews en literatuuronderzoek. Het aantal interviews en met wie deze zijn gehouden is te vinden in Bijlage B. Wat betreft de literatuur zal er met betrekking tot het eerste onderdeel vooral worden gekeken naar paragraaf 2.2. De ontwikkelingen in de praktijk zullen worden vergeleken met de ontwikkelingen zoals deze in de literatuur is omschreven. Vervolgens wordt nader ingegaan op de gekozen vorm van technologie. De literatuur betreffende dit onderdeel is te vinden in paragraaf 2.6 waarin het technologiedebat wordt beschreven.

Ontwikkelingen

De ontwikkelingen van ICT zijn in de interviews uiteraard een belangrijk onderwerp van gesprek geweest. Respondenten die al langer bij GBR in dienst zijn, of respondenten die al langere tijd in overheidsdienst zijn, waren hierbij van groot nut. Daarnaast wordt uiteraard ook aandacht besteed aan de beschrijvingen van de andere respondenten die wat meer een ‘helikopter view’ hebben gegeven. Allereerst zal een wat algemenere beschrijving worden gegeven van de ontwikkelingen van ICT om vervolgens verder in te zoomen op gemeentebelastingen Rotterdam.

De ontwikkeling is begonnen met de komst van boekhoudmachines die werden aangestuurd door cassetterecorders. Dit systeem was enkel geschikt voor de boekhouding en kon dus verder geen andere applicaties draaien. De tweede stap was de invoering van een financieel systeem en de invoering van een personeelssysteem die de salarisadministratie verwerkte. De

ontwikkeling die hierin is te zien gaat van een 'tikmachine plus' naar systemen die kunnen rekenen. De volgende stap was dataopslag. Door data op een goede manier op te kunnen slaan werd het mogelijk om dossiers aan te maken. De hardware die hiervoor werd gebruikt was aanvankelijk gecentraliseerd. Centraal omdat het grote 'mainframe' systemen waren. Er waren er slechts enkele binnen de organisatie die met meerdere medewerkers moest worden gedeeld. Daarna decentraal omdat medewerkers een eigen 'stand alone' computer kregen. Later werden deze 'stand alone' machines verbonden met een netwerk waardoor er weer een meer centralere architectuur ontstond.

Binnen gemeentebelastingen Rotterdam is een zelfde ontwikkeling te herkennen. 15 jaar geleden stonden er op de afdeling gegevensbeheer slechts twee systemen. Het ene systeem had een koppeling met de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) en het andere systeem had een koppeling met het Vastgoed Informatie Systeem (VIC). Medewerkers konden dus één voor één gebruik maken van deze databases. Daarnaast heeft ook bij het kaskantoor een ontwikkeling plaatsgevonden. Dit was voorheen een kassa waar mutaties plaatsvonden, maar deze mutaties werden niet direct verwerkt in de dossiers. Automatisering moest ervoor zorgen dat er een systeem werd ontwikkeld waarmee mutaties in de kas ook direct konden worden verwerkt in de dossiers. Deze ontwikkelingen zijn ongeveer 20 jaar geleden begonnen. Er kwam op dat moment een programma voor de invordering van belastingen. Dit systeem wordt tot op de dag van vandaag nog steeds gebruikt. In de tussentijd zijn er wel vele aanpassingen en veranderingen doorgevoerd. De essentie van invorderen is net als de belasting zelf in de tussentijd niet tot nauwelijks veranderd. Het gebruik ging voorheen gepaard met grote terminals en vervolgens kwamen er tekstverwerkers op A4 formaat, tot de systemen in gebruik werden genomen die een centrale netwerk architectuur creëerden.

Gemeentebelastingen heeft later gekozen voor een software pakket van Centric. Centric is een bedrijf dat totaaloplossingen in ICT biedt voor organisaties zoals de overheid. Dit pakket bestaat uit diverse modules maar is daarnaast vrij 'hard' geprogrammeerd zodat aanpassingen slechts moeizaam gerealiseerd kunnen worden. Hieronder wordt weergegeven hoe het systeem in elkaar zit en door welke bronnen het systeem wordt gevoed.

Het systeem bestaat uit één centrale database waaraan diverse applicaties voor invordering en gegevensbeheer zijn gekoppeld. De gegevens van gemeentebelastingen worden verzameld via diverse bronnen. Het GBA, VIC, en kadaster zijn de primaire kanalen voor informatie. Daarnaast wordt ook gebruik gemaakt van een aantal secundaire bronnen zoals Eneco en middels verificatie door medewerkers in de buitendienst. De gegevens die via deze externe

koppelingen worden verzameld worden op de afdeling gegevensbeheer bekeken en geaccordeerd. Deze data staat vervolgens in de systemen van GBR en kunnen dan gebruikt worden door bijvoorbeeld de afdeling heffingen. Het op een efficiënte en effectieve manier gebruiken van deze systemen heeft wel wat voeten in de aarde gehad. Voorheen moesten er veel stappen worden doorlopen om tot een bepaalde beslissing te komen. Medewerkers werden langs diverse schermen geleid die veelal op de ‘achtergrond’ hadden kunnen blijven. Een voorbeeld hiervan kan worden gezien op het gebied van de bezwaarschriften. Voorheen werd er per bezwaarschrift veertig minuten tijd gebruikt en ongeveer 20 schermen moesten worden doorgelopen. Door het efficiënter inrichten van het systeem is dit gereduceerd tot 3 á 4 schermen. De overige acties worden nu door het systeem op de achtergrond uitgevoerd maar niet meer getoond aan de behandelend medewerker. Voorheen waren de gekozen oplossingen vooral ‘houtje touwtje’, nu wordt dit meer gestructureerd aangepakt. Door de systemen beter te organiseren is ook meer inzicht verkregen in de bedrijfsprocessen. Zo is het nu veel makkelijker geworden om managementinformatie te verzamelen.

De afgelopen jaren is hard gewerkt aan het verbeteren en op orde brengen van het huidige ICT systeem ontworpen door Centric. Daarnaast is een traject ingezet om te komen tot een nieuw informatie systeem. Dit nieuwe systeem werkt volgens het ‘SIMBA’ principe. Dit staat voor Samenwerkende Integrale Modulaire Belasting Applicatie. Dit nieuwe systeem wordt ontwikkeld in samenwerking met gemeentebelastingen Den Haag. Het is de bedoeling dat dit systeem de goede elementen van bestaande pakketten gebruikt en specifieke elementen voor gemeentebelastingen ontwikkeld, zodat dit tezamen kan leiden tot een volledige belastingapplicatie. Het is een modulair systeem waardoor het ook mogelijk wordt om verschillende applicaties van verschillende leveranciers aan elkaar te koppelen. Vooral in de basis is het belangrijk dat er dezelfde standaarden worden gekozen. De architectuur die hieraan ten grondslag ligt is de Service Orientated Architecture (SOA). Bovenstaande ontwikkeling onderschrijft wat ook veel respondenten aangeven: de ontwikkelingen op ICT gebied liggen niet stil en dit zal de komende jaren nog veel veranderingen met zich meebrengen.

Als de bovenstaande ontwikkelingen vergeleken worden met de stamboom van informatisering is een vergelijkbare trend te zien. De stamboom van informatisering laat zien dat grote mainframe computers het begin waren. Via mini’s, pc’s en netwerken is toegewerkt naar de pervasive technology ofwel samensmelting van de ontwikkelingen. Binnen GBR is te zien dat de grote mainframe computer wel al in verbinding stond met interne netwerken zoals

het GBA en het VIC. Dit is echter verder uitgebouwd naar samengesmolten netwerken waarin elke medewerker een eigen pc op zijn werkplek heeft. Deze pc is verbonden met alle applicaties, zowel intern als extern, die de medewerker nodig heeft voor het werk.

In het volgende onderdeel wordt verder ingegaan op de visie over technologie binnen gemeentebelastingen Rotterdam.

Visie op technologie

In paragraaf 2.6 worden een aantal visies op technologie beschreven in het technologiedebat. Het bestaan hiervan heeft invloed op de manier hoe naar een organisatie wordt gekeken en hiermee op de mate van centralisatie of decentralisatie. Het is dus van belang om binnen gemeentebelastingen Rotterdam de visie op technologie te herkennen om op basis van de literatuur uitspraken te kunnen doen over de gevolgen hiervan.

