

TNO-rapport
STB 00-41

ICT in sociaal beleid

Verkenning van domein en technologie

TNO Strategie, Technologie en
Beleid

Schoemakerstraat 97
Postbus 6030
2600 JA Delft

Telefoon 015 269 69 00
Fax 015 269 54 60

Datum
4 augustus 2000

Auteur(s)
Drs. J.J.M. Besseling (Arbeid)
Drs. A.J. van Dijk (STB)
Dr. V.A.J. Frissen (STB)
Drs. J. Giezen (TPD)
Dr.Ir. M.P. de Graaff (TPD)
Drs. L.A. van der Hulst (Arbeid)
Ir. E.L. de Vos (Arbeid)
Drs. B.G.W.M. van Vught (Arbeid)

Contactpersoon:
Drs. L. J. Pennings (STB) (Coördinator TNO, ICT en de
Overheid)

Alle rechten voorbehouden.
Niets uit deze uitgave mag worden
vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt
door middel van druk, fotokopie, microfilm
of op welke andere wijze dan ook, zonder
voorafgaande toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd
uitgebracht, wordt voor de rechten en
verplichtingen van opdrachtgever en
opdrachtnemer verwezen naar de
Algemene Voorwaarden voor Onderzoeks-
opdrachten aan TNO, dan wel de
betreffende terzake tussen partijen
gesloten overeenkomst.
Het ter inzage geven van het TNO-rapport
aan direct belanghebbenden is toegestaan.

© 1999 TNO



Nederlandse Organisatie voor toegepast-
natuurwetenschappelijk onderzoek TNO

Op opdrachten aan TNO zijn van toepassing de Algemene
Voorwaarden voor onderzoekopdrachten aan TNO,
zoals gedeponeerd bij de Arrondissementsrechtbank en de
Kamer van Koophandel te 's-Gravenhage.

VOORWOORD

Dit rapport is het resultaat van onderzoek in het kader van het doelfinancieringsprogramma "TNO, ICT en de overheid" van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bij dit onderzoek waren in 1999 drie TNO instituten betrokken: STB, Arbeid en TPD. Het onderzoek betreft een verkenning van domein en technologie en is het startpunt voor een integrale samenwerking tussen verschillende TNO instituten op het terrein van ICT in het sociaal beleid. In het jaar 2000 wordt een vierde TNO instituut betrokken bij de samenwerking (FEL) teneinde de ambities te komen tot modellering en simulatie optimaal te realiseren.

Het rapport bestaat uit twee onderdelen. De hoofdstukken 1 tot en met 6 brengen de relevante issues op het beleidsdomein in kaart. De hoofdstukken 7 tot en met 13 betreffen een haalbaarheid studie naar de inzet van informatie- en communicatietechnologie in het sociaal beleid. Beide delen zijn sterk met elkaar verbonden. Bij het in kaart brengen van de relevante issues spelen de mogelijkheden en valkuilen van ICT een belangrijke rol. Het gaat hierbij vooral om inzicht in de sociale en politiek-maatschappelijke context waarbinnen de inzet van technologie zich afspeelt. Bij de haalbaarheid studie speelt het besef van deze context een belangrijke rol. Dit komt met name naar voren bij de bespreking van implementatie vraagstukken.

Deze kruisbestuiving genereert een belangrijke meerwaarde en zal ons inziens een belangrijke bijdrage leveren aan het succes van projecten ten aanzien van ICT in het sociaal beleid. Voor de onderzoekers was dit project het afgelopen jaar een leerzame en uitdagende ervaring. Het resultaat is een hecht team van experts die weten wat ze van elkaar kunnen vragen en die vanuit een gezamenlijke ambitie uitkijken naar de mogelijkheden in de volgende onderzoeksperiode. Dit project ontwikkelt zich tot een goed voorbeeld van de wijze waarop TNO het thema ICT en overheid over de grenzen van instituten heen wil vormgeven.

In hoofdstuk 1 (drs. A.J. van Dijk) wordt ingegaan op de veranderende rol van de overheid en de daarbij te onderscheiden relevante trends. Het is van belang de samenhang tussen deze verschillende trends in het oog te houden met betrekking tot de inzet van ICT in het sociale domein. In veel projecten verdwijnt de "big picture" uit beeld en wordt ICT vooral benaderd vanuit technisch perspectief, hetgeen de kans op succes sterk doet afnemen.

In hoofdstuk 2 (Ir. E.L. de Vos & drs. J.J.M. Besseling) wordt nader ingegaan op de achtergronden van sociaal beleid. In het sociaal beleid kunnen een aantal onvermijdelijke dilemma's onderscheiden worden. Deze dilemma's vormen een belangrijk thema in de beleidsvorming. Het is echter van belang oog te houden voor de relatie tussen deze dilemma's en de inzet van ICT. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk betoogd dat de posities en belangen van actoren niet straffeloos kunnen

worden genegeerd en samenhangen met de definitie van de prestaties van actoren. Tenslotte wijzen de auteurs op het belang van onbedoelde gevolgen die zich vaak aan het zicht van de overheid onttrekken.

In hoofdstuk 3 (drs. L.A. van der Hulst & drs. B.G.W.M. van Vught) wordt een overzicht gegeven van de inzet van ICT in het Nederlandse sociaal beleid. Het overzicht is gebaseerd op openbare en elektronisch beschikbare bronnen en geeft daarmee een goed inzicht in de toegankelijkheid van overheidsinformatie. Op basis van dit overzicht formuleren de auteurs een aantal aanbevelingen voor de verdere inzet van ICT in het sociaal beleid.

In hoofdstuk 4 (drs. A.J. van Dijk) staat de overheid als dienstverlener centraal. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de elektronische overheid. Het gaat hierbij om de mogelijkheden de transactiekosten tussen overheid enerzijds, en burgers en bedrijfsleven anderzijds, te reduceren. De auteur identificeert een aantal steeds terugkerende barrières.

In hoofdstuk 5 (drs. A.J. van Dijk) wordt ingegaan op de organisatie van de uitvoering. Uitgaande van de informatieasymmetrie tussen verschillende actoren worden verschillende remedies besproken. Er blijkt elke keer een schijnbare tegenstelling te ontstaan tussen het belang van toename van autonomie van de actoren en de noodzaak informatiebeheer te centraliseren. De belangrijkste conclusie is dat betrokkenheid van alle actoren cruciaal is voor het welslagen van de inzet van ICT.

In hoofdstuk 6 (dr. V.A.J. Frissen) worden twee cases besproken waar de meest relevante besproken problemen aan bod komen. De afstand tussen verwachting en realisatie met betrekking tot ICT blijkt vaak groot. Bovendien ontbreekt het aan congruentie tussen sturings- en informatieconceptie. De auteur concludeert: "Mocht er dus al sprake zijn van een match tussen sturings- en informatieconceptie [...], dan berust dat geheel op toeval".

Hoofdstuk 7 (dr.ir. M.P. de Graaff & drs. J. Giezen) vormt de introductie van de haalbaarheid studie. In dit hoofdstuk wordt het domein afgebakend en worden kansrijke technologieën geïdentificeerd. In de daarop volgende hoofdstukken 8 tot en met 13 (dr.ir. M.P. de Graaff & drs. J. Giezen) worden deze technologieën vervolgens in kaart gebracht. Er wordt ingegaan op technische aspecten en het vergelijken van verschillende mogelijke tools. Tevens wordt gekeken naar de haalbaarheid van de inzet van deze technologieën op het sociale domein. De auteurs hebben een scherp oog voor de complexiteit van het beleidsdomein en besteden veel aandacht aan de te verwachten problemen bij implementatie. Ieder hoofdstuk wordt afgesloten met een heldere en samenvattende conclusie.

Hoofdstuk 14 (drs. A.J. van Dijk) vat een aantal in de studie opgedane inzichten kort samen en blikkt vooruit naar het vervolg van het programma. Belangrijke

inzichten hebben hun plaats gekregen in het specifieke projectvoorstel voor ons onderzoek in het jaar 2000. Eén algemene conclusie kan wel getrokken worden. Voor het welslagen van de inzet van ICT in het sociaal domein is de samenwerking tussen verschillende disciplines en actoren cruciaal.

VOORWOORD	1
1. INLEIDING: ICT EN SOCIAAL BELEID.....	8
1.1 DE VERANDERENDE ROL VAN DE OVERHEID.....	8
1.2 TRENDS: BURGER, ORGANISATIE EN OVERHEID.....	9
1.2.1 <i>De burger centraal: de integratie van diensten</i>	9
1.2.2 <i>Organisatie van de sociale zekerheid: nieuwe sturingsconcepten</i>	12
1.2.3 <i>De publieke zaak</i>	13
1.3 TRENDS EN CASES	15
1.4 ALGEMEEN MODEL.....	16
1.5 INFORMATIESTROMEN.....	18
1.6 OPBOUW	19
2. PRESTATIE EN DILEMMA'S IN DE SOCIALE ZEKERHEID.....	20
2.1 INLEIDING	20
2.2 DILEMMA'S IN DE SOCIALE ZEKERHEID.....	20
2.2.1 <i>Dilemma's bij het bepalen van doelstellingen</i>	21
2.2.2 <i>Dilemma's bij implementatie</i>	21
2.3 DILEMMA'S EN BEHEERSBAARHEID.....	23
2.3.1 <i>Rechtmatigheid</i>	24
2.3.2 <i>Doeltreffendheid</i>	25
2.3.3 <i>Doelmatigheid</i>	25
2.4 OBJECTIVEREN EN KWANTIFICEREN	26
2.4.1 <i>Prestatie-indicatoren</i>	26
2.4.2 <i>Voorwaarden</i>	27
3. GLOBALE INVENTARISATIE ICT IN SOCIAAL BELEID	30
3.1 INLEIDING	30
3.2 OVERZICHT VAN DE GEBRUIKTE TECHNIKEN.....	30
3.2.1 <i>Gegevensuitwisseling (EDI en e-mail)</i>	30
3.2.2 <i>Centrale database</i>	31
3.2.3 <i>Internetsites</i>	31
3.2.4 <i>Expertsysteem</i>	31
3.2.5 <i>Chipcards</i>	32
3.2.6 <i>Datawarehouse</i>	32
3.2.7 <i>Intranet</i>	32
3.2.8 <i>Digitaliseren</i>	33
3.2.9 <i>Monitoring</i>	33
3.3 HET RINIS CONCEPT	33
3.4 ERVARINGEN EN MOGELIJKHEDEN VAN ICT BINNEN SOCIAAL BELEID.....	34
3.4.1 <i>Mogelijkheden</i>	34
3.4.2 <i>Knelpunten</i>	36
4. DE OVERHEID ALS DIENSTVERLENER	38

4.1	DE ELEKTRONISCHE OVERHEID	38
4.2	DIENTEN MIDDELS ICT	38
4.2.1	<i>Case government.direct (UK)</i>	38
4.2.2	<i>Case Access America</i>	40
4.2.3	<i>E-commerce in Access America</i>	41
4.3	ICT EN HET AANLEVEREN VAN GEGEVENS	42
4.3.1	<i>Case Electronische Heerendiensten</i>	42
4.4	INTEGRATIE VAN DIENSTEN	45
4.4.1	<i>CWI en CVCS in maatschappelijke context</i>	45
4.4.2	<i>One-stop</i>	49
5.	ICT EN ORGANISATIE VAN DE UITVOERING	52
5.1	INFORMATIE EN ORGANISATIE	52
5.2	PRIVATISERING ALS REMEDIE	52
5.2.1	<i>Randvoorwaarden voor een "level playing field"</i>	52
5.2.2	<i>De markt en centralisering van de informatiehuishouding</i>	55
5.3	SAMENWERKING TUSSEN VERSCHILLENDE PUBLIEKE ORGANISATIES	56
5.3.1	<i>Klassieke bureaucratie</i>	56
5.3.2	<i>Het delen van informatie</i>	56
5.3.3	<i>Intergouvernementeel management in de VS</i>	57
5.3.4	<i>De rol van individuen</i>	58
5.4	HET DELEN VAN INFORMATIE	58
5.4.1	<i>De informatie architectuur</i>	58
5.4.2	<i>Voordelen</i>	59
5.4.3	<i>Karakteristieken en modaliteiten</i>	59
5.4.4	<i>Gemeenschappelijk vocabulaire</i>	59
5.4.5	<i>Gemeenschappelijke taal?</i>	60
5.5	TECHNOLOGIE EN BESLUITVORMING	61
5.6	BUSINESS PROCESS RE-ENGINEERING (BPR)	62
5.6.1	<i>Karakteristieken van BPR</i>	62
5.6.2	<i>Retoriek versus realiteit</i>	63
6.	DIENSTVERLENING, UITVOERING EN STURING "AT WORK"	65
6.1	INLEIDING	65
6.2	NIEUWE VORMEN VAN STURING EN UITVOERING	66
6.2.1	<i>Inleiding</i>	66
6.2.2	<i>(CASE 1) NV WERK AMSTERDAM: Achtergronden</i>	66
6.2.3	<i>Uitvoering proces; 'traject' concept</i>	67
6.2.4	<i>Sturing/Regie</i>	68
6.2.5	<i>Huidige inzet ICT</i>	68
6.2.6	<i>(CASE 2) INBURGERINGSBELEID: Achtergronden</i>	69
6.2.7	<i>Uitvoering proces</i>	69
6.2.8	<i>Sturing/Regie</i>	69
6.2.9	<i>Huidige inzet van ICT</i>	70
6.2.10	<i>Verwachtingen ten aanzien van de toekomstige inzet van ICT</i>	71
6.3	NIEUWE VORMEN VAN STURING	72

6.4	STURING EN ICT INZET IN DE TWEE CASES	74
6.4.1	<i>Sturingsconceptie: object</i>	74
6.4.2	<i>Sturingsconceptie: context</i>	75
6.4.3	<i>Sturingsconceptie: wijze</i>	75
6.4.4	<i>Informatieconceptie: rol</i>	76
6.4.5	<i>Informatieconceptie: relaties</i>	77
6.4.6	<i>Informatieconceptie: de rol van ICT</i>	77
6.5	CONCLUSIE: EVALUATIE VAN DE MATCH ICT /STURING	78
7.	INLEIDING HAALBAARHEID STUDIE	80
7.1	PROBLEEMSTELLING	80
7.2	AFBAKENING ONDERZOEKSGBIED	80
7.3	VOORZIENE AANPAK	81
7.4	KANSRIJKE TECHNOLOGIEËN	81
7.5	SAMENVATTING	82
8.	BEDRIJFSPROCES KARTERINGMETHODEN	83
8.1	CONTEXT	83
8.2	METHODEN	83
8.2.1	<i>Modulor</i>	84
8.2.2	<i>SDM/AO</i>	85
8.2.3	<i>UML</i>	86
8.3	CONCLUSIE	86
9.	DATAWAREHOUSING	88
9.1	CONTEXT	88
9.2	INLEIDING	88
9.3	ONTWERPASPECTEN	90
9.3.1	<i>Metagegevens</i>	90
9.3.2	<i>Fysieke organisatie</i>	92
9.3.3	<i>Logische organisatie</i>	92
9.3.4	<i>Procedures</i>	92
9.4	IMPLEMENTATIEASPECTEN	93
9.5	GERELATEERDE TECHNOLOGIE	94
9.5.1	<i>Datamining</i>	94
9.5.2	<i>OLAP</i>	94
9.5.3	<i>Steekproeven</i>	95
9.5.4	<i>Tekstontsluiting</i>	96
9.6	SAMENVATTING	96
10.	INTELLIGENT AGENTS	98
10.1	CONTEXT	98
10.2	OVERZICHT TECHNOLOGIE	98
10.3	MOGELIJKE TOEPASSINGEN IN DE SV-KETEN	99
10.4	IMPLEMENTATIEASPECTEN	101
10.5	SAMENVATTING	101

11. KETENSIMULATOR.....	102
11.1 CONTEXT.....	102
11.2 DE KETENSIMULATOR VAN DE ROTTERDAMSE HAVEN	102
11.3 MOGELIJKE TOEPASSINGEN BIJ BELEIDSVORMING	102
11.4 IMPLEMENTATIEASPECTEN	103
11.5 SAMENVATTING.....	103
12. INFORMATION RETRIEVAL.....	104
12.1 CONTEXT.....	104
12.2 OVERZICHT TECHNOLOGIE.....	105
12.3 MOGELIJKE TOEPASSINGEN IN DE SV-KETEN.....	107
12.4 IMPLEMENTATIEASPECTEN	107
12.5 SAMENVATTING.....	107
13. KENNIS MANAGEMENT.....	108
13.1 CONTEXT.....	108
13.2 HET DOMEIN VAN KENNISBEHEER.....	108
13.2.1 <i>De kenniswaardeketen, het kennisnetwerk en kennisdomeinen</i>	108
13.3 OVERZICHT TECHNOLOGIE.....	110
13.3.1 <i>Elektronische netwerken</i>	110
13.3.2 <i>Archieven</i>	111
13.3.3 <i>Applicaties en systemen</i>	111
13.3.4 <i>Points of Access</i>	112
13.3.5 <i>Opleidingstrajecten</i>	113
13.3.6 <i>Kennisdelingstrajecten</i>	113
13.4 MOGELIJKE TOEPASSINGEN IN DE SV-KETEN.....	114
13.5 IMPLEMENTATIEASPECTEN	114
13.6 SAMENVATTING.....	115
14. CONCLUSIES EN VERVOLG.....	116

1. Inleiding: ICT en sociaal beleid

1.1 De veranderende rol van de overheid

De rol van de overheid is op tal van beleidsterreinen aan verandering onderhevig. Een deel van deze veranderingen kan worden toegeschreven aan ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie en de daaraan gerelateerde opkomst van de veel gememoreerde informatiemaatschappij. In de informatiemaatschappij worden deels nieuwe eisen aan de overheid gesteld, terwijl tegelijkertijd ontwikkelingen in informatie- en communicatietechnologie voor de overheid nieuwe mogelijkheden genereren beleidsdoelstellingen te realiseren. Welke plaats de overheid inneemt in de informatiemaatschappij en op welke wijze de overheid ICT kan inzetten is nog verre van uitgekristalliseerd.

De snelheid van technologische en maatschappelijke ontwikkelingen is er mede de oorzaak van dat de Nederlandse overheid in het begin van de jaren '90 vooral een reactief beleid met betrekking tot ICT heeft gevoerd. In de tweede helft van de jaren '90 wordt door de Nederlandse overheid in toenemende mate de behoefte gevoeld een meer actieve rol te spelen bij de vormgeving van de informatiemaatschappij. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid neemt de invloed van ICT op tal van beleidsterreinen onder de loep, en komt tot de conclusie dat klassieke instrumenten en beleidsdoelstellingen van de overheid in de informatiemaatschappij onder druk komen te staan¹.

Het beleidsterrein van sociale zaken neemt in deze ontwikkeling een potentieel belangrijke plaats in, niet in de laatste plaats omdat onderwerpen op dit beleidsterrein een sterke relatie vertonen met de mate waarin de overheid als legitiem wordt gezien. De kern van dit terrein wordt gevormd door de sociale zekerheid en de daaraan gerelateerde vraagstukken van werkgelegenheid. De invloed en het mogelijk gebruik van ICT op dit terrein kunnen inzichtelijk worden gemaakt door een onderscheid te maken tussen drie niveaus van analyse:

- De afnemers van het beleid (doelgroepen, burgers);
- De organisatie van de uitvoering;
- Definitie van het maatschappelijke belang en de daaraan gerelateerde rol van de overheid.

Ontwikkelingen in ICT hebben gevolgen voor alle drie de niveaus van analyse. Belangrijk hierbij is dat de verschillende niveaus niet los van elkaar gezien kunnen worden. Bijvoorbeeld: een andere definitie van de rol van de overheid met betrekking tot sociale zekerheid, leidt tot een andere organisatie van de sociale zekerheid en tot een andere visie op de burger. Overigens is er geen sprake van een deterministische relatie tussen de analyseniveaus. Met betrekking tot de relaties tussen de niveaus kunnen verschillende keuzes worden gemaakt. Het is aan de

¹ De voorstudies cumuleren in 1998 in het WRR rapport *Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie*.

overheid een samenhangend beleid te formuleren waarbinnen de inzet van ICT een expliciete rol speelt.

Naast invloed en mogelijk gebruik van ICT met betrekking tot de *inhoud* van het beleid, kan ICT een belangrijke rol spelen in het beleidsproces. De volgende vier beleidsfasen zijn te onderscheiden:

- Beleidsvoorbereiding;
- Uitvoeringsvoorbereiding;
- Uitvoering;
- Beleidsevaluatie.

Binnen de verschillende fasen kunnen verschillende informatie- en communicatietechnieken ingezet worden. De meerwaarde van de inzet van een specifieke techniek wordt mede bepaald door de inhoud van het beleid.

Bijvoorbeeld: de keuze voor een decentrale organisatie van de sociale zekerheid leidt bij de uitvoeringsvoorbereiding tot de inzet van andere technieken dan de keuze voor een centrale organisatie van de sociale zekerheid.

De vruchtbaarheid van de inzet van ICT in sociaal beleid wordt bepaald door de wisselwerking tussen beleidsinhoud en beleidsproces. Met betrekking tot de beleidsinhoud staat in de sociale zekerheid de vraag centraal op welke wijze de inzet van ICT een bijdrage kan leveren aan het minimaliseren van de negatieve effecten van een aantal klassieke dilemma's. Deze dilemma's luiden als volgt:

- Doelmatigheid versus rechtvaardigheid
- Responsiviteit versus rechtsgelijkheid
- Solidariteit versus keuzevrijheid

Vooralsnog is er onvoldoende zicht op welke wijze ICT een rol in het Nederlandse sociaal beleid kan spelen en onder welke randvoorwaarden de inzet van specifieke technieken een bijdrage levert aan het realiseren van beleidsdoelstellingen.

In dit hoofdstuk bespreken we een aantal belangrijke trends die voortdurend terugkeren bij een analyse van de veranderende rol van de overheid. Het betreft hier de integratie van dienstverlening, de organisatie van uitvoering en de evaluatie van beleid. Bij de verschillende trends zullen voorbeelden gegeven worden die de belangrijke issues illustreren.

1.2 Trends: burger, organisatie en overheid

1.2.1 De burger centraal: de integratie van diensten

Een centraal thema in het sociaal beleid is de verbetering van de publieke dienstverlening. Het belangrijkste instrument teneinde dit te realiseren is de integratie van diensten. Niet langer staat het product centraal, maar de behoeften

van de burger². De burger wordt geïntegreerd benaderd en niet langer vanuit een functionele invalshoek. Deze ontwikkeling wordt gekarakteriseerd door een toegenomen externe oriëntatie van overheidsorganisaties. De aandacht voor dienstverlening in het openbaar bestuur is een duidelijke trend in de Verenigde Staten, Canada, Europa, Australië en Nieuw-Zeeland. Deze trend wordt veelal aangeduid met de term 'New public management'.

De inzet van ICT speelt bij deze ontwikkeling een belangrijke rol. Allereerst gaat het hierbij om de wijze waarop het contact tussen overheid en burger wordt georganiseerd. Er wordt gestreefd naar het reduceren van de transactiekosten van de burger door de diensten geïntegreerd aan te bieden. In het Nederlandse beleid wordt in dit verband gesproken van de één-loket functie, waarvan een programma als Overheidsloket 2000 een goed voorbeeld is. Dit leidt tot de inzet van een groot aantal informatie- en communicatietechnieken in het 'front office'.

Een andere, meer ambitieuze, doelstelling in het kader van een meer externe oriëntatie van overheidsorganisaties is een grotere participatie van burgers in kwaliteitsprocessen. Kwaliteitsontwikkeling wordt gezien als een interactief proces tussen burger en dienstverlenende organisatie³. Hierbij gaat het om een verschuiving van aanbod- naar vraaggestuurde dienstverlening waarbij feedback over de kwaliteit van de dienstverlening leidt tot aanpassing van die dienstverlening. Door de inzet van ICT kan deze interactiviteit worden gerealiseerd⁴. In het Nederlandse sociaal beleid wordt van deze mogelijkheid van ICT nergens structureel gebruik gemaakt.

De overheid kan met betrekking tot de inzet van ICT teneinde diensten te integreren een aantal standpunten innemen⁵. Een eerste optie is dat het aan de actoren in het sociaal zekerheidsbeleid zelf wordt overgelaten op welke wijze ICT wordt ingezet. Het belangrijkste risico van deze benadering is dat bestaande inconsistentie en inefficiëntie worden ingebed in nieuwe op ICT gebaseerde systemen.

Een tweede optie is dat gestreefd wordt naar betere coördinatie en de inzet van hulpbronnen door gezamenlijke implementatie van ICT projecten. In het Nederlandse sociaal beleid is de ontwikkeling van het Cliënt Volg Communicatie Systeem (CVCS) daarvan een goed voorbeeld. Een belangrijk voordeel voor de burger van deze benadering is dat er een vereenvoudiging plaatsvindt van de interactie met actoren in de sociale zekerheid (bijvoorbeeld de ontwikkeling van de gemeenschappelijke intake module bij het CVCS). Een nadeel van deze benadering is dat zij niet noodzakelijkerwijs leidt tot een vergroting van de efficiëntie van processen binnen de betrokken organisaties zelf.

² Naast de burger zijn natuurlijk vooral bedrijven belangrijke afnemers van beleid. In deze paragraaf beschrijven we de integratie van dienstverlening echter vanuit het perspectief van de burger.

³ Bekkers, Zouridis & Korsten (1998) "Denken over dienstverlening. De klant is koning" *Bestuurskunde* 7, nr.3

⁴ Hedwig te Molder & Cees Leeuwis (1998) "De overheid en nieuwe media: de belofte van interactiviteit" in Valerie Frissen & Hedwig te Molder ed. *Van forum tot supermarkt? Consumenten en burgers in de informatiesamenleving*.

⁵ POST (1998) *Electronic government - Information Technologies and the Citizen* (<http://www.parliament.uk/>)

Een derde en radicale optie is het opnieuw inrichten van de sociale zekerheid rondom primaire processen. Hiervoor wordt de term 'business process redesign' gebruikt. Een kritieke vraag met betrekking tot deze optie betreft de schaal van de verandering: heeft het herontwerp alleen betrekking op publieke actoren binnen de sociale zekerheid, of strekt het herontwerp zich tevens uit naar andere departementen, ofwel heeft het herontwerp eveneens betrekking op andere publieke en private organen? Daarnaast zal moeten worden vastgesteld welk reorganisatiemodel als uitgangspunt wordt gekozen.

De derde optie heeft de meest vergaande consequenties voor de relatie tussen overheid en burger. Aan deze optie zijn tevens grote risico's verbonden, hetgeen volgens sommige de noodzaak van een top-down benadering onderstreept, terwijl anderen benadrukken dat het belangrijk is een beter inzicht te verkrijgen in de werkelijke vraag van bestuurden.

Een interessant model voor herontwerp gaat expliciet uit van de burger, wiens behoeften tot interactie met de overheid veelal bepaald worden door 'life events'.

De burger doet in verschillende fasen van zijn leven een aanspraak op verschillende diensten van de overheid. Organisatie rondom deze 'life events' lijkt een efficiënte manier om de relatie tussen burger en overheid vorm te geven.

Departementen als VWS, OC&W en SZW kunnen mogelijk langs deze lijnen worden georganiseerd.

Een goed voorbeeld van de implementatie van een model waarbij de integratie van dienstverlening centraal staat is de Amerikaanse welzijnshervorming die gebaseerd is op de *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* uit 1996. Onder de noemer 'The New Human Services Paradigm' wordt door de verschillende staten naar innovatieve manieren gezocht de doelstellingen van economische zelfstandigheid en gezinsstabiliteit te realiseren. Dit heeft belangrijke consequenties voor de eisen die aan informatiesystemen gesteld worden. De nadruk ligt op dit moment op de constructie van 'data warehouses' en 'data marts' teneinde output gestuurde en persoonsgebonden ('case- management') diensten te realiseren⁶.

Hoewel de Amerikaanse situatie weinig overeenkomsten vertoont met de Nederlandse sociale zekerheid, geeft de evaluatie van de bij deze verandering ingezette ICT een helder zicht op het type problemen dat met een dusdanig herontwerp gepaard gaat. Veel activiteiten die onder de noemer 'case-management' vallen, spelen een rol in het Nederlandse sociaal beleid, bijvoorbeeld:

- Het bepalen van de afstand tot de arbeidsmarkt en het identificeren van de belangrijkste drempels met betrekking tot reïntegratie;
- Vaststellen of additionele diensten (gezondheidszorg, onderwijs, vervoer, etc.) gewenst zijn;
- Ontwikkelen en implementeren van een individueel 'verantwoordelijkheidsplan';
- 'Monitoring' en 'tracking' van de vooruitgang met betrekking tot de doelstellingen;

⁶ NASIRE (1998) *Welfare Reform and State Human Service Information Systems* (<http://www.p-i-b.org/publications/nasirereport.html>).

- Verwijzen naar andere diensten en programma's;
- Coördineren van afspraken met publieke en private dienstverleners.

De inzet van ICT is voor het uitvoeren van deze taken noodzakelijk, maar genereert tegelijkertijd een groot aantal problemen. In de Amerikaanse case is er in hoge mate voor gekozen de inzet van ICT aan de actoren in het sociaal zekerheidsbeleid zelf over te laten, waarbij de federale overheid zich beperkt tot het verstrekken van publieke gelden en het stellen van randvoorwaarden. Het is de vraag welke kansen en bedreigingen dit met zich meebrengt.

1.2.2 Organisatie van de sociale zekerheid: nieuwe sturingsconcepten

Een tweede algemene ontwikkeling is het experimenteren met nieuwe vormen van sturing. Klassieke sturingsconcepten worden gekarakteriseerd door een 'top down' benadering waarbij de nadruk ligt op planmatigheid en stuurbaarheid. Een belangrijke vooronderstelling is de beheersbaarheid van bestuurlijke processen. Op basis van gegronde kennis en gedegen planning is het mogelijk directe invloed uit te oefenen op de bestuurden. Naarmate meer kennis wordt vergaard, neemt de rationaliteit en daarmee de effectiviteit van het beleidsproces toe. Meer recent staat de legitimiteit en effectiviteit van bestaande besluitvormingsprocessen ter discussie.

Bij nieuwe vormen van sturen ligt de nadruk op deregulering en decentralisatie. Verschillende actoren in het sociaal beleid kunnen meer invloed uitoefenen en de overheid richt zich in hoge mate op het begeleiden en ontwerpen van procedures. Beleid komt in deze alternatieve sturingsconcepties meer interactief tot stand. De rol van de overheid ondergaat belangrijke veranderingen, waarbij de nadruk meer komt te liggen op het creëren van draagvlak, stimuleren en anticiperen om nieuwe kansen te benutten en het adequaat reageren op veranderingen met betrekking tot de sociale verzekeringen en arbeidsomstandigheden⁷.

Uit ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie zijn een aantal organisatorische en politieke implicaties af te leiden. Toename van de capaciteit van ICT ondersteunt enerzijds decentralisatie en schaalverkleining, terwijl capaciteitsverhoging anderzijds allerlei bewerkingen op grote schaal toelaat. Daarnaast leiden ICT ontwikkelingen tot een meer pregnante rol voor horizontale relaties, en tot een uitholling van verticale relaties. Tenslotte hebben deze ontwikkelingen mogelijk tot gevolg dat gesimuleerde en gecreëerde realiteiten in toenemende mate de basis vormen voor beleid en politiek handelen. Deze ontwikkelingen interfereren met een aantal belangrijke politiek-administratieve ontwikkelingen. Paul Frissen verwijst naar de volgende ontwikkelingen:

- Deregulering: minder wetten en regels;
- De oprichting van zelfstandige agentschappen (privaat, publiek/privaat), zelf verantwoordelijk voor het implementeren of soms ontwikkelen van beleid;

⁷ Notitie *Werkgroep Maatschappelijke aspecten van ICT*, 17 december 1997, directie Analyse en Onderzoek Ministerie SZW.

- Regeren op afstand: aanvaarden van maatschappelijke zelfsturing en zelfregulering in diverse beleidsdomeinen;
- Coproductie van beleid: creëren van beleidsnetwerken van maatschappelijke- en overheidsactoren;
- Informatisering: gebruik van ICT voor de organisatie en reorganisatie van publieke administratie, voor dienstverlening, voor beleidsondersteuning, in het politieke debat en bij het besluitvormingsproces.

Er is sprake van overeenkomsten en verschillen met betrekking tot ICT en politiek-administratieve ontwikkelingen. De wijze waarop beiden op elkaar ingrijpen, al dan niet op basis van beleidskeuzes, bepaalt in welke mate beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd.

Bij de al dan niet succesvolle reorganisatie van de sociale zekerheid en de vruchtbare inzet van ICT spelen een groot aantal factoren een rol. Deze variëren van de veranderende machts- en afhankelijkheidsrelaties van actoren in het sociaal beleid, tot de capaciteiten van werknemers binnen organisaties om hun nieuwe rol adequaat vorm te geven. Daarnaast kunnen meer generieke maatschappelijke factoren, zoals bijvoorbeeld zorgen omtrent de privacy van gegevens en verschuiving van het niveau van besluitvorming, een belangrijk obstakel vormen voor een doelmatige reorganisatie van de sociale zekerheid.

1.2.3 De publieke zaak

In bovenstaande paragrafen is de veranderende rol van de overheid al een aantal keer aan de orde geweest. In deze paragraaf wordt meer specifiek ingegaan op de definitie van het maatschappelijk belang. Hoewel verbetering van de dienstverlening een belangrijker rol is gaan spelen, kan de burger niet gereduceerd worden tot klant en is de overheid geen producent. Er zijn met betrekking tot het sociaal beleid belangrijke grenzen aan de metafoor van de markt.

In de volgende tabel zijn de verschillen tussen publieke en private organisaties weergegeven⁸:

	Publieke organisaties	Private organisaties
Motieven	Herverkiezing	Winst
Inkomen	Belastingbetalers	Consumenten
Marktsituatie	Monopolie	Competitie
Besluitvorming	Open/democratisch	Gesloten deuren
Afwegingscriteria	'goed doen'	Kosten/batenanalyse
Doelgroeprelatie	Iedereen gelijk behandelen	Klant is koning

De overheid heeft een belangrijke rol waar sprake is van problemen van collectief handelen. Dit verklaart bijvoorbeeld de monopoliepositie van de overheid met betrekking tot veel diensten: het marktmechanisme faalt om deze voorzieningen zelf voort te brengen. Met betrekking tot de publieke taak van de overheid in het

⁸ WRR, Werkdocument 81 (1995) *De blik naar buiten. Geïntegreerde dienstverlening als structuurprincipe*. Zie ook: D. Osborne & T. Gaebler (1992) *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*.

sociaal beleid kunnen drie kerntaken onderscheiden worden die aan belang winnen wanneer de burger centraal wordt gesteld en wordt uitgegaan van nieuwe vormen van sturing:

- Het waarborgen van publieke rechten;
- Rechtmatig en doelmatig gebruik van publieke gelden;
- Evaluatie van de effecten van beleid.

Deze publieke taken lijken op het eerste gezicht moeilijker te vervullen wanneer wordt gekozen voor nieuwe sturingsconcepten waarbij sprake is van decentralisatie en deregulering. De kern van het probleem is het verkrijgen, analyseren en interpreteren van informatie. De inzet van ICT kan een belangrijke bijdrage leveren aan het uitvoeren van deze taken.

In de markt leidt ongestructureerde communicatie van informatie uiteindelijk tot het tot stand komen van een prijs, waarin alle relevante informatie geaggregeerd is. In het publieke domein ontbreekt het prijsmechanisme en kan er alleen sprake zijn van een 'markt' wanneer relevante informatie expliciet verzameld en geanalyseerd wordt. Informatie- en communicatietechnologie vergroot deze mogelijkheden, en maakt daarmee bijvoorbeeld een meer klantgerichte benadering in het sociaal beleid mogelijk. Bovendien kan ICT er toe bijdragen dat de kosten van dit proces afnemen. Nederlandse voorbeelden van dit type gebruik van ICT zijn: het project Elektronische Heerendiensten, Stroomlijning Basisgegevens, Basis Bedrijven Register, Routerings Instituut (inter-)Nationale Informatie Stromen en het National Trusted Third Parties project.

In deze projecten worden verschillende instrumenten ingezet teneinde de informatiehuishouding beter te stroomlijnen, bijvoorbeeld⁹:

- Authentieke registraties;
- Harmonisering van begrippen (gegevens);
- Uniforme en unieke identificatienummers;
- Hergebruik gegevens;
- Standaardisatie van gebruikte communicatie- en presentatietechnieken;
- 'Eén-loket' concepten;
- Betrouwbare en beveiligde elektronische gegevensuitwisseling.

Een belangrijke vraag is onder welke technische, organisatorische en maatschappelijke randvoorwaarden de inzet van deze, en mogelijk andere, instrumenten vruchtbaar is.

Van tevoren dient te worden vastgesteld welke de sturingsmogelijkheden en wensen zijn, waarbij in het oog gehouden moet worden dat de verschillende beleidsfasen met elkaar samenhangen. Zo stelt een adequate evaluatie eisen aan de uitvoering. Een goed voorbeeld van wat er mis kan gaan is wederom de Amerikaanse *Welfare Reform*. Het belangrijkste obstakel voor de verdere ontwikkeling van effectiviteit en efficiëntie verhogende informatiesystemen in het sociaal beleid, blijken de federale regels te zijn ten aanzien van de verplichte rapportage van data. De afzonderlijke staten dienen jaarlijks 178 indicatoren aan te leveren, waarvan vele niet opgevat kunnen worden als een bijproduct van

⁹ Rapport project Elektronische Heerendiensten (1998) *Architectuur*.

bestaande werkprocessen. Dit leidt er toe dat een disproportioneel groot deel van de beschikbare ICT middelen ingezet moet worden om aan deze vereisten te voldoen. Bovendien zijn er grote problemen met betrekking tot de betrouwbaarheid en validiteit van de data, en leidt een bonussysteem er toe dat er een sterke prikkel is al dan niet opzettelijk onjuiste gegevens te verstrekken.

