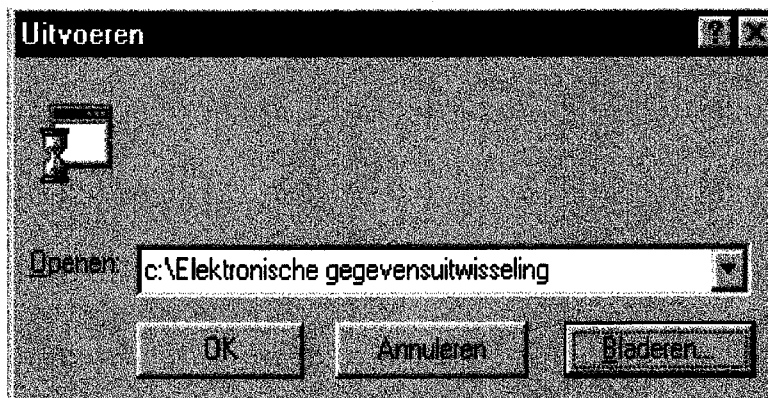


Elektronische gegevensuitwisseling in de sociale zekerheid; de weg naar beheersing

Onderzoek naar de stand van zaken en de rol van de
overheid rond elektronische gegevensuitwisseling
in de sociale zekerheid



Elektronische gegevensuitwisseling in de sociale zekerheid; de weg naar beheersing

**Onderzoek naar de stand van zaken en de rol van de overheid
rond elektronische gegevensuitwisseling in de sociale zekerheid**

Doctoraalscriptie

*ter afsluiting van de studie Bestuurskunde aan de
Erasmus Universiteit Rotterdam*

april 1999

*Jeroen van Lewe
Geboren te Schiedam*

*Begeleiders:
dr A.R. Edwards
dr F.B. van der Meer*

*Jeroen van Lewe
Tjalk 75
3123 BV
Schiedam
Studentnummer: 136175*

VOORWOORD

Voor je ligt mijn afstudeerscriptie voor de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. De basis voor deze scriptie is al zo'n twee jaar geleden gelegd tijdens mijn stage. Bijna twee jaar het schrijven van een scriptie en een baan combineren, is een zware periode geweest. Ik ben dan ook heel blij dat het resultaat er nu eindelijk ligt.

Hoe langer het schrijven van een scriptie duurt, hoe meer personen erbij betrokken raken en hoe meer personen je ook dank verschuldigd bent. Personen die in het begin van mijn scriptie een belangrijke rol hebben gespeeld zijn: Martin van Leeuwen, Hans de Beurs en Arre Zuurmond. In een later fase zijn dat Arthur Edwards en Frans-Bauke van de Meer. Ook gaat mijn dank uit naar mijn werkgever, die mij de ruimte heeft gegeven om mijn scriptie tot een goed einde te brengen.

Daarnaast zijn er de mensen die het hele traject van dichtbij hebben meegemaakt. Dat zijn mijn vader, moeder, broer en mijn vrienden. Veel dank voor jullie steun, begrip en belangstelling.

Schiedam, april 1999

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING.....	-9-
-------------------	-----

HOOFDSTUK 1: INLEIDING EN VERANTWOORDING

1.1 Inleiding.....	-15-
1.2 De ontwikkeling van de sociale zekerheid in Nederland.....	-16-
1.3 De Nederlandse sociale zekerheid aan het eind van de 20ste eeuw: enkele feiten....	-17-
1.4 De Nederlandse sociale zekerheid aan het eind van de 20ste eeuw: belangrijke problemen.....	-19-
1.5 Kansen en bedreigingen van informatietechnologie en elektronische gegevensuitwisseling.....	-20-
1.6 De ontwikkeling van de elektronische gegevensuitwisseling tussen organisaties.....	-22-
1.7 Problemen rond elektronische gegevensuitwisseling.....	-23-
1.8 Rol van de overheid.....	-23-
1.9 Om welk probleem gaat het?.....	-24-
1.10 Onderzoek eerder op dit terrein verricht.....	-24-
1.11 Vooruitblik.....	-25-

HOOFDSTUK 2: PROBLEEMSTELLING

2.1 Inleiding.....	-27-
2.2 Doelstelling.....	-27-
2.2.1 Afbakening en doel van het onderzoek.....	-27-
2.2.2 Maatschappelijke relevantie.....	-29-
2.2.3 Wetenschappelijke relevantie.....	-30-
2.3 De centrale vraagstelling en de deelvragen.....	-32-
2.4 Methodologische verantwoording.....	-33-
2.5 De selectiecriteria voor de cases.....	-34-
2.6 Samenvatting en vooruitblik.....	-35-

HOOFDSTUK 3: THEORETISCH KADER

3.1 Inleiding.....	-37-
3.2 De centrale vraagstelling en het theoretisch kader.....	-37-
3.3 Sturing van elektronische gegevensuitwisseling door de overheid.....	-38-
3.4 Conceptualisering van het ambitie-niveau: voorwaarden voor elektronische gegevensuitwisseling.....	-41-
3.4.1 Operationalisatie van het ambitie-niveau: voorwaarden voor elektronische gegevensuitwisseling.....	-43-
3.5 Fase van het project.....	-44-
3.5.1 Operationalisatie van de fasen van het project.....	-46-
3.6 Conceptualisering van de rol van de overheid: sturingsinstrumenten.....	-48-
3.6.1 Inleiding.....	-48-
3.6.2 Herkomst van de sturing: de overheid.....	-49-
3.6.3 De context van sturingsinstrumenten.....	-50-
3.6.4 De interorganisationele netwerktheorie.....	-50-
3.6.5 Een nieuwe generatie sturingsinstrumenten.....	-51-
3.6.6 Netwerkmanagement en netwerkconstitutionering.....	-52-
3.6.7 Structurering en procedurering.....	-53-
3.6.8 Twee visies vergeleken.....	-53-
3.6.9 De keuze: sturingsinstrumenten voor wederzijdse afhankelijkheden.....	-55-
3.7 Sturingsinstrumenten voor de overheid.....	-57-
3.7.1 Sturingsinstrument 1: reflexieve wet- en regelgeving.....	-57-
3.7.2 Sturingsinstrument 2: netwerkorganisaties.....	-58-

3.7.3 Sturingsinstrument 3: meerzijdige instrumenten	-58-
3.7.4 Sturingsinstrument 4: communicatieve instrumenten.....	-60-
3.7.5 Sturingsinstrument 5: incentives.....	-62-
3.8 Twee verwachtingen in twee analysemodellen	-64-
3.9 Methodiek voor operationalisatie en analyse	-67-
3.9.1 Operationalisatie per sturingsinstrument.....	-70-
3.10 Samenvatting en vooruitblik	-74-

HOOFDSTUK 4: PROJECTEN ROND ELEKTRONISCHE GEGEVENSUITWISSELING

4.1 Inleiding	-75-
4.2 Het Routeringsinstituut voor (inter)nationale informatiestromen (RINIS)	-75-
4.2.1 Inleiding.....	-75-
4.2.2 Het RINIS-concept: de vier RINIS-pijlers.....	-76-
4.2.3 De beoogde effecten van RINIS.....	-77-
4.2.4 De ontwikkeling van het RINIS-project.....	-78-
4.2.5 Het aansluiten van sectorale verwijzindexen op RINIS	-78-
4.2.6 De RINIS-organisatie.....	-79-
4.2.7 De technische infrastructuur van het RINIS	-80-
4.2.8 De status van RINIS	-80-
4.3 Samenwerking Werk en Inkomen (SWI) en het Cliëntvolgcommunicatiestelsel (CVCS)	-81-
4.3.1 Inleiding.....	-81-
4.3.2 De inhoud van het SWI-project.....	-81-
4.3.2.1 De bestuurlijke vormgeving van het Centrum Werk en Inkomen (CWI)	-82-
4.3.2.2 Eén intake bij een Centrum Werk en Inkomen (CWI).....	-82-
4.3.3 Elektronische gegevensuitwisseling door het CliëntVolgCommunicatieStelsel (CVCS)	-83-
4.3.3.1 De onderdelen van CVCS anno 1998	-83-
4.3.3.2 Beoogde effecten van het CVCS.....	-84-
4.3.4 De ontwikkeling van het project Samenwerking Werk en Inkomen en het CVCS.....	-85-
4.3.5 Het Procesmanagement SWI en de CVCS-stichting	-86-
4.3.6 De status van het SWI-project en het CVCS.....	-87-
4.4 Het Inlichtingenbureau (IB): de sectorale verwijzindex voor de sociale diensten.....	-88-
4.4.1 Inleiding.....	-88-
4.4.2 De voordelen van het Inlichtingenbureau	-88-
4.4.3 De ontwikkeling van het Inlichtingenbureau	-89-
4.4.4 De Inlichtingenbureau-organisatie.....	-91-
4.4.5 De Inlichtingenbureau-pilots en de technische infrastructuur.....	-91-
4.4.6 De status van het Inlichtingenbureau	-92-
4.5 De Gemeentelijke Basisadministratie (GBA)	-92-
4.5.1 Inleiding.....	-92-
4.5.2 De Gemeentelijke Basisadministratie.....	-93-
4.5.3 De GBA-organisatie.....	-94-
4.5.4 Het huidige beleid rond het GBA	-94-
4.5.5 De ontwikkeling van het GBA	-95-
4.6 De Gemeenschappelijke Verwijsindex (GVI) van de Uitvoeringsinstellingen.....	-96-
4.6.1 Inleiding.....	-96-
4.6.2 De Gemeenschappelijk Verwijsindex	-96-
4.6.3 De GVI-organisatie: het Lisv.....	-97-
4.6.4 De ontwikkeling van het GVI-project.....	-98-
4.7 De Kruispuntbank Bank Sociale Zekerheid (KBSZ): elektronische gegevens uitwisseling in de Belgische sociale zekerheid	-99-
4.7.1 Inleiding.....	-99-
4.7.2 Totstandkoming van de elektronische gegevensuitwisseling	-99-
4.7.3 De Kruispunt Bank Sociale Zekerheid (KBSZ): de resultaten	-100-
4.7.4 Een voorbeeld.....	-100-
4.7.5 Financiële en bestuurlijke vormgeving van de Kruispuntbank.....	-101-

4.7.6 De gevolgen voor de aangesloten organisaties	-103-
4.7.7 De ontwikkeling van de Kruispuntbank	-103-
4.8 De SIS-kaart: de chipkaart in de Belgische sociale zekerheid	-104-
4.8.1 Inleiding	-104-
4.8.2 De Sociale Identiteitskaart (SIS-kaart) in de Belgische sociale zekerheid	-105-
4.8.3 De effecten van de sociale indenteitskaart	-106-
4.8.4 De chipkaart in de Nederlandse sociale zekerheid: de Variabele Werkpas	-106-
4.8.5 Mogelijke toepassing van de chipkaart: een voorbeeld	-107-
4.8.6 De ontwikkeling van de chipkaart.....	-108-
4.9 Samenvatting en vooruitblik.....	-108-

HOOFDSTUK 5: ANALYSE VAN DE CASES

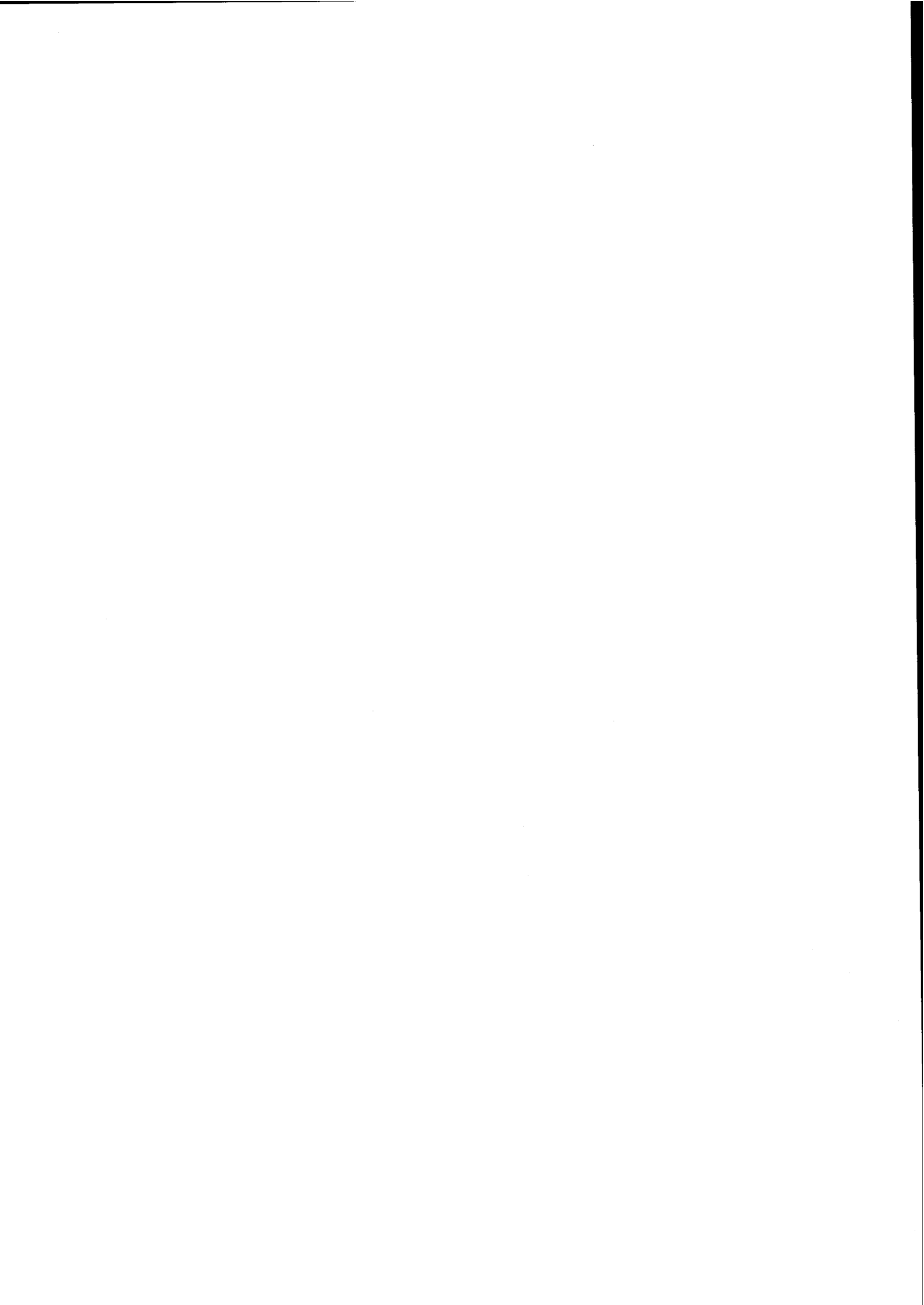
5.1 Inleiding.....	-109-
5.2 Verwachtingen en analysemodellen	-109-
5.3 Analyse per case.....	-112-
5.3.1 Het Routeringsinstituut voor (inter)nationale informatiestromen (RINIS).....	-112-
5.3.2 Samenwerking Werk en Inkomen (SWI) en het CliëntVolgCommunicatie- Stelsel(CVCS).....	-116-
5.3.3 Het Inlichtingenbureau (IB): de sectorale verwijzindex voor de sociale diensten	-119-
5.3.4 De Gemeentelijke Basisadministratie (GBA)	-122-
5.3.5 De Gemeenschappelijke Verwijzindex (GVI) van de Uitvoeringsinstellingen ...	-124-
5.3.6 De Kruispuntbank Bank Sociale Zekerheid (KBSZ).....	-127-
5.3.7 De SIS-kaart: de chipkaart in de Belgische sociale zekerheid.....	-130-
5.4 Samenvatting en vooruitblik.....	-132-

HOOFDSTUK 6: CONCLUSIES

6.1 Inleiding.....	-133-
6.2. Conclusies per geformuleerde verwachting.....	-133-
6.3 Overige conclusies.....	-135-
6.4 Beantwoording van de centrale vraagstelling	-138-
6.4.1 Beantwoording van deelvraag 1	-138-
6.4.2 Beantwoording van deelvraag 2.....	-141-
6.5 Terugblik op het onderzoek	-145-
6.6 Verbindingen met andere perspectieven	-152-
6.7 Openliggende vragen voor verder onderzoek.....	-153-

BIJLAGE: AANBEVELINGEN

A.1 Een informatiseringsnota sociale zekerheid	-155-
A.2 Een commissie informatisering sociale zekerheid.....	-155-
A.3 Een permanent projectbureau voor de sociale zekerheid	-156-
A.4 Een toezichtsorgaan elektronische gegevensuitwisseling sociale zekerheid.....	-157-
A.5 Een wet inzake informatiebepalingen sociale zekerheid	-157-
LIJST MET GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	-159-
LITERATUURLIJST.....	-161-
INTERNETSITES.....	-167-



SAMENVATTING

Hoofdstuk 1: Inleiding en verantwoording

De informatietechnologie in de sociale zekerheid is in opkomst. De Sociale zekerheid heeft een lange geschiedenis waarin de overheid een steeds belangrijkere rol is gaan spelen. Ondanks goede ontwikkelingen blijven er problemen.

Meer mensen moeten aan het werk. De taken vergen veel van organisaties. Daartoe dienen de belangrijkste spelers in de sociale zekerheid, sociale diensten, arbeidsbureau en uitvoeringsinstellingen te gaan samenwerken. Het elektronisch uitwisselen van gegevens kan in zo'n situatie efficiënt en effectief zijn. Een moeilijkheid is dat organisaties niet staan te springen om gegevens te gaan uitwisselen.

Bij de inzet van elektronische gegevensuitwisseling speelt de overheid een belangrijke rol. Interessant is het om te kijken welke rol de overheid op dit moment speelt in projecten rond elektronische gegevensuitwisseling en wat de stand van zaken is, gezien de kansen die gegevensuitwisseling biedt.

Hoofdstuk 2: Probleemstelling

Elektronische gegevensuitwisseling wordt gedefinieerd als "het beheer en uitwisselen van elektronische gegevens op structurele wijze tussen organisaties en/of sectoren door koppeling van elektronische gegevensbestanden". Het onderzoeksterrein wordt afgebakend naar projecten rond elektronische gegevensuitwisseling in de sociale zekerheid waarin de overheid een rol speelt. Het onderzoek is maatschappelijk relevant in vele opzichten. Vooral de overheid heeft vanuit sturingsoogpunt een strategisch belang bij het tot stand komen van elektronische gegevensuitwisseling. Het (her)inrichten van informatiestromen is onderdeel van de informatisering. Elektronische gegevensuitwisseling houdt de (her)inrichting van informatiestromen en informatierelaties tussen organisaties in.

De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt:

Wat is de stand van zaken op het terrein van de elektronische gegevensuitwisseling tussen organisaties in verschillende projecten in de sociale zekerheid en welke rol speelt de overheid in de verschillende projecten rond elektronische gegevensuitwisseling?

De centrale vraag is vooral van beschrijvend verkennende aard. Het eerste gedeelte is een vraag naar de stand van zaken waaronder bijvoorbeeld de effecten die elektronische gegevensuitwisseling teweegbrengt, vallen. Het tweede gedeelte is een vraag naar de rol van de overheid.

Er wordt gebruik gemaakt van een meervoudige case-study. Een belangrijke eis aan de te selecteren cases is dat elektronische gegevensuitwisseling het doel of één van de doelen van het project. Lokale projecten met uitwisseling tussen enkele organisaties vallen buiten dit onderzoek.

Hoofdstuk 3: Het theoretisch kader

De overheid heeft toenemende mogelijkheden om de samenleving te sturen met behulp van informatietechnologie. Door het ontstaan van een informatie-infrastructuur kunnen de sturingsmogelijkheden worden benut. Op de

informatie-infrastructuur vindt elektronische gegevensuitwisseling plaats. In de ontwikkeling van de informatie-infrastructuur ontstaat info-politisme, de strijd om gegevens, gebruikersbevoegdheden en beheerstaken. Door de strijd ontstaat er geen informatie-infrastructuur. Een rol voor de overheid lijkt weggelegd. De algemene verwachting is dat de overheid een rol zal spelen in projecten rond elektronische gegevensuitwisseling. Deze projecten vormen een onderdeel in de bouw van de informatie-infrastructuur.

Daarnaast zijn er twee belangrijke dimensies waarop de projecten kunnen verschillen. Ten eerste verschillen de projecten in ambitieniveau. Onder het ambitieniveau wordt verstaan: de mate waarin een bepaald project zich richt op het invullen van de randvoorwaarden voor elektronische gegevensuitwisseling. Een optimale elektronische gegevensuitwisseling bestaat uit vier lagen: verbindingen-laag, transportlaag, telematica-laag en de inhoud- en structuurlaag. Verondersteld wordt dat niet alle projecten zich richten op de verwezenlijking van alle lagen. De lagen kunnen fungeren als graadmeter voor het ambitieniveau. Per laag worden indicatoren vastgesteld.

Ten tweede verschillen de projecten in de ontwikkelingsfase. Een project kan zich bevinden in de onderzoeksfase, experimenteerfase, ontwerpfase, realisatiefase, (opstartfase) of in de invoeringsfase en de beheersfase (functioneerfase). Per fase worden indicatoren vastgesteld.

Als volgende stap in het theoretisch kader wordt de rol van de overheid ingevuld door vijf sturingsinstrumenten te selecteren. Dat zijn achtereenvolgens: reflexief recht, netwerkorganisaties, meerzijdige instrumenten, communicatieve instrumenten en incentives. Per sturingsinstrument worden indicatoren vastgesteld.

Tenslotte wordt een tweetal verwachtingen geformuleerd. De *eerste verwachting* luidt dat de overheid vooral aanwezig zal zijn bij projecten met een hoog ambitieniveau. De *tweede verwachting* is dat de overheid vooral aanwezig zal zijn in de opstartfase van een project. Deze verwachtingen worden gevisualiseerd in twee modellen die worden gebruikt in de analyse. Om de analyse in hoofdstuk 5 gestructureerd te kunnen doen, wordt tenslotte een analysemethodiek ontwikkeld waarmee aan de hand van de gevonden indicatoren de analysemodellen kunnen worden ingevuld.

Hoofdstuk 4: Projecten rond elektronische gegevensuitwisseling

Ten eerste komt *het Routerings instituut (inter)nationale informatiestromen (RINIS)* aan de orde. Het RINIS is het netwerk dat andere netwerken met elkaar verbindt. Het RINIS is ontstaan in 1994. Het initiatief is genomen door de Sociale Verzekeringsbank en het Tijdelijk instituut coördinatie en afstemming. Het RINIS-concept is gebaseerd op vier pijlers: het authentieke bron-principe, de RINIS-software, één technische standaard en de RINIS-organisatie bestaande uit een Raad van Toezicht, een Usersgroep en een bureau. Vanaf maart 1997 vindt daadwerkelijk uitwisseling plaats.

Ten tweede wordt aandacht besteed aan *het Samenwerking Werk en Inkomen (SWI)* en *het CliëntVolgCommunicatieStelsel (CVCS)*. Het arbeidsbureau, de sociale dienst en de uitvoeringsinstelling werken samen in een Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). De burger kan bij dit ene loket terecht voor werk en in het uiterste geval voor een uitkering. Het initiatief is genomen door het vorige kabinet. Binnen het SWI zorgt het CliëntVolgCommunicatieStelsel (CVCS) voor de elektronische gegevensuitwisseling. Van de burger dient in de toekomst een

elektronische dossier te worden bijgehouden. Het begeleiden van de samenwerking in het algemeen doet het Procesmanagement SWI. De ontwikkeling van het CVCS-systeem wordt gecoördineerd door de CVCS-stichting.

Ten derde wordt het *Inlichtingenbureau (IB)* behandeld. Het Inlichtingenbureau is een sectorale verwijsindex voor sociale diensten. Het initiatief is genomen binnen het gemeentelijk domein. De verwijsindex moet de administratieve lasten voor sociale diensten verlichten door de gegevens elektronische te gaan aanleveren. Als zelfstandig project is het Inlichtingenbureau stopgezet. Vervolgens is het project ondergebracht bij het eerder behandelde het SWI/CVCS. Op dit moment lopen er pilots voor het Inlichtingenbureau. Het Inlichtingenbureau maakt gebruik van dezelfde technische infrastructuur dan het CVCS.

Het vierde project is *de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA)*. Het GBA is het geautomatiseerde gemeentelijke bevolkingsregister. De ontwikkeling van het GBA heeft tien jaar geduurd. Het GBA functioneert sinds oktober 1994. De voordelen van het GBA zijn langzaam zichtbaar geworden. Het projectbureau van het GBA heeft een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling.

Het vijfde project is *de Gemeenschappelijke Verwijsindex (GVI)* van de uitvoeringsinstellingen. De GVI is in gebruik sinds 1 januari 1994. De Staatssecretaris heeft een aanwijzing gegeven om de verwijsindex tot stand te laten komen. Met de GVI kunnen fraudegevallen worden opgespoord. De verwijsindex is in eerste instantie handmatig opgezet en geleidelijk geautomatiseerd. Met de inwerkingtreding van de nieuwe organisatiewet voor de sociale zekerheid is het beheer van de GVI ondergebracht bij het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv). Voorheen was er een aparte coöperatieve vereniging die de verwijsindex beheerde. De GVI heeft verbinding met het RINIS en met het CVCS in een pilotfase.

In België is *de Kruispuntbank Sociale Zekerheid (KBSZ)* een interessante zesde case. Door grote problemen in de sociale zekerheid is men reorganiseren met behulp van elektronische gegevensuitwisseling. Sinds 1991 functioneert de Kruispuntbank. De kruispuntbank is een verwijsindex voor de hele sector. De resultaten van de Kruispuntbank zijn indrukwekkend. De Kruispuntbank vindt zijn bestaansrecht in een wet en heeft een verzelfstandigde positie met een eigen Raad van Beheer. Verder is er een algemeen coördinatiecomité en een onafhankelijk toezichtscomité. Organisaties die willen toetreden tot het netwerk ondergaan een zware procedure. Lang is gewerkt aan het leggen van een eenduidige technische basis.

Tenslotte wordt er aandacht besteed aan de chipkaart. De chipkaart in de Belgische sociale zekerheid wordt de *Sociale Identiteitskaart (SIS-kaart)* genoemd. Vanaf juli 1998 zullen geleidelijk zo'n 10.400.000 aan alle Belgen worden uitgereikt.

Op 7 februari 1997 is de SIS-kaart wet van kracht geworden. Op de chipkaart staan basisgegevens: (voor)naam, geboortedatum en het unieke identificatienummer. De chipkaart dient om zich te identificeren en als gegevensdrager voor organisaties die niet zijn aangesloten op het netwerk van de Kruispuntbank. Door de chipkaart kunnen de gegevens die nodig zijn voor de vaststelling van de sociale rechten vlugger, vaker en met meer juistheid waarborgen worden opgezocht via het netwerk van de Kruispuntbank. De chipkaart kan een effectief middel zijn om zwartwerken te bestrijden. In

België gaat men op termijn kijken welke mogelijkheden de chipkaart meer kan bieden dan alleen identificatie.

Hoofdstuk 5: Analyse van de cases

Per case wordt een analyse gemaakt en worden de tweede analysemodellen ingevuld.

Het ambitieniveau van *RINIS* is de transportlaag en bevindt zich aan het begin van de invoeringsfase. Er is sprake van een netwerkorganisatie met een indirecte band met de overheid. Meerzijdige instrumenten zijn afwezig. Een communicatief instrument is aanwezig in de vorm van een vermelding in de BIOS-nota. Financiële incentives zijn ook aanwezig.

Het ambitieniveau van het *SWI/CVCS-project* komt overeen met de inhoud- en structuurlaag. Het SWI/CVCS bevindt zich zowel in de experimenteer- als ontwerpfase. Wet- en regelgeving stond aan de basis in de vorm van de aanstelling van de Regiegroep SWI. De Stichting CVCS is een netwerkorganisatie. Meerzijdige instrumenten zijn afwezig. Communicatieve instrumenten zijn aangetroffen. Incentives zijn er in de vorm van subsidies om de samenwerking te laten ontstaan en geld voor de Stichting CVCS.

Het ambitieniveau van het *Inlichtingenbureau (IB)* komt overeen met de telematica-laag. Het Inlichtingenbureau is in de experimenteer- of ontwerpfase stopgezet. In de huidige opzet loopt de ontwikkeling parallel met het SWI/CVCS. Over de situatie voor de samenvoeging zijn weinig gegevens verzameld. Wel ontving het IB toen een subsidie van het ministerie van Sociale Zaken. In de nieuwe opzet gelden de sturingsinstrumenten van het SWI/CVCS-project ook voor het IB.

Het ambitieniveau van *de (GBA)* komt overeen met de inhoud- en structuurlaag. Het GBA verkeert in de beheersfase. Voor het GBA is er de Wet op de GBA. Al vanaf het eerste moment speelt het GBA-projectbureau een belangrijke rol als netwerkorganisatie. Incentives zijn aangetroffen in de vorm van een aanzienlijk deel van de ontwikkelkosten die het Rijk heeft betaald.

De GVI heeft een ambitieniveau dat overeenkomt met de verbindingenlaag. De GVI bevindt zich in de beheersfase. De aanwijzing van de Staatssecretaris is een aparte vorm van wetgeving. Een netwerkorganisatie met overheidsinitiatief is het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv), dat fungeert als beheersorganisatie.

De Kruispuntbank (KBSZ) heeft een hoog ambitieniveau dat overeenkomt met de inhoud- en structuurlaag. Het project bevindt zich in de beheersfase. In België is de Wet op de Kruispuntbank van kracht. Het netwerk wordt beheert door een organisatie, die wordt bestuurd door de deelnemende organisaties. Communicatieve instrumenten zijn er in de vorm van het beheerscomité en de publicatie van de technische voorwaarden op internet, waarbij het initiatief duidelijk ligt bij de KBSZ zelf. Financiële incentives komen voor in de vorm van mede financiering van de KBSZ door de overheid.

De Belgische chipkaart (SIS-kaart) vormt qua ambitieniveau een apart geval. Op de chipkaart zijn gegevens vastgelegd, vandaar dat dit project wordt gelijk gesteld met de inhoud- en structuurlaag. De chipkaart verkeert in de invoeringsfase. Qua sturingsinstrumenten is er de Wet op de chipkaart. De Kruispuntbank speelt als netwerkorganisatie een belangrijke rol in het chipkaart-project. Communicatieve instrumenten zijn het publiceren van technische voorwaarden op internet en het organiseren van een beurs voor

fabrikanten, waarbij het initiatief bij de KBSZ zelf ligt. De chipkaart is ontwikkeld door de Kruispuntbank en die organisatie is gedeeltelijk gefinancierd door de overheid. Financiële incentives zijn dus aanwezig.

Hoofdstuk 6: Conclusies

Om te beginnen wordt bepaald of de geformuleerde verwachtingen wel of niet worden bevestigd. De eerste verwachting wordt in het onderzoek niet bevestigd. In geen enkele case zet de overheid alle sturingsinstrumenten. Een zware rol van de overheid is dus in geen enkel geval aanwezig. De verwachting was dat de overheid een grotere rol zou spelen naarmate het ambitieniveau hoger zou liggen. De geleidelijke toename in de rol van de overheid, die was voorspeld, is in het model niet helemaal terug te zien. Ook op het laagste ambitieniveau speelt de overheid een rol. De tweede verwachting wordt niet bevestigd. De overheid speelt een rol in de functioneerfase. De verwachting ging ervan uit dat de rol van de overheid in de functioneerfase zou zijn uitgespeeld.

Daarnaast komt uit de cases een aantal factoren naar voren die een belangrijke rol spelen in projecten rond elektronische gegevensuitwisseling. Belangrijke factoren zijn onder andere een uniek identificatienummer en een technisch decentrale opzet van de uitwisseling.

De beantwoording van *de eerste deelvraag* naar de stand van zaken op het terrein van elektronische gegevensuitwisseling tussen organisaties in de verschillende projecten is een volgend onderdeel. De enkele projecten in België functioneren en er zijn zo'n 2000 organisaties die uitwisselen. In Nederland functioneren de projecten niet allemaal en vindt gegevensuitwisseling plaats tussen een kleiner aantal organisaties. In Nederland is er sprake van meerdere, losse initiatieven die langzaam naar elkaar toegroeien. In België werkt men vanuit één initiatief. Effecten hangen ook sterk af van de ontwikkelingsfase van het project. België is in alle opzichten verder gevorderd.

De beantwoording van *de tweede deelvraag* gebeurt aan de hand van de twee verwachtingen. Bij een project met een laag ambitieniveau speelt de overheid ook een rol, omdat elke laag in elektronische gegevensuitwisseling even belangrijk is. Netwerkorganisaties, incentives, wet- en regelgeving en communicatieve instrumenten komen veel voor, maar komen in elke case anders terug. Het gebrek aan eenduidigheid kan duiden op het ontbreken van een visie bij de overheid. Vaak speelt de overheid ook een indirecte rol. De betrokkenheid van de overheid begint wel toe te nemen. In België is de rol van de overheid eenduidiger en directer. Dit verschil vindt mogelijk zijn oorsprong in de verschillende politieke culturen tussen Nederland en België. De overheid speelt juist een rol in de functioneerfase in tegenstelling tot de tweede verwachting. Het belang van de rol in de functioneerfase is dat de overheid in die fase kan gaan sturen. De opstartfase is slechts een voorbereiding op de functioneerfase en daardoor voor de overheid van minder belang. Bovendien is in de functioneerfase permanent toezicht van de overheid noodzakelijk, bijvoorbeeld in verband met de beveiliging van het netwerk.

Uit onderzoek is naar voren gekomen dat het ambitieniveau van een project bestaat uit een aantal dimensies als aanvulling op de vooraf onderscheiden lagen. Het ambitieniveau hangt ook af van bijvoorbeeld de diversiteit van en het aantal organisaties waarmee gegevens moeten worden uitgewisseld. Ook is

het aantal gegevens en de mate van eenduidigheid van de gegevens, die dienen te worden uitgewisseld van belang voor het ambitieniveau. In de theorie over sturingsinstrumenten is impliciet een rangorde aanwezig. Ook uit het empirisch materiaal in dit onderzoek blijkt een rangorde. Daarnaast lijkt het alsof moderne sturing in het geval van elektronische gegevensuitwisseling weer klassieke trekken krijgt: postmoderne sturing. Verder is de aanleg van structuren belangrijk om het point of no return in de elektronische gegevensuitwisseling te kunnen overbruggen. Er kan in dit onderzoek ook een verbinding worden gelegd met de transaktiekosten-theorie van Malone. Een interessante openliggende vraag is tenslotte of informatietechnologie een alternatief biedt voor de signalen uit de markt.

In de **bijlage** volgen een aantal aanbevelingen om de elektronische gegevensuitwisseling in de sociale zekerheid in goede banen te leiden. Dat zijn achtereenvolgens: een informatiseringsnota, een commissie informatisering sociale zekerheid, een permanent projectbureau voor de sociale zekerheid, een toezichtsorgaan elektronische gegevensuitwisseling sociale zekerheid en een wet inzake informatiebepalingen sociale zekerheid.

HOOFDSTUK 1: INLEIDING EN VERANTWOORDING

1.1 Inleiding

De opkomst van de informatietechnologie wordt beschouwd als een voorteken van de informatierevolutie. De samenleving zal ingrijpende veranderingen ondergaan, vergelijkbaar met de veranderingen door de industriële revolutie aan het eind van de vorige eeuw.

Steeds dieper dringt ook de informatietechnologie door in het openbaar bestuur en de verschillende beleidssectoren. De overheidsorganisaties hebben informatie als primaire grondstof. Om sturing te kunnen geven aan bepaalde ontwikkelingen in de samenleving hebben deze organisaties veel informatie nodig. De sociale zekerheid in Nederland wordt gekenmerkt door uitgebreide informatiestromen. De wet- en regelgeving in de sociale zekerheid is omvangrijk en complex. Veel van deze wet- en regelgeving vergt bij de uitvoering uitgebreide en vaak moeilijk te verzamelen gegevens.

De uitvoering van beleid krijgt meer aandacht omdat de problemen zich veel voordoen in de uitvoeringsfase. De uitvoering is cruciaal om ambitieuze beleidsdoelen te kunnen realiseren. De Sociale Nota 1998 stelt "dat steeds weer uitvoeringsvraagstukken van doorslaggevend belang blijken voor de effectiviteit van het beleid". De afgelopen jaren is er de nodige aandacht geweest voor het herstructureren van de sociale zekerheid. In de loop der jaren zijn heel wat ideeën ontwikkeld om de uitvoering efficiënter en effectiever te laten verlopen (bijvoorbeeld door privatisering en het creëren van zelfstandige bestuursorganen).

De huidige situatie in de sociale zekerheid is een gevolg van de ontwikkeling van de afgelopen decennia. Twee belangrijke ontwikkelingen hebben grote invloed gehad op de sociale zekerheid en op het overheidsbeleid in het algemeen. Ten eerste kreeg de overheid eind jaren zeventig te maken met een diepe financiële crisis. In financiële zin had de overheid een grote bemoeienis in de sociale zekerheid. De financiële crisis had een grote weerslag op de sociale zekerheid. Ten tweede keerde men zich af van het geloof in de maakbare samenleving uit de jaren zeventig. De overheid bleek niet in staat om de samenleving in de gewenste richting te sturen. Men zag in dat de overheid niet alleen stuurt maar ook zelf gestuurd wordt.

De vraag kan worden gesteld welke rol de opkomende informatietechnologie kan spelen in de uitvoering van sociale zekerheid. Om te beginnen zal worden ingegaan op de recente ontwikkelingen in de Nederlandse sociale zekerheid. Vervolgens komt de informatietechnologie-ontwikkeling met als afgeleide ontwikkeling elektronische gegevensuitwisseling aan de orde. In paragraaf 1.7 komen de problemen rond elektronische gegevensuitwisseling aan de orde en de rol van de overheid daarbij (1.8). In paragraaf 1.9 wordt aangegeven welk probleem ten grondslag ligt aan dit onderzoek. In 1.10 wordt aangegeven hoe dit onderzoek zich verhoudt tot eerder op dit terrein verricht onderzoek. Tenslotte volgt er een vooruitblik naar de overige onderdelen van dit onderzoek (1.11).

1.2 De ontwikkeling van de sociale zekerheid in Nederland

Nederland geldt in de wereld als een land met een hoog ontwikkelde sociale zekerheid. De sociale zekerheid kan worden beschouwd als een onderdeel van het bredere begrip verzorgingsstaat waarmee wordt bedoeld op een land met een democratische staatsvorm waar de productie grotendeels door particulieren wordt verzorgd en waar de overheid alle burgers een redelijk bestaan garandeert (De Kam, 1989). Vanzelfsprekend zijn er grote verschillen tussen landen bij het inrichten van de verzorgingsstaat.

Het begrip sociale zekerheid kent vele definities die vaak samenhangen met de wetenschappelijke achtergrond van de auteur. In de loop der jaren is het begrip sociale zekerheid steeds meer een paraplu-begrip geworden. Het begrip sociale zekerheid kan worden omschreven als:

“het geheel van instellingen en regelingen dat erop gericht is een bepaald bestaansniveau te waarborgen.” (De Kam, 1989).

Met deze definitie wordt gekozen voor een brede definitie met als doel de verduidelijking van het veel gebruikte begrip. Onder deze definitie vallen ook subsidies voor de volkshuisvesting en loonkostensubsidies.

De sociale zekerheid heeft drie wortels:

1. de armenzorg;
2. de onderlinge verzekering;
3. de aansprakelijkheid van de werkgever voor de werknemer volgens het burgerlijke recht.

In de oudheid zijn de eerste sporen van sociale regelingen gevonden. De bouwvallers die werkten aan de tempel van Koning Salomon (ongeveer 1000 v. Chr.) hadden al onderlinge verenigingen. Veel onderdelen van de sociale zekerheid, die zich ontwikkelde in de tweede helft van de twintigste eeuw, zijn terug te vinden bij de gilden in de middeleeuwen. Sommige gilden hielden zich al bezig met werkloosheidsbestrijding.

In de achttiende en negentiende eeuw hielden kerkelijke en burgerlijke armenbesturen zich bezig met de armenzorg. De overheid bemoeide zich in die tijd in het geheel niet met het bestrijden van de armoede. Pas in de tweede helft van de negentiende eeuw krijgt de overheid weer een aandeel de armoedebestrijding. Eerst subsidieert de overheid nog de particuliere armenzorg. In 1965 trekt de overheid met de invoering van de Algemene Bijstandswet (Abw) de “armenzorg” voorgoed naar zich toe. De Abw garandeert iedereen een bestaansminimum als men er niet zelf in kan voorzien.

De ABW vormt het sluitstuk van ons sociale zekerheidsstelsel. De sociale verzekeringen vormen het andere deel. Deze regelingen ontstonden rond 1880 onder invloed van de Duitse kanselier Otto von Bismarck. Bismarck ontwierp een stelsel van verplichte verzekeringen voor werknemers tegen ongevallen. De werkgevers betaalden het grootste gedeelte van de premies. In West-Europa zou dit initiatief veel navolging vinden.