De staf van de organisatie geeft aan dat de gehele organisatie valt of staat met een goede inrichting van ICT. Daarnaast geven ook andere respondenten aan dat deze organisatie niet meer zou kunnen bestaan zonder informatisering. De ICT heeft een zeer belangrijke rol gespeeld in de organisatie. Om deze rol te beschrijven zal op een aantal manieren worden gekeken naar deze ICT. Ten eerste wordt bekeken op welke manier ICT op dit moment is ingezet naar de visie van gemeentebelastingen Rotterdam. Dit heeft vooral toepassing op de literatuur van Bekkers, Lips en Zuurmond (2005). Vervolgens wordt gekeken naar beheersing en spreiding van de ICT zodat gemeentebelastingen Rotterdam kan worden geplaatst in het model van Zuurmond en Zeef (1994).

De ontwikkeling van de ICT heeft bij gemeentebelastingen plaatsgevonden op een geleidelijke manier. ICT werd 'binnengehaald' om de processen makkelijker en efficiënter te maken. Bijvoorbeeld rekenprocessen die vroeger nog door medewerkers met de hand moesten worden gedaan werden overgenomen door de systemen. De kanttekening die hierbij moet worden geplaatst is dat het de medewerkers zijn die bepalen wat het systeem moet berekenen. Waar de ICT eerst ondersteunend was is nu steeds meer een tendens te zien waarin de systemen leidend worden voor het werk. Het systeem bepaalt wat de volgende zaak wordt waaraan gewerkt moet worden. Daarnaast kan het systeem bepaalde 'standaard gevallen' zelf afhandelen. Er kan dus worden gezegd dat de visie op ICT aan het begin vooral een voluntaristische positie innam in de organisatie. De organisatie bepaalde hoe en op welke manier ICT ondersteuning zou bieden aan de bedrijfsprocessen. De structuur was in dit geval

leidend voor het inzetten van ICT. De invoering van het softwarepakket van Centric heeft deze positie langzaam doen veranderen. Het doel was en is nog steeds hetzelfde: het pakket is gekozen om een betere informatievoorziening te waarborgen bij gemeentebelastingen Rotterdam. Door de verschillende aanpassingen en nieuwe modules in de loop van de tijd nam het systeem echter steeds meer beslissingen zelf. De systemen worden zo ingericht dat de beslisparameters aan de hand van verordeningen en beleidsregels worden ingesteld door de top van de organisatie. Hierdoor is het systeem 'slim' geworden. Het gevolg is dat bijvoorbeeld bij het behandelen van een bezwaar een groot deel automatisch middels een beslisboom wordt gefilterd door het systeem en de uitspraak er aan het einde uitrolt. Het lijkt daarom dat de positie van ICT steeds meer vanuit een deterministische visie wordt bekeken. De technologie is 'defining' en geeft de standaarden weer waaraan moet worden voldaan door de medewerkers. Hierbij moet worden aangetekend dat de strategische keuzes door GBR zijn gemaakt en dat deze standaarden natuurlijk door mensen zijn ingegeven. Vooral respondenten in de uitvoering benadrukken dat de systemen nog geen 'zelfdenkende' machines zijn geworden. Daarentegen bepalen de systemen in sterke mate hoe en op welke manier werkzaamheden moeten worden uitgevoerd. Concluderend is bij gemeentebelastingen Rotterdam een verschuiving te herkennen van een voluntaristisch perspectief naar een meer deterministische positie van ICT. De deterministische visie heeft een centralere sturing tot gevolg.

Als wordt gekeken naar het model van Zuurmond en Zeef (1994) moeten twee dimensies worden onderscheiden. Allereerst de spreiding van de elektronische informatieverwerking en ten tweede de beheersing van de informatieverwerking. Bij gemeentebelastingen Rotterdam is het primaire proces het aanslaan en innen van belastingen. Dit kan op verschillende manieren ten uitvoer worden gebracht, maar de essentie is van alle belastingsoorten is dezelfde: het heffen van belasting. De spreiding van informatiesystemen is bij GBR niet erg hoog te noemen. Naast de centrale Centric applicaties worden wel op de afdeling heffingen nog enkele losse applicaties gebruikt. Deze worden met name gebruikt voor het heffen van privaatrechterlijke belastingen zoals binnenhavengelden. Doordat deze spreiding binnen GBR klein te noemen is blijven er volgens Zuurmond en Zeef twee typen van informatisering over: sturende informatisering en kansrijke informatisering.

Om te bepalen welke van de bovenstaande visies herkend kunnen worden binnen gemeentebelastingen moet nu worden gekeken naar de mate van beheersing. Gemeentebelastingen Rotterdam valt of staat, zoals eerder is aangegeven, met een goede

inrichting van ICT. De inrichting van ICT bepaald in hoge mate hoe de medewerkers en uitvoerders hun werkprocessen moeten inrichten. Dit is eerder beschreven als een deterministische positie. Binnen gemeentebelastingen Rotterdam bepaald de directie van de organisatie hoe de systemen worden ingericht. Wel is er voor individuele medewerkers de ruimte om hierover mee te denken en mee te praten. Door de meeste respondenten wordt aangegeven dat de mening van medewerkers ten aanzien van de inrichting van de systemen zeer op prijs wordt gesteld. Immers medewerkers moeten met de systemen werken en weten dus het beste hoe de systemen kunnen worden verbeterd. Toch is er een sterke beheersing door het management binnen gemeentebelastingen Rotterdam. Het management en haar omgeving bepalen hoe de systemen worden ingericht en in die mate ook hoe de werkprocessen van medewerkers eruit zien. Als hiermee het model uit paragraaf 2.6 van Zuurmond en Zeef wordt afgemaakt zien we dat binnen gemeentebelastingen Rotterdam sturende informatisering plaatsvindt. De processen worden als logisch gevolg van beleidsregels en verordeningen sterk door regels beheerst en laten hierdoor minder ruimte over voor de interpretatie van deze regels door individuele medewerkers.

Aan het einde van de analyse van ICT moet nog worden ingegaan op de gevolgen van ICT voor medewerkers en het werk zelf. Dat ICT veel invloed heeft gehad staat voor de geïnterviewden als een paal boven water. De gehele ontwikkeling werd door sommigen zelfs 'als een schok' ervaren. De omschakeling van papieren bakken en dossiers naar digitale informatie is groot. De verwachting was dat alles makkelijker en beter zou worden. Informatisering heeft ook problemen met zich meegebracht zoals extra investeringen en systeemfouten. Toch is per saldo te zeggen dat de ontwikkeling heeft gezorgd voor een effectievere en efficiëntere uitvoering. Wat betreft het begrijpen van de systemen ligt het anders. Door de inzet van ICT weten niet alle medewerkers meer hoe belasting processen daadwerkelijk in elkaar steken. Hier is een duidelijk verschil te zien tussen de mensen die langer in dienst zijn en de mensen die pas later bij GBR zijn gaan werken. De ervaren medewerkers weten hoe de processen in elkaar steken en begrijpen welke stappen moeten worden doorlopen. Hierdoor krijgen zij soms het idee dat door de hele informatisering de 'grip' op de systemen wordt verloren. De mensen die hier korter in dienst zijn kennen alleen de bestaande systemen en weten vaak niet welke berekeningen er op de achtergrond worden uitgevoerd. Het proces is steeds meer leidend geworden voor de werkzaamheden. Daarnaast zijn er door de inzet van ICT taken overbodig geworden. Bijvoorbeeld door het combineren van diverse databases worden opmerkelijke situaties gesignaleerd die voorheen door mensen

van de buitendienst moesten worden gesignaleerd en geverifieerd. Er is een ontwikkeling waar te nemen van 'gewone' medewerkers naar meer 'kwaliteitsmedewerkers'. Deze medewerkers behandelen de meer specifieke gevallen, de zogenaamde 'drop-outs'. Zij hebben een meer specialistische taak gekregen. Daarnaast moet deze 'nieuwe' medewerker het proces controleren. Dit houdt in dat er bijvoorbeeld steekproefsgewijs gecontroleerd wordt op juistheid van gegevens. Bij geautomatiseerde processen, zoals de eerste afhandeling van bezwaren, wordt op dit moment een zogenaamde 1 procent steekproef gedaan. Er wordt dan gecontroleerd of uitspraken op een goede manier door het systeem worden gedaan of dat er wijzigingen moeten worden aangebracht in de beslisparameters.

Op basis van de bovenstaande analyse kunnen een aantal conclusies worden getrokken ten aanzien van de invloed van ICT op de mate van centralisatie / decentralisatie. Hiervoor worden de factoren gebruikt die in paragraaf 2.7 worden beschreven: de mate van standaardisatie en de mate van beleidsvrijheid.