1.3 Trends en cases

Uitgaande van de in de vorige paragrafen omschreven trends kunnen een aantal interessante aspecten van gevalbeschrijvingen worden gedefinieerd. Niet alle aspecten zijn op iedere case van toepassing. De geformuleerde aspecten kunnen enerzijds gebruikt worden voor de toetsing van de relevantie van projecten, en geven anderzijds zicht op het type problemen dat deze projecten mogelijkwijs genereren. We onderscheiden de volgende aspecten:

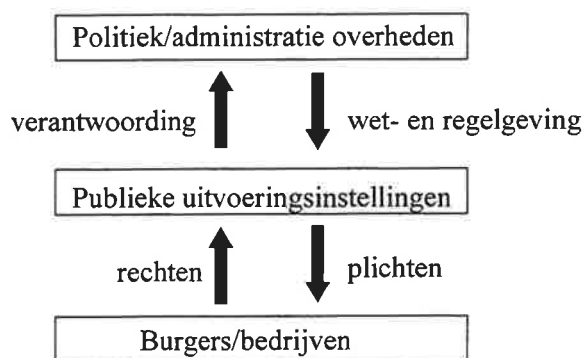
- Individu zoekt hulp aan de hand van een complexe vraag.
Dit criterium is gebaseerd op het belang dat gehecht wordt aan een betere dienstverlening, waarbij veelal de integratie van voorheen afzonderlijke diensten een belangrijke rol speelt.
- Het betreft een publieke dienst, de klant kan niet kiezen. We zijn vooral geïnteresseerd in cases waarbij een niet op marktwerking gebaseerd oordeel gegeven moet worden.
Dit criterium is gebaseerd op de hierboven geformuleerde publieke taken van de overheid. De betreffende dienst kan niet (volledig) aan de markt worden overgelaten. Centraal staat hierbij dat er in veel gevallen een oordeel gegeven moet worden waarbij er veelal sprake is van dilemma's, bijvoorbeeld tussen objectiviteit en effectiviteit.
- De levering van de dienst gebeurt door verschillende partijen (privaat in samenwerking met publiek).
Dit criterium is gebaseerd op de introductie van nieuwe vormen van sturing en de veelal daaraan gerelateerde reorganisatie van de sociale zekerheid. Betrokkenheid van private partijen op voorheen volledig publieke domeinen genereert een geheel eigen dynamiek en leidt tot een aantal belangwekkende en relatief nieuwe vraagstukken.
- ICT oplossingen vormen een onderdeel van het veranderingstraject om de informatiestromen beter te structureren en de informatiestromen zijn bedrijfsoverschrijdend.
Dit criterium vloeit op logische wijze voort uit het voorgaande criterium en het onderwerp van deze studie.
- Het project moet omvangrijk zijn en iets betekenen voor de samenleving.
Omvangrijke projecten zijn minder vrijblijvend en zullen dus eerder leiden tot maatschappelijke discussie en tot een reactie binnen de betrokken organisaties daar waar het project gevolgen heeft voor machts- en afhankelijkheidsrelaties en de

organisatie van werkprocessen. De aard van deze reactie is van groot belang voor het welslagen van veranderingstrajecten.

1.4 Algemeen model

De klassieke productie van een collectief goed als sociale zekerheid wordt gekarakteriseerd door hiërarchische relaties van boven- en onderschikking. Teisman¹⁰ spreekt in dit verband van het regelsysteem. Dit kan voor de sociale zekerheid als volgt zeer geschematiseerd worden weergegeven:

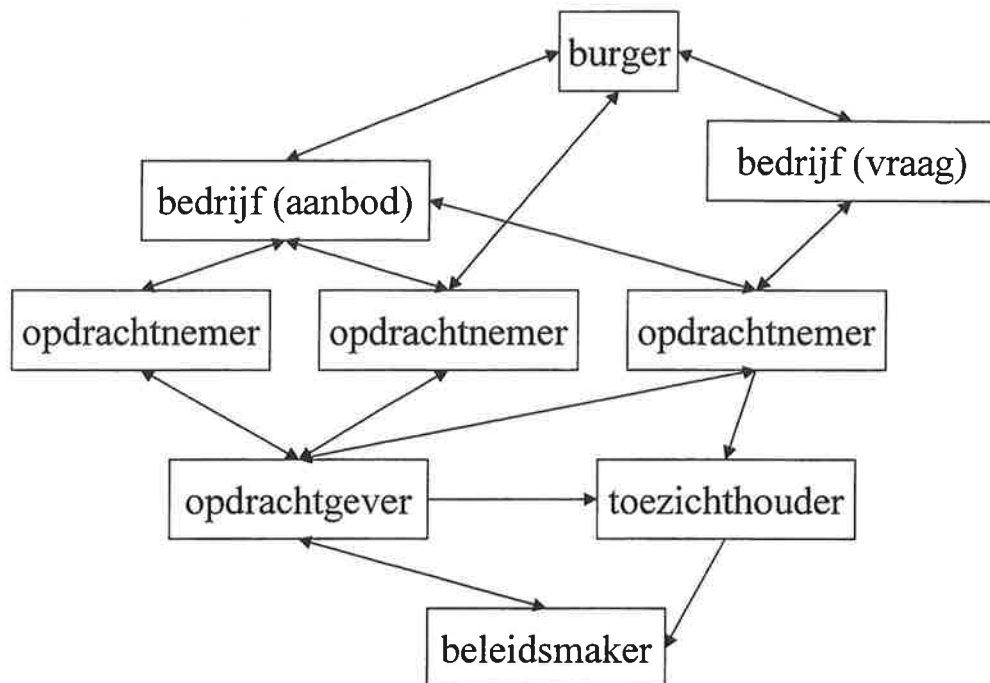
Hiërarchisch beleidsveld



De inzet van ICT en de daarmee samenhangende nadruk op dienstverlening, reorganisatie van de sociale zekerheid en een veranderende rol voor de overheid maakt het in hogere mate mogelijk de productie van de sociale zekerheid te analyseren als een systeem van waarde genererende transacties. De metafoor van de markt is echter ontoereikend aangezien de diensten het karakter hebben van een publiek goed en een ruime keuze uit actoren ontbreekt.

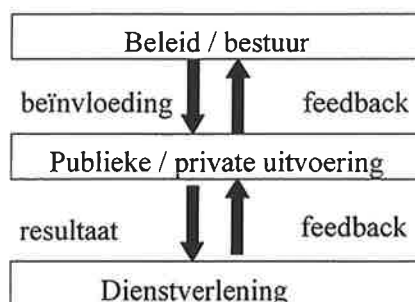
Het ligt voor de hand te verwijzen naar het netwerk als de relevante metafoor, waarbij er niet primair sprake is van hiërarchie of van autarkie van de actoren, maar veeleer van een netwerk van afhankelijkheidsrelaties. De centrale overheid voert beleid, maar er is eerder sprake van beïnvloeding dan van sturing. Wanneer we uitgaan van het netwerk als relevante metafoor wordt het gedrag van specifieke actoren in dat netwerk een relevante factor in het verklaren van de uitkomsten. In de volgende figuur geven we een sterk vereenvoudigd voorbeeld van een netwerk in de sociale zekerheid:

¹⁰ Geert R. Teisman (1995) Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen.



De pijlen representeren de onderlinge relaties tussen actoren en kunnen opgevat worden als machts- en afhankelijkheidsrelaties. Een centrale component van macht en afhankelijkheid in deze context is informatie. De figuur benadrukt de mogelijke problemen die bijvoorbeeld de beleidsmaker tegenkomt wanneer hij wil weten hoe het nu eigenlijk met het traject (bijvoorbeeld ten aanzien van reïntegratie) van de burger is verlopen. In de hiërarchische situatie bleef dit probleem impliciet door het vastliggen van de relaties van boven- en onderschikking en een inrichting waarbij idealiter het eng gedefinieerde eigenbelang van actoren leidde tot het genereren van het gewenste publieke goed. Wanneer actoren echter een grotere mate van handelingsvrijheid hebben (een goed voorbeeld zijn de Zelfstandige BestuursOrganen) wordt het vaststellen van daadwerkelijk behaalde resultaten belangrijker. We gaan hier niet in op het complexe netwerk van machts- en afhankelijkheidsrelaties dat de organisatie van de sociale zekerheid kenmerkt. Wel constateren we dat de netwerk metafoor gevolgen heeft voor de relaties tussen de verschillende actoren op de gekozen analyseniveaus. Dit kan als volgt zeer geschematiseerd worden weergegeven:

Transactie-systeem



Het belang van ICT heeft zowel betrekking op de relaties tussen de verschillende niveaus van analyse als binnen de verschillende niveaus van analyse. In de feedback relaties speelt ICT een onmisbare rol. Hoe deze feedback echter moet worden vormgegeven is in veel gevallen erg onduidelijk. Feedback kan bovendien betrekking hebben op subdoelstellingen met zeer verschillende karakteristieken. Afhankelijk van de doelstellingen kunnen de volgende typen indicatoren relevant zijn in de relatie tussen bijvoorbeeld uitvoeringsinstanties en de overheid:

- benchmarking
- toezicht
- effecten van beleid
- effecten van invoering

Over de mogelijke vormgeving van de feedback van afnemers naar uitvoerders is zo mogelijk nog minder bekend.

1.5 Informatiestromen

Zoals gesteld speelt het uitwisselen of delen van informatie een cruciale rol bij het genereren van toegevoegde waarde op de drie onderscheiden niveaus van analyse. Bij analyses van ICT in het sociaal domein combineren we in dit onderzoek de drie relevante niveaus van analyse en zicht op de actoren die daarbij horen. We maken geen principieel onderscheid tussen sociale- en informatienetwerken. Dit betekent dat we met betrekking tot het informatiesysteem dat de transacties de volgende aspecten onderscheiden¹¹:

¹¹ We maken hier gebruik van een zeer ruime interpretatie van het Enterprise Architecture Framework van John A. Zackman

- Wat (gegevens);
- Hoe (functies en processen);
- Waar (netwerk, betrokken actoren);
- Wie (gebruikers);
- Waarom (motivatie);

Deze aspecten kunnen op hun beurt geanalyseerd worden op verschillende “niveaus” van het informatiesysteem. Op het hoogste niveau gaat het hierbij om een organisatiemodel, dat vooral conceptueel van aard is. De organisatie van actoren (sociale organisatie) en de organisatie van bijvoorbeeld gegevens (informatiesysteem) hoeft hierbij niet altijd samen te vallen, hoewel ze wel aan elkaar gerelateerd zijn. Zo is het mogelijk dat relatief autonome actoren gebruik maken van centrale data opslag. Het is ook denkbaar dat sociale organisatie en bijvoorbeeld door de overheid geformuleerde eisen tot informatie overdracht te zeer van elkaar afwijken om succesvol geïmplementeerd te worden.

Op het volgende niveau gaat het om een systeem model, dat in de eerste plaats logisch van aard is. Op het laagste niveau gaat het om een technologisch model waarbij een keuze gemaakt wordt voor specifieke technologieën of applicaties. Deze *Verkenning van domein en technologie* heeft in de eerste plaats betrekking op het eerste en het derde niveau: organisatiemodel en technologisch model. Het systeem model, dat de verbinding tussen beide expertisevelden vormt, is onderwerp van onderzoek voor het programma van 2000.

1.6 Opbouw

In deze paragraaf wordt de opbouw van het eerste onderwerp van dit rapport besproken. In hoofdstuk twee gaan we in op de beleidscontext waarbinnen de inzet van ICT geplaatst moet worden. In het licht van het hierboven besproken belang van actoren in een netwerkconfiguratie wordt dieper ingegaan op de interactie tussen actoren op beleidsniveau enerzijds, en actoren op het niveau van de uitvoering anderzijds. In hoofdstuk drie geven we een globale inventarisatie van de toepassing van ICT binnen het Nederlandse sociale beleid. Beide hoofdstukken vormen gezamenlijk een beschrijving van de “stand van zaken”, zowel met betrekking tot sociaal beleid als met betrekking tot ICT. Vervolgens wordt in de hoofdstukken 4 en 5 ingegaan op de interactie tussen sociaal beleid en de inzet van ICT. In hoofdstuk 4 gebeurt dit vanuit het perspectief van de overheid als dienstverlener. In hoofdstuk 5 is het primaire perspectief de organisatie van de uitvoering. In hoofdstuk 6 worden beide perspectieven gecombineerd met het issue van sturing. Dit gebeurt aan de hand van twee cases waarbij wordt ingegaan op de relatie tussen ICT en sturing.

2. Prestatie en dilemma's in de sociale zekerheid

2.1 Inleiding

De inzet van technologie leidt niet tot een oplossing van fundamentele dilemma's op het terrein van het sociaal beleid. Deze dilemma's zijn natuurlijk wel de context waarbinnen de inzet van technologie dient te worden geplaatst. Tegelijkertijd kan de keuze voor een specifieke inzet van ICT wel consequenties hebben voor de verschuiving van dilemma's. Dit hoofdstuk beschrijft de beleidsmatige en bestuurlijke omgeving. Tevens zal worden ingegaan op het thema prestatie indicatoren als belangrijke categorie van uitgewisselde informatie. Als centrale problemen komen hierbij objectiveerbaarheid en onbedoelde gevolgen van beleid naar voren.

Het sociaal zekerheidsrecht biedt de burger allereerst inkomensbescherming tegen risico's zoals werkloosheid, ziekte, langdurige arbeidsongeschiktheid, ouderdom en overlijden van de kostwinner, en draagt bij in de kosten van levensonderhoud van kinderen (Van der Heijden, 1999). Tot enkele jaren terug was de notie dat de doelstelling van de sociale zekerheid éénduidig is, namelijk inkomensbescherming tegen risico's. Halverwege de jaren negentig ontstaat echter de notie dat de doelstelling tweeledig is, zoals ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid opmerkt in het rapport 'Van verdelen naar verdienen' (1997). De WRR stelt dat in het belang van de houdbaarheid van het stelsel de doelstelling van de sociale zekerheid is aangevuld: 'zinnig werk voor wie kan werken en een adequaat niveau van uitkeringen voor wie dit niet (meer) kan' (WRR, 1997). Er dient eerst bekeken te worden of en waar iemand nog kan werken, alvorens een uitkering wordt verstrekt. We zien dan ook dat het arbeidsvoorzieningsbeleid meer en meer een verlengstuk van sociaal zekerheidsbeleid is geworden (Sol, 1999). De twee publiekrechtelijke gebouwen van de sociale zekerheid en van de arbeidsvoorziening stonden aanvankelijk los van elkaar. In de jaren negentig zijn zij nauw met elkaar verbonden. Dit resulteert onder meer in de (geplande) opheffing van de zelfstandig door werkgevers en werknemers bestuurd Arbeidsvoorzieningsorganisatie, de oprichting van publieke Centra voor Werk en Inkomen (CWI) en private arbeidsintegratie bedrijven.

2.2 Dilemma's in de sociale zekerheid

De fundamentele voor het publiekrechtelijk gebouw van de sociale zekerheid zijn overeenkomstig aan, en afgeleid uit, het arbeidsrecht (Van der Heiden, 1999), en vormen niet alleen de basis van het sociaal zekerheidsrecht, maar ook van het arbeidsvoorzieningsrecht etc.

Aanvankelijk waren de belangrijkste fundamentele van de sociale zekerheid *bescherming en collectiviteit*. Vanwege een groeiend beroep op de sociale zekerheidsregelingen ontstond in de jaren negentig de notie dat de sociale

zekerheid niet op zichzelf staat, maar moet worden gezien in relatie tot de arbeidsmarkt (WRR, 1997). Deze notie heeft verstrekkende gevolgen voor de verdere invulling van het sociale zekerheids- en arbeidsvoorzieningsbeleid.

2.2.1 Dilemma's bij het bepalen van doelstellingen

Voor politieke actoren (en ambtelijke organisaties) spelen enkele dilemma's bij het bepalen van de doelen van het sociale zekerheidsbeleid (WRR, 1997)¹². Het gaat hier om vooral de volgende thema's:

- *Doelmatigheid* van regelingen versus *rechtvaardigheid*;
- *Responsiviteit* (maatwerk) versus *rechtsgelijkheid*;
- *Solidariteit* versus *keuzevrijheid*.

Genoemde dilemma's dwingen de overheid om een keuze te maken die in de tijd, bijvoorbeeld per regeerperiode, kan verschillen omdat de uitgangspunten van het beleid veranderen.

De belangrijkste *uitgangspunten* die, althans tot voor kort, richtinggevend zijn voor het sociale zekerheidsbeleid en het arbeidsvoorzieningsbeleid van de overheid zijn: invoering van *marktwerking* en *privatisering van het stelsel*, een *activerend stelsel*, *regionalisatie van de uitvoering*, geen invloed van werkgevers en werknemers op de *publieke gevalsbehandeling* en een *onafhankelijk toezicht* (Sol, 1999).

De keuze voor deze uitgangspunten, die zijn geformuleerd door de Commissie Buurmeijer en daarna overgenomen door het parlement, betekende dat de overheid wat betreft bovengenoemde dilemma's in de sociale zekerheid impliciet heeft gekozen voor een nadruk op (Van Veen, 1990):

- *Doelmatigheid* (met als doel onder meer kostenbeheersing van de Sociale zekerheid);
- *Responsiviteit* (maatwerk in de uitvoering: dat elk individueel geval apart wordt beoordeeld, zodat niet ieder lid van de doelgroep zich kan beroepen op het zelfde recht op uitkering of bemiddeling.);
- *Keuzevrijheid* (benadrukken van eigen verantwoordelijkheid van partijen, werkgevers, werknemers, werklozen);

2.2.2 Dilemma's bij implementatie

De overheid heeft niet alleen een taak waar het gaat om het *formuleren* van uitgangspunten en doelstellingen van het sociale zekerheidsbeleid, zij moet het stelsel ook beheren en beheersen. Dat wil zeggen dat zij ook zorg draagt voor de *implementatie* van wettelijke regelingen. Pas na implementatie van wetgeving kan worden vastgesteld of de beoogde doelstelling ook bereikt wordt, of de regeling het beoogde effect heeft. We noemen hier kort enkele dilemma's bij het beheer van het stelsel en implementatie van wetgeving. Het betreft de verschillen in de doelen en belangen van verschillende actoren en de bedoelde en onbedoelde effecten en knelpunten bij de uitvoering (De Bock, e.a., 1996).

¹² In de volgende paragraaf gaan we uitgebreid in op de achtergrond van deze onder meer door de WRR genoemde thema's en dilemma's.

Doelen en belangen van actoren

Een probleem bij het beheer van de sociale zekerheid is dat de doelen en belangen van de verschillende actoren in de regel niet parallel lopen.

In dit verband wordt gewezen op de *beleidsketen* waar genoemde actoren deel van uitmaken (De Bock e.a., 1996):

De politiek (bepaalt de uitgangspunten en de doelen);

De ambtelijke organisatie (ontwikkelt de wettelijke regeling /instrumenten);

De uitvoerders (voeren de wettelijke regelingen uit, zetten de instrumenten in)

De doelgroepen (waaronder werknemers, uitkeringsgerechtigden werkgevers, ondergaan de regeling);

De Politiek

Deze actoren keten is rond in voor zover dat de uitvoerders en de doelgroepen die het beleid ondergaan proberen de politiek te beïnvloeden en als gevolg hiervan de doelen van de overheid worden aangepast. Vanaf het moment van implementeren van een (wettelijke)regeling of instrument treden effecten op. De onderscheiden actoren nemen deze effecten op uiteenlopende wijze waar en komen tot zeer verschillende waarderingen van effecten. Actoren relateren de effecten aan hun eigen zienswijze, die voortkomt uit eigen doelen en belangen. De oordelen over de resultaten en prestaties van beleid, bijvoorbeeld op het terrein van de sociale zekerheid, verschillen al naargelang de actor. Overigens verschilt ook de beoordeling van de beoogde effecten, hetgeen bijvoorbeeld gevolgen heeft voor de bereidheid van actoren om aan de uitvoering van de regeling mee te werken of van de regeling gebruik te maken.

Onbedoelde effecten en knelpunten

Het mag duidelijk zijn dat het niet voldoende is om min of meer gerealiseerde doelen als indicatie voor effecten en maat voor de beleidsprestaties te gebruiken, omdat de optiek van de beoordelende actoren verschilt. Daar komt bij dat ook onbedoelde effecten en knelpunten in de uitvoering in ogenschouw dienen te worden genomen (De Bock e.a.). Er worden namelijk verschillende soorten effecten onderscheiden, namelijk naast de voorziene en bedoelde effecten, de niet-bedoelde of onvoorziene en onbedoelde effecten.

De overheid streeft met haar beleid naar maximalisatie van bedoelde en voorziene effecten, terwijl zich onmiddellijk na de implementatie ook onbedoelde effecten voordoen. Signalering van onbedoelde effecten is voor de beheerder van het stelsel van groot belang. Een voorbeeld van een niet bedoeld effect is bijvoorbeeld het grote beslag dat de keuringspraktijk voor de WAO legt op het beperkte bestand van artsen in Nederland, waardoor deze onttrokken worden aan de reguliere gezondheidszorg en de salarissen van artsen onevenredig stijgen, evenals de kosten voor de WAO (Lisv, 1999).

Ook signalering van de *knelpunten* in de uitvoering is van groot belang. Een wettelijke regeling die tegemoet lijkt te komen aan de doelen van de overheid kan niet uitvoerbaar blijken, bijvoorbeeld vanwege gebrek aan geschikt personeel bij de uitvoerders of wanneer de regeling te ingewikkeld is.

Knelpunten kunnen zoals eerder vermeld ook ontstaan omdat er een discrepantie bestaat tussen de wet- en regelgeving en de toepassing in individuele gevallen en vanwege de ruimte die uitvoerende ambtenaren hebben bij het interpreteren van regels en procedures. De overheid is voortdurend bezig deze knelpunten weg te nemen: 'In reactie op de sterker gepercipieerde onbeheersbaarheid en ondoeltreffendheid van de uitvoering van het sociaal beleid [...] is de wetgever op zoek gegaan naar mogelijkheden om meer greep te krijgen op het uitvoeringsproces' (Van der Veen, Uitvoering van beleid).

De vele veranderingen die recentelijk in wet- en regelgeving en de inrichting van het uitvoeringsproces hebben plaatsgevonden kunnen onder de volgende drie noemers worden gebracht:

1. Vermindering van discretionaire ruimte door middel van precisering van wet- en regelgeving en aanscherping van rechten en plichten;
2. Het scheiden van verantwoordelijkheden van de verschillende bij de uitvoering van het beleid betrokken actoren door bestuurlijke herinrichting van het uitvoeringsproces via decentralisatie en ontvlechting;
3. Het inrichten van de uitvoering in de lijn van een 'transactiemodel', dat betekent het introduceren van financiële incentives voor uitvoeringsorganisaties en de introductie van marktwerking binnen het kader van sociaal beleid.

Genoemde herzieningsprocessen hebben tot doel de beheersbaarheid van de uitvoering te vergroten. Deze toename van de beheersbaarheid moet het resultaat zijn van vermindering van de discretionaire ruimte van de uitvoering, verzwaring van de aansturing en het toezicht, scheiding van de verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken actoren en het gericht hanteren van incentives (financiële prikkels).

2.3 Dilemma's en beheersbaarheid

Belangrijke uitgangspunten in de huidige sociale zekerheid in Nederland zijn, zoals eerder gezegd: marktwerking en privatisering van het stelsel, een activerend stelsel (het bevorderen van de arbeidsparticipatie), regionalisatie van de uitvoering, geen invloed van werkgevers en werknemers op de publieke gevalsbehandeling en onafhankelijk toezicht.

Een belangrijk fundament (en uitgangspunt) is verder dat de sociale zekerheid *collectief* is, dat ook wil zeggen dat het voor een belangrijk deel collectief wordt gefinancierd. Daarom gaat het bij de beheer van het stelsel niet alleen om effectiviteit en efficiëntie maar ook om de beheersbaarheid van de kosten van het systeem. De commissie Buurmeijer constateerde dat het wat dit laatste betreft bij de werknemersverzekeringen en met name bij de WAO uit de hand was gelopen. De voorstellen die door de commissie werden gedaan ter verbetering van het stelsel hadden behalve op privatisering en marktwerking ook betrekking op verandering van de *opdrachtgever-opdrachtnemer relatie*. "Onder de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie wordt verstaan een 'contract' waarin één of meer

opdrachtgevers een opdrachtnemer inschakelen om een dienst te verrichten die het delegeren van beslissingsbevoegdheid aan de opdrachtnemer impliceert”.

Als voorbeeld hiervan noemt Sol (1999) de in het laatste decennium snel in aantal toegenomen zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). “Bij deze vorm van verzelfstandiging van overheidsdiensten beperkt de overheid zich tot het sturen op afstand. In het beleid worden de hoofdlijnen vastgelegd. De uitvoering van de diensten wordt verzelfstandigd en deze verzelfstandigde diensten krijgen beslissingsbevoegdheid toebedeeld.”

Voorbeelden hiervan zijn het op te richten LIWI, het Lisv, het Ctsv en het wettelijk deel van de uitvoeringsinstellingen. De overheid tracht op afstand het beleid te sturen door een combinatie van marktprikkels en regulering. “Door het creëren van markten worden opdrachtgevers-opdrachtnemers relaties tot stand gebracht.” De ZBO's worden namelijk geacht zelf opdrachten te verlenen aan marktpartijen, binnen door de overheid vastgestelde kaders.

Een belangrijke vraag voor de overheid als opdrachtgever is nu welke mogelijkheden er zijn om de opdrachtnemer (ZBO's, marktpartijen) te laten handelen in overeenstemming met het belang van de overheid. Met andere woorden, “welke mogelijkheden zijn er om de handelingen van de opdrachtnemer zodanig te sturen dat gezien vanuit de opdrachtgever op zo efficiënt mogelijke wijze de risico's van ongewenst gedrag worden beperkt.

Ongewenst gedrag komt voort uit verschillen in informatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer (informatie-asymetrie). [...] De opdrachtgever heeft [namelijk vooraf] minder informatie over de kosten van de prestatie, die de opdrachtnemer dus hoger kan voorstellen.” De opdrachtgever heeft achteraf minder informatie over de feitelijke realisatie van de prestatie, de opdrachtnemer zou dus minder doelmatig en doeltreffend kunnen presteren dan overeengekomen.

Niet alleen hierover wil de overheid als opdrachtgever (bestuurder op afstand) geïnformeerd worden. Ook moet duidelijk zijn of diegenen van een regeling profiteren waarvoor de regeling is bedoeld, of er voldaan wordt aan criteria van *rechtmatigheid*. Zo speelt in de discussies rond de WAO voortdurend de vraag in hoeverre deze is en wordt misbruikt om overtollig personeel te lozen met goedkeuring van werkgevers, werknemers en uitvoerders.

2.3.1 Rechtmatigheid

Zoals genoemd wordt in het WRR-rapport 'Van verdelen naar verdienen' (1997) het uitgangspunt van rechtmatigheid zeer bondig verwoord. 'Zinvol werk voor wie kan werken en een adequaat niveau van uitkeringen voor wie dat niet kan of niet meer hoeft'. Dit kan worden vertaald als: een adequate en voldoende inzet van uitkeringen en reactiveringsinstrumenten alleen als dit noodzakelijk is. Dit betekent dat voor de overheid de vaststelbaarheid van de noodzaak een belangrijke randvoorwaarde is bij de beoordeling van de prestaties van uitvoerders en de effecten van het sociale zekerheidsstelsel. In voornoemd rapport wordt daarbij opgemerkt dat het overheidsbeleid is gericht op beheersbaarheid: het vermogen een proces volgens eigen doelstellingen te laten verlopen.

Al in de jaren tachtig (voor de commissie Buurmeyer) is de oplossing, voor het garanderen dat de maatregel (verstrekking van uitkeringen of de inzet van reactiveringsinstrumenten) noodzakelijk is, gezocht in het voor elke uitkering en instrument nauwkeurig omschrijven van de doelgroep en uitvoeringsregels en het verminderen van discretionaire ruimte van de uitvoerders. Dit heeft geleid tot een ingewikkeld stelsel van uitvoeringsregels.

De WRR (1997) betoogt dat de arbeidsmarkt te dynamisch en fragmentarisch is en de individuele verschillen in de privé-situatie te groot zijn, om met vastomlijnde doelgroepen de indicatie en noodzakelijkheid zeker te stellen. Het antwoord is maatwerk, ook wel aangeduid met responsiviteit (R. van der Veen, 1998).

Maatwerk impliceert relatieve autonomie voor de uitvoeringsinstellingen (zoals genoemde ZBO's (Lisv/uvi's) en de gemeenten). Het veronderstelt tevens handelingsvrijheid van de daar werkzame beambte bij toekenning van uitkeringen en reactiveringsinstrumenten die zij flexibel moeten kunnen inzetten. De uitvoerders moeten daarbij ook relatief autonoom zijn in het sanctioneren van opdrachtnemers aan wie taken zijn gedelegeerd of uitbesteed.

Maatwerk betekent onvermijdelijk dat personen niet in gelijke mate geholpen worden. Dit leidt onherroepelijk tot de vraag van de burger om rechtsgelijkheid of te wel om *rechtvaardigheid*: 'Waarom zij wel en ik niet'. Deze gevraagde verantwoording vereist een heldere regelgeving door de overheid. De uitvoerder en de burger willen duidelijk 'weten waarom men wat doet'. Ook hier gaat het dus weer om de beheersbaarheid, opdat de opdrachtgever het proces volgens zijn doelstellingen kan laten verlopen.

2.3.2 Doeltreffendheid

De overheid wil zicht hebben op hoe vaak en met welk gevolg een maatregel (uitkering, subsidie reactiveringsinstrument) wordt toegepast bij de groep die er in principe voor in aanmerking komt en hoeveel van hen aan het werk komen.

Informatie over het bereik (van de doelgroep) en de effectiviteit (bijvoorbeeld aantal plaatsingen) van een maatregel geven tezamen zicht op doeltreffendheid.

Indien de doelgroep duidelijk omschreven is, zijn bereik en effectiviteit in redelijke mate objectiveerbaar.

De consequentie van een grotere nadruk op maatwerk is echter dat het concept van 'bereik' aan betekenis inboet. Immers de noodzakelijkheid wordt in het individuele geval bepaald (maatwerk) en de doelgroep wordt zo generiek mogelijk geformuleerd.

2.3.3 Doelmatigheid

Met het oog op beperking van de kosten van de sociale zekerheid wil de overheid inzicht in de efficiëntie van de regelingen en de uitvoering of te wel in de doelmatigheid daarvan.

De effectiviteit (in de zin van versterking van de arbeidsmarktpositie) en de kosten en baten (bijvoorbeeld bespaarde uitkeringen) geven tezamen een beeld van de efficiëntie of doelmatigheid van een maatregel. Bij de kosten van regelingen gaat het zowel om de voor de maatregel uitgetrokken middelen als om de

uitvoeringskosten. Bij het vaststellen van de baten van een maatregel gaat het voornamelijk om schadelastbeperking; de beperking van uitkerings- en uitvoeringskosten.

2.4 Objectiveren en kwantificeren

Bovenstaande resumerend stellen we in de eerste plaats vast dat voor de overheid 'beheersbaarheid' van de sociale zekerheid een belangrijk uitgangspunt is.

Belangrijke normen of criteria die samenhangen met wet- en regelgeving hier omtrent zijn, rechtmatigheid (en vaststelbaar), responsiviteit en helderheid in regelgeving. Voor de uitvoerders bestaande uit private en publieke opdrachtnemers, betekent dit dat niet alleen sprake moet zijn van helderheid en uitvoerbaarheid van de regeling, maar ook van beleidsvrijheid (autonomie) bij de uitvoering, van de mogelijkheid van maatwerk en van heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen uitvoerders.

Een essentiële voorwaarde voor het beheer van het sociale zekerheidsstelsel en voor het minimaliseren van de negatieve effecten van dilemma's daarbij is de beschikbaarheid van informatie over prestaties en resultaten, bij voorkeur in kwantitatieve termen. Zoals op ieder beleidsterrein dient daarvoor duidelijk te zijn wie de betrokken 'actoren' zijn, welke opdrachtgever / opdrachtnemer relaties er tussen hen bestaan en welke de voor hen geldende criteria voor effectiviteit zijn (De Bock, e.a., 1996).

Volgens de WRR (1986) kan een wettelijke regeling, zoals een arbeidsmarktmaatregel in de eerste plaats beoordeeld worden op drie hoofdcriteria: bereik, effectiviteit en kosten (WRR, 1986). Een maatregel dient idealiter ook te worden beoordeeld op de criteria baten en efficiëntie. De hoofdcriteria hebben betrekking op het eindresultaat, de prestaties. Voor een goede interpretatie van het eindresultaat is inzicht nodig in de wijze waarop de opdrachtnemer / uitvoerder de opdracht uitvoert. Uitvoeringsaspecten en neveneffecten zijn thema's die in dit verband onderscheiden worden.

2.4.1 Prestatie-indicatoren

De overheid wil zoals gezegd inzicht in de prestaties van (de uitvoering van) het eigen beleid. Hiervoor kunnen prestatie-indicatoren worden ontwikkeld.

De eerste stap bij het opstellen van 'prestatie-indicatoren' voor de sociale zekerheid is het vaststellen van de verschillende actoren (c.q. partijen) en de voor hen geldende criteria voor effectiviteit.

De criteria vormen min of meer heldere uitspraken over de eisen die de actoren stellen ten aanzien van effecten. Zo is 'beperking van het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen en daarmee uitkeringsvolume' een belangrijk (macro) criterium voor de overheid als beheerder van de sociale zekerheid. Voor de uitvoerders geldt de 'uitvoerbaarheid' van een regeling als belangrijk (meso) criterium. Vergroting van de kans op een baan is een voorbeeld van een (micro) criterium dat voor de doelgroep van arbeidsgehandicapten belangrijk is. De criteria

kunnen vervolgens nader uitgewerkt worden door middel van de formulering van één of meerdere concrete vragen: prestatie-indicatoren. Met behulp van de informatie uit de verschillende bronnen / informatiestromen kan daarna antwoord op de vragen worden gegeven. Daarbij worden tevens de witte vlekken in de informatie blootgelegd

Relevante aspecten van prestatie indicatoren kunnen bondig als volgt worden gekarakteriseerd:

- Prestatie-indicatoren kunnen zowel op het laagst mogelijke aggregatieniveau worden gemeten als op het hoogst mogelijke aggregatieniveau.
- Het meten van prestatie-indicatoren kan een integraal onderdeel vormen van het werkproces, maar kan ook op steekproefbasis gebeuren.
- Prestatie-indicatoren kunnen gebaseerd worden op zowel objectieve gegevens als op subjectieve gegevens (zoals cliëntwaardering).
- Prestatie-indicatoren worden veelal vastgesteld aan de hand van het uitvoeringsproces en / of de daarbij betrokken actoren, maar in een aantal gevallen dient de informatie buiten dit domein verzameld te worden (bijvoorbeeld om vast te stellen welk deel van de doelgroep niet wordt bereikt).
- Sommige prestatie-indicatoren zijn niet gebaseerd op het uitvoeringsproces maar volgen uit randvoorwaarden die aan het proces worden gesteld (bijv. privacywetgeving).
- Het politieke of maatschappelijke belang van de afzonderlijke prestatie-indicatoren kan veranderen onder invloed van politieke of maatschappelijke ontwikkelingen.
- Het eenduidig meten van indicatoren door verschillende actoren en het eenduidig meten in de loop der tijd is van groot belang.
- Prestatie-indicatoren worden vooral bepaald aan de hand van reguliere statistische informatiestromen, (interne en externe) audits, cliëntenpanels en (ad hoc) onderzoek.

2.4.2 Voorwaarden

Geconcludeerd is dat vooral de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering goed objectiveerbaar zijn. (de ontwikkeling van ICT zal hier een belangrijke bijdragen aan leveren). Informatie hierover komt het beheer van het stelsel ten goede. Het stelsel dient daartoe wel aan enkele voorwaarden te voldoen waarvan we hier enkele noemen:

1. Heldere omschrijving van doelgroepen, zo min mogelijk differentiatie in subgroepen;
2. Ruimte voor maatwerk en heldere regelgeving hier omtrent, hetgeen impliceert dat heldere motivatie mogelijk is voor de uitvoerder ten aanzien van het al dan niet toepassen van een regeling;
3. Per maatregel is minimale uitdrukking van de gewenste uitvoering, toepassing en kosten in maat en getal noodzakelijk;
4. Definiëring van het beoogd resultaat en (gedeeltelijke) uitdrukking in maat en getal van de nagestreefde doelen.
5. Centralisering van gegevens (uitwisseling) bij onafhankelijke beheerder(s).

Uit onderzoek van TNO en anderen blijkt dat een belangrijk deel van de gegevens over het bereik, effecten en de kosten van maatregelen in de sociale zekerheid zijn te achterhalen, waardoor de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid is vast te stellen, hoewel het vaak ontbreekt aan noodzakelijke gegevens op individueel of bedrijfsniveau.

Er zijn in de regel wel gegevens beschikbaar over volume ontwikkeling en kosten van de totale uitvoering. Dit zijn daarmee beperkte, maar tevens belangrijke indicatoren voor het bepalen van doeltreffendheid en doelmatigheid van het stelsel.¹³

Een deel van de criteria is relatief eenvoudig te vertalen in kwantificeerbare termen of objectieve (prestatie)indicatoren, zoals wanneer het gaat om kosten, effectiviteit en bereik. De prestaties op deze indicatoren zijn min of meer meetbaar. Andere criteria zijn meer kwalitatief en prestaties zijn daarmee moeilijker te objectiveren. Voorbeelden daarvan zijn het uitgangspunt van bevordering van marktwerking, bevordering van individualisering (keuzevrijheid en stimulering eigen verantwoordelijkheid van doelgroepen) en het voldoen aan Europese wet- en regelgeving op het terrein van antidiscriminatie.

