

Documentaire informatievoorziening¹ bij het ministerie van VROM

Het werken bij de rijksoverheid is, volgens een oud-topambtenaar, te vergelijken met het schaken op meerdere schaakborden tegelijk. Werken binnen een departementale organisatie is geconfronteerd worden met elkaar snel opvolgende ideeën over de wijze waarop de organisatie het best kan worden bestuurd om te kunnen reageren op signalen en ontwikkelingen van buiten. Aan de hand van voorbeelden binnen het ministerie van VROM schetst Aart van der Kooij de ontwikkelingen.

HET WERKEN BIJ de rijksoverheid is, volgens een oud-topambtenaar, te vergelijken met het schaken op meerdere schaakborden tegelijk. Hij wilde hiermee aangeven hoe interessant het is bij de (rijks)overheid te werken. Het op de kaart zetten van nieuwe, maatschappelijke relevante beleidsonderwerpen en het afleggen van verantwoording hierover aan het parlement, het uitvoeren van besluiten van regering en parlement, het overleggen met andere overheden, het maatschappelijk middenveld en de burgers, het knokken binnen het departement om voldoende geld binnen te slepen om de beleidsvoornemens uit te kunnen voeren, het zijn allemaal aspecten van het werken op een departement.

Hoewel een aantal van de hier genoemde aspecten natuurlijk niet (of in mindere mate) geldt voor de documentaire informatievoorziening, wordt ook voor deze werksoort de stelling van de oud-ambtenaar van harte gedeeld en dan met name vanwege de gevolgen voor de besturing en de bedrijfsvoering binnen een departement. In dit artikel zal ik proberen dit met voorbeelden te illustreren om zodoende een beeld te geven van het werken binnen een departementale organisatie. Dit beeld wordt gekenmerkt door elkaar snel opvolgende ideeën over de wijze waarop een departementale organisatie het best kan worden bestuurd om te kunnen reageren op signalen en ontwikkelingen van buiten. De voorbeelden zijn gebaseerd op mijn ervaringen van de afgelopen tien jaar binnen de Dienst Documentaire Informatie (DDI) van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).

De Dienst Documentaire Informatie

Eerst een heel klein stukje geschiedenis. In 1992 betrof het ministerie van VROM het huidige pand, vlakbij het

Centraal Station in Den Haag. VROM was tot dan toe gehuisvest over vele locaties in en in de buurt van Den Haag. Het betrekken van een nieuw gebouw betekende dan ook nogal wat voor dit zeer gedecentraliseerde en gedeconcentreerde departement. De verspreid gehuisveste onderdelen hadden immers tot nu toe hun eigen boontjes gedopt. Er moest nu veel samen worden gedaan en meer zaken werden centraal geregeld. Zo werd er bij de inrichting van de nieuwe organisatie volop geëxperimenteerd met moderne beleidsprincipes als scheiding van beleid en uitvoering, contractmanagement etcetera. Een van de gevolgen van de scheiding van beleid en uitvoering was de oprichting van drie uitvoerende en ondersteunende diensten. Zo kwam de uitvoering van alle interne zaken (huisvesting, inkoop, repro, vergaderzaalbeheer etcetera) in handen van de Facilitaire Dienst. De Dienst IT-beheer werd verantwoordelijk voor de ICT-infrastructuur. En de DDI werd belast met de uitvoerende taken op het gebied van de documentaire informatievoorziening.

Alle drie de diensten werden ingesteld als zogenaamde gemeenschappelijke diensten, die werkzaam zijn voor geheel VROM en qua personele samenstelling bestaan uit medewerkers uit de voormalig decentraal gehuisveste organisatieonderdelen. Bewust is in dit geval vermeden de drie diensten te betitelen als *centrale* diensten. Enerzijds omdat het woord 'centraal' in een gedecentraliseerde en gedeconcentreerde context als de VROM-organisatie geldt als een vloekwoord; anderzijds geeft het begrip 'gemeenschappelijke' dienst de beoogde ondersteunende manier van dienstverlening heel goed weer.