Ten eerste de standaardisatie van de informatiearchitectuur. Bij GBR is te zien dat er de laatste jaren een steeds hogere mate van standaardisatie heeft plaatsgevonden. Zowel de hoge werkdruk als het sneller afhandelen van bijvoorbeeld bezwaren hebben deze ontwikkeling in de hand gespeeld. De data die op dit moment moet worden ingevoerd in de systemen is in hoge mate gestandaardiseerd. Wel blijft er op onderdelen ruimte over om de bijzondere gevallen te behandelen. Dit kan worden benoemd als een proces van decentralisatie in het kader van centralisatie. Over de organisatie als geheel zal deze ontwikkeling leiden tot een centralere vorm van aansturing omdat het ontwerp van de systemen wordt bepaald door de directie. De beslissingsbevoegdheden en de beslissingspremissen van de systemen worden door de top vastgelegd.

Ten tweede de beleidsvrijheid van de systemen. Deze is in grote mate afgenomen. Voorheen waren nog niet alle systemen aan elkaar gekoppeld waardoor er voor de individuele ambtenaar ruimte overbleef om zelf beslissingen te nemen. Op dit moment zijn de systemen in hoge mate afhankelijk van elkaar. Het is een complex van databases waarin steeds minder ruimte is voor discretionaire bevoegdheden. Ook het inperken van deze bevoegdheid wijst op een centraler georganiseerde structuur. In deze structuur lijkt de controle behoefte vanuit het management groot te zijn.

Of de bovenstaande ontwikkeling naar een centraler georganiseerde structuur ook daadwerkelijk in de case te zien is wordt in het volgende onderdeel uiteengezet.

4.3.2 *Mate van centralisatie / decentralisatie, zowel formeel als de perceptie*

Voor het achterhalen van de structuur van de organisatie kunnen een tweetal bronnen worden gebruikt. Deze bronnen zijn in het analysekader beschreven. Allereerst de formele structuur. Deze kan worden bekeken aan de hand van het organigram van gemeentebelastingen. Dit overzicht geeft echter niet alle verhoudingen binnen GBR weer en al helemaal niet in welke mate de organisatie centraal of decentraal is georganiseerd. Daarnaast is het dan ook van groot belang de perceptie op het organigram van medewerkers te achterhalen. Daarna worden deze percepties vergeleken met de literatuur. Op deze manier kan worden bekeken welke structuren te herkennen zijn en daarmee in welke mate GBR een centraal of decentraal georganiseerde organisatie is.

In de literatuur wordt de structuur aan de hand van Mintzberg beschreven. Hij beschrijft dat bij het ontwerpen van de organisatiestructuur de mate van centralisatie of decentralisatie één van de factoren is die een structuur bepaalt. Centralisatie als de besluitvorming in de top van de organisatie plaatsvindt, decentralisatie wanneer de beslissingen vooral in de uitvoering genomen kunnen worden. Daarnaast beschrijft hij twee typen van decentraliseren: horizontaal en verticaal. In deze analyse zal gekeken worden of er sprake is van centralisatie of decentralisatie. Wanneer er sprake is van decentralisatie wordt bekeken of er een horizontale of een verticale vorm is te herkennen. Het begin van deze analyse zal echter bestaan uit een beschrijving van de ontwikkelingen op het gebied van organisatiestructuur binnen gemeentebelastingen Rotterdam.

Wanneer er wordt gesproken over de structuur van gemeentebelastingen Rotterdam geven vrijwel alle respondenten aan dat er grote veranderingen hebben plaatsgevonden sinds het nieuwe management aan de slag is gegaan. Deze verandering heeft grote invloed gehad op de organisatie als geheel. Het nieuwe management trad aan na een tijd dat het vorige management veel steken in de organisatie had laten vallen. De stapels met bezwaren van burgers waren niet te overzien. De oorzaak van dit probleem was te vinden in de problemen op het gebied van automatisering. Het vorige management kon geen goed inzicht krijgen in hoe de organisatie er actueel voorstond. Bijvoorbeeld dat er nog 150.000 ‘achterstallige’ bezwaren moesten worden afgedaan. Voor individuele medewerkers werd het dan ook steeds moeilijker om prioriteiten te stellen. Door de grote hoeveelheden werk kon men door de bomen het bos niet meer zien. Bij gemeentebelastingen waren er voorheen altijd periodes met pieken en dalen. Wanneer er een piek periode was kwam het aan op hard werken, bijvoorbeeld het opleggen van aanslagen of het verwerken van bezwaren. Daarna kwam vaak

een dal waarin medewerkers het wat rustiger aan konden doen. In deze periode konden ze bijkomen en zich weer opladen voor de volgende piek. Op dit moment lijkt het zo te zijn dat gemeentebelastingen voortdurend in een piek periode zit. Dit heeft gevolgen voor de werknemers. De reden voor deze continue top belasting is dat de achterstanden moesten worden ingehaald en men door de informatisering in staat wordt gesteld om meer werk te verrichten.

Het nieuwe management heeft een aantal veranderingen met zich meegebracht. Allereerst zijn de lijnen naar de top korter geworden. Het is voor medewerkers mogelijk om direct contact op te nemen met het management voor ideeën of problemen. Voorheen werkte dit meer via een hiërarchische lijn. Het management is duidelijker zichtbaar in de organisatie maar drukt daardoor ook duidelijk haar stempel op de werkzaamheden. Zij krijgt hiervoor de mogelijkheden doordat ze haar managementinformatie op een goede manier krijgt aangereikt. Deze informatie wordt nu, anders dan voorheen, direct uit de informatiesystemen van GBR gegenereerd. Dit wordt ook door het management zelf bevestigd. Ze kunnen bijvoorbeeld altijd zien wat de actuele werkvoorraden zijn. Dit is een resultante van een goed en effectief ICT beleid. Doordat bestaande ICT voorzieningen nu beter worden ingezet dan voorheen kan er ook meer informatie uit de systemen worden gehaald. Dit heeft ervoor gezorgd dat de gegevens, die door de ICT worden geleverd, gebruikt kunnen worden voor sturing. Medewerkers van het primaire proces geven aan dat zij de daadwerkelijke uitvoerende werkzaamheden moeten verrichten. Ze hebben hierbij nog wel een zekere beleidsvrijheid, zo is er ruimte in het systeem om bijzondere gevallen op een speciale manier te behandelen. Daarnaast geven ze ook aan dat de sturing van de functie directer is geworden en dat ze minder zaken zelf kunnen uitvoeren omdat deze door het systeem worden overgenomen. Deze ontwikkeling geldt niet voor medewerkers in de stafafdelingen. Hier werken hoog opgeleide professionals die hun werk in hoge mate zelfstandig uitvoeren. Doordat de medewerkers hier expert zijn op het eigen functiegebied is de aansturing terughoudender.

Als we het bovenstaande beschouwen kan worden gezegd dat de aansturing van de primaire processen meer centraal is geworden. Het management krijgt steeds meer toegang tot informatie die voorheen onzichtbaar bleef. De reden dat deze informatie zichtbaar wordt is een effectieve inzet van informatiesystemen. De architectuur is opnieuw ingericht door het managementteam de organisatie, hierdoor zijn beslissingspremissen door de top ingegeven en is het aan de werkvloer om de data te verwerken. Uiteindelijk vindt er een terugkoppeling plaats door middel van managementinformatie wat betreft de actuele stand van zaken in de

organisatie. Door deze informatie is een beter zicht ontwikkeld op de organisatie en kunnen de primaire processen sneller en effectiever worden afgehandeld. De behoefte aan controle van het management is hoog geworden en is, naar de mening van de top, ook nodig voor een goede uitvoering. De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden wordt minder toegepast op de hoogopgeleide experts van de stafafdelingen. Op het niveau van de stafafdelingen valt dan ook geen tendens te herkennen naar een meer centrale sturing.