Vakbonden begonnen aan de eind van de vorige eeuw met onderlinge werkloosheidsverzekeringen. Het doel was voorkomen dat de leden bij werkloosheid meteen afhankelijk werden van de armenzorg. Tijdens de eerste wereldoorlog neemt de werkloosheid sterk toe en springt de overheid de vakbonden bij.

Werknemersverzekeringen hebben een groot bezwaar: wie niet werkt, zal ook niet eten. Wie niet in een dienstbetrekking werkzaam is geweest, krijgt geen uitkering. Tijdens de Grote Depressie in de jaren dertig is dit het grote probleem. De econoom William Beveridge kreeg van het Britse parlement de opdracht een alomvattend stelsel van sociale zekerheid te ontwikkelen. Op 1 december 1942 verschijnt het rapport Beveridge. Iedereen zou recht krijgen op een gegarandeerd minimum ongeacht de oorzaak van de inactiviteit. De staat vult de tekorten aan uit algemene middelen. Beveridge rekende af met de werkgeverspremie uit het Bismarck-stelsel. Het Beveridge-model vindt meer dan navolging in Nederland. De commissie-Van Rhijn ging zelfs nog een stap verder. Van Rhijn introduceerde het principe van wie meer verdient, betaalt ook meer. De voorstellen van Van Rhijn werden in menig opzicht overgenomen (De Kam, 1989). Ook werknemersverzekeringen op basis van het Bismarck-model komen na de Tweede Wereldoorlog tot stand. De Ziekenfondswet is een werknemersverzekering die stamt uit 1964.

Vanaf de midden jaren vijftig komen de volksverzekeringen tot stand, die golden voor elke ingezetene. Een bekende volksverzekering is de Algemene Ouderdomswet uit 1957. Na 1967 is het stelsel van de sociale zekerheid in Nederland voltooid. Daarna ontwikkelt de koopkracht van de verschillende uitkeringen zich verder.

1.3 De Nederlandse sociale zekerheid aan het eind van de 20e eeuw: enkele feiten

De sociale nota wordt elk jaar in september door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitgegeven als bijlage bij de begroting. De Sociale nota 1998 is een belangrijke bron van informatie. De nota sluit een periode van vier jaar "Paars" af. Het Paarse kabinet trad aan met de leus werk, werk, werk. Daarmee geeft het kabinet aan dat mensen aan het werk helpen een primaire taak is. Wolfson spreekt zelfs van de herontdekking van werk als beste vorm van sociale zekerheid en van preventie en reïntegratie als strategie voor de uitvoeringsorganisaties (1995). Daarnaast speelt het bestrijden van fraude een centrale rol. Het adagium "Streng aan de poort, actief aan de uitgang" vat de twee nieuwe belangrijke taken van de sociale zekerheid samen. "Streng aan de poort" slaat op de fraudebestrijding c.q. het niet toelaten van mensen die makkelijk een baan kunnen krijgen. Het "actief aan de uitgang" houdt in dat mensen zo snel mogelijk weer aan het werk moeten worden geholpen door zoveel mogelijk uitstroombevordering.

Het economische tij is bijzonder gunstig (Sociale Nota 1998, pp. 5). De economische groei zal in 1998 ruim boven de 3 procent uitkomen. De doelstelling aan het begin van de kabinetsperiode om de werkgelegenheid te laten groeien met 275.000 banen van meer dan 12 uur wordt ruimschoots overschreden. De werkgelegenheid neemt in de jaren 1995 tot 1998 naar verwachting toe met 465.000 personen. Een bijkomend gevolg is de gunstige ontwikkeling van het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking.

De werkloosheid daalt in 1998 tot 400.000 personen. Dat is bijna 150.000 werklozen minder dan in 1994: van 8,7 procent naar 6 procent van de beroepsbevolking. Niet alleen de kortdurende werkloosheid daalt, maar ook de langdurige werkloosheid: met bijna 60.000 ten opzichte van de piek van

259.000 begin 1995 (geregistreerde werkloosheid). Door de groei van de werkgelegenheid en de afname van de werkloosheid is het aantal uitkeringsgerechtigden op 100 werkenden afgenomen van 83 in 1994 naar 76 in 1998.

Over het algemeen worden drie groepen van organisaties beschouwd als de belangrijkste spelers in de sociale zekerheid: de gemeentelijke sociale diensten, de uitvoeringsinstellingen (de voormalige bedrijfsverenigingen) en de Arbeidsvoorziening Nederland. Het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid kan alleen slagen als de uitvoering van de bijstand, de werknemersverzekeringen en de publieke arbeidsbemiddeling wezenlijk verbetert. Ingrijpende veranderingen zijn daarvoor noodzakelijk. De Sociale Nota 1997 heeft over "vier grote operaties" (Sociale Nota 1997, pp. 22). Zowel de sociale dienst, arbeidsvoorziening en de uitvoeringsinstellingen zitten in een veranderingsproces. Daarnaast is er het vierde veranderingsproces om de drie afzonderlijke organisaties nauw te laten samenwerken.

De gemeentelijke sociale diensten

De uitvoeringskosten van de Algemene Bijstandswet (ABW) bedragen circa f. 1,25 miljard, ruim 8 procent van de kosten van de totale bijstandsverlening.

Per 1 januari 1996 hebben de gemeentelijke sociale diensten te maken gekregen met de nieuwe Algemene bijstandswet. In de nieuwe wet hebben de gemeenten meer bevoegdheid om de uitkeringen af te stemmen op de plaatselijke omstandigheden door middel van toeslagen. In de komende jaren wordt de positie van de gemeente op sociaal terrein verder uitgebouwd.

De implementatie van de nieuwe wetgeving heeft voor grote problemen gezorgd bij de sociale diensten. Vooral het aanpassen van de automatisering heeft voor veel problemen gezorgd. Vaak verkeren sociale diensten midden in een reorganisatie-proces. De sociale nota 1997 erkent dat de kwaliteitsverbetering van de werkprocessen en intensivering van de gegevensuitwisseling omvangrijke klussen zijn.

De Uitvoeringsinstellingen

De vier erkende uitvoeringsinstellingen (GAK Nederland, GUO Uitvoeringsinstelling, SFB Uitvoeringsorganisatie Sociale Verzekeringen en Cadans) hebben te maken met twee belangrijke ontwikkelingen: de ontvlechting van bestuur en uitvoering en de opzet van een nieuwe uitvoeringsorganisatie. Die ontwikkelingen komen samen in de Organisatiewet Sociale verzekeringen 1997 (OSV 1997). Belangrijke uitgangspunten zijn: meer concurrentie in de uitvoering, een onafhankelijke en integrale gevalshandeling die aansluit op de werkzaamheden van de RBA's (Regionale Bureaus Arbeidsvoorziening) en sociale diensten, een regionale uitvoering en tenslotte onafhankelijk toezicht (Sociale Nota 1997 pp. 28). Tot 1999 blijft de concurrentie tussen de uitvoeringsinstellingen nog beperkt, maar vanaf 2000 neemt de concurrentie toe.

Het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (LISV) is de opvolger van het Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming (TICA). Het LISV is verantwoordelijk voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen.

Het College Toezicht Sociale Verzekeringen (CTSV) houdt toezicht op het functioneren van de uitvoeringsinstellingen. Uitvoeringsinstellingen bestaan ook uit een privaat deel. Het CTSV heeft een belangrijke taak in het controleren of

de publieke en private geldstromen binnen een uitvoeringsinstelling gescheiden blijven.

De Arbeidsvoorziening Nederland

Lang is er openlijk getwijfeld aan de efficiency en effectiviteit van de getripartiseerde organisatie, die de Arbeidsvoorziening was. De arbeidsvoorziening krijgt in ieder geval de komende jaren te maken met de nodige bezuinigingen (Van der Krogt, 1996). De Arbeidsvoorziening heeft te maken gekregen met een nieuwe wetgeving: de Arbeidsvoorzieningwet 1996. De overheid trad terug uit het bestuur van de Arbeidsvoorziening. Bovendien is de doelstelling van de Arbeidsvoorziening helder vastgelegd waarin speciale aandacht moet worden besteed aan de probleemgroepen. Bovendien wordt het inkoopmodel gepresenteerd waarbij de gemeenten en de uitvoeringsinstellingen diensten moet kopen bij de Arbeidsvoorziening. Daarnaast gaat de Arbeidsvoorziening samen met gemeenten en uitvoeringsinstellingen werken aan de totstandkoming van één centrum voor werk en inkomen.

De samenwerking

Naast de ontwikkelingen per kolom is er de ontwikkeling naar de procesgerichte samenwerking om mensen zo snel mogelijk weer aan het werk te krijgen (Sociale Nota 1997, pp. 29). Hiervoor moeten de gemeentelijke sociale dienst, het arbeidsbureau en de uitvoeringsinstelling samenwerken op basis van gemeenschappelijke uitgangspunten en een duidelijke taakverdeling. Dit project gaat verder dan alleen de wettelijke verplichting om samen te werken. De samenwerking (inhoud en inrichting) moet zoveel mogelijk van onderaf gestalte krijgen. De regiegroep Samenwerking Werk en Inkomen (SWI) moet het samenwerkingsproces van de grond tillen. Uiteindelijk moet de samenwerking leiden tot een loket voor de burger in plaats van de huidige drie loketten bij de afzonderlijke organisaties.

De ontwikkeling naar samenwerking in het algemeen is in de loop der jaren steeds duidelijker waar te nemen. De Sociale Nota 1996 besteedt veel aandacht aan de samenwerking tussen de drie partijen. Ook in de Sociale Nota's die daarna volgen is de samenwerking een steeds terugkerend thema. De informatietechnologie, vaak in de vorm van elektronische gegevensuitwisseling, vervult een toenemende rol in het faciliteren van de samenwerking tussen organisaties in de sociale zekerheid.

1.4 De sociale zekerheid aan het eind van de 20e eeuw: belangrijke problemen

Ondanks alle beleidsvoorstellen die in de loop der jaren zijn geopperd, kampt de sociale zekerheid in Nederland met problemen. Al jaren is er in de sociale zekerheid sprake van een volume-discussie. Teveel mensen zouden een beroep doen op de sociale zekerheid. Ondanks de daling naar 76 is het aantal werkzoekende uitkeringsgerechtigden op de 100 werkenden nog te hoog (Sociale Nota 1998, pp. 5).

Taken zoals activering en ook de fraudebestrijding stellen hoge eisen aan de organisaties in de sociale zekerheid. Meerdere organisaties zijn samen

verantwoordelijk voor een goede uitvoering van taken en zorgen voor een noodzaak tot samenwerking tussen de organisaties. Er moet worden gestreefd naar een uitvoering waarin activering, kwaliteit, klantgerichtheid en maatwerk centraal staan (Sociale Nota, 1997; pp. 22).

Naast verandering in taken heeft de sociale zekerheid te maken gekregen met een burger die er steeds meer uiteenlopende arbeids- en samenlevingspatronen op na houdt. Wet- en regelgeving moet steeds meer op de verschillende individuen worden toegesneden. De burger is steeds bewuster en intelligenter geworden. Men spreekt wel van de "calculerende burger". Deze burger stelt steeds meer eisen aan het overheidsbeleid (Frissen, 1992).

Ook speelt er voortdurend een discussie over de afbakening van publiek en privaat terrein. Door de uitvoering van beleid over te laten aan private organisaties hoopt men de kosten in de sociale zekerheid te reduceren.

De sociale nota 1998 meldt dat Nederland het in internationaal perspectief gezien lang niet slecht doet. Het volumebeleid werpt langzaam zijn vruchten af en de totale som van uitgekeerde gelden neemt gestaag af. Daarentegen blijven de uitvoeringskosten in de sociale zekerheid op een constant hoog niveau.

In een streven naar een hogere efficiëntie en effectiviteit wordt er voortdurend gereorganiseerd in grote delen van de sociale zekerheid. Daarnaast is er een aantal indicaties te geven voor de slechte dienstverlening in de Nederlandse sociale zekerheid. Burgers zijn bijvoorbeeld verplicht om zeventien pagina's aan formulieren in te vullen als zij een aanvraag willen doen voor een bijstandsuitkering. Het doen van een uitkering van bijzondere bijstand is dermate moeilijk dat er meer geld wordt besteed aan het organiseren van een uitkering dan aan de het bedrag voor de uitkering zelf. Verder is het moeilijk om een uitzendbaan te accepteren als uitkeringsgerechtigde. Het duurt maanden voordat de uitkering dan weer is hersteld door de ingewikkelde administratieve afhandeling van de uitzendbaan. Daarnaast verlangt de overheid informatie van de burger op straffe van dwangmaatregelen die al eerder door andere overheidsinstanties is opgevraagd (Zuurmond, 1997, 1998).

Tenslotte zijn er de problemen met de lokale automatisering. Bekend zijn de aanzienlijke problemen die sociale diensten ondervinden met de automatisering. De automatisering is ontoereikend om de wetgeving goed te kunnen uitvoeren. Berichten hierover verschijnen regelmatig in het nieuws (Leenders, 1997; Het Financiële dagblad, 6 februari 1997).

1.5 Kansen en bedreigingen van informatietechnologie en elektronische gegevensuitwisseling

Van de Donk en Tops (1992) onderscheiden zes karakteristieken van informatisering ofwel informatietechnologie. De zes karakteristieken geven de mogelijkheden aan van de informatietechnologie.

1. Informatietechnologie geeft een sterke uitbreiding van de hoeveelheid informatie die beschikbaar is. Dit is niet alleen een kwantitatieve toename, maar geeft ook een vergrote toegankelijkheid en kwaliteit van de informatie. Informatietechnologie kan worden ingezet om betere informatie te krijgen.

2. Informatietechnologie zorgt ervoor dat de snelheid waarmee informatie wordt verwerkt, verzameld, verspreid en geselecteerd sterk toeneemt. Tijd en ruimte spelen minder een rol. Onmiddellijkheid en nabijheid worden technologisch realistischer.

3. Informatietechnologie brengt met zich mee dat ontvangers van informatie zelf steeds beter kunnen bepalen op welke momenten zij informatie willen ontvangen. Hun controlemogelijkheden nemen toe omdat ze enerzijds over meer media en anderzijds over betere selectiemethoden beschikken.

4. Informatietechnologie maakt dat verzenders van informatie selectiever te werk kunnen gaan. "Information-targeting" dat wil zeggen het op specifieke doelgroepen afstemmen van informatie die alleen voor deze doelgroepen bestemd en interessant is.

5. Informatietechnologie bevordert decentralisatietendensen omdat individuele systemen steeds krachtiger worden. Tegelijkertijd concentreren beheer en eigendom van bijvoorbeeld infrastructuur.

6. ICT maakt steeds meer interactie mogelijk tussen zender en ontvanger. Daardoor onderscheidt ICT zich van de klassieke media.

De inzet van informatietechnologie tussen organisaties maakt elektronische gegevensuitwisseling tussen organisaties mogelijk. Onder elektronische gegevensuitwisseling wordt verstaan:

"het beheer van elektronische gegevens en het uitwisselen ervan" (De Beurs, 1996).

Overheidsorganisaties of organisaties belast met de uitvoering van overheidsbeleid zijn primair gegevensverwerkende organisaties. In de huidige situatie vindt een werkloze die werk zoekt een groot aantal instanties op zijn weg, die in de meeste gevallen dezelfde vragen stellen en dezelfde administratie bijhouden. Het zijn gegevens over naam, adres, woonplaats, nationaliteit, burgerlijke staat, gezinssituatie, opleidingen en werkervaringen. In het geval van een uitkering komt daar ook nog eens de inkomenssituatie bij. De vraag komt op waarom deze gegevens niet kunnen worden doorgegeven. Ook is het efficiënt wanneer de ene organisatie op de hoogte is van de acties die de andere organisatie in gang heeft gezet. Door deze samenwerking kan een werkzoekende sneller aan een baan komen.

De wijze waarop de overheidsorganisaties de gegevens aangeleverd krijgen speelt een belangrijke rol in het functioneren van de organisaties. Door de gegevens op elektronische wijze aan te leveren ontstaan mogelijkheden. Een ander voorbeeld is een betere dienstverlening voor de burger doordat de doorlooptijd van werkprocessen kan worden teruggebracht (Zuurmond e.a., 1998). Bovendien kan het elektronisch aanleveren van gegevens voor bijvoorbeeld sociale diensten een aanzienlijke kostenbesparing en administratieve lastenverlichting opleveren omdat deze gegevens nu handmatig moeten worden verzameld (Vrouwdeunt e.a., 1996; RINIS, 1997).

De keerzijden

Tegenover de mogelijkheden die elektronische gegevensuitwisseling biedt, staan ook nadelen. De elektronische gegevensuitwisseling wordt in negatieve zin geassocieerd met inbreuk op de privacy van de individuele burger. Door elektronische gegevensuitwisseling zijn de gegevens, die zich nu nog bevinden in verschillende aparte databanken, in theorie op één punt samen te brengen. Er zou een overheid(sorganisatie) kunnen ontstaan die de beschikking heeft

over zo'n beetje alle belangrijke gegevens van individuele burgers. Hierbij past het beeld van de overheid als "big brother is watching you". De kans op misbruik van die gegevens van burgers schrikt af. Niet alleen bestaat er angst voor het misbruiken van gegevens door de overheid maar ook misbruik door derden. In toenemende mate verschijnen er verhalen in het openbaar over elektronische diefstal van informatie. Een netwerk, nodig voor het verzenden van elektronische gegevens, is moeilijk te beveiligen. De beveiligingen vergen hoge investeringen. Recent onderzoek naar de beveiliging van de computernetwerken in de private sector laat zien dat het met de beveiliging slecht is gesteld (Automatiseringsgids, 19 juni 1998).

Meer in het algemeen bestaat er angst voor de technocratisering van de maatschappij door informatietechnologie. Volgens Zuurmond (1996) is een van de technocratiseringstendensen een toenemende macht van de uitvoerende macht tegenover de politieke macht. Interessant is de visie van Van Duivenboden (1994) op de privacydiscussie rond elektronische gegevensuitwisseling (of koppeling van bestanden zoals Van Duivenboden het noemt). Van Duivenboden (1994, pp.405) constateert een omslag van privacybescherming naar fraudebestrijding waardoor het middel ter bestrijding van fraude, elektronische gegevensuitwisseling, politiek en maatschappelijk meer zou worden geaccepteerd. Informatisering biedt steeds meer mogelijkheden ter verbetering van de efficiency en effectiviteit van bestuur. De efficiency en effectiviteit van bestuur hebben een hoge politieke prioriteit. Koppeling van gegevensbestanden maakt het mogelijk om fraude effectiever te bestrijden. Fraudebestrijding krijgt zo een hogere politieke prioriteit ten koste van privacybescherming.

1.6 De ontwikkeling van de elektronische gegevensuitwisseling tussen organisaties

De gegevensuitwisseling bestaat uit twee fasen (Nolan, 1989; Zuurmond, 1994). De eerste fase bestaat uit een organisatie waarbinnen iedere afdeling zijn eigen gegevensbank en automatisering had. Daarna ontstond er een gegevensbank voor de gehele organisatie. Alle gegevens worden in die gegevensbank opgeslagen. Dit is de overgang van eiland-automatisering naar organisatie-automatisering. Nu is de fase aangebroken waarin de overstap wordt gemaakt van intraorganisatie-automatisering naar interorganisationele automatisering. Er ontstaat een groeiende behoefte om gegevens uit te wisselen tussen organisaties. Het verzamelen van gegevens gaat gepaard met hoge kosten. Gegevens vormen de belangrijke grondstof van het werkproces. De werkprocessen zijn ingewikkelder geworden maar het product of dienst moet sneller worden geleverd en van betere kwaliteit zijn. Het wordt hierdoor aantrekkelijk om de gegevens die door andere organisaties al zijn verzameld te gaan gebruiken. Dat scheelt in de kosten. Echter de gegevens in de ene organisatie wijken vaak af van de gegevens in de andere organisatie. De gegevens kunnen dus niet altijd direct worden gebruikt door de andere organisatie; de gegevens(definities) moeten op elkaar worden afgestemd. De afstemming vergt de nodige samenwerking tussen organisaties.

Om op elektronische wijze gegevens tussen organisaties te kunnen uitwisselen, is een interessante oplossing ontwikkeld. Om gegevens te kunnen vinden in

meerdere gekoppelde decentrale gegevensbanken bij verschillende organisaties wordt gebruik gemaakt van een verwijfsindex. Een verwijfsindex (zoals het begrip al aangeeft) verwijft naar de vindplaats van bepaalde gegevens. Een verwijfsindex zorgt ervoor dat de vraag naar en het aanbod van gegevens bij elkaar worden gebracht. In een verwijfsindex bevinden zich codes die de vindplaatsen van gegevens representeren.

Het concept van de verwijfsindex doet het voorkomen alsof er een centrale databank is doordat de gegevens uit verschillende databanken op één plaats kunnen samen komen. Een grote centrale databank is echter niet haalbaar door onderhoudsproblemen en noodzakelijke beveiligingen, waaronder het kunnen waarborgen van de privacy.

Er is een organisatie die de verwijfsindex beheert. De beheersorganisatie heeft niets met de inhoud te maken. De beheersorganisatie zorgt slechts dat de gegevens terecht komen waar zij terecht moeten komen. De organisaties behouden hun gegevens en blijven daarvoor verantwoordelijk. Een verwijfsindex wordt ook wel clearinghouse of sectorloket genoemd.

1.7 Problemen rond de elektronische gegevensuitwisseling

De projecten waarin elektronische gegevensuitwisseling tussen organisaties centraal staat, zijn de laatste jaren in opkomst. Een groep organisaties zet vaak een project op de samenwerking rond elektronische gegevensuitwisseling vorm te geven. Om dit soort projecten van de grond te krijgen, is vergaande samenwerking van de betrokken organisaties noodzakelijk. Elektronisch uitwisselen van de gegevens zorgt ervoor dat de ene organisatie moet toe staan dat de andere organisatie "zijn" gegevens gebruikt. Het blijkt moeilijk om afspraken te maken over dit soort zaken. Grijpink (1997) constateert dat er tussen organisaties voortdurend conflicten ontstaan over de eigendom van gegevens, gebruikersbevoegdheden en beheerstaken. In de praktijk is het zichtbaar onder andere door het afblazen van het project rond de verwijfsindex van sociale diensten; het inlichtingenbureau (Binnenlands Bestuur, 5 december 1997, pp. 3)

1.8 Rol van de overheid

De geschiedenis van de sociale zekerheid laat een toenemende rol van de overheid zien. Vooral na de Tweede Wereldoorlog is de sociale zekerheid in Nederland onlosmakelijk verbonden geraakt met de overheid. In dit hoofdstuk is verder geconstateerd dat de aandacht voor de uitvoering is toegenomen en dat allerlei pogingen zijn gedaan met wisselend effect. Alles met als doel om de uitvoering efficiënter en effectiever te maken. De overheid probeert greep te krijgen op de uitvoering van de sociale zekerheid. De problemen in de sociale zekerheid worden vooral de overheid aangerekend. Het is dan ook de overheid die zoekt naar mogelijkheden om de diverse problemen op te lossen. Elektronische gegevensuitwisseling kan mogelijkheden bieden om de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering van overheidsbeleid te verbeteren, zoals eerder in dit inleidende hoofdstuk is aangegeven. Bij een goede uitvoering is de overheid gebaat. In deze redenering lijkt het voor de hand

liggend dat de overheid een rol speelt in de projecten rond elektronische gegevensuitwisseling.

1.9 Om welk probleem gaat het?

In deze paragraaf zal het probleem dat uitgangspunt is voor dit onderzoek worden geschetst. Aan de ene kant zijn er in de praktijk van de sociale zekerheid de problemen, zoals hierboven genoemd. Er zijn de problemen vanuit de maatschappelijke omgeving: individualisering, internationalisering, publiek/privaat-discussie en complexe nieuwe taken. Daarnaast zijn er de problemen in de sector zelf: hoge uitvoeringskosten, reorganisaties, kwakkelende automatisering en slechte dienstverlening.

Aan de andere kant zijn er de mogelijkheden die de informatietechnologie in theorie biedt in de vorm van de elektronische gegevensuitwisseling tussen organisaties. De elektronische gegevensuitwisseling biedt de mogelijkheid om een bijdrage te leveren aan het oplossen van de problemen waar de sociale zekerheid mee kampt.

Het is interessant om te kijken welke rol de overheid speelt in de projecten rond elektronische gegevensuitwisseling. Deze projecten hebben immers de potentie om de problemen in de sociale zekerheid aan te kunnen pakken, gezien vanuit het perspectief van de overheid. Voorafgaand aan deze vraag kan men zich afvragen hoe het staat met de elektronische gegevensuitwisseling in de sociale zekerheid. Deze vragen vormen het vertrekpunt van dit onderzoek.

1.10 Onderzoek eerder op dit terrein verricht

Met de opkomst van de informatie- en communicatietechnologie (ICT) neemt het onderzoek naar de ontwikkelingen evenredig toe. Als typische verschijnsel rond de nieuw en onbekende informatietechnologie kan het onderzoek in twee groepen worden ingedeeld.

Een gebruikelijk invalshoek voor onderzoek naar informatietechnologie is de bedreigingen die informatietechnologie met zich mee kan brengen. Een bekend voorbeeld is onderzoek naar het ontstaan van een overheid als Big brother met beïnvloedingsmogelijkheden tot in alle uithoeken van de maatschappij. De privacy van de burgers zou worden bedreigd door het gebruik van informatietechnologie. Als tweede hoofdgroep richt veel onderzoek zich op de beloften van informatietechnologie (zie bijvoorbeeld Zuurmond, 1998) en probeert de beloften aan te tonen door empirische aanwijzingen te vinden voor de daadwerkelijke realisatie van de beloften.

Dit onderzoek draagt vooral de eigenschappen van de laatste groep. Vooral de mogelijkheden van elektronische gegevensuitwisseling zullen in de cases aan de orde komen. Ook vanuit het oogpunt om mogelijke bedreigingen het hoofd te kunnen bieden. In het bijzonder richt dit onderzoek zich op de mogelijkheden, die elektronische gegevensuitwisseling biedt voor de overheid.

In dit onderzoek wordt gekozen voor een unieke aanpak; zeven belangrijke projecten rond elektronische gegevensuitwisseling in de sociale zekerheid worden vergeleken. Daardoor ontstaat een breed beeld van wat er op dit

moment speelt rond elektronische gegevensuitwisseling. Daarnaast draagt bij aan het unieke karakter dat dit een onderzoek is naar een nieuwe ontwikkeling. Elke invalshoek waarmee die nieuwe ontwikkeling wordt onderzocht, is relatief nieuw.

1.11 Vooruitblik

Nadat in dit hoofdstuk de eerste lijnen zijn uitgezet, zal in het volgende hoofdstuk de wetenschappelijke probleemstelling aan de orde komen. Vervolgens zal er in hoofdstuk 3 een redenering worden opgezet met behulp van een aantal theorieën. Deze redenering is de basis voor verwachtingen over wat aan te treffen in de werkelijkheid. De theoretische begrippen uit de verwachtingen zullen in hoofdstuk 3 worden geoperationaliseerd. Uiteindelijk worden twee analysemodellen en een analysemethodiek ontworpen om de cases te kunnen analyseren. Vervolgens komen in hoofdstuk 4 de zeven geselecteerde cases aan bod. In hoofdstuk 5 vindt de analyse per case plaats met behulp van de analysemethodiek en twee analysemodellen. In hoofdstuk 5 wordt ook bekeken in hoeverre de cases aan de vooraf geformuleerde verwachtingen voldoen en welke factoren er meespelen in het wel of niet bevestigen van de verwachtingen. In hoofdstuk 6 worden de analyses per case verzameld en wordt er gekeken voor welke conclusies welke argumenten zijn te vinden vanuit dit onderzoek.

HOOFDSTUK 2: PROBLEEMSTELLING

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het wetenschappelijk te onderzoeken probleem gesteld. Met dat doel wordt in paragraaf 2.2 aandacht besteed aan de doelstelling van dit onderzoek. De doelstelling bestaat uit de afbakening van het onderzoek, doel van het onderzoek (2.2.1), de maatschappelijke relevantie (2.2.2) en de wetenschappelijke relevantie (2.2.3). Vervolgens komen de centrale vraagstelling en de deelvragen (2.3) aan de orde. Tenslotte wordt aandacht besteed aan de methodologie van dit onderzoek: methodologische verantwoording (2.5) en de selectiecriteria voor de cases en de geselecteerde cases (2.6). Afsluitend wordt het hoofdstuk samengevat en wordt er vooruitgekeken naar het volgende hoofdstuk.

2.2 Doelstelling

2.2.1 Afbakening en doel van het onderzoek

Voor de afbakening van het onderzoek wordt gebruik gemaakt van het fuik-principe (Verschuren, 1994, pp. 31) waarbij het onderwerp van onderzoek zo nauwkeurig mogelijk wordt ingeperkt. Verschuren onderscheidt achtereenvolgens als elementen van een onderwerp: soort, onderdeel en aspect. In dit onderzoek betekent dat het onderwerp elektronische gegevensuitwisseling is waarvan het soort elektronische gegevensuitwisseling in de sociale zekerheid is. Een onderdeel zijn de projecten met als doel elektronische gegevensuitwisseling tussen organisaties met als aspect de rol van de overheid binnen deze projecten.

Elektronische gegevensuitwisseling werd eerder gedefinieerd als:

"het beheer van elektronische gegevens en het uitwisselen daarvan."

Als aanvulling op deze definitie is het noodzakelijk aan te geven dat er sprake is van een structureel verschijnsel. Daarmee wordt aangegeven dat de elektronische gegevensuitwisseling niet een eenmalige gebeurtenis is maar de elektronische gegevensuitwisseling een blijvend verschijnsel is. De elektronische gegevensuitwisseling kan ook op ad-hoc-basis geschieden. Daarnaast is het gebruik van de term gegevens bewust om een onderscheid te maken tussen gegevens en informatie. Gegevens worden pas informatie na interpretatie.

Elektronische gegevensuitwisseling hoeft bovendien niet per se georganiseerd te worden op het niveau van organisaties. Er kunnen ook elektronisch gegevens worden uitgewisseld tussen sectoren (groepen van organisaties) zoals uitwisseling tussen sociale diensten en de Informatiebeheergroep (IBG).

De aangepaste definitie van elektronische gegevensuitwisseling luidt dan:

"het beheer en uitwisselen van elektronische gegevens op structurele wijze tussen organisaties en/of sectoren door koppeling van elektronische gegevensbestanden".

Deze definitie geeft niet expliciet een onderscheid aan tussen de verschillende ontwikkelingsfasen. Er kan een onderscheid worden gemaakt elektronische gegevensuitwisseling als een fase in een ontwikkelingsproces (Valkenburg, 1995). Valkenburg wijst erop dat zijn model dient om te laten zien welke samenhang per fase tussen de aspecten nodig is en dat de resultaten per fase de voorwaarden zijn voor de start van de volgende fase. Elke fase moet steeds vooraf worden gegaan door een specifieke fase.

Fasen	Bestuurlijk	Organisatorisch	Technisch
0. Zicht op één geheel	Model dat vertrouwen/commitment biedt	model dat relaties inhoudelijk aanstuurt	uniforme definities
1. één geheel	duidelijkheid verhoudingen centraal en (inter)regionaal	duidelijke doelen, trajecten en budgetten	uniform bestand
2. bestandsvergelijking	regionaal commitment over samenwerking	projectaansturing	adequate vergelijkingen
3. inzage en gegevensuitwisseling	regionaal commitment over aanpak	experiment	koppeling
4. één dossier	regionaal commitment over doel	samen proberen	gezamenlijk bestand
5. één loket	regionaal/loket commitment over resultaten	samen doen samenwerken	gezamenlijk systeem

Schema 2.2.1: Het fasenmodel van Valkenburg (Bron: R.E.G Valkenburg in Overheidsmanagement 1995 nr.3; Samenwerking binnen de sociale kolom).

In het fasenmodel van Valkenburg is de fase elektronische gegevensuitwisseling een voorwaarde voor de volgende fasen één dossier en vervolgens één loket. De fase elektronische gegevensuitwisseling is daarmee een belangrijke fase. Zonder elektronische gegevensuitwisseling kan geen één dossier en uiteindelijk ook geen één loket ontstaan. Vanuit dat oogpunt wordt elektronische gegevensuitwisseling wel gebruikt als koepelbegrip (o.a. De Beurs, 1996). Elektronische gegevensuitwisseling vormt het fundament voor de daarop volgende fasen. Eén dossier en één loket kunnen zo worden gezien als uitlopers van de elektronische gegevensuitwisseling. Deze benadering zal ook worden gevolgd binnen dit onderzoek.

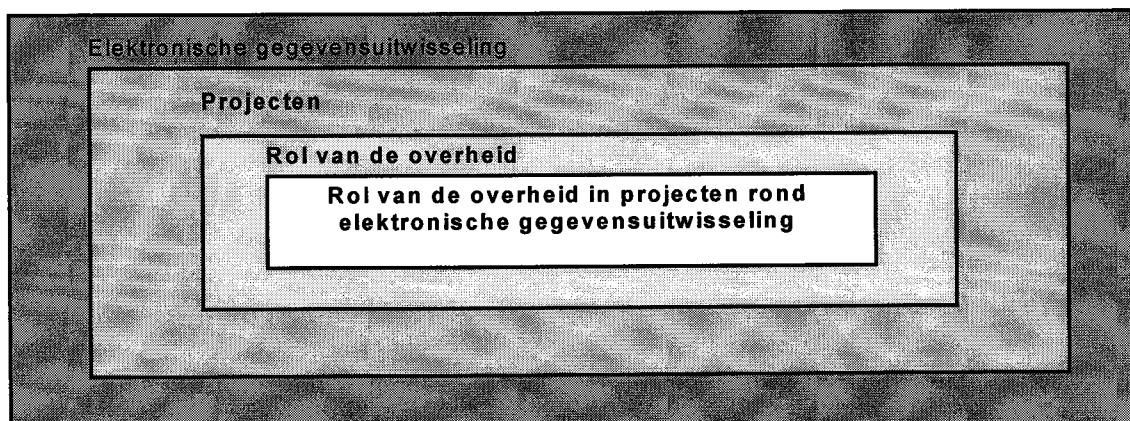
De elektronische gegevensuitwisseling draait om het uitwisselen van gegevens tussen organisaties. Als voorwaarde wordt uitgegaan van organisaties die intern de eigen bestandsopzet en techniek op orde hebben, bijvoorbeeld de afdelingen van een gemeentelijke sociale dienst die op identieke manier met hun systeem werken. Het eigen systeem dient actueel en betrouwbaar te zijn (Valkenburg, 1995).

Om elektronische gegevensuitwisseling tussen organisaties te wezenlijken wordt er vaak gekozen voor een projectmatige aanpak bij de betrokken organisaties. Binnen zo'n projectopzet werken meerdere organisaties aan het totstandkomen van elektronische gegevensuitwisseling als doel of als tussendoel. In de praktijk worden de samenwerkingsvormen rond elektronische gegevensuitwisseling aangeduid als een project. Het begrip project is daarmee

een benaming voor de (organisatie van) diverse samenwerkingsvormen die rond elektronische gegevensuitwisseling worden gehanteerd (Valkenburg, 1995).

Het derde onderdeel van de afbakening is de rol van de overheid. De rol van de overheid kan op veel manieren worden ingevuld. Een mogelijkheid om de rol van de overheid in te vullen is door te kijken naar de sturingsinstrumenten die de overheid inzet rond bepaalde projecten. De rol van de overheid en de sturingsinstrumenten vormen een belangrijke invalshoek binnen dit onderzoek. Met de rol van de overheid komt ook het doel van dit onderzoek in zicht. Het is het doel van dit onderzoek om de rol van de overheid rond elektronische gegevensuitwisseling nader te bekijken. Daarnaast is het doel om een beeld te geven van de stand van zaken rond elektronische gegevensuitwisseling.

Voor het doen van onderzoek is de sociale zekerheid in Nederland een interessant terrein. Binnen de sociale zekerheid zijn meerdere initiatieven om elektronische gegevensuitwisseling tot stand te brengen. Onderwerp van onderzoek zijn ook projecten rond elektronische gegevensuitwisseling die meer indirect een rol spelen in de sociale zekerheid. Daarnaast is er aandacht voor projecten in de sociale zekerheid in het buitenland.



Figuur 2.2.1: De afbakening van dit onderzoek in één figuur.

2.2.2 Maatschappelijke relevantie

In deze paragraaf zal een aantal argumenten worden gegeven voor de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek.

Vanuit welke maatschappelijke invalshoek dit onderzoek ook mag worden bekeken, alle gezichtspunten hebben gemeen dat zij betrekking hebben op een samenleving die ingrijpend zal worden veranderd door de informatietechnologie. Als afgeleide ontwikkeling van de opkomst van de informatietechnologie ontstaat elektronische gegevensuitwisseling. Voor dat bepaalde onderdeel van de veranderende samenleving probeert dit onderzoek die verandering in kaart te brengen. Daarnaast betreft het een onderzoek naar een relatief ononderzochte, nieuwe ontwikkeling. Elektronische gegevensuitwisseling tussen organisaties is recent in opkomst en inzicht in de ontwikkeling en de gevolgen is nauwelijks voorhanden.

De elektronische gegevensuitwisseling als ontwikkeling belooft voordelen op vele fronten. De voordelen komen ten goede aan alle betrokken partijen. De burger krijgt een betere dienstverlening, de betrokken organisaties verlichting

van administratieve lasten en beleidsmakers nauwkeurige beleidsinformatie. Mogelijk kan dit onderzoek een rol spelen in een antwoord op de vraag over hoe deze voordelen voor alle betrokken partijen kunnen worden verzilverd. Eén partij in het bijzonder krijgt binnen het bestek van dit onderzoek speciale aandacht: de overheid. Elektronische gegevensuitwisseling belooft een nieuw leven voor het aloude sturingsideaal. De elektronische gegevensuitwisseling zorgt voor een overheid die beschikt over steeds meer gegevens om te kunnen sturen. Op die manier ontstaan er nieuwe mogelijkheden voor de overheid om de samenleving in een bepaalde richting te sturen (Van de Donk, 1998).

Op het hoogste politiek-bestuurlijke niveau is nu nog een gebrek aan aandacht voor de gevolgen van de informatietechnologie (Frissen en De Mul, 1998). Elektronische gegevensuitwisseling als afgeleide ontwikkeling wordt veelal gezien als een uitvoeringsvraagstuk zonder politieke relevantie en als vraagstuk voor technici. Projecten rond elektronische gegevensuitwisseling zouden mede daardoor teveel worden onttrokken aan het democratische proces (Zuurmond, 1996). Dit onderzoek kan inzicht bieden in de gevolgen van elektronische gegevensuitwisseling en de politieke relevantie daarvan aantonen.

Tenslotte is de publieke opinie voor wat betreft de rol van elektronische gegevensuitwisseling eenzijdig georiënteerd. Elektronische gegevensuitwisseling wordt in kranten en weekbladen voortdurend afgeschilderd als iets waarvoor de burger moet oppassen (Sentrop, 1985; De Beurs, 1996). Elektronische gegevensuitwisseling zou alleen worden ingezet om fraude op te sporen en veel geld kosten. Mogelijk kan deze studie een bijdrage leveren aan de verbreding van de maatschappelijke discussie.

2.2.3 Wetenschappelijke relevantie

Om te beginnen zal worden getracht worden om de plaats te bepalen van het onderwerp van onderzoek binnen de bestaande leerstukken van de bestuurskunde. Binnen de bestuurskunde worden de ontwikkelingen rond informatietechnologie vaak omschreven met het begrip informatisering. De analytische definitie van het begrip informatisering laat zien dat er meer aan de hand dan het introduceren van een stuk techniek. Informatisering kan dan als volgt worden omschreven (Snellen, 1986):

1. de introductie van informatietechnologie (hardware, software, gegevensbestanden en communicatiemiddelen) om belangrijke delen van de informatievoorziening met behulp van geautomatiseerde informatiesystemen gestalte te geven;
2. de (her)inrichting van informatiestromen en informatierelaties binnen en tussen organisaties ten behoeve van de bestuurlijke informatievoorziening;
3. de aanpassing c.q. verandering van de organisatiestructuur waarin de informatietechnologie geïntroduceerd werd;
4. de ontwikkeling van informatiebeleid als een gedifferentieerd beleid binnen (en tussen) de organisaties;
5. de introductie van specifieke expertise op het terrein van informatietechnologie bij de personen met taken op dit terrein

Dit onderzoek zal zich richten op het tweede onderdeel van de definitie van informatisering: de (her)inrichting van informatiestromen en informatierelaties. De andere onderdelen komen in dit onderzoek zijdelings of niet aan de orde. Er wordt binnen dit onderzoek speciaal gekeken naar de (her)inrichting van informatiestromen en informatierelaties *tussen* organisaties. De (her)inrichting binnen organisaties valt buiten de scope van dit onderzoek. Bij het inrichten van informatiestromen en informatierelaties draait het vooral om het elektronische uitwisselen van gegevens (Zuurmond, 1996).