Onder DDI vallen niet alleen de bibliotheek- en documentatietaken, maar ook de archieftaken, voorzover die niet onder de verantwoordelijkheid van de diverse directeurs

behoren. In de praktijk betekent dit dat DDI – naast het beheer van de departementale bibliotheek en documentatie – tevens het beheer voert over de circa 15 km semi-statische archiefbescheiden en verantwoordelijk is voor het inventariseren (een vorm van inhoudelijke ontsluiting) van naar het Algemeen Rijksarchief over te dragen archiefbestanden die voor permanente bewaring in aanmerking komen.

Op twee benen

Deze keuze voor het samenvoegen van bidoc- en archieftaken was in het begin van de jaren negentig absoluut ongebruikelijk. Tot die tijd waren bidocs bij bijna elk departement onderdeel van een Directie Voorlichting. De nieuwe organisatievorm bij VROM werd geïnspireerd door de toenmalig plaatsvervangend secretaris-generaal, die van het simpele (meer zeer heldere) standpunt uitging dat het hem *als klant* niets uitmaakte of een document nu uit een bibliotheek kwam of uit een archief: als hij de juiste informatie maar op tijd kreeg!

DDI kreeg dan ook de opdracht mee om de informatie uit de archieven op eenzelfde wijze toegankelijk te maken als binnen de bidoc al vele decennia gebruikelijk. Deze opdracht leidde tot het project 'archiefdocumentatie' dat eerder uitgebreid is beschreven in het voormalige tijdschrift 'Open'². Het gevolg van dit project is onder andere dat de geautomatiseerde catalogus van VROM zowel verwijzingen naar monografieën en tijdschriften als naar (beleidsrelevante) archiefinformatie bevat. Met de voortschrijdende digitalisering van de interne documenthuishouding verwacht ik dat in vele grotere organisaties zich een soortgelijke ontwikkeling richting transparantie van de (documentaire) informatievoorziening voor zal doen. Andere uitgangspunten bij de oprichting van DDI waren: werken met een (beperkte) vorm van contractmanagement (waarover later meer) en het ontbreken van gedwongen winkelering: een directie die zijn documentaire informatie buiten VROM wilde halen, stond daarin volkomen vrij. De huidige organisatiestructuur van DDI is in figuur 1 weergegeven (zie pagina 25).

DDI heeft, ondanks een moderne naamgeving, nog alle karakteristieken van een 'gewone' bibliotheek- en documentatieafdeling. Uiteraard beheert de dienst een uitgebreide collectie (vak)literatuur, doet hij aan ontsluiting van beleidsrelevante informatie op onderwerpsniveau, kent een tijdschriftencirculatie, leent publicaties uit, doet literatuuronderzoek en beantwoordt vragen van in- en externe bezoekers. En net als zovele andere bibliotheken is DDI hard bezig zich een plaats te verwerven in de vele en snelle ontwikkelingen die worden veroorzaakt door de internettechnologie. Zo wordt bijvoorbeeld in nauwe samenwerking met de Rijksplanologische Dienst (een van de

onderdelen van VROM) driftig geëxperimenteerd met de opzet van kennisdomeinen op het intranet, als uitwerking van de principes van kennismanagement. Daarnaast beheert DDI de VROM-brede bookmarks, een dynamische verzameling verwijzingen naar voor VROM relevante websites en beheert DDI de zoekmachine die binnen VROM wordt gebruikt voor het ontsluiten van (documentaire) informatie. Zoals zovele (overheids)bibliotheken staat DDI dus stevig met één been in de 'traditionele' wereld, maar het gewicht helt steeds meer over naar het andere been, dat al stevig in de 'moderne', elektronische wereld staat.

Op de producten en diensten van DDI zal ik hier niet verder ingaan, met uitzondering van twee heel specifieke producten die respectievelijk een illustratie vormen voor de politieke omgeving waarin DDI verkeert en voor de veldfunctie van DDI.