Een belangrijk aspect van de sociale zekerheid is dat het appelleert aan het algemeen rechtsgevoel van actoren ofwel aan rechtvaardigheid. Een maatregel die men niet rechtvaardig acht (omdat deze indruist tegen het rechtsgevoel van één of meer actoren) is niet of moeilijk uitvoerbaar. Het is vaker voorgekomen dat een maatregel, waarvan de wetgever verwachtte dat deze een groot bereik heeft en efficiënt en tegen geringe kosten uitgevoerd kan worden, door de uitvoerders en/of doelgroepen als onrechtvaardig werd beschouwd. De regeling roept dan zoveel tegenstand op, dat deze weinig effect ressorteert (Van der Veen, 1990)¹⁴.

¹³ Uit onderzoeksliteratuur blijkt verder dat uitvoerders van de sociale zekerheid onder doelmatigheid vooral verstaan: beperking van de schadelast en van de uitvoeringskosten, een korte doorlooptijd van de regeling, een goede samenwerking tussen actoren, weinig bureaucratie en het bedachtzaam inzetten van schaarse middelen. De doeltreffendheid wordt volgens deze actoren bevorderd door goede controle mogelijkheden op oneigenlijk gebruik en heldere definitie van de doelgroep.

¹⁴ Een vaak aangehaald voorbeeld is de (na twee jaar ingetrokken) Malusregeling. Een recent voorbeeld uit de praktijk van 'bijstandswet' is het verzet van verschillende actoren tegen de invoering van de arbeidsplicht voor bijstandmoeders.

In dit verband wordt genoemd het probleem rond privacybescherming. Nederlanders hechten aan hun privacy en blijken lang niet altijd bereid om persoonlijke gegevens, zoals over sociale relaties, gezondheid of inkomsten op formulieren of tijdens gesprekken te vermelden. Schending van de privacy schendt het rechtsgevoel.

Zoals aangegeven is een (algemeen) rechtsgevoel moeilijk 'objectiveerbaar', hoewel er methoden zijn om dit vast te stellen (zie onder meer Knecht e.a., 1993 en 1995)

In het volgende hoofdstuk wordt een globale inventarisatie van ICT toepassingen in het Nederlandse sociaal domein gegeven. Dit vormt een opmaat voor hoofdstuk 4, waar aan de hand van een aantal voorbeelden de interactie tussen ICT en beleid zal worden verkend.

3. Globale inventarisatie ICT in sociaal beleid

3.1 Inleiding

Doel van de dataverzameling over het gebruik van Informatie en Communicatie Technologie (ICT) in het Nederlandse sociaal beleid is in kaart te brengen wat er in Nederland speelt op het gebied van ICT in veranderingstrajecten bij overheden. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de volgende vragen:

1. Wat is de stand van zaken ten aanzien van de inzet van ICT in het domein van sociaal beleid?
2. Wat zijn specifieke technologische toepassingen, ervaringen en mogelijkheden van ICT in het domein van sociaal beleid?

Voor het verzamelen van de onderzoeksdata is een bij het onderzoeksthema passende methode gevolgd. Dataverzameling heeft voornamelijk plaatsgevonden met behulp van search-engines op het internet. De daarbij gevolgde werkwijze is vastgelegd in de onderzoeksopzet (zie intern rapport TNO Arbeid r990419, bijlage 1). Het onderzoek heeft geleid tot een lijst van bijna 100 cases (ibid., bijlage 2). Vervolgens is voor de presentatie van de cases een format ontwikkeld, waarin alle relevante informatie op overzichtelijke wijze is opgenomen (ibid.).

3.2 Overzicht van de gebruikte technieken

Aan de hand van de in het onderzoek aangetroffen technologieën worden in deze paragraaf in het kort de toepassingen binnen het sociaal beleid besproken.

De technologieën zijn:

- Gegevensuitwisseling via EDI en e-mail
- Centrale database
- Internet-sites
- Expertsystemen
- Chipcards
- Datawarehouse
- Intranet
- Digitaliseren
- Monitoring

De verschillende technieken worden in de volgende paragrafen besproken.

3.2.1 Gegevensuitwisseling (EDI en e-mail)

IC technologie wordt binnen sociaal beleid vooral ingezet voor (grootschalige) gegevensuitwisseling. Persoonsgegevens uit bestanden van verschillende organisaties worden vergeleken met het sofi-nummer als sleutel. Doelen van de

gegevensuitwisseling zijn fraudebestrijding en een meer efficiënte administratieve organisatie. Hieraan is door beleid de afgelopen jaren veel aandacht gegeven. Voorbeelden waarin fraudebestrijding en efficiënte administratieve organisatie een rol hebben gespeeld zijn het Routerings Instituut voor (inter)Nationale Informatie Stroom (RINIS) en het Cliënt Volg Communicatie Stelsel binnen de Centra voor Werk en Inkomen. Het RINIS concept is zo bepalend geweest voor de wijze waarop in Nederland gegevens worden uitgewisseld binnen de sociale zekerheid, dat hieraan in het vervolg een aparte paragraaf is gewijd.

Voor het verzenden van de gegevens worden Electronic Data Interchange (EDI: elektronische gegevensuitwisseling volgens vast formaat) en e-mail gebruikt. De gegevensvergelijking zelf wordt uitgevoerd door functionarissen van de betrokken organisaties en wordt daarmee een handmatig proces.

Op sociaal beleid zijn in Nederland vele organisaties actief. Iedere organisatie houdt voor eigen doeleinden gegevens bij over de burgers. Overlap tussen deze bestanden wordt via gegevensuitwisseling benut voor een meer efficiënte uitvoering van wet en regelgeving.

Een simpel, maar doeltreffend voorbeeld van de inzet van ICT is het Inlichtingenbureau. Dit bureau zet voor de sociale dienst verzoeken uit bij externe bronnen om een melding te ontvangen bij mutaties. Het Inlichtingenbureau vergelijkt de verschillende sets met gegevens en werkt zo als filter. Inconsistenties worden doorgegeven.

3.2.2 Centrale database

Binnen een aantal projecten wordt gebruik gemaakt van opslag in een centrale database. Voorbeelden zijn Reflex, dat het arbeidsverleden van uitzendkrachten vastlegt, en een nationale vacature- en sollicitantenbank bij de Centra voor Werk en Inkomen. In beide projecten wordt een centrale database gebruikt om meerdere organisaties of organisatieonderdelen dezelfde data te laten vullen en raadplegen. Door deze activiteiten van lokaal naar nationaal niveau te brengen wordt ICT benut om tot een nieuwe vorm van dienstverlening te komen.

3.2.3 Internetsites

In het onderzoek zijn weinig internetsites aangetroffen. Dit lijkt niet in overeenstemming met het belang dat de overheid hecht aan informatievoorziening via elektronisch middelen. De (interactieve) informatievoorziening vanuit sociaal beleid naar de burger zou veel sterker vertegenwoordigd kunnen zijn.

Een indicatie van mogelijkheden die deze techniek biedt geven de sites die de maandelijkse webwijzer award hebben gewonnen: het publieksinformatiesysteem van de gemeente Amsterdam, de website van de eerste kamer, het jongerenloket van de belastingdienst en de bibliotheek van de gemeente Apeldoorn.

3.2.4 Expertsysteem

Voorzichtig worden binnen het sociaal beleid de eerste stappen gezet met expertsystemen. In een expertsysteem wordt de kennis en ervaring van de organisatie opgeslagen zodat menselijk handelingen, bijvoorbeeld

beslisprocedures, geautomatiseerd kunnen worden. Het GAK zet met InnoWW, geautomatiseerde vaststelling en uitkering van een WW-uitkering, een eerste stap in deze richting. Binnen het sociaal beleid zijn nog veel meer mogelijkheden om expertsystemen toe te passen bij de uitvoering van wet en regelgeving. De verwachting is dat deze ontwikkelingen zich de komende jaren zullen voltrekken.

3.2.5 Chipcards

biometrie
Chipcards, of smartcards, kunnen een grote rol gaan spelen bij de identificatie van personen. Binnen de zorg wordt daar al gebruikt van gemaakt. Nu nog primair voor identificatie maar de mogelijkheden kunnen worden uitgebreid. Op dit moment is er veel aandacht voor de zorgpas, met daarop persoons- en verzekeringsgegevens. Deze pas zal binnen de zorgsector niet alleen leiden tot meer efficiënte administraties, maar zal ook de kwaliteit van dienstverlening verhogen. Bijvoorbeeld kan bij een calamiteit direct de medische historie worden gelezen. Het model van de zorgpas kan ook binnen de sociale zekerheid benut worden. Binnen de sociale zekerheid lopen een aantal experimenten, bijvoorbeeld bij het Lisv en de arbeidsvoorziening. Daarnaast wordt deze technologie door BZK in een aantal pilots getest. Privacyaspecten spelen echter een niet te verwaarlozen rol.

3.2.6 Datawarehouse

Bij een datawarehouse zijn gegevens in verschillende databases opgeslagen. Iedere database voorziet in zijn eigen administratieve doelen. Pas op het moment dat de data worden opgevraagd worden de verschillende databases geraadpleegd en gecombineerd. Datawarehousing is de techniek bij uitstek voor bijvoorbeeld het Elektronisch Patiënten Dossier (EPD). Het EPD is een virtueel dossier en bestaat uit de afzonderlijke registraties van artsen, verpleegkundigen, laboratoria, apotheken, etc. Relevante gegevens uit al deze bronnen moeten bij raadpleging gezamenlijk gepresenteerd worden. Op dit moment lopen op dit terrein gecombineerde pilots van SZW en SoZaWe. *VWS*

Datawarehouse technologie biedt tevens vele mogelijkheden op het gebied van monitoring- en expertsystemen die voorlopig binnen de zorg nog niet benut kunnen worden vanwege de vereiste geavanceerde ICT structuur in combinatie met een complexe beheerstructuur. Vooral de systematische vastlegging van patiëntengegevens zal veel moeite kosten.

3.2.7 Intranet

Een intranet kan gezien worden als een besloten internet. Het maakt gebruik van dezelfde technologie maar is alleen voor een besloten groep als de medewerkers van een organisatie beschikbaar. Intranet technologie zal een belangrijke rol kunnen gaan spelen bij de ontsluiting van informatie binnen de organisatie op het terrein van sociaal beleid. De intranet technologie zal eveneens worden ingezet bij het bovengenoemde Elektronisch Patiënten Dossier.



3.2.8 Digitaliseren

Het digitaliseren van papieren informatiestromen speelt nog steeds een rol, ook binnen sociaal beleid en dan vooral voor de informatie uitwisseling tussen de organisatie en de cliënt. Het InnoWW systeem van het GAK scant de ingeleverde werkbriefjes. Dit leidt tot enorme besparingen op de gegevensverwerking. De belastingdienst pakt het anders aan door elektronisch belastingformulieren te gebruiken (de belastingdiskette).

De noodzaak tot digitaliseren van inkomende informatiestromen en het printen van uitgaande stromen geeft aan dat er een grens zit aan het bereik van de mogelijkheden van ICT. Hier dient men ook bij toekomstige ontwikkelingen rekening mee te houden.

3.2.9 Monitoring

In principe biedt ICT vele mogelijkheden tot monitoring en het opleveren van managementinformatie. Dit kan variëren van overzichten uit administraties tot het meten van het gebruik van een internetsite. Het Elektronisch Patiënten Dossier zal gedetailleerde analyses mogelijk maken van de gezondheid en de gezondheidszorg. Geïntegreerde overzichten van de dienstverlening zullen ongetwijfeld consequenties hebben voor het beleid.

3.3 Het RINIS concept

De Sociale Verzekeringbank (SVB), de Uitvoeringsinstellingen Werknemersverzekeringen (UVI's) en het Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming (TICA, nu het Lisv) hebben in 1994 het initiatief genomen tot een Nederlandse architectuur voor de uitwisseling van gegevens. Dit initiatief is RINIS: RouteringsInstituut voor (inter)Nationale InformatieStromen. RINIS heeft grote gevolgen gehad voor de manier waarop ICT binnen de sociale zekerheid wordt ingezet.

Dit concept dient twee doelen:

- Efficiënt en effectief (her)gebruik van eenmalig vastgelegde gegevens, geen dubbele processen en investeringen.
- Handhaving en fraudebestrijding.

In toenemende mate zijn meer gegevens nodig voor de uitvoering van wet- en regelgeving. Het RINIS concept gaat uit van geautoriseerde, gestandaardiseerde en beveiligde informatiestromen. Deze gegevens worden opgeslagen in verschillende administraties (authentieke bronnen). De authentieke bron voor een authentiek gegeven is een organisatie die alleen verantwoordelijk is voor dat gegeven. De authentieke bronnen staan in een klant-leverancier-relatie tot elkaar. De betrokken organisaties maken afspraken door middel van een contract (Interchange Agreement).

De RINIS organisatie faciliteert het (her)gebruik van gestandaardiseerde gegevens door middel van de RINIS server. De uitwisseling van gegevens is gebaseerd op

het sofi-nummer. Ook is een Nederlands gegevenswoordenboek (datadictionary) en een standaard voor datacommunicatie vastgesteld.

RINIS heeft gezorgd voor standaardisatie, normalisatie en harmonisatie van gegevens waardoor uitwisseling mogelijk werd. Het RINIS concept is niet beperkt tot de sociale zekerheid maar kan ook op andere gebieden worden toegepast.

3.4 Ervaringen en mogelijkheden van ICT binnen sociaal beleid

Binnen sociaal beleid wordt ICT in Nederland voornamelijk gebruikt voor verbindingen en communicatie tussen organisaties. Fraudebestrijding en een meer efficiënte organisatie zijn, ingegeven door het beleid, hierbij de belangrijkste doelen. ICT heeft dus invloed gehad op de ontwikkeling van sociaal beleid. De regelgeving is immers voor wat betreft fraudebestrijding en efficiëntie uitgegaan van wat op ICT gebied mogelijk is. Dit effect zal de komende jaren, als ICT meer gemeengoed wordt, steeds groter worden.

Snelheid van dienstverlening is vaak een neveneffect van de meer efficiënte organisatie van de administratie waar ICT aan bijdraagt. In de publieke sector wordt dit echter veelal niet als primaire invalshoek gekozen. Het verdient de aanbeveling dat aspect van ICT meer in de publiciteit te brengen. In dit opzicht is een leuk initiatief op commercieel gebied het versturen van ECG's via de telefoon. In dit project wordt een hartsignaal door de telefoon verstuurd ter beoordeling door een arts, die vervolgens bepaalt of actie ondernomen moet worden. Onnodige ziekenhuisopnamen worden zo voorkomen.

Een betere publieke toegankelijkheid staat hoog in het vaandel bij de overheid maar op het gebied van sociaal beleid zijn weinig voorbeelden gevonden. Er zijn wel een aantal internetsites met publieke informatie maar de dienstverlening wordt zelden transparant of interactief gemaakt. Communicatie en transactie op afstand gebeuren bijvoorbeeld wel bij de belastingdienst. Daar laten ze de cliënt via de belastingdiskette gegevens versturen. Ook de organisaties in de sociale zekerheid kunnen uitstekend gebruik maken van deze techniek, bijvoorbeeld door cliënt en thuis hun gegevens te laten invullen of muteren.

Opvallend in de inventarisatie is dat er binnen sociaal beleid vooraf goed wordt nagedacht over de informatiestructuur in ICT projecten. Bij de meeste cases zijn meerdere organisaties betrokken en moet er dus veel aandacht besteed worden aan de standaardisatie van en de organisatie rond de informatie. De gevolgen voor de organisaties zijn substantieel geweest en kunnen niet als neveneffect worden beschouwd.

3.4.1 Mogelijkheden

De meeste geïnventariseerde cases betreffen pilots en startende projecten. Om de gevolgen van ICT voor sociaal beleid goed te kunnen beoordelen is monitoring van die initiatieven noodzakelijk. Voor monitoring is de in het onderzoek gebruikte methode niet geschikt. Door gebruik te maken van dataverzameling via het internet heeft het onderzoek zich beperkt tot openbare informatie. Hierdoor blijft veel

belangrijke informatie over besluitvorming en interne organisatie, resultaten, aantallen en kosten buiten beeld. Ook bestaat de indruk dat de situatie die wordt beschreven door openbare informatie achter loopt op de werkelijkheid. Een enquête of interviews bieden betere aanknopingspunten om de relevante informatie, zoals weergegeven in het format, te verzamelen. Met deze methoden kunnen ook betere vergelijkingen in de tijd gemaakt worden.

Ondanks de beperkingen die de methode heeft opgelegd aan het onderzoek, kunnen uit een vergelijking van de gevonden cases wel een aantal mogelijkheden voor ICT in sociaal beleid worden geschetst:

- Na de gegevensuitwisseling ter voorkoming van fraude zal waarschijnlijk de geautomatiseerde controle (in plaats van een handmatige) tot een nog grotere efficiencywinst gaan leiden. ICT zal op deze manier steeds dieper in de organisaties van sociaal beleid verankerd worden.
- Expertsystemen, waarin een deel van de menselijke besluitvorming in bepaalde processen door een systeem wordt overgenomen, zullen in de toekomst een belangrijke rol gaan spelen binnen sociaal beleid. Vooral voor het steeds opnieuw toepassen van complexe regelgeving op individuele gevallen bieden expertsystemen goede mogelijkheden. Expertsystemen zullen bijvoorbeeld het toekennen van uitkeringen niet alleen sneller maken, maar ook transparanter. Een ander voorbeeld is het geautomatiseerd matchen van vacatures en sollicitanten (in de commerciële sector gebeurt dit al).
- Chipcards ter identificatie zullen ook in de sociale zekerheid een rol kunnen gaan spelen. Kijkend naar de zorgpas ligt het voor de hand een SZ-pas (of een werk-pas) te ontwikkelen waarop relevante persoonsgegevens als het sofi-nummer en arbeidsverleden zijn opgeslagen. De ervaringen met een chipcard binnen de zorg kunnen hierbij leerzaam zijn. Dit pleit voor een verdere kennisuitwisseling tussen zorg en sociaal beleid.
- De zorgsector kan voor gegevensstandaardisatie en -uitwisseling leren van de sociale zekerheid waarbinnen voor de gegevensuitwisseling een ambitieus en goed werkende opzet is gekozen (RINIS).
- Een grote ICT-uitdaging voor het sociaal beleid ligt bij de (interactieve) informatievoorziening naar het publiek. Ten eerste om de dienstverlening transparant te maken maar ICT biedt ook talloze mogelijkheden tot pro-actieve dienstverlening waar nog geen gebruik van wordt gemaakt, zoals een mail met de melding: "Wij hebben een geschikte vacature voor u gevonden" of "Volgens onze gegevens heeft u recht op huursubsidie. Hierbij ontvangt u het elektronische aanvraagformulier".

- Wanneer de mogelijkheden tot monitoring beter worden benut zal de invloed van ICT op het beleid steeds groter worden. Met het ontstaan van grote gekoppelde databestanden en elektronische dienstverlening wordt het analyseren van de uitvoering van sociaal beleid mogelijk op een schaal, zowel macro als micro, die er voorheen niet was. Hiermee komen voor het beleid nieuwe stuurinstrumenten beschikbaar.
- Als gevolg van ICT zou meer tijd vrij komen voor de mens tot mens begeleiding voor de cliënten die dit nodig hebben. Als er tijd vrijkomt ten gevolge van het inzetten van ICT toepassingen wordt die in de praktijk vrijwel altijd als bezuiniging benut.

3.4.2 Knelpunten

ICT biedt binnen sociaal beleid niet alleen mogelijkheden. In de inventarisatie zijn ook een aantal knelpunten naar voren gekomen:

- ICT toepassingen vereisen standaardisatie van data. Het doorvoeren van standaarden in de organisaties die ermee moeten werken is een moeizaam proces. Over organisaties heen is dit een nog groter probleem. Iedere organisatie heeft immers zijn eigen doelen na te streven. Een UVI houdt data bij ten behoeve van het rechtmatig verstrekken van uitkeringen. Arbeidsbureaus proberen banen en personen te matchen. Voor een deel hebben zij dezelfde gegevens nodig, maar slaan dit op verschillende wijze op in andere bestandsformaten en maken gebruik van verschillende programma's. EDI en RINIS bieden in theorie voldoende ruimte om in deze situatie tot gekoppelde bestanden te komen, maar in de praktijk blijkt het lastig.
- Privacy en geheimhouding zijn binnen sociaal beleid belangrijke aspecten waarmee in ICT trajecten voortdurend rekening moet worden gehouden. Natuurlijk vanwege de wet persoonsregistratie maar ook vanwege de publieke belangstelling voor de registratie van gegevens ten behoeve van het sociaal beleid. Een complicerende factor binnen de sociale zekerheid is de (toekomstige) gedeeltelijke publieke en private organisatie.
- Binnen het sociale beleid moet men zich er met betrekking tot de dienstverlening aan het publiek voortdurend bewust van zijn dat de belangrijkste doelgroepen waarschijnlijk geen of nauwelijks toegang tot de elektronische snelweg hebben. Met andere woorden: face-to-face en schriftelijke communicatie blijven belangrijke binnen sociaal beleid. Meer algemeen kan gesteld worden dat bij de inzet van ICT de vraag of de klant het ook wil een belangrijke rol dient te spelen.
- Met betrekking tot veel toepassingen is het fenomeen van de digitale duurzaamheid (of, de keerzijde daarvan, digitale dementie) een belangrijk

issue. Wanneer het bijvoorbeeld gaat om gegevens met betrekking tot het arbeidsverleden is het van groot belang dat gegevens voor een zeer lange tijd beschikbaar en up-to-date blijven.

- Het maken van een kosten-baten analyse met betrekking tot de inzet van ICT is verre van eenvoudig. Het ontbreekt aan een instrumentarium om dit op een eenduidige wijze vast te stellen. Op welke wijze kan bijvoorbeeld de bijdrage van ICT aan productiviteitsverhoging worden vastgesteld? Bovendien is het daarbij de vraag welke kosten en baten bij welke actoren onder welke condities terecht komen.
- Actieve openbaarheid levert de vraag op wie aansprakelijk is in het geval van het verstrekken van verkeerde informatie. Bovendien leidt het verstrekken van meer informatie tot hogere kosten met betrekking tot beheer. Een ander probleem is de wijze waarop het verstrekken van informatie interacteert met lopende beleidsprocessen.

Naast bovenstaande mogelijkheden en knelpunten zijn in de inventarisatie ook een tweetal neveneffect van ICT binnen sociaal beleid naar voren gekomen. De organisaties zijn intern en onderling veranderd en van het personeel worden andere kwalificaties verwacht. In beide aspecten volgt het sociaal beleid de veranderingen die zich elders in de samenleving ook voltrekken.

Een vraag die niet duidelijk beantwoord wordt door de inventarisatie is of ICT applicaties binnen sociaal beleid de vele veranderingen in wet- en regelgeving en organisatiestructuur wel bij kunnen houden. ICT applicaties worden vaak opgezet met registratiedoeleinden en vragen daardoor meer ondersteuning van de uitvoerders in plaats van dat ICT de uitvoerders ondersteund.

4. De overheid als dienstverlener

4.1 De elektronische overheid

In dit hoofdstuk gaan we in op de interactie tussen ICT en beleid / uitvoering. Het perspectief op deze problematiek is de overheid als dienstverlener. Hierbij wordt ook gekeken naar ontwikkelingen in Engeland en de VS.

De inzet van ICT genereert een aantal mogelijkheden met betrekking tot de verbetering van dienstverlening. In ieder geval kunnen de volgende onderwerpen benoemd worden:

- Verhoging van de effectiviteit en efficiëntie van publieke diensten. Integratie van diensten is hierbij een belangrijke strategie.
- Verhoging van de transparantie van de overheid voor burgers en bedrijven door de verbetering van toegang tot relevante informatie.
- Verlaging van de administratieve lastendruk van bedrijven en een afname van het beroep dat op burgers gedaan moet worden teneinde voldoende informatie beschikbaar te hebben.
- Verandering van de wijze waarop de relatie tussen bestuurder en bestuurden is vormgegeven.

Verbetering van de dienstverlening is naast verhoging van efficiëntie veelal de belangrijkste aanjager van de inzet van ICT in het publieke domein. In eerste instantie betreft het hier het uitbreiden van toegangsnetwerken tussen burgers en overheid teneinde informatie en kennis uit te wisselen. Een prominente uitwerking daarvan is de overheid als one-stop shop, in Nederland vormgegeven als de 1-loket benadering ("Overheidsloket 2000").

In een recent artikel over trends met betrekking tot de inzet van technologie bij de overheid¹⁵ komt "access engineering" als belangrijkste trend naar voren. Deze benadering is sterk gekoppeld aan de burger als consument en een marktgestuurde overheid. Dienstverlening is tevens een sterke aanleiding voor de reorganisatie van de uitvoering. Populaire management benaderingen zoals Business Process Re-engineering en Total Quality Management zijn gebaseerd op het denken vanuit het perspectief van de consument. De burger als consument zet ook aan tot het denken over dienstverlening in termen van transacties. Daadwerkelijke transactie diensten blijken echter zeer schaars.

4.2 Diensten middels ICT

4.2.1 Case government.direct (UK)

De belangrijkste focus van het Britse streven naar het leveren van elektronische diensten is op het government.direct programma, getrokken door de CITU ("Cabinet Office's Central IT Unit"). Dit programma maakt deel uit van het meer

¹⁵ Blake Harris (juni 1997) "Technology and the future of government" *Technology Trends* (8-17).

omvangrijke ISI ("Information Society Initiative"). Startpunt van het programma was het Groenboek van november 1996, gevolgd door een consultatiefase met een overheidsreactie in maart 1997¹⁶.

In het kader van government.direct zijn een aantal pilot projecten gestart. Een aantal verschillende pilot projecten van government.direct zijn:

- Terminals met publieke toegang tot informatie over inkomstenbelasting, invoerrechten, accijns en bijdrage aan de sociale verzekeringen.
- Internetdienst (Direct Access Government) met toegang tot formulieren en brochures voor het bedrijfsleven.
- Een demonstrator voor een uitgebreide land- en eigendomsinformatie voor Schotland.
- Het "geodata" project waarbij geografische en geologische informatie van 6 verschillende departementen beschikbaar wordt gemaakt.
- Een intelligent formulier (zelfstandigheidverklaring) welke veilig via het Internet ingevuld kan worden en automatisch terecht komt bij drie departementen.
- Een "Charter Unit /BT Touchpoint" om informatie met betrekking tot het Citizens Charter beschikbaar te maken.
- Informatie over uitkeringen in een kiosk in een landelijk postkantoor.

Focus van het project is voor een belangrijk deel gericht op de wijze waarop overheid en burgers informatie gebruiken en de wijze waarop deze informatie uitgewisseld kan worden (e-mail, Internet, etc.). Centraal staat hierbij de Government Information Service (GIS) op het Internet welke frequent wordt geraadpleegd.

Processen

Bij het denken over een meer klantgerichte overheid dient een onderscheid gemaakt te worden tussen "interne" en "externe" klanten. In dit hoofdstuk ligt de nadruk op externe klanten (burgers en bedrijven) en de expliciet op hen gerichte dienstverlening. Het blijkt echter moeilijk te zijn de consequenties van gerichtheid op deze twee typen klanten los van elkaar te bezien.

¹⁶ POST report summary 110 (februari 1998) Volledig rapport "Electronic Government – Information Technologies and the Citizen"; Green Paper Government Direct (november 1996); Government's response to comments on the Green Paper government.direct (maart 1997); Ministerial statement on the Government's response to comments on the Green Paper government.direct

Met betrekking tot de dienstverlening aan externe klanten kunnen de volgende wijzen waarop de overheid tot dienstverlening kan komen onderscheiden worden:

- Het ontvangen van inkomsten;
- Het handhaven van regulering;
- De levering van “producten” (vergunningen, paspoorten, et cetera.);
- Het voorzien in uitkeringen, subsidies, et cetera;
- Het verkrijgen van goederen en diensten;
- Het verstrekken van informatie.

De meeste departementen en overheidsinstellingen die zich bezighouden met de levering van diensten zijn betrokken bij ten minste drie van deze processen. Wanneer we bijvoorbeeld de instanties betrokken bij de CWI's in gedachten nemen, is duidelijk dat zij zich bezighouden met alle bovengenoemde processen. Organisatie langs de lijnen van deze processen zou leiden tot een totaal andere organisatiestructuur. Gegeven echter de huidige structuur wordt de oplossing vooral gezocht in het faciliteren van informatie-uitwisseling. Dit hoeft de inzichtelijkheid van deze processen voor de burger of bedrijven echter niet te vergroten. De reacties op het government.direct project laten zien dat de belangrijkste eisen die burgers en bedrijven stellen betrekking hebben op transparantie, gemak, openheid, goedkopere en meer efficiënte overheidsdiensten. In het POST rapport wordt de suggestie gedaan de externe dienstverlening te organiseren rondom de zes bovengenoemde processen. Voor ieder proces wordt dan een instelling (of een samenwerking tussen verschillende instellingen) in het leven geroepen. Deze instellingen kopen op hun beurt diensten van andere instellingen of private partijen wanneer deze diensten niet tot hun “core business” behoren. Dit betekent dat de instellingen niet langer departementaal georganiseerd zijn en worden afgerekend op de kwaliteit van de diensten die zij leveren. Dit genereert vanzelfsprekend problemen met betrekking tot ministeriële verantwoordelijkheid.

Bij de focus op processen staat een op ICT technologie gebaseerde interface tussen klant en overheid centraal, waarbij het voor de hand ligt dat “informatie” en “diensten” met elkaar verbonden worden.

4.2.2 Case Access America

Een vergelijkbaar nationaal programma in de VS is het zeer omvangrijke Access America waarbij de nadruk eveneens ligt op het herontwerp van de overheid. Het Access America programma heeft geleid tot een groot aantal projecten, waarbij zowel de externe klanten (“Serving the public on its terms”) als de interne klanten (“The tools to operate an electronic government”) bediend worden. Opvallend is de zeer lange adem die noodzakelijk is om de projecten te realiseren, ondanks voortdurend juichende verhalen over de gemaakte progressie.

Elektronische uitkeringen

Een interessant project is de poging te komen tot een "nationwide electronic benefits transfer" (EBT). Direct na de presentatie van het programma werd in november 1993 de federale EBT task force in het leven geroepen. In 1994 verscheen een blauwdruk voor implementatie¹⁷. Belangrijke karakteristieken waren het aansluiten bij bestaande systemen ("automated teller machine" en "point-of-sale terminal locations") en "kaart"toegang (met magnetische strip). Vanuit de private sector bestond er veel steun voor de definitie van een standaard verzameling operating tools en standaarden. Met betrekking tot dit project waren er een groot aantal (deels private) belanghebbenden, zoals financiële instituties, netwerk operators, detaillisten, handelsorganisaties en de nationale en federale overheid. Het EBT leidt tot een sterke kostenreductie, niet alleen bij de overheid maar tevens bij private partijen.

Ondertussen is er een omvangrijke pilot van de grond gekomen onder de naam "Benefit Security Card" ondernomen door de Southern Alliance of States (SAS). Dit project is het eerste gecombineerde federaal-statelijk initiatief om via 1 kaart toegang te bieden tot verschillende uitkeringen. Als belangrijkste succesfactoren worden aangemerkt:

- Politieke visie en leiderschap;
- Het gebruik van bestaande commerciële systemen.

4.2.3 E-commerce in Access America

De raakvlakken tussen publiek en privaat nemen in snel tempo toe. Meer in het algemeen kan gesteld worden dat e-commerce benaderingen in toenemende mate een rol spelen in de Amerikaanse overheidsprojecten. Recent (17 december 1999) verscheen het volgende persbericht:

Vice president Gore announces efforts to expand and improve on-line services.
Encourages Federal-Private partnerships to make government services more accessible.

Het persbericht valt samen met de publicatie van een nieuw omvangrijk rapport over de mogelijkheden van e-commerce met de titel "Towards Digital eQuality". E-commerce lijkt in toenemende mate de strategie om publieke doelstellingen te realiseren. In het rapport is bijvoorbeeld het aan een baan helpen van burgers een belangrijke ambitie. Volgens Al Gore gaat e-commerce veel verder dan "commerce":

The new initiatives announced today, however, take us beyond the commercial aspects of electronic commerce and challenge us to better society through improved health care, education, emergency response, protecting our cultural treasures, and improving government services and accountability to citizens.

¹⁷ Federal EBT task force (1994) From paper to electronics: creating a benefit delivery system that works better & costs less – An implementation plan for Nationwide EBT.

Het omarmen van e-commerce lijkt een logische vervolgstap op het uitgangspunt van de dienstverlenende overheid. Het belang van transacties tussen overheid en burger wordt hiermee benadrukt. Dit betekent tegelijkertijd dat de overheid expliciet moet maken wat de toegevoegde waarde van de geleverde diensten is. Overigens opent de inzet van e-commerce de weg naar het gebruik van nieuwe "business models" waarbij bijvoorbeeld geld verdiend wordt door traffic of advertentie inkomsten. Burgers worden producenten van informatie en "aandacht", twee zaken die in de informatie- of aandachtseconomie een hoge waarde vertegenwoordigen.

4.3 ICT en het aanleveren van gegevens

4.3.1 Case Electronische Heerendiensten

Het doel van het project Electronische Heerendiensten (EHD) is om de uitvoeringskosten van de heerendiensten voor bedrijven te verlagen door toepassing van Informatie en Communicatie Technologie. Onder Heerendiensten wordt verstaan de verplichte afdracht van informatie aan uitvoeringsinstanties van de overheid¹⁸.

Na een lange oriëntatie- en formatiefase (waarbij VNO-NCW een stimulerende rol heeft gespeeld) is het project EHD formeel per 1 januari 1998 van start gegaan. Er is een projectteam en een Stuurgroep geformeerd, waarin zitting hebben vertegenwoordigers van de Belastingdienst, het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen, het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Ministerie van Economische Zaken. EDIFORUM/Electronic Commerce Platform Nederland treedt op als projectbureau.

Een belangrijk deel van de informatie die de overheid nodig heeft voor zijn bestuurlijke taken is afkomstig van het bedrijfsleven. Door het grote aantal uitvoeringsinstanties dat gegevens vraagt, het hanteren van verschillende begrippen en definities, frequente aanpassingen van wet- en regelgevingen slechte onderlinge afstemming tussen de informatiebehoefte van de uitvoeringsinstanties ervaart het bedrijfsleven het naleven van administratieve verplichtingen als knelpunt. In toenemende mate verloopt de communicatie tussen bedrijven en uitvoeringsinstanties langs elektronische weg. Er is echter sprake van een gebrek aan onderlinge afstemming. Er is sprake van verschillen in:

- Koppeling met bedrijfsadministraties;
- Gegevensstructurering;
- Maatregelen ten aanzien van de authenticiteit /integriteit data en de communicatiepartners;
- Transportfaciliteiten.

¹⁸ Architectuur Electronische Heerendiensten. Belastingdienst, CBS en Lisv (27 oktober 1998)

De volgende onderwerpen komen in het rapport aan bod:

- Voor welke problemen moet een oplossing gezocht worden?
- In welke context moet EHD geplaatst worden?
- Met welke andere (ICT-) ontwikkelingen moet rekening gehouden worden?
- Hoe wordt EHD afgebakend, gegeven die context?
- Welke uitgangspunten hanteren de betrokken partijen?
- Haalbaarheid oplossingsrichtingen, wat zijn succes- en faalfactoren?
- Wat zijn de ervaringen elders?

In het project wordt gepoogd de architectuur dusdanig op te zetten dat de organisatorische veranderingen minimaal zijn en de opbrengsten (in dit geval administratieve lastenverlichting) maximaal. Bij de succesfactoren wordt de volgende opsomming gegeven:

- Integratie in het bedrijfsproces;
- Loket in bedrijf;
- Mogelijkheid van handmatige bepaling en/of aanpassing;
- Implementatie- en onderhoudsgemak;
- Verbreding toepasbaarheid;
- Autonomie, geen organisatorische oplossingen die van bovenaf worden opgelegd om het proces van aanlevering te faciliteren (bijvoorbeeld gegevensclearinghouses).

Men is overigens van mening dat bedrijven middels een bonus beloond moeten worden als ze op de juiste wijze digitaal gegevens aan de uitvoeringsinstanties leveren. Bij de beleidsuitgangspunten wordt expliciet vermeld dat de architectuur geen organisatorische implicaties mag afdwingen. De bestaande bevoegdheden en verantwoordelijkheden dienen intact te blijven.

De deelnemers stellen zich tevens op het standpunt dat zij zich flexibel zullen opstellen naar eventuele interne consequenties van de gekozen architectuur, ervan uitgaande dat deze aansluit bij de wensen van de markt en een belangrijke bijdrage levert aan administratieve lastenverlichting.

In het rapport ontbreekt een visie op het meten van resultaten, terwijl een visie hierop essentieel is tijdens de ontwikkelingsfase. Wel wordt aangegeven dat de kosten en baten duidelijk moeten zijn voor de deelnemende partijen. Hoe dit in kaart gebracht kan worden (kwantitatief en kwalitatief) blijft onduidelijk.

Het rapport is gericht op het ontwikkelen van een gegevensarchitectuur welke voldoet aan een aantal criteria. Er worden vier groepen criteria onderscheiden:

- Verkrijgen van een hoge acceptatie /gebruiksgraad: 1) gegevenslevering dient door de ondernemer te worden geïnitieerd; 2) aansluiting bij bedrijfsadministratie; 3) integratie in bedrijfsproces; 4) faciliteren hergebruik gegevens; 5) gegevensuitwisseling middels uniforme en flexibele formaten; 6) aansluiting bij ontwikkelingen business-to-business verkeer; 7) ondernemers stellen eigen ICT-standaarden vast; 8) gegevensleverancier is verantwoordelijk voor de kwaliteit; 9) breed

spectrum ICT-technologieën met een lage drempel moet ondersteund worden.