In het primaire proces van gemeentebelastingen Rotterdam is een centralisatie te zien. Deze centralisatie is mede tot stand gekomen door de inzet van ICT. Mintzberg heeft laten zien dat hij drie redenen heeft om een organisatie te decentraliseren. Gemeentebelastingen heeft mede door de inzet van de informatiesystemen voor de drie genoemde redenen een alternatief gecreëerd. Allereerst de concentratie van kennis op één punt. Het blijkt in de huidige organisatie wél mogelijk om kennis en informatie te concentreren. GBR maakt gebruik van innovatieve informatiesystemen om data zo effectief mogelijk beschikbaar te maken voor de top. Zo is er een systeem ontwikkeld waarin de actuele werkvoorraad kan worden bijgehouden. De centrale beslisser, zoals Mintzberg deze noemt, heeft op deze manier een overzicht van de processen. Deze centrale beslisser, het management, vergaart ook kennis door zelf af en toe mee te werken in het primaire proces. Ten tweede de snelheid van informatie. Informatie verplaatst zich op een snelle manier bij GBR. Door bijvoorbeeld gebruik te maken van nieuwe communicatie middelen zoals intranet en e-mail. Hiermee zorgt het management ervoor zo snel mogelijk op de hoogte te zijn van het reilen en zeilen van de organisatie. Tot slot de stimulans die het biedt aan werknemers om op een decentrale manier te werken. Deze stimulans is nog steeds aanwezig doordat medewerkers de kans krijgen om meer specifieke kennis op de bijzondere gevallen los te laten. Het hoofd P&O maakt hier wel een kanttekening bij, dat er ook medewerkers zijn die moeite hebben met deze veranderingen. Deze medewerkers zijn vaak al langer in dienst en hebben de organisatie nog in haar oude vorm meegemaakt. Toch wordt overall de stimulans voor werknemers vergroot omdat het management fysiek meer op afstand kan blijven. In de theorie over de infocratie was te zien dat door inzet van ICT het management de werknemers meer kan vertrouwen in het nemen van de juiste beslissingen. Daarnaast krijgen medewerkers ook de kans om input te leveren in de organisatie. Hierdoor is de sfeer meer relaxed en krijgen ambtenaren het gevoel op een vrije en goede manier hun werk te doen. De stimulans is in dit geval nog steeds groot. De invloed van ICT heeft dus op het verticale vlak gezorgd voor een centralisatie van de beslissingsmacht.

Als we het horizontale vlak daarentegen bekijken lijkt er sprake van decentralisatie. We zien dat niet-managers zoals medewerkers in de stafafdelingen meer ‘macht’ krijgen om haar werkzaamheden uit te voeren. Daarbij kunnen ze op basis van haar kennis en expertise deze functie op een goede manier uitoefenen. Ze hebben eigen bevoegdheden en deze worden niet direct ‘gecontroleerd’ door het management. Daarnaast is het ook van belang om te constateren dat in de stafafdelingen informatie wordt verzameld die het management toekomt. De bezetting in de staf is vooral gericht op de hoger opgeleiden. Het management wordt bij GBR bijgestaan door een aantal sterke experts die een zekere beleidsvrijheid hebben bij het uitoefenen van hun functie. Uit de interviews is echter niet direct af te leiden of dit een gevolg is van de inzet van ICT.

Tot slot zal ook bij het onderdeel structuur een aantal ontwikkelingen worden weergegeven. Het betreft hier met name gevolgen voor de medewerkers voor de gekozen structuur en manier van leiding geven.

De eisen voor nieuwe functies bij gemeentebelastingen Rotterdam zijn sterk veranderd. De computer heeft een grote ontwikkeling doorgemaakt en deze zelfde computer bepaalt in hogere mate dan voorheen wat een medewerker moet doen, hoe hij dit moet doen, en hoeveel tijd dit mag kosten. Voorheen waren er vooral mensen van HBO+ niveau nodig in de organisatie om de werkzaamheden te verrichten. Het systeem is ingesteld met een aantal beslisparameters, die centraal worden vastgesteld en de werknemers die op dit moment nodig zijn moeten vooral goed en secuur data kunnen invoeren. De functieomschrijving op het uitvoerende niveau is sterk aangepast. Op dit moment is er één functieomschrijving, medewerker gemeentebelastingen. Deze omschrijving wordt opgedeeld in niveau a tot en met e. A is een medewerker met een maximum aan competenties: HBO-. E is een medewerker die enkel data invoert: MBO 3. De inzetbaarheid van medewerkers is hierdoor breder geworden, maar het niveau lager. Voor de uitvoering is een minder hoog opleidingsniveau nodig dan voorheen het geval was. De verantwoordelijkheden die deze medewerkers nog krijgen zijn vooral gericht op hun prestatie. Ze moeten een bepaalde prestatie leveren in een bepaalde tijd. De teamleiders geven hierbij aan dat zij de schakel zijn geworden bij het vertalen van de eisen van het management naar uitvoeringseisen voor medewerkers. De ambachtelijke vakman of professional is verdwenen doordat de taken zijn vereenvoudigd en geautomatiseerd. Deze vakman rekende voorheen zelf en had speelruimte om beslissingen te nemen, beleidsvrijheid.

Deze speelruimte was voorheen aanwezig omdat de systemen nog niet met elkaar waren verbonden. Bijvoorbeeld was er 'ruimte' tussen de sociale dienst en gemeentebelastingen. De ene organisatie wist niet van de andere wat bijvoorbeeld de openstaande schuld was van een burger. In plaats van deze vakman is een data-entry medewerker gekomen die uitvoert wat het systeem van hem vraagt. In het analysekader is aangegeven dat het inzetten van lager opgeleide werknemers van invloed is op de structuur van organisaties. De functies zijn door de inzet van ICT vereenvoudigd en de werknemer hoeft steeds minder beslissingen zelf te nemen omdat de systemen dit hebben overgenomen.

Concluderend kan gezegd worden dat ten aanzien van het primaire proces binnen gemeentebelastingen Rotterdam een centrale sturing wordt gehanteerd. Dit heeft te maken met twee invloedsfactoren die in het analysekader worden genoemd. Allereerst de controle behoefte van het management. De directie van GBR heeft na haar aantreden een sterke voorkeur laten zien voor centrale sturing. De achterstanden waren groot en moesten worden weggewerkt. Door het op een effectievere manier inzetten van ICT hebben zij processen kunnen stroomlijnen. De beslisparameters, die ten grondslag liggen aan het opleggen van aanslagen, worden centraal bepaald en ingevoerd in de informatiesystemen. Hierdoor is het mogelijk geworden om een groot deel elektronisch af te handelen.

Ten tweede is het opleidingsniveau van uitvoerende medewerkers door de jaren steeds lager geworden. De functieomschrijving is eenvoudiger geworden de werkzaamheden ook. Waar ambtenaren voorheen zelf beslissingen moesten en konden nemen worden deze beslissingen nu grotendeels gemaakt door de informatiesystemen. Beide factoren hebben meer centrale manier van sturing tot gevolg in de organisatie.

De bovenstaande constatering worden in het volgende onderdeel samengevoegd met het ICT onderdeel. Er vindt dan een samensmelting plaats tussen ICT aan de ene kant en de structuur van een organisatie aan de andere kant teneinde tot een conclusie te komen wat de invloed is geweest van ICT op de mate van centralisatie en decentralisatie.

4.3.3 *Synthese*

Heeft ICT invloed gehad op de structuur van GBR en dan met name op de mate van centralisatie en decentralisatie? Bij het stellen van deze vraag gaven bijna alle respondenten aan dat ICT veel invloed heeft gehad op de structuur van de organisatie. De meerderheid geeft

aan dat per saldo de structuur centraler is geworden. Wat de invloed van de ICT exact is geweest vinden de respondenten moeilijker om aan te geven. In dit laatste onderdeel van de analyse zal hier op in worden gegaan: heeft ICT invloed gehad? En zo ja, wat is die invloed dan geweest?

In de voorgaande onderdelen van de analyse is beschreven dat er ontwikkelingen zijn geweest in de ICT en dat dit invloed heeft gehad op de organisatie. Daarnaast is ook beschreven dat de structuur van de organisatie is veranderd door het toepassen van ICT. Besluitvorming vindt voornamelijk in de top van de organisatie plaats. Deze top heeft met ICT meer en betere instrumenten in handen gekregen om dit op een goede en effectieve manier te doen.

De analyse van de synthese tussen ICT en structuur wordt gedaan naar aanleiding van de literatuur die hierover bekend is en beschreven in paragraaf 2.5.1. Het artikel van George en King (1991) beschrijft een viertal mogelijke alternatieven voor de invloed die ICT al dan niet heeft op de mate van centralisatie / decentralisatie. In de analyse van de synthese worden deze vier posities van George en King behandeld in het licht van de factoren die van invloed zijn op de mate van centralisatie en decentralisatie zoals deze in het analyse kader zijn beschreven. Aan de hand van deze factoren moet een antwoord te formuleren zijn op de vraag of ICT bij GBR heeft gezorgd voor centralisatie of decentralisatie. De vier alternatieve posities die George en King hebben beschreven zijn:

1. Automatisering leidt tot centralisatie
2. Automatisering leidt tot decentralisatie
3. Geen relatie tussen automatisering en decentralisatie / centralisatie
4. Organisaties ontwerpen de automatisering op die manier waarin dit het beste past bij de heersende structuur van de beslissingsmacht. Dit kan zowel centraal als decentraal zijn.