Daarna zal ik nog ingaan op de diverse vormen van sturing waarmee een ministerie als VROM greep tracht te krijgen op haar bedrijfsvoering. Een beschouwing over de toekomst van de departementale bidocs sluit deze bijdrage af.

FOTO: EGON FIEBRE

Het bijzondere van een departementale bidoc

Wat maakt een departementale bibliotheek- en documentatieafdeling (bidoc) nu zo bijzonder? Is het niet 'gewoon' een speciale bibliotheek, net als een bedrijfsbibliotheek? Het antwoord is ja en nee. Ja, omdat een departementale bidoc een diepgaand ontsloten collectie vakliteratuur heeft op het hem toegewezen beleidsterrein, net als de 'gewone' speciale bibliotheek. Nee, omdat een departementale bidoc bijzonder toegankelijk is, in veel gevallen nog toegankelijker dan een openbare bibliotheek. Men hoeft immers geen lid te zijn om van de dienstverlening gebruik te kunnen maken!

Het verschil komt ook tot uiting in de functies die worden toegekend aan een departementale bibliotheek. In de eerste plaats is er de bedrijfsfunctie: de bidoc fungeert als hét informatiecentrum voor de eigen organisatie. Daarnaast is (meestal) sprake van een veldfunctie: de bidoc vervult een coördinerende functie voor die bibliotheken die werkzaam zijn in het veld van het departement. Verder kent de departementale bidoc een nationale functie door de rol die hun collecties spelen in de Nederlandse informatie-infrastructuur.

Een meer abstracte functie is de complementaire functie: gezamenlijk dragen de departementale bidocs bij aan de uitvoering van het regeringsbeleid. Het is met name dit conglomeraat van functies die een departementsbibliotheek onderscheidt van een 'gewone' speciale bibliotheek.

Twee voorbeelden van producten

Een duidelijke relatie van DDI met het ministerie van VROM als beleidsvormer, -uitvoerder en politieke organisatie is zichtbaar bij het nationale Milieuliteratuurbestand (MLB). Dit product maakt DDI in opdracht van het Directoraat-Generaal Milieubeheer. Het MLB is een samenwerkingsverband tussen circa veertien milieubibliotheken. Vroeger zou dit een documentatiepool genoemd worden. De wortels van het MLB liggen in de jaren tachtig, toen op initiatief van VROM de Centrale Ingang voor Milieu-informatie (CIMI) werd opgericht om te assisteren bij het uitvoeren van milieu-effectrapportages. CIMI bestond uit een aantal onderdelen, waaronder een literatuurbestand en een thesaurus. CIMI kreeg onder andere als opdracht een netwerk te vormen van milieubibliotheken. Toen na een evaluatie bleek dat het CIMI-concept onvoldoende was aangeslagen, besloot VROM er in de 'oude' vorm mee te stoppen.

Voor de diverse onderdelen van CIMI werd naar een nieuwe bestemming gezocht. Zo werd een deel aan een marktpartij verkocht, en voor de verdere uitbouw van het literatuurbestand, alsmede voor het beheer van de thesaurus, werd DDI benaderd. Dit speelde net in de periode dat het milieubeleid bezig was met de omslag van beleid naar uitvoering. En het paste goed in de uitvoeringsgedachte de vele door VROM gesubsidieerde milieu-instituten te helpen met die uitvoering door verbetering van hun informatievoorziening in plaats van ze alleen maar te overspelen met beleid.

DDI kreeg daarom de opdracht het door CIMI nagelaten literatuurbestand om te vormen tot een samenwerkingsverband, waarin de deelnemers met een minimum aan

inspanning een maximum aan resultaat en profijt konden bereiken. Na een intensieve periode van opbouw kan worden gesteld dat deze opdracht succesvol is afgerond: het MLB is een levend samenwerkingsverband, waarin de deelnemers optimaal profiteren van elkaars inspanningen, daarbij geholpen door internettechnologie. Het MLB is vrij toegankelijk via de internetsite van de KNAW (www.niwi.knaw.nl).

Behalve een mooi voorbeeld van de betrokkenheid van DDI met VROM-beleid vormt het MLB in zijn uitvoering tevens een mooie illustratie van de veldfunctie van een departementale bidoc.