Deze studie is wetenschappelijk relevant in een aantal opzichten. Het object van onderzoek omvat projecten rond elektronische gegevensuitwisseling met vaak een directe of indirecte bemoeienis van (delen van) het openbaar bestuur. Het object van onderzoek valt daarmee binnen het materieel object van de bestuurskunde. Het openbaar bestuur wordt dan gezien als onderdeel van het politieke systeem en omvat gezagsdragers en het ambtelijk apparaat (Rosenthal e.a., 1987). In deze studie wordt specifieke kennis verzameld van het openbaar bestuur over een specifieke situatie die in en in de omgeving van het openbaar bestuur speelt.

Volgens Van Braam (1992, pp. 12, 13) is de gangbare opvatting dat de bestuurskunde een totaliteits- en toepassingsgerichte bestuurswetenschap is, met een descriptieve en een prescriptieve component. De descriptieve bestuurskunde houdt zich bezig met de vraag hoe de werkelijkheid van het openbaar bestuur "in elkaar zit". De prescriptieve bestuurskunde richt zich primair op de vraag hoe de werkelijkheid beter zou kunnen worden ingericht.

Ook dit prescriptieve onderdeel komt in dit onderzoek aan de orde. Dit onderzoek moet leiden tot het doen van aanbevelingen om de problemen rond elektronische gegevensuitwisseling in goede banen te leiden. De prescriptie bevat niet alleen aanbevelingen maar heeft ook betrekking op de gebruikte theorie in dit onderzoek. Na het empirische onderzoek kan ook meer worden gezegd over het gebruikte theoretische kader. Mogelijk kunnen er aanpassingen en/of verfijningen van de theorie worden gepresenteerd op de in dit onderzoek gehanteerde (combinatie van) bestuurskundige theorieën. Net als informatietechnologie gevolgen heeft voor de samenleving, heeft informatietechnologie ook gevolgen voor de bestuurskunde als wetenschap. De informatietechnologie en afgeleide ontwikkelingen zoals elektronische gegevensuitwisseling hebben gevolgen voor de bestuurskundige theorievorming.

2.3 De centrale vraagstelling en de deelvragen

De centrale vraagstelling dient ertoe om het gebied van onderzoek nauwkeurig aan te duiden en vraagt naar de kennis die nodig is om de doelstelling van het onderzoek te bereiken (Verschuren, 1994, blz. 33).

De centrale vraagstelling voor dit onderzoek luidt:

Wat is de stand van zaken op het terrein van elektronische gegevensuitwisseling tussen organisaties in verschillende projecten in de sociale zekerheid en welke rol speelt de overheid in de verschillende projecten rond elektronische gegevensuitwisseling?

De centrale vraagstelling kan worden opgesplitst in twee deelvragen:

1. *Wat is de stand van zaken op het terrein van elektronische gegevensuitwisseling tussen organisaties in verschillende projecten in de sociale zekerheid?*

Om te komen tot elektronische gegevensuitwisseling tussen organisaties wordt de ontwikkeling vaak gegoten in een project-vorm. Van een project wordt in het bijzonder gekeken naar het onderdeel van de elektronische gegevensuitwisseling binnen een project met dat als (één van de) doelen. Onderdelen van de beantwoording van deze beschrijvende deelvraag zijn:

- de inhoud van de projecten;
- de specifieke kenmerken van het project;
- de initiatiefnemers van de projecten;
- de specifieke ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan binnen de projecten
- de huidige status van de projecten;
- de tijdsplanning die wordt gehanteerd voor de projecten;
- de al bereikte mijlpalen binnen de projecten;
- de nog te bereiken mijlpalen binnen de project.

Onder deze deelvraag vallen ook de beschrijving van de effecten die het gevolg zijn de elektronische gegevensuitwisseling. Effecten zijn immers onderdeel van de stand van zaken of kunnen een maatstaf zijn voor de stand van zaken. Omdat het bij projecten rond elektronische gegevensuitwisseling gaat om een relatief ononderzocht verschijnsel, is het interessant om binnen dit onderzoek te kijken naar de effecten. De effecten worden opgetekend vanuit het perspectief van het project. Dus wat binnen het project (door de projectleden) wordt gezien als effecten van het project. De effecten van het project zijn een terugkerend onderdeel van de beschrijving in de cases.

Om de beantwoording van deze deelvraag structuur te geven, zal in het volgende hoofdstuk een aantal theoretische noties worden gepresenteerd om de vraag naar de stand van zaken af te bakenen.

2. Welke rol speelt de overheid in de verschillende projecten rond elektronische gegevensuitwisseling?

Een belangrijke deelvraag is de vraag naar de rol van de overheid rond elektronische gegevensuitwisseling. Volgens de richtlijnen zoals Yin (1994, pp. 5) deze heeft opgesteld, kan deze deelvraag worden opgevat als beschrijvend. Deze deelvraag is mede van verkennende aard door de relatief ononderzochte aard van het terrein van onderzoek. De rol van de overheid zal uitgebreid worden uitgewerkt krijgen in het theoretische hoofdstuk.

2.4 Methodologische verantwoording

In methodologische zin is het doel van dit onderzoek om een beschrijving en analyse te geven van het object van onderzoek. Vanuit dat doel zal in hoofdstuk 3 een aantal theoretische noties worden beschreven. In hoofdstuk 4 vindt vervolgens de beschrijving plaats van de geselecteerde cases. In hoofdstuk 5 komen theorie en empirie samen en worden de cases geanalyseerd aan de hand van de theoretische noties uit hoofdstuk 3. Binnen dit onderzoek wordt gekozen voor het onderzoekstype van de case-study op basis van richtlijnen voor de keuze van een bepaald onderzoekstype, zoals geformuleerd door Yin (1994). Yin (1994) verstaat onder een case-study:

"an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident." (Yin, 1994, pp. 13).

In dit onderzoek is gekozen voor het onderzoekstype van de case-study op basis van de selectiecriteria zoals die zijn geformuleerd door Yin (1994). De case-study kan in principe worden gebruikt voor zowel verkennend, verklarend als beschrijvend onderzoek (Yin, 1994). Toch is de centrale vraagstelling belangrijk in het bepalen van het onderzoekstype. Yin (1994) ziet als belangrijk selectie criterium voor de keuze van het onderzoekstype de aard van de onderzoeksvraag. Yin stelt bijvoorbeeld dat een verklarend onderzoek vooral gebaat is bij het gebruik van een case-study.

Wanneer de twee deelvragen in dit onderzoek worden bekeken, is de eerste deelvraag vooral een beschrijvende deelvraag. Daarnaast is de tweede deelvraag naar de rol van de overheid een verkennende deelvraag. Bij een verkennend onderzoek geldt geen bepaalde voorkeur voor een bepaald onderzoekstype (Yin 1994, pp. 5). In dit onderzoek wordt gekozen voor het gebruik van de case-study.

De keuze voor een enkelvoudige case-study zou de beschrijvende deelvraag tekort doen. Er wordt daarom gekozen voor een meervoudige case-study. De keuze voor een meervoudige case-study komt tegemoet aan de vraagstelling van dit onderzoek om aan te geven wat de stand van zaken is voor wat betreft de elektronische gegevensuitwisseling. Door meerdere case-study's te gebruiken kan een breder overzicht worden gegeven van de ontwikkelingen in het onderwerp van onderzoek. Een bijkomstigheid van meerdere case-study's is dat elke case minder in de diepte wordt bestudeerd.

Er zullen zeven case-study's worden uitgevoerd. Deze opzet verhoogt de geldigheid en betrouwbaarheid van het onderzoek en draagt bij aan de generalisatie van de mogelijke uitkomsten. Bij het gebruik van meerdere cases

dient wel te worden gemotiveerd hoe precies een bepaalde case wordt geacht bij te dragen aan de beantwoording van de centrale vraagstelling (Van der Zwaan, 1995; pp. 72). Aan de argumentatie zal in de volgende paragraaf aandacht worden besteed.

Binnen de case-study's zijn de empirische gegevens verzameld door middel van literatuurstudie. Deze literatuurstudie had betrekking op verschillende onderwerpen. Ten eerste is er de vakliteratuur over de situatie op het terrein van de sociale zekerheid in het algemeen. Verder is er specifieke documentatie bestudeerd over de geselecteerde cases. Naast literatuur als bron voor empirische gegevens is gebruik gemaakt van interviews met bij de cases betrokken personen.

2.5 De selectiecriteria voor de cases

Het voorgaande overziende kunnen we een aantal selectiecriteria formuleren om de cases te kunnen selecteren. De projecten die worden geselecteerd zijn projecten die draaien om elektronische gegevensuitwisseling. Dat betekent dat de projecten elektronische gegevensuitwisseling tot doel hebben of dat elektronische gegevensuitwisseling één van de doelen is. Er moet bovendien sprake zijn van elektronische gegevensuitwisseling tussen meer dan twee organisaties. Buiten het bestek van deze studie vallen de lokale initiatieven om te komen tot elektronische gegevensuitwisseling. Bij deze kleinschalige projecten zijn vaak slechts enkele lokale organisaties betrokken. Van uitwisseling tussen meerdere organisaties of groepen van organisaties is daarbij geen sprake. Vanuit dit gezichtspunt zal er vooral worden gekeken naar projecten die zich er (mede) op richten om elektronisch gegevens tussen sectoren uit te wisselen.

Een volgend criterium zijn de verschillende fasen van ontwikkeling die de projecten dienen te vertegenwoordigen. Daarbij kan ruwweg een onderscheid worden gemaakt tussen projecten in de opstartfase en projecten in de functioneerfase. Hoe komt het bijvoorbeeld dat het ene project in de opstartfase is blijven steken, terwijl het volgende project al geruime tijd functioneert?

Een aantal aanvullende selectie-eisen komt daarbij om ook gegevens te kunnen verzamelen voor de beantwoording van de beschrijvende eerste deelvraag. Zo zijn ver ontwikkelde projecten van belang voor inzicht in de effecten van de elektronische gegevensuitwisseling. De effecten zijn vaak pas zichtbaar na verloop van tijd, zo is de redenering. Tenslotte worden cases geselecteerd om genoeg materiaal te kunnen verzamelen over hoe het ervoor staat met de elektronische gegevensuitwisseling in de sociale zekerheid. Het bereik van de twee deelvragen sluit een selectie van enkele cases uit. De uiteindelijke keuze van cases wordt tenslotte beperkt door het aanbod. Er is slechts een beperkt aantal cases dat voldoet aan de eerder geformuleerde selectiecriteria.

Uiteindelijk zijn zeven cases geselecteerd. Ten eerste wordt aandacht besteed aan het Routeringsinstituut (inter)Nationale Informatiestromen (RINIS). Ten tweede komt het Samenwerking Werk en Inkomen-project aan de orde, waarin elektronische gegevensuitwisseling een sleutelrol vervuld. Ten derde wordt het project voor een verwijsindex voor de gemeentelijke sociale diensten (werktitel: Inlichtingenbureau) onder de loep genomen. Vervolgens wordt gekeken naar

de Gemeenschappelijke Basisadministratie (GBA) als case met een meer indirecte band met de sociale zekerheid. Een project rond elektronische gegevensuitwisseling binnen de Nederlandse sociale zekerheid is de gemeenschappelijke verwijsindex (GVI) van de Uitvoeringsinstellingen. Daarnaast wordt de elektronische gegevensuitwisseling in de Belgische sociale zekerheid bekeken: de Kruispuntbank Sociale Zekerheid (KBSZ) en de Sociale Identiteitskaart (SIS-kaart).

2.6 Samenvatting en vooruitblik

In dit tweede hoofdstuk is de doelstelling om onderzoek te doen naar de rol van de overheid in projecten rond elektronische gegevensuitwisseling in de sociale zekerheid. Daarnaast is een doel om een overzicht te geven van de stand van zaken op het terrein van de elektronische gegevensuitwisseling in de sociale zekerheid. Ook kwam in dit hoofdstuk aan de orde dat het onderwerp van onderzoek in vele opzichten maatschappelijk relevant is. Na aandacht voor de wetenschappelijke bijdrage in zowel prescriptieve als descriptieve zin is de centrale vraagstelling geformuleerd. De verkennende aard van de deelvraag maakt dat de keuze voor de case-study als onderzoeksmethode een beargumenteerde keuze is. Tenslotte zijn de selectiecriteria voor de cases aan de orde gekomen en zijn de cases genoemd.

In het volgende hoofdstuk wordt allereerst aandacht besteed aan het gebruik van het theoretisch kader om een antwoord te vinden op de centrale vraagstelling. In hoofdstuk drie wordt een bepaalde redenering opgezet die leidt tot het formuleren van een tweetal verwachtingen over wat men verwacht aan te treffen in de empirische werkelijkheid.

HOOFDSTUK 3: THEORETISCH KADER

3.1 Inleiding

Nu de probleemstelling is toegelicht, wordt in dit hoofdstuk het theoretisch kader gepresenteerd. In paragraaf 3.2 zal om te beginnen aandacht worden besteed aan de verbinding tussen de centrale vraag en het theoretisch kader. In de paragraaf 3.3 komt de aanleiding voor een bepaalde keuze in het theoretisch kader aan de orde. Rond elektronische gegevensuitwisseling worden drie dimensies relevant geacht voor dit onderzoek. Ten eerste is dat het ambitieniveau van de projecten rond elektronische gegevensuitwisseling. Ten tweede is dat de ontwikkelingsfase van een project en tenslotte de rol van de overheid in de elektronische gegevensuitwisseling.

In paragraaf 3.4 wordt de dimensie van het ambitieniveau van een project nader uitgewerkt en geoperationaliseerd (3.4.1). In paragraaf 3.5 wordt de fase van het project uitgewerkt en geoperationaliseerd (3.5.1). In paragraaf 3.6 wordt uitgebreid ingegaan op de conceptualisering van de rol van de overheid. De rol wordt ingevuld met behulp van de sturingsinstrumenten (3.6.1). Vervolgens wordt aandacht besteed aan de definiëring van de overheid (3.6.2) en de context van de sturing (3.6.3). De sturingsinstrumenten zijn nauw verbonden met de interorganisationele netwerktheorie (3.6.4). Bovendien zijn het sturingsinstrumenten uit een zogenaamde nieuwe generatie (3.6.5). Sturingsinstrumenten zijn onderdeel van een sturingsstrategie (3.6.6). Bepaalde sturingsinstrumenten hebben als eigenschappen structurering en procedurering (3.6.7). Over de eigenschappen van de sturingsinstrumenten bestaan verschillende opvattingen; twee visies worden vergeleken (3.6.8). De keuze valt uiteindelijk op de sturingsinstrumenten van wederzijdse afhankelijkheid (3.6.9). In paragraaf 3.7 worden de vijf geselecteerde sturingsinstrumenten gepresenteerd. In paragraaf 3.8 worden twee verwachtingen geformuleerd die worden weergegeven in twee analysemodellen. In 3.9 wordt een analysemethodiek gepresenteerd op basis waarvan aan de hand van de gevonden indicatoren de analysemodellen kunnen worden ingevuld. In paragraaf 3.9.1. vindt de operationalisatie per sturingsinstrument plaats en worden de indicatoren aangegeven. In paragraaf 3.10 vindt een samenvatting en vooruitblik plaats.

3.2 De centrale vraagstelling en het theoretisch kader

In hoofdstuk twee is de onderstaande centrale vraag geformuleerd:

Wat is de stand van zaken op het terrein van elektronische gegevensuitwisseling tussen organisaties in de verschillende projecten in de sociale zekerheid en welke rol speelt de overheid in de projecten rond elektronische gegevensuitwisseling?

Deze centrale vraag dient als eerste leidraad voor de opbouw van het theoretisch kader in dit hoofdstuk. Om de cases in de volgende hoofdstukken te kunnen vergelijken is een gemeenschappelijk kader nodig aan de hand waarvan alle geselecteerde cases worden beschreven. Het theoretisch kader in dit hoofdstuk vormt dat gemeenschappelijk kader. De systematische beschrijving van elke case met behulp van het theoretisch kader laat, naast de overeenkomsten, de verschillen zien tussen de cases onderling. Na de constatering van overeenkomsten en verschillen kan worden gezocht naar de factoren of verklaringen voor de overeenkomsten en verschillen. Daarbij dient het theoretisch kader opnieuw als leidraad.



Schema 3.2: Stappen met behulp van het theoretische kader

In de volgende paragraaf zal om te beginnen aandacht worden besteed aan de achterliggende redenering om te kiezen voor bepaalde invalshoeken.

3.3 Sturing van elektronische gegevensuitwisseling door de overheid

Van de Donk (1998) besteedt in een artikel aandacht aan de mogelijkheden voor de overheid om met informatie- en communicatietechnologie de samenleving te sturen. Van de Donk (1998) kijkt daarmee in zijn artikel naar de verhouding tussen overheid en samenleving en de rol van informatie- en communicatietechnologie (ICT) in die verhouding. Deze verhouding onderscheidt zich van de invalshoek van de inter- en intra-organisatorische verhoudingen en de rol die ICT daarin speelt.

Volgens Van de Donk (1998) zijn de mogelijkheden voor de overheid om de samenleving te sturen met behulp van ICT ongekend. Het koppelen van gegevensbestanden noemt Van de Donk een van de belangrijke nieuwe routines van openbaar besturen. Van de Donk stelt dat de combinatie van gekoppelde gegevensbestanden, gevuld op grond van wet en regelgeving en de overheidsorganisaties die meer en meer beschikken over krachtige en verfijnde rekensoftware, maakt dat een groeiend deel van de samenleving met allerlei beleidssectoren beter kenbaar wordt (Van de Donk, 1998). De kenbaarheid zorgt ervoor dat de overheid de mogelijkheid krijgt in te grijpen in de samenleving. De toegenomen transparantie van beleidssectoren zal ervoor zorgen dat de overheid zal gaan anticiperen en interveniëren. Deze ontwikkeling staat lijnrecht tegenover de berichten van de terugtrekkende overheid (Van de Donk, 1998 pp.163).

Om de mogelijkheden voor een overheid om te sturen met behulp van ICT volledig te benutten is het noodzakelijk dat er uiteindelijk (door interorganisatorische informatisering) een overheidsinformatie-architectuur ontstaat, die wordt gevormd door perfecte aansluiting van gegevenshuishoudingen van organisaties op elkaar (Van de Donk, 1998).

Grijpink (1997) doelt op hetzelfde wanneer hij spreekt over een informatie-infrastructuur waarover de elektronische gegevensuitwisseling kan plaatsvinden.

De ontwikkeling van elektronische gegevensuitwisseling vindt doorgang met beheersing van middelen als voornaamste argument. In de ontwikkeling stuit de overheid op organisaties (andere overheidsorganisaties en semi-overheidsorganisaties), die hun informatiedomeinen met verve beschermen (Van de Donk, 1998). Van de Donk gebruikt voor dit verschijnsel het begrip info-politisme. Deze ontwikkeling wordt ook door andere auteurs waargenomen. Grijpink (1997) heeft onderzoek gedaan naar elektronische gegevensuitwisseling in de justitiële sector. Grijpink (1997) constateert in zijn onderzoek dat de ruimte voor automatiseringstoepassingen tussen organisaties, zoals elektronische gegevensuitwisseling, zeer beperkt is. Er ontstaat tussen organisaties strijd om eigendom van gegevens, gebruikersbevoegdheden en beheerstaken (Grijpink, 1997; Valkenburg, 1995). Van samenwerking en het maken van noodzakelijke afspraken komt weinig terecht. Grijpink wijst als belangrijkste factor voor de strijd aan: het ontbreken van formeel en eenduidig gezag in het netwerk van organisaties. De sturing in het netwerk schiet tekort. Grote databases met inhoudelijke gegevens die gemeenschappelijk tussen organisaties worden gebruikt vereisen veel meer gezag en samenwerkingsbereidheid dan in het netwerk van organisaties aanwezig is. In dat verband stelt Czyzewski e.a. (1996) dat gegevensuitwisseling alleen goed kan verlopen wanneer er afspraken gemaakt zijn tussen de communicerende partijen over de inhoudelijke, juridische, financiële, organisatorische en technische aspecten van de gegevensuitwisseling. Grijpink geeft aan dat in de huidige situatie de zelfsturing tekortschiet; er is veel conflict. Afspraken zijn noodzakelijk maar komen niet vanzelf tot stand.

Volgens Van de Donk wordt miskend dat de randvoorwaarden die moeten zijn vervuld om tot een realisatie van volledig gemeenschappelijke informatie-infrastructuren soms wel erg ver afstaan van de politiek-bestuurlijke werkelijkheid (1998, pp. 177). Om die informatiedomeinen open te breken, dient een politieke en bestuurlijke strijd te worden geleverd om de randvoorwaarden voor gemeenschappelijke informatie-infrastructuur in te vullen. Later in het theoretisch kader worden deze (rand)voorwaarden nader uitgewerkt.

Van de Donk schetst de sturingsmogelijkheden van de overheid met behulp van ICT als een ontwikkeling die alle andere maatregelen overbodig maakt, zoals de terugtred van de overheid met behulp van privatisering. De projecten rond elektronische gegevensuitwisseling komen in een specifiek licht te staan wanneer de redenering van Van de Donk wordt doorgetrokken. Van de Donk (1998) wijst impliciet op het belang voor een overheid om projecten rond elektronische gegevensuitwisseling te sturen. Toekomstige sturingsaspiraties van de overheid hangen af van projecten die bijdragen aan het ontstaan van een overheidsinformatie-architectuur of informatie-infrastructuur. Met de informatietechnologie-projecten wordt niet alleen een informatie-infrastructuur geschapen maar ook een sturingsinfrastructuur voor de overheid waarover de overheid in de toekomst kan gaan sturen. Gezien het strategisch belang is de verwachting dan ook dat de sturingsinspanningen vanuit de overheid aanzienlijk

zullen zijn voor wat betreft de projecten rond elektronische gegevensuitwisseling. De sturing van de overheid wordt nog waarschijnlijker wanneer daarnaast de constatering wordt gelegd dat de ontwikkeling van de informatie-architectuur buitengewoon moeizaam verloopt door het ontbreken van formeel en eenduidig gezag (Grijpink, 1997). Er is dus een klein verschil voor wat betreft invalshoek tussen Van de Donk en dit onderzoek. In dit onderzoek wordt niet zozeer gekeken naar de sturingsmogelijkheden die ICT biedt voor de overheid (*sturing met ICT*), maar meer naar hoe de overheid een rol speelt in de sturing van de ICT (*sturing van ICT*).

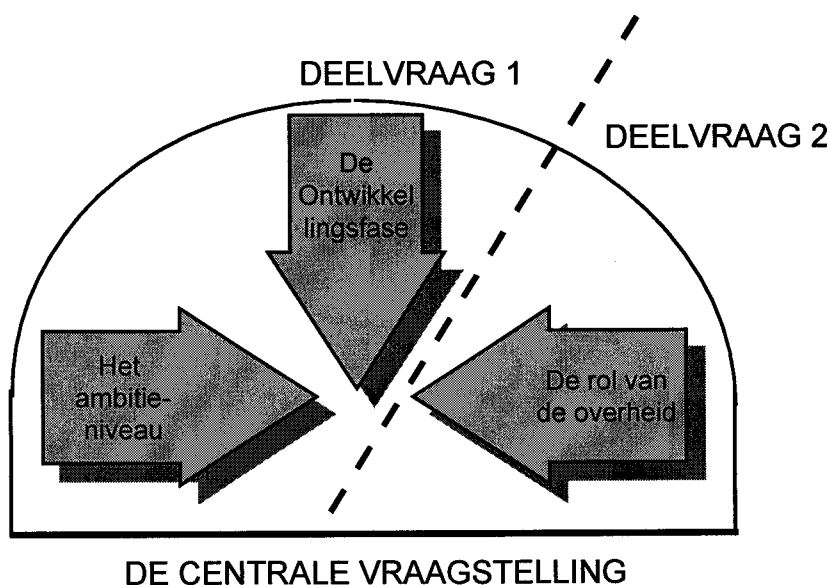
Bij het uitspreken van de verwachting dat de overheid de projecten rond elektronische gegevensuitwisseling zal sturen, is het wel noodzakelijk om rekening te houden met de belangrijke verschillen tussen de projecten. Deze zijn mogelijk van invloed op de sturing van de overheid. Er worden twee dimensies onderscheiden waarop de onderzochte projecten mogelijk anderszins kunnen verschillen. Ten eerste verschillen de projecten in wat in dit onderzoek wordt benoemd als het ambitieniveau. Niet elk project stelt zich ten doel om een volledige informatie-infrastructuur te realiseren. Een project kan zich ook richten op het realiseren van een onderdeel van de informatie-infrastructuur. Van de Donk (1998) spreekt in dit geval van het invullen van de randvoorwaarden voor de gemeenschappelijke informatie-infrastructuur. Als eerste stap in het theoretisch kader zal theorie worden gebruikt om het ambitieniveau van een project te bepalen door een aantal opeenvolgende randvoorwaarden te onderscheiden die bepalend zijn voor het uiteindelijk ontstaan van een informatie-infrastructuur of architectuur.

Als tweede dimensie wordt uitgegaan van verschillen in ontwikkelingsfasen van de verschillende projecten. Als tweede onderdeel in het theoretisch kader zal de invalshoek van de ontwikkelingsfasen van projecten voor elektronische gegevensuitwisseling worden uitgewerkt.

De grote lijn zoals die wordt geschetst door Van de Donk geeft de aanzet om drie concepten theoretisch verder uit te werken en te operationaliseren:

1. ambitieniveau van projecten om te kunnen bepalen in hoeverre projecten zijn gericht op het realiseren van elektronische gegevensuitwisseling.
2. de ontwikkelingsfase van projecten;
3. de invulling van de rol van de overheid.

De keuze voor deze drie concepten houdt ook verband met de centrale vraagstelling. De beantwoording van de deelvraag naar de stand van zaken kan worden vormgegeven door te kijken naar het ambitieniveau en de ontwikkelingsfase van projecten. Het ambitieniveau en de ontwikkelingsfase zijn dan dimensies van de stand van zaken. De beantwoording van de tweede deelvraag naar de rol van de overheid wordt ook gedekt door het theoretisch kader.



Tekening 3.3: Overzicht van de theoretische invalshoeken en de verbinding met de deelvragen.

In de volgende paragrafen zal in bovenstaande volgorde aandacht worden besteed aan de uitwerking van de concepten. Na de uitwerking worden de inzichten samengebracht in twee analysemodellen.

3.4 Conceptualisering van het ambitieniveau: voorwaarden voor elektronische gegevensuitwisseling

Eerder werd al aangegeven dat elektronische gegevensuitwisseling kan worden beschouwd als een bepaald stadium in een ontwikkelingspad naast andere stadia zoals één dossier en één loket. In de literatuur is een aantal voorwaarden geformuleerd om te kunnen spreken van elektronische gegevensuitwisseling (Frissen, 1996; Grijpink, 1997).

Elektronische gegevensuitwisseling werd eerder gedefinieerd als:

“het beheer en uitwisselen van elektronische gegevens op structurele wijze tussen organisaties en/of sectoren door koppeling van elektronische gegevensbestanden”.

Het technische niveau van elektronische gegevensuitwisseling bestaat uit technische systemen en applicaties. Hier wordt ook wel de term “informatiesysteem” gebruikt. Dit is de hardware en software voor de verzameling, verwerking, bewerking en distributie van informatie en de mensen en de procedures volgens welke ze worden geacht te werken, gelet op diezelfde doelstelling van verzameling, verwerking, bewerking en distributie van informatie met of zonder hulp van technologie (Frissen, 1996). Technologie wordt dus ingezet voor processen van informatievoorziening en communicatie. Een informatiesysteem tussen organisaties is mogelijk gemaakt door de ontwikkeling van de netwerktechnologie.

Een netwerk bestaat uit de technische faciliteiten en het stelsel van afspraken om datacommunicatie mogelijk te maken. Een netwerk komt voor op verschillende niveaus waarbij een aantal computers binnen een organisatie met elkaar worden verbonden. Er wordt dan wel gesproken over koppelen voor

elektronische gegevensuitwisseling. Om optimaal te kunnen uitwisselen moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. In het opzetten van elektronische gegevensuitwisseling is men gehouden aan de volgorde van stappen die hieronder is aangegeven.

Ten eerste moet er sprake zijn van verbindingen tussen computers via kabels of via de ether. Ten tweede is er de laag van transport. Er moeten dan afspraken worden gemaakt over de wijze waarop gegevens worden getransporteerd. Onderdelen zijn adressering, routing, het realiseren en stoppen van contacten, de opsporing en correctie van transportfouten en beveiliging. Ten derde is er de laag van de telematica. Er worden afspraken gemaakt over het aanbod van algemene toepassingen via het netwerk. Voorbeelden zijn e-mail, file transfer en procesbesturing. Ten vierde is er de laag van inhoud en structuur. Er worden afspraken gemaakt over de inhoud en de structuur van de gegevens die worden uitgewisseld. Voorbeelden zijn gegevensdefinities, documentenopmaak en de ordening van gegevenselementen (Perlee, 1993, pp. 62-63; gecit. in Frissen, 1996, pp. 60-61) Op elk van de bovenstaande lagen moeten afspraken worden gemaakt om te komen tot en steeds verdere standaardisering op alle lagen. Alleen door die standaardisatie wordt een optimale gegevensuitwisseling via het netwerk mogelijk. Alleen door de bovenstaande volgorde van lagen wordt uiteindelijk optimale elektronische uitwisseling van gegevens bewerkstelligd. Zonder de verbindingen heeft het immers geen zin om afspraken te maken over het transport. Grijpink (1997) gaat in zijn dissertatie een stap verder. Waar Frissen (1996) het heeft over een informatiesysteem en de meer technische voorwaarden van elektronische gegevensuitwisseling belicht, gebruikt Grijpink (1997) het begrip "informatie-infrastructuur". Om gegevens elektronisch te kunnen uitwisselen tussen organisaties is het noodzakelijk dat er kan worden beschikt over een informatievoorziening-infrastructuur ook wel genoemd een informatie-infrastructuur. Een informatie-infrastructuur is:

"een algemene, permanente basisvoorziening voor verwerking, opslag en transport van gegevens" (Grijpink, 1997).

Grijpink richt zich in zijn dissertatie uitsluitend op de elektronische gegevensuitwisseling tussen organisaties. De informatie-infrastructuur bevat volgens Grijpink vier elementen:

1. gemeenschappelijke technische faciliteiten en standaardprogramma's (computers, netwerken en database-managementsystemen);
2. gemeenschappelijke gegevens en kennis (gegevens met regels over de samenhang tussen de gegevens);
3. gemeenschappelijke toepassingsprogramma's (applicaties en applicatie-componenten);
4. gemeenschappelijke organisatorische voorzieningen, procedures en standaarden (beheersorganisaties).

De vierde stap laat zien dat de informatie-infrastructuur van Grijpink verder gaat dan de elektronische gegevensuitwisseling van Frissen. Een goed functionerende informatie-infrastructuur waarmee elektronische gegevensuit-

wisseling kan plaatsvinden vereist procedures om organisatie-overschrijdende problemen op te kunnen lossen door een organisatie die de procedures uitvoert.

Grijpink stelt dat alle elementen gemeenschappelijk moeten zijn. De gemeenschappelijkheid impliceert dat er afstemming en coördinatie tussen organisaties moet plaatsvinden. Grijpink benadrukt het belang van het ontstaan van afspraakgebieden om te komen tot een informatie-infrastructuur. Frissen (1996) doelt op een vergelijkbaar verschijnsel als hij het heeft over de noodzakelijke afspraken ter standaardisatie.

Alleen het ontstaan van een informatie-infrastructuur zorgt ervoor dat de gegevens elektronisch kunnen worden uitgewisseld. De elementen van de informatie-infrastructuur zoals die worden genoemd door Grijpink (1997) en door Frissen (1996) vormen met andere woorden de voorwaarden voor de optimale elektronische gegevensuitwisseling in de sociale zekerheid.

Niet alle projecten rond elektronische gegevensuitwisseling richten zich op het realiseren van alle randvoorwaarden voor optimale elektronische gegevensuitwisseling. De vaste randvoorwaarden die samen elektronische gegevensuitwisseling mogelijk maken, kunnen inzichtelijk maken welke randvoorwaarden men binnen een bepaald project heeft gerealiseerd of hoopt te realiseren. Aan de hand van de randvoorwaarden die men met een bepaald project beoogt te realiseren, kan het ambitieniveau worden vastgesteld. Om het ambitieniveau per project te kunnen vaststellen, dienen de verschillende randvoorwaarden te worden geoperationaliseerd.

3.4.1 Operationalisatie van het ambitieniveau: voorwaarden voor elektronische gegevensuitwisseling

Als raamwerk voor de operationalisatie wordt gekozen voor de voorwaarden van elektronische gegevensuitwisseling, zoals Frissen (1996) die hanteert. Frissen onderscheidt immers de noodzakelijk opeenvolgende stappen om te komen tot elektronische gegevensuitwisseling. In de voorwaarden die Grijpink onderscheidt is de noodzakelijk rangorde niet terug te vinden. De stappen van Frissen zijn inzichtelijker en verdienen in dat opzicht de voorkeur boven Grijpink. De inzichten van Grijpink zijn wel bruikbaar in de operationalisatie. Een combinatie van de inzichten van Frissen en Grijpink vormt de operationalisatie van de voorwaarden. De overgang van laag naar laag is er een met een vloeiend karakter. Als vroegste indicator voor een bepaalde laag dienen de afspraken die zich onderscheiden van de daadwerkelijke realisatie van een bepaalde laag.

In het onderstaande operationalisatieschema worden de verschillende dimensies in de operationalisatie en de indicatoren daarvoor aangegeven.

Dimensies	Indicatoren
verbindingen-laag	<ul style="list-style-type: none"> • de aanwezigheid van afspraken voor het leggen van de verbindingen tussen organisaties; • de daadwerkelijke aanwezigheid van technische verbindingen tussen organisaties (verbonden computers en databasemanagementsystemen door middel van netwerken)
transport-laag	<ul style="list-style-type: none"> • de aanwezigheid van afspraken over adressering, routing (rondsturen), het realiseren en stoppen van contacten vastgelegd in applicaties en applicatiecomponenten, de opsporing en correctie van transportfouten en beveiliging. • de daadwerkelijke aanwezigheid van adressering, routing (rondsturen), het realiseren en stoppen van contacten vastgelegd in applicaties en applicatiecomponenten, de opsporing en correctie van transportfouten en beveiliging.
telematica-laag	<ul style="list-style-type: none"> • de aanwezigheid van afspraken over gemeenschappelijke toepassingsprogrammatuur/applicaties (gemeenschappelijke e-mail, file transfer en/of procesbesturing). • de daadwerkelijke aanwezigheid van gemeenschappelijke toepassingsprogrammatuur/applicaties.
inhoud- en structuurlaag	<ul style="list-style-type: none"> • de aanwezigheid van afspraken over uniforme gegevensdefinities, documentenopmaak en ordening van gegevenselementen; • de aanwezigheid van afspraken over gegevens met regels over de samenhang tussen gegevens • de daadwerkelijke aanwezigheid van uniforme gegevensdefinities, documentenopmaak en ordening van gegevenselementen; • de daadwerkelijke aanwezigheid van gegevens met regels over de samenhang tussen gegevens.

Operationalisatieschema 3.4.1: De voorwaarden voor elektronische gegevensuitwisseling en de indicatoren

3.5 Fase van het project

Elektronische gegevensuitwisseling kan worden opgedeeld in (deel)fasen. Eerder kwam al aan de orde dat er aan elektronische gegevensuitwisseling wordt gewerkt in projectverband. Zo'n project kent verschillende fasen. Binnen dit gedeelte van de definiëring wordt gekeken naar de fase waarin een bepaald project verkeert.

Er kan een aantal standaardfasen worden onderscheiden in een project om elektronische gegevensuitwisseling tot stand te brengen (Czyzewski e.a., 1996 pp.124). De fasen zijn afgeleid van System Development Methodology (SDM). SDM is ontwikkeld om bouw van informatiesystemen volgens afgebakende fasen te laten verlopen. SDM is niet specifiek ontwikkeld voor elektronische gegevensuitwisseling maar is wel een methodiek die veel wordt gebruikt bij grote automatiseringsprojecten. Czyzewski spitst SDM toe op de projecten rond elektronische uitwisseling tussen organisaties. Er is een aantal fasen te onderscheiden.

1. onderzoeksfase:

In deze fase ligt de nadruk op het gegevensinhoudelijke aspect en worden vragen beantwoord over hoe de uitwisseling moet gaan functioneren en wat eventuele knelpunten zijn.

2. experimentfase:

In deze fase wordt er een experiment gedaan om te kijken of de theorie overeen stemt met de praktijk.

3. ontwerpfase:

In deze fase worden alle aspecten in detail uitgewerkt en worden in één samenhangend geheel samengebracht. In de System Development Methodology wordt in deze fase begonnen met de ontwikkeling van de systemen.

4. realisatiefase:

In deze fase worden de systemen bij de betrokken partijen of bij externe partijen gebouwd of aangepast. De volgende fase wordt voorbereid doordat er een invoeringsplan wordt geschreven.

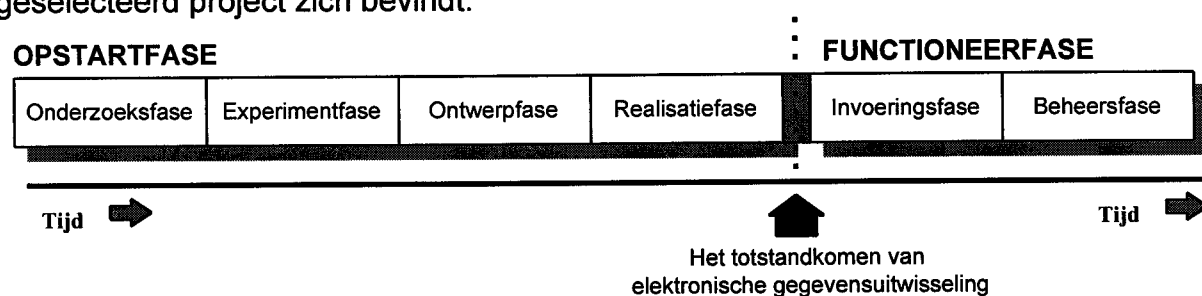
5. invoeringsfase:

In deze fase worden de systemen om elektronische gegevensuitwisseling mogelijk te maken uitgeleverd aan de betrokken organisaties en/of sectoren.

6. beheersfase:

In deze fase is alles erop gericht om de uitwisseling blijvend te laten functioneren.

De grenzen tussen deze fasen zijn vanzelfsprekend vaag. In iedere fase kunnen in principe alle genoemde aspecten aan de orde zijn, zij het met een wisselende mate van diepgang (Czyzewski e.a., 1996). Desondanks biedt de fasering een nuttig onderscheid. De fasen 1 t/m 4 worden aangeduid met de overkoepelende benaming: opstartfase. De fasen 5 en 6 zullen worden aangeduid met de overkoepelende benaming: functioneerfase. Het ideaaltypische omslagpunt tussen de fasen 1 t/m 4 en de fasen 5 en 6 zal worden aangeduid met het totstandkomen van de elektronische gegevensuitwisseling. Met behulp van de indeling in fasen wordt het mogelijk om een onderscheid te maken naar fase van ontwikkeling waarin een geselecteerd project zich bevindt.



Tekening 3.5: De verschillende SDM-fasen voor elektronische gegevensuitwisseling in één tekening.

3.5.1 Operationalisatie van de fasen van het project

Voor het vaststellen van indicatoren per projectfase wordt gebruik gemaakt van de literatuur rond de System Development Methodology (1989), een veel gebruikte methode bij het ontwikkelen van grote geautomatiseerde systemen. Binnen de System Development Methodology (SDM) worden per fase zogenaamde mijlpaalproducten onderscheiden, die kunnen dienen als indicatoren voor een bepaalde projectfase. De indicatoren van SDM vertegenwoordigen per fase een kleinere deelfase. Daardoor kan door SDM een nauwkeurig tijdsbeeld ontstaan. Dit geldt echter alleen als SDM ook stringent in de te onderzoeken projecten wordt toegepast. In de praktijk zal dat niet het geval zijn, maar is SDM wel bruikbaar om de ontwikkelingsfase van een project te bepalen op het niveau van de zes fasen.