- Flexibiliteit: 1) inbedding in beleidscyclus gegevensvraag; 2) rekening houden met diversiteit bedrijfsadministraties; 3) flexibele koppelingen; 4) ondersteuning verschillende media; 5) uitbreiding; 6) mogelijkheden tot vice versa berichtenverkeer, duplicatie en routing van berichten.
- Beheer van de architectuur: 1) vorming van een afstemmingsplatform; 2) mogelijkheid tot invloed op onderdelen die door derden worden verzorgd.
- Financiën: 1) de kosten worden gedragen voor het eigen verantwoordelijkheidsgebied; 2) gezamenlijke kosten worden gedragen door de verantwoordelijken voor het betreffende terrein.

Teneinde elektronische heerendiensten te faciliteren zijn binnen het project software modules ontwikkeld die in de administratiepakketten van midden- en kleinbedrijf kunnen worden verwerkt. Het is de bedoeling dat deze modules eind 2000 op de markt komen.

Regels zonder overlast

Ondertussen zijn administratieve lasten opnieuw een belangrijk issue. Recentelijk publiceerde de commissie Slechte hun eindrapport: Regels zonder overlast. In het rapport wordt de overheid ter verantwoording geroepen. De overheid ("de politiek") moet enerzijds daadkrachtig optreden, maar tegelijkertijd meer oog hebben voor moderne kwaliteit- en managementprincipes. Enerzijds dienen beleidsprocessen "minder via bolweken en meer via netwerken gestalte te krijgen", anderzijds dienen "de 'veroorzakers' van administratie lasten, departementen en uitvoeringsinstanties, gedwongen te worden een actieprogramma administratieve lasten op te stellen en te monitoren".

Speerpunt in de toepassing van ICT teneinde administratieve lasten te verminderen in het advies van de commissie is een centrale website voor overheidsformulieren. De uitwerking van dit idee maakt een weinig doordachte indruk. Er is sprake van tegenstrijdigheden tussen front-office en back-office en in de back-office zelf door Authentieke registraties te benoemen als sluitstuk van het proces. Deze inconsistenties zijn het gevolg van een misvatting die compact verwoord staat in het rapport:

"Net als de één-loketoplossing in het kader van Overheidsloket 2000, maakt een website de situatie aan de 'voorzijde' van het informatietraject tussen bedrijfsleven en overheid transparant. Bovendien leidt zij 'van nature' tot stroomlijning aan de 'achterzijde' van het traject".

Het is buitengewoon verbazingwekkend dat de commissie, alle ervaringen van de afgelopen jaren ten spijt, deze opmerking in het rapport opneemt. Keer op keer is gebleken dat een gemeenschappelijk front-office verre 'van nature' leidt tot integratie van de back-office.

Tevens is de voortdurende terugkeer van "de spin in het web" model interessant. Daar waar het oorspronkelijke hiërarchische en verkokerde model werd gerepresenteerd door een "bos van boomdiagrammen" wordt dit door de koppeling van bestanden omgezet tot een spinnenweb. Dit model suggereert dat er ergens een

“point of control” is. De onafhankelijke toezichtorganisatie dient zich dan ook intensief met de centrale website bezig te houden. Dit type diagrammen accentueert de tendens te opteren voor een meer centrale aansturing van de informatiehuishouding in reactie op ontwikkelingen die centrale sturing ter discussie stellen.

Wanneer we dit model vergelijken met de criteria die worden geformuleerd bij de gegevensarchitectuur van de elektronische heerendiensten lijkt er veel verloren gegaan. Het model lijkt vooral te passen bij een overgangsfase waarbij de “alomvertegenwoordigheid” van informatie nog niet vanzelfsprekend is. Het lijkt tevens in te gaan tegen op dit moment zichtbare trends op het internet richting “vertical portals” en “bijraat” modellen waarbij de spin in het web verdwenen is. Het gaat tevens voorbij aan het feit dat de er in het back-office wel eens sprake zou kunnen zijn van wisselende coalities.

4.4 Integratie van diensten

4.4.1 CWI en CVCS in maatschappelijke context

In deze paragraaf wordt ingegaan op de relatie tussen door ICT mogelijk gemaakte integratie van diensten en de maatschappelijke context waarbinnen dit plaatsvindt. De brede beschrijving maakt meteen duidelijk hoezeer specifieke applicaties met politieke ontwikkelingen verbonden kunnen zijn. Het idee dat ICT vooral vanuit een instrumenteel perspectief bekeken kan worden blijkt met betrekking tot bijvoorbeeld het CVCS overduidelijk niet te kloppen.

Naar aanleiding van de in 1993 gehouden parlementaire enquête naar de sociale zekerheid, werd geconstateerd teneinde te komen tot een optimaal volumebeleid, samengewerkt moest worden tussen de gemeenten, de Regionale Besturen voor Arbeidsvoorziening (RBA's) en de uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen (uvi's). De coördinatie van dit proces lag bij de regiegroep Samenwerking Werk en Inkomen (SWI).

CVCS

De voorgenomen samenwerking leidde tot de noodzaak van een betere gemeenschappelijke informatie-uitwisseling tussen de drie uitvoeringsorganen. Teneinde dit te bewerkstelligen werd het Cliënt Volg Communicatie Stelsel (CVCS) ontwikkeld. De ontwikkeling van het CVCS kan dus worden teruggevoerd op de prioriteit die men gegeven heeft aan een afname van het aantal uitkeringen en verkorting van de uitkeringsduur. Tegelijkertijd wordt met het CVCS een rationalisatie van interne processen beoogd:

- de elektronische beschikbaarheid van de cliënt gegevens
- het volgen van de cliënt tijdens het arbeidstoeleidingsproces
- kwalitatief betere en snellere administratie
- raadplegen van gegevens op afstand

Verandering van de organisatie en processen bij de uitvoering van de sociale verzekeringen is tevens gericht op, en heeft consequenties voor, de interactie en communicatie met klanten. De inzet van informatie- en communicatietechnologie kan verschuivingen in de interactie tussen verschillende partijen (door ketenomkering bijvoorbeeld) en kan gebruikt worden om verschuivingen te bewerkstelligen. Bij de Samenwerking Werk en Inkomen staat bij alle gewenste organisatorische aanpassingen voorop dat de cliënt een betere dienstverlening krijgt. De uitkeringsverstrekking is daarbij vitaal, maar in toenemende mate staat spoedige reïntegratie voorop.

Met behulp van CVCS wordt het mogelijk verdere invulling te geven aan het streven van de overheid naar 1 loket. In het CVCS is bijvoorbeeld een gezamenlijke intake module ontwikkeld. De cliënt wordt minder doorverwezen, mutaties zijn eenvoudiger en idealiter neemt ook voor de cliënt het inzicht in het arbeidstoeleidingsproces toe. Een betere dienstverlening en het aanbieden van nieuwe diensten aan de cliënt, maakt het tevens mogelijk de cliënt in toenemende mate op zijn eigen verantwoordelijkheid aan te spreken.

Het CVCS beoogt een bijdrage te leveren aan een versnelling van het opvragen, invoeren of raadplegen van gegevens. Bovendien kan de kwaliteit van gegevens verhoogd worden door ze vollediger, betrouwbaarder en actueler te maken.

Het CVCS biedt de volgende faciliteiten:

- De gemeenschappelijke intake.
- De etalagebestanden: daarin zijn de gegevens van een cliënt te raadplegen. Een etalagebestand is zeer geschikt voor snel wijzigende informatie die zo actueel mogelijk gepresenteerd moet worden.
- E-mail: daarmee kunnen consulenten onderling communiceren over cliënten.
- EDI-berichten: daarmee kunnen consulenten gestructureerde gegevens uitwisselen en opslaan in de eigen database.

Door gebruik van Webtechnologie is het mogelijke verschillende architecturen en combinaties van hard- en software te combineren.

Maatschappelijke context

Veranderingen in de sociale zekerheid spelen zich niet af in een maatschappelijk vacuüm. Organisatorische veranderingen en de inzet van ICT leiden tot veranderingen in invloed, macht en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren. In de maatschappelijke discussie tussen de verschillende actoren speelt de overheid een belangrijke rol met betrekking tot het creëren van draagvlak zodat nieuwe kansen benut kunnen worden. Daarnaast speelt de overheid een belangrijke legitimerende rol, vooral op het gebied van de bescherming en regeling van grondrechten, rechtshandhaving en rechtszekerheid. Dit wordt mede vormgegeven door een heldere scheiding van verantwoordelijkheden, de organisatie van onafhankelijk toezicht en het definiëren van randvoorwaarden.

Het belang van bovenstaande rollen van de overheid en de interactie met de toepassing van ICT kan goed geïllustreerd worden aan de hand van de reactie op de

nota over de toekomst van de sociale zekerheid (april 1998). Deze nota leidde tevens tot een aanpassing van de visie op de Samenwerking werk en inkomen. In de nota werd geconstateerd dat er een aantal knelpunten in de uitvoering bestaat, dat doelmatige en efficiënte uitvoering in de weg staat. Een van de knelpunten heeft betrekking op de vormgeving van de scheiding tussen publiek en privaat en de regelgeving die hiermee gemoeid is. Het kernpunt van de nota is dat de overheid verantwoordelijk blijft voor het oordeel of een werknemer al dan niet buiten zijn eigen schuld zonder baan zit. Is dat oordeel eenmaal gegeven, dan draagt de overheid deze werknemer over aan de markt. Daar moet hij terecht voor zijn uitkering en voor hulp bij reïntegratie in de arbeidsmarkt.

Er wordt in de nota gekozen voor een strikte scheiding tussen publiek en privaat. De achtergrond hiervan is dat hiermee marktwerking in het private deel verder gestimuleerd wordt en dat dit leidt tot een toename van efficiëntie en effectiviteit. De nota leidde tot sterke maatschappelijke deining. De vakbonden waren niet gelukkig met de voorstellen over een nieuwe inrichting van de sociale zekerheid. Volgens hen was er onduidelijkheid over de gevolgen van de al eerder ingezette stappen richting privatisering, en een goede evaluatie hiervan zou vooraf moeten gaan aan verdere privatisering. De voorzitter van de FNV uitte felle kritiek op twee aspecten van de nota: de marginalisering van de rol van de vakbeweging en de bescherming van privacygevoelige gegevens van werknemers. Dit laatste punt heeft vooral betrekking op het risico dat de uvi's vertrouwelijke gegevens zullen uitwisselen met de verzekeraars. De vakbonden waren wel tevreden over de keus van het kabinet de claimbeoordeling in handen te leggen van een volledig publieke instantie.

De werkgevers daarentegen, waren juist over dit aspect van de nota ontevreden. Met name de koepelorganisatie VNO-NCW houdt vast aan haar pleidooi om de markt voor werknemersverzekeringen volledig over te laten aan de markt. De claimbeoordeling zou dan alleen gedaan kunnen worden door private ondernemingen die een certificaat van de overheid hebben.

De verzekeraars reageerden enthousiast op de plannen van het kabinet, de uvi's voelden niets voor het plan de claimbeoordeling over te hevelen naar een aparte publieke instantie.

De SER heeft op 19 juni 1998 advies uitgebracht ten aanzien van de plannen in de nota. De belangrijkste punten uit het advies zijn (Discussienota Structuur Uitvoering Werk en Inkomen 5 november 1998):

- De claimbeoordeling wordt in een aparte eenheid (zonder winstoogmerk) binnen de uvi/holding ondergebracht;
- Bipartite opdrachtgeverschap op mesoniveau (sectoren/bedrijfstakken). Daarnaast een vrijstellingsmogelijkheid voor ondernemingen met ten minste 100 werknemers;
- Versoepeling van de toetredingsvoorwaarden voor uvi's en verruiming van de mogelijkheden om de uitvoering van publieke taken te combineren met private activiteiten;

- T.a.v. het gegevensbeheer afdoende waarborgen creëren, zowel uit het oogpunt van privacybescherming als uit oogpunt van voorkomen van concurrentievervalsing;
- Integraal onafhankelijk toezicht op het gehele traject waarbinnen publieke middelen worden aangewend is noodzakelijk.

De nota leidt ook tot een andere betekenis van de SWI. In eerste instantie zou de samenwerking tussen de gemeenten, de RBA's en de uvi's praktisch gestalte krijgen in een Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). In het Regeerakkoord 1998 wordt een beeld geschetst van een publieke instantie, het CWI, die de uitvoering op zich neemt van een samenhangend pakket van taken die naar hun aard niet in aanmerking komen voor concurrentie. Het gaat hier om taken die de toegang tot werk betreffen en (zo nodig) een uitkering waarborgen. Hiermee krijgen de plannen voor dienstverlening achter één loket een andere betekenis: Niet meer samenwerking tussen allerlei verschillende instanties van de overheid en de markt. Achter het ene loket wordt alles georganiseerd wat publiek is.

Om de aansluiting tussen het CWI en de private c.q. publieke uitvoering te waarborgen stelt het regeerakkoord dat de verdere ontwikkeling en invulling van het CVCS noodzakelijk is als hulpmiddel voor het optimaliseren van dossiervorming en dossieroverdracht. Tevens speelt dit instrument een belangrijke rol bij de communicatie tussen het CWI en de private uitvoerders van de sociale verzekeringen, de bijstand en private instellingen met arbeidsvoorzieningstaken. Op dit moment wordt de implementatie van het CVCS vooral bemoeilijkt door verschillende organisatieculturen en het gebrek aan zicht op de zinvolheid van dit systeem. Niemand kan op dit moment beoordelen of samenwerking daadwerkelijk een bijdrage levert aan reïntegratie.

Het onvoldoende van de grond komen van het CVCS is wellicht van invloed geweest (naast vele andere factoren) op het terugdraaien van de plannen delen van de uitvoering van de sociale zekerheid te privatiseren. Inzicht op cliëntniveau maakt het afleggen van verantwoording op basis van uitkomsten mogelijk. Eind november 1999 wordt duidelijk dat de privatisering van de uitvoering van de baan is. In het licht van de hierboven geschetste belangentegenstellingen spreken de krantenkoppen boekdelen:

De Vries zet vakbonden op zijspoor (Trouw, 18 november)

Restje sociale zekerheid gaat wel de markt op (NRC, 22 november)

Overheid bestiert nu sociale zekerheid (De Volkskrant, 22 november)

Met betrekking tot het CVCS is het interessant te zien dat in een recente brief van de Minister van SZW (17 november 1999) een expliciet onderscheid wordt gemaakt tussen "het proces van uitvoering (CVCS en IB) waarbij het gaat om het permanent kunnen inkijken en uitwisselen van gegevens over individuele cliënten, en beleidsinformatie, waar het gaat om geanonimiseerde uittreksels uit bestanden die voor analysedoeleinden geschikt worden gemaakt". In zijn voorstel tot een nieuwe informatiearchitectuur postuleert de Minister het "Knooppunt Beleidsinformatie" waarbij de spin opnieuw in het web zit.

De brief getuigt op een aantal punten van veel realiteitszin. Zo worden uittreksels van de verschillende databestanden gekoppeld, en niet de databestanden zelf. Er wordt veel aandacht besteed aan de bestuurlijke verhoudingen en het creëren van draagvlak, verschillende gebruikers (veelal de oorspronkelijke leveranciers van informatie) krijgen toegang tot het Knooppunt, en er wordt expliciet gewezen op het feit dat partijen elkaars formatie moeten begrijpen en vertrouwen.

4.4.2 One-stop

Evaluatie Access America

In het voorjaar van 1999 doet het Office of Intergovernmental Solutions samen met de Intergovernmental Advisory Board een onderzoek met betrekking tot de voortgang van overheden ten aanzien van dienstverlening aan de burgers¹⁹. De focus is op integrale dienstenverlening, gedefinieerd als een interface met behulp waarvan de burger toegang heeft tot meerdere diensten. Veel internetsites bieden informatie aan, maar in de survey wordt gezocht naar transacties en andere dan informatiediensten. Ondanks de zeer optimistische toon van het rapport, valt op dat van daadwerkelijke transacties weinig sprake is. Een interessante ontwikkeling is de toename van gerichtheid op specifieke doelgroepen, zoals ouderen en studenten. Een duidelijke conclusie van het rapport is dat intergouvernementele samenwerking en toegang belangrijke succesfactoren zijn.

Centrelink Australië

Een opvallende site buiten de VS is Centrelink in Australië (www.centrelink.gov.au). De filosofie achter Centrelink is dat verandering van de organisatorische structuur vooraf dient te gaan aan het aanbieden van geïntegreerde diensten in het frontoffice. Centrelink integreert sociale zekerheid, werkgelegenheid en onderwijs. De categorisering van diensten is gebaseerd op de diensten voor doelgroepen als ouderen, werklozen, studenten, families, gehandicapten en boeren. De lange termijn doelstelling is het verdwijnen van fysieke balies.

Bij dit project treden organisatie problemen duidelijk op de voorgrond in plaats van dat ze verborgen blijven achter een aantrekkelijk frontoffice. Een belangrijk probleem bij de integratie van diensten zijn de historisch gegroeide op departementale logica gebaseerde financieringstromen. Er zijn ongeveer 400 Centrelink kantoren waar burgers met hun vragen terecht kunnen. De opzet vertoont veel overeenkomsten met de Nederlandse Centra voor Werk en Inkomen. Op 30 juni 1999 had Centrelink "Business partnership agreements" met de volgende departementen:

- Department of Family and Community Services;
- Department of Employment, Workplace Relations and Small Business;
- Department of Education, Training and Youth Affairs;

¹⁹ Intergovernmental Advisory Board (augustus 1999) Integrated Service Delivery. Government using technology to serve the citizen (International, federal, state, and local government experiences).

- Department of Transport and Regional Services;
- Department of Health and Aged Care;
- Department of Agriculture, Fisheries and Forestry;
- Department of Communications, Information Technology and the Arts;
- Department of Veterans' Affairs

e-Citizen Centre Singapore

Een andere opvallende site is Singapore's e-Citizen Centre (www.ecitizen.gov.sg). De site is georganiseerd op basis van de levensloop van burgers. De virtuele gebouwen geven toegang tot diensten die betrekking hebben op belangrijke gebeurtenissen in het leven, zoals geboorte, huwelijk, werk, et cetera. Deze site is wellicht het meest geavanceerde voorbeeld van dienstenintegratie. Als belangrijke succesfactoren worden de beperkte omvang en de sterk ontwikkelende technologische infrastructuur van Singapore aangemerkt.

Terugkerende barrières

Daadwerkelijke interactieve transacties zijn schaars. De redenen hiervoor zijn een aantal voor de hand liggende en steeds terugkerende problemen:

- Privacy. Hierbij gaat het enerzijds om het niet vragen van vertrouwelijke informatie, en anderzijds om het gebruik van de verkregen informatie. Er is sprake van een mogelijk spanningsveld tussen de privacy van persoonlijke informatie het belang van open toegang tot informatie.
- Identificatie. Twee onderwerpen spelen hier een prominente rol. In de eerste plaats het vaststellen van de identiteit van de gebruiker van de dienst. In de tweede plaats de juridische geldigheid van digitale handtekeningen.
- Data uitwisseling. Het gaat hierbij zowel om het omzetten van de interactief verkregen data naar de databases van de relevante instellingen als om de communicatie tussen de verschillende instellingen. Het centrale probleem betreft de ontwikkeling van een algemeen bruikbare informatiearchitectuur.
- Toegang. De vraag is of toegang via de PC voldoende is.
- Beheer
- Snelheid
- Promotie. De aanbevelingen hebben betrekking op het gebruik van handelingsgerichte termen, clustering van diensten onder thema's (bijvoorbeeld "life events"), en uitgebreide navigatie tools.
- veiligheid

Op dit laatste punt gaan we kort nader in.

Veiligheid

De belangrijkste ontwikkelingen op het terrein van veiligheid vinden plaats bij de verkoop van producten over internet²⁰. Veiligheid lijkt vooral een technisch probleem. Praktisch alle grote internetwinkels maken op dit moment gebruik van een protocol dat "secure sockets layer" (SSL) wordt genoemd. SSL versleutelt gevoelige informatie (zoals creditcard nummers) zodat deze niet langer toegankelijk is voor niet geautoriseerde gebruikers. Daarnaast is een ander protocol in opkomst: secure electronic transaction (SET). Het verschil met SSL is dat de gevoelige informatie niet terechtkomt bij de verkoper, maar in versleutelde vorm wordt doorgestuurd naar een bank, die vervolgens autorisatie van de creditcard maatschappij verkrijgt.

Het gaat bij veiligheid niet alleen om daadwerkelijke bedreigingen maar zeer zeker ook om gepercipieerde dreigingen. Internet ondernemers zijn vanzelfsprekend optimistisch:

Jason Olim (Cdnow): "Perception about security threats is the only problem with Internet security. If customers are buying from a company with a recognized name, there is no fear factor".

Het citaat van Olim is interessant aangezien er een relatie gelegd wordt tussen veiligheid en de naam van een bedrijf, twee zaken die in formele zin niets met elkaar te maken hoeven te hebben maar met betrekking tot de perceptie van veiligheid van groot belang zijn. Dit suggereert dat het voor de overheid van groot belang is een "goede naam" te hebben, zeker in het licht van de zeer gevoelige informatie die wordt uitgewisseld. Veiligheid wordt dan veelal vertaald in termen van privacy en angst voor misbruik van de gegevens. Met betrekking tot dit probleem kunnen "Trusted Third Parties" mogelijk een belangrijke rol spelen.

²⁰ Alan Joch (1999) "Making E-commerce secure for buyers." dot com series

5. ICT en organisatie van de uitvoering

5.1 Informatie en organisatie

Een effectief openbaar bestuur veronderstelt beschikbaarheid van adequate informatie. Verschillende actoren in een uitvoeringsketen hebben toegang tot verschillende informatie. Een belangrijke vraag is in hoeverre het delen van informatie door deze actoren gewenst is. Klassieke vormen van sturing gaan er veelal van uit dat het delen van informatie met behulp van een hiërarchische organisatie kan worden afgedwongen.

Een belangrijk concept voor het in kaart brengen van de problemen die gepaard gaan met de gedwongen afdracht van informatie is het principaal-agentmodel. Het principaal-agentmodel benadrukt het verschil in de informatiepositie van de principaal en de agent. De agent bevindt zich op de “werkvloer” en heeft meer informatie over de werkelijke gang van zaken dan de principaal. Dit inzicht ligt ten grondslag aan suggesties delen van de sociale zekerheid te verzelfstandigen: als gevolg van de informatieasymmetrie tussen principaal en agent lijkt rechtstreekse sturing niet effectief. Verzelfstandiging van de agent draagt het risico in zich dat de agent misbruik maakt van zijn informatievoorsprong.

Hoefnagel²¹ suggereert twee manieren waarop de principaal dit kan voorkomen:

- De principaal koppelt de beloning van de agent direct aan de zichtbaar gemaakte prestatie;
- De principaal zorgt voor beter toezicht en controle en dwingt de agent tot het geven van adequate informatie over zijn keuzegedrag en taakuitoefening.

Hoe aantrekkelijk deze suggesties op het eerste gezicht ook lijken, het probleem van de asymmetrische informatiepositie wordt hiermee niet ondervangen. Het is onduidelijk op welke wijze de agent gedwongen kan worden adequate informatie te verstrekken. Het is eveneens onduidelijk op welke wijze ten aanzien van een publieke taak beloning eenduidig aan prestatie kan worden verbonden. We illustreren deze problemen aan de hand van de eertijds voorgenomen privatisering van de uitvoeringsorganisaties.

5.2 Privatisering als remedie

5.2.1 Randvoorwaarden voor een “level playing field”

Een nota van het Lisv over het bevorderen van marktwerking en concurrentie²² brengt deze problematiek helder in beeld. Achtergrond voor de notitie is de op dat moment gerechtvaardigde aanname op basis van de OSV '97 dat de uitvoering van

²¹ F.J.P.M. Hoefnagel (1999) “Informatie- en communicatietechnologie en de organisatie van de publieke taakbehartiging”. WRR v105 Over publieke en private verantwoordelijkheden.

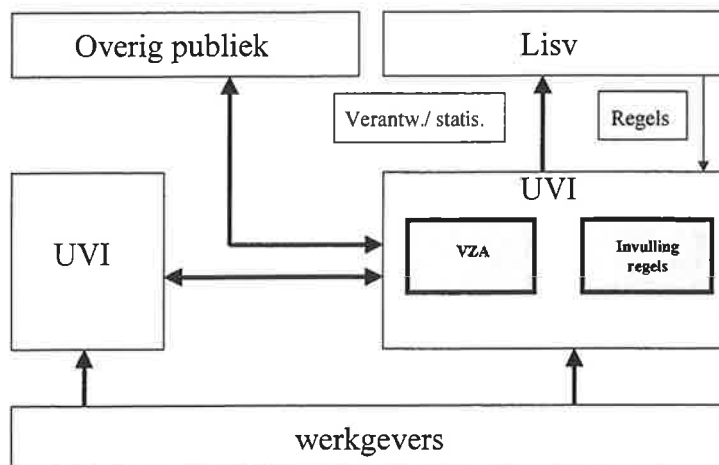
²² Lisv (nota 20 februari 1998) De strategische rol van het ICT-beleid van het Lisv bij het bevorderen van marktwerking en concurrentie.

de sociale werknemersverzekeringen op termijn zal plaatsvinden in een open markt. Het Lisv rekent het tot haar taak te zorgen voor een “level playing field” voor actoren in die toekomstige markt. Op de achtergrond speelt voortdurend de zorg omtrent de behartiging van de publieke taak. Het zal niet verbazen dat met name met betrekking tot dit tweede aspect de eisen ten aanzien van de inrichting van de informatievoorziening een belangrijke rol spelen.

In de notitie wordt expliciet gesteld dat informatie- en communicatietechnologie wordt gezien als een sturingsinstrument. De volgende randvoorwaarden worden geformuleerd:

- De eisen aan de uitvoering van de werknemersverzekeringen (en de daarmee samenhangende inrichting van de informatievoorziening) moeten onafhankelijk zijn van het aantal UVI's en de omvang van iedere UVI afzonderlijk;
- Nieuwe toetreders op de markt moeten een helder inzicht hebben in de eisen die het Lisv stelt aan de uitvoering en de daarmee samenhangende inrichting van de informatievoorziening;
- De UVI's moeten hun klanten aan zich binden op basis van hun prestaties en hun kwaliteit, en niet door een specifieke inrichting van hun bedrijfsprocessen en hun administratief organisatorische wijze van communicatie met werkgevers;
- De overgang van administratie-opdrachten moet op eenduidige en eenvoudige wijze kunnen plaatsvinden.

Met deze randvoorwaarden definieert het Lisv de marktplaats. Met betrekking tot deze randvoorwaarden is concurrentie vanzelfsprekend niet mogelijk. De geformuleerde randvoorwaarden onderstrepen het belang van informatievoorziening voor het behartigen van de publieke zaak. Deze randvoorwaarden leiden in de nota tot een aanzienlijk aantal specifieke eisen. In de onderstaande figuur is aangegeven waar de door het Lisv gestelde voorwaarden met betrekking tot de informatiehuishouding in ieder geval betrekking op hebben:



De eisen die aan de UVI gesteld worden ten aanzien van het verzamelen, registreren, bewerken en ter beschikking stellen van gegevens hebben betrekking op:

1. De wijze waarop de UVI's hun primaire gegevensverzamelingen (VZA) inrichten;
2. De inrichting van de communicatie tussen werkgevers en UVI's (ten behoeve van het onderhoud van voornoemde VZA);
3. De gegevens die de UVI's ten behoeve van statistiek en verantwoording aan het Lisv moeten leveren;
4. De beschrijving van de wijze waarop de UVI's gegevens met andere publieke organisaties uitwisselen (in de figuur zijn de andere UVI's apart opgenomen);
5. De wijze waarop de UVI's invulling geven aan de beleidsregels van het Lisv ten aanzien van de uitvoering van de materiewetten zelf.

Duidelijk blijkt hier uit dat verzelfstandiging samengaat met de noodzaak te komen tot het voeren van centrale regie met betrekking tot de informatiehuishouding. Informatie is tegelijkertijd de belangrijkste strategische factor voor de actoren in de uitvoering. Dit roept een veelheid van vragen op, zoals op welke wijze aan de eisen van het Lisv voldaan kan worden zonder dat de verschillende partijen ernstig beperkt worden in hun mogelijkheden om daadwerkelijk te concurreren. De verwachting is dat de specifieke inzet van ICT een bijdrage kan leveren aan de mate waarin deze eisen daadwerkelijk in de uitvoering worden gerealiseerd. Het Lisv beschrijft de volgende initiatieven:

- Kennistechnologie (juistheid en uniformiteit, rechtmatigheid, opleiding en doelmatigheid, aanpassing personeelsbestand aan werkaanbod), zie 5;
- Verzekerdenadministratie naar polisadministratie (efficiëntie primaire processen door hergebruik gegevens, basisregistraties, verbetering rechtmatigheid door afname fraude en oneigenlijk gebruik), zie 1, 2 & 3.
- Gemeenschappelijk Verwijsindex (frauduleuze samenloop, rechtmatigheid), zie 4.
- Sectoraal aanspreekpunt berichtenverkeer (doelmatigheid, rechtmatigheid), zie 3 & 4.
- Cliënt Volg Communicatie Stelsel (eenduidigheid, doelmatigheid), zie 4.
- Statistische informatievoorziening, zie 3.
- Chipcards, zie 4.
- Verantwoordingsinformatie (vergelijking van de prestaties van de UVI's, uniforme verslaglegging verantwoordingsinformatie, beoordeling vanuit verschillende invalshoeken), zie 3.
- Project elektronische heerendiensten, zie 2 (evt.4).
- Stuurgroep bedrijvenregisters, zie 2 (evt.4)

Het behartigen van de publieke taak in een netwerk van relatief autonome actoren is geen eenvoudige zaak. De specificiteit van de randvoorwaarden roept de vraag op in hoeverre introductie van marktwerking een bijdrage kan leveren aan het minimaliseren van de negatieve consequenties van informatie asymmetrie.

5.2.2 De markt en centralisering van de informatiehuishouding

Vanzelfsprekend speelt op iedere markt de institutionele structuur een belangrijke rol. Markten functioneren slechts door het definiëren en handhaven van eigendomsrechten. Daarnaast grijpt de overheid in indien ontoelaatbare machtsconcentraties ontstaan (de taak van bijvoorbeeld de NMA). Binnen deze randvoorwaarden is er echter een geringere noodzaak eisen te stellen aan de informatievoorziening: alle relevante informatie wordt uiteindelijk geaggregeerd in de prijs van een product of dienst. Dit geldt niet voor publieke taken, aangezien hier de eigendomsrechten niet eenduidig en volledig omschreven zijn. Dit leidt tot de paradoxale situatie dat ICT mogelijkheden genereert tot verzelfstandiging van de uitvoering en anderzijds de noodzaak tot centrale sturing met betrekking tot de informatievoorziening vergroot. Ghere en Young²³ formuleren het als volgt:

[...] electronic government depends on the inter-operability of systems and information across agencies, jurisdictions and (to some extent, across) sectors. This suggests that the development of electronic government depends heavily on the centralizing tendencies of integration and coordination.

Zoals gesteld is electronic government sterk gerelateerd aan een marktgerichte benadering. Dit heeft niet alleen consequenties voor de hoeveelheid noodzakelijke

²³ Richard K. Ghere & Brian A. Young. The cyber-management environment: where technology and ingenuity meet public purpose and accountability.

informatie maar tevens voor de aard van deze informatie. Verschuiving in de richting van dienstverlening (en de daaraan gekoppelde procesbenadering) leidt tot de noodzaak nieuwe manieren waarop prestaties gemeten worden te definiëren²⁴. Traditionele meting in termen van input verliest veel betekenis. Afgelopen jaren is er dan ook een sterke beweging geweest in de richting van het meten van output ("key performance indicators" of kengetallen). Een focus op processen en de inzet van ICT maakt het echter mogelijk prestaties te meten in termen van de toegevoegde waarde van bepaalde uitkomsten (waarin zowel bedoelde als onbedoelde effecten verdisconteerd zijn). Dit betekent dat de overheid bijvoorbeeld inzicht moet hebben in het verloop van trajecten, zoals arbeidsmarkt-toeleiding. Dit veronderstelt echter opnieuw de beschikbaarheid van gedetailleerde informatie. Deze gedetailleerde informatie maakt het in theorie tevens denkbaar het potentiële probleem van ministeriële verantwoordelijkheid te minimaliseren. Openbaarheid van informatie speelt in dat geval een cruciale rol.

5.3 Samenwerking tussen verschillende publieke organisaties

5.3.1 Klassieke bureaucratie

De samenwerking tussen publieke organisaties wordt veelal gekarakteriseerd door de aanwezigheid van complexe doelstellingen. Daarnaast is bij het ontbreken van marktwerking vaak onduidelijk wanneer samenwerking een succes is en vanuit wiens perspectief dat dan het geval is. Bovendien impliceert samenwerking in bijna alle gevallen verlies aan autonomie en een verschuiving van bevoegdheden. In klassieke bureaucratie theorieën wordt er van uitgegaan dat de overheid zodanig gestructureerd is dat het nastreven van eigenbelang (zowel op het niveau van organisaties als op het niveau van de individuele werknemer) uiteindelijk via een systeem van "checks and balances" leidt tot collectief wenselijke uitkomsten. In de huidige situatie, waarin de omgeving sneller verandert dan ooit tevoren, lijkt dit niet langer op te gaan. Door de beperkte verandercapaciteit van bureaucratische organisaties neemt de afstand tussen bestaande en optimale organisatiestructuur toe. Dit leidt ertoe dat "bureaucratische rompslomp" steeds vaker in een kwaad daglicht komt te staan.

5.3.2 Het delen van informatie

Bovengenoemde ontwikkelingen komen vaak zeer sterk tot uitdrukking in het onvermogen van actoren hun informatie te delen waardoor de centrale overheid in veel gevallen het zicht verliest op wat er op een bepaald beleidsterrein gebeurt. Vanuit het perspectief van de centrale overheid lijkt het voor de hand te liggen in deze situatie een meer sturende en centrale rol in te nemen, om op die manier te voorkomen dat veranderingen verzanden door de belangentegenstellingen tussen de verschillende actoren. Voorbeelden van bijvoorbeeld succesvolle registerinnovaties lijken het belang van centrale sturing te onderstrepen: de beste

²⁴ POST rapport (1998) Electronic Government – Information Technologies and the Citizen.

ationale registers correleren sterk met de mate waarin sprake is van een centralistische overheid.

Voordat echter wordt overgegaan tot een meer centrale aansturing van de informatiehuishouding lijkt het verstandig de vraag te stellen in hoeverre actoren “gedwongen” kunnen worden het gewenste gedrag te vertonen. In het bijzonder kunnen problemen verwacht worden wanneer het een veld betreft waarin relatief onafhankelijke actoren in meer of mindere mate van elkaar afhankelijk zijn. De aanwezigheid van private actoren maakt een centralistische aanpak buitengewoon problematisch. Dit geldt eveneens voor de aanwezigheid van actoren die de uitvoering van het beleid in hoge mate vorm geven, aangezien zij een eigen verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van de interpretatie van beleidsregels (er is sprake van discretionaire ruimte).

5.3.3 Intergouvernementeel management in de VS

In de Verenigde Staten is ondertussen ruime ervaring opgedaan waar het de samenwerking tussen publieke organisaties betreft²⁵. Op basis van een analyse van cases kunnen in ieder geval de volgende aanbevelingen gedaan worden:

- Het is van belang een niet-bedreigende omgeving te creëren waarbij de projectleider de flexibiliteit heeft te balanceren tussen de verschillende politiek, juridische en organisatie belangen;
- Het is van belang een duidelijke doelstelling voor een project te formuleren. Tevens is daarbij van belang dat op voorhand de criteria voor succes duidelijk zijn.
- Het is van belang alle partijen te identificeren die van belang zijn voor het welslagen van het project en dezen vanaf het begin bij het project te betrekken.
- Het is van belang de betrokken partijen te committeren aan de doelstellingen van het project, zodat wordt voorkomen dat eng gedefinieerde organisatiebelangen de boventoon voeren. Informele communicatie kan in dit verband een belangrijke rol spelen.
- Veelal zijn innovatieve manieren om een project te financieren noodzakelijk, aangezien belanghebbenden hun financiering in veel gevallen ontvangen via gescheiden kanalen. In een aantal gevallen leidt dit tot vergelijkbare maar los staande projecten van verschillende departementen.

Met betrekking tot deze aanbevelingen wordt de centrale overheid geconfronteerd met een aantal management dilemma's²⁶. Het betreft hier veelal een afweging tussen:

- Sturing en tegelijkertijd het bevorderen van de autonomie van andere actoren;
- Verzorgen van een zekere mate van uniformiteit en tegelijkertijd het bevorderen van flexibiliteit;
- Responsiviteit ten opzichte van actoren maar niet ten koste van efficiëntie.

²⁵ Office of Intergovernmental Solutions (juni 1998) The challenging road to the government of the future: intergovernmental management issues and directions.

Intergovernmental Advisory Board (november 1998) Foundations for succesful intergovernmental management (Federal, state, and local government experiences).

²⁶ OECD (1997) Managing across levels of government.

De OECD identificeert op basis van deze dilemma's de volgende implicaties voor managers:

1. De aard en omvang van controle is cruciaal. Er vindt een verschuiving plaats van gedetailleerde regulering en de controle van middelen in de richting van resultaat-georiënteerd prestatiemanagement.
2. Het belang van coördinatie en consultatie neemt toe. Het gaat hierbij om het verbeteren van horizontale en verticale coördinatie en het bevorderen van samenwerking tussen verschillende actoren.
3. Verantwoordelijkheid verschuift van het in overeenstemming met de procedures handelen naar prestaties en resultaten. De nadruk ligt op de mate waarin beschikbare middelen efficiënt worden ingezet teneinde de doelstellingen te realiseren.