Een ander voorbeeld daarvan kan worden gevonden in het Informatie- en Kenniscentrum Ruimtelijke Ordening (IKC RO), dat DDI heeft ontwikkeld en operationeel houdt in zeer nauwe samenwerking met het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (NIROV). Het IKC RO is via internet toegankelijk (www.ikcro.nl). Het doel van het IKC RO is om relevante informatie voor het vakgebied ruimtelijke ordening op een overzichtelijke en toegankelijke wijze te presenteren. Het IKC RO heeft op dit vlak de ambitie om *het* aanspreekpunt te worden voor iedereen op zoek naar informatie op het gebied van ruimtelijke ordening. Centraal hierbij staat het concept van kennismanagement: het gaat daarbij niet om het *zelf* verzamelen van informatie, maar het systematisch ontsluiten van elders beschikbare informatie staat centraal.

Aangezien DDI van oudsher ook al de bibliotheek van het NIROV beheert, lag het voor de hand dat NIROV aan DDI om ondersteuning verzocht bij de uitwerking van het idee voor het IKC RO. Medewerkers van DDI maken en onderhouden, samen met medewerkers van NIROV, deze imposante portal site. Een thesaurus zorgt op de achtergrond voor uniformiteit van de ontsluiting.

Het IKC RO is in mijn ogen een prachtig voorbeeld van hoe 'oude' documentaire technieken kunnen worden ingezet in een geheel nieuwe omgeving. Het zal duidelijk



zijn dat ik niet tot de doemdenkers behoor, die menen dat door de voorschrijdende digitalisering van informatie en de komst van zoekmachines er geen toekomst meer is voor bibliotheek- en documentatietechnieken. Integendeel: er liggen steeds meer kansen onze vaardigheden in het structureren van ongestructureerde informatie voor het voetlicht te brengen!

Sturing

Binnen VROM wordt, waarschijnlijk door de van oorsprong sterke dislocatie, al jarenlang volop geëxperimenteerd met nieuwe vormen van management en sturing. Zo is al minstens vijftien jaar geleden het principe van integraal management ingevoerd: alle directeuren zijn zowel verantwoordelijk voor hun eigen beleidsterrein, maar ook voor de (beheers)werkzaamheden die dit beleid ondersteunen, zoals personeelszaken, financiën en informatie-management. Directeuren hebben dus in principe de bevoegdheid een eigen bibliotheekje in te richten, er is geen sprake van 'gedwongen winkelnering' bij DDI. In de praktijk zijn dergelijke grote voorzieningen toch wel VROM-breed georganiseerd, maar er wordt wel constant gezocht naar manieren waarop de eindgebruiker invloed kan uitoefenen op dergelijke VROM-brede voorzieningen.

Directies binnen VROM zijn verplicht jaarlijks een werkplan op te stellen, waarin moet worden aangegeven wat de te behalen doelen voor dat jaar zijn en met welke personele en financiële middelen die behaald zullen worden. Daarbij wordt in toenemende mate gewerkt met kengetallen. Bij de beschrijving van de te behalen doelen dienen tevens posterioriteiten- en prioriteitenanalyses te worden gemaakt, indien er onverhoopt weer een nieuwe bezuinigingsronde over ons wordt uitgestort. De voortgang van het werkplan dient per kwartaal te worden gerapporteerd aan de lijnchef en significante afwijkingen van de planning dienen te worden toegelicht en moeten worden voorzien van bijsturingsmaatregelen. Op basis van het goedgekeurde jaarplan en sturingsmaatregelen in de managementrapportages worden de benodigde budgetten toegekend c.q. aangepast. Deze vorm van sturing van de primaire en secundaire processen staat binnen VROM bekend als resultaatgericht management.