Subdimensies	Indicatoren
Onderzoeksfase	<ul style="list-style-type: none"> • plan van aanpak voor een informatieplan waarin de vraag wordt beantwoord hoe het informatiesysteem de doelstellingen van de organisaties ondersteunt; • een analyse van de huidige situatie waarin bijvoorbeeld wordt ingegaan op hoe het er nu voor staat met de kwaliteit van de uit te wisselen gegevens; • de aanwezigheid van een informatieplan. Dit plan is dan specifiek gericht op de vraag hoe de uitwisseling van gegevens of informatie kan bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van de betrokken organisaties; • aanwezigheid van een definitiestudie waarin de uitvoerbaarheid wordt vastgesteld van het voorgestelde informatiesysteem en bevat onderbouwde schattingen van de kosten en baten; • aanwezigheid van een basisontwerp waarin de systeemeisen en ontwerpspecificaties zijn opgenomen.
Experimenteerfase	<ul style="list-style-type: none"> • plan van aanpak van een experiment; • rapport experiment.
Ontwerpfase	<ul style="list-style-type: none"> • plan van aanpak detailontwerp; • functioneel ontwerprapport; • technisch ontwerprapport; • testplannen; • plan voor realisatie en invoering; • rapport detailontwerp.
Realisatiefase	<ul style="list-style-type: none"> • plan van aanpak voor de realisatie • systeemtestrapport (test van de samenhangen tussen de verschillende systemen) • acceptatietestrapport (test van de ontvanger van het systeem) • rapport over de realisatie; • plan voor de invoering en gebruik en beheer; • de looptijd van deze fase.
Invoeringsfase	<ul style="list-style-type: none"> • aanwezigheid van een conversie- en invoeringsplan (plan om de gegevens uit de ene database om te zetten in leesbare gegevens in een andere database); • aanwezigheid van een conversie- invoeringsrapport; • geconverteerde gegevensverzamelingen; • ingevoerd en werkend systeem; • eindrapport invoering en overdracht.
Beheersfase	<ul style="list-style-type: none"> • plannen en criteria voor periodieke beoordeling van gebruik en beheer; • plannen en budgetten voor gebruik en beheer; • rampenplan; • opleidingsplan; • bijgewerkte systeemdokumentatie; • periodiek beoordelingsrapport.

Operationalisatieschema 3.5.1: De verschillende projectfasen en de indicatoren op basis van de System Development Methodology. Bron: SDM, 1989.

3.6 Conceptualisering van de rol van de overheid: sturingsinstrumenten

3.6.1 Inleiding

Het belang om de projecten rond elektronische gegevensuitwisseling te sturen komt voort uit twee redenen, zoals eerder is betoogd. Aan de ene kant is er het strategisch belang van de projecten voor de overheid om in de toekomst de samenleving te kunnen sturen. Aan de andere kant wordt de ontwikkeling naar elektronische gegevensuitwisseling gekenmerkt door een politiek-bestuurlijke strijd tussen organisaties waar sturing ontbreekt (Grijpink, 1997). Vanuit die redenen komt de verwachting voort dat de overheid een rol zal spelen rond de projecten rond elektronische gegevensuitwisseling.

De rol van de overheid werd eerder al gelijk gesteld aan de sturing die de overheid geeft aan de projecten. Het concept sturing is dan nog niet concreet genoeg om te worden waargenomen in de werkelijkheid. Een verdere verbijzondering is noodzakelijk. Een bruikbaar idee kan worden gevonden bij Bekkers (1993). Bekkers operationaliseert sturing aan de hand van de sturingsinstrumenten die worden ingezet door de overheid.

Het instrumentarium waarmee de overheid in de loop der jaren de samenleving heeft proberen te sturen heeft in de loop der jaren de nodige veranderingen ondergaan. Tegenwoordig hebben de sturingsinstrumenten van de overheid kenmerken van zelfsturing. De theorie overziend kan aan de ene kant de keuze worden gemaakt voor een centrale actor die stuurt met behulp van bijpassende sturingsinstrumenten. Op macroniveau wordt de rol van centrale actor vaak vervuld door de overheid. Aan de andere kant kan worden gekozen voor het bevorderen van zelfsturing (decentrale sturing) in een netwerk van organisaties waarbij de overheid veel minder dominant aanwezig is, maar wel blijft sturen.

De keuze om de mogelijkheid van de zelfsturing in dit onderzoek uit te werken, past in een moderne sturingstraditie opgekomen sinds het groeiende ongeloof in een maakbare samenleving na de jaren zestig en zeventig. Frissen (1992) spreekt over de ontwikkeling waarbij op centraal niveau afspraken maken en inhoudelijke beslissingen nemen steeds moeilijker worden. Op centraal niveau is steeds minder de juiste kennis voorhanden om de sturingsinstrumenten ten behoeve van een bepaald doel in te zetten. De afspraken en inhoudelijke beslissingen kunnen vanuit die gedachte beter op decentraal niveau worden genomen. De instrumenten van de overheid zijn meer en meer gericht op het zo goed mogelijk laten plaatsvinden van de afspraken en beslissingen op decentraal niveau. Op deze manier hoopt men de efficiëntie en effectiviteit van de overheid te verbeteren. Daarvoor worden zogenaamde nieuwe vormen van sturing geïntroduceerd die gericht zijn op zelfsturing door organisaties. Zelfsturing wordt in dit geval gedefinieerd als:

“de mogelijkheid en de vrijheid van organisaties om op flexibele wijze te reageren op relevante omgevingsontwikkelingen en stuursignalen.” (Bekkers, 1993; pp. 26).

Deze nieuwe sturingsinstrumenten betekenen een veranderende rol voor de overheid. De sturing die de overheid uitoefent, is gericht op “het in gang zetten van een bepaalde ontwikkeling”. De overheid mag zich in deze rol niet teveel bemoeien met het doel van de ontwikkeling. Wanneer de overheid het doel van de ontwikkeling teveel gaat bepalen betekent dat zij teveel afspraken en

inhoudelijke beslissingen neemt. De sturingsinstrumenten van de overheid scheppen de randvoorwaarden om de ontwikkeling op gang te helpen. Over de nadere invulling van het doel van de ontwikkeling denken de te sturen organisaties zelf na. De mogelijkheid om erover na te denken wordt door de "zelfsturende" overheid geboden.

Daartegenover staat sturing in de betekenis van formeel-rationele regelgeving op centraal niveau waarbij de rol van de overheid wel zwaarder is. De overheid legt ideaaltypisch de beoogde uitkomst van sturing vast in wet- en regelgeving (Van Gunsteren, 1976). Deze vorm van sturing waarbij relatief veel afspraken en beslissingen op centraal niveau worden genomen, wordt wel klassieke sturing genoemd (Bekkers, 1993).

In zowel nieuwe als klassieke sturing speelt de overheid of een (semi-) overheidsorganisatie een rol heeft in de sturing. Voor het gehanteerde perspectief binnen dit onderzoek is dat een belangrijk gegeven. De overheid wordt gezien als de initiator van de (zelf)sturing in meer of mindere mate. Daarmee is de term "zelfsturing" enigszins misleidend. Zelfsturing suggereert dat de overheid geen rol heeft in de ontwikkeling. In het vervolg zal worden gezocht naar sturingsinstrumenten ter zelfsturing in een netwerk van organisaties waarbij dus altijd een rol voor de overheid is weggelegd. Het voordeel om de zelfsturingsinstrumenten te gebruiken als perspectief voor de rol van de overheid is dat ook een minder direct sturende overheid kan worden waargenomen. Het hanteren van een klassiek sturingsperspectief zou een beeld kunnen opleveren waarbij belangrijke sturingsinstrumenten niet worden waargenomen.

Over verschillende soorten sturingsinstrumenten is veel (bestuurkundige) theorievorming voorhanden. Het begrip "sturingsinstrument" kan op uiteenlopende manieren worden ingevuld. De keuze voor bepaalde sturingsinstrumenten dient gepaard te gaan van argumenten. Bovendien is de operationalisering van de sturingsinstrumenten complexer dan de operationalisatie tot nog toe. Het kost meer moeite de sturingsinstrumenten te concretiseren, zoals later zal blijken.

De keuze voor bepaalde sturingsinstrumenten is vooral gekoppeld aan de theorie waarmee de maatschappelijke omgeving van de sturing wordt waargenomen. Dit wordt de context van sturing genoemd. In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op de context van sturing.

3.6.2 Herkomst van de sturing: de overheid

Een sturingsinstrument impliceert iets dat een sturingsinstrument hanteert om een bepaald doel te bereiken. Tot nog toe werd er gesproken over de overheid als actor die de sturingsinstrumenten inzet. Echter een nauwkeuriger plaatsbepaling van waaruit wordt gestuurd is noodzakelijk. Een aanknopingspunt kan worden gevonden in de bestuurskundige literatuur over informatisering. Van de Donk (1998) heeft het over de top van de uitvoerende macht als nieuw machtscentrum door informatisering. Van de Donk doelt daarmee op de politieke besluitvormingsorganen. Hieronder vallen de Tweede Kamer en het kabinet. Daarnaast ziet Zuurmond (1994) een machtsconcentratie ontstaan in de top van de bureaucratie, als gevolg van sturing door informatisering. Onder top van de bureaucratie kan de centrale

bureaucratie worden verstaan: het ministerie. Daarmee is invulling gegeven aan afbakening van het begrip overheid. Wanneer in het vervolg wordt gesproken over sturingsinstrumenten ingezet door de overheid zijn dit sturingsinstrumenten die worden ingezet door Tweede Kamer, kabinet of ministerie. Alleen deze sturingsinstrumenten zijn relevant.

Van de Donk werpt ook licht op de te sturen actoren die met de sturingsinstrumenten te maken krijgen: andere overheidsorganisaties en semi-overheidsorganisaties. Gegevens over individuele burgers worden uitgewisseld tussen (semi-)overheidsorganisaties. Uit privacy-overwegingen worden die gegevens niet structureel met private organisaties uitgewisseld. Het risico van misbruik is immers hoog. De overheidsinformatie-infrastructuur zal dan ook ontstaan tussen (semi-)overheidsorganisaties; private organisaties vallen daarbuiten. De sturingsinstrumenten die worden ingezet om een informatie-infrastructuur te laten ontstaan raken vooral (semi-) overheidsorganisaties.

3.6.3 De context van sturingsinstrumenten

Bekkers (1993) hanteert in zijn dissertatie twee theorieën die kunnen dienen om de context van sturing te conceptualiseren. Bekkers onderscheidt de autopoietische sociale-systeemtheorie en de interorganisationele-netwerkteorie. Binnen het kader van dit onderzoek wordt er gekozen voor de interorganisationele netwerktheorie in plaats van de autopoietische sociale-systeemtheorie op basis van een aantal argumenten.

De interorganisationele netwerktheorie heeft expliciet aandacht voor de oorzaken van het ontstaan van strijd tussen organisaties (Hudson, 1987). De theorie sluit daarmee aan op de constatering van Grijpink (1997) dat gegevensuitwisseling veel strijd oplevert rond bijvoorbeeld het eigendom van gegevens. Ten tweede speelt informatie een belangrijke rol in de interorganisationele netwerktheorie. Informatie en gegevens worden gezien als een belangrijke machtsbron. Uitwisseling van informatie en gegevens tussen organisaties ligt gevoelig. De netwerktheorie kan meer inzicht bieden in de factoren die bijdragen of afbreuk doen aan het tot stand komen van elektronische gegevensuitwisseling. Ten derde maken De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) gebruik van de interorganisationele netwerktheorie als uitgangspunt om hun ideeën rond zelfsturing vorm te geven. Later in dit hoofdstuk zal gebruik worden gemaakt van de inzichten van De Bruijn en Ten Heuvelhof voor wat betreft (uit)werking van de sturingsinstrumenten. De keuze voor de interorganisationele netwerktheorie betekent dat de inzichten van Bekkers aan de ene kant en De Bruin en Ten Heuvelhof op elkaar zullen aansluiten.

3.6.4 De interorganisationele netwerktheorie

De interorganisationele netwerktheorie gaat uit van een netwerk van wederzijds afhankelijke actoren of organisaties. De interorganisationele netwerktheorie onderkent het gevaar van strijd en conflict in een netwerk van organisaties. In de theorie wordt de samenwerking tussen organisaties vooral gekarakteriseerd door het streven naar behoud van autonomie door het beschermen van eigen

doelstellingen, belangen, domeinen en posities door strategische gedrag (Hudson, 1987; Bekkers, 1993).

Bij samenwerking heeft men immers te maken met twee problemen. Ten eerste kan de individuele organisatie zijn vrijheid verliezen om onafhankelijk te opereren. Ten tweede moet de organisatie investeren (tijd en geld) in de ontwikkeling en onderhoud van de relaties met andere organisaties, waarbij de opbrengsten van investeringen niet direct ten goede komen aan de eigen organisatie. Organisaties zullen dus niet zo snel geneigd zijn om interorganisationale relaties aan te gaan. Een krachtige motivatie voor organisaties om samen te werken is de realisatie van de organisatiedoelen. Er ontstaat dan een wederzijdse afhankelijkheid tussen de actoren. In de sociale zekerheid hebben de afzonderlijke organisaties vaak niet de beschikking over alle bronnen om een doel te bereiken (Hudson, 1987).

3.6.5 Een nieuwe generatie sturingsinstrumenten

Mede naar aanleiding van het tekortschieten van de overheidsinstrumenten is men op zoek gegaan naar nieuwe instrumenten, de zogenaamde tweede generatie sturingsinstrumenten. De eerste generatie sturingsinstrumenten bestaat vooral uit wet- en regelgeving als instrument als middel voor maatschappelijke verandering (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991; Bekkers, 1993). De tweede generatie instrumenten moet kunnen inspelen op de barrières die de eerste generatie instrumenten parten speelden. De barrières zijn: maatschappelijke pluriformiteit of differentiatie, de geslotenheid en autonomie van te sturen actoren en de interdependentie tussen actoren. Door rekening te houden met de barrières ontstaan andere mogelijkheden tot sturing van maatschappelijke ontwikkelingen. Daardoor kan men beter greep krijgen op het gedrag van de te sturen actoren (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1992; pp. 12-13). Een belangrijk verschil met de eerste generatie sturingsinstrumenten is dat de te sturen actoren zoveel mogelijk de ruimte krijgen om zelf hun gedrag te bepalen.

3.6.6 Netwerkmanagement en netwerkconstitutionering

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) behandelen in hun boek over sturingsinstrumenten zes strategieën voor sturing in complexe netwerken. In vergelijking met het beeld van een overheid als bovengeschikte actor worden de strategieën gekenmerkt door een grote mate van vrijwilligheid. Binnen de zes strategieën onderscheiden de auteurs twee groepen. Ten eerste is er de groep van strategieën die het netwerk als gegeven accepteren. Een voorbeeld is de overgang van eenzijdige sturing naar meezijdige sturing (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991; pp. 66-67). In het geval van eenzijdige sturing legt de overheid veelal eenzijdig bepaald gewenst gedrag op. In een netwerk van organisaties gekenmerkt door pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie schiet eenzijdige sturing tekort. Meezijdige sturing kan in zo'n geval een oplossing bieden. Meezijdige sturing houdt in dat er wordt onderhandeld over de wijze waarop de overheid zijn instrumenten zal inzetten. De te sturen actoren hebben in die situatie invloed op de vormgeving van de sturing. Een mogelijk

nadeel van deze strategie is dat de sturende werking van instrumenten gering kan zijn. De sturingsinstrumenten kunnen vooral in het voordeel van de te sturen actoren werken en dat staat vaak gelijk aan geringe sturingsmogelijkheden voor de overheid (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991; pp. 67).

Ten tweede is er de groep van strategieën die de netwerken met hun kenmerken niet accepteren en er verandering in proberen aan te brengen. De tweede groep bestaat volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof uit twee strategieën: netwerkmanagement en netwerkconstituering. Het verschil van deze twee strategieën in vergelijking met de strategieën die het netwerk als gegeven accepteren, is dat de sturingsinstrumenten worden toegepast waarbij men probeert om te gaan met sturing in een complex netwerk van organisaties. In de strategieën die dat netwerk niet accepteren, worden de sturingsinstrumenten in eerste instantie ingezet om de kenmerken van het complexe netwerk in een bepaalde richting te sturen. In een later stadium kunnen dan andere sturingsinstrumenten efficiënter en effectiever worden ingezet. Netwerkmanagement en netwerkconstitutionering houden een aparte dimensie in voor wat betreft het sturen in een netwerk van organisaties. Deze strategieën richten zich op sturing van de kenmerken van een netwerk. Hieronder zal kort worden ingegaan op netwerkmanagement en netwerkconstitutionering zoals die worden beschreven door De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991).

- *Netwerkmanagement* als strategie richt zich op manipulatie van de kenmerken van het complexe netwerk met gevolgen voor de daarop volgende inzet van sturingsinstrumenten. De sturingsinstrumenten zullen later met een grote kans op succes worden ingezet. In het kader van netwerkmanagement zet de overheid sturingsinstrumenten in om de pluriformiteit, geslotenheid en interdependenties te wijzigen. Het wijzigen van de kenmerken verloopt via de afhankelijkheidslijnen tussen de te sturen actoren onderling en tussen de te sturen actoren en de overheid (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991; pp. 67-68). De overheid kan bijvoorbeeld de pluriformiteit binnen een netwerk verminderen door een aantal actoren te incorporeren. Om de geslotenheid tegen te gaan kan de overheid actoren een publicatieplicht op te leggen.
- *Netwerkconstituering* als strategie is erop gericht om het aantal actoren in het netwerk te veranderen. Door het verwijderen of toevoegen van actoren zullen instrumenten die in een latere fase worden ingezet meer succes hebben. De overheid kan sturingsinstrumenten inzetten die zich richten op de structuur van het netwerk in plaats van op de te sturen actoren. Er kunnen binnen deze strategie juridische, financiële en communicatieve instrumenten worden ingezet. De Bruijn en Ten Heuvelhof wijzen in dit geval op de belangrijke rol van het recht in het ordenen van de verhoudingen. Het netwerk wordt opnieuw gestructureerd zodat het eenvoudiger wordt om de sturingsinstrumenten toe te passen. De nieuwe structuur betekent immers ook nieuwe interdependenties. Dit betekent bijvoorbeeld ook dat de geslotenheid van organisaties kan veranderen. Hiermee vloeien de begrippen netwerkmanagement en netwerkconstitutionering in elkaar over. Een voorbeeld van directe netwerkconstitutionering is het scheppen van een actor die staat voor een bepaald belang.

3.6.7 Structurering en procedurering

Bekkers (1993) hanteert een andere indeling dan De Bruijn en Ten Heuvelhof. Bekkers groepeert zijn sturingsinstrumenten rond aangrijpingspunten van sturing (de plaatsen in het netwerk waarop de sturing inwerkt) om verandering in complexe netwerken te kunnen bewerkstelligen. Hij onderscheidt twee aangrijpingspunten van sturing.

Ten eerste kan sturing plaatsvinden op de grenzen van organisaties, dit wil zeggen op de in- en output van een organisatie. De te sturen organisatie wordt gezien als een black box. Sturing omvat dan het vaststellen van een aantal centrale input- en outputparameters, waaraan organisaties zich dienen te houden. De input kan bijvoorbeeld worden gestuurd door voor de productie van een bepaald goed of dienst een bepaald budget vast te stellen. Sturing op de output kan bijvoorbeeld betekenen dat een organisatie voor een bepaald voorzieningenniveau een bepaald budget ontvangt. Als bijpassende instrumenten onderscheidt Bekkers onder andere kengetallen en incentives.

Ten tweede kan sturing plaats vinden op de wederzijdse afhankelijkheden of interdependenties tussen organisaties. Bekkers besteedt veruit het meeste aandacht aan deze vorm van sturing. De sturingsinstrumenten die gericht zijn op sturing van wederzijdse afhankelijkheden van Bekkers hebben steeds twee terugkerende eigenschappen.

De eerste eigenschap is structurering. Structurering bestaat vooral uit de toequijusting van besluitvormingsarrangementen of netwerk-organisaties. Hierdoor kunnen organisaties in het netwerk komen tot een gezamenlijke visie op de problematiek en gezamenlijk een oplossing aandragen doordat er een mogelijkheid is tot gemeenschappelijke beeldvorming te komen. Er wordt in dit geval een arena geschapen. Na verloop van tijd ontstaat er een eigen beleidspraktijk voor de actoren. Sturing concentreert zich in dit geval op het scheppen van een bepaalde uitgangssituatie voor de betrokken actoren. Deze sturing biedt niet vanaf het begin een beoogd resultaat, maar schept de randvoorwaarden om een afstemming van belangen te kunnen realiseren. Voorbeelden hiervan zijn de benoeming van bestuurders. Verder het aanwijzen van relevante actoren voor overleg en consultatie en de aanwijzing van actoren met verantwoordelijkheden inzake kwaliteitsbewaking.

De tweede eigenschap is procedurering. Procedurering geeft aan hoe organisaties met elkaar moeten omgaan. De sturing richt zich dan niet op het scheppen van een arena, maar op de manier waarop de actoren in die arena met elkaar omgaan. Dit sturingsmiddel bestaat vooral uit het voorschrijven van procedurevoorschriften waaraan afwegings- en besluitvormingsprocessen (oftewel spelregels) in de arena moeten voldoen. Voorbeelden zijn de instelling van overleg- en consultatieprocedures, het voorschrijven van procedures van kwaliteitsbewaking, toezicht, beroep en bezwaar.

3.6.8 Twee visies vergeleken

Bij het maken van een vergelijking tussen Bekkers aan de ene kant en De Bruijn & Ten Heuvelhof aan de andere kant wordt de visie van Bekkers als uitgangspunt genomen om de vergelijking te kunnen opzetten.

De eerste opvallende overeenkomst van netwerkmanagement en netwerkconstitutionering aan de ene kant en sturing op grenzen en wederzijdse afhankelijkheden aan de andere kant is dat de verandering in beide gevallen centraal staat.

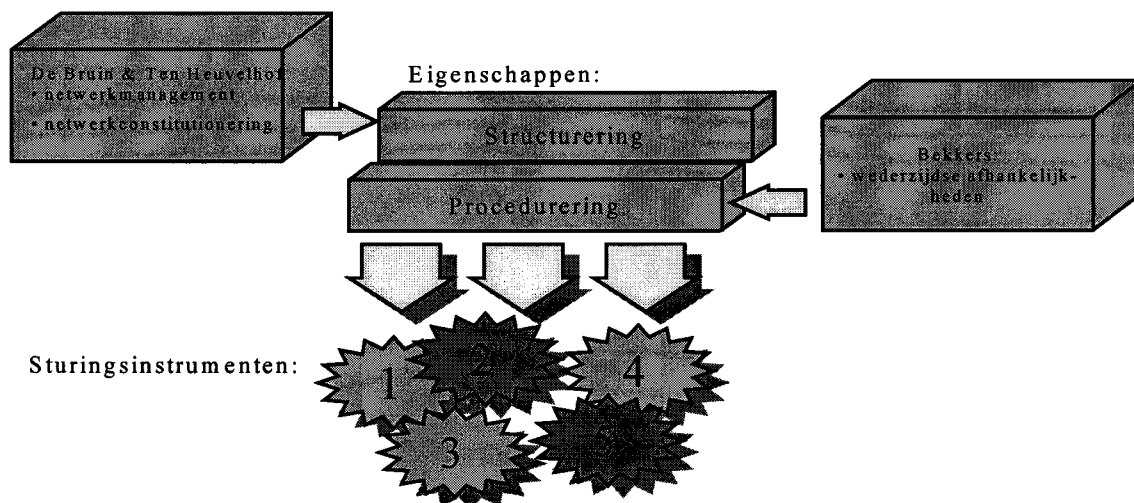
Een volgende overeenkomst tussen De Bruijn en Ten Heuvelhof en Bekkers is dat zowel bij Bekkers als bij De Bruijn en Ten Heuvelhof door structurering de interdependenties of wederzijdse afhankelijkheden tussen organisaties kan worden gestuurd. Met het aangrijpingspunt (zoals Bekkers het aanduidt) van structurering als eigenschap van sturingsinstrumenten zijn Bekkers en Ten Heuvelhof dus het impliciet eens. De verandering in de wederzijdse afhankelijkheden zorgt voor een verandering in de overige kenmerken van het netwerk, zo redeneren vervolgens De Bruijn en Ten Heuvelhof. De Bruijn en Ten Heuvelhof gaan ervan uit dat de beïnvloeding van de wederzijdse afhankelijkheden als een van de drie kenmerken ook veranderingen veroorzaakt in de overige twee kenmerken van een complex netwerk: pluriformiteit en geslotenheid. De Bruijn en Ten Heuvelhof zien met andere woorden veel effect weggelegd voor de structurering. Bekkers doelt op hetzelfde wanneer hij stelt dat de organisaties juist in hun afhankelijkheden het kwetsbaarst zijn en daardoor gemakkelijker zijn te sturen.

Het verschil tussen de auteurs is dat De Bruijn en Ten Heuvelhof uitgaan van het ontstaan van nieuwe interdependenties door het verwijderen of toevoegen van actoren, die vervolgens invloed hebben op de overige kenmerken van het netwerk. De Bruijn en Ten Heuvelhof hanteren daarmee een relatief smalle definitie van netwerkconstitutionering. Structurering, of beter gesteld, herstructurering van *bestaande* wederzijdse afhankelijkheden worden volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof gerekend tot het netwerkmanagement. Er ontstaan dan geen nieuwe interdependenties in het netwerk want het aantal actoren in het netwerk blijft gelijk. Er is dan slechts sprake van directe manipulatie van een van de kenmerken van het netwerk, in casu de interdependenties. Dus is er sprake van netwerkmanagement en niet van netwerkconstitutionering.

De rol die de procedurering van Bekkers speelt in de gedachtegang van De Bruijn en Ten Heuvelhof is niet eenduidig. In het gedeelte waar De Bruijn en Ten Heuvelhof netwerkmanagement en netwerkconstitutionering uitwerken wordt procedurering niet expliciet genoemd. Wel stuiten De Bruijn en Ten Heuvelhof later in hun uitwerking van de sturingsinstrumenten op de rol van procedurering. De eigenschap procedurering van wederzijdse afhankelijkheden, zoals die door Bekkers expliciet wordt onderscheiden, wordt door De Bruijn en Ten Heuvelhof gezien als een vorm van netwerkmanagement (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1992; pp. 87). Procedurering wordt dan gebruikt om bestaande interdependenties vast te leggen. Echter De Bruijn en Ten Heuvelhof spreken over de rol van het recht in het ordenen van de verhoudingen wanneer zij spreken over netwerkconstitutionering. In het ordenen van die verhoudingen speelt procedurering ook een belangrijke rol.

Al met al speelt structurering een overduidelijke rol in netwerkconstitutionering. Het lijkt erop dat procedurering zowel een rol kan spelen in netwerkmanagement als in de netwerkconstitutionering. Er is sprake van procedurering in de vorm van netwerkmanagement wanneer procedurering zich richt op *bestaande* wederzijdse afhankelijkheden. Procedurering vervult een rol in netwerkconstitutionering wanneer bij *nieuwe* wederzijdse afhankelijkheden

wordt vastgelegd hoe de organisaties met elkaar moeten omgaan. De vergelijking kan worden samengevat in onderstaand schema.



Tekening 3.6.8: Vanuit verschillende redeneringen komen De Bruijn en Ten Heuvelhof en Bekkers uit op dezelfde sturingsinstrumenten

3.6.9 De keuze: sturingsinstrumenten voor wederzijdse afhankelijkheden

De sturingsinstrumenten die in een volgend gedeelte nader zullen worden uitgewerkt zijn sturingsinstrumenten gericht op sturing van de wederzijdse afhankelijkheden. Eerder kwam al aan de orde dat verschillende auteurs sturing op wederzijdse afhankelijkheden in een netwerk effectief achten. De sturingsinstrumenten voor de wederzijdse afhankelijkheden krijgen ook veel aandacht. In het volgende gedeelte zal aandacht worden besteed aan sturingsinstrumenten voor wederzijdse afhankelijkheden:

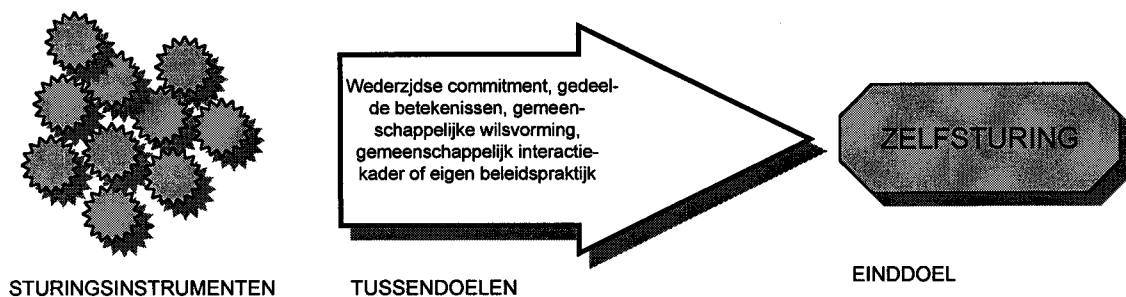
- reflexieve wet- en regelgeving;
- netwerkorganisaties;
- meerzijdige instrumenten;
- communicatie-instrumenten;

Bekkers onderscheidt daarnaast sturing gericht op de grenzen van de organisatie. De sturingsinstrumenten die hierbij horen zijn in- en outputparameters en incentives. Sturing met in- en outputparameters vindt vooral plaats door het gebruik van verschillende soorten kengetallen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, blz. 130). Als sturingsinstrument zijn kengetallen handig om een lopend proces te monitoren. Kengetallen als instrument meten dan de voortgang van een ingezette ontwikkeling, waarbij de actor op hoofdlijnen wordt gestuurd (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, blz. 134). In dit verband worden kengetallen als minder geschikt beschouwd om een veranderingsproces in gang te zetten om zelfsturing te bevorderen. Kengetallen vormen het bewakingsinstrument voor het zelfsturende proces. Zo'n zelfsturend proces betekent immers niet dat het toezicht volledig afwezig hoeft te zijn. In de bewaking bekleden kengetallen dan een belangrijke rol.

Vanuit deze redenering zal er geen aandacht worden besteed aan het sturingsinstrument van de in- en outputparameters binnen het bestek van dit onderzoek. Wel wordt er gebruik gemaakt van de inzichten van Bekkers voor wat betreft het sturen met incentives als vijfde instrument. Sturing door incentives past beter in een situatie waarin er zo min mogelijk wordt gestuurd door een centrale actor in vergelijking met sturing door in- en outputparameters (Bekkers 1993; pp. 100). Andere auteurs zoals Hudson (1987) zien de incentives duidelijk als belangrijk sturingsinstrument om te kunnen sturen op wederzijdse afhankelijkheden in een netwerk. Hudson onderscheidt zelfs een aparte incentives-strategie om sturen op de wederzijdse afhankelijkheden in een netwerk.

Een belangrijk doel van het structureren en procedureren van afwegings- en besluitvormingsarrangementen is het doen ontstaan van een gemeenschappelijke situatiedefinitie en/of gemeenschappelijke beeldvorming over relevante ontwikkelingen, problemen en oplossingen. Tussen de actoren groeit, door wederzijdse beïnvloeding, een gezamenlijke interpretatie van de werkelijkheid die wordt gestructureerd en in stand wordt gehouden.

Voor het doel van structurering en procedurering zijn bij verschillende auteurs allerlei benamingen in omloop die ongeveer hetzelfde verschijnsel benoemen. Teisman (1992) spreekt over afspraken of wilsovereenkomsten. Hudson gebruikt de term networkawareness wanneer hij spreekt over het resultaat van de sturing op wederzijdse afhankelijkheden. Verder gebruikt Bekkers (1993) uiteenlopende benamingen, zoals wederzijdse commitment, scheppen van gedeelde betekenissen, gemeenschappelijke wilsvorming, wilsovereenstemming en totstandkoming van een gemeenschappelijk interactiekader of eigen beleidspraktijk. Al deze tussendoelen resulteren in het tot stand komen van het uiteindelijke doel: zelfsturing in een netwerk van organisaties.



Tekening 3.6.9: Van sturingsinstrumenten tot zelfsturing

In bepaalde sturingsinstrumenten zijn de eigenschappen structurering en procedurering eerder te herkennen dan in andere. Hieronder wordt ingegaan op de werking van de verschillende sturingsinstrumenten, zoals die worden beschreven door Bekkers en De Bruijn & Ten Heuvelhof. Bekkers levert het raamwerk voor de verschillende sturingsinstrumenten. De overlap in de concrete uitwerking van sturingsinstrumenten met De Bruijn en Ten Heuvelhof is aanzienlijk. De Bruijn en Ten Heuvelhof worden vooral gebruikt om de werking van de verschillende sturingsinstrumenten nader in te vullen.

3.7 Sturingsinstrumenten voor de overheid

3.7.1 Sturingsinstrument 1: reflexieve wet- en regelgeving

Complexe maatschappelijke processen laten zich niet meer sturen door klassiek recht (Van Gunsteren, 1976). Het recht krijgt een andere rol. Het zogenaamde reflexief recht gaat uit van zelfsturing. Door het recht te gebruiken als middel om te structureren en te procedureren krijgt het recht een andere rol als sturingsfunctie. Zowel in het structureren als procedureren gaat het recht uit van zelfsturing van de organisaties. Het reflexieve recht speelt een rol in zowel de structurering als de procedurering. Structureren door reflexief recht houdt in dat er volgens Bekkers arena's, netwerkorganisaties en relationeringsprogramma's worden geschapen. De structuuronderdelen zullen in het volgende gedeelte nader worden uitgewerkt. Daarnaast worden er procedure-voorschriften gegeven voor de interactie binnen deze kaders. De zeven kenmerken worden hieronder beschreven (Frissen 1990).

Kenmerken	Omschrijving
1. Wet- en regelgeving dienen een ordenend karakter te krijgen.	Hierbij wordt vastgelegd welke actoren op welke manier verantwoordelijk zijn voor de regulering van een beleidssector en hoe een gelijkwaardige representatie van de betrokken belangen kan worden gewaarborgd.
2. Wet- en regelgeving bevatten slechts algemene rechtsnormen.	Binnen deze normen staat het de betrokken actoren vrij recht binnen een sector toe te spitsen. Wet- en regelgeving laat op deze manier ruimte voor zelfsturing binnen het netwerk.
3. Wet- en regelgeving is beperkt tot procedurele normering.	De criteria voor de zelfregulering moet voldoen worden vastgelegd zonder dat de uitkomsten van het zelfreguleringsproces worden gedefinieerd. Specifieke normen betreffen onder andere welke actoren met welke bevoegdheden mogen deelnemen en welke beroepsmogelijkheden worden opengesteld indien een actor vindt dat de uitkomst van het proces van zelfregulering voor hem onbevredigend is. Hierbij worden principes van contra-expertise, goedkeuring en hoor en wederhoor gehanteerd.
4. Het formuleren van wet- en regelgeving moet geen top/down karakter hebben.	In overleg met de te sturen actoren wordt de wet- en regelgeving opgesteld. Dit leidt tot een inrichting van het wetgevingsproces waarbij actoren in een vroeg stadium worden betrokken. Het betekent dat wet- en regelgeving uitvoeringsgericht wordt ontworpen. De effectiviteit en de acceptatie van wet- en regelgeving kunnen hierdoor vergroot. De wet- en regelgeving moet zoveel mogelijk de zelfsturing ondersteunen en verankeren.
5. Wet- en regelgeving moeten zo weinig mogelijk duurzame procedurele normen bevatten.	De wet- en regelgeving laat ruimte voor differentiatie en variatie in de uitkomsten van de zelfsturing. De wet- en regelgeving legt slechts de afstemmingspatronen vast die in de loop van de tijd zijn ontstaan in het netwerk van organisaties.
6. Wet- en regelgeving heeft gevolgen voor de rechtsvorming en de rechterlijke toetsing.	De rechtsvorming worden meer en meer een zaak van actoren. De traditionele rechter heeft een andere rol; de rechter beoordeelt de uitkomsten van het proces van zelfsturing. Het kan niet zo zijn dat de zelfsturing betekent dat er sprake wordt van verminderde rechterlijke controle.
7. Sturing op grond van reflexief recht is slechts succesvol wanneer er expliciet aandacht wordt besteed aan het ontwerpen van terugkoppelingsmechanismen.	Terugkoppelingsmechanismen zijn belangrijk voor het lerend vermogen van het netwerk van organisaties. De structurering en procedurering dient gericht te zijn op het vergroten van leerervaringen. Op langere termijn moet het zelfsturende netwerk van organisaties de mogelijkheid hebben zijn besluitvorming aan veranderende omstandigheden aan te passen door middel van monitoring waarmee de hoofdlijnen kunnen worden gevolgd.

Overzichtsschema 3.7.1: kenmerken van reflexieve wet- en regelgeving

3.7.2 Sturingsinstrument 2: netwerkorganisaties

Het structureren en procedureren van de relaties tussen organisaties wordt gedaan met behulp van afwegings- en besluitvormingsarrangementen die vaak de vorm hebben van een netwerkorganisatie. Het doel is om te komen tot een gemeenschappelijke definitie van relevante ontwikkelingen, problemen en oplossingen op grond van gemeenschappelijke wilsvorming (Bekkers 1993 blz. 112 -113).

Gemeenschappelijke beeldvorming kan plaatsvinden in netwerkmachtige arrangementen. De hierin plaatsvindende afwegings- en besluitvormingsprocessen tussen wederzijdse afhankelijke actoren kunnen op een bepaalde manier worden gestructureerd en geprocedureerd.

Grijpink (1997) ziet de netwerkorganisatie als het einde van een ontwikkelingspad. In deze ontwikkeling is de mate van binding tussen de organisaties af te lezen aan de samenwerkingsvorm die op dat moment aanwezig is in het netwerk van organisaties. Grijpink (1997) beschouwt de netwerkorganisatie als zwaarste vorm van samenwerking. Er is dan sprake van een nauwe vorm van samenwerking tussen de organisaties. De auteur onderscheidt een aantal samenwerkingsvormen die kunnen worden gezien als netwerkorganisaties in ontwikkeling:

1. informeel praten;
2. formeel overleg met als doel beleidsvoorbereiding;
3. samen beslissen met de functie van het nemen van gemeenschappelijke beslissingen;
4. ad hoc samen handelen met als doel het gemeenschappelijk uitvoeren van beleid;
5. geïnstitutionaliseerde gemeenschappelijk netwerken organen.

3.7.3 Sturingsinstrument 3: meerzijdige instrumenten

Als volgend sturingsinstrument onderscheidt Bekkers (1993) de contracten. De Bruin en Ten Heuvelhof (1991) beschouwen het contract als onderdeel van wat zij noemen meerzijdige instrumenten. Zij onderscheiden een aantal soorten meerzijdige instrumenten waarvan het contract er één is. Meerzijdige instrumenten gaan bij uitstek uit van de zelfsturing door de te sturen actoren. Meerzijdige instrumenten kunnen complementair aan netwerkorganisaties worden ingezet.

Bekkers ziet het contract als een instrument om beleidsnetwerken te sturen. De contracten worden afgesloten tussen overheid en actoren in het netwerk. Het contract is dan een bestuurlijk-organisatorische bouwsteen in een beleidsnetwerk. Het contract verschaft een doelgericht interactiekader. Er wordt een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid gedragen voor een expliciet geformuleerd maatschappelijk doel. Voorwaarden zijn dat de betrokken actoren bij het contract ongeveer alle evenveel inbrengen en terugkrijgen. Noodzakelijk is dus een gelijkwaardige verdeling van de macht voor de actoren. Het contract zorgt ervoor dat bepaalde regels gaan gelden en dat actoren bepaalde bevoegdheden krijgen toebedeeld. Het gevolg is dat voor elke actor duidelijk wordt wie welke taken en bevoegdheden heeft. Ook wordt het free-riders-effect tegen gegaan. De taken voor iedere actor zijn bekend en andere actoren weten

dus wat er wel en niet verwacht kan worden. De bekende verwachtingen zijn de fundering. Contracten laten actoren zelf sturen voorzover dit mogelijk en noodzakelijk is.

Zoals is gezegd behandelen De Bruin en Ten Heuvelhof het contract als onderdeel van meerzijdige instrumenten. Naast het contract onderscheiden zij een convenant en een herenakkoord. Als algemene definitie van meerzijdige instrumenten wordt gehanteerd:

“overeenkomsten onder diverse benamingen tussen overheden onderling of tussen overheid en maatschappelijke actoren, die schriftelijk zijn vastgelegd. en die handelen over de doelstelling van het overheidsbeleid of de uitvoering daarvan.” (De Bruin en Ten Heuvelhof, 1991).

Voorbeelden van die uiteenlopende benamingen zijn: basisakkoorden, bestuursakkoorden, herenakkoorden en convenanten. Met behulp van een meerzijdig instrument kunnen over talloze zaken afspraken worden gemaakt. De afspraken kunnen zowel inhoudelijk als procedureel van aard zijn. Meerzijdige instrumenten kunnen zowel een inspanningsverplichtingen als een resultaatsverplichting omvatten.

Meerzijdige instrumenten in netwerken van organisaties

Meerzijdige instrumenten houden in dat de actoren de autonomie van de andere actor en de wederzijdse afhankelijkheden erkennen. De actoren verklaren zich van elkaar afhankelijk en bedingen datgene van elkaar dat zij nodig hebben. De overheid en de te sturen actoren beschouwen elkaar als gelijkwaardig. De actoren streven naar wilsovereenstemming. De overheid erkent dat zij afhankelijk is van de actoren om bepaalde dingen tot stand te brengen. In het proces van onderhandeling dat aan de totstandkoming van het contract vooraf gaat, ontstaan relaties die bij het eenzijdige instrumentarium vaak niet voorkomen.