Wat betreft het primaire proces binnen GBR is, in het onderdeel structuur, naar voren gekomen dat besluitvorming en daarmee de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden meer centraal zijn georganiseerd. Hierdoor kan allereerst worden uitgesloten dat automatisering binnen gemeentebelastingen Rotterdam heeft geleid tot decentralisatie. Vervolgens blijven er nog drie opties open.

Het op een goede manier organiseren van de ICT heeft het management instrumenten in handen gegeven om te sturen. Het management heeft hiervoor keuzes moeten maken bij het aantreden. Aan de ene kant de organisatie overnemen en 'op de winkel passen', er zou dan niets veranderen wat betreft het kleiner worden van de werkvoorraden. Aan de andere kant enkele ingrepen plegen in de organisatie. Door voor deze laatste optie te kiezen heeft het management laten zien dat de controlebehoefte groot is. Bij een grotere behoefte aan controle binnen een organisatie zal het management de systemen inrichten en de beslissingspremissen vaststellen. Systemen nemen dan beslissingen over van medewerkers. Dit levert weliswaar een foutmarge van ongeveer 5% op, maar is efficiënter dan het blijven bestaan van de enorme hoeveelheden werk. Snelheid wordt in deze visie gezien als een kwaliteit waarop een organisatie wordt beoordeeld. Door de inzet van ICT zijn de informatiebronnen verder gestroomlijnd waardoor beslissingen sneller kunnen worden genomen. De mate van standaardisatie, de tweede invloedsfactor, is ook hoger geworden. Door standaardisatie zijn er maar een beperkt aantal mogelijkheden om data in te voeren. Dit gaat volgens een vast stramien. Individuele medewerkers hebben als gevolg hiervan minder zeggenschap over data en uitkomsten daarvan. In het licht van de derde invloedsfactor kan worden gezegd dat de discretionaire bevoegdheden afnemen. Zouridis beschrijft dit als een verschuiving van 'street-level bureaucrat' naar 'system-level bureaucrat'. De bovenstaande drie factoren hebben allen geleid tot een meer centrale kijk op de organisatie. De keuze van het management om in te grijpen in de organisatie, heeft ervoor gezorgd dat sturing van deze organisatie makkelijker is geworden. Ook wat betreft de laatste twee factoren kan worden aangegeven dat de organisatie een meer centrale structuur heeft gekregen. De visie op ICT, zo is te zien in de bovenstaande analyse, is deterministisch en sturend. Beide visies op ICT leiden tot een centrale organisatiestructuur. Wat betreft het niveau van werknemers is in de casus te zien dat deze een nivellering heeft ondergaan. De functie-eisen zitten dicht bij elkaar. Het opleidingsniveau van medewerkers is lager geworden. Waar voorheen HBO+ ambtenaren werden aangenomen zijn het nu vaak mensen met een MBO niveau in de uitvoering. Deze laatste twee factoren hebben tot gevolg gehad dat de organisatie een centralisatieproces heeft ondergaan. Het management heeft meer inzicht gekregen in de werking van de processen en ook in de behandeling van cases.

Gezien bovenstaande analyse kan ook de derde optie van George en King worden weggestreept. Dit houdt in dat er een causaal verband is te zien tussen de inzet van ICT en de mate van centralisatie of decentralisatie. Er blijven dan nog twee opties open: ICT leidt tot

centralisatie en organisaties ontwerpen de automatisering op een manier die het beste past bij de heersende beslissingsmacht structuur. Dit kan zowel centraal als decentraal zijn. De twee overgebleven alternatieven laten twee mogelijke invloedsfactoren zien. Allereerst als ICT leidt tot centralisatie zal de structuur van de organisatie zich aanpassen aan de mogelijkheden die ICT biedt. De inzet van ICT is op dat moment belangrijker dan de visie die het management heeft op de structuur van de organisatie. ICT kan dan worden gezien als een 'defining technology'. Bij het tweede alternatief hebben actoren de mogelijkheid om ICT op een dusdanige manier in te zetten dat deze als ondersteuning zal dienen voor hun visie op de structuur van de organisatie. In dit tweede geval wordt de structuur van de organisatie bepaald door de context waarin de organisatie zich bevindt. De dominante coalitie geeft aan welke structuur wordt toegepast. ICT is in dit geval een 'enabling technology'. In het geval van gemeentebelastingen Rotterdam zal ICT ingezet worden om centralisatie te bevorderen. Deze conclusie wordt hieronder nader uitgewerkt.

Uit de interviews blijkt dat het tijdstip van de managementwissel het startpunt is geweest van de veranderingen binnen de organisatiestructuur richting centralisatie. Hieruit kan worden afgeleid dat de visie van het nieuwe management aanleiding is geweest om de organisatie op een meer centrale manier te structureren. ICT is bij gemeentebelastingen Rotterdam ingezet als belangrijk middel om deze visie te realiseren en is dus niet de directe aanleiding geweest van de veranderingen van de organisatiestructuur richting centralisatie. Het heeft binnen de realisatie van dit veranderingsproces wel een belangrijk ondersteunende rol gespeeld.

De conclusie die uit deze analyse kan worden getrokken is dat ICT wel degelijk invloed heeft gehad op de mate van centralisatie of decentralisatie binnen gemeentebelastingen Rotterdam. Hierbij moet worden aangemerkt dat niet ICT als een zelfstandige techniek heeft gezorgd voor centralisatie, maar dat het op de juiste manier inzetten van ICT heeft geholpen bij het realiseren van een centrale structuur.

Met de analyse van de case-study bij gemeentebelastingen Rotterdam is de weg vrij om conclusies ten aanzien van de hoofdvraag te trekken. Deze conclusies worden in het volgende hoofdstuk uiteengezet.

Hoofdstuk 5: Conclusie en reflectie

5.1 Inleiding

“Een betere overheid komt tot uitdrukking in betere dienstverlening aan het publiek: ruimere openingstijden, het invoeren van één loket, en minder administratieve lasten. Informatie en Communicatie Technologie (ICT) is het belangrijkste instrument om dat te bereiken”.

Dit onderzoek is begonnen met een doelstelling van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het verbeteren van de dienstverlening aan het publiek is iets wat bij de overheid altijd hoog in het vaandel zou moeten staan. Het ministerie van BZK geeft aan dat het instrument Informatie en Communicatie Technologie een middel kan zijn om bovengenoemd doel te bereiken. Vrijwel iedereen (burgers, medewerkers, literatuur) is het er mee eens dat ICT geleid heeft tot grote veranderingen in organisaties. Wat de invloed nu precies is geweest is vaak niet zo gemakkelijk te zeggen. Dit onderzoek kijkt naar een klein onderdeel van een organisatie en wel in het bijzonder naar de invloed van ICT op de mate van centralisatie / decentralisatie van de organisatiestructuur van gemeentebelastingen Rotterdam als uitvoerende overheidsorganisatie.

In dit laatste hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek:

Wat zijn de te verwachten en feitelijke effecten van de inzet van ICT op de mate van centralisatie / decentralisatie van de structuur van uitvoerende overheidsorganisaties, in het bijzonder gemeentebelastingen Rotterdam?

Om deze vraag te beantwoorden zullen eerst antwoorden worden geformuleerd op de deelvragen. Het beantwoorden van de hoofdvraag betekent vaak ook het einde van het onderzoek. Toch zal in de laatste paragraaf nog kort worden stilgestaan bij de uitkomsten van dit onderzoek. In een reflectie op dit onderzoek wordt beschreven wat de sterke punten en wat

de zwakke punten zijn. Daarnaast zal ook worden gesproken over mogelijk vervolgonderzoek.

5.2 Beantwoording deelvragen

5.2.1 Deelvraag 1

De eerste deelvraag luidt:

Hoe kan de mate van centralisatie / decentralisatie van een organisatiestructuur worden geoperationaliseerd en welke factoren zijn hierop van invloed?

Voor de beantwoording van deze deelvraag is een literatuuronderzoek gedaan. Dit onderzoek is terug te vinden in hoofdstuk twee. Hierin wordt allereerst ingegaan op het structuurbegrip van Mintzberg. Deze auteur heeft een aantal ‘design parameters’ geformuleerd die van belang zijn om structuur in een organisatie aan te brengen. De keuzes, die een organisatie maakt uit deze parameters, bepalen hoe de structuur van een organisatie is. Eén van deze ‘design parameters’ is het ontwerp van de beslissingsstructuur in een organisatie. Mintzberg beschrijft dat er van centralisatie sprake is “wanneer alle beslissingsbevoegdheid geconcentreerd is in één punt in de organisatie, en uiteindelijk bij één persoon berust” (Mintzberg, 1992: 101). Decentralisatie in de structuur is een vorm waarbij bevoegdheden over een groot aantal mensen zijn verdeeld. Bij het verschil tussen de mate van centralisatie en decentralisatie gaat het om verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. In het literatuuronderzoek is verder ingegaan op twee vormen, verticale en horizontale decentralisatie, die in organisaties kunnen plaatsvinden. Allereerst verticale decentralisatie: de beslissingsbevoegdheid wordt gedelegeerd naar lagere niveaus in de gezagslijn, van strategische top naar het middenkader. Bij horizontale decentralisatie daarentegen gaat het om het delegeren van de macht van managers naar niet-managers. In tegenstelling tot verticale decentralisatie hoeft de macht hier niet in de lijnstructuur te zitten. Macht kan worden gedecentraliseerd van lijnmanagers naar stafmanagers, analisten, specialisten en operators.