5.3.4 De rol van individuen

In de eerdergenoemde aanbevelingen wordt gesproken over zaken als betrokkenheid en vertrouwen van de betrokken actoren. De term "actoren" staat hierbij voor organisaties of afdelingen. Het hebben van vertrouwen is echter uiteindelijk afhankelijk van het vertrouwen van individuen. In dat licht zijn de aanbevelingen die het Intergovernmental Advisory Board (1998) doet zeer belangwekkend. De IAB benadrukt het belang van een netwerk waar de programmamanagers hun ervaringen en oplossingen kunnen delen. Het netwerk dient gebaseerd te zijn op de interesse voor intergouvernementeel management en niet op bepaalde functionele domeinen. Het delen van informatie en netwerken kan bevorderd worden door jaarlijkse conferenties en forums. Tevens is het zinvol een website op te zetten gewijd aan samenwerkingsprojecten, de betrokken mensen en de opgedane ervaring.

5.4 Het delen van informatie

5.4.1 De informatie architectuur

In de Verenigde Staten onderneemt NASIRE een project dat gericht is op het nationaal delen van overheidsinformatie²⁷. De insteek is het formuleren van een algemene informatie architectuur. De term architectuur verwijst naar het totaal van karakteristieken van een netwerk, "operating system" en / of applicatie welke het delen van informatie faciliteert. Indien informatie gedeeld wordt is er sprake van twee actoren: een informatiehouder en een informatieontvanger.

De informatiehouder moet bereid, in staat en gerechtigd zijn de informatie te leveren. De informatieontvanger moet in staat zijn te laten zien waarom de informatie voor hem van belang is, in staat zijn de informatie te ontvangen en overeenkomen zich te houden aan de regels die de informatiehouder met betrekking tot het gebruik van de verstrekte informatie stelt.

²⁷ NASIRE (1999) Toward national sharing of governmental information. Executive summary. Het volledige rapport verschijnt in januari 2000.

5.4.2 Voordelen

In het private domein zijn er vier grondslagen voor het delen van informatie. In de eerste plaats is gedeelde informatie accurater, aangezien deze slechts eenmaal verzameld wordt en vervolgens hergebruikt, zodat de kans op fouten die verbonden zijn aan meervoudige dataverzameling afneemt. Een belangrijke voorwaarde hierbij is de informatie betrouwbaar en valide is. In de Nederlandse situatie wordt dit veelal ondervangen door gebruik te maken van authentieke bronnen (de basis voor bijvoorbeeld de RINIS architectuur).

In de tweede plaats is de informatie veelal sneller voor handen, aangezien beschikbare informatie gebruikt wordt in plaats van dat deze opnieuw verzameld moet worden. Dit vooronderstelt natuurlijk dat het opvragen van informatie minder tijd kost dan het opnieuw verzamelen. Dit gaat niet altijd op, in sommige gevallen kan het bijvoorbeeld minder tijd kosten iemand te *vragen* naar zijn geboortedatum. In de derde plaats levert het delen van informatie een bijdrage aan volledigheid, aangezien informatie uit meerdere bronnen gecombineerd wordt.

In de vierde plaats is het delen van informatie goedkoper, aangezien data niet meerdere keren verzameld hoeven te worden. Deze kostenreductie moet natuurlijk afgezet worden tegen de kosten van het delen van informatie, welke behoorlijk omvangrijk kunnen zijn. Deze voordelen kunnen een bijdrage leveren aan bijvoorbeeld de verhoging van de kwaliteit van dienstverlening en aan een efficiëntere tijdsbesteding van werknemers.

5.4.3 Karakteristieken en modaliteiten

De informatie waar we het hier over hebben is dynamisch en gestructureerd. Dynamisch betekent dat de relevante informatie verandert ("aantal mensen met een uitkering"), gestructureerd betekent dat de informatie helder en precies gedefinieerd is (bijvoorbeeld een variabele, en niet de tekst van een interview). Uitgangspunt van het onderzoek is dat de architectuur onafhankelijk dient te zijn van de omvang en frequentie waarmee actoren informatie delen. Bovendien kunnen verschillende modaliteiten van het delen van informatie onderscheiden. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen *pushing*, *pulling*, *querying*, reactie op *queries*, *publishing* en *subscription to* informatie. In het rapport wordt verder het belang van open standaarden en de noodzaak van een nationale telecommunicatie infrastructuur gememoreerd.

5.4.4 Gemeenschappelijk vocabulaire

Het delen van informatie vooronderstelt het bestaan van een gedeeld vocabulaire en een verzameling gedeelde documenten. Volgens NASIRE hoeft een gemeenschappelijk vocabulaire geen consequenties te hebben voor het vocabulaire dat binnen organisaties wordt gebruikt. Dit lijkt echter zeer de vraag. Hier ligt de vooronderstelling aan ten grondslag dat begrippen volgens een consistent en volledig stelsel van regels vertaald kunnen worden in andere begrippen. Daarnaast wordt er van uitgegaan dat de waarden die gerelateerd zijn aan het interne vocabulaire op een eenduidige wijze tot stand komen. Tenslotte wordt er ten

onrechte van uitgegaan dat het gebruik van verschillende termen geen eigen dynamiek kent, terwijl specifieke termen altijd het gevolg zijn van de context waarbinnen ze figureren.

Het wekt dan ook geen verbazing dat juist het ontbreken van gedeelde vocabulaires de belangrijkste bottleneck is. De definitie van een gemeenschappelijk vocabulaire heeft onvermijdelijk consequenties voor de posities die actoren innemen. De verwachting is dan ook dat de ontwikkeling van dit vocabulaire de komende tien jaar in beslag zal nemen. Het NASIRE onderzoek gaat aan deze factor volledig voorbij, getuige ook de algemene conclusie:

“The achievement of nationwide governmental information sharing does not depend on any future technological breakthroughs; present technology is sufficient. It does not depend on changing the hearts and minds of present practitioners; there is broad consensus on the desirability of such sharing and on the technological directions to be taken. It depends on leadership, on funding, on participation, and on patience. But what major advance does not depend on these factors?”

NASIRE selecteert de strafrechtgemeenschap als de “pathfinder” voor het delen van overheidsinformatie aangezien het delen van informatie hier een belangrijke rol speelt.

5.4.5 Gemeenschappelijke taal?

In het NASIRE rapport wordt in feite slechts ingegaan op de “data” –kant van het delen van informatie. Het delen van informatie wordt beperkt tot de integratie van data. Data integratie is het proces van de standaardisatie van data-definities en data-structuren door het gebruik van een gemeenschappelijk conceptueel schema met betrekking tot een verzameling bronnen²⁸. Dit is echter slechts de helft van het verhaal. Subrahmanian²⁹ maakt in dit verband onderscheid tussen domein integratie en semantische integratie³⁰. Domein integratie is de fysieke koppeling van databronnen en systemen (“data integratie”). Semantische integratie heeft betrekking de coherente extractie en combinatie van de in de data en “redeneerbronnen” aanwezige informatie teneinde een bepaalde doelstelling te realiseren (“integratie van verschillende redeneerpatronen”). De grote problemen met domein integratie ontnemen gemakkelijk het zicht op het belang van semantische integratie, terwijl de meeste faalfactoren betrekking hebben op semantische integratie

Het belang van semantische integratie onderstreept nogmaals de noodzaak actoren inhoudelijk bij het proces te betrekken. Dit geldt in het bijzonder voor diegenen verantwoordelijk voor Management Information Systems³¹, omdat op het vlak van managementinformatie een convergentie van belangen het meest voor de hand ligt.

²⁸ Heimbigner, D & D. McLeod (juli 1985) A federated architecture for information management. ACM Transactions on office information systems, Vol.3, no.3, july 1985, pp. 253-278.

²⁹ Subrahmanian e.a. (1996) HERMES: A Heterogeneous reasoning and mediator system.

³⁰ We gebruiken hier een zeer ruime interpretatie van de beide begrippen. Het artikel van Subrahmanian betreft een technische beschrijving van HERMES.

³¹ QMAS workshop report (1997) Assessing Hospital Performance.

5.5 Technologie en besluitvorming

In het besluitvormingsproces speelt informatie een centrale rol. Allereerst wordt informatie verzameld, vervolgens afgezet tegen een verzameling criteria, gevolgd door bijvoorbeeld een nota, etc. Besluitvormingsprocessen spelen een rol op ieder niveau van de keten, van strategische beslissingen tot de individuele consultant die al dan niet besluit tot het toekennen of opschorten van een uitkering. Binnen deze keten kan ICT verschillende functies vervullen:

- ICT ondersteunt activiteiten in de verschillende fases van het besluitvormingsproces;
- ICT maakt het mogelijk het gehele besluitvormingsproces te integreren;
- ICT kan een bijdrage leveren aan de kwaliteit van beslissingen

Een belangrijke functie van ICT in relatie tot besluitvormingsprocessen is de ondersteuning bij het sorteren, verifiëren, analyseren, filteren en samenvatten van grote hoeveelheden informatie en de presentatie van deze informatie op een begrijpelijke en bruikbare wijze. Een belangrijk nadeel van deze benadering is dat al deze bewerkingen gebaseerd zijn op van tevoren bepaalde subjectieve categorieën en op een subjectieve inschatting van het belang van specifieke tussentijdse uitkomsten. Er zijn een aantal manieren waarop deze nadelen geminimaliseerd kunnen worden:

- Actoren weten welke deze aannames zijn en er bestaat consensus over de bruikbaarheid van de criteria. Het verdient in dit geval de aanbeveling het ondersteunend systeem interactief met de betrokken actoren te ontwikkelen;
- Uitkomsten op basis van verschillende aannames worden met elkaar vergeleken. Dit kan bijvoorbeeld gedaan worden door de inzet van agents met verschillende karakteristieken;
- Het gebruik van systemen gebaseerd op de 'free text' van documenten. Een belangrijk voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld een systeem als "Excalibur", in 1995 als eerste in het publieke domein toegepast in het mediacentrum van de Labour Party. De achtergrond van deze systemen wordt gevormd door "Fuzzy logic", waarbij informatie gezocht wordt op basis van klaarblijkelijke verwantschap. Het is aan de gebruiker aan deze informatie vervolgens betekenis te geven. Excalibur RetrievalWare wordt op dit moment ook ingezet om bijvoorbeeld de Encyclopaedia Britannica te ontsluiten.

Een belangrijke mogelijkheid om besluitvormingsinstrumenten te versterken is de integratie of het koppelen van databestanden in samenwerking met andere publieke of private organisaties. Dit kan echter gemakkelijk leiden tot conflicterende overheidsdoelstellingen. Zo ligt het vanuit het perspectief van privacy bescherming voor de hand dat de overheid alleen die informatie verzamelt die noodzakelijk is voor het uitvoeren van haar taken. Vanuit het perspectief van besluitvorming is vaak additionele informatie relevant. Deze tegenstelling lijkt ook op te gaan voor het bevorderen van open standaarden en interoperabiliteit. Tenslotte kan de

wettelijke verplichting tot openbaarheid leiden tot de noodzaak besluitvormingssystemen publiekelijk toegankelijk te maken.

5.6 Business Process Re-engineering (BPR)

5.6.1 Karakteristieken van BPR

Het BPR concept is in 1990 ontwikkeld door Champney en Hammer. De essentie van BPR is dat de organisatie ontworpen wordt op basis van de bedrijfsprocessen en niet op basis van de afzonderlijke functionele taken die onderdeel van dit proces uitmaken. De volgende veranderingen treden in het geval van BPR binnen de organisatie op³²:

- Functionele afdelingen worden vervangen door procesteams;
- Functies veranderen van simpele taken naar multidimensionele taken;
- Van controle naar gespreide besluitvorming;
- Van activiteit naar resultaat als maatstaf;
- De manager en het middenkader worden coaches en leiders;
- De organisatie gaat van een hiërarchische structuur naar een platte organisatie, waarbij tussenliggende lagen wegvallen.

In een interview geeft Michael Hammer de volgende omschrijving van BPR³³:

Reengineering is the radical redesign of business processes for dramatic improvement. There are three key words in this definition. One is “dramatic.” Reengineering is not about cheese-paring or making things a little bit better. It’s about making them enormously better so as to create an environment that is very different from the one that one has become accustomed to. The second word is “radical.” Reengineering is about clean-sheet thinking, starting over. “Radical” is derived from the word “radix,” which means “root”. It’s going back to the root, to the heart of things, clean sheets, green fields. And the third key word is “process,” in many ways the most important concept. Enterprises of all sorts, in both the public and the private sectors, have been organized piecemeal around functional departments or geographical areas over the last 200 years. “Process” is a holistic concept that includes end-to-end work. It’s about everything that transpires from the beginning --the point at which a customer or constituent requires something – to the point that the customer is satisfied with the results. Filling an order is a process. Putting something in a box is a functional activity. Reengineering says the only way to make progress is by thinking holistically about total processes.

In de BPR retoriek leidt re-engineering tot een totaal andere organisatie, de antithese van de klassieke bureaucratie.

³² POST note 67 (oktober 1995) Managing Corporate Change.

³³ Government Technology (november 1999) Visions (interviews)

5.6.2 Retoriek versus realiteit

In het POST rapport over de elektronische overheid worden drie verschillende opties voor de toekomst onderscheiden. De eerste optie is “business as usual” gedoopt, waarbij de verschillende departementen zelf bepalen op welke wijze zij ICT inzetten in reactie op interne en externe druk. Verlaging van de transactiekosten is in dit geval afhankelijk van het initiatief van andere organisaties die diensten met toegevoegde waarde leveren aan specifieke groepen. Als belangrijkste nadeel wordt de verdere inbedding van bestaande inconsistenties en inefficiënties in nieuwe informatiesystemen genoemd.

De tweede optie bestaat uit het streven naar een betere coördinatie tussen departementen en instellingen door het ondernemen van gezamenlijke ICT-projecten. Dit leidt tot een betere presentatie van de overheid naar buiten maar hoeft geen bijdrage te leveren aan de interne efficiëntie van de verschillende organisaties.

De derde optie is het herontwerp van de departementen en andere organisaties rondom gemeenschappelijke processen. Een aansprekend voorbeeld hiervan is de organisatie rondom “life events”. In dit geval is daadwerkelijk sprake van BPR. De eerste optie lijkt vooral hypothetisch. Gegeven de ontwikkeling van de overheid in de richting van dienstverlener lijkt deze optie weinig reëel. Optie twee lijkt een adequate beschrijving van het huidige overheidsbeleid in de UK en lijkt tevens de beste beschrijving van de Nederlandse situatie.

Mark Burdon³⁴ onderneemt de interessante exercitie te bepalen of optie twee dan wel optie drie de grootste bijdrage levert aan het bereiken van de doelstellingen van government.direct. Het grootste verschil tussen beide benaderingen betreft beleidscontinuïteit versus radicale verandering. Zijn (voor de hand liggende) voorlopige conclusie is dat beide benaderingen bruikbaar zijn waarbij sprake is van een afweging tussen risico en potentiële opbrengsten. De BPR benadering is risicovoller maar draagt tegelijkertijd de belofte in zich van hogere opbrengsten. Interessanter is echter zijn constatering dat beide benaderingen zich enkel richten op verandering van de organisatiestructuur, en geen aandacht besteden aan de door ICT veranderende context van organisaties en evenmin aan de cultuur van organisaties. Zo wordt bij optie twee veronachtzaamd dat overheidsorganisaties gekarakteriseerd worden door een cultuur van stabiliteit en veiligheid (zie boven) en dat dit de verandercapaciteit in hoge mate reduceert. De BPR benadering heeft wel oog voor deze remmende krachten maar ontkent de culturele context volledig. Burdon spreekt van de metafoor van de organisatie als rationele machine. Deze metafoor lijkt verre van toepasbaar op innovatie in het publieke domein. Burdon eindigt met een pleidooi voor het bevorderen van nieuwe manieren om na te denken over organisaties, in plaats van de aandacht te richten op het ontwerpen van nieuwe organisatiestructuren.

De metafoor van de organisatie als rationele machine is gebaseerd op de aanname dat de bedrijfsprocessen sequentieel van aard zijn. Sommige publieke

³⁴ Mark Burdon (september 1998) Implementing Government.direct: The development of a government-wide ICT implementation Strategy. Paper University of London

organisaties voldoen hier in hoge mate aan. Thaens e.a.³⁵ geven als voorbeeld de Nederlandse belastingdienst. In dit type organisaties is de toepasbaarheid van BPR hoog. Dit type organisaties kan worden gecontrasteerd met de netwerkorganisatie waarbij het formuleren en implementeren van beleid plaatsvindt in netwerken van meer of minder van elkaar afhankelijke actoren met verschillende belangen, posities, perspectieven, et cetera. Beleidsontwikkeling en implementatie worden gezien als een politiek spel en zijn controversieel en aan voortdurende verandering onderhevig. Het onderscheid tussen ontwikkeling en implementatie kan in deze organisaties niet op een zinvolle manier worden gemaakt. Informatie is cruciaal maar staat tegelijkertijd voortdurend ter discussie, aangezien ze gebruikt wordt om de uitkomsten van beleid te evalueren maar tegelijkertijd een belangrijke rol speelt bij het voortdurend herdefinitie van het beleid.

Deze karakteristieken problematiseren de structurele inzet van ICT. Het is vrijwel onmogelijk te komen tot vaststaande verzameling data en een formeel gestandaardiseerd planning- en controlesysteem.

³⁵ M. Thaens, V.J.J.M. Bekkers & H.P.M. van Duiveboden (1997) "Business Process Redesign and public administration: A perfect match?" in: Beyond BPR in public administration. J.A.Taylor e.a. ed.

6. Dienstverlening, uitvoering en sturing “at work”

6.1 Inleiding

Zoals eerder is gememoreerd zijn we mede onder invloed van ICT ontwikkelingen zien we een aantal verschuivingen in de rol van de overheid en de relaties van de overheid met respectievelijk markt en samenleving.

In het kader van het sociaal beleid van de overheid zien we enerzijds een ontwikkeling in de richting van het meer centraal stellen van burgers, (en dus een decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden) waarbij ICT een bijzondere rol kan spelen. Anderzijds ontstaat een grotere behoefte aan centrale sturing van met name de informatiehuishouding (bijvoorbeeld door de koppeling van gegevensbestanden).

Meer in het bijzonder signaleren we vooral nieuwe vormen van sturing en nieuwe vormen van uitvoering van het beleid, die met name gestalte krijgen in de ‘integratie van dienstverlening’ aan burgers. In dit hoofdstuk worden deze trends uitgebreider besproken aan de hand van 2 cases waarin het gaat om de betekenis van ICT voor de uitvoering van sociaal beleid, namelijk het integratie- en inburgeringbeleid en het arbeidsmarktbeleid. Beide voorbeeldcases van nieuwe manieren om aan uitvoeringsprocessen gestalte te geven gaan uit van het concept ‘trajectbegeleiding’, een vorm van case-management. Dit concept kan als een nieuwe vorm van beleidsuitvoering worden gezien waarbij de doelgroep voor het beleid, respectievelijk ‘nieuwkomers’ en ‘langdurig werkelozen’, in een traject met verschillende doelstellingen en dus geïntegreerde diensten (arbeidsmarkttoeleiding, opleiding, kinderopvang, gezondheidszorg, ‘integratie’, sociale activering) begeleid worden naar een bepaald einddoel.

Het uitgangspunt bij de selectie van deze twee cases is dat ICT hierin een belangrijke rol zou kunnen spelen, omdat de beschikbaarheid en de onderlinge uitwisseling van informatie over verschillende aspecten van het traject noodzakelijk is om het proces te kunnen uitvoeren, sturen en nader vorm te geven. Daarnaast is veel informatie van verschillende aard noodzakelijk om tot dienstverlening ‘op maat’ te kunnen komen. Bovendien sluiten deze cases aan op nieuwe vormen van sturing, waarbij duidelijk sprake is van deregulering, decentralisatie en verbindingen tussen verschillende actoren, waaronder ook nieuwe vormen van publiekprivate samenwerking en het inzetten van een nieuw type organisaties die verantwoordelijk zijn voor de implementatie van het beleid (publiek/private constructies).

6.2 Nieuwe vormen van sturing en uitvoering

6.2.1 Inleiding

De vraag die in deze paragraaf centraal staat is of bij het verwezenlijken van beleidsdoelstellingen, in dit geval in de sociale zekerheid, inderdaad sprake is van nieuwe processen van sturing en nieuwe manieren om aan de uitvoering van het beleid vorm te geven. De vraag die hier vooral aan de orde is of daarbij meer dan voorheen wordt uitgegaan van een bottom-up benadering en van vraaggestuurde dienstverlening. In het sociaal beleid is de verbetering van de publieke dienstverlening immers een centraal thema, waarbij met name veel verwacht wordt van de integratie van diensten. Daarbij staan – althans idealiter – de behoeften van burgers centraal en in die ontwikkeling naar meer burgergerichte dienstverlening wordt aan ICT een belangrijke rol toegeschreven, bijvoorbeeld in experimenten met geïntegreerde dienstverlening in een-loket-constructies (zoals Overheidsloket 2000).

6.2.2 (CASE 1) NV WERK AMSTERDAM: Achtergronden

NV Werk is in opdracht van de gemeente Amsterdam gevraagd om vraag en aanbod op arbeidsmarkt beter te matchen en om dit bedrijfsmatig, niet-bureaucratisch aan te pakken. NV Werk heeft van de gemeente Amsterdam de regierol gekregen in de samenwerking tussen arbeidsvoorziening, Gemeentelijke Sociale Dienst, detacheringorganisaties en de stadsdelen om in Amsterdam onder meer de Melkert-regeling (1 en 2) en de wet inschakeling werkzoekenden uit te voeren. Doel is om op non-profit basis 10.000 banen te voorzien van mensen, uitgaande van het idee dat er voldoende vacatures zijn om langdurig werkloosheid structureel aan te pakken. Deze doelstelling werd eind 1998 gerealiseerd. Daarnaast houdt NV Werk zich bezig met het afsluiten van 'leer-werk-overeenkomsten' tussen onderwijsinstellingen, bedrijven en deelnemers, een 'bouwopleidingspool', een opleidingstraject voor werklozen die in de bouwsector aan de slag willen. Dit is een samenwerkingsverband tussen werkgevers en werknemersorganisaties in de bouw, woningbouwcoöperaties, arbeidsvoorziening en gemeenten.

NV Werk maakt deel uit van de landelijke Stichting Website Nedwerk, waaraan een groot aantal vertegenwoordigers uit de maatschappelijke relevante organisaties en het bedrijfsleven ondersteuning geven waardoor er sprake is van een uitgesproken publiek-private samenwerking. In het kader van de nieuwe regeling S.W.I. (Samenwerken Werk en Inkomen) vindt aansluiting op de Loket 2000-gedachte plaats. Hierin werken Gemeenten, Arbeidsvoorziening en Uitvoeringsinstanties (UVI's) nauw samen en kan de burger straks aan een loket een compleet pakket aan toegesneden mogelijkheden ter verkrijging van werk vinden. NedWerk kan één van de toekomstige beleidsinstrumenten in dit pakket zijn.

Een van de activiteiten van de Amsterdamse NV Werk is het WERKMEE project dat als voorbeeldproject voor heel Amsterdam wordt opgezet. Het gaat hier om

een locatie in de wijk Bos en Lommer waar een geïntegreerde arbeidsvoorziening/sociale dienst/opleidingscentrum/wijkcentrum wordt ingericht (opening begin 2000). Het beeld dat uit de bouwtekeningen voor deze locatie naar voren komt is een centrum dat sterk afwijkt van het gemiddelde arbeidsbureau of sociale dienstgebouw. Het ultramoderne ontwerp moet 'transparantie' uitstralen, en bestaat uit veel glas, verantwoord designmeubilair, en overal ICT-voorzieningen (met internettoegang) in de wachtruimte, kantine, trainingsruimte, et cetera. Bedoeling is dat hier alle 1200 klanten van de Amsterdamse sociale dienst afkomstig uit Bos en Lommer (achterstandswijk met hoog aantal allochtonen en langdurig werkelozen) worden ondergebracht en begeleid worden naar een 'structurele positie op de arbeidsmarkt'.

'Target' van dit specifieke project is om in 2 jaar de werkloosheid in de wijk met 20/30 % terug te brengen, waarbij een *structurele* positieverbetering van de cliënt voorop staat. Het bedrijf wordt op dit resultaat afgerekend. Er is nog net geen sprake van een Wisconsinmodel, omdat van overheveling van uitkeringen naar het project nog geen sprake is. Prioriteit ligt bij arbeidsmarkttoeleiding (afgeleide doelstellingen zoals opleidingsniveau verbeteren staan ten dienste hiervan) van langdurig werkelozen. Een bijkomend doel is de sociale activering van achterstandsgroepen, bijvoorbeeld met behulp van een mobiele brigade die met laptops gewapend naar ouderen in de wijk gaat. In dit geval moet dat aansluiten bij bestaande initiatieven in de wijk ('Ouderen Digitaal'). Ook is het denkbaar dat de ICT-voorzieningen in de avonduren ter beschikking worden gesteld aan allochtone verenigingen in de wijk, aansluitend bij bestaande initiatieven /activiteiten.

6.2.3 Uitvoering proces; 'traject' concept

Individuele klanten krijgen een consulent toegewezen, waarbij de bedoeling is (maar die is nog niet geheel gerealiseerd) dat voorheen gescheiden functies en diensten op het gebied van arbeidsbemiddeling, uitkeringen en begeleiding bij opleiding, geïntegreerd worden. Van iedere klant wordt door de consulent een profiel gemaakt en wordt een trajectplan opgesteld met wederzijdse afspraken over na te komen verplichtingen (maatwerk). In het trajectplan worden bijvoorbeeld afspraken gemaakt over cursussen en taaltrajecten die op maat worden aangeboden (die worden elders ingekocht en in huis aangeboden) en over noodzakelijke kinderopvang, en dergelijke. Voor ICT-cursussen is er de digitale (leer)werkplaats, waar een geselecteerde groep aan meedoet die ook een PC thuis krijgt, waardoor het opleidingsdeel gedeeltelijk thuis kan plaatsvinden en tevens digitale trajectbegeleiding georganiseerd kan worden. Er wordt gestreefd naar actieve betrokkenheid van het lokale bedrijfsleven bij de uitvoering. In Bos en Lommer kan dit bijvoorbeeld betekenen dat de lokale kleinschalige allochtone detailhandel ondersteund wordt bij de boekhouding of opdracht kan geven tot het ontwikkelen van een website (via de werkplaats) in ruil voor werk. Meer in het kader van de doelstelling 'sociale activering' is het in een later stadium ook de bedoeling om (zwarte) scholen en instellingen in de wijk meer actief te koppelen aan dit project door middel van netwerkverbindingen.

6.2.4 Sturing/Regie

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de wet (Melkert-regeling en WIW) heeft de gemeente decentraal georganiseerd en ligt geheel bij deze organisatie, die op resultaten wordt afgerekend. Afspraken met cliënten over opleiding en werk/uitkering worden in het trajectplan/contract vastgelegd en is in die zin sprake van individuele dienstverlening in de vorm van maatwerk. Het contract behelst afspraken waar de NV Werk aan gehouden kan worden (bijvoorbeeld de verplichting om binnen korte tijd een cursus op maat te organiseren), maar bevat uiteraard ook afspraken waaraan de klant zich dient te houden. Tot hoever de inbreng van de individuele klant op het traject strekt is niet helemaal helder, hangt ongetwijfeld ook samen met de mondigheid van die klant. De regierol voor het individuele traject ligt inclusief sanctiemogelijkheid bij de consultant (bv. stopzetten/korten op uitkering), er is alleen sprake van de mogelijkheid tot een juridische claimtoets.

6.2.5 Huidige inzet ICT

De profielen van cliënten kunnen worden gematcht, althans dat is in ontwikkeling, met vacatures op basis waarvan de kans kan worden berekend dat die vacature bij deze klant past. Voor zover duidelijk is dit de enige vorm van koppeling van gegevens die in het project wordt toegepast. Vanwege de strenge privacywetgeving van de gemeente Amsterdam is koppeling van databestanden nog een moeilijk probleem (gegevens van de GSD zijn bijvoorbeeld niet beschikbaar).

ICT speelt verder een rol in het opleidingsgedeelte (digitale werkplaats) en de sociale activeringsdoelstelling (gebruiken ICT-voorzieningen in het kader van buurtgerichte activiteiten). In theorie kan de trajectbegeleiding ook digitaal gestalte krijgen, omdat het de bedoeling is een selecte groep van cliënten een laptop mee naar huis te geven.

Dit sluit aan bij de doelstellingen van de nationale organisatie NedWerk (www.nedwerk.nl), waarbij de NV Werk is aangesloten. De Stichting Website NedWerk is een non-profit organisatie, ontstaan uit een initiatief van een aantal partijen, zoals het ministerie van Sociale Zaken en een groot aantal arbeidsbemiddelingorganisaties en trainingsinstituten. Deze stichting heeft als doelstelling om ICT voor langdurig werklozen toegankelijk te maken. Langdurig werklozen kunnen zich, gebruik makend van een landelijke infrastructuur en een speciaal voor hen ontwikkelde website, (weer) op het gebied van computergebruik bekwamen en langzaam naar de markt toe groeien. Bij de deelnemers thuis wordt een internetconfiguratie geïnstalleerd (hardware/software). Op deze internetconfiguratie staat de voor hen belangrijke software ge-préconfigureerd (waaronder de inlogsoftware om op de website te komen, educatieve en interactieve cd-rom programma's en de marktconforme Office-suite van Microsoft). De deelnemers kunnen op de NedWerk-site de voor hen relevante informatie van o.a. sociale diensten, arbeidsvoorziening, gemeenten en andere voor

hen belangrijke instellingen vinden. Door koppeling van curriculum vitae aan openstaande vacatures via het internet, kan worden geprobeerd een match tussen werkzoekenden en vacatures tot stand te brengen. Tijdens het traject worden deelnemers door trajectbegeleiders begeleid.

De site van deze organisatie heeft een openbaar en een besloten deel, waarvoor deelnemers, werkgevers of trajectbegeleiders een wachtwoord kunnen krijgen. Voor zowel deelnemers als deelnemende overheidsinstellingen zijn er specifieke interactieve mogelijkheden. De aan het project verbonden (gemeentelijke) instanties kunnen (theoretisch) direct contact met hun doelgroepen onderhouden via e-mail, die de dienstverlening op maat zou kunnen verbeteren. Voor de deelnemers onderling zijn er discussiefora bedacht, gerangschikt naar thema.

6.2.6 (CASE 2) INBURGERINGSBELEID: Achtergronden

De verantwoordelijkheid voor de implementatie van het inburgeringbeleid in de eerste fase, voortvloeiend uit de regeling nieuwkomers (1996) en de wet inburgering nieuwkomers (WIN, 1998) ligt bij 'Vrijbaan', een adviesbureau op het gebied van sociale vraagstukken dat niet (meer) gesubsidieerd wordt maar wel op non-profitbasis werkt en een ideële doelstelling heeft. Nieuwkomers zijn alle nieuwkomers, maar de doelgroep bestaat toch vooral uit vluchtelingen met een status en Turken en Marokkanen die in het kader van gezinshereniging naar Nederland komen.

6.2.7 Uitvoering proces

Bij binnenkomst van een nieuwkomer wordt op een van de bureaus nieuwkomers eerst een inburgeringonderzoek uitgevoerd, waarin opgenomen een taaltest, een intake op gebied van werk en eventueel een advies van Vluchtelingenwerk (bijvoorbeeld vanwege psycho-sociale problemen van de nieuwkomer). Op basis daarvan wordt een trajectplan vastgesteld van een jaar met uitloop tot anderhalf jaar. Dat wordt afgerond met een toets. Met die toets eindigt de taak van een bureau nieuwkomers. Er is geen sprake van het blijven volgen van nieuwkomers na die periode, bijvoorbeeld om het succes van inburgeringbeleid te kunnen vaststellen. Het trajectplan richt zich op een combinatie van doelstellingen, zoals taalverwerving, arbeidsmarkttoeleiding, werk, sociale redzaamheid en opleiding (meestal verzorgd door ROCs).

6.2.8 Sturing/Regie

Bestuurlijk ligt de regierol zowel op gemeentelijk niveau als bij de individuele trajectbegeleider, die beslissingen kan nemen en sanctiemogelijkheden heeft, bijvoorbeeld door boetes op te leggen aan een nieuwkomer die niet op afspraken verschijnt. Wat betreft de decentrale invulling van de regie is de WIN een "elegante moderne wet" (Rogier den Uijl, directeur Vrijbaan). De praktijk van het uitvoeren van die regierol is echter weerbarstiger: ROC's moeten bijvoorbeeld ook

aan verplichtingen in het trajectplan voldoen, maar kunnen dat vaak om verschillende redenen niet.

ROC's denken nog sterk traditioneel in termen van 'klasjes'. Ze hebben geen modulair aanbod op maat, terwijl individuele nieuwkomers op ieder moment binnenkomen en daar dus wel behoefte aan is; Voor deze specifieke gevallen kent het ROC geen leerlingvolgsysteem, waardoor het volgen van nieuwkomers ernstig bemoeilijkt wordt; ROC's zijn met heel andere dingen dan uitvoering van de WIN bezig. Nieuwkomers vormen maar een klein deel van hun doelgroep. Gevolg is dat er geen overzicht is en geen inzicht in het aanbod; .

De financiering is daardoor ook een probleem; er is pas sprake van afrekening bij de eindtoets. Wat tussendoor gebeurt is niet volgbaar. Zo kan een nieuwkomer lopende het traject werk hebben gekregen (dat doel heeft ook een zekere prioriteit) waardoor de afspraken over opleiding niet kunnen worden nagekomen (opleiding is namelijk overdag). In zo'n geval gaat het te ver om een nieuwkomer te straffen. ROC's zijn kortom te weinig flexibel om op deze ontwikkelingen goed in te spelen. ICT zou bij de oplossing van deze problemen een belangrijke rol kunnen spelen, allereerst door een goed leerlingvolgsysteem te hanteren, dat grip geeft op waar de cliënt zich in het traject bevindt en ten tweede door docentonafhankelijke leersystemen aan te bieden, die ook leren in avonduren en op door de cliënt gewenste momenten in het traject mogelijk.

Den Uyl beoordeelt het systeem van trajectbegeleiding en de manier waarop de regio daardoor geregeld is als positief, maar het systeem zou wel meer individueel aangepast moeten kunnen worden, bijvoorbeeld vergelijkbaar met individueel zorgbudget; meer inzicht in individuele behoeften en tegelijk betere mogelijkheden om dat te sturen. Rol van ICT daarbij kan zijn dat er een betere bevoorrading van een systeem met informatie mogelijk is, hoewel het bijhouden daarvan moeilijk is. Theoretisch kan ICT de rol van de trajectbegeleider (gedeeltelijk) overnemen, door begeleiding op afstand

6.2.9 Huidige inzet van ICT

Er wordt gebruik gemaakt van een *Cliënt Volg Systeem* (CVS) bij de uitvoering van de WIN door de bureaus nieuwkomers, genaamd DIAGRAM, betaald door het ministerie van VWS. Dat is volgens den Uyl een "verdrietig verhaal", omdat het niet werkt. Ten eerste is bij de ontwikkeling van het systeem teveel inspraak geweest van allerlei partijen waardoor het *teveel* informatie bevat en daardoor niet functioneel is. De informatieanalyse deugt niet. Ten tweede bevat het geen of onvoldoende mogelijkheden om op managementniveau te sturen: gegevens zijn niet goed te aggregeren. Data in het CVS worden ingevoerd door de trajectbegeleider zelf, en kunnen niet uit andere bestanden worden geput (geen koppeling mogelijk). Er wordt inmiddels op sommige plekken ook met een ander systeem gewerkt, nu er meer concurrentie op deze markt is gekomen (hoewel die

concurrentie beperkt is aldus Den Uyl, vanwege onderlinge prijsafspraken die in deze sector worden gemaakt). Zo'n ander systeem is INWIN, dat is ontwikkeld in het kader van de WIW (bv. gebruikt door Stichting Maatwerk bij uitvoering Melkert-regeling). Dit is een beter, want gebruikersvriendelijker systeem.

Als het gaat om integratie van bestanden zijn in feite drie bestanden van belang, de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA), de belastingdienst (sofi-nummer), en gegevens van ROC's. Nu wordt alleen het sofi-nummer als identificatie /voor de authenticiteit gebruikt, vooral ook vanwege pragmatische redenen (nieuwkomernamen geven nu eenmaal veel problemen.) Integratie van bestanden wordt door den Uyl als belangrijk middel gezien: matchen met gemeentebestand zou zeer praktisch zijn. Nu wordt een nieuwkomer fysiek doorverwezen naar een bureau nieuwkomers, en niet automatisch vanuit de GBA, bijvoorbeeld of vanuit de data van de IND. Vooral de koppeling met ROC-data wordt als zeer belangrijk gezien, hoewel ook gewaakt moet worden voor teveel koppelen; je moet geen te zwaar systeem op een nieuwkomer willen plakken, omdat het in wezen maar om een relatief klein aantal burgers gaat.

Tenslotte is nog een informatiesysteem via het Internet opgezet (apart gefinancierd door verschillende ministeries) onder de naam Inburgernet (www.inburgernet.nl), dat zich richt op trajectbegeleiders en gemeenteambtenaren. Deze site bevat vooral veel informatie die noodzakelijk is om de WIN te kunnen uitvoeren of om erover geïnformeerd te worden, en is ook tot op zekere hoogte interactief omdat sprake is van uitwisseling van ervaringen tussen begeleiders, discussie etc., en daarnaast een helpdesk functie aan de site gekoppeld is.

6.2.10 Verwachtingen ten aanzien van de toekomstige inzet van ICT

Het gaat hier om verschillende elementen van het uitvoeringsproces waarbij ICT kan worden ingezet. De volgende verwachtingen t.a.v. een ideaal CVS komen naar voren:

- Het moet informatie opleveren over hoever de cliënt is en waar hij zich op een bepaald moment bevindt;
- Het moet gebruikersvriendelijk zijn;
- Het moet relevante management informatie opleveren waarop gestuurd kan worden;
- Het moet soepel aansluiten op andere bestanden;

Een CVS is vooral functioneel voor de begeleider, niet voor de cliënt zelf.