Meerzijdige instrumenten passen uitstekend in een pluriform netwerk . Het meerzijdig instrument biedt de mogelijkheid van “fine-tuning”. De Bruin en Ten Heuvelhof onderscheiden eenmalige afspraken en meer gecompliceerde afspraken. De meer gecompliceerde afspraken vragen acties over een langere periode. Deze gecompliceerde afspraken kunnen worden onderverdeeld in: meta-afspraken en afspraken die de vorming van instituties betreffen. Een meta-afpraak in een meerzijdig instrument houdt in dat er regels worden afgesproken waar men zich aan zal houden in de onderlinge omgang. Meestal zijn dit procedure-afspraken. Er is daarmee sprake van de procedurering van het sturingsproces. Een voordeel van de meta-afspraken is dat ze vooral van procedurele aard zijn. De actoren weten waar ze aan toe zijn want de contouren van de relaties zijn vastgelegd. Er ontstaat flexibiliteit want inhoudelijk wordt er niets vastgelegd. Daarmee hebben meta-afspraken de kenmerken van netwerkmanagement.

Meerzijdige instrumenten die ingrijpen op institutioneel niveau gaan een stap verder. In dit geval wordt er een institutie in het leven geroepen door middel van een meerzijdig instrument. Men kiest vaak voor een dergelijke optie omdat bepaalde doelstellingen moeten worden gerealiseerd. Om de doelstellingen te halen is vaak een goede organisatorische vormgeving noodzakelijk. De organisatorische voorziening is niet voorhanden bij de overheid of bij de te sturen actoren. De nieuwe institutie kan zowel een publiekrechtelijke als een

privaatrechtelijke vorm hebben. Het scheppen van een nieuwe institutie waarbij een nieuwe actor wordt toegevoegd aan het netwerk van bestaande actoren is een vorm van netwerkconstituering.

De selectie van actoren speelt een belangrijke rol bij meerzijdige instrumenten. Om de kans dat de afspraken worden uitgevoerd zo groot mogelijk te maken is het selecteren van de actoren een strategische beslissing. Niet alle actoren kunnen bij de besluitvorming worden betrokken. Belangrijk is dat de onderhandelingspartners uiteindelijk in staat zijn om derden te binden aan de gemaakte afspraken.

De intermediaire organisatie speelt een belangrijke rol bij de selectie. De intermediaire organisaties zijn in staat de doelgroep te organiseren waar de overheid niet toe in staat is. De intermediaire organisaties beschikken over informatie die de overheid veelal niet kan verzamelen. De intermediaire organisaties hanteren vaak een lange-termijn-visie en hechten aan een goede relatie met de overheid. Daarnaast is er de vraag naar de aard van de relatie tussen de actoren waarmee wordt onderhandeld en de andere te sturen actoren. Het antwoord hangt af van de formele relatie tussen de onderhandelingsactor en de overige te sturen actoren.

Veel netwerken van organisaties kennen geen intermediair. Selectie van onderhandelingspartners is dan minder eenvoudig. Vooral in een pluriform netwerk van organisaties is dit moeilijk. Het binden van alle actoren aan de gemaakte afspraken zal moeilijk verlopen. De vraag welke actoren te selecteren voor de onderhandeling is moeilijk. Bij de selectie speelt de vraag of bepaalde actoren kunnen worden beschouwd als leiders. Wanneer degelijke actoren zich binden is de kans groter dat de overige actoren zich ook binden. Hierbij is ook de vraag relevant of bepaalde actoren binnen het netwerk meer gevoelig zijn voor de wensen van de overheid dan andere actoren.

Vervolgens gaan De Bruin en Ten Heuvelhof in op andere factoren om actoren te binden aan afspraken (naast het kiezen van de juiste actoren). Ten eerste kan er worden bedreigd met de inzet van andere instrumenten door de overheid wanneer de actoren niet zelf afspraken maken. Ten tweede is het belangrijk welke sancties worden verbonden aan het niet naleven van de afspraken. De overheid kan die sancties opleggen maar de sancties kunnen ook in de meerzijdige afspraken worden vastgelegd. Wel geeft het opleggen van die sancties problemen. Vaak wordt voor een meerzijdig instrument gekozen omdat andere instrumenten niet zijn te controleren en te handhaven. De mogelijkheid bestaat dat de te sturen actoren zich gebonden voelen aan een meerzijdig instrument, omdat zij toch al van plan zijn de nodige inspanningen te verrichten.

3.7.4 Sturingsinstrument 4: Communicatieve instrumenten

Binnen sturingsstrategieën zoals een relationeringsprogramma en konzentrierte Aktion spreekt men over de dialoog en de konzentrierte Aktion en wordt een proces van gemeenschappelijke beeldvorming centraal gezet (Bekkers, 1993). Deze onderdelen moeten ervoor zorgen dat de actoren al zelfsturend tot een beslissing of wilsovereenkomst komen. In zowel het relationeringsprogramma als de konzentrierte Aktion spelen communicatie en communicatieve instrumenten een belangrijke rol. Bekkers (1993) wijst op het belang van

communicatie maar gaat niet nader in op communicatie als onderdeel van een sturingsstrategie. De Bruijn en Ten Heuvelhof besteden een apart hoofdstuk aan de instrumenten voor sturing op de communicatie.

De Bruijn en Ten Heuvelhof richten zich op de uitwisseling van informatie tussen de overheid en de actoren in het netwerk. De auteurs hanteren een eenvoudige definitie van het begrip communicatief instrument: wederzijdse overdracht van kennis en informatie tussen overheid en de te sturen actoren. Hiermee is meteen een verschil aangegeven met het relationeringsprogramma en Konzentierte Aktion, zoals Bekkers die beschrijft. Bekkers gaat er vooral vanuit dat de communicatieve sturing wordt ingezet tussen de actoren onderling. De Bruijn en Ten Heuvelhof daarentegen zien duidelijk een plaats voor de overheid als sturende actor met behulp van communicatie-instrumenten. Er zijn dus twee plaatsen te onderscheiden waar de communicatieve sturing op kan inwerken: tussen actoren onderling en tussen overheid en actoren.

De mate van dwang van communicatieve sturing kan verschillen: verruimend en beperkend. Daarnaast is er het onderscheid tussen een passieve en een actieve inzet van communicatieve instrumenten van belang. De overheid kan het initiatief nemen tot de overdracht van kennis en informatie. Dat is dan de actieve vorm van communicatie. Wanneer de overheid informatie verstrekt als de actoren daarom vragen dan is er sprake van een passieve communicatie.

Een gedragsverandering ontstaat alleen als de informatie-overdracht wordt beschouwd als extra aanvulling door de te sturen organisaties. Als tegenprestatie voor de informatie die de overheid heeft verstrekt, zullen de organisaties informatie gaan verstrekken aan de overheid. De communicatie krijgt dan een meerzijdig karakter. Bij de passieve vorm bestaat meer kans op meerzijdigheid. In zo'n geval in dwang afwezig. Overdracht van informatie is ook belangrijk bij de inzet van andere instrumenten. Communicatieve instrumenten zijn dan onderdeel van een mix van instrumenten.

Communicatieve instrumenten in netwerken van organisaties

Bij communicatieve instrumenten is dwang afwezig. Weerstand zal zich daardoor minder snel voordoen. Vooral in een netwerk met gesloten organisaties kunnen communicatieve instrumenten een rol vervullen. De beslissing over gedragswijzigingen blijft bij de actoren. Belangrijker is de mogelijkheid van communicatieve instrumenten om het referentiekader te beïnvloeden.

Door communicatie kunnen de actoren en overheid de doeleinden aan elkaar duidelijk maken. Wederzijds afhankelijke actoren krijgen een beeld van elkaars doelen. Dit faciliteert het besluitvormingsproces en voorkomt blokkeringen. Een stap verder is het om communicatieve instrumenten een bijdrage te laten leveren aan de gemeenschappelijke beeldvorming in een situatie van wederzijdse afhankelijkheden. De gemeenschappelijke beeldvorming is ook belangrijk in een netwerk met pluriforme organisaties. Onder de actoren bestaan verschillende informatie-behoeften. Communicatieve instrumenten kunnen aan deze verschillen tegemoet komen.

Communicatieve instrumenten dragen bij aan de mogelijkheid van sturing in een netwerk van actoren. De Bruijn en Ten Heuvelhof wijzen erop dat communicatieve instrumenten kunnen fungeren als eerste stap in het sturingsproces. Later worden dan andere instrumenten ingezet.

Een “key communicator” is de actor die de informatie uitzet. Wanneer die actor het vertrouwen geniet is er meer kans dat het informatie verstrekken succes heeft. Intermediaire kaders kunnen een belangrijke rol spelen bij het uitzetten van informatie. De Bruijn en Ten Heuvelhof noemen onder andere gedeconcentreerde diensten en zelfstandige bestuursorganen. Zulke organisaties hebben veelal toegang tot specifieke doelgroepen. Er is meer kans op het met succes uitzetten van informatie. Aan het netwerk wordt dus een actor toegevoegd. Dit wordt door De Bruijn en Ten Heuvelhof gezien als een vorm van netwerkconstituering. De overheid kan ook zelf de positie van spin in het netwerk zien te verwerven. Het is in ieder geval noodzakelijk om via intermediaire organisaties of als overheid zelf de positie van spin in het web te verkrijgen.

De aanwezigheid van een informatiebehoefte zorgt voor een grotere kans op succes. Wanneer er informatiebehoefte kan worden gecreëerd bij de actoren is er sprake van netwerkmanagement. Het creëren van een informatie-behoefte kan als netwerkmanagement worden benoemd, omdat de relaties tussen de te sturen actoren worden bewerkt. Door aan een te sturen actor de plicht van informatievergaring op te leggen, zal deze een speurtocht naar relevante informatie moeten inzetten. Een voorbeeld is de milieu-effectrapportage waarbij bedrijven informatie moeten verzamelen over de effecten van beslissingen op het milieu. Door inzet van communicatieve instrumenten is de overheid in staat om informatie omtrent gevoelens en wensen van te sturen actoren te vergaren. De overheid krijgt zo een beter beeld over de te sturen actoren en kan informatie geven die past binnen de referentiekaders van de te sturen actoren.

Communicatieve instrumenten gaan verder dan voorlichting. Het is een permanent proces van informatie vergaren en informatie uitzetten. Belangrijk zijn belangencongruentie en een gezamenlijke taal. Ook kunnen actoren via een geleidelijk proces wennen aan een bepaald beleid.

3.7.5 Sturingsinstrument 5: incentives

Bekkers beschouwt de incentives als instrument om te sturen op de grenzen van de organisatie in een netwerk. De Bruijn en ten Heuvelhof (1991) werken incentives uitgebreid uit als instrument. De Bruijn en Ten Heuvelhof bedoelen met incentives de financiële prikkels. De Bruijn en Ten Heuvelhof definiëren een incentive als een gedragsprikkel met een niet-dwangmatig karakter. De overheid kan bij ongewenst gedrag een boete opleggen. Gewenst gedrag wordt beloond met een subsidie. Het staat de te sturen actoren vrij om wel of niet reageren op de incentives.

Er zijn twee soorten incentives (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991):

1. De negatieve incentive: hierbij geldt dat de incentive verbonden is aan een soort gedrag dat de overheid ongewenst is. Nadat het instrument is toegepast staat het de te sturen actor vrij om het eigen gedrag wel of niet aan te passen.
2. De positieve incentive: hierbij geldt dat de incentive verbonden is met een gedrag dat de overheid wenst. Vaak wordt hiertoe een verplichting vastgelegd in een contract. Het niet-dwangmatige karakter van de incentive komt tot uiting in een eerdere fase waarin de te sturen actor de positieve incentive kan weigeren.

De wijze waarop de te sturen actor vrijgelaten wordt om het eigen gedrag te wijzigen, verschilt tussen positieve en negatieve incentives. Een belangrijk verschil is ook dat negatieve incentives inkomsten opleveren en positieve incentives kosten veroorzaken.

Incentives in netwerken van organisaties

Het gebruik van incentives wordt vooral gehanteerd op plaatsen waar top-down sturing door de overheid niet mogelijk is. Door het niet-dwangmatige karakter behoudt de bestuurde actor zijn onafhankelijkheid. Daarnaast kunnen incentives worden gebruikt om de positie van bepaalde actoren te versterken of te verzwakken. In een situatie van wederzijdse afhankelijkheden worden incentives dan door de overheid gebruikt om relaties te versterken of te verzwakken. De te sturen actor blijft door toepassing van incentives beslissen over zijn eigen gedrag. Het besluitvormingsproces van een actor wordt indirect beïnvloed door de invloed van de incentives op bepaalde kosten en baten van bepaalde mogelijkheden. Incentives bieden de mogelijkheid om in te spelen de pluriformiteit van de te sturen actoren. Incentives kunnen per actor worden toegesneden. Daarnaast kan de positie van bepaalde actoren worden versterkt of juist worden verzwakt.

De incentive als niet dwangmatig sturingsinstrument vereist gedetailleerde kennis en informatie. Er moet bijvoorbeeld gegevens worden verzameld over de gedragsalternatieven van de te sturen actoren. Er dient informatie te worden verzameld over hoe sterk de incentive moet zijn en welke factoren het gedrag van de te sturen actoren precies bepalen. De extra nadruk op het vergaren van kennis en informatie wordt bij incentives veroorzaakt door het feit dat de te sturen actor de vrijheid heeft om op de incentive te reageren. Het uitzetten van de incentive moet met de nodige nauwkeurigheid gebeuren.

Tot de gevaren van incentives behoort het feit dat de mogelijkheid bestaat om de kosten of verantwoordelijkheden af te wentelen op anderen. Dit geldt bijvoorbeeld wanneer er een boete wordt opgelegd naar aanleiding van een bepaald gedrag. Ook is er het gevaar van verstoring van processen binnen of tussen actoren. Zo kan bijvoorbeeld een verlaging van een incentive leiden tot een verstoring van het interne proces van een actor omdat de actor een sterke afhankelijkheid heeft opgebouwd. Ook kunnen verstoringen optreden tussen actoren. Dit kan voorkomen wanneer de incentives worden ingezet om bepaalde actoren te bevoordelen of te benadelen. Hierdoor kunnen de machtsverhoudingen in het netwerk worden verstoord. Belangrijk voor een sturende werking zijn volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof verder de hoogte van de incentive en de wettelijke verankering om zekerheid te bieden voor de te sturen actoren.

Een dreigend kennistekort moet door de overheid worden voorkomen door te zorgen dat men de kennis in huis haalt. De technische kennis kan ook gekocht worden bij externe deskundigen. Sturen met behulp van incentives stelt speciale eisen aan de uitvoerders. Om te kunnen sturen met incentives is het vaak nodig dat de overheid additionele activiteiten ontplooit. De overheid bedient zich van netwerkmanagement, het creëren van gedragsalternatieven en het inzetten van aanvullende sturingsinstrumenten.

De auteur Hudson (1987) besteedt aandacht aan de incentives als strategie. Hudson beschouwt de incentives-sturingsstrategie als een strategie om de bronnen in de omgeving van het netwerk van actoren te beïnvloeden. Niet alleen financiële prikkels ziet hij als incentives maar ook andere bronnen binnen het netwerk vallen onder zijn definitie van sturing met incentives.

3.8 Twee verwachtingen in twee analysemodellen

Nadat de verschillende concepten zijn uitgewerkt en geoperationaliseerd worden in deze paragraaf de verbanden tussen de concepten uitgewerkt.

In paragraaf 3.2.1 is een aantal verwachtingen geformuleerd rond de sturing van de overheid voor wat betreft elektronische gegevensuitwisseling. De mate van sturing door de overheid hangt echter af van het ambitieniveau van het project en de ontwikkelingsfase waarin het project verkeert. In termen van onafhankelijk variabelen en afhankelijke variabele betekent dat het ambitieniveau van een project kan worden beschouwd als onafhankelijke variabele. Ook de ontwikkelingsfase van een project kan worden beschouwd als een onafhankelijke variabele. De door de overheid, ingezette sturingsinstrumenten daarentegen kunnen worden beschouwd als de afhankelijke variabele. Deze verhouding is zichtbaar in de analysemodellen. De afhankelijke variabelen vormen de verticale dimensie. De onafhankelijke variabele vormt de gemeenschappelijke horizontale dimensie. De onderstaande analysemodellen zijn geïnspireerd door het fasenmodel van Valkenburg (1995) voor gegevensuitwisseling. Het idee van Valkenburg om de uitwisseling van gegevens tussen organisaties te analyseren door middel van een fasenmodel is bruikbaar en overzichtelijk. De analysemodellen, die in dit onderzoek worden gebruikt, zijn gebaseerd op dat fasenmodel. Het eerste analysemodel laat een onderscheid zien naar sturingsinstrumenten per ambitieniveau van een project.

Analysemodel I: Sturingsinstrumenten per voorwaarde voor elektronische gegevensuitwisseling

<i>Sturingsinstrumenten</i> →	Reflexieve wet- en regelgeving	Netwerkgorganisaties	Meerzijdige instrumenten	Communicatieve instrumenten	Incentives
<i>Voorwaarden</i> ↓					
verbindingenlaag					
transportlaag					
telematicalaag					
inhoud- en structuurlaag					

Daarnaast is er een onderscheid mogelijk naar sturingsinstrumenten per ontwikkelingsfase van een project. Als verticale dimensie van het tweede analysemodel worden de fasen van de projecten rond elektronische gegevensuitwisseling gebruikt, zoals die aan de orde kwamen in paragraaf 3.5.

Analysemodel II: Sturingsinstrumenten per projectfase

<i>Sturingsinstrumenten</i> →	Reflexieve wet- en regelgeving	Netwerkorganisaties	Meerzijdige instrumenten	Communicatieve instrumenten	Incentives
<i>projectfasen</i> ↓					
opstartfase	↓	↓	↓	↓	↓
Onderzoeksfase					
Experimentfase					
Ontwerpfase					
Realisatiefase					
functioneerfase	↓	↓	↓	↓	↓
Invoeringsfase					
Beheersfase					

De algemeen verwachting is dat de overheid sturingsinstrumenten inzet rond elektronische gegevensuitwisseling. Met behulp van de analysemodellen kan de algemene verwachting worden toegespitst. De verwachting voor het eerste model is dat de overheid (Tweede Kamer, kabinet of ministerie) een duidelijke rol speelt wanneer er sprake is van een project met een hoog ambitieniveau door zich te richten op de realisatie van alle voorwaarden voor elektronische gegevensuitwisseling. Het belang voor de overheid in de toekomst binnen dit soort projecten is groot.

In dezelfde redenering geldt voor projecten met een laag ambitieniveau dat daar sturingsinstrumenten niet of nauwelijks aanwezig zullen zijn. Het belang voor de overheid is in die gevallen niet groot. Deze verwachting kan worden weergegeven in het eerder getoonde analysemodel I. Het wel of niet aanwezig zijn van bepaalde sturingsinstrumenten wordt aangegeven met een plus (+) voor aanwezig of een min (-) voor afwezig.

Bij een minder duidelijke aanwezigheid van sturingsinstrumenten van de overheid vindt de aanduiding plaats door middel van een plus-min (+/-). Uit de verwachting kan worden afgeleid dat deze situatie wordt aangetroffen op de tussenliggende ambitieniveaus. De rol van de overheid zal minder duidelijk zijn op deze niveaus dan op het laagste en hoogste ambitieniveau in het model. De "+/-" geldt dan ook voor de transport- en telematica-laag. Het betekent wel dat voor een verdere differentiatie tussen de transport- en telematica binnen dit onderzoek niet wordt gekozen. Dit heeft te maken met het feit dat het onderscheid tussen deze twee ambitieniveaus veel minder duidelijk is dan het onderscheid tussen het laagste en hoogste ambitieniveau. Bovendien biedt het model in die vorm goede mogelijkheden om de verwachting te kunnen toetsen. De plus-min laat zien dat de verwachting dat de rol van de overheid in het algemeen toeneemt op een hoger ambitieniveau.

Analysemodel I: Sturingsinstrumenten per voorwaarde voor elektronische gegevensuitwisseling volgens de verwachtingen

<i>Sturingsinstrumenten</i> →	Reflexieve wet- en regelgeving	Netwerkorganisaties	Meerzijdige instrumenten	Communicatieve instrumenten	Incentives
<i>Voorwaarden</i> ↓					
verbindingenlaag					
transportlaag	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
telematica-laag	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
inhoud en structuurlaag	+	+	+	+	+

De verwachting voor het tweede analysemodel is dat de sturingsinstrumenten vooral aanwezig zullen zijn in de opstartfase van een project. Deze fase verloopt immers moeizaam door wat Van de Donk noemt info-politisme. Daarbij past de tegengestelde redenering dat rond een project in de functioneerfase de sturingsinstrumenten van de overheid niet of nauwelijks aanwezig zullen zijn. Het info-politisme is dan gebroken. De overheid stuurt door middel van de informatiearchitectuur. Voor projecten die in de opstartfase verkeren, kunnen alleen gegevens over de opstartfase worden verzameld. Voor projecten die zich in de functioneerfase bevinden kan zowel worden gekeken naar de sturingsinstrumenten op dat moment als naar de sturingsinstrumenten in de opstartfase. Deze verwachting kan worden weergegeven in het eerder getoonde analysemodel II. Het wel of niet aanwezig zijn van bepaalde sturingsinstrumenten wordt aangegeven met een plus (+) voor aanwezig of een min (-) voor afwezig. De verwachting weergegeven in het analysemodel levert het volgende beeld op.

Analysemodel II: Sturingsinstrumenten per projectfase volgens de verwachtingen

<i>Sturingsinstrumenten</i> →	Reflexieve wet- en regelgeving	Netwerkorganisaties	Meerzijdige instrumenten	Communicatieve instrumenten	Incentives
<i>projectfasen</i> ↓					
opstartfase	↓	↓	↓	↓	↓
Onderzoeksfase	+	+	+	+	+
Experimentfase	+	+	+	+	+
Ontwerpfase	+	+	+	+	+
Realisatiefase	+	+	+	+	+
functioneerfase	↓	↓	↓	↓	↓
Invoeringsfase	-	-	-	-	-
Beheersfase	-	-	-	-	-

Belangrijk is om op te merken dat in beide analysemodellen de scores evenredig zijn verdeeld over de sturingsinstrumenten. Deze evenredige verdeling wordt uit de theorie afgeleid, waarbij geen rangorde onder de sturingsinstrumenten is. De sturingsinstrumenten worden gezien als vijf subrollen van overheid, die samen de totale rol van de overheid vormen. Er wordt van uitgegaan dat de sub-rollen evenredig zullen voorkomen.

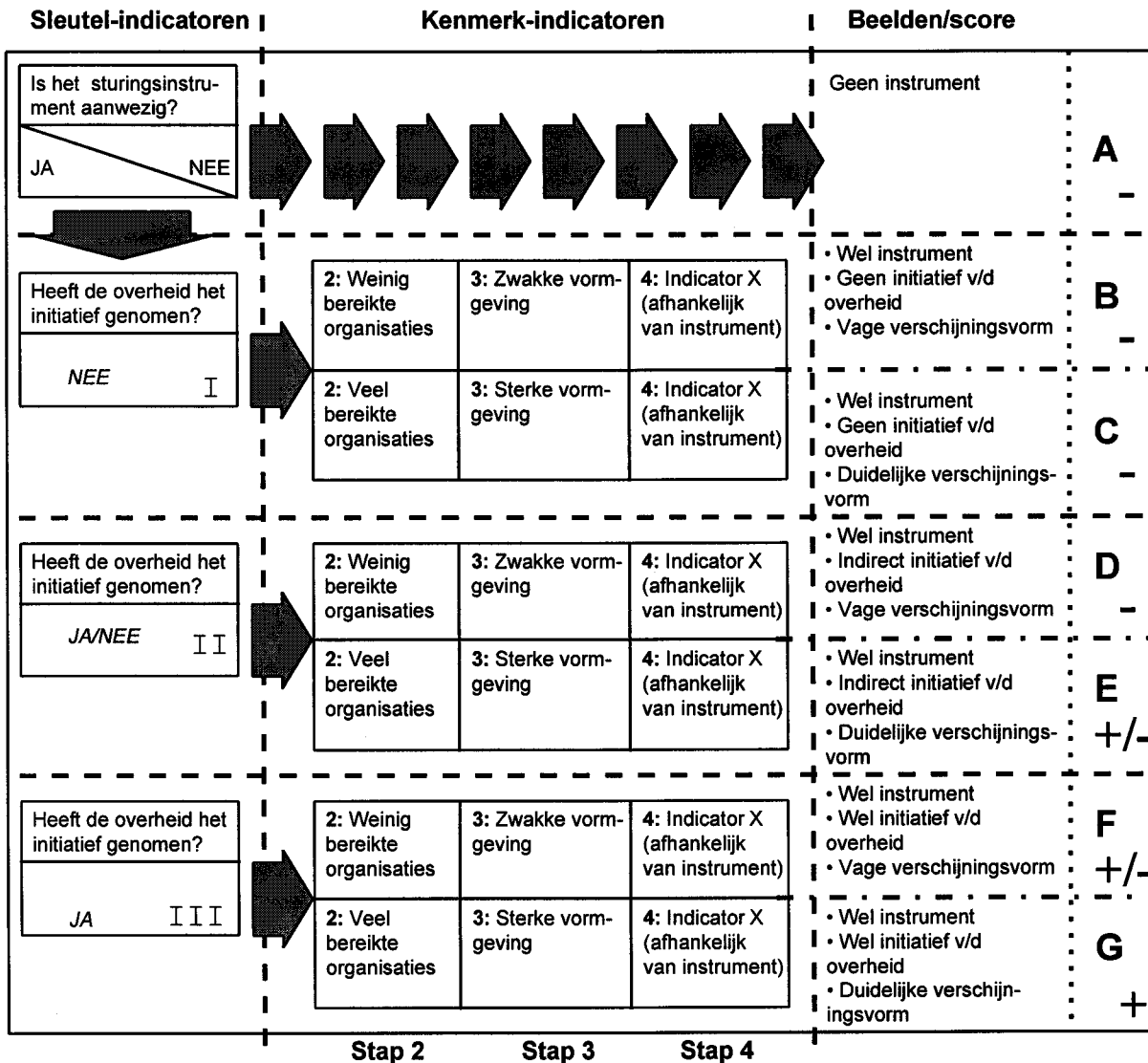
De analysemodellen zullen worden toegepast in hoofdstuk 5 waar de analyse van het empirisch materiaal zal plaatsvinden.

3.9 Methodiek voor operationalisatie en analyse

In de vorige paragraaf zijn verwachtingen in de analysemodellen neergelegd met behulp van plussen (+), minnen (-) of plus/minnen (+/-). In deze paragraaf zal aandacht worden besteed aan de methode om te bepalen wanneer er in de analysemodellen een +, - of +/- dient te worden ingevuld bij bepaalde aangetroffen indicatoren.

In dit derde hoofdstuk is veel theorie de revue gepasseerd. Die theorie vormt de bron om de indicatoren vast te stellen. In de indicatoren kan een volgorde van belangrijkheid worden aangebracht. Vanuit de theorie speelt het initiatief van de overheid een belangrijke rol. In de theorie stuurt de overheid organisaties met behulp van sturingsinstrumenten. Een sturingsinstrument dient als eerste te zijn ingezet door de overheid. Onder overheid wordt de Tweede Kamer, kabinet of ministerie verstaan. Initiatief door de overheid geldt voor alle sturingsinstrumenten. De indicator "initiatief door de overheid" is daarmee een *sleutel-indicator*.

Vervolgens zijn er de indicatoren die gegevens opleveren over de kenmerken van het sturingsinstrument. Dit kunnen indicatoren zijn van sturingsinstrumenten waarbij de overheid geen rol speelt. Deze indicatoren zeggen alleen iets over de verschijningsvorm van het instrument; in de lijn van de theorie zijn deze indicatoren van secundair belang, want zij zeggen alleen iets over de zwaarte van de rol van de overheid. Deze indicatoren worden *kenmerk-indicatoren* genoemd. Deze kenmerk-indicatoren kunnen verschillen per sturingsinstrument. Per sturingsinstrument zullen ook de indicatoren worden vastgesteld. Na de weging van de indicatoren heeft plaatsgevonden, kunnen bepaalde scores worden verbonden met bepaalde (volgorde van) indicatoren. In de schema ziet de analysemethodiek er als volgt uit:



Schema 3. 9 : Methodiek voor operationalisatie en analyse per sturingsinstrument.

De bovenstaande analyse vindt plaats op het niveau van een sturingsinstrument. In het linkergedeelte is in de bovenhoek de vraag zichtbaar, die voorafgaand aan de analyse wordt gesteld : is er überhaupt sprake van de aanwezigheid van een sturingsinstrument? Deze keuzemogelijkheid ondervangt situaties waarin geen enkele indicator voor een sturingsinstrument wordt aangetroffen. Wanneer deze vraag positief wordt beantwoord zijn er volgens het schema drie mogelijkheden rond het initiatief van de overheid:

1. De overheid heeft *geen* initiatief genomen;
2. De overheid heeft *indirect* initiatief genomen;
3. De overheid heeft *wel* het initiatief genomen.

De drie mogelijkheden rond het initiatief van de overheid zijn in het schema weergegeven met de Romeinse cijfers I, II en III. In de volgende paragraaf zullen deze drie mogelijkheden worden geoperationaliseerd.

In het middengedeelte van het schema zijn de algemene kenmerk-indicatoren zichtbaar. Elke mogelijkheid rond het initiatief van de overheid kent weer twee mogelijkheden. Een instrument kan een zwakke of sterke verschijningsvorm

hebben. In het middengedeelte zijn de mogelijkheden binnen de indicatoren in algemene termen beschreven: het aantal bereikte organisaties per sturingsinstrument als onderdeel van het totaal aantal actoren en de vormgeving van het sturingsinstrument (kenmerk-indicatoren). In de operationalisatie wordt deze indicatoren per sturingsinstrument nader uitgewerkt. Daarnaast wordt er voor reflexieve wet- en regelgeving, netwerkorganisaties en meerzijdige instrumenten een extra, specifieke kenmerk-indicator onderscheiden, die het beeld van die instrumenten vervolmaakt. In de operationalisatie zal ook die indicator worden vastgesteld. In de analyse zal worden vastgehouden aan de volgorde zoals die is weergegeven in het schema. In het schema is dit weergegeven met de vier stappen onderaan het middengedeelte.

In het rechtergedeelte van het schema is zichtbaar dat de operationalisatie(paden) van elk sturingsinstrument uiteindelijk leidt tot één van de zeven beelden.

- **Beeld A:** Er worden geen indicatoren aangetroffen die wijzen op de aanwezigheid van een bepaald sturingsinstrument in een bepaalde case.
- **Beeld B:** Er is sprake van vage contouren van een sturingsinstrument, echter de overheid heeft niet het initiatief genomen; het initiatief komt voort uit het netwerk van organisaties.
- **Beeld C:** Er is sprake van duidelijke contouren van een sturingsinstrument, echter de overheid heeft niet het initiatief genomen; het initiatief komt voort uit het netwerk van organisaties.
- **Beeld D:** Er is sprake van vage contouren van een sturingsinstrument, echter de overheid is indirect betrokken bij sturingsinstrument.
- **Beeld E:** Er is sprake van duidelijke contouren van een sturingsinstrument, echter de overheid is indirect betrokken bij sturingsinstrument.
- **Beeld F:** Er is sprake van vage contouren van een sturingsinstrument, wel heeft de overheid het initiatief tot het inzetten van het sturingsinstrument genomen.
- **Beeld G:** Er is sprake van duidelijke contouren van een sturingsinstrument. Ook heeft de overheid het initiatief tot het inzetten van het sturingsinstrument genomen.

De volgende stap in het schema is om een score aan een bepaald beeld te hangen. In combinatie met de analysemodellen wordt nu duidelijk naar welke specifieke situatie wordt gezocht om een verwachting wel of niet te bevestigen. De beelden A t/m D met de score min (-) worden vooral aangetroffen op bij projecten met een laag ambitieniveau in het ingevulde analysemodel van een case (volgens de eerste verwachting). In de tweede geformuleerde verwachting zullen de beelden A t/m D vooral aangetroffen worden in de functioneerfase van een project.

Iedere beeld vertegenwoordigt een even belangrijke uitkomst van het onderzoek, immers de scores laten zien in hoeverre een verwachting wordt bevestigd of niet. Beeld E en F laten dan nog enige bevestiging zien in twee gevallen: er is sprake van een duidelijk sturingsinstrumenten maar een indirect initiatief van de overheid of een vage sturingsinstrument maar met een duidelijk initiatief van de overheid. Deze beelden krijgen een "+/-". Deze score wordt volgens de verwachting aangetroffen in het eerste analysemodel op het ambitieniveau van de transportlaag en telematicalaag. Beeld G wordt volgens de verwachting aangetroffen bij projecten met een hoog ambitieniveau (volgens de eerste verwachting) en in de opstartfase van projecten (volgens de tweede verwachting).

Om de stappen in de analyse zo duidelijk mogelijk te laten zijn krijgt elke stap in de analyse een codering aan de hand van een cijfer/letter-combinatie. Een voorbeeld is stap 1D of 3G. Het cijfer in de codering betreft het nummer voor de stap in de analyse, waar op dat moment sprake van is. De letter in de codering is de letter van het beeld waar de indicator onderdeel van wordt geacht te zijn.

3.9.1 Operationalisatie per sturingsinstrument

In de voorgaande paragraaf is de methodiek voor de operationalisatie en analyse besproken. De toepassing van de methodiek vindt plaats in hoofdstuk 5. De methodiek zal voor wat betreft de operationalisatie in deze paragraaf worden toegepast. In algemene bewoordingen zijn de indicatoren al aangegeven in het schema voor de analysemethodiek. De operationalisatieschema's zijn van belang voor de beelden B t/m G. Beeld A betreft een beeld waarbij geen enkele indicator voor een bepaald instrument wordt aangetroffen.

Eerder in dit hoofdstuk zijn de sturingsinstrumenten besproken. Uit de theorie kan voor elk sturingsinstrument een aantal indicatoren worden vastgesteld. Voor elk sturingsinstrument worden in ieder geval vier indicatoren vastgesteld. De eerste indicator is of er sprake van initiatief van de overheid. Deze indicator geldt voor alle sturingsinstrumenten en wordt uniform geoperationaliseerd. De indicator kent drie scores, zoals in het schema 3.9 is terug te vinden.

1. *geen initiatief van de overheid*: de organisatie waar het sturingsinstrument van afkomstig is, is niet een (onderdeel van) een ministerie, kabinet of Tweede Kamer en is niet afkomstig van een organisatie met een formele relatie met (onderdelen van) een ministerie, kabinet of Tweede Kamer.
2. *indirect initiatief*: de organisatie waar het sturingsinstrument van afkomstig is, is niet (onderdelen van) een ministerie, kabinet of Tweede Kamer, maar is een organisatie met een formele relatie met een (onderdeel van) een ministerie, kabinet of Tweede Kamer.
3. *direct initiatief*: het instrument is afkomstig van (onderdelen van) een ministerie, kabinet of Tweede Kamer.

De indicatoren het aantal bereikte organisaties en de vormgeving uit schema 3.9 worden uitgewerkt voor alle sturingsinstrumenten Een specifieke indicator wordt daarnaast uitgewerkt voor reflexieve wet- en regelgeving, netwerkorganisaties en meerzijdige instrumenten om een volledig beeld van

een instrument te krijgen. De nader in de vullen indicatoren worden zo ingevuld dat er steeds sprake is van een lage en hoge waarde voor de indicator. De lage en hoge waarden worden gebruikt in de bepaling van het beeld.

Operationalisatie reflexieve wet- en regelgeving

De indicator van het aantal bereikte organisaties van de wet- en regelgeving wordt allereerst nader ingevuld. Er wordt een lage en hoge score onderscheiden. Een lage score op de indicator wordt gevormd door wet- en regelgeving, die geldt voor een beperkte groep als onderdeel van het totaal aantal organisaties betrokken bij de elektronische gegevensuitwisseling van het project. Een hoge score op de indicator wordt gevormd door het vinden van wet- en regelgeving die geldt voor alle organisaties betrokken bij de elektronische gegevensuitwisseling van het project.

Een indicator voor de vormgeving van wet- en regelgeving vormen de verschillende vormen van wet- en regelgeving die er zijn. Een vorm van wet- en regelgeving zijn beleidsregels. De beleidsregels kunnen dan ook de eigenschap hebben dat zij van een algemeen niveau zijn. De algemene beleidsregels staan ver af van het project en de overheid speelt dan een geringe rol in het project. De algemene beleidsregels vormen met andere woorden de lage score voor de indicator. De hoge score voor de indicator vormgeving wordt gevormd door wet of wetten die specifiek voor een bepaald project in het leven zijn geroepen. De redenering is dat specifieke wetten dichter bij het project staan en er dus sprake is van een grotere rol van de overheid. Deze grotere rol mag echter geen afbreuk doen aan het reflexieve karakter van de wet- en regelgeving.

De specifieke indicator voor reflexieve wet- en regelgeving is een indicator om het reflexieve karakter van de wet- en regelgeving vast te stellen. De aanwezigheid van wet- en regelgeving en de aanwezigheid van een reflexieve karakter van die wet- en regelgeving dienen afzonderlijk te worden vastgesteld. Rond zelfsturing draait het vooral om te sturen actoren, die zelf taken uitvoeren. Het reflexieve recht zorgt voor de procedures en structuren waarbinnen de taak wordt uitgevoerd. Dit betekent dat er sprake is van reflexieve wet- wanneer actoren binnen structuren en procedures een eigen taak uitvoeren. Het uitvoeren van een eigen taak vormt dan ook de indicator voor de reflexieve tint van wet- en regelgeving.

De operationalisatie is vormgegeven in het onderstaande schema.

Indicatoren	Scores	
	-laag	-hoog
het aantal bereikte organisaties	wet- en regelgeving voor een beperkte groep organisaties van het totaal van betrokken organisaties	wet- en regelgeving voor de totale groep organisaties betrokken bij elektronische gegevensuitwisseling.
Vormgeving van de wet- en regelgeving	algemene beleidsregels	specifieke wet(ten) voor een project
taak van de te sturen organisaties (reflexief karakter)	geen zelfstandige taak	meerdere zelfstandige taken

operationalisatieschema 3.9.1a: indicatoren voor reflexieve wet- en regelgeving

Operationalisatie netwerkorganisatie

De eerste, in te vullen indicator vormt het aantal bereikte organisaties van de netwerkorganisatie. Dit wordt gemeten aan de hand van het aantal organisaties dat is aangesloten bij de netwerkorganisatie. Een lage score op de indicator wordt gevormd door een netwerkorganisatie waarbij niet alle organisaties die gegevens moeten gaan uitwisselen zijn aangesloten. Een hoge score op de indicator wordt gevormd door een netwerkorganisatie, waarbij alle organisaties die elektronisch gegevens moeten gaan uitwisselen, zijn aangesloten.

Een indicator voor de vormgeving in het geval van een netwerkorganisatie is de vorm van de organisatie. Een vorm van zo'n netwerkorganisatie kan een algemeen informeel overleg tussen de organisaties in het netwerk zijn. Het overleg is niet specifiek voor het project opgezet. De vorm van het algemene, informele overleg is de lage score voor de indicator. De hoge score voor de indicator vormgeving is een geïnstitutionaliseerd, gemeenschappelijk netwerkorgaan. Dit betekent dat er een formeel opgerichte organisatie is, die zich specifiek bezig houdt met een taak binnen het project.

De specifieke vijfde indicator voor de netwerkorganisatie zijn de sanctiemogelijkheden van de netwerkorganisatie. Daarbij vormt belangenbehartiging de lage score voor de indicator. Hierbij is geen sprake van een formele sanctiebevoegdheid. De hoge score wordt gevormd door de formele sanctiebevoegdheid die een netwerkorganisatie kan hebben om de betrokken organisaties te sturen.

De operationalisatie is vormgegeven in het onderstaande schema.

Indicatoren	Scores	
	-laag	-hoog
het aantal bereikte organisaties	niet alle, bij de gegevensuitwisseling betrokken organisaties zijn aangesloten bij de netwerkorganisatie	alle, bij de gegevensuitwisseling betrokken organisaties zijn aangesloten bij de netwerkorganisaties
vormgeving van de netwerkorganisatie	algemeen informeel overleg	specifiek geïnstitutionaliseerd gemeenschappelijk netwerkorgaan
bevoegdheden van de netwerkorganisatie	belangenbehartiging	sanctie-bevoegdheid

operationalisatieschema 3.9.1b: indicatoren voor netwerkorganisaties

Operationalisatie meerzijdige instrumenten

Een eerste, in te vullen indicator is het aantal bereikte organisaties van de meerzijdige instrumenten. Dit wordt gemeten aan de hand van het aantal organisaties dat is aangesloten bij het meerzijdige instrument. Een lage score op de indicator wordt gevormd door een meerzijdige instrument waarbij niet alle organisaties die gegevens moeten gaan uitwisselen zijn aangesloten. Een hoge score op de indicator wordt gevormd door een meerzijdig instrument waarbij alle organisaties die elektronisch gegevens moeten gaan uitwisselen zijn aangesloten.