Op de bovenstaande manier is de mate van centralisatie en decentralisatie van een organisatiestructuur geoperationaliseerd. Later in het hoofdstuk wordt ingegaan op de factoren die van invloed zijn op de mate van centralisatie / decentralisatie. Mintzberg laat ten

aanzien van dit tweede punt zien dat de keuze voor centraal of decentraal voornamelijk wordt bepaald door de behoefte aan coördinatie binnen een organisatie. Deze coördinatie is afhankelijk van de informatie die wordt verkregen binnen een organisatie. Het oude spreekwoord ‘kennis is macht’ is hierop van toepassing. Met kennis kan informatie over de organisatie worden verkregen. De plaats waar de kennis wordt ontwikkeld of waar de kennis wordt verkregen is dus van invloed op de mate van centralisatie en decentralisatie. Wat betreft dit laatste punt wordt hier in deelvraag twee nader ingegaan. Met de bovenstaande beschrijving is een antwoord gegeven op de eerste deelvraag en daarmee een begin gemaakt met het beantwoorden van de hoofdvraag.

5.2.2 Deelvraag 2

De tweede deelvraag die in deze scriptie wordt gesteld heeft betrekking op ICT en de relatie tussen centralisatie en decentralisatie. Deze vraag is in hoofdstuk één als volgt geformuleerd:

Wat zijn op grond van theoretische en empirische inzichten de te verwachten effecten van de inzet van ICT op de mate van centralisatie / decentralisatie van een organisatiestructuur?

Voor de beantwoording van deze deelvraag zijn drie stappen gezet. Allereerst wordt in dit onderzoek aandacht besteed aan de stamboom van informatisering. Ten tweede worden een aantal invloedsfactoren van ICT beschreven. Tot slot wordt het begrip ICT uitgewerkt in een aantal visie op ICT.

De stamboom van informatisering geeft inzicht in de ontwikkelingen die ICT heeft doorgemaakt in de afgelopen decennia. Deze is van belang om te zien wat de impact is geweest van ICT en laat een ontwikkeling zien die verloopt van de mainframe computers via de mini's en pc's naar netwerken. De laatste drie stappen in deze stamboom bestaan uit de ontwikkeling van netwerken. Als eerste van deze drie netwerken is het ontstaan van intern netwerk te zien, waardoor er communicatie binnen de organisatie kon plaatsvinden op een digitale manier. Vervolgens werd het externe netwerk ontwikkeld waardoor een organisatie in staat werd gesteld om middels een digitale weg te communiceren met haar klanten. De laatste ontwikkeling is de samensmelting van de bovenstaande stappen. Deze situatie is in veel van de huidige organisaties te zien. Elke medewerker heeft dan de beschikking over een eigen pc met internet, daarnaast werkt deze werknemer het liefst ook mobiel met behulp van GSM en PDA. Deze ontwikkeling heet de ‘pervasive technology’.

De beschreven ontwikkelingen kunnen op een aantal manieren van invloed zijn op organisaties en of deze centraal of decentraal worden georganiseerd. George en King (1991) beschrijven in hun artikel een viertal mogelijke alternatieven voor de invloed die ICT heeft op de mate van centralisatie en decentralisatie:

1. Automatisering leidt tot centralisatie
2. Automatisering leidt tot decentralisatie
3. Geen relatie tussen automatisering en decentralisatie / centralisatie
4. Organisaties ontwerpen de automatisering op die manier waarin die het beste past bij de heersende beslissingsmacht structuur. Dit kan zowel centraal als decentraal zijn.

Bovenstaande alternatieven geven aan dat de te verwachten effecten van ICT op centralisatie en decentralisatie voor de casus van gemeentebelastingen Rotterdam moeten worden onderzocht. De literatuur volgend zou de weegschaal nog alle kanten op kunnen gaan.

Tot nu toe heeft het begrip ICT nog een te ruime betekenis gehad in de literatuur. Het is dus ook van belang voor de beantwoording van de vraag om het ICT begrip nader uit te werken. Dit wordt in de literatuur gedaan naar aanleiding van visies op ICT in een organisatie. Bekkers, Lips en Zuurmond (2005) doen dit door de volgende typologie te beschrijven:

1. Voluntaristische positie waarin de mate van centralisatie of decentralisatie niet of nauwelijks kan worden gerelateerd aan ICT.
2. Sociaalconstructivistisch perspectief dat een interactie proces weergeeft tussen actoren en posities. Het samenspel van gekozen technologie en keuzes gemaakt door actoren bepaalt de structuur van de organisatie.
3. Deterministisch perspectief, de technologie is een 'defining'. Er is een directe relatie met de structuur van de organisatie. Door de grotere mogelijkheden van controle en disciplineren zal dit vaak leiden tot een centralistische structuur.
4. Synthese van bovenstaande drie posities, deze positie wordt gesymboliseerd door een informatie-ecologie. De keuze voor structuur is een samenspel tussen technologie, maatschappelijke en bestuurlijke context.

Daarnaast werd er in 1994 ook een interessante vierdeling gemaakt door Zuurmond en Zeef. In deze vierdeling worden twee dimensies tegen elkaar afgezet. Aan de ene kant kan worden gekeken naar de spreiding van ICT applicaties, deze kan breed of beperkt zijn. De tweede

dimensie is de beheersing hiervan, deze kan sterk of zwak zijn. Wanneer deze twee dimensie tegen elkaar worden afgezet ontstaat de volgende indeling van informatisering:

1. Sturende informatisering
2. Geïntegreerde informatisering
3. Kansrijke informatisering
4. Ondersteunende informatisering

Voor de beantwoording van de vraag of ICT invloed heeft op de mate van centralisatie of decentralisatie is het daarom van belang om te kijken wat de gevolgen zijn van de visies op centralisatie of decentralisatie. In de onderstaande tabel is dit weergegeven. De volledige tabel is te vinden in paragraaf 2.6.

	<i>implicitly structured bureaucracy</i>	<i>personnel (professional) bureaucracy</i>	<i>workflow (machine) bureaucracy</i>	<i>full bureaucracy</i>
<i>informational architecture</i>	kansrijke informatisering	ondersteunende informatisering	sturende informatisering	geïntegreerde informatisering
<i>Centraal of Decentraal</i>	decentraal	decentraal	centraal	centraal

Tabel 5.1 Relatie tussen organisatiestructuur en informatie architectuur (Taylor, 1997)

Aan het einde van de literatuur wordt de infocratie genoemd. Dit is een ideaaltype die Zuurmond in zijn proefschrift tegenover de rationeel legale bureaucratie van Weber zet. De infocratie laat zien dat de toegenomen complexiteit, interdependentie en dynamiek kunnen worden gezien als uitdaging binnen organisatie. In een infocratie wordt controle uitgeoefend met behulp van nieuwe informatiearchitecturen. De beslissingspremissen van het systeem worden vastgesteld door het management. Hierdoor ontstaat er een hogere mate van standaardisatie in een organisatie. Het inrichten van een organisatie verandert ten opzichte van de rationeel legale bureaucratie. De infocratie wordt getypeerd door: ‘organizing as the creation of enabling and decision premising information architectures (‘info’-‘cracy’) (Zuurmond en Snellen, 1997).

Het antwoord op deelvraag twee is niet geheel eenduidig te geven op basis van de beschreven literatuur en de empirische inzichten. De deelvraag beoogt te kijken naar zowel literatuur als empirie. Wat betreft de literatuur is te zien dat de relatie tussen ICT en centralisatie / decentralisatie afhangt van de gekozen visie op en vorm van ICT. Wanneer de technologie de overhand neemt in een organisatie, en hiermee ‘defining’ is, zal de structuur vaker

centralistisch zijn. Wanneer het een samenspel is tussen actoren en technologie is het afhankelijk van de gewenste structuur van de dominante coalitie. Deze coalitie kan zorgen voor een meer centrale of juist decentrale structuur van de organisatie. ICT kan daarbij een hulpmiddel zijn om de gewenste structuur te bereiken. In de case-study die is gedaan bij gemeentebelastingen komt deze laatste argumentatie terug. Dit item zal nader uiteen worden gezet bij de beantwoording van deelvraag 3.