Het CVS hoeft volgens den Uyl niet na de trajectbegeleiding nog een rol te spelen, omdat daar de verantwoordelijkheid van een bureau nieuwkomers ophoudt. Iets anders is echter of gemeentes in het kader van het integratiebeleid nog inzicht in de ontwikkeling van een cliënt zouden willen hebben om langetermijnbeleid te kunnen onderbouwen en vaststellen of de kwaliteit van het beleid te meten.

De volgende verwachtingen ten aanzien van de inzet van ICT in de **opleiding** komen naar voren:

- In het educatieve traject zou de individuele inbreng van cliënten wel groter moeten kunnen zijn;
- Meer mogelijkheden om op afstand te leren;
- Meer flexibele, modulaire varianten, opleiding op maat, bijvoorbeeld in gecombineerde leer/werktrajecten, waarbij ICT een belangrijke rol kan spelen vanwege de niet-gebondenheid aan plaats/tijd/docent.

De volgende verwachtingen ten aanzien van het **één-loket** principe komen naar voren:

- Een belangrijke vraag is hier wat in dit geval onder één loket gebracht moet worden: de werk-inkomen thematiek (dat vergt koppeling van gegevens GSD aan arbeidsbureaus en kinderopvang) of 'etniciteit' (een goed voorbeeld daarvan is het migrantenloket in Den Haag, dat onder meer gegevens gebruikt van IND).
- Een 'dossier-gedachte' is wellicht interessanter, waarbij gegevens zijn gekoppeld aan een persoon, niet aan een enkel aspect van zijn identiteit (werk/etniciteit).
- Belangrijk is niet zozeer meer informatie maar vooral betere informatie. Hierdoor zou binnen een gemeente bijvoorbeeld één trajectbureau kunnen functioneren (integratie van diensten op gebied van arbeid en inkomen, zorg, etniciteit, etc), dus alle diensten en informatie geïntegreerd die noodzakelijk is om een traject te kunnen doorlopen.

De volgende verwachtingen ten aanzien van het **Inburgernet** komen naar voren:

- Het Inburgernet is een goed medium, vooral door de interactieve mogelijkheden, maar als subsidie wordt ingetrokken stort het in;
- Als netwerk wordt het potentieel van een medium als Internet nu nog onderbenut, Internet is niet geïntegreerd in het dagelijkse werk van trajectbegeleiders (in 1997 zat slecht 3 % op Internet en in 1999 gebruikt de helft van de gemeenten het inburgernet niet). Onvermijdelijk zal het Internet/ICT zich echter meer aandienen om onderling informatie uit te wisselen en te stroomlijnen.

6.3 Nieuwe vormen van sturing

In het denken over overheidsbeleid wordt volgens Bekkers en Thaens (1999) klassieke sturing, dat wil zeggen sturing vanuit een centrum, steeds minder succesvol geacht (behalve in crisissituaties). Kenmerkend voor een klassieke sturingsconceptie is het geloof in de beheersing en maakbaarheid van maatschappelijke processen (Bekkers en Thaens, 1999:28) hetgeen vooral gestalte krijgt in de inzet van de sturingsinstrumenten regulering en planning, en meer in het bijzonder in gedetailleerde en uitgebreide wetten regelgeving, voorschriften en richtlijnen. Informatie, bijvoorbeeld in de vorm van wetenschappelijke kennis speelt hierbij een cruciale rol. Sinds de jaren '70 worden bij de effectiviteit van

deze sturingsconceptie veel vraagtekens geplaatst. Zo wordt wel gesteld - onder meer op basis van onderzoek naar de uitvoering van beleid - dat deze vormen van sturing leiden tot grote coördinatieproblemen, die vervolgens weer om nieuwe voorschriften en regels vragen.

Daartegenover worden nieuwe vormen van sturing geplaatst die uitgaan van de *context* waarin gestuurd moet worden en van het netwerkkarakter van beleidsterreinen, waarbij de overheid slechts een van de vele actoren is (p.8). Bovendien moet ook de overheid zelf dan als een conglomeraat van actoren worden gezien. Het netwerk van actoren bestaat verder uit bijvoorbeeld provinciale of lokale overheden, zelfstandige bestuursorganen, uitvoeringsorganisaties, maar ook maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en burgers.

Sturing vanuit een netwerkgedachte betekent dat rekening gehouden wordt met de verschillende posities, belangen en afhankelijkheden van deze actoren en dat strategisch gebruik gemaakt wordt van de zelfregulerende en zelforganiserende mogelijkheden van actoren. In feite gaat het in een beleidsnetwerk om de 'coproductie' van beleid, waarbij op basis van onderlinge communicatie, onderhandeling en ruil gepoogd wordt te komen tot een min of meer gemeenschappelijke definitie van een probleem en een daarbij aansluitende aanpak. Deze vorm van sturing (op hoofdlijnen en op resultaten) is vooral geschikt voor 'wicked problems', problemen die op verschillende manieren kunnen worden opgevat en opgelost.

De rol van informatie en dus van ICT is bij *beide* vormen van sturing cruciaal; sturing veronderstelt immers informatie, maar kan wel heel verschillend worden ingevuld. Deze rol kan worden opgevat als een 'informatieconceptie' die impliciet of expliciet met de sturingsconceptie verbonden is. Klassieke sturing vanuit een centrum vergt in principe een ander informatieconcept dan sturing op afstand, waarbij de autonomie van actoren erkend wordt.

Volgens Bekkers en Thaens kan hier een zekere spanning optreden; een nieuwe vorm van sturing kan bijvoorbeeld toch uitgaan van een klassieke conceptie van informatie: "Wanneer bijvoorbeeld met behulp van ICT gedetailleerde informatie over het functioneren van uitvoeringsorganisaties wordt gegenereerd, dan is van sturen op afstand geen sprake. De gerealiseerde mate van transparantie staat dan op gespannen voet met de mate van autonomie" (ibid.9.)

De effectiviteit van een nieuwe sturingsconceptie wordt dan ook beïnvloed door de gehanteerde informatieconceptie (er is niet altijd sprake van een afstemming van deze twee). Er kan bovendien sprake zijn van een verschil tussen concept en empirie; de praktijk van de uitvoering en toepassing verschilt dan van de conceptuele uitgangspunten. Klassieke vormen van sturing, waarbij ICT wordt ingezet, zijn bijvoorbeeld het toepassen van wet- of regelgeving of het monitoren van beleid. Een klassieke inzet van ICT richt zich dan op het vergroten van de

transparantie en het meten van onderzoeksresultaten, maar ook op het toegankelijk maken van informatie van de overheid.

Een moderne inzet van ICT blijkt vooral uit het gebruik maken van het interactieve potentieel van ICT. Nieuwe vormen van sturing, die daarop aansluiten zijn bijvoorbeeld het organiseren van 'besluitvormingsarrangementen' waarin op basis van overleg en interactie tot beleid gekomen wordt.

Bekkers en Thaens gebruiken het volgende analyseschema om de relatie sturing en inzet van ICT nader te onderzoeken. De centrale vraag daarbij is of er op conceptueel en op empirisch niveau sprake van een match tussen I en II?:

I. Sturingsconceptie	II. Informatieconceptie
a) Object van sturing	a) Rol van informatie en kennis
b) Context van sturing	b) Informatierelaties
c) Wijze van sturing	c) Rol van ICT

6.4 Sturing en ICT inzet in de twee cases

6.4.1 Sturingsconceptie: object

Het object van of aangrijpingspunt voor sturing in de case NV Werk is 'arbeidsmarkttoeleiding', waarbij langdurig werkelozen de klanten zijn en NV-Werk de organisatie is die de middelen of diensten moet leveren, om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt voor deze klanten beter op elkaar af te stemmen. Het object van sturing in de case Inburgering is de integratie van nieuwkomers in de samenleving, waarbij ook arbeidsmarkttoeleiding als een van de voornaamste doelen wordt gezien. Hierbij zijn de nieuwkomers de klanten en de gemeenten, c.q. bureaus nieuwkomers die meestal onderdeel zijn van de lokale overheid, degenen die verantwoordelijk zijn voor het proces dat tot integratie moet leiden.

Een nieuwe vorm van sturing zou hier kunnen blijken uit het min of meer centraal stellen van de wensen en behoeften van de klant, in plaats van een benadering die uitgaat van een beschikbaar aanbod (aan banen bijvoorbeeld), waar klanten bij gezocht moeten worden. De betrokken organisaties zijn in beide gevallen autonoom in de manier waarop zij dit proces organiseren, zij kunnen in dit verband afzonderlijke diensten aanbieden of geïntegreerde diensten en daar andere partijen bij zoeken om dat aanbod te kunnen leveren. Het meest vergaand zou zijn als het uitgangspunt voor die dienstverlening de individuele vragen van klanten zijn en dat op basis daarvan een 'front office' die vragen vertaalt in een passend en gewenst aanbod 'op maat'.

Hoewel de individuele klant wel centraal staat in het 'trajectbegeleidingconcept' van beide cases, zijn het niet zozeer de specifieke wensen of behoeften van die klant die hier tot sturing leiden. In beide gevallen zijn klanten immers verplicht om

deel te nemen, omdat dat door de wet wordt voorgeschreven. Het doel 'arbeidsmarkttoeleiding' of 'inburgering' is top-down geformuleerd, hetgeen overigens niet betekent dat dat niet overeen kan komen met de behoeften van de klant. Theoretisch biedt het systeem van trajectbegeleiding wel mogelijkheden om in ieder geval *rekening te houden* met wensen en vragen van de klant, maar die zijn nadrukkelijk niet het uitgangspunt van sturing.

In beide cases vervullen trajectbegeleiders (of consultants) de rol van front-office, daarbij al dan niet geholpen door een informatiesysteem dat ook een helpdesk-karakter heeft (websites). Tot op zekere hoogte is hier sprake van een aanbod van diensten op maat. In een individueel trajectplan wordt op het individu toegesneden dienstverlening aangeboden, maar daarbij gelden nog allerlei beperkingen, die voor een belangrijk deel met de *context* te maken hebben.

6.4.2 Sturingsconceptie: context

In de Inburgeringcase is bijvoorbeeld sprake van een zeer beperkt aanbod van toegesneden opleidingen en cursusmogelijkheden, doordat men hier met een inflexibele aanbieder (ROC's) werkt. In de NV Werk-case probeert men dit op te vangen door een meer gevarieerd aanbod op te zoeken, en met name ook aanbieders die flexibel en snel kunnen leveren. Dit voorbeeld geeft aan dat de integratie van dienstverlening alleen mogelijk is als de verschillende actoren die binnen het beleidsterrein van belang zijn, min of meer dezelfde ontwikkeling doormaken, waardoor onderlinge afstemming beter te organiseren is. Hierbij spelen allerlei problemen (bevoegdheden, verdeling van verantwoordelijkheden, interne organisatie, herkenbaarheid van de 'eigenheid' van de diensten en de aanbiedende organisaties, etc.) een belemmerende rol.

Bij de oplossing daarvan zouden systemen voor gekoppelde gegevensuitwisseling (CVS bijvoorbeeld) een rol kunnen spelen, maar die versterken ook de top-down controle en monitormogelijkheden, en worden dus niet per definitie in de praktijk gebruikt voor de verbetering van de vraaggestuurde dienstverlening (vergelijk in inburgeringcase de behoefte aan informatie waarop door management gestuurd kan worden).

6.4.3 Sturingsconceptie: wijze

De wijze van sturing is in wezen een combinatie van top-down en bottom-up elementen, waarvoor het trajectplan, c.q. contract symbolisch is. Daarin worden afspraken neergelegd over de diensten die aan de klant worden geleverd, maar ook over verplichtingen waaraan de klant moet voldoen. Beide partijen worden geacht zich aan de afspraken te houden, maar het spreekt voor zich dat het niet nakomen van die afspraken ernstiger gevolgen zal hebben voor de klant (uitkering stopzetten bijvoorbeeld). De regierol ligt in dit geval vrij eenduidig bij de trajectbegeleiders, inclusief de mogelijkheid om tot sancties over te gaan. De invulling van dat plan is weliswaar afgestemd op de individuele cliënt, maar zal in de praktijk vermoedelijk sterk top-down worden aangestuurd.

In termen van sturing vanuit de centrale overheid (als verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet) is wel sprake van sterke decentralisatie: de uitvoerende organisaties zijn tot op grote hoogte autonoom (Bureaus nieuwkomers in veel gevallen weliswaar ingebed in een locale overheidsstructuur). Bovendien is hier de sturing gebaseerd op concepties als coproductie en een netwerkgedachte; verschillende partijen dienen met elkaar tot overeenstemming te komen en een nadere invulling te geven aan het beleid dat slechts op hoofdlijnen van bovenaf wordt uitgewerkt. Bij de beoordeling van succes of kwaliteit geldt alleen een beoordeling in termen van eindresultaten ('targets': denk aan het voorbeeld van NV Werk, waar binnen een aantal jaren 10,000 mensen aan een baan geholpen moesten zijn). Ook zien we hier nieuwe vormen van publiek-private samenwerking, zowel de verantwoordelijke organisaties zelf zijn daarvan een voorbeeld als de partijen waarmee in het kader van de uitvoering van het proces samenwerking gezocht wordt.

6.4.4 Informatieconceptie: rol

Zoals gezegd is informatie van wezenlijk belang voor welke vorm van sturing dan ook. De vraag is of nieuwe vormen van sturing ook gebruik maken van nieuwe vormen van informatieverzameling en uitwisseling en welke rol ICT hierbij speelt. In principe vergen nieuwe vormen van sturing, die bijvoorbeeld uitgaan van een netwerkconcept, ook een andere manier van omgaan met informatie en met ICT, waarbij ook vooral van het interactieve, netwerkkarakter van ICT gebruik gemaakt wordt.

De rol van informatie en kennis is in de twee cases die hier centraal staan uiteraard belangrijk: om te kunnen sturen is in de eerste plaats informatie nodig over de vraagkant. Bij NV Werk gaat het dan bijvoorbeeld om een antwoord op vragen als: wat is de uitgangssituatie van de klant, welke werkervaring heeft hij of zij, welke opleiding, welke andere relevante vaardigheden of beperkingen, hoe ziet de leefsituatie eruit, welke behoeften of wensen heeft de klant. Bij nieuwkomers komen daar nog zaken bij als psycho-sociale achtergrond (bij vluchtelingen) en informatie die te maken heeft met de culturele achtergrond van de klant. Deze informatie wordt in beide gevallen grotendeels verzameld en ingevoerd door de trajectbegeleider en niet geput uit beschikbare bestanden (als dat van IND, GSD, etc.). De verantwoordelijkheid voor de aanvulling van een dossier van een klant ligt bij de trajectbegeleider en niet bij de burger: vermoedelijk heeft de klant zelfs geen toegang tot zijn eigen dossier. Daarnaast is informatie nodig over de aanbodzijde en over de organisaties waarmee in dat verband samengewerkt wordt.

Tenslotte is ook kennis over het uitvoeringsproces zelf nodig, zeker als het gaat om een relatief nieuw beleidsterrein, waaraan op gedecentraliseerde wijze vorm wordt gegeven; de beschikbaarheid en uitwisseling van informatie tussen vergelijkbare uitvoeringsorganisaties is dan van cruciaal belang.

6.4.5 Informatieconceptie: relaties

Hiermee zijn we in feite al beland bij de verschillende informatierelaties:

Er is in de eerste plaats een relatie tussen de klant en de trajectbegeleider, die zoals al is opgemerkt, in dit geval als 'front office' dient: de trajectbegeleider formuleert op basis van de informatie de vraag en legt een dossier aan. Andersom moet de begeleider deze vraag vertalen in een aanbod aan diensten op maat, die uiteindelijk gestalte krijgen in een trajectplan. Ook zou de begeleider althans theoretisch gedurende het traject de klant moeten kunnen volgen en monitoren

In de tweede plaats moet er informatie worden uitgewisseld tussen de verschillende actoren die in het 'netwerk' een rol spelen teneinde een goede match van vraag en aanbod te garanderen. Het voorbeeld van de inburgering laat zien dat dat nog de nodige problemen oplevert, met name de uitwisseling van informatie met de ROC's is allesbehalve gestroomlijnd. Ook zou de klant zelf met afzonderlijke actoren moeten kunnen communiceren en informatie uitwisselen (bijvoorbeeld de organisaties die opleidingen leveren, waarbij bijvoorbeeld leren-op-afstand constructies denkbaar zijn)

Ook van belang is hier een relatie tussen vergelijkbare organisaties op het vlak van de uitvoering van het beleid. Ook hier is in zekere zin sprake van een netwerkorganisatie, die echter een ander belang dient; het efficiënt uitvoeren van beleid door maximaal gebruik te maken van elkaars ervaringen, mogelijkheden, contacten en visies.

Ten derde is er theoretisch in ieder geval een relatie tussen front-office en back-office mogelijk; de vragen van klanten worden via een front-office doorgesluist naar een back-office, die de bouwstenen leveren voor een antwoord op de vraag die dan via de front-office weer in een concreet trajectplan vertaald moet worden. In deze twee cases ontbreekt deze informatierelatie echter, omdat de trajectbegeleider naar alle waarschijnlijkheid tegelijk front- als backoffice zijn.

6.4.6 Informatieconceptie: de rol van ICT

Aan de hand van de hier geschetste relaties kan de inzet van ICT nader worden bekeken. Zoals al aangegeven wordt informatie voor het klantendossier vooral door de begeleiders zelf verzameld en ingevoerd en vrijwel niet uit bestaande bestanden (zoals dat van het IND of de gemeente) geput. Bij de intake en de dossieraanleg speelt ICT wel een rol, en vervolgens wordt in ieder geval bij de inburgeringcase gebruik gemaakt van een cliënt volgsysteem, waarbij echter nadrukkelijk naar voren kwam dat die niet goed functioneerde en niet gekoppeld kan worden aan die delen van het proces waarbij juist grote behoefte was aan een volgsysteem (opleidingstraject van nieuwkomers). Theoretisch kan ICT ook in de trajectbegeleiding zelf een rol spelen, doordat die gedeeltelijk ook via ICT vanuit het huis van de klant zou kunnen plaatsvinden.

Wat betreft de informatie-uitwisseling tussen de verschillende actoren in het netwerk van partijen die samen aan de uitvoering gestalte geven, valt op dat hier nog niet zeer duidelijk en expliciet gebruik gemaakt van nieuwe vormen van ICT-toepassing (bijvoorbeeld in de vorm van een intra- of extranet-achtige toepassing). Allen op de site van Nedwerk wordt hiervan voorzichtig gebruik gemaakt omdat een poging wordt gedaan verschillende betrokkenen via verschillende lijnen informatie aan te bieden, waaraan ook een aantal interactieve mogelijkheden verbonden zijn. Geconcludeerd kan worden dat het interactieve potentieel van ICT, dat dit soort netwerkachtige organisatievormen en vormen van sturing zou kunnen ondersteunen, nog onderbenut wordt.

De derde relatie wordt wel ondersteund met moderne ICT in de vorm van de sites (nedwerk.nl) en (inburgernet.nl). Vooral Inburgernet is gericht op informatie-uitwisseling tussen organisaties die op dezelfde manier met de uitvoering belast zijn en heeft een sterk bottom-up karakter (althans voor de trajectbegeleiders en gemeenten), die voortdurend meebouwen aan de site door het inbrengen van informatie, ervaringen en vragen, waar via een helpdesk antwoord op wordt gegeven.

De vierde relatie is zoals gezegd afwezig, omdat nog geen sprake is van een back-office. Hierbij zou de koppeling van gegevens een belangrijke rol kunnen spelen. Wellicht zouden ook de sites op den duur kunnen uitgroeien tot een back office, mits daaraan een goed georganiseerde help-desk/front-office gehangen wordt. Op dit moment lopen de informatielijnen echter nog vooral via personen, en dan met name de trajectbegeleiders die zowel qua sturing als qua informatie de 'spin in het web' zijn, en ICT hierbij alleen in een ondersteunende rol inzetten, waarbij het potentieel van ICT niet ten volle benut wordt.

6.5 Conclusie: Evaluatie van de match ICT /sturing

Als we ter afronding de vraag proberen te beantwoorden in hoeverre er een match is tussen de gehanteerde sturingsconceptie en de gehanteerde informatieconceptie, moeten we in de eerste plaats vaststellen dat er sprake is van een mix van klassieke en moderne sturingselementen, maar dat in de sturing en uitvoering van het beleid in beide cases in de praktijk toch vooral een klassieke sturingsconceptie wordt toegepast.

Dit blijkt vooral uit het feit dat er weinig aanwijzingen zijn voor een omkering van het klassieke proces, door de vraag van klanten als uitgangspunt te nemen voor sturing en uitvoering. Overigens is er ook geen sprake van een ambitie in die richting en vermoedelijk heeft men zelfs nog nooit nagedacht over de mogelijkheid om hier volledig uit te gaan van de vraagzijde.

Ook wat betreft de gehanteerde informatieconceptie zien we een mix van klassieke en moderne elementen, waarbij vooral opvalt dat de gedachtevorming over het

inzetten van ICT in dit proces nog in de kinderschoenen staat. Keuzes lijken ingegeven te worden door toevalligheden en door situationele beperkingen, en een mix van traditionele en moderne elementen is daarvan een uiting. Er wordt wel gebruik gemaakt van interactieve mogelijkheden van ICT, maar die zijn niet gebaseerd op een expliciete visie op de mogelijke betekenis van ICT voor dit soort projecten, laat staan op een geïntegreerde visie op de betekenis van ICT voor nieuwe vormen van sturing en uitvoering van het beleid.

Mocht er dus al sprake zijn van een match tussen sturings- en informatieconceptie (beide zijn immers een mix van klassiek en modern), dan berust dat geheel op toeval.

7. Inleiding haalbaarheid studie

7.1 Probleemstelling

Onder druk van het politieke krachtenveld is de SV-keten de afgelopen tijd ontvlochten en is een aantal private partijen ontstaan die door hun natuur voor een meer transparante markt moesten zorgen. De gedachte daarachter was dat de kosten evenredig zouden dalen met de toenemende transparantie.

Het neveneffect was echter dat de private partijen ook een autonoom gedrag gingen vertonen, een eigen domein afbakenden in de toenemende concurrentiestrijd en daarmee tevens op afstand kwamen te staan van het departement. Langzaam aan werd duidelijk dat de markt weliswaar transparanter aan het worden was, maar de effecten van zich wijzigend beleid werden evenredig minder voorspelbaar. Door gebrek aan standaardisatie op gegevensuitwisseling, de aanwezigheid van de zogenaamde 'legacy systemen' bij de UVI's, de belangen van de private partijen, etcetera, begon het ten ene male aan stuurinformatie te ontbreken. Ook het gedrag van de private partijen bleek minder voorspelbaar te beïnvloeden dan was voorzien. Deze problematiek overziend heeft het departement van SZW bij TNO de vraag neergelegd om te onderzoeken wat de hedendaagse ICT zou kunnen bijdragen als ondersteuning van het beleidsvormende proces en aan het beschikbaar maken van stuurinformatie ten behoeve van dat proces.

7.2 Afbakening onderzoeksgebied

Vooralsnog wordt gedacht aan het nader beschouwen van het laatste stuk van de SV-keten. De gedachte daarachter is, dat het ten ene male onmogelijk zal zijn om de juiste stuurinformatie te bepalen en te verkrijgen, noch om zinvolle regelgeving op te stellen voortkomend uit doelmatig, intelligent beleid, als niet de inrichting van de primaire processen onder aan de keten bekend is en ook begrepen wordt. De inzet van ICT verandert daar niets aan. ICT is enkel het collectief van middelen dat het voorgenomen doel in technische zin faciliteert. Daarbij is de eerder genoemde kennis van de ketenprocessen een eerste vereiste.

Het begin van het te beschouwen ketendeel ligt dan bij het CWI en het eind bij de individuele burger. Hier speelt de scheiding tussen het private en publieke deel van de keten een prominente rol³⁶. Door het uitvoerende karakter van dit ketendeel zouden de taken, rollen en doelen duidelijk vast moeten liggen. In de praktijk kan de interpretatie van de regelgeving leiden tot verschillende invulling van taken, rollen en doelen, en kan bijvoorbeeld leiden tot ongelijke behandeling.

³⁶ Op het moment van dit schrijven is duidelijk aan het worden dat de politiek aan het ombuigen is en het private stuk weer geminimaliseerd lijkt te gaan worden. Daarop is in deze studie uiteraard niet vooruit te lopen.

7.3 Voorziene aanpak

De voorziene aanpak bestaat uit het achtereenvolgens verkennen van de voor het domein toepasselijke ICT, confrontatie van representanten van het werkveld met die technologie (kennisopbouw), en het definiëren, uitvoeren en evalueren van pilots en casussen.

Vooralsnog ligt de nadruk in deze fase op het verkennen, en dientengevolge krijgt onder meer de technologie voor het in kaart brengen van bedrijfsprocessen extra de nadruk.

7.4 Kansrijke technologieën

Op dit moment wordt voorzien dat de volgende lijst met technologieën toepasselijk zijn voor ondersteuning van de primaire processen in de keten.

1. *Datawarehousing, inclusief datamining en OLAP*

Het gaat hier om een a-priori opslaan van een uitgebreide gegevensverzameling rond de primaire processen. Uit deze basisverzameling, die gedurig bijgewerkt wordt, worden verbanden en regels gezocht (datamining) of middels analyse trends en overzichten gegenereerd (OLAP, online analytical processing)

2. *Agent technologie in diverse gedaanten*

Agents zijn zelfstandig opererende en zelfsturende stukjes software met een aantal, doch niet noodzakelijk alle, van de navolgende specifieke eigenschappen.

- Mobiliteit
- Doelgerichtheid (proactief of reactief)
- Vermogen tot onderhandelen
- Het bezitten van een wereldbeeld
- Vermogen tot zelf leren

Momenteel neigen de inzichten ertoe dat straks nog drie typen agents zullen bestaan: de onderhandelaar ('veilingmeester'), de reiziger ('zoek robot') en de vertegenwoordiger van de mens ('zelflerende, profielopbouwende slaaf').

3. *Keten simulatie*

Het betreft een computer gebaseerd systeem waarin de actoren in een keten door middel van agents worden gerepresenteerd, en de communicatie en verwerking geschiedt via nabootsing, dan wel daadwerkelijk gebruik van de operationeel zijnde ICT systemen uit de keten.

De verschillende agents krijgen het wereldbeeld en gedrag van de bijbehorende actoren. Vervolgens kunnen naar keuze actoren door mensen, dan wel agents worden gespeeld. Actoren kunnen opdrachten daadwerkelijk uitvoeren in communicatie met andere actoren (computeragents, dan wel van vlees en bloed). Daarbij krijgt de reactie van de keten een hoog realiteitsgehalte. De ketensimulatie kan in tweede instantie gebruikt worden bij het doorrekenen van effecten op de keten bij beleidswijzigingen, gegeven het veronderstelde gedrag van de actoren.

4. *Information retrieval*

Met behulp van de nieuwste technologie op het gebied van verwerking van natuurlijke taal is het vermogen om bij de juiste informatie te komen ('recall': vind ik het, als het er is) en het onderdrukken van ongewenste informatie ('precision': vind ik uitsluitend waar ik naar op zoek ben) sterk te optimaliseren.

5. *Kennis management*

Kennis kent een aantal bestaansvormen, die te classificeren zijn naar de mate waarin ze betrekking hebben op het individu dan wel het collectief (organisatie) en de mate waarin de kennis impliciet ('tussen de oren'), dan wel expliciet voorhanden is. Het gebied van kennis management behelst de inzet van concepten en methoden die leidt tot beheerste beweging, onderlinge transformatie van bestaansvormen van kennis. Voorbeelden zijn inzet van Computer Based training, Elektronische Loketten en Groupware.

7.5 Samenvatting

Uitgaande van de probleemstelling richt het onderzoek zich in eerste instantie op het uitvoerende stuk van de SV-keten. Voor alle partijen in dit deel moet worden bepaald hoe hun primaire proces *de facto* reilt en zeilt. Vervolgens moeten nog te benoemen indicatoren worden geduid, die de toestand in termen van zekere prestatienormen representeren. Deze informatie moet in beginsel voortkomen uit bedrijfsgegevens van de individuele ketenpartners, al dan niet rekening houdend met de individuele belangen van betrokken partijen. Later kan voortbouwend op de verkregen kennis en informatie een instrument worden gezocht ten behoeve van beleidsontwikkeling.

De technologieverkenning heeft zich gericht op een aantal voor het onderhavige geval toepasselijk geachte technologieën uit de ICT: datawarehousing, agent technologie, ketensimulatie, information retrieval en kennis management.

8. Bedrijfsproces karteringmethoden

8.1 Context

Zoals in de inleiding betoogd, is het kennen van de bedrijfsdoelen en werkprocessen bij de diverse betrokken partijen in de keten van wezenlijk belang. Daarbij gaat het niet zozeer om de formele variant, doch eerder om wat er daadwerkelijk in de praktijk nagestreefd wordt en hoe 'het werkt'. Kortom, er is zicht nodig op wat de Duitser de 'Ist Situation' noemen. Van daaruit kan de 'Soll Situation' vervolgens worden herleid in het licht van de bovenliggende doelen van de keten als geheel. Als neveneffect kunnen gebleken onhelderheden in de bedrijfsprocessen worden weggewerkt.

8.2 Methoden

Voor het beschrijven, oftewel karteren ('in kaart brengen') van bedrijfsprocessen is een methodische aanpak nodig. Het alternatief is om improviserend, dus zonder basisgedachte en variërend van geval tot geval, de processen te karteren en te presenteren aan de buitenwereld. Het moge duidelijk zijn dat dit alternatief niet de beste aanpak is: verwarring over de betekenis van de beschrijvingen valt te verwachten en variatie in kwaliteit is niet uit te sluiten.

Een methodische aanpak daarentegen heeft het voordeel van een theoretische onderbouwing: een basisfilosofie, uniformiteit in presentatie en een gelijkblijvend kwaliteitsniveau. De methode als middel van communicatie met de klanten, waaronder de mensen in de betrokken organisatie(s), is een belangrijk facet. Uiteindelijk vormen die mensen de informatiebron waarop de beschrijving is gebaseerd. Elk obstakel in de communicatie tussen de analist van de bedrijfsprocessen en de informatiebronnen doet afbreuk aan de kwaliteit van het resultaat. Er zijn dan ook een aantal aandachtspunten te formuleren:

- Een minimale eis aan de methode en de bijbehorende presentatie is dat het door de mensen in het bedrijf gemakkelijk begrepen wordt.
- Een iets stringenter eis is dat deze mensen in staat moeten zijn de methode zelf te kunnen toepassen om hun privé-belevingswereld te karteren. Zodoende komen zij veel dichterbij hun eigen 'ist'-situatie. Vervolgens moeten de verschillende belevingswerelden tijdens een discussieronde nog naast elkaar worden gelegd om de geïntegreerde 'ist'-situatie te boven water te krijgen.
- Een overweging in het licht van het vorige punt betreft de kosten die verbonden zijn aan het aanschaffen van extra licenties en het installeren van de software.

Een en ander in gedachte houdend zijn drie karteringsmethoden op hun merites beoordeeld, waarbij de genoemde aandachtspunten voor elk der methoden zijn gewaardeerd.

8.2.1 Modulor

ModulOr bestaat uit een basisfilosofie, een methodebeschrijving en een tekenfaciliteit.

De basisfilosofie is dat bedrijfsprocessen actiegericht zijn. Daaruit vloeit voort dat in deze filosofie een stap, een activiteit, het kernpunt van de processen in een bedrijf is. Uit een stap zal een resultaat ontstaan; het verzamelen van deze stappen en het karteren van de relaties daartussen, en de resultaten van die stappen vormt de grondslag van de methode.

Tijdens een stap kan er informatie worden geraadpleegd, kan aan een norm worden voldaan of een externe bijdrage worden meegenomen.

De methode zelf draait om het toekennen van acties aan taakgebieden binnen organisatie-eenheden. Dit alles om de bedrijfsprocessen in de organisatorische context te vatten.

De methode omvat verder drie beschrijvingslagen, zijnde de:

1. Proceslaag,
2. AO-laag (voor Administratieve Organisatie),
3. KAM-laag (voor Kwaliteit, Arbeid en Milieu).

De essentie van de lagen is om bepaalde aspecten van de bedrijfsprocessen te scheiden van de primaire beschrijving en om zo aan de ene kant het bedrijfsproces helder te krijgen, maar aan de andere kant ook het specifieke aspect goed afgetekend te krijgen. Alles onder de restrictie van consistentie van beschrijving. De bijbehorende tekenfaciliteit is behoorlijk uitgebreid en gebruiksvriendelijk en wordt als stand-alone software functie geleverd, dus zonder directe koppeling naar soortgelijke faciliteiten. De tekenfaciliteit als zodanig, ofschoon formeel gefundeerd, is verder ook niet overmatig strikt er zijn discrepanties mogelijk, hetgeen tegemoet komt aan de situatie in de reële wereld. Binnen de tool kunnen deze discrepanties beschreven worden in zowel diagrammen als tekst.

Het einde van de ontwikkeling van ModulOr is nog niet in zicht, omdat zowel de methode als de tekenfaciliteit verder verfijnd kunnen worden, om beter tegemoet te kunnen komen aan de wensen tot kartering van specifieke aspecten, onderwijl steeds uitgaande van het hoofdproces. De mogelijkheid van nadere beschrijving van de elementen in de procesdiagrammen zijn tamelijk beperkt en primitief; de faciliteit steunt voornamelijk op de kracht van de diagrammen. Er is een rapportagefaciliteit beschikbaar.

Als geheel is methode en hulpmiddel goed geschikt voor communicatie met de klant en bestaat de verwachting dat de tekeningen prima zullen voldoen tijdens discussies tussen de verschillende medewerkers aan kantenzijde. De meesten van hen zullen zeker in staat zijn om het denken en doen van de methode te gaan beheersen en zodoende inhoudelijk aan de kartering bij te dragen. Daarmee kan een versnelling en verdieping van het karteringsproces worden bereikt. De kosten voor aanschaf van extra benodigde licenties zijn niet verwaarloosbaar, maar zeker niet onoverkomelijk. Bovendien ontstaat er dan bij de organisatie in kwestie de mogelijkheid tot borging van de verworven inzichten in de eigen processen.

Direct contact met de grondlegger van de methode en de softwaretool kan het middel verbeteren in een richting die goed aansluit op de processen bij Sociale Zaken.

Er is weinig aan te merken op de basisgedachte van ModulOr: een activiteit kan gezien worden als de kern waaromheen het hele gebeuren beschreven kan worden. Het aanleren van de methode vereist enige inspanning, omdat het een andere kijk op bedrijfsprocessen vereist dan men normaliter heeft. Als die fase echter achter de rug is wordt het gebruik van de tool zelf vrij gemakkelijk, omdat deze goed aansluit bij de methode als zodanig.

ModulOr wordt geleverd door Change Products BV, en is een fabrikaat van Nederlandse bodem.

8.2.2 SDM/AO

SDW is een Computer Assisted Software (of System) Engineering tool (CASE-tool) die bestaat uit een groot aantal min of meer losse modules, voornamelijk zijnde diagramtechnieken, aan elkaar gekoppeld via een gezamenlijke repository. De repository bevat alle structuurgegevens die impliciet vervat zijn in de diagrammen en alle beschrijvingen van elementen in de verschillende diagrammen. Deze faciliteiten zijn verder ondersteund met een mogelijkheid om de inhoud van de repository te analyseren en rapporten te genereren. Al met al een tamelijk geavanceerde en uitgebalanceerde verzameling gereedschap.

In principe kan een probleem binnen SDW beschreven worden met een collectie van SDW-modules die het best bij het probleem passen, waarbij additionele hulpmiddelen binnen SDW gebruikt moeten worden om de volledige samenhang te waarborgen.

De module die hier van belang is, is Administratieve Organisatie (AO), de diagrammethode binnen het SDW-complex om (hiërarchische) organisatiestructuren, relatiematrices, formulierenloopschema's en processchema's te beschrijven. In theorie biedt SDW dus een breed palet aan mogelijkheden om diagrammen te maken, maar er is weinig sprake van een basisfilosofie, zoals in ModulOr. Het is verder te betwijfelen of alle aspecten van de werkzaamheden binnen en rondom de organisatie goede aandacht krijgen.

De diagrammen zelf zijn goed gestructureerd en instructief en de bijbehorende beschrijvingen kunnen door extra faciliteiten in de repository winnen aan diepte en detail.

Als iemand bekend is met een bepaalde methode die de basis vormt van een module, is het leren van het maken van diagrammen met een module niet echt moeilijk. Het probleem zit hem eerder in de beheersing van de methode. Daarentegen is het uitbuiten van de meerwaarde van de repository verre van triviaal: dit kost flink wat inspanning, zeker voor meer geavanceerde toepassingen.

Als communicatiemiddel is SDW-AO zeker geschikt en ook hier zullen sommigen uit de klantenwereld het denken en doen van AO gaan beheersen. De kosten van AO met de basislicentie zijn daarentegen aanzienlijk hoger dan die van ModulOr. Software Development Workbench (SDW) is een product van Cap-Gemini.

8.2.3 UML

Universal Modelling Language (UML) is, zoals de naam zegt, een gegeneraliseerde methode om modellen te maken en te beschrijven. De methode is een synthese van de filosofieën van de Amerikanen Rumbough, Booch en Jacobson. De generalisatie richt zich op de manier waarop de diagrammen worden opgebouwd en de semantiek. Al heel wat mensen zijn goed opgeleid en getraind in UML. Er is echter geen duidelijke basisfilosofie ten aanzien van bedrijfsprocessen. Deze zou wel gedefinieerd kunnen worden, bijvoorbeeld naar analogie van de filosofie van ModulOr. Het feit blijft dat UML, uitgaand van een breed-spectrum aanpak, niet specifiek genoeg gericht is op het modelleren van bedrijfsprocessen en de vele aspecten en bijzonderheden die daarbij de aandacht moeten krijgen.