Een indicator voor de vormgeving van meerzijdige instrumenten zijn de verschillende meerzijdige instrumenten, zoals die door meerdere auteurs worden onderkend (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991; Bekkers, 1993). Als uitersten van meerzijdige instrumenten kunnen het convenant en het contract worden beschouwd. Het convenant vormt dan de lage score op de indicator. Het convenant is gebouwd op het wederzijdse vertrouwen tussen de partijen.

Het contract staat daar tegenover als hoge score op de indicator. Binnen een contract zijn de afspraken via juridische weg afdwingbaar.

De specifieke indicator voor meerzijdige instrumenten is de looptijd van een meerzijdig instrument. Een lage score op de indicator is de korte looptijd van een meerzijdig instrument (looptijd kleiner dan twee jaar). Een korte looptijd van een meerzijdig instrument betekent dat de rol van de overheid slechts van korte duur is. Een hoge score is een langere looptijd (looptijd langer dan twee jaar).

De operationalisatie is vormgegeven in het onderstaande schema.

Indicatoren	Scores	
	-laag	-hoog
het bereikte aangesloten organisaties	niet alle, bij de gegevensuitwisseling betrokken organisaties zijn aangesloten bij het meerzijdige instrument	alle, bij de gegevensuitwisseling betrokken organisaties zijn aangesloten bij het meerzijdige instrument
vormgeving	convenant	contract
looptijd van het meerzijdig instrument	kort	lang

operationalisatieschema 3.9.1c: indicatoren voor meerzijdige instrumenten

Operationalisatie communicatieve instrumenten

De indicator voor het bereikte aantal organisaties een communicatief instrument heeft een lage en hoge score. Een lage score op de indicator wordt gevormd door een communicatief instrument, dat geldt voor een beperkte groep als onderdeel van het totaal aantal organisaties betrokken bij de elektronische gegevensuitwisseling van het project. Een hoge score op de indicator wordt gevormd door een communicatief instrument, dat geldt voor alle organisaties betrokken bij de elektronische gegevensuitwisseling van het project.

Een indicator voor de vormgeving van communicatieve instrumenten vormen de verschillende communicatieve instrumenten. De lage score wordt gevormd door communicatieve instrumenten in de vorm van een brochure of nota. Daartegenover staat de hoge score voor de indicator in de vorm van een informatieplicht voor de te sturen organisaties.

De operationalisatie is vormgegeven in het onderstaande schema.

Indicatoren	Scores	
	-laag	-hoog
het aantal bereikte organisaties	een communicatief instrument voor een beperkte groep organisaties van het totaal van betrokken organisaties bij elektronische gegevensuitwisseling	een communicatief instrument voor de totale groep organisaties betrokken bij elektronische gegevensuitwisseling.
Vormgeving	brochure of nota	informatieplicht voor organisaties

operationalisatieschema 3.9.1d: indicatoren voor communicatieve instrumenten

Operationalisatie incentives

Voor de indicator van het aantal bereikte organisaties met het instrument incentives wordt een lage en een hoge score onderscheiden. Een lage score op de indicator wordt gevormd door een incentive, die geldt voor een beperkte groep als onderdeel van het totaal aantal organisaties betrokken bij de

elektronische gegevensuitwisseling van het project. Een hoge score op de indicator wordt gevormd door een incentive, die geldt voor alle organisaties betrokken bij de elektronische gegevensuitwisseling van het project.

Een indicator voor de vormgeving zijn de verschillende verschijningsvormen van de incentives. Een lage score op de indicator is een eenmalige, financiële incentive voor de te sturen organisatie(s). De financiële incentive heeft geen structureel karakter.

Als hoge score voor de indicator geldt een incentive in meerdere vormen naast elkaar. Er is dan niet alleen sprake van een financiële incentive, maar ook van een incentive in de vorm in van personeel. Er is bovendien sprake van de incentives op structurele basis.

De operationalisatie is vormgegeven in het onderstaande schema.

Indicatoren	Scores	
	-laag	-hoog
het aantal bereikte organisaties	een incentive voor een beperkte groep organisaties van het totaal van betrokken organisaties bij elektronische gegevensuitwisseling	een incentive voor de totale groep organisaties betrokken bij elektronische gegevensuitwisseling.
Vormgeving	eenmalige, financiële incentive	structurele incentive in financiële en personele vorm

operationalisatieschema 3.9.1e: indicatoren voor incentives

3.10 Samenvatting en vooruitblik

In dit hoofdstuk is de theorie aan de orde gekomen. Gekozen is voor het uitwerken van drie dimensies. Achtereenvolgens zijn dat het ambitieniveau, de ontwikkelingsfase en de rol van de overheid in projecten rond elektronische gegevensuitwisseling. Het uitwerken van deze dimensies hangt samen met de verwachtingen over wat er wordt aangetroffen in de werkelijkheid. De dimensies komen samen in twee analysemodellen. In de analysemodellen is neergelegd dat wat men verwacht aan te treffen in de cases met behulp van plussen en minnen. Om de analysemodellen aan de hand van bepaalde aangetroffen indicatoren te kunnen invullen wordt vervolgens een methodiek ontwikkeld. Elk sturingsinstrument wordt tenslotte geoperationaliseerd.

In het volgende hoofdstuk komen de zeven cases aan de orde. In het daarop volgende vijfde hoofdstuk komt vooral de analysemethodiek uit hoofdstuk drie weer terug om te worden gebruikt in de analyse van de cases. In het laatste hoofdstuk komen de conclusies aan de orde.

HOOFDSTUK 4: PROJECTEN ROND ELEKTRONISCHE GEGEVENSUITWISSELING

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de cases aan de orde. In totaal zijn er zeven cases achtereenvolgens: het Routeringsinstituut voor (inter)nationale informatiestromen (RINIS) in paragraaf 4.2, het Samenwerking Werk en Inkomen/Cliënt-VolgCommunicatieStelsel in paragraaf 4.3, het Inlichtingenbureau-project in paragraaf 4.4, de Gemeentelijke Basisadministratie in paragraaf 4.5, de Gemeenschappelijke Verwijsindex van de Uitvoeringsinstellingen in paragraaf 4.6, de Belgische Kruispuntbank Sociale Zekerheid in paragraaf 4.7 en de Belgische chipkaart (SIS-kaart) in paragraaf 4.8. Afsluitend wordt teruggeblikt en vooruitgekeken in paragraaf 4.9.

4.2 Het Routeringsinstituut voor (inter)nationale informatiestromen (RINIS)

4.2.1 Inleiding

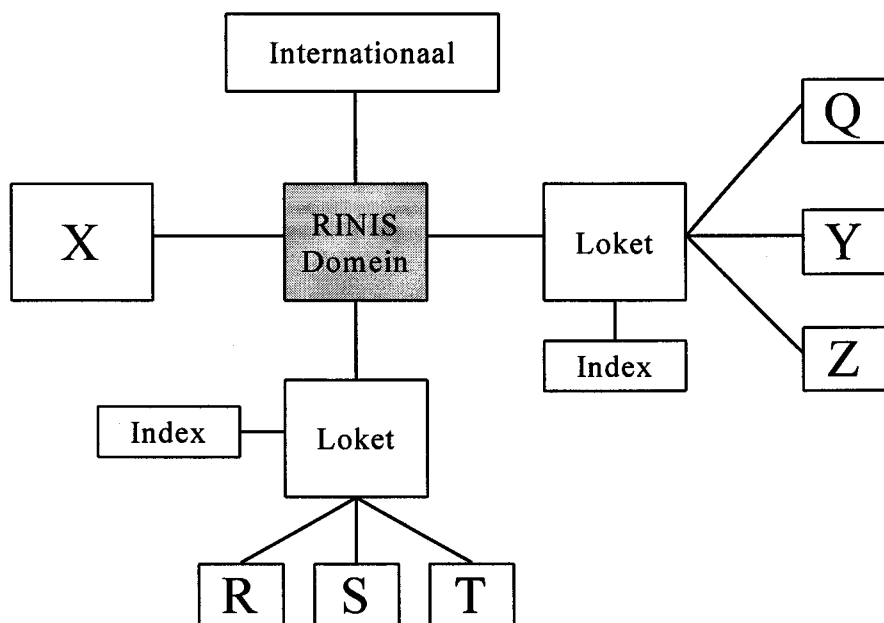
Onder andere naar aanleiding van ervaringen in België heeft men in Nederland vier jaar geleden het initiatief genomen tot het uitwerken van het RINIS-concept. RINIS is het netwerk voor de sociale zekerheid dat alle Nederlandse sectorale verwijsindexen met elkaar moet gaan verbinden. Het RINIS zelf is geen echte verwijsindex, maar meer een netwerk met "sectorpoorten" met één, algemene softwaretaal. Per sector kan een andere taal worden gesproken en die wordt door vertaalsoftware omgezet in de softwaretaal van het RINIS. Berichten uit een sector moeten dus eerst worden vertaald om te kunnen worden verstuurd over het RINIS-netwerk.

Het initiatief voor RINIS is ontstaan bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Tijdelijk instituut voor Coördinatie en Afstemming (het huidige Landelijk instituut sociale verzekeringen, het Lisv) en komt voort uit de vraag of gegevensuitwisseling niet in een breder verband kon worden georganiseerd zoals in het geval van het Gemeentelijke Basisadministratie (de GBA). Bovendien had men in het achterhoofd het succes van de verwijsindex bij de uitvoeringsinstellingen (de GVI). In 1994 is men begonnen met de concretisering van het RINIS-concept en hebben de initiatiefnemers de eerste investeringen gedaan (Het RINIS-concept, 1996). Ook is in 1994 de RINIS-organisatie ontstaan en een eerste projectleider benoemt.

De RINIS-architectuur kent drie soorten aansluitingen:

1. Eén aansluiting voor één organisatie.
2. Eén aansluiting voor één sector die bestaat uit meerdere zelfstandige organisaties, de sector maakt gebruik van één verwijsindex.
3. Eén internationale aansluiting.

De communicatie kan in een eenvoudige tekening worden weergegeven:



Afbeelding 4.2.1: Het RINIS-concept (Bron: Het RINIS-concept, 1996, pp.15 diagram van de RINIS-architectuur).

Het RINIS-netwerk is een "Virtual Private Network", een netwerk tussen netwerken. Wanneer een afzonderlijke organisatie aansluit op RINIS is deze dus automatisch aangesloten op alle andere aangesloten netwerken, nationaal en internationaal (Het RINIS-concept, 1996 pp. 15).

4.2.2 Het RINIS-concept: de vier RINIS-pijlers

Al sinds 1990 wordt er een grote toename van initiatieven van gegevensuitwisseling tussen verschillende sectoren waargenomen. In de huidige situatie wordt er vaak ad hoc en bilateraal uitgewisseld en zonder het gebruik van brede technische standaards. Bovendien kan de controle van de aangeleverde gegevens pas achteraf worden uitgevoerd. Het RINIS probeert voor deze situatie een oplossing te bieden.

De *eerste pijler* van het RINIS is het authentieke bron-principe waarbij per gegeven (of verzameling van gegevens) één organisatie verantwoordelijk is voor de levering van de juiste gegevens aan andere organisaties. Vervolgens moeten de andere organisaties kunnen vertrouwen op de kwaliteit van de gegevens. Alleen dan vervalt de handmatige controle van gegevens. Volgens dit principe moet duidelijk worden afgesproken welke organisatie verantwoordelijk is voor welke gegevens. De regel is daarbij dat de gegevens die voor één organisatie of sector op het moment het meest geëigend zijn, voor die organisatie als "authentiek" worden aangewezen. Die organisatie of sector heet dan de "authentieke bron". Alleen de organisatie die aangewezen is als authentieke bron mag een bepaald gegeven verzamelen en/of aanpassen (creator-functie). De overige organisaties of sectoren zijn slechts gebruikers en mogen niets aan dat bepaalde gegeven veranderen (user-functie). In de toekomst moet dit leiden tot een situatie waarin voor elk gegeven dat wordt uitgewisseld een authentieke bron is aangewezen. Het gevolg van werken met de authentieke bronnen is dat de organisaties steeds minder afhankelijk worden van gegevens die de klant

aanlevert. Meer en meer zal daar gegevensuitwisselingen tussen organisaties voor in de plaats komen en de klant hoeft niet elke keer zijn gegevens op te geven. Verder zal langzaam de overlap van gegevensverzamelingen afnemen, zo is de voorspelling. Daarnaast wordt verwacht dat het werken met de authentieke bron een forse vermindering van administratiekosten (er is namelijk geen controle meer nodig) met zich meebrengen. Tegelijkertijd dient de organisatie of sector die is aangewezen als authentieke bron een garantie te worden voor hoge kwaliteit van gegevens, want de rol als authentieke bron betekent dat de organisatie of sector zich dient te houden aan kwaliteitseisen. De winstpunten zijn verder: duidelijker en meer omlijnde organisatietaken en een vereenvoudiging, integratie en flexibilisering van het sociale -zekerheidsstelsel. Bovendien kan via deze ontwikkeling een grotere privacy-waarborg worden ingebouwd door de elektronische structurering van gegevensstromen (RINIS, 1996).

De *tweede pijler* is de RINIS-software die ervoor dient te zorgen dat de gegevens rondgestuurd kunnen worden over het RINIS-netwerk. Deze software zorgt ervoor dat de vragen naar gegevens worden doorgestuurd naar de aangesloten sector of organisatie. Vervolgens worden de antwoorden (gegevens) weer terug gestuurd naar de vragende partij. Een sectorale verwijzindex zorgt dat het gevraagde gegeven wordt toegestuurd naar de juiste organisatie in de sector en vervolgens weer terug het RINIS-netwerk op. Wanneer een organisatie of sector wil aansluiten op het RINIS-netwerk dan krijgt men de RINIS-software aangeleverd. De RINIS-software kan communiceren met de software van de aangesloten organisaties en/of sectoren.

De *derde pijler* is het streven naar de invoering van één technische standaard om te kunnen uitwisselen en het afspreken van uniforme begripsdefinities in de sociale zekerheid.

De *vierde pijler* betreft de RINIS-organisatie die zorgt voor het functioneren en de aanwas (o.a. door het inrichten van pilots) van het RINIS-netwerk. De RINIS-organisatie wordt beheerd door de partijen die zijn aangesloten op het RINIS-netwerk.

4.2.3 De beoogde effecten van RINIS

Belangrijk binnen het RINIS-concept zijn de voordelen die het RINIS-concept op termijn met zich meebrengt. In het RINIS-concept (1996) worden als voordelen genoemd:

- Lastenverlichting; werkgevers leveren dezelfde gegevens slechts één keer aan.
- Vereenvoudiging; uitvoeringsorganisaties maken gebruik van de gegevens uit daarvoor geautoriseerde administraties zoals het GBA voor de persoonsgegevens (systeem van authentieke bronnen).
- Eenduidigheid; gerechtigden kunnen zich niet meer op verschillende wijzen presenteren aan verschillende administraties.
- Minder kosten; geen meervoudige vastlegging en verificatie van hetzelfde gegeven in verschillende organisaties en het daardoor vermijden van onnodige kosten.

- Handhaving; de systematiek genereert een omslag van "het achteraf constateren" van verschillen tussen administraties, naar "het vooraf bepalen" van rechten.
- Standaardisatie; gezamenlijke afspraken rond uitwisselingsstandaards en harmonisatie voor datacommunicatie en protocollen, en de inhoud betekenis van de gegevens (Het RINIS-concept, 1996).

De voordelen van het RINIS zijn belangrijk voor de ontwikkeling van het RINIS-concept. RINIS was tot nog toe een voorbeeldproject Nationaal Actieplan Elektronische Snelwegen van het ministerie van Economische Zaken sinds 1995 (Het RINIS-concept, 1996) en heeft een vermelding gekregen in de Beleidsnota Informatiebeleid Openbare Sector (BIOS-3 nota, 1995) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Het RINIS-concept heeft tot nog toe geen een wettelijke verankering om zich bezig te kunnen gaan houden met het opzetten van een sectorbrede elektronische gegevensuitwisseling.

4.2.4 De ontwikkeling van het RINIS-project

In zijn hoedanigheid als bottom-up initiatief heeft RINIS te maken met twee problemen. Ten eerste is er niet voor elk gegeven in de sociale zekerheid een authentieke bron te vinden of aan te wijzen. Dat betekent dat niet duidelijk is op welk gegeven men zich moet baseren om de wet uit te voeren. De gegevens gelden niet als wettelijk bewijsmiddel. De behoefte om de gegevens elektronische aangeleverd te krijgen is laag en daarmee is de behoefte aan het RINIS-concept laag. Een voorbeeld van deze situatie is te vinden rond de gegevens van gemeentelijk basisadministratie (GBA). De Sociale Verzekeringsbank mag geen uitkering aan een klant weigeren als de aanvraaggegevens afwijken van de gegevens in het GBA. Dat betekent dus dat het GBA niet wordt erkend als authentieke bron. Dit betekent dat er weer extra controlekosten moeten worden gemaakt en voordelen van de elektronische gegevensuitwisseling, zoals vereenvoudiging en kostenbesparingen, blijven uit. In het RINIS-concept (1996, pp. 14) wordt gesteld dat flankerend beleid op het gebied van wet- en regelgeving gewenst is.

Een tweede probleem is dat er bij elektronische gegevensuitwisseling gebruikt moet worden gemaakt van een uniek persoonsnummer om te voorkomen dat personen worden verwisseld. In Nederland is men echter nog altijd zeer terughoudend met betrekking tot de verspreiding van het sociaal-fiscale nummer (Sofi-nummer). De laatste jaren is het gebruik van het Sofi-nummer steeds meer geaccepteerd.

4.2.5 Het aansluiten van sectorale verwijzindexen op RINIS

Het begrip sector betekent hier een samenhangende cluster van organisaties of "type" organisaties, verantwoordelijk voor de uitvoering van één wet- of regelgeving. Via een sectorale verwijzindex ontsluiten sectoren zich elektronisch voor andere sectoren door middel van één entrepunt om de gegevens uit die sector te verkrijgen.

De mogelijkheid dat gegevens van het ene computerprogramma naar het andere computerprogramma kunnen worden gestuurd is van essentieel belang, want

anders is er immers geen sprake van elektronische gegevensuitwisseling. Het inrichten van een sectorale verwijzindex zorgt ervoor dat men zich niets hoeft aan te trekken van de technische standaard of de stand van de techniek in de achterliggende sector; men schrijft slechts een vertaalprogramma om met de RINIS-software te gaan communiceren. In Nederland zijn in de toekomst zo'n 20 vertaalprogramma's (voor elke toekomstige sector één) van software nodig om gegevens via het RINIS-netwerk te kunnen versturen.

Het technisch beheer is voor de RINIS-organisatie slechts bijzaak. De RINIS-organisatie is meer gericht op de rol van trusted third party. De RINIS-organisatie ziet in die hoedanigheid vooral toe op een veilige gegevensuitwisseling en is vooral een partij die vertrouwen geniet van de communicerende partijen. In dat kader verzorgt de RINIS-organisatie de uitgifte van encryptiesleutels (Hanraets, 1998).

De initiatiefnemers van het RINIS zijn de mening toegedaan dat de inrichting van een gestructureerde uitwisseling verder gaat dan de sociale zekerheidssector, zo schrijven zij in het RINIS-concept (1996). RINIS richt zich op een brede betrokkenheid, samenwerking en een landelijke aanpak. Als strategie hanteert de RINIS-organisatie wel de stap-voor-stap methode waarbij de goedlopende uitwisselingen steeds zorgen voor de juiste reclame en zo voor nieuwe aanwas (RINIS-concept, 1996 pp. 9).

4.2.6 De Rinis-organisatie

De RINIS-organisatie bestaat uit een Raad van toezicht, uit een RINIS-bureau en uit een RINIS User Group. De raad van toezicht bepaalt het beleid van de stichting en bestaat uit organisaties die het Sofi-nummer mogen gebruiken. Naast de leden vanuit de deelnemende partijen zitten er in de Raad van Toezicht ook ambtenaren van de ministeries van Binnenlandse Zaken, Financiën en Justitie. Het volgende onderdeel van de RINIS-organisatie is het RINIS-bureau dat zich bezighoudt met het beheren van het RINIS-netwerk. De deelnemende organisaties zijn verenigd in een technische gebruikersgroep, de RINIS User Groep. De RINIS-organisatie als geheel heeft een stichtingsvorm (Het RINIS-concept, 1996). De deelnemende organisaties sturen binnen de stichting het bureau aan en financieren de RINIS-organisatie. Er is een toetredingsregeling voor nieuwe deelnemers.

Binnen de RINIS User Groep kunnen de organisaties onderling overeenkomsten sluiten over het gebruik van het netwerk. In de contracten wordt naast het beoogde gebruik de kwaliteit van gegevens per uitwisseling contractueel vastgelegd. Deze contracten worden interchange agreements genoemd.

Het totstandkomen van een bepaalde uitwisseling dient een wettelijke basis te hebben. De RINIS-organisatie dient ervoor te zorgen dat de wettelijke aanpassingen op tijd tot stand komen. De RINIS-organisatie werkt nauw samen met de Registratiekamer. De RINIS-organisatie kan alleen autorisatiemechanismen implementeren op basis van wettelijk toegestane en gedefinieerde gegevensstromen.

4.2.7 De technische infrastructuur van het RINIS

Bij de verschillende loketten van sectoren/organisaties wordt de RINIS-server geïnstalleerd. De RINIS-server bestaat uit een functionele en een technische laag. In de functionele laag wordt de beveiliging, de autorisatie, de routing geregeld. De technische laag bevat diverse datacommunicatieprotocollen.

In het RINIS-concept (pp. 17) wordt een onderscheid gemaakt naar

- verbindingen;
- transportfuncties;
- telematica-functies (generiek toepassingen bijvoorbeeld een elektronisch postbussysteem);
- toepassingen (specifieke toepassingen bijvoorbeeld een bevolkingsadministratie).

De RINIS-organisatie zal, onder gemeenschappelijk bestuur, ten behoeve van de toepassingen voor alle lagen "faciliterend en coördinerend" optreden (Het RINIS-concept, 1996 pp. 17).

Op termijn wordt verwacht, zo wordt voorspeld in het RINIS-concept (1996), dat er sectorloketten zullen ontstaan van de gezamenlijke sociale diensten (het "Inlichtingenbureau"), de Belastingdienst, Arbeidsvoorziening Nederland en het Ministerie van Justitie. Verder kunnen daar op middellange termijn nog bij komen: de Ziekenfondsen, Ministeries van VROM (huursubsidies) en BiZa, Pensioenfondsen, GBA, de Regionale bureaus arbeidsvoorziening, het CBS, de Informatie Beheer Groep (IBG), Arbo-diensten en de Europese verwijzindex: TESS/SOSENET.

4.2.8 De status van RINIS

Het RINIS-project heeft sinds 24 februari 1997 een formele productiestatus. Daarna is de fase aangebroken waarin de RINIS-software gaat worden uitgeleverd.

Vanaf maart 1997 zijn twee sectorloketten operationeel: het IDSV voor de uitvoeringsinstellingen en EGU-groepen voor de Sociale Verzekeringsbank. Tussen die sectorloketten vindt vanaf het eerste uur gegevensuitwisseling plaats. Per 1 november 1998 zijn drie organisaties/sectoren aangesloten op het RINIS-netwerk. De Sociale Verzekeringsbank wisselt gegevens uit met het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv) en de achterliggende Uitvoeringsinstellingen ten behoeve van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW). Het Lisv levert gegevens over arbeids- en uitkeringsverhoudingen namens de uitvoeringsinstellingen. Tenslotte is een onderdeel van het Ministerie van Justitie actief op het RINIS-netwerk. Het Landelijk Bureau Inning Ouderbijdrage (LBIO) verzorgt de inning van de ouderbijdrage. Het LBIO wisselt daarvoor gegevens uit met het Lisv.

Daarnaast is een aantal uitwisselingen in voorbereiding. Per 1 september 1998 verzorgt het RINIS de uitwisseling tussen het Lisv en de Informatie Beheer Groep (IBG) en het ClientVolgCommunicatieStelsel (CVCS). Het CVCS is het project om de gegevens uit te wisselen tussen arbeidsbureaus, uitvoeringsinstellingen en sociale diensten. Met het CVCS is ook het Inlichtingenbureau verbonden, de verwijzindex voor de sociale diensten. Per 1 september 1998 is bij de zorgverzekeraars ANOVA en VGZ een RINIS-pilot van

start gegaan. Bij de Rijksbelastingdienst is in oktober 1998 een RINIS-pilot gestart.

4.3 Samenwerking Werk en Inkomen (SWI) en het ClientVolgCommunicatieStelsel (CVCS)

4.3.1 Inleiding

Het Samenwerking Werk en Inkomen-project is een omvangrijk project. Het project beslaat meer dan alleen het opzetten van elektronische gegevensuitwisseling tussen organisaties. In het SWI-project maakt men gebruik van informatietechnologie om de samenwerking tussen organisaties vergaand te ondersteunen. De samenwerking bestaat uit het uitwisselen van gegevens en het scheppen van één locatie waar de burger terecht kan voor werk en inkomen. Binnen het SWI-plan wordt een technisch en organisatorische basis geboden om samen te werken. Na het afblazen van het Inlichtingenbureau (de verwijzindex voor de gemeentelijke sociale diensten) als losstaand project, is dit project geïntegreerd in het SWI-project.

Het SWI-project is voortgekomen uit de roep om werk, werk, werk van het eerste Paarse kabinet. Om dit te bereiken is het primaire doel de drie betrokken organisaties op dit gebied, te weten: uitvoeringsinstellingen (UVI's), arbeidsvoorziening en sociale diensten, te integreren. Daardoor zal dan voor de burger één loket op één locatie ontstaan, een Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), ontstaan waar de uitkeringsaanvrager door nauwe samenwerking zo snel mogelijk weer aan het werk wordt geholpen. Belangrijk element is dat er één elektronische dossier van de klant wordt bijgehouden. Dit elektronisch dossier kan worden uitgewisseld tussen de betrokken organisaties waardoor een burger snel kan worden geholpen.

4.3.2 De inhoud van het SWI-project

Het Paarse kabinet stelt werk boven inkomen. Mensen moet eerst worden ingedeeld naar hun kansen op de arbeidsmarkt, de eventuele uitkering komt pas op de tweede plaats. Om dit doel te bereiken moeten drie organisaties (sociale dienst, arbeidsvoorziening en uitvoeringsinstelling) nauw gaan samenwerken. Het kabinet heeft de Regiegroep SWI ingesteld om zich te verdiepen in de mogelijkheden en problemen van diverse vormen van samenwerking. In de Regiegroep SWI zaten de belangrijkste samenwerkingspartners: CBA (Centraal Bureau Arbeidsvoorziening), VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten) en het Lisv (Landelijk instituut sociale verzekeringen).

In praktijk zijn er al lokale projecten tot samenwerking op het gebied van werk en inkomen (in 1994 ongeveer 90). Deze lokale projecten worden nog nauwelijks door informatietechnologie ondersteund. De initiatieven rond elektronische gegevensuitwisseling die er zijn, beperken zich vaak tot het inzien van elkaars gegevensbanken. De Regiegroep SWI gaat ervan uit dat deze lokale initiatieven meer moeten worden ondersteund door informatietechnologie. Bovendien moet er één locatie komen: een Centrum Werk en Inkomen (CWI).

4.3.2.1 Bestuurlijke vormgeving van het Centrum Werk en Inkomen (CWI)

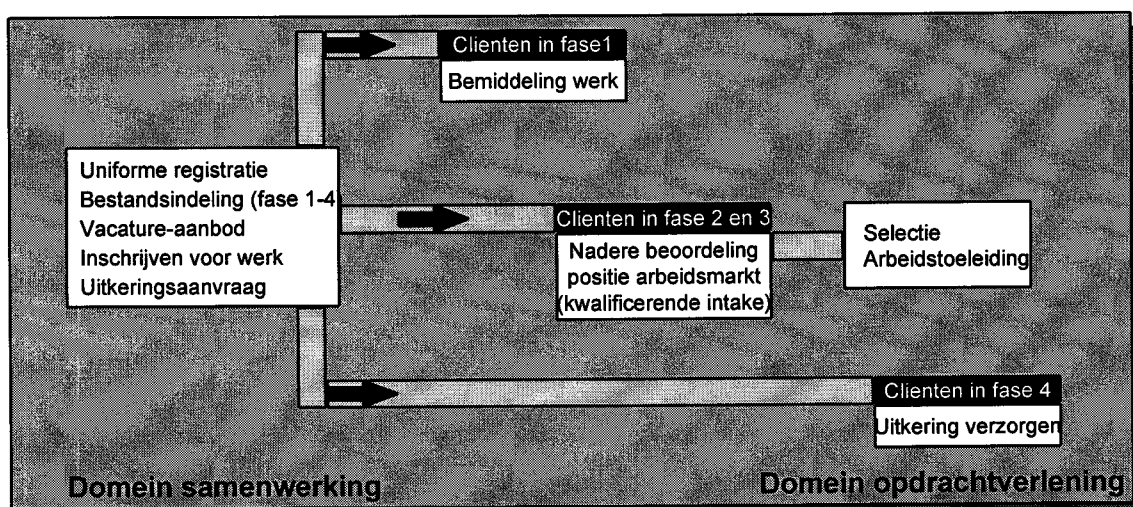
De verantwoordelijkheid voor het samenwerkingsverband komt te liggen bij een stuurgroep of regiegroep waarin alle drie de partijen zitting hebben. De verantwoordelijkheid voor het gemeenschappelijke CWI komt te liggen bij een manager voor de dagelijkse leiding die wordt aangewezen uit het midden van de samenwerkende partijen (SWI-eindadvies 1997).

Op basis van een kosten/batentoerekeningsmodel worden de financiële middelen verdeeld over de drie deelnemende partijen. Via een speciaal ontwikkeld instrument kan men de resultaten meten. Belangrijk zijn de afspraken tussen de drie organisaties waarin wordt opgenomen wie wat doet voor welke werkzoekende en waar de grenzen van de samenwerking liggen.

In het jaar 2000 moeten er zo'n 400 CWI's over heel Nederland zijn. Uit onderzoek blijkt dat één locatie niet duurder is dan de huidige gescheiden locaties. Om de tijdelijk hogere kosten van de samenwerking te kunnen opvangen is er per 1 januari 1998 een subsidieregeling van kracht. Om de organisaties te ondersteunen en subsidie-aanvragen te beoordelen is er een onafhankelijk Procesmanagement Werk en Inkomen. Voor regelmatig overleg met de bewindslieden is er een adviescollege met een arbitrage rol.

4.3.2.2 Eén intake bij een Centrum Werk en Inkomen (CWI)

Een belangrijk element uit het SWI-plan is dat de klant die zodra hij/zij binnen stapt, wordt ingedeeld in één van de vier fasen. Fase 1: de klant kan meteen weer aan het werk. Fase 2/3 betekent: de klant heeft begeleiding en/of scholing nodig. Fase 4: de klant heeft niet of nauwelijks kans op werk. De indeling in deze fase gebeurt bij elke CWI hetzelfde. Na deze zogenaamde administratieve intake volgt voor de klanten in de fasen 2 en 3 de kwalificerende intake om te kijken wat er ruwweg voor nodig is om de werkzoekende weer op de arbeidsmarkt terug te laten komen. Een toekomstige optie is dat een CWI eventueel ook meer taken van de afzonderlijke organisaties gaat uitvoeren. Bijvoorbeeld: vaststellen recht op uitkering, intensieve arbeidsbemiddeling of sociale activering.



Afbeelding 4.3.2.2: De indeling van de SWI-clients in de SWI-fasen en de acties die naar aanleiding van de indeling worden ondernomen door de samenwerkende organisaties (bron: <http://www.cvcs.nl/SWI/SWIhome.htm>).

4.3.1 Elektronische gegevensuitwisseling door het CliëntVolgCommunicatieStelsel (CVCS)

Een essentieel onderdeel van het SWI-project is de introductie van een CliëntVolgCommunicatieStelsel (CVCS), een systeem dat voortdurend informatie geeft over de klant op weg naar werk en bovendien ervoor zorgt dat de gegevens (dossiers) van de klant elektronisch voor alle betrokken organisaties beschikbaar zijn. Doordat die gegevens in de huidige situatie verspreid liggen over verschillende organisaties, is het uiterst moeilijk om deze gegevens handmatig te verzamelen. Dit gemeenschappelijke automatiseringssysteem maakt het elektronisch uitwisselen van gegevens mogelijk waarmee de basis voor een samenwerking is gelegd.

Het CVCS is de opvolger van het CliëntVolgSchilSysteem (CVSS) dat door de betrokken partijen onder kritiek is bedolven. De ondergang van het systeem is ten dele te wijten aan het feit dat het een te technische oplossing was. Ook waren de sociale diensten niet betrokken bij de ontwikkeling ervan. Men heeft van deze ervaringen geleerd en men is meer gaan kijken naar de overeenkomsten en verschillen in de werkprocessen van de betrokken organisaties. De huidige oplossing, het CVCS, is daarvan het gevolg.

Belangrijk voor de juiste inbedding van het CVCS in de gemeentelijke organisatie is de ontwikkeling van het GFO+ (Gemeentelijk functioneel Ontwerp). In dit functioneel ontwerp worden de processen binnen de sociale dienst nauwkeurig beschreven. Het vorige, inmiddels verouderde functioneel ontwerp is te weinig specifiek om als basis te dienen voor een goede aansluiting van de automatisering op de organisatie.

Het SWI-eindadvies (1997) acht het noodzakelijk dat een aantal elementen in wetgeving worden vastgelegd. Deze elementen dienen de waarborgen te vormen om ervoor te zorgen dat de betrokken organisaties ook daadwerkelijk met het CVCS gaan werken. De elementen zijn: de inrichting en werking van de benodigde CVCS-voorzieningen, de instelling van een beheersorganisatie CVCS, de inhoud van de gezamenlijke intake-functie en een raamregeling voor de privacy met als basis voor de gegevensuitwisseling het Sofi-nummer moeten in de wet worden verankerd. De samenwerking zal ook aanpassingen vergen in de huidige basiswetgeving van de drie afzonderlijke organisaties.

4.3.3.1 De onderdelen van CVCS anno 1998

Het CVCS is geen met back-offices geïntegreerd automatiseringssysteem voor Centra voor Werk en Inkomen. Het CVCS laat slechts bestaande systemen met elkaar communiceren. De automatiseringssystemen moeten wel worden verbonden met de bestaande automatiseringssystemen. CVCS is deels gebaseerd op Intranet-technologie. Het CVCS ondersteunt de samenwerking gedurende het hele traject: vanaf het moment van de intake van een CWI-cliënt tot en met het moment van plaatsing van een cliënt op betaalde arbeid dan wel beëindiging van de arbeidstoeleiding. De CVCS-gebruikers kunnen vanaf hun werkplek via CVCS gebruik maken van de verschillende CVCS-producten en daarbij behorende gegevens over cliënten. Het CVCS bestaat uit vier onderdelen (de CVCS-producten).

Ten eerste is er CVCS-mail. Met behulp van deze functie kunnen CVCS-gebruikers elektronische post uitwisselen, al dan niet over cliënten. Voor cliëntgebonden mail wordt het Sofi-nummer in de kop van het bericht ingevuld.

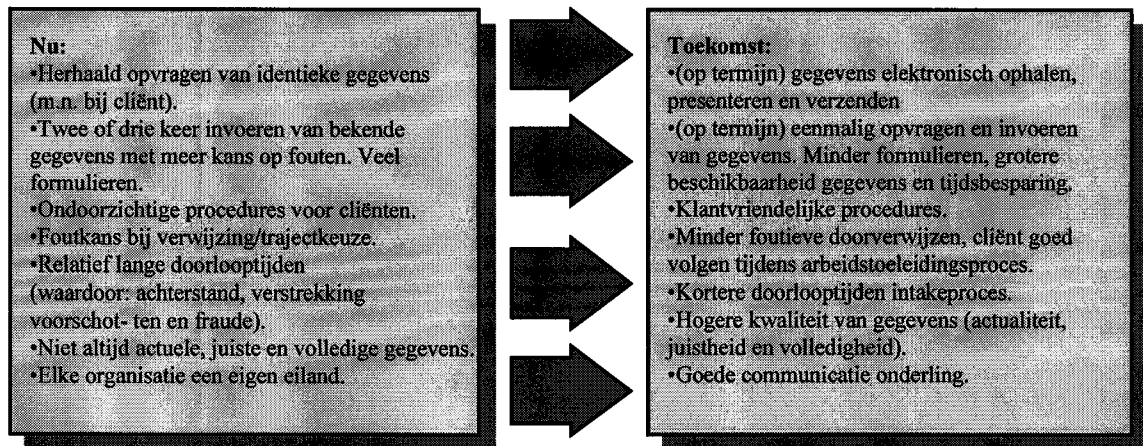
Ten tweede is er CVCS-inkijk. Met de inkijkfunctie van het CVCS kan iedere CVCS-gebruiker gestandaardiseerde cliëntgegevens raadplegen voor zover die aanwezig zijn bij de samenwerkende organisaties. Op de CVCS-homepage kan een mailbericht op basis van een standaardformulier worden aangemaakt. Op de CVCS-homepage wordt het Sofi-nummer van de cliënt ingevoerd. De informatie die wordt aangeleverd betreft de ingevoerde cliënt. De medewerker van het CWI kan kijken in de bestanden van arbeidsvoorziening, sociale diensten en uitvoeringsinstellingen.

Het derde onderdeel is CVCS-intake. Het CWI krijgt een gemeenschappelijke intake. De software van de CVCS-intakemodule wordt geïnstalleerd op de computers in de front-office van een CWI. CVCS-intake legt de gegevens van de gemeenschappelijke intake vast. De gegevens van een klant zijn beschikbaar voor de samenwerkende partijen. Aan de hand van intake wordt bepaald welke partijen zullen gaan samenwerken voor de cliënt. Het voordeel voor de cliënt is dat hij/zij gegevens maar één keer hoeft op te geven.

Tenslotte is er het onderdeel CVCS-events. CVCS-events is een automatische berichtenservice. Een event houdt in dat er automatisch een signaal wordt afgegeven aan andere samenwerkingspartijen wanneer er iets gebeurt in het arbeidstoeleidingsproces van een cliënt. Dit gebeurt zonder dat een van de samenwerkingspartners daar direct om heeft gevraagd. Een voorbeeld is de melding van een uitvoeringsinstelling aan een sociale dienst dat het einde van de WW-uitkering van een cliënt nadert.

4.3.3.2 Beoogde effecten van het CVCS

De samenwerkende organisaties kunnen gezamenlijk zorgdragen voor de intake en begeleiding van hun cliënten. De werkprocessen worden beter ondersteund, er zijn minder formulieren en toch een grotere beschikbaarheid van gegevens van de cliënt. De cliënt wordt beter gevolgd en dat bespaart tijd in de onderlinge communicatie. Bij doorverwijzingen worden minder fouten gemaakt en de cliënt verstrekt maar één keer zijn of haar gegevens. Het gebruik van CVCS komt ten goede aan alle betrokken partijen, inclusief de cliënt. Door ondersteuning van het CVCS zal de cliënt sneller en beter werk vinden of een uitkering krijgen (Hanraets, 1998).



Tekening 4.3.3.2: De toekomstige effecten van het CliëntVolgCommunicatieStelsel (CVCS). (Bron: Sociaal bestek, september 1998 door P. Hanraets Toekomstige infrastructuur voor werk en inkomen).

4.3.4 De ontwikkeling van het project Samenwerking Werk en Inkomen en het CVCS

Er wordt veel gesproken over de hoeveelheid CWI's. Gemeenten pleiten voor veel en klein om maximale bereikbaarheid te hebben. De Uitvoeringsinstellingen en de regionale arbeidsvoorziening kosten deze kleine CWI's te veel en bovendien zijn ze bang dat een kleine CWI niet veel kan uitrichten. De huidige plannen die uitgaan van 400 CWI's passen echter niet bij de ongeveer 470 sociale diensten in Nederland. In het SWI-eindadvies (1997) worden twee oplossingen aangedragen. Ten eerste kan de gemeente zich aansluiten bij een CWI van een grotere gemeente of meerdere andere kleine gemeenten. Ten tweede kan de gemeente argumenten aandragen voor een eigen CWI dat met een extra gemeentelijke bijdrage kan gaan functioneren.

Het aantal CWI's is belangrijk om te bepalen wie van de drie organisaties het meest te zeggen krijgt binnen de CWI. 400 CWI's betekenen dat de gemeenten het gezicht gaan bepalen, en voelt de regionale arbeidsvoorziening zich bedreigd. Minder CWI's betekent een bedreiging voor de sociale diensten van kleine gemeenten. De schaal van veel kleine sociale diensten lijkt niet groot genoeg om een eigen CWI te hebben.

Er bestaat onduidelijkheid over hoe de uitvoering van de CWI politiek gaat worden gecontroleerd. In de stuurgroep van de CWI is geen plaats ingeruimd voor politici. Ook is het onduidelijk welk politiek niveau de CWI moet gaan controleren. Immers in het oorspronkelijk voorstel passen de 400 CWI's niet bij de huidige schaal van de lokale politiek.