5.2.3 Deelvraag 3

Deelvraag drie heeft betrekking op de casus in dit onderzoek. Als object van onderzoek is gekozen voor gemeentebelastingen Rotterdam. De motivatie voor deze keuze is aan bod gekomen in hoofdstuk één. De laatste deelvraag die wordt gesteld luidt:

Wat zijn de feitelijke effecten van de inzet van ICT op de mate van centralisatie / decentralisatie van gemeentebelastingen Rotterdam?

Voor de beantwoording van deze laatste deelvraag wordt gebruik gemaakt van de interviews en de analyse.

De analyse is opgezet in drie delen zoals deze is beschreven in het analysekader in paragraaf 2.7. Ten eerste wordt ingegaan op de ontwikkelingen in de ICT van gemeentebelastingen Rotterdam. Daarnaast wordt ingegaan op de eventuele veranderingen in de structuur van de organisatie. De structuur wordt zowel objectief (formeel) als subjectief (perceptie van respondenten) bekeken. Tot slot zijn beide analyseonderdelen aan elkaar gekoppeld en kan een antwoord worden gegeven op de bovenstaande vraag. Deze analyse zal in het kort hieronder worden beschreven om het antwoord op de deelvraag te kunnen geven.

ICT

Op het gebied van ICT is er veel veranderd bij gemeentebelastingen Rotterdam. Betere en uitgebreidere systemen hebben hun plaats in de organisatie gevonden. Deze systemen nemen steeds meer taken over van medewerkers. Medewerkers leggen zich dien ten gevolge meer toe op de specifieke gevallen die niet door de systemen worden afgehandeld. Een invloedsfactor op de mate van centralisatie of decentralisatie is de gekozen visie op technologie. Deze visie is, in het geval van gemeentebelastingen, in steeds hogere mate ‘defining’ voor de werkzaamheden geworden. Dit betekent dat de visie op ICT deterministisch is. Daarnaast is

de beheersing van de ICT sterk binnen gemeentebelastingen Rotterdam en is de spreiding beperkt. Dit betekent dat de informatisering sturend is bij GBR. Als tweede factor is ook de mate van standaardisatie van belang. Deze standaardisatie van de informatiearchitectuur is hoog te noemen. Hierdoor is, zoals aangegeven, de discretionaire bevoegdheid van uitvoerende ambtenaren afgenomen. De drie invloedsfactoren die hier worden beschreven hebben bij gemeentebelastingen Rotterdam geleid tot een meer centrale sturing.

Structuur

Respondenten hebben aangegeven dat gemeentebelastingen Rotterdam een meer centrale manier van sturing hanteert ten aanzien van het primaire proces. De lijnen naar het management zijn korter geworden en het management is beter zichtbaar binnen de organisatie. Betere informatievoorziening richting het management heeft deze ontwikkelingen mogelijk gemaakt. De sturing van het management is hierdoor meer centraal georganiseerd. De verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden wordt door het management gedaan. De eerste factor uit het analysemodel is hiermee beantwoord. Het management heeft sinds haar aantreden een sterke behoefte aan controle. Deze controle behoefte van de strategische top is hoog en heeft geleid tot de centrale inrichting van de organisatie. Voor medewerkers heeft dit tot gevolg dat werkzaamheden meer en meer door het systeem worden bepaald en/of overgenomen. Het opleidingsniveau van ambtenaren, wat ook een invloedsfactor op de mate van centralisatie / decentralisatie is, is minder hoog omdat de taken makkelijker zijn geworden door de inzet van ICT. Ook deze ontwikkeling verwijst naar een centrale structuur. Met betrekking tot de verandering in organisatiestructuur kan nog worden opgemerkt dat er een andere manier van sturing is ontstaan nadat er bij gemeentebelastingen Rotterdam in 2003 een nieuw management is aangetreden.

Synthese

De beantwoording van deelvraag drie vindt plaats in de synthese van de analyse. Hier komen ICT en structuur samen. Hierboven is zeer kort weergegeven hoe ICT en structuur van de organisatie zich bij gemeentebelastingen Rotterdam hebben ontwikkeld. Dat de inzet van ICT gevolgen heeft gehad voor de organisatie staat volgens de respondenten vast. Wat de gevolgen van de inzet van ICT daadwerkelijk zijn geweest is voor veel respondenten moeilijk aan te geven. Onder de kopjes ICT en structuur zijn de factoren weergegeven die van invloed zijn op de mate van centralisatie en decentralisatie. Op basis van deze analyse is in dit onderzoek de volgende conclusie getrokken. De resultaten van de interviews geven aan dat

het tijdstip van de managementwissel het startpunt is geweest van de veranderingen binnen de organisatiestructuur richting centralisatie. Hieruit kan worden afgeleid dat de visie van het nieuwe management aanleiding is geweest om de organisatie op een meer centrale manier te structureren. ICT is bij gemeentebelastingen Rotterdam ingezet als belangrijk middel om deze visie te realiseren en is dus niet de directe aanleiding geweest van de veranderingen van de organisatiestructuur richting centralisatie. Het heeft binnen de realisatie van dit veranderingsproces wel een belangrijke ondersteunende rol gespeeld.

Nu de drie deelvragen zijn beantwoord in de voorgaande paragrafen kan in de volgende paragraaf worden overgegaan tot het beantwoorden van de hoofdvraag.

5.3 Beantwoording hoofdvraag

De hoofdvraag van deze scriptie kan worden beantwoord door een optelsom te maken van de antwoorden op de deelvragen. De vraag die in dit onderzoek is gesteld luidt:

Wat zijn de te verwachten en feitelijke effecten van de inzet van ICT op de mate van centralisatie / decentralisatie van de structuur van uitvoerende overheidsorganisaties, in het bijzonder gemeentebelastingen Rotterdam?

Een groot deel van deze vraag is beantwoord in deelvraag drie. Het gaat er in deze vraag echter om wat de te verwachten en de feitelijke effecten van de inzet van ICT zijn op de mate van centralisatie / decentralisatie van de organisatiestructuur van uitvoerende overheidsorganisaties in het algemeen. Gekeken moet worden of het antwoord dat is gegeven op deelvraag drie ook kan worden geabstraheerd naar uitvoerende overheidsorganisaties in het algemeen. Het beantwoorden van deelvraag drie is gedaan met behulp van de theorie van George en King (1991). Deze literatuur gaf een viertal alternatieven voor de invloed die ICT kan hebben. In het analyse hoofdstuk van dit onderzoek is geconcludeerd dat ICT niet per definitie leidt tot een meer centrale aansturing van organisaties. Daarnaast is ook de conclusie getrokken dat ICT niet per definitie zal leiden tot decentralisatie. In de case-study zijn voor deze directe relatie geen aanwijzingen gevonden. Wel heeft de case-study laten zien dat ICT van invloed is op de mate van centralisatie en decentralisatie. Hierdoor kon ook het derde alternatief van George en King worden verworpen. Dit alternatief beschreef dat er geen aantoonbare relatie is tussen ICT en de mate van centralisatie of decentralisatie. Het laatste

alternatief blijft dan over: organisaties ontwerpen de automatisering op die manier waarin die het beste past bij de heersende beslissingsmacht structuur. Dit kan zowel centraal als decentraal zijn. Technologie kan een bijdrage leveren aan de structuur van een organisatie. Het kan bijvoorbeeld helpen om een organisatie centraal te organiseren. De basis echter van een structuurverandering ligt niet de inzet van ICT. De basis moet in het geval van gemeentebelastingen Rotterdam worden gezocht in een visie van het management, de dominante coalitie. Het nieuwe management heeft gekozen voor een andere aanpak. ICT heeft geholpen om deze aanpak te realiseren. De dominante coalitie in een organisatie heeft de macht om, in dit geval, ICT op een bepaalde wijze in te zetten waardoor ze een instrument in handen hebben om de organisatie te veranderen.

Met het bovenstaande antwoord is ook de laatste vraag in deze scriptie beantwoord. In de laatste paragraaf van deze scriptie zal een reflectie worden gegeven op dit onderzoek.