De modellen in UML zijn zeker te begrijpen door de gebruiker, maar, door de afstand tussen het denken en het model, lastig te hanteren voor ongeïntereerden. Deze methode is dus nauwelijks zelf toe te passen door de klantenwereld. De kosten zijn overigens laag.

Producten die UML modelling incorporeren zijn in ruime mate beschikbaar op de markt.

8.3 Conclusie

Naast de gepresenteerde methoden en hulpmiddelen zijn er nog vele andere, die op zich weer een aantal van de aangegeven voor- en nadelen in zich verenigen. De drie gepresenteerde karteringmethoden zijn elk voor zich representanten van drie verschillende klassen van hulpmiddelen:

1. een specifiek hulpmiddel dat geoptimaliseerd kan worden naar toepassing op bedrijfsprocessen,
2. een verzameling van minder specifieke, maar geïntegreerde hulpmiddelen, en
3. een breed-spectrum diagrammethode, die met wat werk specifiek gemaakt kan worden.

Het moge duidelijk zijn dat om de processen, bijzonderheden en vele aspecten van organisaties te karteren een specifiek hulpmiddel, liefst gecreëerd op basis van een filosofie ten aanzien van organisatieanalyse, de beste toekomst lijkt te bieden.

Het resultaat van dit deelonderzoek is dat ModulOr vanwege specifieke gerichtheid op de analyse van organisatieprocessen en begrijpelijkheid in de richting van de klantenwereld en de te verwachten acceptatie als bruikbaar hulpmiddel binnen die wereld verkozen wordt boven andere producten met soortgelijke functionaliteit. Dit betekent niet dat ModulOr het 'nec plus ultra' is op het gebied van modelleringfaciliteiten op het gebied van bedrijfsprocessen, doch wel dat het een

goed startpunt biedt en dat verbeteringen, bij het doen van het werk en het voortschrijden van het inzicht, mogelijk zijn.

9. Datawarehousing

9.1 Context

De keten van de sociale zekerheid kent een grote stroom van gegevens en berichten binnen en tussen de diverse betrokken partijen. De primaire processen van die partijen hebben een sterk administratief karakter. Van oudsher heeft er een structurering en formalisering van de uitgewisselde informatie plaats gevonden. Voor het opslaan van gegevens wordt in de wereld van de informatievoorziening al enkele tientallen jaren gebruik gemaakt van databases.

Een database in de klassieke zin is een gestructureerde opslag van al dan niet samenhangende en geformaliseerde gegevens. Bovendien bevat de database een bijbehorende beschrijving van de opslagstructuur en een aantal vaste en mogelijk enkele geïmproviseerde toegangspaden tot de bevatte informatie.

Aangezien de gebruikte en geproduceerde gegevens sterk verbonden zijn met de processen die ze verwerken, is al sinds begin van de jaren '80 het idee opgevat dat die processen wel eens herleid zouden kunnen worden uit de gegevens, en dat van daaruit gedragspatronen, regels, te ontdekken zouden zijn. Dit 'graven in gegevens' is in vakkringen 'datamining' gedoopt. Met name in de commerciële sector wordt daar al jaren mee gewerkt met wisselend succes.

Een ietwat andere benadering zoekt al analyserend een weg door gegevensverzamelingen in de hoop om een doorsnede of overzicht te vinden die een uitspraak laat doen over trends in bijvoorbeeld koopgedrag of de productkwaliteit. Hierbij wordt de verzameling gegevens middels statistische bewerkingen en aggregatie onder de loep genomen. Dit proces wordt in vakkringen aangeduid met het acronym 'OLAP' (On Line Analytical Processing). Gehouden tegen het domein van de sociale zekerheid lijken gegevenspakhuisen (grote databases met liefst alle beschikbare, domein gerelateerde en grotendeels nog ongestructureerde informatie), een mogelijk instrument om de efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit van de keten te kunnen peilen. Op basis van die kennis kan beleid worden gemaakt.

9.2 Inleiding

Een database heeft voordelen en nadelen, is in bepaalde gevallen goed toepasbaar en in andere weer niet; hierover enige toelichting.

De *structuur* van de gegevensverzameling is bedoeld om efficiënte opslag en bevraging van gegevens mogelijk te maken. Dit is vergelijkbaar met elke verzameling waarin structuur wordt gebracht voor opslag en terugvinden, zoals verzamelingen van boeken, CD's, museumobjecten. Het opleggen van een werkbare structuur is alleen mogelijk als de gegevens in grote mate gelijkwaardig

zijn in vorm en inhoud. Als dit in mindere mate geldt, wordt het vinden van een structuur moeilijker en wordt opslag en opvraag niet in alle gevallen, maar in het algemeen in toenemende mate minder effectief. Structuur kan goed aangebracht worden in gegevensverzamelingen die vanuit het niets gedefinieerd zijn, maar als er een sterke binding is met de weerbarstige realiteit wordt dit lastiger.

Bij 'gegevensverzameling' duidt de bepaling *verzameling* er op dat er een zekere samenhang en integratie bij de bedoelde gegevens wordt verondersteld. In een database is dit verzorgd door de intrinsieke structuur en het daadwerkelijke of logische bijeenbrengen van de informatie.

Samenhang is er in het SZW-veld zeker op het niveau van beleidsdoelstellingen, maar naar het veld is dit door een veelheid aan instanties eerder wens dan werkelijkheid. Daadwerkelijke integratie, het samenvoegen in één bestand van de gegevens, is niet echt haalbaar, waarbij de organisatorische context slechts een van de vele hinderpalen is. Logisch bijeenbrengen, hetgeen minimaal betekent: de gegevens dezelfde vorm en inhoud geven, is ook al geen werkelijkheid, omdat de verschillende instanties vanuit hun historische behoefte en mogelijkheden de gegevens anders hebben gedefinieerd en vorm hebben gegeven. Een feit is dat daadwerkelijke integratie van de SZW gegevens eerder wens dan werkelijkheid is.

Formalisatie van gegevens betekent dat de gegevens een eensluidende en streng toegepaste betekenis, vorm en inhoud krijgen, hetgeen wordt vastgelegd in *metagegevens* of een *data dictionary*. Daarbij dekt een data dictionary de formele kant van de metagegevens af en beoogt nog meer nauwkeurigheid. De *betekenis* wordt vastgelegd in een definitie, waarbij tevens de samenhang met andere gegevens wordt vastgelegd. De *vorm* wordt vastgelegd in een formaatdefinitie: de manier waarop het gegeven wordt opgeslagen in de database. De beschrijving van de *inhoud* is niet persé nodig in de metagegevens, wel in de data dictionary; het betreft hier bijvoorbeeld de betekenis van verkorte codes in een gegevensveld die gebruikt worden in plaats van uitgebreide tekstvelden. De beschrijving van iedere code ligt dan al vast in de database zelf middels een relatie met bijbehorende tekstuele gegevensveld.

In het SZW-domein is weinig geformaliseerd. Verregaande formalisatie zoals bijvoorbeeld gebeurd is in de bevolkingsadministratie (GBA, Binnenlandse Zaken) is strikt genomen ook niet nodig. Maar een hoger niveau van formalisatie dan momenteel voor handen is maakt gemeenschappelijk gebruik en integratie beslist gemakkelijker en effectiever.

Een *toegangspad* is een manier om bepaalde typen gegevens effectief en snel op te kunnen slaan of op te kunnen vragen, waarbij alleen de benodigde gegevens of verzameling van gegevens worden benaderd en waarbij de gebruiker een grote mate van zekerheid heeft van volledigheid en betrouwbaarheid van het resultaat en een behoorlijke voorspelbaarheid van de tijdsduur. Een toegangspad kan

voorbereid zijn, bijvoorbeeld bij het gebruik van invoerformulieren, maar kan ook geïmproviseerd zijn om bepaalde speciale problemen aan te kunnen pakken. Dit gebeurt dan meestal door iemand met kennis van SQL (Structured Query Language), een faciliteit die speciaal geschikt is om databases te bevragen. Hierbij is wel kennis van de structuur nodig. Dit type ad-hoc toepassingen is over het algemeen minder van belang bij databases, omdat doel, structuur en toepassing nauw op elkaar aansluiten en er weinig echte meerwaarde te verwachten is bij nieuwe onderzoeksvragen. ?

Een dergelijke efficiënt toegangspad is alleen goed mogelijk als er een goede structurering en formalisering is toegepast. In andere gevallen moet er op volgorde worden gezocht, hetgeen tijdrovend en duur is, waarbij het zoeken op woorden of waarden van variabelen een mogelijkheid is tot het vinden van de juiste gegevens. Maar volledigheid kan niet worden gegarandeerd, de betrouwbaarheid wordt minder, het vereist meer kennis van zaken, duurt langer, is minder voorspelbaar, enzovoorts.

De situatie in het SZW-domein, met daarin de gegeven fragmentatie van taken, is zodanig dat breed toepasbare toegangspaden nauwelijks of niet bepaald kunnen worden, hetgeen een andere benadering noodzakelijk maakt.

De problematiek bij SZW is niet uniek. Overal waar een verzameling van gegevens moet worden gebruikt om een deel van de weerbarstige werkelijkheid te beschrijven komt het probleem naar voren: de realiteit heeft nooit beloofd zich te zullen houden aan structuur, aan formalisering, aan de mogelijkheden van SQL, enzovoorts. Om hieraan tegemoet te komen is *datawarehousing* ontwikkeld, waarbij ook gegevensverzamelingen kunnen worden opgebouwd en geraadpleegd, die minder zijn in structuur, samenhang, formalisering enzovoorts - typisch de situatie in het werkveld van SZW.

9.3 Ontwerpaspecten

In het voorgaande is gesteld dat een datawarehouse kan worden ingezet als het collectief van gegevensverzamelingen de toepassing van databasetechnologie niet toelaat. Echter geldt daarbij: hoe beter een datawarehouse de condities van een database nadert, des te meer rendement wordt er geleverd door zo'n gegevensverzameling. Hierbij komen *metagegevens*, *fysieke organisatie*, de *logische organisatie* en *procedures* van het datawarehouse naar voren.

9.3.1 Metagegevens

Een datawarehouse heeft weinig nut als het wat, waarvan, hoe, wanneer, waar, waarmee van de verzameling niet bekend is. Dit wordt uitgedrukt in de *metagegevens*, die in een database worden opgeslagen die in zekere zin het woordenboek vormt waarmee de boekenreeks in het datawarehouse gelezen kan worden.

De metagegevens beschrijven in eerste aanleg het *wat*: wat is er aan informatie beschikbaar. Hierbij horen definities van de gegevenselementen in de verzameling, de beschrijvingswijze (formaat) en betekenis van deze gegevens. Hierbij dient bij de gebruiksgegevens niet alleen gedacht te worden aan tekst en getal, maar ook aan beeld, geluid, tekeningen enzovoorts.

Verder het *waarvan*: de bron van de gegevens. De bron is noodzakelijk om de gegevens in de verzameling van tijd tot tijd bij te kunnen werken, het belang, de nauwkeurigheid en de context te kunnen bepalen en wat dies meer nuttig moge zijn bij het gebruik van de gegevens. De context kan van belang zijn voor het naderhand correct beoordelen van de gegevens; het bewaren van het relevante wereldbeeld van de eigenaar ten tijde van de opslag van een gegeven is een onderdeel van goed Kennis Management.

Het *hoe* van de gegevens beschrijft de manier waarop de gegevens uit eventuele onderliggende gegevens zijn afgeleid, deels om herhaalbaarheid van het proces te garanderen, deels om informatie te verschaffen over de interpretatie ervan. Gegevens kunnen namelijk direct en volledig uit een database worden gekopieerd, maar selectie, aggregatie en transformatie liggen eerder voor de hand. Selectie kan nuttig zijn om beschermde gegevens, al te variabele of onbetrouwbare gegevens af te houden. Aggregatie kan nodig zijn om gegevens uit een database geschikt te maken voor gebruik op een meer abstract niveau. Transformatie kan gebruikt worden om de gegevens een andere vorm te geven, om bijvoorbeeld combinatie met gegevens uit andere bronnen te vergemakkelijken.

Het *wanneer* beschrijft het tijdsaspect: de ouderdom en de verversing van de gegevens. Sommige gegevens worden eens per dag bijgewerkt, terwijl dit voor andere maar eens per maand geldt. Ook de geldigheidsduur of de vervaldatum, voor zover van belang, vallen hier onder.

Het *waar* beschrijft waar de diverse gegevens logisch en fysiek te vinden zijn. Logisch: welke organisatieonderdelen; fysiek: op welke computer, server, wat dan ook; een datawarehouse kan een gedistribueerde vorm hebben. Dit is een deel van de metagegevens dat niet altijd van belang is voor de eindgebruiker van de datawarehouse, maar evengoed van belang kan zijn voor verdere exploratie. Het *waarmee* beschrijft waarmee de gegevens gebruikt kunnen worden, soms is dit redelijk triviaal en opgelost binnen de softwarehulmiddelen, maar dit is niet noodzakelijkerwijs het geval.

Naast deze gegevens zijn mogelijk ook autorisatie, gebruiksgegevens, regelmatige rapporteringen en nog meer noodzakelijk, die dan gemakshalve ook tot de metagegevens worden gerekend.

9.3.2 Fysieke organisatie

De fysieke organisatie dient om de doelmatigheid van de datawarehouse te ondersteunen met toewijzing van gegevens aan computers en servers in een netwerk en de organisatie en kwaliteiten van het netwerk.

Replicatie van delen van de datawarehouse binnen de fysieke organisatie kan nodig zijn om een aanvaardbare reactietijd te garanderen.

De vele aspecten van de fysieke organisatie worden vastgelegd in de database met metagegevens.

9.3.3 Logische organisatie

De logische organisatie beschrijft minimaal taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van organisatieonderdelen en personen bij opbouw, onderhoud en uitbouw van de datawarehouse.

De taakomschrijving omvat wat er moet gebeuren om de informatie bij de tijd te houden, welke transformaties er plaats moeten vinden, welke rapporten er gegenereerd moeten worden, enzovoorts.

De bevoegdheden beschrijven wie er wat met welke informatie mag doen: aanpassen, lezen, verwijderen.

De verantwoordelijkheden geven aan wie er verantwoordelijk is voor onder andere het kwaliteitsniveau en actualiteitsniveau van de informatie.

Een deel, maar niet noodzakelijkerwijs alle informatie over de logische organisatie is te vinden in de database met metagegevens.

9.3.4 Procedures

Bij het gebruik en onderhoud van een complex instrument als een datawarehouse zijn procedures nodig. Een inherent probleem van een datawarehouse is een zekere mate van onvoorspelbaarheid van de verwerkingstijden. Dit noodzaakt maatregelen en procedures zoals: het onderhoud mag bijvoorbeeld het gebruik niet in de weg staan; bepaalde gegevenszoekacties mogen vanwege het capaciteitsbeslag alleen op rustige ogenblikken gebeuren; sommige gegevens wordt aangeraden op een bepaalde manier op te vragen.

Andere procedures zijn nodig om inconsistenties tussen informatiedelen in de datawarehouse weg te werken.

Een ander inherent probleem van een datawarehouse is namelijk dat de informatie uit verschillende bronnen komen die onderling niet consistent hoeven te zijn. Soms kan dit als een gegeven feit geaccepteerd worden, maar in andere gevallen zal vanwege eenduidige resultaten tot correctie moeten worden overgegaan en hiervoor dienen regels te worden vastgelegd.

Het verdere inherente probleem is het terugvinden van ongestructureerde informatie op basis van tekst zoeken. Het kan nuttig zijn om hierbij een lijst van kernwoorden samen te stellen om terugzoeken effectiever te laten zijn, vergelijkbaar met rubrieken in bibliotheken.

En alles wat nog meer dienstig is aan procedures om het ongemak van een datawarehouse zoveel mogelijk te veranderen in een gemak.

9.4 Implementatieaspecten

De implementatie van een datawarehouse richt zich op het voorbereiden en daadwerkelijk organiseren van dit hulpmiddel met het oog op acceptatie en effectief gebruik ervan door organisatieonderdelen en medewerkers.

De voorbereiding richt zich op het formuleren van de doelstellingen, het inventariseren van de benodigde informatie en op alle aspecten die besproken zijn bij de metagegevens.

Het daadwerkelijk organiseren van de datawarehouse is het in eerste instantie doen van het werk en in een latere instantie het begeleiden van de medewerkers die het onderhoud van de informatie op meer routinematige basis moeten blijven doen.

Het laatste aandachtsgebied: het bevorderen van acceptatie en effectief gebruik is bepaald niet het eenvoudigst, niet in de laatste plaats vanwege mentale aspecten. Organisatieonderdelen moeten op zijn minst een deel van de zeggenschap over hun informatie afstaan, zonder dat daar directe voordelen tegenover hoeven te staan. Verminderde zeggenschap betekent in dit verband dat eerst volledige autonomie bestond, maar dat nu ook anderen zonder verdere inspraak de informatie kunnen raadplegen en gebruiken. Hier speelt een dilemma: degenen die voordeel hebben van het datawarehouse kunnen zowel in theorie als in de praktijk een andere groep van organisatieonderdelen en personen zijn dan degene die de nadelige effecten van extra werk ondervinden. Dit manifesteert zich doordat er ook nog extra werkzaamheden voor nodig zijn, een verzwaring van het takenpakket derhalve, met een taak die gezien kan worden als oneigenlijk. Ook de verantwoordelijkheid die wordt opgedrongen kan gemakkelijk een tegenreactie oproepen. De organisatiekant van de problematiek kan gemakkelijk verergerd worden door een relatieve autonomie van de spelers in het veld, door tegenstrijdige commerciële en publieke belangen, door financiële overwegingen enzovoorts.

Waar acceptatie al een probleem vormt, is het bevorderen van effectief gebruik van de faciliteit de andere kant van de problematiek. Effectief gebruik vereist dat gebruikers getraind moeten worden in het gebruik van de datawarehouse, om in ieder geval een onnodige tijd- en capaciteit vergende manier van werken te voorkomen; vraagstellingen kunnen gemakkelijk veel te veel tijd gaan kosten als het niet met een zekere mate van kennis en inzicht wordt gedaan. Tevens moeten de gebruikers ook worden getraind om de meerwaarde van het ruimere toepassingsgebied van gegevens en de betere toegankelijkheid daarvan te leren gebruiken door middel van het lezen van de metagegevens en deze informatie te gebruiken bij steeds nieuwe manieren om extra kennis te halen uit een verzameling gegevens. De meerwaarde uit zich in het opdoen van nieuwe kennis en inzicht, onbereikbaar en mogelijk zelfs onzichtbaar in de situatie zonder gegevens die binnen een datawarehouse in samenhang zijn gebracht. Het werken met een datawarehouse vereist in ieder geval kennis en inzicht voor het gebruik van de

faciliteit, maar ook creativiteit om de mogelijkheid van nieuwe kennis te gaan onderkennen. Dit is mede de reden dat het werken met een datawarehouse, ondanks de voor de hand liggende problemen en mogelijkheid van misinterpretatie, toch wordt overgelaten aan een selecte groep eindgebruikers: creativiteit werkt het best bij degene die er direct in participeert en kan door tussenstations alleen maar worden gereduceerd. Als een tussenstation desondanks toch kan bijdragen aan de creativiteit, kan dit uiteraard alsnog, maar een bijdrage is niet zonder meer vanzelfsprekend.

9.5 Gerelateerde technologie

Gerelateerde technologie omvat alle middelen die gebruikers van een datawarehouse in staat stellen om meerwaarde te halen uit de gegevens in de verzameling. Naast meer algemeen toepasbare technieken voor documentontsluiting zijn ook technieken ontwikkeld die meer specifiek toepasbaar zijn in een datawarehouse-omgeving.

9.5.1 Datamining

Kort samengevat is datamining de collectie van alle technieken die een gebruiker in staat stelt om bruikbare informatie te extraheren uit grote, niet noodzakelijkerwijs volledig gestructureerde bestanden met samenhangende gegevens. Datamining heeft zich ontwikkeld aan de hand van steeds grotere bestanden van dit type, culminerend in een datawarehouse. Datamining begint met het bepalen welke kansen onderzocht moeten worden, welk probleem er speelt of op welk ander doel de actie zich gaat richten. Vervolgens moet onderzocht worden welke typen gegevens hiervoor gebruikt kunnen gaan worden. De volgende stap is weer het bepalen van het zoekproces in termen van methode, kerngegevens en verder. Daarna weer het uitlezen van alle informatie met behulp van een toepasbare tool en het bestuderen van de resultaten. En, bij onbevredigend resultaat, het eventueel gedeeltelijk herhalen van het proces.

Een kenmerk van een datamining proces is dat zelden het antwoord meteen zichtbaar is: uit een verzameling gegevens moet toch, en in grote lijnen handmatig hetgeen hier betekent: met het hoofd, de juiste conclusie moeten worden getrokken. Dit proces is vergelijkbaar aan rechercheonderzoek: de gegevens zijn er, maar wat is relevant en wat is vervolgens de conclusie.

9.5.2 OLAP

On-line analytical processing (OLAP) is specifiek ontwikkeld voor de categorie van *multi-dimensionale problemen*. Waar SQL, grofweg, goed werkt voor de tweedimensionale voorstelling van gegevens zoals deze in (relationele) databases worden toegepast, wordt deze faciliteit minder en minder effectief als er meerdere parameters in de vraagstelling gaan zitten, hetgeen voor realistische problemen vaak het geval is. Met name de tijdparameter is in veel onderzoeken van belang,

omdat ontwikkeling in de tijd, zogenaamde trends, zowel in de bedrijfskundige als de wetenschappelijke wereld een interessant fenomeen is, dat te extraheren is uit een grote hoeveelheid informatie.

SQL heeft nog meer zwakheden, omdat het uitgangspunt is dat het werkt op een goed gestructureerd geheel en het mist verder mogelijkheden voor wat diepere mathematische analyse. Om dit te ondervangen in de minder strak gestructureerde wereld van de datawarehouse zijn OLAP ontwikkeld. OLAP moet echter niet gezien worden als een mechanistische methode voor het bereiken van het gewenste resultaat, het moet eerder gezien worden als een kist met hulpmiddelen, die met enig proberen en passen en meten mogelijk wat nuttigs levert. Kennis, inzicht en ervaring blijven de belangrijkste ingrediënten voor succes, maar hulpmiddelen zijn hierbij evengoed onontbeerlijk.

9.5.3 Steekproeven

Naast het vastleggen van alle gegevens die in het datawarehouse moeten worden opgeslagen is het ook van belang om een werkvorm op te zetten, die er voor zorgt dat deze gegevens er ook daadwerkelijk in komen. Dit vereist een grote mate van discipline, vooral als het gaat om gegevens die met een zekere regelmaat moeten worden ververst (dynamische gegevens). Als het om gegevens gaat die door vele instanties / partijen / personen moeten worden verschaft ontstaat het probleem van de onvolledigheid. Zeker als de oorzaak van ontbrekende gegevens onduidelijk is, hetzij dat dit te maken heeft met het soort gegevens dat geleverd moeten worden, dan wel de ontbrekende gegevens een relatie kunnen hebben met een te onderzoeken fenomeen of te meten prestatieperformance, wordt een nuttig gebruik van het datawarehouse ernstig bemoeilijkt.

Als voorzien wordt dat het volledig vullen van het datawarehouse nauwelijks mogelijk is, dan valt te overwegen om deze te vullen op basis van steekproeven. Het is dan wel noodzakelijk om alle processen goed in kaart te brengen en een kwantitatief inzicht te hebben over de diverse populaties (mensen, instanties, aantallen transacties) waarover men uitspraken wil doen. Dit kunnen ook trendanalyses zijn, of het effectief meten van de gevolgen van gewijzigde regelgeving. Is dit inzicht aanwezig dan kan vaak een zorgvuldig opgezette steekproef soulaas bieden. Enerzijds kan een steekproef in voorkomende gevallen nauwkeurige / betrouwbare informatie opleveren (vgl. kijkcijfers), anderzijds wordt eerder resultaat geleverd tegen een lagere prijs. Een belangrijk deel van de noodzakelijk inspanning komt dan tot uiting in het opzetten van de steekproef en ervoor te zorgen dat de informatie die de steekproeven moeten opleveren ook volledig wordt vergaard. Geen enkele schakel in de keten mag hierbij ontbreken.

Een eenvoudig voorbeeld is de bereikbaarheid van informatiedesks. Technische constructies zijn denkbaar om dit volledig te gaan registreren, alle informatie centraal te verzamelen en via bijvoorbeeld OLAP-technieken de gewenste informatie boven tafel te krijgen. Een alternatief is om op een steekproef van

tijdstippen een steekproef van helpdesks op te bellen en de resultaten op te slaan in het datawarehouse. De benodigde informatie komt dan sneller en goedkoper boven tafel.

De steekproeftechnologie is volwassen ontwikkeld en wordt bijvoorbeeld veel toegepast in de accountancy en uiteraard bij het CBS.

9.5.4 Tekstontsluiting

Naast de verregaand gestructureerde en geformaliseerde vorm van een database, de relatief geordende vorm van een datawarehouse bestaat verder nog de vorm van relatief ongestructureerde tekst. De technologie die hieromheen is gebouwd is gebaseerd op het markeren en verzamelen van kernwoorden die dan gebruikt kunnen worden om artikelen en tekstfragmenten bij elkaar te zoeken. Deze technologie wordt geplaagd doordat de hoeveelheid teruggevonden informatie behoorlijk omvangrijk kan zijn en dat deze niet persé relevant is voor de gestelde vraag, dat niet alle relevante informatie gevonden hoeft te worden en dat het antwoord ook nog eens min of meer sterk afhankelijk kan zijn van de manier waarop de vraag wordt gesteld (zie verder Information retrieval)

Ook deze technologie is bruikbaar binnen een datawarehouse, zeker voor het terugzoeken van teksten en tekstfragmenten.

9.6 Samenvatting

Binnen de wereld van heterogene en matig structureerbare, maar desondanks samenhangende collectie van gegevens in het werkveld van SZW is een datawarehouse met verdere faciliteiten voor datamining de aangewezen weg. Dit ondanks bezwaren en scepsis van de mensen uit het veld. Er is momenteel geen betere techniek voorhanden om matig gestructureerde informatie uit een veelheid van bronnen samen te voegen. Dit wordt aan de ene kant veroorzaakt doordat de inzet van gestructureerde databases maar in beperkte mate kan helpen om de problematiek van de voorziening van geïntegreerde informatie aan te pakken. Aan de andere kant is de voor SZW benodigde faciliteit elders gecreëerd, zij het niet zozeer binnen de overheid als wel in de commerciële wereld, maar met in wezen dezelfde intenties.

Technisch gesproken is het inrichten van een datawarehouse omgeving voor dit werkveld zeker haalbaar. Echter: de obstakels zitten niet zozeer in de techniek, maar in het verrichten van de voorbereidende onderzoeken en ook in het in orde brengen van de organisatorische en mentale context. De voorbereidende onderzoeken zijn niet alleen nodig voor de datawarehouse zelf, maar ook het effenen van het pad naar acceptatie en implementatie.

De organisatorische context vereist naast vastlegging van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de eigen werkomgeving, ook die in relatie tot het datawarehouse. De mentale voorbereiding houdt in dat de medewerkers ook daadwerkelijk in de gewenste richting gaan denken en handelen.

Als dat in orde is gebracht is een succesvol traject naar een datawarehouse te verwachten.

10. Intelligent Agents

10.1 Context

Agents lenen zich naar hun aard uitstekend voor het modelleren van organische systemen. Zij zijn bij uitstek in staat om het gedrag van actoren in een keten als die van de sociale zekerheid na te bootsen. Een en ander betekent overigens niet, dat daarmee de complexe werkelijkheid eenvoudig valt te modelleren. Agents zijn nog immer stukjes programmatuur met beperkte mogelijkheden. Bepaalde gedragsregels zijn echter wel te implementeren en de effecten in de keten kunnen wel degelijk worden geobserveerd. Doch vanuit de observaties causale verbanden leggen is schier onmogelijk, daar met de agents de causaliteit als het ware is uitgesmeerd over de gehele keten.

De technologie rond agents is nog in volle beweging. Zozeer zelfs dat de classificering van het domein nog niet heeft plaats gevonden. Naar het zich thans laat aanzien, zullen er uiteindelijk 3 hoofdtypen overblijven.

De SV-keten wordt gekenmerkt door een veelheid aan verschillende actoren, die over de tijd heen qua doelen en taakstelling sterk in beweging zijn. De bewegingen die plaats vinden onder invloed van het politieke klimaat kunnen slecht gerepresenteerd worden in een statisch model. Agent technologie biedt de mogelijkheid om het gedrag van actoren aan te passen aan gewijzigde doelen en taakstellingen. Dat het gedrag van de keten eventueel totaal anders wordt, is dan een gevolg en hoeft niet apart gemodelleerd te worden. Er wordt dus uitgegaan van acties en de bijbehorende informatie die getransformeerd wordt onder invloed van die acties en de vigerende regels.

10.2 Overzicht technologie

Een “agent” is in feite een zelfstandig opererend en zelfsturend stuk software, dat doorgaans onafhankelijk is van een besturingssysteem en/of computer. Een agent beschikt over tenminste een aantal van de volgende eigenschappen:

- Mobiliteit
- Doelgerichtheid en pro-activiteit (ook wel “deliberatief”: zich in zekere mate ‘intelligent’ gedragen binnen de grenzen die door middel van regels worden vastgelegd), of reactiviteit (eenvoudig waarnemen-reactie gedrag)
- Onderhandelingsbekwaamheid
- Bezit van een wereldbeeld
- Beschikking over eigen gedragsregels
- Zelflerend vermogen

Daarbij kan er ook nog sprake zijn van communicatie. Immers in geval van bijvoorbeeld besturingsproblemen betekent 1 agent alleen niets: het gaat dan om de samenwerking tussen agents.

Agentsystemen zijn in te delen naar een drietal typen situaties, die het systeem een onderscheidend karakter geven:

- Er is een overvloed aan resources en tevens moeten er middelen of goederen verdeeld worden. Er is sprake van veel agents van hetzelfde type en weinig van een afwijkend type: een typische veilingsituatie van veilingmeester en kopers.
- Het geval waarin er weinig verschillende typen agents zijn, maar wel veel instanties van al die typen, waarbij de agents zelflerend zijn en waarbij bijvoorbeeld profielen of kennisbestanden worden opgebouwd. Dikwijls treedt deze situatie op waar één “agent”-type wordt gevormd door de mens: in geval van de Mens Machine Interface.
- Eén agenttype die zich richt op mobiliteit. Deze is niet geschikt voor het uitvoeren van acties volgens een rooster of dienstregeling. Meestal gaat het dan om zoekproblemen op te lossen, of om een computerprogramma over een computernetwerk naar een gegevensbron te halen, in plaats van andersom en met als doel het verminderen van de netwerkbelasting. Of het geval waarin gedistribueerde verwerking van een bewerkingsopdracht nodig is en de verwerkingsopdracht te splitsen valt over meer dan een computer. Een voorbeeld hiervan is het kraken van een beveiligingsalgoritme.

Wat op dit moment nog ontbreekt, is de modelleromgeving op basis van agenteigenschappen. Een dergelijke omgeving moet de mogelijkheid bieden om een probleem op zo een manier te beschrijven, dat de vorm van de in te zetten agenttechnologie als het ware een parameter is.

10.3 Mogelijke toepassingen in de SV-keten

Agenttechnologie heeft vele mogelijke toepassingen. Het beste past agenttechnologie echter bij typisch organische, in een keten of netwerk opererende processen waar berichtenuitwisseling de kern vormt, de schakels in de keten min of meer autonoom werken met een goed uit te drukken verzameling regels die de verwerking en productie van berichten beschrijven.

Iets dergelijks lijkt voorhanden te zijn met de SV-keten. Men kan dan denken aan toepassing op diverse niveaus. Enerzijds op instellings-/instituteniveau, echter vermoedelijk op straffe van onhanteerbare complexe regels voor de bijbehorende agents. Anderzijds kan men inzoomen op de belangrijkste primaire processen binnen de instituten. De schakels die de primaire processen vormen zijn vermoedelijk al veel simpeler met regels te beschrijven, wellicht is hier al sprake

van taken die door menselijke actoren worden uitgevoerd. Deze taken kunnen dan als regels aan een agenttype te worden toevertrouwd.

Beleid gemaakt op departementaal niveau zal zich doorgaans vertalen in regelgeving, die op zijn beurt weer vertaald wordt naar de regels waarlangs de actoren moeten werken. Aldus kan dan een ketenmodel gestalte worden gegeven. Wijzigingen in beleid vertalen zich dan in gewijzigde voorschriften en die weer in gewijzigd gedrag van de individuele actoren. Afgezien van de daadwerkelijke praktische haalbaarheid zouden de volgende voorbeelden van agenttoepassingen kunnen zijn:

- Het werkproces van een Arbeidsvoorzieningsbureau [zoeken naar geschikte opleiding]
Taak: vinden van een passend opleidingstraject (gegeven de opleidingseisen) voor een zekere bandbreedte in prijs en kwaliteit.
De agent gaat op zoek bij aanbieders van opleidingen en komt terug met een lijst van passende opleidingstrajecten/aanbieders
- Interactie tussen UVI en ArbVo [veilingmeester]
Taak: Een biding afhandelen met als inzet een opleidingsprofiel voor een te re-integreren persoon
De agent voert onderhandelingen met diverse Arbvo's op prijs, tijd en kwaliteit
- Formaliteiten aan werkzoekende kant [elektronische assistent]
- Taak: Support verlenen bij het verrichten van de administratieve verplichtingen door een werkzoekende.
De agent loodst de mens door het oerwoud van formaliteiten, daarbij (beleefd) corrigerend ingaand op het onbegrip en kennelijke fouten die gaandeweg door de mens worden gemaakt.
- Genereren van geschikte stuurinformatie [onderhandelen/makelen]
Taak: Het verkrijgen van voor de sturing cruciale procesinformatie ten einde de beleidsmaker te helpen zijn doelen efficiënt en effectief te bereiken
De agent zoekt contact met evenknieën bij de betrokken instanties en tracht informatie op een zo laag mogelijk aggregatieniveau te krijgen. Van de verkregen informatie wordt tevens de nodige context (hoe verkregen, semantiek, hardheid, etc.) bijgevoegd.
De agent van de bevraagde instanties geeft aandacht aan gevoeligheid van gegevens en de mogelijke aggregatie niveaus bij de onderhandelingen. De agent kan anticiperen op vragen in de toekomst, al lerend van de vragen uit het verleden en gegevens apart zetten, voordat ze minder bereikbaar worden (probleem van reproduceren van vroegere informatie).

10.4 Implementatieaspecten

Sommige types agents werken op machines van in principe afgesloten gemeenschappen. Er zal een overeenkomst moeten worden gesloten om af te bakenen wat wel en wat niet toegankelijk is voor de agents. Hier zijn technische oplossingen voorhanden.

10.5 Samenvatting

Agenttechnologie biedt een breed scala aan mogelijkheden voor toepassing in het onderhavige domein. De academische uitwerking van het concept is echter nog niet geheel voltooid. Nochtans tekenen zich langzaam contouren af. Toepassingen van agents zijn goed te benoemen, echter een wetenschappelijk onderbouwde modelleromgeving ontbreekt thans nog. Dat laat onverlet dat al in de praktijk diverse toepassingen van agenttechnologie aan te wijzen zijn. De Ketensimulator in de Rotterdamse Haven is er daar een van. Voor het SV-domein moet onderzocht worden in hoeverre agents een oplossing bieden bij de vergaring en distributie van kennis en informatie.

11. Ketensimulator

11.1 Context

De onderhavige problematiek in de SV-keten bevat veel elementen die analogieën vertonen met ketens uit de transport- en distributiewereld. Er is vooral onderscheid doordat er niet of nauwelijks fysieke zaken worden verplaatst.

Een vergelijk met de Rotterdamse Haven laat zien dat in de Haven heel veel gegevens meereizen met de goederen die verscheept worden. Met name deze analogie maakt het beschouwen van de Ketensimulator van het Rotterdamse Scheepvaart en Transport College (STC) tot een voor de hand liggende zaak. Het gaat bij de lessen om het inzicht krijgen in wat die documentenstroom nu precies betekent en wat er gebeurt als je er niet goed mee omgaat, of hoe bij inbreuk op de processen door externe invloeden de informatiestroom zich wijzigt en wat de gevolgen daarvan voor de keten zijn. Het geeft de leerling een helder inzicht in het verloop van de processen van die wereld.

11.2 De Ketensimulator van de Rotterdamse Haven

De simulator wordt ingezet bij het onderwijs aan aankomend vervoerders, verladers, agenten van reders, stuwadoors, etc.. Er zijn in de ketensimulator een aantal lessen gemaakt door het STC. Daarbij krijgen de door de computer middels softwareagents gesimuleerde ketenpartijen eigen gedragsregels toegekend. De leerling voert als 'agent van vlees en bloed' zijn opdracht uit in samenspel met zijn digitale partners. Er worden onderhandelingen gevoerd, zoektochten gemaakt en makelingen verricht. Alles onder de begeleiding van de leraar en soms ook geplaagd door diens ingrijpen in een al gladjes verlopend proces. De leerling maakt zodoende kennis met de complexiteit van de weerbarstige werkelijkheid. Bij de 'debriefing' kunnen alle details van het verloop nog eens afgespeeld worden en mogelijke alternatieve handelwijzen doorgesproken worden.

Naast het framework van de ketensimulator (computers, telefoons, faxen, werkplek, software, inclusief vrij programmeerbare agents), dienen ook de lessen nog gerealiseerd te worden. Het STC realiseerde zich pas in de praktijk dat dit nog geen eenvoudige zaak is. Men dient zich namelijk terdege af te vragen hoe de wereld nu echt in elkaar zit en het daarbij gewenste gedrag voor de agents in de simulator expliciet te maken.