Uit een SWI-pilot anno 1997 bij een grote gemeente komt een aantal problemen naar voren. De bereidheid om de huidige lokale samenwerkingsvorm te verlaten is niet groot. Het SWI wordt een te inflexibel model geacht waarin geen ruimte is om eigen succesvolle lokale samenwerking voldoende vorm te geven.

Men heeft het SWI-plan op uitvoerend niveau beoordeeld op zijn meerwaarde (bijvoorbeeld dienstverlening of efficiencywinst). Bij het doorwerken van de processen heeft men zich afgevraagd om bij de gezamenlijke intake voor een persoon die een WW-uitkering aanvraagt ook meteen zijn gegevens voor de Bijstand op te nemen. Dat bleek niet efficiënt omdat slechts 10% van de WW-ers uiteindelijk in de Bijstand terecht komt en er dus 90% overbodige gegevens

werden ingenomen. Bovendien neemt het intakegesprek dan zo twee uur in beslag als daar ook nog de intake van het arbeidsbureau bij komt.

Verder wordt de administratieve intake in één loket wel mogelijk geacht. Echter de kennisintensieve kwalificerende intake ook binnen het CWI te laten geschieden is onmogelijk. De hoeveelheid kennis die hiervoor nodig is, kan niet in één persoon worden verenigd. Dit zou ten koste gaan van de klant. Ook op het objectieve instrument om objectief de afstand tot de arbeidsmarkt te meten bestaan bezwaren. De meting van de afstand bestaat naast objectieve factoren ook uit subjectieve factoren. Zo kan je wel zien hoe oud iemand is, maar niet of iemand zich wel goed kan uitdrukken. Stemmen gaan op om een meer globale indeling te hanteren uit het SWI-eindadvies.

Het idee dat mensen eerst langs de vacatures gaan voordat ze een uitkering krijgen, stuit vaak op een praktische probleem, want veel mensen die binnenkomen hebben direct geld nodig. Ten tweede zijn veel mensen die binnenkomen niet voldoende opgeleid en kunnen niet meteen worden doorgestuurd om op een vacature te solliciteren. Kritiek op het SWI-plan luidt dan ook dat het plan er van uitgaat dat mensen die zich melden direct kunnen werken. In de praktijk is dat vaak een uitzondering.

Tenslotte is een aanzienlijke investering uit het SWI- stimuleringsfonds nodig om vooral de kleine gemeenten van een adequate automatisering te voorzien.

4.3.5 Het Procesmanagement SWI en de CVCS-stichting

De ontwikkeling van de geautomatiseerde gegevensuitwisseling is ondergebracht in een zelfstandig project. Het CVCS wordt ontwikkeld door de stichting CVCS met een subsidie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De stichting is in juli 1997 opgericht. In het bestuur van de Stichting zitten Lisv (Landelijk instituut Sociale Verzekeringen), VNG en de Arbeidsvoorziening.

Daarnaast is er een door de minister benoemde onafhankelijke voorzitter en een waarnemer namens het ministerie van SZW.

De ontwikkeling van de CVCS-software is uitbesteed door de stichting. De aanbesteding van de CVCS-software heeft plaatsgevonden volgens de Europese richtlijnen voor openbare aanbesteding. Uiteindelijk wordt de ontwikkeling van de CVCS-software gedaan door Roccade Informatica Groep N.V., een private softwareontwikkelaar.

De Stichting CVCS heeft nauw overleg met de Registratiekamer. De Registratiekamer houdt toezicht op de bescherming van de persoonsgegevens. Men probeert het CVCS zo in te richten dat aan de eisen van de privacywetgeving wordt voldaan. De Stichting CVCS werkt daarnaast nauw samen met het procesmanagement Samenwerking Werk en Inkomen (SWI) dat ingesteld is door de bewindslieden van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het procesmanagement is een onderdeel van het ministerie SZW en heeft een speciale taak, namelijk de ontwikkeling van één loket voor werk en inkomen.

(<http://www.minszw.nl/documenten/organisatie/szw/taken/organisatie.htm>).

Die taak kan worden opgesplitst in een aantal deeltaken:

- samenwerkingsafspraken stimuleren;
- advies- en klankbordfunctie voor samenwerkingsverbanden;
- volgen/monitoren van de samenwerking;
- vormgeven communicatie en voorlichting;
- kosten/batenanalyse samenwerking ontwikkelen;
- adviezen geven aan bewindslieden;
- draagvlak zoeken bij politiek en samenleving;
- meetlat afstand arbeidsmarkt ontwikkelen;
- afstemmen met CVCS-project (<http://www.cvcs.nl/SWI/SWIhome.htm>).

4.3.6 De status van het SWI-project en het CVCS

Het algemene idee van het SWI is uitgewerkt door de Regiegroep SWI die per 1 juli 1997 is overgaan in een beheersorganisatie. De Regiegroep SWI is een half jaar langer aangebleven dan oorspronkelijk was afgesproken. Er zijn in 1997 12 pilot-gebieden voor dit project aangewezen om ervaring op te doen met de SWI-aanpak.

Het advies van de regiegroep SWI aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is vrijwel ongewijzigd door het Kabinet overgenomen (<http://www.lisv.nl/lisv/r.actueel-cvcs.html>). Op donderdag 13 november 1997 zijn de convenanten getekend tussen de Stichting CVCS en de gemeenten, arbeidsbureaus en uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid. De ondertekening van de convenanten betekenden het startschot voor de feitelijke ingebruikname van het CVCS

(<http://www.cvcs.nl/nieuws/nieuws.htm>). Per 1 januari 1998 stelt de minister een Algemene Maatregel van Bestuur vast die regelt over welke onderwerpen partijen afspraken moeten maken.

Voor wat betreft de ontwikkeling van de intake-software binnen het CVCS-project hebben gegadigde bedrijven kunnen inschrijven op de CVCS-tender begin 1998. Sinds het voorjaar 1998 lopen er zeven CVCS-pilots in Almere, Amstelland, Ede, Zaandam, Nijmegen, Nieuwe Waterweg, Utrecht. Eind 1998 zal het kabinet beslissen of het CVCS landelijk wordt geïmplementeerd in alle CWI's (Volkskrant, donderdag 5 november 1998).

4.4 Het Inlichtingenbureau (IB): de sectorale verwijfsindex voor de sociale diensten

4.4.1 Inleiding

Uit de roep om bestrijding van fraude en oneigenlijk gebruik van enkele jaren geleden is het plan om een sectorale verwijfsindex op te richten, geboren. Per december 1997 is het project uitgesteld (Binnenlands bestuur, 5 december 1997). De sectorale verwijfsindex ging door het leven onder de werktitel "Inlichtingenbureau". Het plan rond het Inlichtingenbureau bevatte een verwijfsindex voor de (± 470) gemeentelijke sociale diensten. Het doel van het Inlichtingenbureau was om de sociale diensten fraude en oneigenlijk gebruik sneller op te laten sporen. Het oorspronkelijke initiatief tot oprichting van het Inlichtingenbureau is genomen binnen het gemeentelijk domein.

4.4.2 De voordelen van het Inlichtingenbureau

In de nieuwe bijstandswetgeving (de nAbw) van 1 januari 1994 wordt veel gevergd van de gemeenten op het gebied van verificatie van de gegevens van de bijstandsklant. Berucht is de opsporing van fraude door sociale diensten via de jaarlijkse belastingsignalen. De belastingsignalen worden vaak handmatig verwerkt en vereisen een aanzienlijke arbeidsintensieve inspanning. Er moeten allerlei extra gegevens worden opgezocht om te kijken of er sprake is van een onrechtmatige uitkering. Een voorbeeld zijn de brieven die soms naar de verschillende werkgevers moet worden gestuurd om te controleren of de bijstandsklant er wel of niet heeft gewerkt. Pas na twee jaar kunnen de fraudegevallen zichtbaar worden gemaakt. Slechts ± 20 procent van dit administratieve werk is uiteindelijk nuttig.

Door middel van het Inlichtingenbureau is het de bedoeling dat de werkwijze met de belastingsignalen verdwijnt. De gemeente krijgt via het Inlichtingenbureau slechts relevante, up-to-date gegevens aangeleverd. Daarnaast hoopt men met behulp van het Inlichtingenbureau preventief te werk te kunnen gaan. Nu is een sociale dienst pas na twee jaar in staat om fraudegevallen op te sporen. Het bedrag dat gemoeid is met de fraude is vaak al hoog opgelopen en is nauwelijks nog te verhalen op de fraudeur. Door de fraudegevallen eerder te kunnen opsporen wordt voorkomen dat de bedragen niet meer te verhalen zijn.

Eén van de doelen van het Inlichtingenbureau is om ervoor te zorgen dat de bijstandsmatschappelijk werkers weer toekomen aan hun eigenlijke taak. Bij de sociale dienst kan men weer personeel gaan inzetten voor uitstroombestrijding en armoedebestrijding. In de huidige situatie gaat veel tijd van de bijstandsmatschappelijk werker verloren door het afhandelen van de administratie.

In de toekomst is door het Inlichtingenbureau het niet meer noodzakelijk om de dossiers handmatig te controleren. Door de verificatie-aanvraag via het Inlichtingenbureau weet men of de gegevens in een dossier zijn geverifieerd. Men kan dan direct een accountantsverklaring afgeven dat het dossier elektronisch is gecontroleerd. De huidige, handmatige controle kan vervallen. Via het RINIS-netwerk zullen in de toekomst meer en meer gegevens via het

Inlichtingenbureau kunnen worden opgevraagd omdat op RINIS steeds meer verwijzindexen worden aangesloten.

Het Inlichtingenbureau beoogt ook een eind te maken aan de ongestructureerde gegevensverzameling zonder controle met alle privacy-risico's van dien. De gestructureerde gegevensverzameling via het Inlichtingenbureau kan worden gecontroleerd door de klant zelf in de vorm van een uitdraai van zijn gegevens. Bij klachten kan hij/zij in beroep gaan bij een onafhankelijk instituut.

Verder biedt het Inlichtingenbureau in de toekomst de mogelijkheid om het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) van recente en nauwkeurige gegevens te voorzien. De gegevens van de sociale diensten in Nederland kunnen op één centraal punt worden samengebracht en vervolgens worden geanalyseerd. In de huidige situatie moeten de sociale diensten die gegevens maandelijks verzamelen maar dat zijn geen recente gegevens. Het boven water krijgen van de CBS-gegevens kost de nodige moeite. De huidige automatiseringssystemen van de afzonderlijke sociale diensten zijn er niet opgebouwd om dit soort gegevens te leveren.

Volgens het bedrijfsplan voor het Inlichtingenbureau kan het inlichtingenbureau een structurele besparing van 1000 manjaren opleveren bij de sociale diensten: $1000 \text{ (manjaar)} \times \text{fl. } 80000,- \text{ (gemiddelde totale salariskosten van een sociale dienst medewerker)} = 80 \text{ miljoen}$. Volgens de berekeningen in het bedrijfsplan zijn de kosten van het project 40 gulden per uitkeringsgerechtigde per jaar: $\text{fl. } 40,- \times 400000 \text{ (aantal uitkeringsgerechtigden)} = 16 \text{ miljoen}$. Een eenvoudige aftrek-som levert dan een minimale structurele besparing op van 64 miljoen per jaar. Dit bedrag zou alleen voor de sector van de sociale diensten gelden.

4.4.3 De ontwikkeling van het Inlichtingenbureau

Het initiatief tot oprichting van het Inlichtingenbureau is genomen door de gemeenten zelf. Desondanks stonden de gemeenten terughoudend tegenover het initiatief. Uiteindelijk is het gevolg van die terughoudendheid geweest dat het Inlichtingenbureau-project als zelfstandig project is opgehouden te bestaan.

Om te beginnen wordt er getwijfeld aan de kwaliteit van gegevens die door het Inlichtingenbureau gaan worden aangeleverd. Deze vrees is gebaseerd op de slechte ervaringen die de sociale diensten hebben met de gegevens van de uitvoeringsinstellingen, die kunnen worden gebruikt bij fraudebestrijding. Deze twijfel over de kwaliteit van de gegevens die het Inlichtingenbureau gaat versturen over het netwerk veroorzaakt de nodige terughoudendheid bij de gemeentelijke sociale diensten.

In het bedrijfsplan van het Inlichtingenbureau is een beginperiode voorzien waarin door de koppeling van de gegevensbanken de gegevens geleidelijk in kwaliteit zullen toenemen. De eerste periode zullen de gegevens van onvoldoende kwaliteit zijn, waardoor de sociale diensten de eerste periode nog veel gegevens handmatig zullen moeten uitzoeken. Steeds meer aangesloten organisaties gaan ook gegevens verzamelen en doorgeven, waardoor de kwaliteit begint toe te nemen. Doordat een groeiend aantal organisaties een bepaald gegeven gaan verzamelen, zal een verandering in dat bepaalde gegeven ook eerder worden doorgegeven. Via het netwerk is het dan mogelijk om sneller het recente gegeven op te vragen. Andere organisaties gaan als "voelspriet" voor bepaalde gegevens dienen, terwijl nu één bepaalde organisatie

verantwoordelijk is voor het registreren van bepaalde gegevens. Men kan geleidelijk steeds meer overbodige samenloopsignalen wegfilteren, waardoor alleen relevante fraudesignalen overblijven.

Bij de gemeenten bestaat er twijfel over het aantal gegevens dat via het Inlichtingenbureau kan worden aangeleverd. Dat betekent dat de sociale diensten de eerste periode nog gegevens handmatig zullen moeten verzamelen. Langzaam zullen steeds meer sectoren (waaronder de ziekenfondsen en de belastingdienst) en organisaties hun gegevens elektronisch gaan uitleveren (via het overkoepelende RINIS-netwerk). Voor de sociale diensten betekent dat op termijn er steeds meer gegevens elektronisch zullen worden aangeleverd.

In de eerste fase van het Inlichtingenbureau wordt voorzien dat er twee gegevensstromen bij elkaar zullen komen (namelijk van de klant en van het netwerk). De sociale dienst zal dan gewoon de gegevens van het netwerk gaan controleren waardoor er geen werkbeparing ontstaat. Pas als men de berichten die over het netwerk gaat erkennen als betrouwbare gegevens waarop geen controle nodig is, dan gaat het Inlichtingenbureau pas de besparing opleveren die beoogd is. Bovendien hoeven de gegevens niet meer aan de klant te worden opgevraagd. Er hangt dus veel van af hoe in het primaire proces van die sociale diensten wordt omgegaan met de gegevens van het netwerk. Uiteindelijk moet er dus het principe van de authentieke bron gaan gelden. De authentieke bron staat garant voor de kwaliteit van de gegevens. Alleen de organisatie die is aangewezen als authentieke bron verzamelt een bepaald gegeven of mag het gegeven aanpassen (creator-functie). De leveranciers moeten uiteindelijk de gegevens die worden aangeleverd ongemuteerd in de gegevensbank van bijvoorbeeld de sociale dienst inbrengen. Deze gegevens kunnen dan in het hele proces van de organisatie als uitgangspunt worden genomen en kunnen ook niet meer door de sociale dienst worden gemuteerd (user-functie). Alleen dan is er pas daadwerkelijk een administratieve lastenverlichting.

Een rol in de ontwikkeling van het Inlichtingenbureau speelt het Inlichtingenbureau als organisatie. De organisatie van het Inlichtingenbureau waakt over de kwaliteit en kwantiteit van de gegevens die via het netwerk worden geleverd.

Om ervoor te zorgen dat de sociale diensten over het hele land aangesloten worden op het Inlichtingenbureau dienen de sociale diensten hun software aan de technische specificaties van het Inlichtingenbureau aan te passen. Nadat de technische specificaties van het Inlichtingenbureau bekend worden, duurt het nog minimaal 12 maanden, voordat de sociale diensten hun software hebben aangepast om de Inlichtingenbureau-berichten elektronisch te gaan ontvangen. Tot die tijd zit men dan met de handmatige verwerking van die belastingssignalen via faxverkeer. Het faxverkeer zal geleidelijk worden vervangen door elektronische uitwisseling.

Nu is bij veel sociale diensten wel zover dat men via aparte terminals toegang kan krijgen tot ruwe gegevens in de verschillende (lokale) gegevensbanken. Men is dan vaak al tevreden wanneer men die gegevens volgens één technische standaard krijgt aangeleverd. Vaak worden de gegevens van de verschillende beeldschermen dan weer in één computer overgetypt. Deze oplossing brengt waarschijnlijk wel enige verlichting op korte termijn, maar levert op langere termijn geen structurele besparing op. Men kan de gegevens dan wel meteen inzien, echter het zoekwerk van de gegevens blijft. De sectorale verwijzindex levert voor de langere termijn een steeds grotere administratieve besparing op. Immers

steeds meer op de sociale dienst toegesneden gegevens zullen via één terminal (één verbinding) binnen enkele seconden worden aangeleverd. Zo is het Inlichtingenbureau het vaccin tegen de huidige "terminalziekte" van veel sociale diensten.

Een volgend probleem dat de ontwikkeling belemmert, is het gevaar van overbelasting van de sociale-dienst-automatisering. Deze automatisering heeft in de huidige situatie al moeite om de huidige regelgeving bij te houden. Daarbij komen de aanpassingen op het nieuwe automatiseringssysteem naar aanleiding van het Inlichtingenbureau-project. Vooral wanneer een sociale dienst bezig is met de omschakeling op een ander automatiseringssysteem is de automatisering uiterst kwetsbaar. Berichten over problemen verschijnen regelmatig in de media. Een vijfde obstakel in de ontwikkeling is dat het voor de kleine gemeente (< 8000) zeer moeilijk is om binnen vijf jaar op een automatiseringsniveau te komen waardoor men kan aansluiten op het Inlichtingenbureau. De gemeenten hebben vaak net geïnvesteerd in een nieuwe softwarepakket en kunnen zich de komende vijf jaar geen investeringen op dat gebied meer veroorloven. Deze gemeenten kunnen dus tot ongeveer 2002 geen aansluiting krijgen. Een oplossing is om een gedeelte van het budget van het Inlichtingenbureau te besteden aan de aanpassingen van de gemeentelijk automatisering. Anders zullen een aantal gemeenten niet kunnen aansluiten bij de technische eisen voor het aansluiten op het netwerk van het Inlichtingenbureau.

4.4.4 De Inlichtingenbureau-organisatie

In de oude zelfstandige opzet was er een apart projectbureau met vertegenwoordigers van gemeentelijke sociale diensten. In die opzet ontving het Inlichtingenbureau een subsidie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De projectleiding in de nieuwe geïntegreerde opzet van het Inlichtingenbureau is in het CVCS-projectbureau ondergebracht. Het CVCS-bestuur draagt de verantwoordelijkheid voor de pilots van het Inlichtingenbureau. De projectleider CVCS is ook projectleider Inlichtingenbureau. Naast het bestuur is er een klankbordgroep actief waarin Divosa, de VNG en een aantal directeuren van sociale diensten zijn vertegenwoordigd.

4.4.5 De Inlichtingenbureau-pilots en de technische infrastructuur

Het meten van het effect van elektronische gegevensuitwisseling staat bij de pilots voorop. Met de pilots wil men zicht krijgen op de effecten op de werkprocessen binnen de sociale diensten, de kwaliteit van de gegevens en het volume aan fraude. Men maakt een vergelijking tussen de bestaande werkprocessen en het werkproces met de Inlichtingenbureau-functionaliteit. Hieruit komen de verschillen tussen de beide werkprocessen.

In de pilots wordt gebruik gemaakt van de in het CVCS ontwikkelde functionaliteiten. De technische infrastructuur is voor het CVCS en het Inlichtingenbureau hetzelfde; er wordt gebruik gemaakt van dezelfde databases, verwijfsindex en routing. Voor alle communicatie met externe organisaties zal gebruik worden gemaakt van het RINIS-netwerk. Het

uitwisselen van gegevens tussen de gemeenten gebeurt via het Gemeenschappelijke Netwerk (Gemnet).

4.4.6 De status van het Inlichtingenbureau

Het eindadvies is uitgebracht in juli 1994 door de Regiegroep gegevensuitwisseling fraudebestrijding ABW opgericht in november 1993. Volgens de planning had het Inlichtingenbureau per juli 1998 volledig operationeel moeten worden. De aansluiting op het RINIS-netwerk had uiteindelijk moeten zorgen voor de gegevensuitwisseling tussen alle partijen in de sociale zekerheid en omliggende sectoren.

In december 1997 heeft Minister Melkert het Inlichtingenbureau als project afgeblazen. Het belangrijkste argument voor het stopzetting was dat de sociale diensten de bijbehorende veranderingen in de automatisering de komende tijd niet hadden kunnen doorvoeren. De sociale diensten in de grote steden beschouwden het stopzetten van het Inlichtingenbureau als een tegenslag. Bekeken is of het plan van het Inlichtingenbureau kan worden uitgevoerd door samenwerking tussen de grote sociale diensten en private automatiseringsbedrijven. Vervolgens is besloten om het Inlichtingenbureau en het CVCS-project te integreren. Om de gegevensuitwisseling rond het CVCS van de grond te krijgen bleef een verwijzindex voor sociale diensten noodzakelijk.

Eind 1998 lopen de pilots voor het Inlichtingenbureau lopen nu in vijf gemeenten: Apeldoorn, Arnhem, Deuren, Hellevoetsluis en Nijmegen. In de gemeente Nijmegen is begin juni 1998 de eerste pilot van start gegaan. De pilot is binnen de sociale dienst van Nijmegen ingericht. De pilots worden per 31 december 1998 afgerond. Begin 1999 wordt de evaluatie verwacht. De belangstelling en betrokkenheid bij de pilots binnen de deelnemende sociale diensten is groot.

4.5 De Gemeentelijke Basisadministratie (GBA)

4.5.1 Inleiding

Het GBA is de naam voor het geautomatiseerde gemeentelijke bevolkingsregister. Het GBA is van groot belang voor de sociale zekerheid. Elke gegevensbeheerder in de sociale zekerheid is of wordt een afnemer van de belangrijke GBA-gegevens.

Tot op het hoogste politieke niveau heeft men zich voortdurend bemoeid met de ontwikkeling van het GBA-project (Schokker, 1994).

Het GBA heeft een looptijd gehad van ruim tien jaar: van 1984 tot en met 1994. Het GBA is een registratiesysteem en trad in oktober 1994 in werking. De gegevens (naam, adres en bloedrelaties), die over het GBA-netwerk worden verstuurd, zijn wettelijk verankerd. Het GBA-netwerk is een zogenaamd "dedicated" netwerk waarover alleen GBA-gegevens kunnen worden verstuurd. Ramingen over de totale kosten van het GBA-project lopen sterk uiteen. Het Rijk betaalde uiteindelijk zo'n twee à drie keer het geraamde bedrag van 48,5 miljoen gulden. De kosten voor de gemeenten en de afnemers en de baten van het GBA zijn onbekend en ook niet meer te achterhalen

(<http://www.rekenkamer.nl/nl/samen/gba.htm>). De reden daarvoor is dat er geen afspraken zijn gemaakt over de registratie van de kosten met gemeenten en afnemers.

Uiteindelijk zou het project zo'n 400 miljoen hebben gekost. Vooral de start van het GBA-project was zeer moeizaam. Over de mate van succes van het GBA is men het nog altijd niet eens. Na een aantal jaren lijkt het erop dat het GBA-project zijn vruchten begint af te werpen.

4.5.2 De Gemeentelijke Basisadministratie

Het GBA-project heeft sinds het ontstaan van het idee blootgestaan aan kritiek. Het evaluatierapport over het GBA van de Algemene Rekenkamer typeert het GBA als te duur, traag en ondoelmatig. De rekenkamer heeft de gedecentraliseerde GBA-structuur vergeleken met andere persoons-informatiesystemen in Nederland en met bevolkingsadministraties in het buitenland met als gemeenschappelijk kenmerk dat het systemen zijn die een centraal verwijfsbestand bevatten. Zwakke punten van het GBA zijn ondoelmatige zoekprocessen, trage beantwoording van spoedeisende ad hoc vragen, de hoge ontwikkelings-, exploitatie- en systeemonderhoudskosten en de beveiligingsrisico's. De minister van Binnenlandse Zaken heeft de eindverantwoordelijkheid voor het GBA-stelsel, maar om de eindverantwoordelijkheid te kunnen dragen is het instrumentarium voor het toezicht op de kwaliteit van de GBA-gegevens onvoldoende. Daarnaast is het instrumentarium voor een goede beveiliging onvoldoende (<http://www.rekenkamer.nl/nl/samen/gba.htm>). Als voordelen noemt de Rekenkamer in haar rapport: de standaardisering van de kernfuncties van de bevolkingsadministratie, het gegevenspakket en het berichtenverkeer (<http://www.rekenkamer.nl/nl/samen/gba.htm>).

Ander onderzoek laat een positieve ontwikkeling zien. Dit onderzoek is uitgevoerd in één grote gemeente, maar geeft wel een indicatie (Zuurmond, 1994). De snelheid en kosten van de GBA-gegevens blijken niet als probleem te worden genoemd door de gebruikers van de gegevens. Steeds meer niet-gemeentelijke organisaties gebruiken de gegevens uit het GBA in hun bestanden en het gegevensverkeer overstijgt dan ook elke verwachting. De kwaliteit van het GBA bleek goed en is de laatste jaren kennelijk verbeterd.

Door koppeling is de kwaliteit van de gegevens toegenomen. Wanneer het GBA onafhankelijk van de omliggende organisaties zou moeten opereren dan zou een gemeente buitendienstmedewerkers in dienst moeten hebben om de gegevens uit het GBA te controleren en om zo goede kwaliteit van gegevens te waarborgen. De taak van deze ambtenaren is echter overgenomen door andere organisaties die zijn aangesloten op het GBA. De organisaties geven immers de veranderingen in hun gegevens direct door aan het GBA waardoor de kwaliteit van haar gegevens omhoog gaat. Steeds meer organisaties gaan als "voelspriet" dienen voor de GBA-gegevens. Een sprekend voorbeeld hiervan is het GBA dat jarenlang niet heeft mee gedaan aan verhuisberichtenservice van de PTT-post omdat het een ander domein was. Recent worden de kantoren van de PTT waar de verhuisberichten worden gemeld ook gebruikt als een virtueel GBA-loket. De ingevulde gegevens worden ook aan het GBA gemeld. Het GBA heeft er dus in één keer duizenden loketten bij gekregen die GBA-gegevens verzamelen (SGBO, 1994).

Het projectbureau van het GBA speelt een belangrijke rol bij de kwaliteitsverbetering door een controlemethodiek te ontwikkelen waardoor snel fouten in het stelsel kunnen worden opgespoord. Fouten in het GBA kunnen worden gemeld en worden geregistreerd. Het projectbureau spoort "de vervuiler" op en heeft de bevoegdheid om de vervuiler in het ernstigste geval van het netwerk af te halen. Deze toezicht/rapportagestructuur draagt bij aan een gestage verbetering van de kwaliteit van het GBA.

Het GBA als grootschalig en ingewikkeld project heeft te maken gehad met een aanlooperperiode om na een ingebruikname te gaan functioneren. De eerste periode kenmerkt zich door kinderziekten.

4.5.3 De GBA-organisatie

Het GBA-project ging formeel per 1 april 1985 van start. Het eerste doel was het vervaardigen van een definitiestudie (Schokker, 1996; pp.82). De ontwikkeling en invoering van het GBA-systeem is gedaan door een projectbureau GBA. Het projectbureau werkt tijdens de ontwikkeling samen met de belanghebbenden rond het GBA. Er werd sectoraal afnemersoverleg georganiseerd en daarnaast was er een klankbordgroep met daarin alle belanghebbenden, inclusief enkele leveranciers. Tijdens de invoeringsfase groeide het projectbureau sterk voor wat betreft medewerkers als gevolg van de noodzakelijk begeleiding bij de invoering bij de gemeenten (Schokker, 1996).

Per 1 januari 1998 is het GBA-agentschap ingesteld ter vervanging van het projectbureau GBA. Deze interne verzelfstandiging zal de doelmatigheid verhogen, terwijl de ministeriële verantwoordelijkheid voor het GBA-stelsel gehandhaafd blijft (<http://www.minbiza.nl/html/ob.htm>). Op termijn moet de sector Reisdocumenten van het ministerie van Binnenlandse Zaken worden geïntegreerd in het agentschap GBA. De aard van de werkzaamheden en de relatie tussen de GBA en Reisdocumenten maakt een dergelijke samenvoeging voor de hand liggend (RVD/Directie Voorlichting, 30/05/1997).

4.5.4 Het huidige beleid rond het GBA

In het rapport van de Rekenkamer over het GBA staat dat de introductie van het GBA bij de gemeenten met succes is voltooid, ondanks alle kanttekeningen die de Rekenkamer plaats bij de ontwikkeling van het GBA (<http://www.rekenkamer.nl/nl/samen/gba.htm>).

Met het oog op de functie van het GBA met betrekking tot fraudebestrijding, hanteert het kabinet nu een beleid op twee terreinen. Aan de ene kant richt men zich op het verhogen van de kwaliteit van de GBA-gegevens. Aan de andere kant richt men zich op de betrouwbaarheid van gegevens die op basis van eigen aangifte door burgers worden geregistreerd. De betrouwbaarheid van de gegevens neemt toe als ze worden gekoppeld aan bepaalde prestaties van de overheid. Op dit moment wordt een periodieke audit voor gemeenten ontwikkeld, die in 1998 wettelijk verplicht wordt.

4.5.5 De ontwikkeling van het GBA

In het begin van de jaren tachtig werd begonnen met het automatiseren van de gemeentelijke bevolkingsadministratie. Het GBA-project was complex in de zin van de bestuurlijke en organisatorische aspecten die ermee waren verbonden: een groot aantal relatief autonome organisaties die elektronisch gegevens moeten gaan uitwisselen. Het GBA-project was in dat opzicht een nog nooit eerder vertoond project.

Al in het eerste stadium van het GBA-project werd de (technische) keuze gemaakt voor een decentrale opzet van de gegevensopslag van het GBA. In eerste instantie was men aan de slag gegaan met het idee voor een centrale opslag van de bevolkingsgegevens in één grote centrale database. Zo'n centrale database bleek niet haalbaar door onderhoudsproblemen en bovendien stuit het idee dat de gemeenten niet meer de eigen bevolkingsgegevens mochten beheersen op veel verzet.

Een tweede element voor het GBA-project was de aanwezigheid van algemeen geformuleerde uitgangspunten, die tot op detailniveau zijn uitgewerkt in de vorm van een functioneel ontwerp voor het GBA. In een functioneel ontwerp staat beschreven wat de software moet kunnen. Het functioneel ontwerp voor het GBA bevatte de technische standaards/eisen waaraan de software diende te voldoen. Het gevolg van dit functioneel ontwerp was dat de verschillende software-leveranciers allemaal werden verplicht om dezelfde technische standaards te hanteren, anders mocht men de GBA-software niet leveren. Hiermee werd voorkomen dat de GBA-software niet met elkaar kon communiceren door verschillende technische standaards.

Tijdens de ontwikkeling van het GBA is de Tweede Kamer voortdurend op de hoogte gehouden door de verschillende voortgangsrapportages. Over de GBA en verwante kwesties, zoals het gebruik van het Sofi-nummer is de nodige discussie gevoerd in de Tweede Kamer. De Wet GBA is, na een lang uitstel, per 1 augustus 1998 van kracht geworden. Op dat moment hadden alle gemeenten het GBA feitelijk al ingevoerd (Schokker, 1996; pp.98). De overgangperiode van handmatige administratie naar de geautomatiseerde administratie werd gedekt door een voorbereidende Algemene Maatregel van Bestuur (Schokker, 1996).

In de ontwikkeling van het GBA was het projectbureau van het GBA verantwoordelijk voor de voortgang van de GBA-automatisering bij gemeenten. Daarnaast zag het projectbureau toe op de kwaliteit van de gegevens. Dat GBA-projectbureau heeft, om deze taken te kunnen uitvoeren, een wettelijke verankering gekregen. Het GBA-projectbureau kon de kwaliteit waarborgen door desnoods sancties op te leggen. De wettelijke verankering van de inhoud van de gegevens heeft een rol gespeeld in de ontwikkeling van het GBA. De inhoud van de gegevens die over het GBA-netwerk verstuurd zouden gaan worden, zijn neergelegd in een wet.

In de loop van het GBA-project is ervaring opgedaan met de speciale samenwerkingsrelatie tussen wetgevingsjuristen en systeemontwikkelaars. De lange looptijd van het project heeft gezorgd voor een wederzijds begrip voor elkaars werkzaamheden (Schokker, 1994).

4.6 De Gemeenschappelijke Verwijsindex (GVI) van de Uitvoeringsinstellingen

“De bedrijfsverenigingen konden het maar niet eens worden over een gemeenschappelijke verwijsindex. Vier dagen na het aantreden van Staatssecretaris Wallage rolde de fax binnen met zijn aanwijzing. Binnen de gestelde termijn van vier maanden was er toen een operationele verwijsindex..... Wallage bekende later dat hij nooit gedacht had dat we dat zouden halen.” (geïnterviewde over de totstandkoming van de GVI).

4.6.1 Inleiding

Per 1 januari 1994 is bij de uitvoeringsinstellingen (de voormalige bedrijfsverenigingen) de zogeheten Gemeenschappelijk verwijsindex (GVI) in gebruik genomen. In Nederland is de GVI het eerste project waarin men gegevensuitwisseling via een verwijsindex heeft opgezet. De GVI geeft aan of iemand die een uitkering aanvraagt op grond van de werknemersverzekering al ergens anders een uitkering ontvangt, of misschien een dienstverband heeft. Recente berichten wijzen op een stijgende effectiviteit van de verwijsindex van de bedrijfsverenigingen. In 1994 stond de GVI aan de basis van 18% van alle fraude-onderzoeken en 28% van de vastgestelde gevallen van werknemersfraude (College toezicht sociale verzekeringen, 10 februari 1997).

4.6.2 De Gemeenschappelijke Verwijsindex

De bouw van de verwijsindex is binnen de gestelde termijn van vier maanden tot stand gekomen na een aanwijzing van de toenmalige Staatssecretaris Wallage. Voor de aanwijzing konden de uitvoeringsinstellingen het onderling niet eens worden over de verwijsindex. Technisch gezien was de verwijsindex geen hoogstandje. Per week werden de mutaties op tapes per auto aangeleverd. De verwijsindex leverde in het begin zo'n 1 miljoen samenloop signalen op; dit had vooral te maken met het niet uit dienst melden van werknemers. Slechts een klein deel daarvan heeft te maken met fraude. De samenloopsignalen zijn in de loop der jaren steeds verder gefilterd zodat uiteindelijk alleen de echte fraudegevallen overblijven (bijvoorbeeld 30 uur werken en 70% afgekeurd zijn). In 1997 zijn er nog zo'n 20.000 signalen per week die door inhoudelijke informatie daaraan te koppelen nog eens sterk kunnen worden gereduceerd, zodat alleen de echte fraudegevallen overblijven.

In het verleden waren er geen directe relaties tussen de administraties van de uitvoeringsinstellingen. De gegevens van verzekerden en uitkeringsgerechtigden bevonden zich verspreid in de verschillende administraties van de uitvoeringsinstellingen. Door middel van een verwijsindex zijn de relaties gelegd tussen de afzonderlijke administraties en functioneren de afzonderlijke administraties nu als één administratie. In de verwijsindex van de uitvoeringsinstellingen zijn gegevens opgenomen van personen die verplicht verzekerd zijn op grond van het verrichten van arbeid in loondienst, of van personen die een uitkering ontvangen in verband met een tijdens de verzekering ingetreden ziekte, langdurige arbeidsongeschiktheid of werkloosheid.

Er wordt vastgelegd of er een dienstverband of uitkering is, de soort en looptijd van de uitkering of dienstverband. In de index worden alleen verwijsgegevens

geregistreerd. In de index kunnen alleen codes worden gevonden en voor de betekenis van de codes moet een aparte tabel worden geraadpleegd (Van der Krogt e.a., 1996).

De gemeenschappelijke verwijfsindex kent twee functionaliteiten: raadplegen en signaleren. Tijdens de behandeling van cliënten wordt de index door de medewerker op vaste momenten geraadpleegd. De index heeft per geregistreerde overzichten met gegevens beschikbaar. Met het Sofi-nummer van de persoon kan in de index naar het betreffende overzicht worden gekeken. De behandelende medewerker kan zo via de verwijfsindex achterhalen of er sprake is van samenloop met een eventuele uitkering van een andere uitvoeringsinstelling. Ook is het mogelijk dat de cliënt een uitkering ontvangt naast een uitkering uit arbeid. De medewerker kan vervolgens afleiden uit de verwijfsindex bij welke uitvoeringsinstelling de gegevens zijn op te vragen.

De signaleringsfunctie van de verwijfsindex zorgt ervoor, dat wanneer een persoon met meerder uitvoeringsinstellingen een relatie krijgt, er een signaal wordt doorgegeven aan de betrokken instellingen. De uitvoeringsinstellingen kunnen dan uitzoeken of de uitkering volgens de voorschriften wordt verstrekt (Van der Krogt e.a., 1996, pp. 84-85.).

4.6.3 De GVI-organisatie: het Lisv

De GVI werd in eerste instantie beheerd door een coöperatieve vereniging: de Informatie Diensten Sociale Verzekeringen (IDSV). Inmiddels zijn de beheerstaken in het kader van de nieuwe organisatiewet OSV-97 ondergebracht bij het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv).

De GVI wordt nu beheert door het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv). Het beheren van de GVI voor de Uitvoeringsinstellingen is slechts één van de taken van het Lisv. In algemene zin houdt het Lisv zich bezig met de uitvoering van een aantal wetten:

- de Wet op de arbeidsongeschiktheid (WAO);
- de Werkloosheid (WW);
- de Ziektewet (ZW).

Het verzorgen van de uitkeringen wordt gedaan door uitvoeringsinstellingen in opdracht van het Lisv. Het Lisv is een zelfstandig bestuursorgaan. Het Lisv heeft eigen beleidsruimte maar treedt voor effectuering daarvan in overleg met de minister over beleidsrichting en prioriteitsstelling. De bewindslieden van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben regelmatig overleg over ontwikkelingen op hoofdpunten van beleid. Het Lisv wordt regelmatig geraadpleegd door de minister of Staatssecretaris over de uitvoerbaarheid van een bepaald beleidsvoornemen. Naast het mede-vormgeven aan de procesgerichte samenwerking met de arbeidsvoorzieningsorganisatie en de gemeentelijke sociale diensten (CVCS) heeft het Lisv als taken: terugdringen van uitkeringsvolumina en uitvoeringskosten.

De GVI van het Lisv kan in combinatie met het RINIS-concept een belangrijke rol spelen in het kader van de gemeentelijke fraudebestrijding. De gegevens van de uitvoeringsinstellingen kan door de sociale dienst worden gebruikt om vast te stellen of een bijstandsklant recht heeft op de bijstandsuitkering. De vormgeving

van het CliëntVolgCommunicatieStelsel (CVCS) heeft in 1998 een zeer hoge prioriteit voor het Lisv (<http://www.lisv.nl/lisv/r-organisatie-omgeving.htm>).

4.6.4 De ontwikkeling van het GVI-project

Mede door het succes van de GVI bij de uitvoeringsinstellingen (de voormalige bedrijfsverenigingen) zijn er plannen ontstaan voor een verwijfsindex voor de sociale diensten en de zorgverzekeraars. Een aantal elementen valt op in de ontwikkeling van de GVI.

Ten eerste is men bij deze verwijfsindex begonnen met een technisch laagdrempelige oplossing begonnen. De verwijfsindex functioneerde bij aanvang door middel van het aanleveren van papier en tapes. Vervolgens heeft men stap voor stap technische verbeteringen aangebracht rond de verwijfsindex bijvoorbeeld door de gegevens niet meer via losse tapes te versturen maar via een elektronische netwerk te laten verlopen. De overbodige signalen kunnen worden verwijderd door de gegevensdefinities en organisationele routines binnen de verschillende bedrijfsprocessen op elkaar af te stemmen. De beheersorganisatie IDSV had de taak om de overbodige signalen geleidelijk te doen verdwijnen. Via de geleidelijke stappen hoopt men langzaam toe te groeien naar de situatie waarbij de gegevens niet achteraf worden verzameld maar direct bij aanvraag (on-line) beschikbaar zijn.

Ten tweede blijkt het op technisch vlak belangrijk om alleen gegevens over de vindplaatsen van bepaalde gegevens centraal te bewaren. Worden er meer persoonsgebonden gegevens centraal opgeslagen, dan begint een verwijfsindex meer te lijken op een centrale gegevensbank en is daardoor ook moeilijker te onderhouden.

Ten derde speelde het idee van de verwijfsindex in op de problemen waar de uitvoeringsinstellingen mee kampte. Het inspelen op de problemen van de uitvoeringsinstellingen is gebruikt in de promotie om de organisaties over te halen om meer te gaan doen aan het GVI-project. De uitvoeringsinstellingen waren nauwelijks in staat om de fraude te bestrijden. De bestrijding van fraude bracht voor uitvoeringsinstellingen een zware administratieve last met zich mee. De verwijfsindex zou die administratieve last geleidelijk verminderen.