Toenemende onduidelijkheid over de relatie tussen ondersteunende, gemeenschappelijke diensten als DDI en de klant leidde er in 2000 toe dat VROM 'iets nieuws ging doen': vraaggestuurd werken. Een van de belangrijkste effecten van vraaggestuurd werken is de bewuste afstemming van vraag naar en aanbod van de producten en diensten. Aangezien bij DDI toch al werd nagedacht over een andere wijze van contact met de klant, kwam het project vraaggestuurd werken op het juiste moment. Gesteund door een projectorganisatie is DDI voortvarend van start gegaan, onder andere met de inrichting van accountmanagement, het maken van product- en marktcombinaties, het inrichten van de interne bedrijfsvoering, gericht op een goede informatievoorziening aan accountmanagers, klanten en management.

VROM was geen voorstander alle producten en diensten

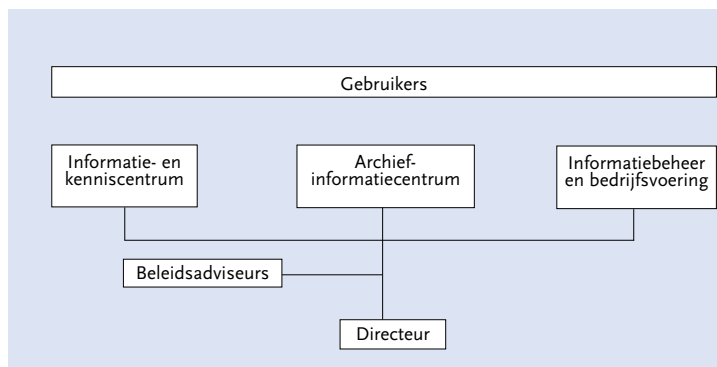
(bijvoorbeeld het uitlenen van een boek) door te belasten vanwege het gevaar van inefficiëntie. Daarom is de volgende verdeling gemaakt: er zijn *basisdiensten* (bijvoorbeeld het instandhouden van de bibliotheek), er zijn *optionele diensten* (waarbij de afnemers uit één of meer opties kunnen kiezen) en er is *maatwerk*. Elke soort dienstverlening kent een andere vorm van financiering, verrekening en verantwoording: zo worden basisdiensten centraal begroot, betaald en verantwoord. Voor maatwerk is dit bijna het tegenovergestelde.

Over de wijze van doorberekening, de tarifiering van de dienstverlening en het proces van opdrachtverlening zijn VROM-brede afspraken gemaakt om te voorkomen dat de klanten worden geconfronteerd met verschillen in de wijze van afrekenen, verschillen in prijzen, etcetera.

Een belangrijk onderdeel in het vraaggestuurd werken is uiteraard het meten van de klanttevredenheid. Om ook hier weer te voorkomen dat elke ondersteunende dienst de klant 'lastig valt' met een eigen vragenlijst, is hiervoor de klanttevredenheidsmonitor (KTM) ontwikkeld ten behoeve van de ondersteunende diensten. De KTM is een instrument dat twee methodieken omvat. In de eerste plaats is er een enquête die jaarlijks VROM-breed wordt uitgezet en via internet kan worden ingevuld. Deze enquête levert met name kwantitatieve gegevens op over de tevredenheid van de klanten en bij herhaalde metingen leveren zij een cijfermatig inzicht in de periodieke verschuivingen in de tevredenheid. De tweede methodiek is kwalitatief van aard en een stuk minder gangbaar. Essentie is dat medewerkers van een ondersteunende dienst zelf gesprekken voeren met (een selectie van) hun afnemers en op die manier gevoel ontwikkelen wat de klant beweegt. De medewerkers worden in de gelegenheid gesteld om als het ware in de huid van de klant te kruipen en door de ogen van de klant naar het optreden en de werkwijze van de eigen organisatie te kijken

En de toekomst?

Op organisatorisch gebied zijn departementale bidocs eilanden: er is geen enkele vorm van overkoepelende dwingende sturing, bijvoorbeeld om heel gericht samen te werken op het gebied van de bedrijfsvoering. In het verleden zijn daartoe wel pogingen gedaan, maar al deze pogingen zijn stukgelopen op de departementale autonomie en



Figuur 1. De huidige organisatiestructuur van DDI