11.3 Mogelijke toepassingen bij beleidsvorming

Toepassing van de ketensimulator in de SV-keten is in beginsel mogelijk onder de voorwaarde dat het in voldoende mate lukt om het gedrag van de individuele

partijen in de keten expliciet te maken. Daar ligt meteen ook het zwakke punt. Het vermoeden rijst al snel dat het niet mogelijk zal zijn om het gedrag van agents te beschrijven op het niveau van UVI, CWI en Arbvo. Dat komt omdat het gedrag op zo'n relatief hoog niveau nog behoorlijk complex kan zijn. Vermoedelijk zal op het niveau van de werkprocessen binnen de ketenpartijen moeten worden afgedaald om overzienbare gedragsregels op te kunnen stellen. Hoe afwijkingen op dat niveau zich manifesteren op het hoogste niveau valt nog te onderzoeken. Hopelijk is het hogere niveau niet al te gevoelig voor afwijkingen, daar anders het systeem instabiel wordt en de voorspellende waarde te gering.

Aannemende dat het lukt om het gedrag van de keten behoorlijk te beschrijven, kan dan op beleidsniveau met de simulator scenario's worden doorgewerkt voor het voorspellen van effecten van gewijzigd beleid op de keten. Dit zal dan wel het best in een sessie gespeeld worden, waarin vertegenwoordigers uit alle ketenpartijen aan tafel zitten, om dan snel een integratie van ideeën en belangen te kunnen verwerken en reële reacties in de ketensimulator op te roepen

11.4 Implementatieaspecten

Een implementatie van een ketensimulator is geen sinecure. Er zijn hoge investeringen mee gemoeid. Waarschijnlijk is het het beste om gebruik te maken van commerciële aanbieders op dit vlak. De techniek is echter nog zo nieuw, dat zulke aanbieders nog niet bestaan. TNO is momenteel bezig om vorm te geven aan een concept waarbij ketensimulatie gecombineerd wordt met concurrent engineering: het onder aanwezigheid van alle ooit betrokken partijen over de gehele lifecycle ontwerpen van een product. Daarbij wordt tijdens het ontwerpproces met behulp van de simulator de mogelijke gevolgen getoond van de afwegingen die men maakt. Men kan dan optimaliseren op Total Cost of Ownership (van wieg tot graf) van het product. In geval van de SV-keten zou geoptimaliseerd kunnen worden op kosten en kwaliteit. Daartoe dienen onder meer de nog te benoemen prestatie-indicatoren.

11.5 Samenvatting

Ervaringen met de Rotterdamse Ketensimulator leren dat dit type gereedschap uitstekend geschikt is voor het modelleren van dynamische, organische processen. De te verrichten inspanningen zijn groot en duur, maar de belofte is redelijk groot. Dit soort van simulaties is nog onderwerp van onderzoek. Er zijn geen commerciële aanbieders van standaardpakketten. TNO is bouwer van de Rotterdamse Ketensimulator en doet momenteel ontwikkeling aan een Virtual Business Modeler. Zo een simulator zou voor SZW zeker een mogelijk stuk gereedschap kunnen zijn bij de beleidsvorming.

12. Information Retrieval

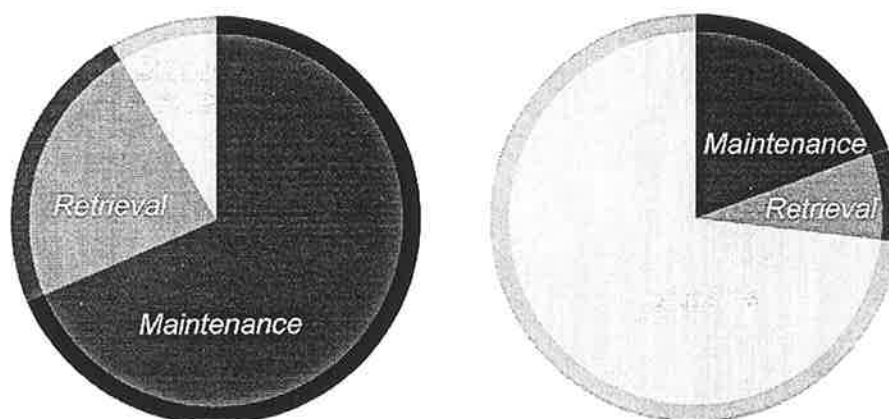
12.1 Context

Bij het voorbereiden en uitvoeren van bedrijfsprocessen vindt dikwijls het bijeenzoeken van allerlei vormen informatie plaats. Dit kan traditionele tekstuele documentatie zijn, maar tegenwoordig komt multimediale informatie steeds meer op en dit type zal tekstuele informatie in toenemende mate gaan aanvullen. Behalve dat bij dit zoekproces machinale ondersteuning wenselijk kan zijn, kan diezelfde machine ook afgeleide gegevens opslaan om als procesinformatie ter beschikking te hebben bij de sturing van de processen. Zo kan men de gemiddelde zoektijd als indicator gebruiken voor de efficiëntie van het procesonderdeel. Of het aantal zoekopdrachten afgezet tegen het gemiddelde voor een bepaalde handeling om de effectiviteit te meten.

Information retrieval levert ook de mogelijkheid goed om te gaan met vragen die tevoren niet te voorzien zijn. Hierbij is wezenlijk dat van tevoren geen indexering van informatie plaats kan vinden. Binnen de SV-keten kan men bij deze bevraging denken aan het zoeken naar werkgelegenheid of opleidingen, het ondersteunen van sollicitaties, etc.. Maar ook de inzet van information retrieval bij het maximaal benutten van kennis binnen de organisatie behoort tot de mogelijkheden.

Information retrieval moet niet verward worden met Document Management. Het eerste domein bemoeit zich immers met het daadwerkelijk verkrijgen van informatie, terwijl het tweede zich meer met archivering bezig houdt (wel met het doel later iets te kunnen terugvinden).

Het blijkt vaak dat de verdeling van inspanning en kosten in de praktijk anders uitvallen dan dat men intuïtief vermoedt. Het leeuwendeel van de inspanning gaat zitten in het terugvindbaar maken van informatie, de “disclosure” of ook wel “profiling” of “ontsluiting” genoemd. Dit komt, omdat het handmatig moet gebeuren door getrainde mensen, documentalisten, die het domein kennen waarbinnen de informatie geacht wordt toegepast te gaan worden.



Figuur 1 Waar de inspanning en kosten gaan zitten bij Information retrieval: links perceptie van de markt; rechts de praktijk

Men kan zo drie activiteiten onderscheiden in een documentatie- en archiveringsomgeving:

1. Document maintenance. Dit is de verzameling activiteiten die uitgevoerd worden om de documentverzameling te onderhouden: toevoegen en verwijderen van documenten, wijzigen of aanpassen, de verzameling consistent houden, een catalogus onderhouden en een thesaurus, etc..
2. Document Disclosure. Het gaat hier om het toekennen van attributen aan de documenten opdat ze later teruggevonden kunnen worden. Het gaat dan om wel en niet inhoudelijke zaken rond broninformatie, domein gerelateerde informatie en samenvatting of beschrijving van de inhoud, sleutelwoorden of een index op het document. Maar het gaat ook om informatie die beschrijvend is ten aanzien van de kwaliteit gerelateerd aan het mogelijke gebruik in een zeker proces ("Judgement").
3. Document Retrieval. Dit is het zoeken naar informatie die in documenten in de documentenverzameling aangetroffen kan worden. Dit wordt gedaan door gebruikers, vaak geholpen door bibliothecarissen en andere informatiespecialisten.

Uit het rechter deel van Figuur 1 moge blijken hoe de verhoudingen in inspanning en kosten in werkelijkheid liggen.

12.2 Overzicht technologie

De klassieke technologie betreft het oormerken van documenten via sleutelwoorden toekenning op basis van een thesaurus. Bij bevraging wordt er middels die sleutelwoorden of Booleaanse constructies van sleutelwoordcombinaties een selectie uit de documentenverzameling gemaakt. Daarnaast kunnen metagegevens als datum van uitgifte en classificatie, als ook bibliografische informatie worden gebruikt. Geen van deze benaderingswijzen

werkt direct met de inhoud van de documenten, ze werken uitsluitend met algemene kenmerken. Echter: iemand die informatie aan het zoeken is over een bepaald onderwerp wil meer over de echte strekking en inhoud weten. Een index of samenvatting van het document komt nog het meest aan deze behoefte tegemoet. Daarin schuilt ook meteen de zwakte van zo'n geprepareerde thesaurus. De toekenning van sleutelwoorden en metagegevens geschiedt immers vooraf aan enige bevraging. Daardoor kan ook niet aan de context van die bevraging worden tegemoetgekomen.

De nieuwste technologie benadert de documentinhoud rechtstreeks. Met behulp van taaltechnologie worden vraag en documentinhoud bij elkaar gebracht en vergeleken. Dit kan op voorhand gebeuren, bijvoorbeeld ter classificering maar meestal vindt het vergelijken pas plaats ten tijde van de bevraging.

De nieuwe technologie omvat:

- Automatische indexering van multimedia documenten
Hierbij gaat het om het bepalen van verwijzingen naar tekstfragmenten in audio-, video- en tekstdocumenten.
- Automatisch vertalen van bevraging naar andere ondersteunde talen
De vraag in een bepaalde brontaal wordt machinaal vertaald naar een of meerdere doeltalen, alvorens aan de zoekmachine te worden gesteld.
- Ontsluiting van beeld-, geluid- en tekstfragmenten met behulp van taaltechnologie over talen heen
De brondocumenten zelf, dan wel de indexen op de brondocumenten worden machinaal (partieel, d.w.z. syntactisch niet geheel correct) vertaald naar vooraf bepaalde doeltalen, alvorens een bevraging in zo'n doeltaal plaats vindt. Zo kan met een vraag in een zekere taal ook gezocht worden in documenten waarvan de oorspronkelijke taal verschilt van de taal waarin de vraag is gesteld.
- Automatische classificatie van tekstdocumenten op basis van een thesaurus en een trainingsset
Hierbij wordt de kennis bij de documentalist die geleid heeft tot het classificeren van de trainingsset aangewend om nieuwe documenten machinaal te classificeren op basis van hun tekstuele inhoud.
- Automatische koppeling van tekstfragmenten met behulp van taaltechnologie om semantische gelijkenissen af te leiden ten behoeve van hyperlinking.
- Automatische generatie van samenvattingen van tekstdocumenten
Op basis van met taaltechnologie herleide semantiek van de inhoud van een tekstdocument wordt machinaal een samenvatting gegenereerd. De omvang van de samenvatting is on-line te wijzigen. Reductie van de brontekst geschiedt op basis van de herleide semantiek: het kennelijk meest betekenisvolle tekstdeel blijft bij verdere reductie van de omvang van de samenvatting het langst in tact.

Naast de nieuwe technologie blijft de oude technologie zijn bestaansrecht behouden. De nieuwe technologie is aanvullend op de oude.

12.3 Mogelijke toepassingen in de SV-keten

Information retrieval vindt zijn toepassing in het opsporen en combineren van informatie in documentverzamelingen. Dat kan bijvoorbeeld zijn het zoeken van passende combinaties van CV's van werkzoekenden en bestaande vacatures. Ook in het vlak van fraudebestrijding kan dezelfde aanpak toegepast worden door het zoeken van gerelateerde informatie bij een bestaande registratie bij het vermoeden van fraude.

Daarnaast kan information retrieval van toepassing zijn bij het doorzoeken van tekst in het algemeen, waarbij het dan de vorm aanneemt van een onderdeel van data mining (waarbinnen het de zogenaamde text mining gaat vormen).

Toepassingen zullen eerder liggen binnen de schakels van de keten, dan over de keten heen. Een uitzondering kan zijn een eventueel in te stellen centrale gegevensbank (al dan niet virtueel) voor vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

12.4 Implementatieaspecten

Technologie rond information retrieval is eigenlijk altijd ingebed in een voor het probleemgebied geëigend systeem. De implementatieaspecten hangen daar nauw mee samen, zodat er geen algemene uitspraken over kunnen worden gedaan.

12.5 Samenvatting

Information Retrieval behoort momenteel tot een van de meest opkomende aandachtsgebieden in de hand over hand toenemende informatievloed. De klassieke manier van bevragen van documentverzamelingen degradeert met toenemende grootte van die verzamelingen en de steeds grotere toevloed van nieuwe, ongestructureerde informatie.

Information Retrieval biedt nieuwe manieren om toch snel bij de juiste informatie te komen. In wezen gaat het hier om een verzameling van technologieën die gebaseerd zijn op natuurlijke taal.

13. Kennis Management

13.1 Context

In de SV-keten wordt voornamelijk informatie verwerkt. Op basis van die informatie en ook regels en voorschriften wordt nieuwe informatie gegenereerd in de vorm van toekenning of afwijzing (besluiten), dan wel worden gegevens vastgelegd voor later (her-)gebruik. De regels die worden of zijn gehanteerd zijn sterk verweven met domeinkennis. Deze kennis zetelt voornamelijk in de hoofden van de betrokken menselijke actoren in de keten. Dit maakt de mens als schakel in de keten onmisbaar. Een gevolg is dat kwaliteit en efficiency van de keten mede bepaald wordt door het menselijk handelen.

De verwachting leeft dat binnen die processen in de keten gewonnen kan worden aan kwaliteit en verkorting van verwerkingstijden, met name daar waar die kennis expliciet kan worden gemaakt en met behulp van ICT tot een gedeeltelijk of geheel geautomatiseerd werkproces kan worden omgezet.

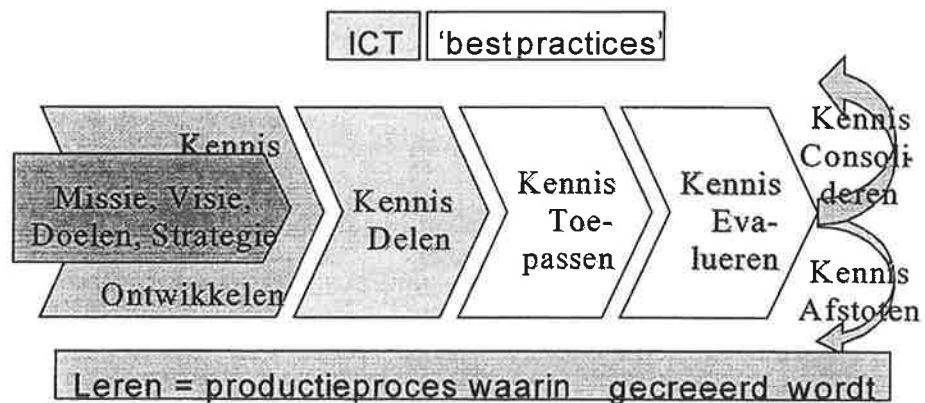
Een waarschuwing is wel aan de orde. Soms leeft het geloof dat zodra informatie in digitale vorm ter beschikking staat dit synoniem is met het de beschikking hebben over de kennis die bij de auteur(s) van de informatie aanwezig is. Dit laatste is echter maar zeer betrekkelijk: de werkelijke kennis is en blijft bij de auteurs en kan niet op de beschreven wijze onverkort ter beschikking komen van derden.

13.2 Het domein van kennisbeheer

Bij kennismanagement denken vele mensen in eerste instantie aan het beschikbaar maken van informatie. Vaak wordt een Intranet als eerste oplossing van het kennisprobleem genoemd. Echter informatiedeling is nog geen kennisdeling. Immers, zodra informatie los komt te staan van de oorspronkelijke context, vervliegt een hoop meerwaarde. Daarnaast komen ook zaken als ervaring en vaardigheden niet mee met de informatie. Die blijft dikwijls persoonsgebonden. Dit geeft tevens de dilemma's aan waar Kennis Management mee om moet gaan.

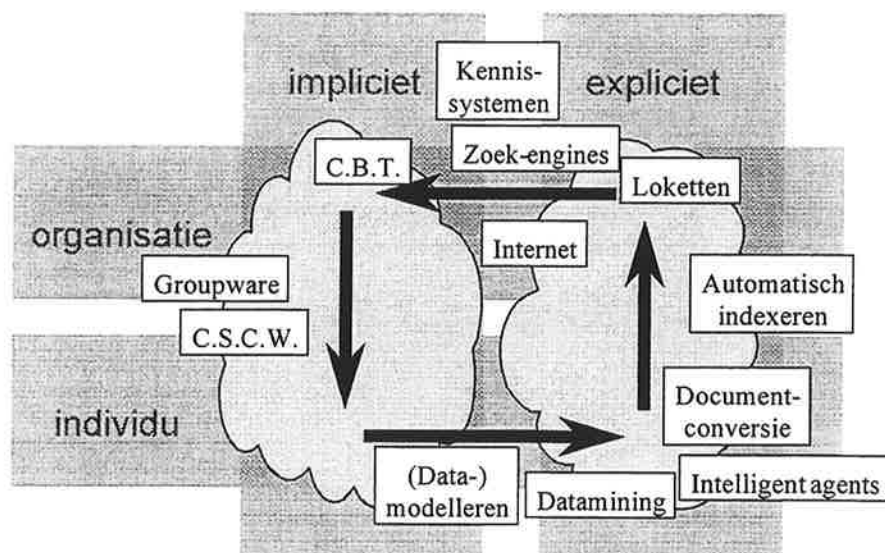
13.2.1 De kenniswaardeketen, het kennisnetwerk en kennisdomeinen

Een veel geciteerde naam in verband met Kennis Management is Weggeman van Twijnstra en Gudde. Deze brengt kennismanagement in verband met de zogenaamde "Kenniswaardeketen". De gedachte erachter is, dat kennis ontstaat, (mee-)gedeeld wordt, gebruikt wordt en ten slotte naderhand beoordeeld wordt. Daarna herhaalt de productieketen zich.

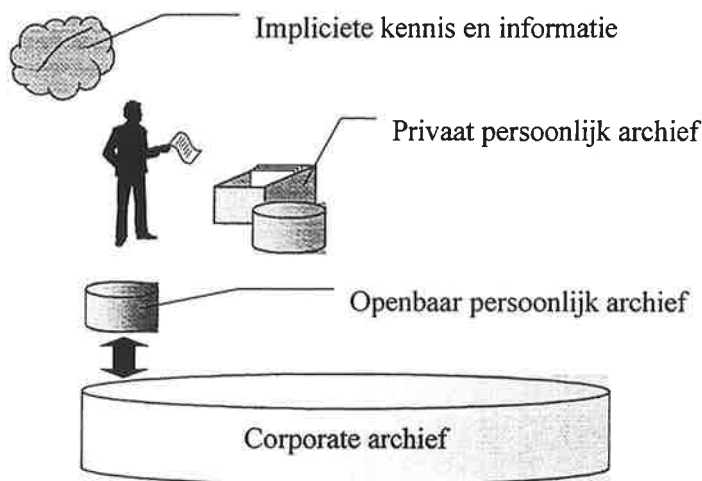


M. Weggeman, 1997

Een andere met Kennis Management verbonden naam is die van de Japanner Nonaka. Nonaka beschrijft kennis in tegenstellingen van impliciete en expliciete kennis versus individueel en collectief voorhanden zijnde kennis. Deze benadering leent zich uitstekend voor het in kaart brengen van de nogal uiteenlopende aandachtsgebieden bij kennismanagement.



Het voorgaande plaatje laat aardig zien waar veel genoemde kennismanagement aanpakken zich op richten en waar de hiaten blijven als men zich bijvoorbeeld richt op Intranet en Loketten.



Het beeld dat zich naar aanleiding van praktijkervaringen bij TNO vormt ziet de mens als centrale drager van kennis. Kennis buiten de mens bestaat slechts in magere vorm (gedachtenhulpjes, hints), omdat een heleboel kennis domweg niet expliciet te maken valt.

Die kennis wordt overgedragen van mens tot mens, vaak met behulp van een expliciet gemaakt deel van de kennis. In de praktijk wordt dit via persoonlijke netwerken daadwerkelijk tot stand gebracht. Er bouwen zich zo met ervaring ook kennisnetwerken op. Bij behoefte aan niet voorhanden zijnde kennis wordt het kennisnetwerk ingeschakeld om aan de ontbrekende kennis te komen.

Vaak blijken mensen zich te specialiseren op bepaalde kennisdomeinen, waar het kennisnetwerk de verschillende domeinen tezamen moet brengen. Op de koppervlakken van die kennisdomeinen treden verstoringen op door verschillende wereldbeelden (context) van de betrokken personen. Een typisch verschijnsel is dan een iteratieve vorm van communicatie (re-contextualisatie) die plaats heeft, voordat de over te dragen kennis goed en wel bij de vragende partij is aangeland.

13.3 Overzicht technologie

13.3.1 Elektronische netwerken

- Telefoon, Fax
De 'klassieke' wijze van communiceren, die vandaag de dag nog steeds het leeuwendeel van de kennisoverdracht voor zijn rekening neemt.
- Intranet
De meest genoemde wijze om kennismanagement tot stand te brengen. Een in dit verband enigszins overschatte technologie, want die schept weliswaar enige voorwaarden, maar is geenszins voldoende om het beoogde resultaat te bewerkstelligen. Daarvoor zijn immers geëigende applicaties nodig en een culturomslag in de organisatie.

- **Bulletinboards en nieuwsgroepen**
Prikborden vertegenwoordigen een al wat oudere technologie, die niet noodzakelijkerwijs gebruikt maakt van internettechnologie. Fungeert als het prikbord bij Albert Heijn. Nieuwsgroepen is een typische vorm van internet gebruik. Mensen delen kennis door het 'posten' van nieuwtjes, vragen en adviezen.
- **E-mail, mailing lists**
De elektronische variant van het klassieke 'Blauwtje' heeft een grote vlucht genomen sinds de verbreiding van internet. Aanvankelijk puur tekstgebaseerd, is het inmiddels uitgegroeid tot een volwaardige drager van berichtenverkeer. E-mail overstijgt daarmee het gebruik van fax, alhoewel fax nog steeds zijn charme heeft door eenvoud en puur aan pen en papier gebonden zijn. E-mail lists voegen daar nog iets aan toe. Net als bij nieuwsgroepen is er de mogelijkheid om je te abonneren. Een mail gestuurd aan de mailing list wordt dan automatisch doorgezonden aan de abonnees. Dit kun je gebruiken om op een efficiënte manier kennis te delen binnen groepen met speciale aandachtsgebieden.

13.3.2 Archieven

- **Dossiers en 'schoenendozen'**
Dikwijls zitten de informatiedragers die het meeste kennis geven van een bepaald aspect het dichtst bij de bron ervan. Zij ontstaan als geheugensteuntjes, als aantekeningen bij het normale werkproces. Zo werken papieren agenda's, telefoonlijsten als kleine kennisdragers in de vorm van handgeschreven annotaties gemaakt tijdens het werkproces. Veelal zijn daarbij detailbeschrijvingen voorhanden die bij de auteur zelf precies de juiste context terugroept, doch niet begrijpelijk zijn voor een buitenstaander. Voorts is die informatie dikwijls ongestructureerd en slecht toegankelijk voor anderen dan de auteur.
- **Databases**
Gegevensbanken bevatten informatie in gestructureerde, geformaliseerde vorm. De kennis achter de informatie zit bevroren in het gegevensmodel achter de structuur, de manier waarop het systeem te bevragen is en de presentatievorm aan de gebruiker (tekstueel of via diagrammen, kaarten of zelfs middels beeld en geluid).
- **Kennisbanken**
Kennisbanken bevatten naast informatie ook nog structuren en regels waarlangs informatie omgezet, gebruikt of geïnterpreteerd moet worden.

13.3.3 Applicaties en systemen

- **Decision support systemen**
Dit zijn systemen die het nemen van beslissingen ondersteunen op basis van regels die eerder zijn vastgelegd, en op basis van al dan niet statische informatie. Implementaties kunnen onder meer worden gemaakt via beslisbomen, neurale netwerken en Petri-netten.

- **Electronic Boardroom**
Het gaat hier om een centraal geleide, computerondersteunde vergadering, waarin de computer helpt bij het genereren, ordenen en evalueren van informatie en kennis. De kracht zit in het snel parallel kunnen werken van de deelnemers en deels in het vermogen tot anonimiseren van de deelnemers.
- **Computer Supported Cooperative Work (CSCW)**
Dit zijn systemen waarin de workflow van een verzameling mensen die gezamenlijk werken aan een taak wordt geoptimaliseerd wordt. De mensen kunnen over verschillende locaties verspreid zijn en ook op verschillende tijden werken.
- **Groupware**
Het gaat hier om integrale systemen als Lotus Notes, die zich laten vormen tot een systeem dat de generieke kantoorprocessen binnen een gedefinieerde groep ondersteunen. Het omvat E-mail, document opslag en delen, formulieren, workflow afhandeling, etcetera.
- **Computer Based Training (CBT)**
Training is het proces bij uitstek voor kennisoverdracht. CBT is het domein van kennisoverdracht waarin gebruik gemaakt wordt van de computer om de lessen te geven, te evalueren en te sturen. Dit kan geschieden op de plaats en tijd die de leerling uitkomt.

13.3.4 Points of Access

- **Elektronische loketten (kiosks); E-markets**
Elektronische loketten en marktplaatsen vertegenwoordigen de koppelvlakken tussen partijen. Waar een loket meestal een 1-1 contact vertegenwoordigt, is het marktplaats de variant voor N-M relaties. Het gaat bij het loket vooral om business-to-business of consument-leverancier (burger-overheid) contacten. Bij het marktplaats gaat het eigenlijk altijd om branchegerichte vormen van presentaties. Doorgaans worden loketten en E-markets gebouwd op Internet, waarbij met Browser-technologie de informatieuitwisseling plaats vindt.
- **WWW Portals**
Het Portal is een fenomeen dat ontstaan is toen de aanwezigheid van marktplaatsen en loketten op het World Wide Web een dusdanige omvang begon te krijgen dat de beoogde klanten de weg kwijt raakten. Portals zien er uit als Web-sites en hebben iets van E-markets. Zij vertegenwoordigen echter zuiver de functie van wegwijzer naar de verloren loketten en marktplaatsen.
- **Push technologie**
Push technologie is eigenlijk alweer op zijn retour. Tegenwoordig is het nog zichtbaar in de vorm van 'channels' in sommige Webrowsers. Het is informatie die niet actief door de gebruiker wordt opgevraagd ('pull' technologie), maar de informatie wordt ongevraagd naar de (weliswaar geabonneerde) gebruiker 'geduwd'. De beurskoersen, het weerbericht, het nieuws zijn aansprekende voorbeelden. In sommige contexten kan duwtechnologie nog steeds een betekenisvolle technologie zijn. Denk bijvoorbeeld aan het bekend maken van de laatste regelgeving. Duw

technologie is vergelijkbaar met de radio continu afgestemd hebben op een speciale zender.

- **Helpdesk**
De helpdesk is van oudsher de centrale vraagbaak voor al uw problemen. Behoeftte aan bepaalde kennisdragers kan gekanaliseerd worden middels helpdesks. Vragen als “Wie weet er wat van ...”, of “Wie heeft ervaring met ...” kunnen typisch door een helpdesk geredigeerd worden naar de juiste contactpersoon. Een goede helpdesk heeft als het ware een kenniskaart van het bedrijf of de buitenwereld.

13.3.5 Opleidingstrajecten

- **(Bij-)scholing eigen personeel**
Het zou hier dan gaan om de meer klassieke vorm van opleiding (eventueel computer ondersteund) waarbij de selectie onder meer wordt bepaald door een actuele ‘kenniskaart’ die de hiaten in kennis in de organisatie toont.
- **Job rotation**
Dit is een impliciete methode om kennis te maken met alle aspecten van een bedrijf. Het nadeel is de regelmatig terugkerende verwarring door het verplaatsen van personeel. De voordelen zijn ontegenzeggelijk een beter en globaler begrip van het bedrijfsproces, frisse inbreng en het moeilijker kunnen ontstaan van ‘kleine koninkrijkes’ binnen het bedrijf.
- **Masterclasses**
Masterclasses vinden doorgaans incidenteel en doelgericht plaats en dienen meer ter verrijking van vaardigheden, ervaring en ‘attitude’ voor mensen met een redelijke staat van dienst onder leiding van een senior die zijn sporen in het vak verdient heeft.
- **Training on the job**
Hier is sprake van een Meester-Gezel verhouding en het vertegenwoordigt een gedurige opleiding waarbij kennis min of meer impliciet wordt overgedragen.

13.3.6 Kennisdelingstrajecten

- **Collaborative Engineering en E-Work**
Kennisdeling gedurende uitvoerende projecten leidt tot aanmerkelijk verbeterde kwaliteit en kostenbesparingen. Collaborative engineering neemt van een te bouwen object of systeem het gehele traject van wieg tot graf in beschouwing tijdens het ontwerp. Alle partijen die geacht worden in de loop van de levensduur van het object of systeem ooit betrokken te raken worden in de ontwerpfase om inbreng verzocht en kunnen op de lopende discussies inhaken met hun eigen domeinkennis. Zo is het bij een te bouwen brug of tunnel toch wel handig om het te zijner tijd slopen van het object bij het ontwerp mee te nemen. Een ander voor de hand liggend voorbeeld is om bij een te bouwen informatiesysteem vooral ook de eindgebruikers te consulteren. E-work is in beginsel hetzelfde als collaborative engineering, maar heeft minder met beton en ijzer als wel met informatieverwerkende processen. Een

belangrijk aspect bij CE en E-work is de onafhankelijkheid van tijd en plaats. Dit wordt door ICT mogelijk gemaakt.

- Seminars, workshops en congressen
Seminars, workshops en congressen zijn speciaal georganiseerde gebeurtenissen voor een specifieke doelgroep met het oog op kennisoverdracht. Meestal wordt hier over specifieke deelproblemen van gedachten gewisseld.
- Ad hoc consulting
Hier gaat het om alle vormen van ongeorganiseerde raadpleging van kennisbronnen, gebruik makend van een verscheidenheid aan technologieën.

13.4 Mogelijke toepassingen in de SV-keten

Toepassingen van kennismanagement in de SV-keten zijn legio. Het probleem zal hem meer zitten in de keuzen die de betrokken partijen maken in het licht van hun eigen belangen. Kennis is namelijk behalve aan kwaliteit en kosten, ten eerste verbonden met macht. Het opgeven van macht ten faveure van een beter functioneren van de keten vormt in de praktijk het grootste knelpunt om kennis over de keten te mobiliseren.

Vermoedelijk is het beter om te starten met het kennismanagement binnen de schakels van de keten. Uit gebleken meerwaarde kan men dan een beter standpunt bepalen in de afweging macht versus kennis.

Toepassingen zouden dan kunnen liggen op het terrein van indicatiestelling, ondersteuning bij besluitvorming rond uitkeringsgerechtigheid (gelijke behandeling), bepaling van opleidingstrajecten en ook bij het genereren zinvolle stuurinformatie rond de procesvoering. Meer ketenopwaarts zal het meenemen van kennis van de uitvoerders tot meerwaarde leiden bij een zorgvuldige en effectieve beleidsvorming. Hier past vooral de E-work benadering in combinatie met zoiets als de electronic boardroom en zo mogelijk een ketensimulator. TNO werkt aan dit concept in de vorm van wat genoemd wordt "the Virtual Business Modeler".

13.5 Implementatieaspecten

Implementatie van kennismanagement oplossingen in de SV-keten zullen geconfronteerd worden met de nogal sterke dynamiek van de SV-wereld. Waar kennismanagement voorveronderstelt dat de informatievoorziening eigenlijk al redelijk op orde is, blijkt dit in het SV-domein nog maar zeer ten dele zo te zijn. Bovendien heeft de historie van de betrokken partijen een belangrijke invloed op de informatiesystemen en -architecturen, waardoor niet alleen koppeling over de ketenpartijen heen moeizaam wordt, maar ook binnen een ketenschakel de informatie in de tijd gezien moeilijk bereikbaar kan zijn. Zo is trendinformatie en kennis over in het verleden genomen besluiten praktisch onbereikbaar. Het moge duidelijk zijn dat hier niet te ambitieus te werk mag worden gegaan.

13.6 Samenvatting

Kennismanagement heeft momenteel veel aandacht. Veelvuldig wordt daarbij de ondersteunende gereedschappen verward met het daadwerkelijke beheer van kennis. Kennismanagement is voorwaarde scheppend. Kennis heeft vooral met mensen te maken. ICT kan in heel veel aspecten ondersteunend zijn aan kennismanagement, het bestrijkt een breed veld.

Voor het omgaan met kennis op beleidsniveau ontwikkelt TNO momenteel de zogenaamde 'Virtual Business Modeler'. Daarbij wordt kennis van vertegenwoordigers uit alle geledingen van de keten ingezet bij de beleidsafwegingen.

In het uitvoerende deel van de SV-keten zijn veel toepassingen te bedenken. Het is echter aan te bevelen om bescheiden te starten en wel binnen de schakels in de keten. Het probleem doet zich namelijk voor, dat kennismanagement pas echt start op het punt waarin de organisaties een zekere mate van rijpheid hebben bereikt op het gebied van de gewone informatievoorziening. Het veld lijkt wat dat betreft nogal uiteenlopend.

14. Conclusies en vervolg

Dit onderzoek betrof een verkenning van domein en technologie. De aandacht is hierbij in de eerste plaats uitgegaan naar een analyse van vraagstukken op het niveau van de organisatie en naar de beschrijving van specifieke technieken. Deze exercitie legt de basis voor het formuleren van relevante systeemconcepten die bruikbaar zijn in het sociaal domein. In het vervolg van dit onderzoeksprogramma zal hier meer en meer de nadruk op komen te liggen.

Dit rapport benadrukt aan de hand van een aantal voorbeelden de vervlechting van technologie en organisatie en de noodzaak bij de introductie van ICT rekening te houden met de verschillende onderscheiden niveaus van analyse: politiek en beleid, uitvoering, afname. Als relevante issues op de verschillende niveaus zijn nieuwe vormen van sturing, de organisatie van de uitvoering, en de integratie van dienstverlening geïdentificeerd. Uit verschillende cases blijkt dat een succesvolle inzet het innemen van verschillende perspectieven veronderstelt. Dit is buitengewoon moeilijk, omdat bij specifiek gebruik van ICT meestal één perspectief overheerst.

Een andere bevinding betreft het netwerk karakter van de sociale zekerheid. Dit heeft belangrijke consequenties voor de sturingsmogelijkheden van de overheid en voor de factoren die succes en falen van de inzet van ICT bepalen. Kijkend naar initiatieven op verschillende niveaus lijkt dit besef nauwelijks doorgedrongen. Zowel daar waar het gaat om de uitvoering als daar waar het gaat om het verkrijgen van beleids- en verantwoordingsinformatie is de metafoor van het regelsysteem dominant. Het vruchtbaar delen van informatie veronderstelt echter om verschillende redenen de betrokkenheid van de relevante actoren. Het vraagstuk van de verschillen in belangen en doelstellingen en de onbedoelde effecten van beleid speelt hierbij een belangrijke rol.

Daarnaast is het idee van de burger als consument met de bijbehorende nadruk op transacties op verschillende manieren aan de orde gekomen. Duidelijk is gebleken dat er grenzen zitten aan deze metafoor wanneer het gaat om door de overheid gepubliceerde publieke goederen. De nadruk op dienstverlening is op zichzelf als positief te kenschetsen, maar de burger blijft burger met verschillende rollen en kan zeer zeker niet gereduceerd worden tot consument van overheidsdiensten. Aan de andere kant blijkt dat in veel gevallen eerder de suggestie gewekt wordt dat het gaat om verbetering van dienstverlening dan dat dit ook daadwerkelijk het geval is. Net als bij de relatie tussen beleidsmaker en uitvoerder blijkt van interactiviteit weinig sprake te zijn.

Het is tevens duidelijk dat een instrumentele visie op ICT weinig vruchtbaar is. Dit heeft zowel betrekking op alle factoren die van invloed zijn op de uitvoering als op een aantal fundamentele dilemma's die niet verdwijnen door de inzet van ICT. Veel beslissingen omtrent ICT dragen een politiek karakter en dienen ook als zodanig gekenschetst te worden om niet voor onverwachte problemen te komen staan. Het is verbazingwekkend dat keer op keer gedaan wordt alsof ICT een zuiver instrumenteel karakter heeft. Het is belangrijk ICT niet langer primair te zien als

een verzameling technieken die eerder handmatige handelingen automatiseren. Er is altijd sprake van effecten die verder gaan dan het eenvoudigweg efficiënter maken van bedrijfsprocessen. Dit besef lijkt zeker aanwezig bij de verschillende actoren in dit domein en kan dan ook beter expliciet onderwerp van beleid zijn dan worden genegeerd.

Een algemene conclusie is dat het van het grootse belang is nieuwe manieren van het nadenken over organisaties, ICT en hun wederzijdse interactie te bevorderen. Een goede invalshoek hierbij is het delen van informatie. De verschillende in dit rapport besproken technieken zijn gerelateerd aan het delen van informatie. Bij de beschrijving van de verschillende cases zijn de meeste technieken (en een indicatie van mogelijke problemen) in de vorm van specifieke applicaties aan de orde geweest.

Twee beschreven technieken nemen een aparte plaats in: karteringmethoden en de ketensimulator. Het bedrijfsproces karteringmethoden zijn vooral bedoeld voor het in kaart brengen van de relevante karakteristieken van de huidige situatie. Dit lijkt een noodzakelijke voorwaarde voor verdere suggesties van ICT applicaties die het delen van informatie kunnen bevorderen. De mogelijke rol van de ketensimulator is eveneens niet gelegen in het leveren van een rechtstreekse bijdrage aan het delen van informatie maar kan wellicht een rol spelen bij het inzichtelijk maken van de wijze waarop het gedrag van verschillende actoren op elkaar inwerkt.

Op basis van de in dit rapport opgedane inzichten zal worden overgegaan tot het formuleren van systeemconcepten die het delen van informatie bevorderen. Hoe dit er precies uit zal zien en welke technieken hierbij ingezet gaan worden is het onderwerp van de volgende stappen in dit programma.