5.4 Reflectie op het onderzoek

De bestuurskunde doet onderzoek naar de inrichting en werking van het openbaar bestuur. Met deze zin kan worden gezegd dat dit onderzoek een bestuurskundig onderzoek is. De scriptie heeft zich gericht op de inrichting van gemeentebelastingen Rotterdam en heeft daar gekeken naar de werking van ICT en organisatiestructuren, met name op het gebied van centralisatie en decentralisatie. Om dit te onderzoeken is in deze scriptie gekozen om een empirisch onderzoek te doen. Vanuit de probleemstelling is er gewerkt in een cyclus. Deze is verlopen via literatuur en een case-study tot de beantwoording van de probleemstelling. Het doel dat in deze scriptie is gesteld namelijk om te achterhalen wat de invloed is geweest van ICT op de mate van centralisatie / decentralisatie van de structuur van publieke organisaties in het bijzonder gemeentebelastingen Rotterdam. Bij het behalen van dit doel dient een kanttekening te worden geplaatst. De beantwoording van de vraag is in ieder geval toepasbaar op gemeentebelastingen Rotterdam. Of de beantwoording van de centrale vraag ook toepasbaar is op andere uitvoerende overheidsorganisaties is moeilijker te zeggen. In de literatuur komen verschillende onderzoeken voor die deze conclusie onderschrijven. Hiervoor kan worden verwezen naar het onderzoek van George en King (1991). In ditzelfde onderzoek worden ook andere posities beschreven. In deze scriptie is ervoor gekozen om de invloed van ICT te onderzoeken bij één organisatie, gemeentebelastingen Rotterdam. Om deze conclusie te abstraheren zou onderzoek moeten worden gedaan binnen meer organisaties. Wanneer een

significant aantal organisaties wordt onderzocht zijn er waarschijnlijk betere en meer betrouwbare uitspraken te doen over de invloed van ICT op de mate van centralisatie en decentralisatie. Wel heeft dit onderzoek laten zien dat de relatie bij gemeentebelastingen Rotterdam aanwezig is en daarom in andere onderzoeken zeker niet onderschat moet worden.

Referenties

- Baarda, D.B. & De Goede, M.P.M. (2001). *Basisboek methoden en technieken*. Groningen: Stenfert Kroese.
- Bekkers, Lips en Zuurmond (2005). *De maatschappelijke en politieke-bestuurlijke positionering van ICT in het openbaar bestuur*. In: Lips, Bekkers & Zuurmond (red.) (2005). *ICT en openbaar bestuur: implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*. Utrecht: uitgeverij LEMMA bv.
- Bekkers, V.J.J.M. & A. Zuurmond (2005). *Achtergronden en eigenschappen van ICT*. In: Lips, Bekkers & Zuurmond (red.) (2005). *ICT en openbaar bestuur: implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*. Utrecht: uitgeverij LEMMA bv.
- Bekkers, V.J.J.M. (2000). *Voorbij de virtuele organisatie? Over de bestuurskundige betekenis van virtuele variëteit, contingentie en parallel organiseren*. 's-Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie bv.
- Bloemers, W. & Hagedoorn, E. (1998). *Management, organisatie en gedrag*. Maarssen: Elsevier / De tijdstroom.
- Bovens, M. & S. Zouridis (2002). *Van street-level bureaucratie naar system-level bureaucratie*. In: *Nederlands Juristenblad*, 77(2), pp.65-74.
- Castells, Manuel (2000). *Materials for an exploratory theory of the network society*. *The British Journal of Sociology*, 51(1), pp. 741-757.
- Cross, K.P. (1981). *Adults as learners: increasing participation and facilitating learning*. San Francisco: Jossey-Bass publishers.
- Dekker, A.E. (1990). *650 jaar belastingen in Rotterdam*. Rotterdam: dienst gemeentelijke belastingen.
- Fountain, Jane E. (2001). *Building the virtual state: information technology and institutional change*. Washington D.C.: Brookings institution press.

-
- Gemeente Rotterdam (2003). *Jaarverslag 2002, deel 2 organisaties*. Gemeenterekening 2002.
 - George, F.J. en J.L. King (1991). *Examining the computing and centralization debate*. In: Communication of the ACM, vol. 34, no. 7, pp. 63-72.
 - Groth, L. (1999). *Future organizational design*. Chicester: John Wiley & Sons, pp. 325-344.
 - Hakvoort, J.L.M. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: uitgeverij Eburon.
 - Kling, R. (1978). Automated information systems as social resources in policy making. In: Proceedings of the 1978 ACM National conference, Washington D.C., pp. 666-674.
 - Kraemer, K.L. & J.L. King (1986). *Computing and public organizations*. In: Public Administration Review, vol. 46, pp. 488-496.
 - Leavitt, H.J. & T.L. Whisler (1958). *Management in the 1980's*. In: Harvard Business Review, 36 (november-december), pp. 41-48.
 - Lips, Bekkers & Zuurmond (red.) (2005). *ICT en openbaar bestuur: implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*. Utrecht: uitgeverij LEMMA bv.
 - Meer, F.B. van & Boer, H. (1994). In: Zuurmond en redactie (1994). *Informatisering in het openbaar bestuur: Technologie en sturing bestuurskundig beschouwd*. 's Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.
 - Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations: a synthesis of the research*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
 - Mintzberg, H. (1992). *Organisatie structuren*. Schoonhoven: Academic Service.
 - Punch, K.F. (2000). *Developing effective research proposals*. London: SAGE
 - Taylor, J.A., Snellen, I.Th.M. & Zuurmond A. (1997). *Beyond BPR in public administration*. Amsterdam, IOS press.
 - Yin, R.K. (2003). *Case study research: Design and methods*. London, Sage Publications.

- Zouridis, S. (2000). *Digitale disciplineren: over ICT, organisaties, wetgeving en het automatiseren van beschikkingen*. Tilburg: Eburon.
- Zuurmond, A. & M. Meesters (2005). *ICT en overheidsorganisatie*. In: Lips, Bekkers & Zuurmond (red.) (2005). *ICT en openbaar bestuur: implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*. Utrecht: uitgeverij LEMMA bv.
- Zuurmond, A. (1994). *De infocratie; een theoretische en empirische heroriëntatie op weber's ideaaltype in het informatietijdperk*. Den Haag: Phaedrus.
- Zuurmond, A. (1994). *Informatisering in het openbaar bestuur: Technologie en sturing bestuurskundig beschouwd*. 's Gravenhage: VUGA
- Zuurmond, A. (2003). *U mag kiezen*. Overheid Innovatief, 6.
- Zuurmond, A. (2005). *Organisational transformation through the internet*. Cambridge University Press: *Journal of public policy*, 25(1), pp. 133-148.

Bijlage A: Interview onderwerpen

Algemeen

- Functie / functiebeschrijving
- Aantal jaren in dienst
- Aantal jaren op dezelfde functie

ICT

- Welke ICT heeft haar intrede gedaan
- Wat zijn de gevolgen van ICT voor de werkwijze
- Heeft ICT het werk vergemakkelijkt
- Is er nog een zekere beleidsvrijheid bij de verwerking van gegevens
- Hoe worden beslisparameters vastgesteld en wie controleert deze
- Is er een ontwikkeling te herkennen binnen ICT en zo ja hoe is die te beschrijven

Structuur: decentralisatie / centralisatie

- Hoe is de aansturing van de functie georganiseerd
- Is de functie de afgelopen jaren veranderd qua werk, zowel formeel als informeel
- Beslissingsmacht voorheen / nu
- Aansturing voorheen / nu

Synthese

- Is er een relatie te herkennen tussen ICT en de ontwikkeling van de organisatie, zo ja waar
- Is er een relatie te herkennen tussen ICT en de ontwikkeling van de functie, zo ja waar
- Wordt ICT gebruikt als 'machtsbron' binnen de organisatie
- Kan ICT hebben geleid tot een meer centrale of decentrale aansturing van de functie
- Kunt u de onderzoeksvraag proberen te beantwoorden

Vrije invulling van de geïnterviewde op het onderwerp

Bijlage B: Interview lijst

Interview 1

Naam: dhr. J.S.M. Lugte
Functie: Directeur

Interview 2

Naam: dhr. Van As
Functie: Hoofd Planning, Finance en Control

Interview 3

Naam: Mevr. A. de Rotte
Functie: Beleidsmedewerker Planning, Finance en Control

Interview 4

Naam: dhr. P. Reniers
Functie: Hoofd Personeel en Organisatie

Interview 5

Naam: mevr. J. van der Waal
Functie: Teamleider Gegevensbeheer

Interview 6

Naam: dhr. S. Sardjoepersad
Functie: Kwaliteitscontroleur gegevensbeheer

Interview 7

Naam: dhr. M. Goedhart
Functie: Teamleider Heffingen

Interview 8

Naam: mevr. T. Wit
Functie: Medewerker Heffingen