De toezichtsfunctie werd in het geval van de GVI vervuld door een beheersorganisatie (het IDSV). Deze beheersorganisatie probeert door middel van een rapportage- en terugrapportagestructuur de kwaliteit van de verwijfsindex op peil te houden en te verbeteren. Als een partij vuile gegevens aanlevert, dient dat bij de beheersorganisatie te worden gemeld door de ontvangende partij. De beheersorganisatie kan er vervolgens voor zorgen dat de organisatie(onderdeel) wordt opgespoord. Het IDSV kan de vervuiler er toe dwingen om de juiste gegevens aan te leveren.

De eerdergenoemde aanwijzing van de Staatssecretaris heeft de ontwikkeling in een stroomversnelling gebracht. De vraag of er wel of niet een verwijfsindex diende te komen, sleepte al een geruime periode zonder dat er een besluit werd genomen. De aanwijzing doorbraak de impasse rond de besluitvorming over een verwijfsindex bij de uitvoeringsinstellingen. De verwijfsindex heeft binnen uitvoeringsinstellingensector gezorgd voor een toenemende coördinatie tussen de verschillende uitvoeringsinstellingen. Men wordt zich bewust van de kwaliteit van eigen organisatie en de omliggende organisaties. De grote samenloop van

signalen bestaat maar voor een klein gedeelte uit fraudegevallen en bestaat verder uit administratieve onvolkomenheden.

4.7 De Kruispunt Bank Sociale Zekerheid (KBSZ): elektronische gegevensuitwisseling in de Belgische sociale zekerheid

4.7.1 Inleiding

Midden jaren '80 dreigde de Belgische sociale zekerheid vast te lopen. De sociale onrust die naar aanleiding daarvan ontstond, mondde in bepaalde gevallen zelfs uit in stakingen. Zo stakten de Belgische onderwijzers aan het eind van elk schooljaar omdat hun vakantie-uitkering administratief zo slecht georganiseerd was dat deze anderhalve maand te laat - dus na afloop van de vakantie- kwam. De organisaties in de Belgische sociale zekerheid hadden te maken met overbelasting, communicatiestoornissen en forse vertragingen. Naast ruime mogelijkheden tot fraude was de dienstverlening naar de burger zeer slecht. Ingrijpende maatregelen werden noodzakelijk.

Op het hoogste politieke niveau werd voor een stelselherziening gekozen. Bij deze herziening werd door een subcommissie de rol van informatie-technologie expliciet meegenomen. De subcommissie kwam met een voorstel dat vervolgens de leidraad werd voor de informatievoorzienings-infrastructuur in België. Het voorstel betrof het oprichten van een nationale Kruispuntbank Sociale Zekerheid (KBSZ). De Kruispuntbank functioneert sinds 1991.

4.7.2 Totstandkoming van de elektronische gegevensuitwisseling

Vanaf 1974 speelde men in België al met het idee van een sociale gegevensbank. Een centrale gegevensbank achtte men echter niet wenselijk: onderhoudsproblemen, beveiliging en privacy vormden onaanvaardbare barrières.

Het nieuwe voorstel speelde perfect in op recente technologische ontwikkelingen. Midden jaren tachtig kwam de netwerktechnologie beschikbaar, waardoor de gegevens niet meer centraal behoefden te worden opgeslagen. De technologie was rijp voor de koppeling van decentraal opgeslagen elektronische gegevens via een kruispuntbank. In deze bank, die bij wet is ingesteld, worden slechts via codes de vindplaatsen van bepaalde gegevens opgeslagen. Elke uitvoeringsinstantie die informatie wenst te verkrijgen, meldt zich met de informatievrage bij de kruispuntbank, die haar dan doorstuurt naar de vindplaats. Dat doorsturen gebeurt pas nadat vastgesteld is dat de informatievrager gerechtigd is de vraag te stellen. Op die manier wordt de privacy bewaakt, is de infrastructuur van de informatievoorziening beheersbaar en beveiligbaar: de gegevens blijven dicht bij de bronnen, decentraal opgeslagen en na autorisatie raadpleegbaar voor de andere betrokken overheidsorganisaties.

4.7.3 De Kruispunt Bank Sociale Zekerheid (KBSZ): de resultaten

De Kruispuntbank te Brussel is nu het verbindingscentrum van ongeveer 2000 organisaties en 44 personeelsleden zorgen voor de afhandeling van 400 miljoen elektronische berichten, gegevenssets (losse gegevens) en attesten (officiële documenten). Zeven jaar na de oprichting is de sociale onrust verdwenen door snellere, minder foutgevoelige processen. Daarnaast is de dienstverlening t.o.v. de burger sterk verbeterd en zijn er grote administratieve besparingen geboekt. De exacte besparingen die de Kruispuntbank realiseert, worden niet door de Kruispuntbank gepubliceerd. De reden is dat men de organisaties die zijn aangesloten niet tegen zich in het harnas wil jagen. De minister kan immers de cijfers aangrijpen om te gaan bezuinigen. De Kruispuntbank kost per jaar 17,4 miljoen en geeft grofweg een bedrag tussen 200 en 300 miljoen gulden aan besparingen op jaarbasis.

Door het elektronisch uitwisselen van gegevens zijn hele papieren circuits verdwenen; sinds 1991 zijn er zo'n 90 formulieren verdwenen en er zijn er nog 100 soorten formulieren over en het aantal neemt steeds verder af. Momenteel worden er reeds 125 miljoen formulieren elektronisch verzonden, in plaats van op papier. Alleen al in termen van besparing van verzendkosten is het resultaat indrukwekkend (125 miljoen formulieren x fl. 1,35 verzendkosten = ongeveer 169 miljoen gulden). Daarnaast wordt dubbele invoer (met alle foutgevolgen van dien) voorkomen.

Bovendien fungeert de Kruispuntbank als bron van allerhande zeer nauwkeurige beleidsinformatie. De kwaliteit van de werkloosheidscijfers die de Kruispuntbank publiceert, zijn onovertroffen. Al na drie maanden kan men de cijfers leveren met een foutmarge van 1000 op 3 miljoen. Het heeft wel vier jaar werk gekost om alle databanken te kunnen koppelen.

4.7.4 Een voorbeeld

"Het uitkeren van de koude-toeslag van maximaal 74 gulden kostte ons vorig jaar door de bank genomen 80 gulden uitvoeringskosten per uitkering. Van een potentieel van 2300 hebben 443 klanten de toeslag aangevraagd." (Directeur gemeentelijke sociale dienst in Nederland).

"De Kruispuntbank duidt per gemeente aan wie wel of niet in aanmerking voor de kwijtschelding van bijv. gemeentelijke belasting..... Eigenlijk kost ons dat niets maar we rekenen vijfhonderd gulden per tape omdat men anders ons allerlei voorlopige tapes gaat toesturen." (Geïnterviewde over de werking van de Kruispuntbank).

Een treffend voorbeeld van verbetering van de dienstverlening aan de burger betreft de 'automatische kwijtscheldingen' op gemeentelijk niveau. Evenals in Nederland kan een burger die niet voldoende in het eigen bestaan kan voorzien, een beroep doen op kwijtschelding van verschillende gemeentelijke belastingen. Het proces is verrassend eenvoudig. De gemeente maakt een computerlijst aan met gegevens van die burgers aan wie zij een aanslag wil versturen. Voordat de gemeenten die aanslagen aan de burger versturen, stuurt zij de computerlijst naar de Kruispuntbank. De gemeente heeft zelf aangegeven welke categorieën van burgers (bijvoorbeeld oudere alleenstaanden met een inkomen lager dan fl. 1400,- een huur hoger dan 300,-) voor vrijstelling in aanmerking komen. De Kruispuntbank verzamelt via het

netwerk de relevante gegevens, berekent wie er voor vrijstelling in aanmerking komt en geeft op de computerlijst slechts aan wie in aanmerking komt (de gemeente vermeldt dus niet de hoogte van het inkomen, of de hoogte van de huur: slechts of iemand aan de gestelde criteria voldoet). De lijst wordt teruggestuurd naar de gemeenten. De gemeente stuurt vervolgens slechts aangiften naar die burgers sturen die ook daadwerkelijk moeten betalen. Op die manier komt men tot automatische kwijtscheldingen. Burgers zijn op voorhand al geholpen door de Kruispuntbank. De burger hoeft niet naar het loket om een verzoek tot kwijtschelding in te dienen. Niet-gebruik van regelingen, zoals dat in Nederland vaak voorkomt (bijvoorbeeld individuele huursubsidie met 40% niet-gebruik), komt op via deze weg niet voor.

De gemeenten kunnen op deze wijze niet alleen automatisch kwijtschelden, de infrastructuur wordt ook gebruikt om een 'sociaal telefoon tarief' (korting op telefoon kosten voor laagstbetaalden) en een vermindering van huisvuilbijdragen door te voeren.

De administratiekosten van een dergelijke operatie zijn beperkt. De uitvoeringskosten stijgen omdat iedereen die volgens de regels recht heeft op een vrijstelling, die vrijstelling ook feitelijk krijgt. De uitzoektaak kost de KBSZ vrijwel niets omdat alle gegevens centraal voorhanden zijn. Wel brengt de Kruispuntbank vijfhonderd gulden per gemeente in rekening om te voorkomen dat de gemeenten allerlei voorlopige tapes gaan opsturen. De gemeente in België weet precies welke burgers recht heeft op welke toeslagen en kwijtscheldingen.

4.7.5 Financiële en bestuurlijke vormgeving van de Kruispuntbank

"In de zeven jaar dat de Kruispuntbank functioneert, is er nog nooit een klacht binnen gekomen over de intransparantie van het systeem." (geïnterviewde over het Toezichtscomité van de Kruispuntbank).

De Kruispuntbank valt direct onder de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De financiën van de Kruispuntbank komen van het ministerie van Sociale Voorzorg en daarnaast leveren de instellingen van sociale zekerheid een bijdrage in de kosten (Wet op de Kruispuntbank, art. 35 lid 1 en 2). De kruispuntbank is een instelling met een verzelfstandigde positie met een eigen Raad van beheer bestaande uit vertegenwoordigers uit de sociale zekerheid, werkgevers en werknemers. De regering wordt vertegenwoordigd door een regeringscommissaris met een vetorecht. De Raad van Beheer bestuurt de Kruispuntbank. Het dagelijks bestuur van de Kruispuntbank is in handen van de administrateur-generaal en zijn adjunct (Kruispuntbank 1994-1995, pp. 46).

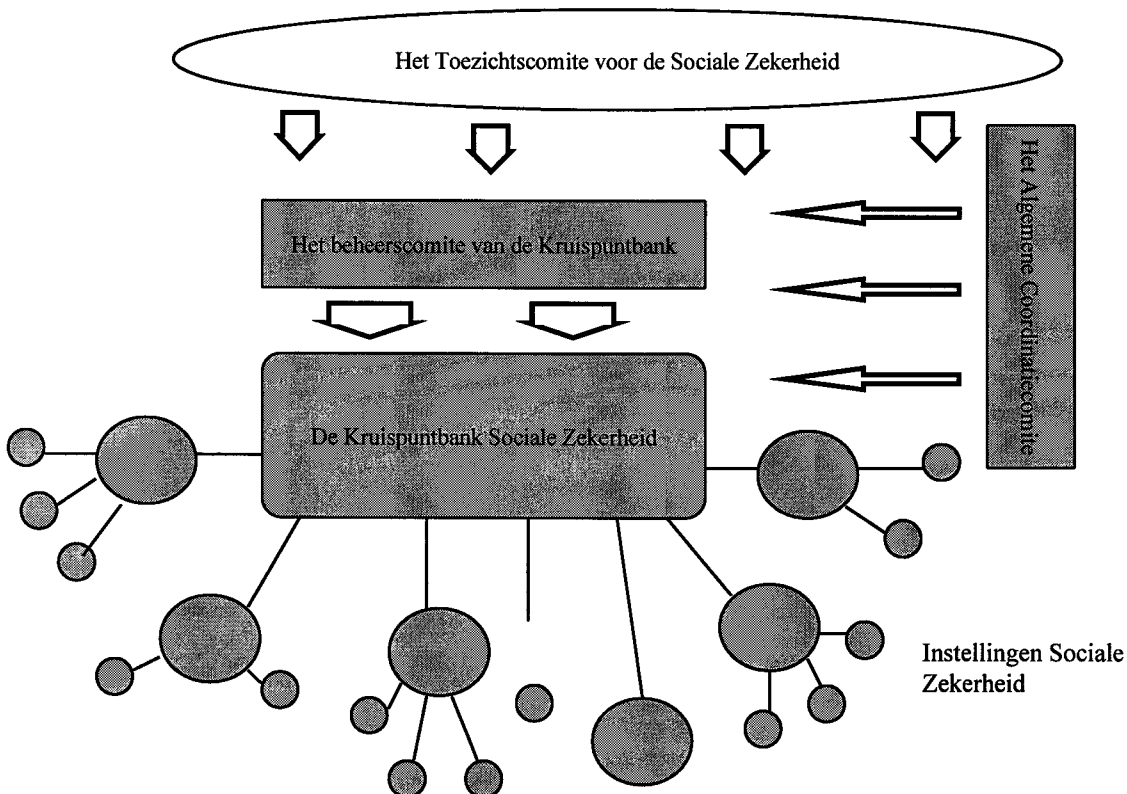
Daarnaast is er het onafhankelijk Toezichtscomité van de Kruispuntbank dat is benoemd door het parlement. Het Toezichtscomité moet zijn goedkeuring geven aan een aanvraag om gegevens uit te mogen gaan wisselen tussen organisaties. Er wordt dan bekeken over de gegevens noodzakelijk zijn voor de uitvoering van een bepaalde wet. Verder ziet het Toezichtscomité toe op de zware veiligheidseisen die gelden voor het netwerk. Dit comité kijkt bovendien of het informatiesysteem van een organisatie aan de gestelde kwaliteitseisen voldoet om de gegevens te kunnen ontvangen (Wet op de Kruispuntbank, art. 30 t/m 52). Verder kan de burger bij dit Toezichtscomité terecht met zijn klachten m.b.t. gegevensuitwisseling. De aanstelling gebeurt afwisselend door de Senaat en

door de Kamer van Volksvertegenwoordigers, op voordracht van de Ministerraad (Wet op de Kruispuntbank, art. 32). Volgens artikel 19 van de Wet op de Kruispuntbank heeft iedere persoon recht op de mededeling van de hem betreffende sociale gegevens en op eventuele verbetering daarvan. In België is echter sinds de ingebruikname nog nooit een klacht binnen gekomen over de intransparantie van het elektronische netwerk.

Verder is er het Algemene Coördinatie-comité waarin elke soort instelling uit de sociale zekerheid zitting heeft. De bevoegdheden van het Algemeen Coördinatiecomité zijn in de wet zeer algemeen omschreven (Wet op de Kruispuntbank, art. 32). In de praktijk is dit orgaan uitgegroeid tot het orgaan waar in onderling tussen alle betrokkenen de concrete organisatie en uitbouw van het netwerk wordt voorbereid. Daarnaast speelt het Coördinatiecomité een rol in de oplossing van de problemen ten gevolge van de uitbouw van het netwerk (Kruispuntbank 1994-1995, pp. 49). De uiteindelijke beslissingsbevoegdheid komt wel toe aan de Raad van Beheer van de Kruispuntbank.

De toetreding tot het netwerk vereist het doorlopen van een zware procedure tot en met een beslissing door de federale Ministerraad.

In de Wet op de Kruispuntbank handelen verder artikelen over de verplichting van de sociale zekerheidsinstellingen tot het aanstellen van personeel dat belast is met het beheer van de sociale gegevensbanken en de uitwisseling van gegevens (Wet op de Kruispuntbank, art. 24 en 25). Daarnaast regelt de Wet op de Kruispuntbank in artikel 29 de vernietiging van de sociale gegevensbanken in oorlogstijd.



Tekening 4.8.5: Bestuurlijke vormgeving van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid.

4.7.6 De gevolgen voor de aangesloten organisaties

Het concept van de Kruispuntbank heeft ingrijpende organisationele veranderingen met zich mee gebracht. Alle primaire bedrijfsprocessen van de aangesloten organisaties zijn geautomatiseerd, zowel de activiteiten aan het loket (front-office) als de achterliggende administratieve processen (back-office). Verder geldt in België een verbod op verzamelen van gegevens buiten de Kruispuntbank om. De organisaties worden hierdoor sterker van elkaar afhankelijk, maar minder van de door de klanten aangeboden gegevens. Door haar wettelijke bevoegdheden heeft de Kruispuntbank bepaalde organisaties verplicht andere gegevensdefinities in intakeformulieren laten opnemen. Elektronische gegevensuitwisseling wordt hierdoor verder versoepeld.

De Kruispuntbank heeft een zware strijd moeten voeren op het technische vlak om de verschillende software met elkaar te kunnen laten communiceren. De oplossing is gevonden in het creëren van een soort Esperanto tussen de organisaties, terwijl men tegelijkertijd accepteerde dat elke organisatie (of groep van organisaties met hetzelfde doel) zijn eigen taal sprak. Tussen de organisatie en de Kruispuntbank werd een vertaler geplaatst. Door dat bij elke aangesloten organisatie te doen, krijgt men een situatie waarbij op het netwerk 1 taal gesproken kan worden, terwijl elke afzonderlijke organisatie (intern) de eigen taal kan blijven spreken.

Deze eenduidige technische basis heeft de grondslag gelegd voor het huidige succes van de Kruispuntbank. Naast het inrichten van een netwerk met een standaardtaal en vertalers bij elke organisatie, was het nodig om het niveau van informatisering te verbeteren bij veel van de aangesloten organisaties. Men heeft voor dat doel een aparte stichting opgericht met informaticapersoneel. Dit personeel werd ondergebracht bij de verschillende organisaties om de vele organisaties op gelijkwaardig technische niveau te brengen en met dezelfde technische standaarden te laten werken. Er werken nu zo'n 740 man.

4.7.7 De ontwikkeling van de Kruispuntbank

Een aantal elementen speelt een rol in de ontwikkeling van de KBSZ. Ten eerste was er in België door aanzienlijke problemen sprake van een grote politieke druk waaronder de wettelijke verankering van de KBSZ is tot stand gekomen. Het voorstel om door inzet van informatietechnologie de sociale zekerheid te ordenen werd al snel op de politieke agenda geplaatst. Daarnaast werd het voorstel voor de Kruispuntbank gesteund door de sociale partners.

Ten tweede heeft men in België de dienstverlening voor de burger en administratieve lastenverlichting voor de betrokken organisaties gekozen als vertrekpunten om de elektronische gegevensuitwisseling op te zetten. In het proces van de ontwikkeling van de KBSZ en bij het overtuigingsproces van de partijen zijn dienstverlening en administratieve lastenverlichting een grote rol blijven spelen.

Ten derde heeft de politiek de Kruispuntbank vijf jaar de tijd gegeven om zich te ontwikkelen zonder dat er gedurende de vijf jaar resultaten zijn geëist. In de vijf jaar heeft men stap voor stap het concept van de Kruispuntbank in volle omvang kunnen uitwerken. Pas na de vijf jaar was er de verplichting om de resultaten te

publiceren. Tot aan dat moment heeft de Kruispuntbank in alle rust aan haar bestaan kunnen opbouwen.

Al midden jaren tachtig heeft men de keuze gemaakt om de elektronische gegevensuitwisseling op te zetten met behulp van een elektronische netwerk dat alle afzonderlijke databases met elkaar zou gaan verbinden. Gegevens blijven dan decentraal opgeslagen maar kunnen via het netwerk wel op één punt worden samengebracht. Een centrale database is zou nooit te onderhouden zijn en bovendien waren de betrokken organisaties nooit bereid om hun gegevens zomaar af te staan. Door de decentrale opslag en verbindingen via netwerken waren de organisaties wel bereid om mee te werken.

Om gegevens elektronisch uit te wisselen is een unieke identificatie-sleutel een noodzakelijke voorwaarde. In België werkt men al langere tijd met een uniek identificatienummer, het identificatienummer sociale Zekerheid (INSZ).

Als zesde factor komt men door de koppelingen van de decentrale bestanden langzaam tot harmonisering van de begripsdefinities in de verschillende decentrale gegevensbanken. Het langzaam verdwijnen van verschillen in definities zorgt ervoor dat de gegevensuitwisseling steeds eenvoudiger wordt. Gelijke definities betekenen immers dat er gegevens makkelijker kunnen worden uitgewisseld. De Kruispuntbank heeft via een wettelijke bevoegdheid de mogelijkheid gekregen om voor alle sectoren per gegeven één gegevensdefinitie door te voeren.

Tenslotte beschikt men in België over twee organen, te weten de Raad van Beheer en het Coördinatie-comité (Kruispuntbank, 1994/1995). Deze organen dienen om met alle bij de elektronische gegevensuitwisseling betrokken partijen om de tafel te krijgen.

4.8 De SIS-kaart: de chipkaart in de Belgische sociale zekerheid

4.8.1 Inleiding

Als alternatief voor het koppelen van bestanden door "kabels" is er ook de mogelijkheid om elektronische gegevensuitwisseling te laten plaatsvinden door een chipkaart. De burger vervoert dat in dat geval zelf zijn gegevens (De Beurs, 1994). De chipkaart kan een optie zijn om de problemen rond de gegevensuitwisseling, zoals standaardisatie en actualiteit, op te lossen. In vele sectoren in de maatschappij is een opkomst van chipkaart-toepassingen te signaleren. Bovendien kan de chipkaart rekenen op groeiende waardering bij de burger.

In België is men ver gevorderd met de invoering van chipkaart in de sociale zekerheid. Op 7 februari 1997 verscheen in het Belgisch Staatsblad een koninklijk besluit met kracht van wet, dat de invoering van de SIS-kaart regelt. De SIS-kaart is de sociale identiteitskaart met chip die per 1 juli 1998 wordt ingevoerd. Vanaf 1 juli 1998 zal elke Belg, naast zijn gewone identiteitskaart, over een elektronische leesbare sociale identiteitskaart beschikken. In totaal zullen ongeveer 10.400.000 kaarten gratis worden verstrekt. Na het testen van de leesapparatuur voor de chipkaarten zal de SIS-kaart tussen 1 februari en oktober 1998 worden uitgereikt door de verzekeringsinstellingen in de gezondheidszorg.

4.8.2 De Sociale Identiteitskaart (SIS-kaart) in de Belgische sociale zekerheid

Per 1 juli 1998 wordt een chipkaart voor de sociale zekerheid, de Sociale Identiteitskaart, in België ingevoerd. Deze chipkaart wordt uitgereikt aan elke sociale verzekerde en heeft een geldigheidsduur van vijf jaar. Op de chipkaart staan basisgegevens: (voor)naam, geboortedatum en het unieke identificatienummer (INSZ) van elke Belg. Deze gegevens zijn openbaar, staan gedrukt op de kaart en zijn niet te wijzigen. Verder is er alleen de elektronische leesbare verzekeringsstatus voor de gezondheidszorg op de chipkaart gezet.

In België heeft men heel bewust gekozen om geen uitgebreide registratie op de chipkaart te laten plaats vinden ondanks dat het wel technisch mogelijk is. Registratie laten plaats vinden op de chipkaart, stuitte op problemen omdat er twee registraties naast elkaar ontstonden. De registratie bij de organisaties en de registratie op de chipkaart die allebei moeten worden onderhouden. Het zou dan een dubbele investering vergen en er zouden twee transportmiddelen worden gebruikt om dezelfde gegevens naar dezelfde plaats te transporteren. Men heeft daarom in België gekozen voor "beperkte" doelen van de chipkaart.

De Sociale Identiteitskaart dient in België twee doelen. Ten eerste wordt de kaart gebruikt om de persoon op een betrouwbare manier te identificeren in al zijn relaties die de hij/zij direct of indirect heeft met instellingen in de sociale zekerheid. Door een chipkaartlezer bij een werkgever te plaatsen kan een werknemer direct worden aangemeld om een verzekeringstatus te krijgen.

Ten tweede is de kaart een gegevensdrager voor instellingen die niet op het netwerk van de Kruispuntbank zijn aangesloten (bijv. een apotheker die wel moet weten of een persoon ziekfonds verzekerd is maar geen gegevens via het netwerk mag ontvangen omdat hij een private organisatie is). Men concentreert zich dus niet op één van de technologieën, maar gebruikt beide technologieën zo dat de sterke punten optimaal worden benut.

Samen met de verspreiding van de chipkaart moet er ook voor worden gezorgd dat bij alle instellingen van sociale zekerheid in België een chipkaartlezer komt te staan. Deze chipkaartlezer moet in staat zijn om de chipkaart te kunnen lezen. Om ervoor te zorgen dat alle chipkaartlezers voldoen aan dezelfde technische standaarden heeft de Kruispuntbank een beurs georganiseerd voor de fabrikanten van chipkaartlezers op 12 november 1997. Bovendien zijn de technische vereisten voor de chipkaartlezers gepubliceerd op internet (URL:www.fabrimetal.be/sectoren/ict/news/5/kruispt.htm).

Indien in de toekomst blijkt dat het nuttig is voor toepassing in de sociale zekerheid om nog andere gegevens toe te voegen op de kaart is een koninklijk besluit nodig. Voorafgaand aan dit besluit heeft het Toezichtscomité van de sociale zekerheid toestemming een positief advies gegeven. Het is mogelijk om op de toegang tot de kaart selectief te organiseren door het gebruik van verschillende verscijferingssleutels

(<http://belgium/fgov.be/Ned/117/11704/infosoc/ann5/htm>).

4.8.3 De effecten van de sociale identiteitskaart

"De Sociale identiteitskaart is het middel om een openbaarheid van bestuur op topniveau te garanderen." (geïnterviewde over de chipkaart voor de Belgische sociale zekerheid).

De chipkaart wordt in België beschouwd als het middel om de toegankelijkheid van het openbaar bestuur te garanderen. Die toegankelijkheid wordt essentieel geacht voor een hoog niveau van dienstverlening. De burger kan met de chipkaart bij iedere organisatie van de sociale zekerheid zijn/haar dossier opvragen en inzien. De opgevraagde gegevens zijn betrouwbaar en worden snel geleverd op elke willekeurige plek via het netwerk van de Kruispuntbank. Daarbij komt ook de winst voor de organisatie die direct de benodigde, betrouwbare gegevens van de klant beschikbaar heeft. De gegevens die nodig zijn voor de vaststelling van de sociale rechten via het netwerk van de Kruispuntbank vlugger, vaker en met meer juistheidswaarborgen kunnen worden opgezocht. Er kan een sneller en juistere dienstverlening plaatsvinden aan de verzekerde. De sociaal verzekerde zal dan ook minder vaak gedetailleerde informatie moeten verstrekken aan de verschillende organisaties van de sociale zekerheid. Zijn/haar sociale rechten worden bovendien sneller en correcter vastgesteld.

Werkgevers of andere instanties kunnen in de toekomst aan de hand van de sociale identiteitskaart het identificatienummer sociale zekerheid (INSZ nummer) vermelden op elke aangifte voor een sociaal verzekerde. Het INSZ nummer hoeft niet meer te worden opgevraagd. Ook wordt een tijdrovende nabehandeling van bepaalde aangiften voorkomen wanneer het INSZ nummer op de aangifte ontbreekt. In het geval van elektronische aangifte kan het INSZ nummer gewoon van de kaart worden afgelezen.

De verwerking van de aangiften kan door de ontvangende instellingen veel efficiënter geschieden wanneer op basis van het INSZ nummer gegevens over de betrokken persoon afkomstig vanuit verschillende bronnen moeten worden samengebracht. Een voorbeeld is het Belgische pensioenkadaster waarin alle pensioengelden die aan een persoon worden samengebracht. De gelden moeten worden samengebracht met het oog op eventuele fiscale heffingen op het totale bedrag aan pensioengelden. Bovendien kan men zo nauwkeurige pensioenstatistieken aanleggen. Zonder de systematische vermelding van het INSZ nummer is het samenbrengen van de gegevens over de totale pensioenuitkering aanzienlijk moeilijker.

Wanneer de burger zich meldt aan een loket om zich te identificeren kan de identificatie automatisch plaats vinden. Dit bespaart onnodig overtikwerk en levert een hoge betrouwbaarheid van de gegevens op. Het certificaat bij het elektronisch lezen wordt automatisch aangemaakt. Dit certificaat speelt in het latere verwerkingsproces een belangrijke rol als bewijs van betrouwbaarheid. Dit voorkomt voortdurende juistheidcontroles in het latere verwerkingsproces.

4.8.4 De chipkaart in de Nederlandse sociale zekerheid: de Variabele Werkpas

Om de mogelijkheden te onderzoeken van de chipkaart als alternatief om registraties op te laten plaats vinden, heeft men recent in Nederland een experiment met de Variabele Werkpas gedaan. Bij het experiment waren het

GAK, verzekerden bij het GAK en uitzendbureaus betrokken. Op de chipkaart werd het arbeidsverleden van flex-werkers in uren geregistreerd in plaats van in werkweken. De gedachte was dat men dan exact de aanvullende WW-uitkering kan berekenen. Door het aantal gewerkte uren van de chipkaart af te lezen omzeilt men een administratieve last voor het GAK en de werkgever.

Het experiment is aanleiding geweest om de chipkaart voorlopig te bevriezen. Er ontstonden namelijk twee registraties onafhankelijk van elkaar die men niet met elkaar in overeenstemming kon houden. Er bestaat bijv. een risico dat een persoon bij een Uitvoeringsinstelling komt voor een uitkering en dat op zijn chipkaart de gewerkte uren staan geregistreerd maar uit de registratie van de Uitvoeringsinstelling blijkt dan dat de werkgever nooit premies heeft betaald. Er ontstaat dan een conflict. De chipkaart kan dan niet dienen als bewijsmiddel maar "slechts" als handig transportmiddel voor gegevens met een kortdurende levenscyclus. Bovendien wil men de Nederlander niet een kaart in zijn portemonnee geven waarop staat waar hij/zij de afgelopen 20 jaar heeft gewerkt. De kaart verliezen zou dan grote gevolgen hebben.

Een gespecialiseerd onderzoeksbureau zoekt voor het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) nauwkeurig uit waar de toegevoegde waarde van de chipkaart liggen. Eén van de mogelijkheden is dat in aanvulling op de vrij besteedbare inkomens een uitvoeringsorganisatie voor de uitkeringsgerechtigde een basispakket goederen en diensten aanschaft. De uitvoeringsorganisaties van ouderen en minima dienen dan als inkoopcentrale. Er kan dan een korting worden gerealiseerd door in te kopen op collectieve voorwaarden. Voorbeelden zijn stadsvervoer, bibliotheek, telecommunicatie en gemeentelijk sportfaciliteiten. Daarnaast geeft de chipkaart de mogelijkheid om doeluittkeringen te doen via het elektronisch betalingsverkeer. De chipkaart kan het ClientVolgCommunicatieStelsel (CVCS) uit het SWI-project optimaliseren. Het elektronische dossier kan dan direct met een chipkaart worden opgevraagd en ingezien. Ook als aanvulling op het Inlichtingenbureau kunnen persoonsverwisselingen worden voorkomen door gebruik te maken van een chipkaart met een uniek persoonsnummer.

Naast een chipkaart voor de sociale zekerheid zijn ook andere ministeries bezig met het ontwikkelen van een chipkaart. Het ministerie van VWS ontwikkelt een chipkaart, de Zorgpas. Daarnaast ontwikkelt Ministerie van BiZa, de Burgerpas.

4.8.4 Mogelijke toepassing van de chipkaart: een voorbeeld

Een voorbeeld van een toekomstige toepassing van de chipkaart is effectieve fraudebestrijding. De fraudebestrijding komt moeilijk van de grond in sectoren waarin veel zwartwerk is zoals de bouwsector en horeca-sector. De witwerkende bedrijven krijgen te maken met de oneerlijke concurrentie van de zwartwerkende bedrijven.

Een elektronische prikklok met modem waar iedere werknemer zich 's ochtends elektronisch aanmeldt, kan ervoor zorgen dat de sociale recherche een middel heeft om bij controle ter plaatse de zwartwerkers te kunnen achter halen; dat zijn namelijk alle niet-aangemelde werknemers. Nu kan men de zwartwerker als die wordt betrap nog de dag later aanmelden en heeft de sociale recherche het nakijken. De uitvoeringsinstelling heeft de mogelijkheid om de gegevens per

week te krijgen. De chipkaart geeft dus de mogelijkheid om zwartwerk effectief te kunnen bestrijden en zo de omslag naar witwerk te bewerkstelligen.

4.8.4 De ontwikkeling van de chipkaart

De ontwikkeling van de chipkaart kenmerkt zich door een aantal elementen. Om te beginnen men heeft in België veel tijd uitgetrokken voor de invoering van de chipkaart. Daarnaast is er bij de invoering met een laag ambitie-niveau begonnen om te voorkomen dat allerlei complexe kinderziekten na ingebruikname op treden en het functioneren verstoren. In België komen alleen het algemene persoonsnummer, enkele vaste persoonsgegevens en het ziekenfonds op de chipkaart te staan. De chipkaart dient in eerste instantie alleen ter identificatie. Na invoering van het huidige concept gaat men zoeken naar nieuwe toepassingen. Met tussentijdse uitbreidingen wordt het risico groter dat de invoering van de chipkaart wordt vertraagd.

De chipkaart wordt gebruikt als aanvulling op het netwerk van de Kruispuntbank. Met de chipkaart als identificatiemiddel speelt het unieke persoonsnummer, INSZ, een belangrijke rol.

4.9 Samenvatting en vooruitblik

In dit hoofdstuk zijn de zeven cases uitvoerig beschreven. In het volgende hoofdstuk wordt per case een analyse uitgevoerd met behulp van de in hoofdstuk drie geformuleerde indicatoren. Er wordt systematisch gekeken of er indicatoren zijn voor het wel of niet bevestigen van de vooraf geformuleerde verwachtingen. Verder wordt gekeken welke overige factoren een rol spelen in de verschillende cases. In het zesde hoofdstuk worden tenslotte de conclusies getrokken.

HOOFDSTUK 5: ANALYSE VAN DE CASES

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de analyse van het empirisch materiaal aan de orde. Eerst worden in paragraaf 5.2 de verwachtingen en analysemodellen, zoals die eerder in hoofdstuk drie zijn gepresenteerd, herhaald. In paragraaf 5.3 wordt per case bekeken in hoeverre er indicatoren zijn te vinden om de verwachtingen wel of niet te bevestigen. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van de analysemethodiek zoals die in hoofdstuk drie is gepresenteerd. Bovendien wordt gekeken naar de factoren die bepalen waarom in een bepaalde case wel of niet aan een verwachting wordt voldaan. In paragraaf 5.4 vindt tenslotte een korte samenvatting van dit hoofdstuk plaats en wordt er vooruitgekeken naar het volgende hoofdstuk.

5.2 Verwachtingen en analysemodellen

In hoofdstuk 3 is een aantal verwachtingen geformuleerd rond de sturing van de overheid voor wat betreft elektronische gegevensuitwisseling. De mate van sturing door de overheid hangt echter af van het ambitieniveau van het project en de ontwikkelingsfase waarin het project verkeert. In termen van onafhankelijk variabelen en afhankelijke variabele betekent dat het ambitieniveau van een project kan worden beschouwd als onafhankelijke variabele. Ook de ontwikkelingsfase van een project kan worden beschouwd als een onafhankelijke variabele. De door de overheid, ingezette sturingsinstrumenten daarentegen kunnen worden beschouwd als de afhankelijke variabele. Deze verhouding is zichtbaar in de analysemodellen. De afhankelijke variabelen vormen de verticale dimensie. De onafhankelijke variabele vormt de gemeenschappelijke horizontale dimensie. Het eerste analysemodel laat een onderscheid zien naar sturingsinstrumenten per ambitieniveau van een project.

Analysemodel I: Sturingsinstrumenten per voorwaarde voor elektronische gegevensuitwisseling

<i>Sturingsinstrumenten</i> →	Reflexieve wet- en regelgeving	Netwerkorganisaties	Meerzijdige instrumenten	Communicatieve instrumenten	Incentives
<i>Voorwaarden</i> ↓					
verbindingenlaag					
transportlaag					
telematicalaag					
inhoud- en structuurlaag					

Daarnaast is er een onderscheid mogelijk naar sturingsinstrumenten per ontwikkelingsfase van een project. Als verticale dimensie van het tweede analysemodel worden de fasen van de projecten rond elektronische gegevensuitwisseling gebruikt, zoals die aan de orde kwamen in paragraaf 3.5.

Analysemodel II: Sturingsinstrumenten per projectfase

<i>Sturingsinstrumenten</i> →	Reflexieve wet- en regelgeving	Netwerkorganisaties	Meerzijdige instrumenten	Communicatieve instrumenten	Incentives
<i>projectfasen</i> ↓					
opstartfase	↓	↓	↓	↓	↓
Onderzoeksfase					
Experimentfase					
Ontwerpfase					
Realisatiefase					
functioneerfase	↓	↓	↓	↓	↓
Invoeringsfase					
Beheersfase					

De algemeen verwachting is dat de overheid sturingsinstrumenten inzet rond elektronische gegevensuitwisseling. Met behulp van de analysemodellen kan de algemene verwachting worden toegespitst. De verwachting voor het eerste model is dat de overheid (Tweede Kamer, kabinet of ministerie) een duidelijke rol speelt wanneer er sprake is van een project met een hoog ambitieniveau door zich te richten op de realisatie van alle voorwaarden voor elektronische gegevensuitwisseling. Het belang voor de overheid in de toekomst binnen dit soort projecten is groot.

In dezelfde redenering geldt voor projecten met een laag ambitieniveau dat daar sturingsinstrumenten niet of nauwelijks aanwezig zullen zijn. Het belang voor de overheid is in die gevallen niet groot. Deze verwachting kan worden weergegeven in het eerder getoonde analysemodel I. Het wel of niet aanwezig zijn van bepaalde sturingsinstrumenten wordt aangegeven met een plus (+) voor aanwezig of een min (-) voor afwezig.

Bij een minder duidelijke aanwezigheid van sturingsinstrumenten van de overheid vindt de aanduiding plaats door middel van een plus-min (+/-). Uit de verwachting kan worden afgeleid dat deze situatie wordt aangetroffen op de tussenliggende ambitieniveaus. De rol van de overheid zal minder duidelijk zijn op deze niveaus dan op het laagste en hoogste ambitieniveau in het model. De "+/-" geldt dan ook voor de transport- en telematica-laag. Het betekent wel dat voor een verdere differentiatie tussen de transport- en telematica binnen dit onderzoek niet wordt gekozen. Dit heeft te maken met het feit dat het onderscheid tussen deze twee ambitieniveaus veel minder duidelijk is dan het onderscheid tussen het laagste en hoogste ambitieniveau. Bovendien biedt het model in die vorm goede mogelijkheden om de verwachting te kunnen toetsen. De plus-min laat zien dat de verwachting dat de rol van de overheid in het algemeen toeneemt op een hoger ambitieniveau.

Analysemodel I: Sturingsinstrumenten per voorwaarde voor elektronische gegevensuitwisseling volgens de verwachtingen

<i>Sturingsinstrumenten</i> →	Reflexieve wet- en regelgeving	Netwerkorganisaties	Meerzijdige instrumenten	Communicatieve instrumenten	Incentives
<i>Voorwaarden</i> ↓					
verbindingenlaag					
transportlaag	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
telematica-laag	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
inhoud en structuurlaag	+	+	+	+	+

De verwachting voor het tweede analysemodel is dat de sturings-instrumenten vooral aanwezig zullen zijn in de opstartfase van een project. Deze fase verloopt immers moeizaam door wat Van de Donk noemt info-politisme. Daarbij past de tegengestelde redenering dat rond een project in de functioneerfase de sturingsinstrumenten van de overheid niet of nauwelijks aanwezig zullen zijn. Het info-politisme is dan gebroken. De overheid stuurt door middel van de informatiearchitectuur. Voor projecten die in de opstartfase verkeren, kunnen alleen gegevens over de opstartfase worden verzameld. Voor projecten die zich in de functioneerfase bevinden kan zowel worden gekeken naar de sturingsinstrumenten op dat moment als naar de sturingsinstrumenten in de opstartfase. Deze verwachting kan worden weergegeven in het eerder getoonde analysemodel II. Het wel of niet aanwezig zijn van bepaalde sturingsinstrumenten wordt aangegeven met een plus (+) voor aanwezig of een min (-) voor afwezig. De verwachting weergegeven in het analysemodel levert het volgende beeld op.

Analysemodel II: Sturingsinstrumenten per projectfase volgens de verwachtingen

<i>Sturingsinstrumenten</i> →	Reflexieve wet- en regelgeving	Netwerkorganisaties	Meerzijdige instrumenten	Communicatieve instrumenten	Incentives
<i>projectfasen</i> ↓					
opstartfase	↓	↓	↓	↓	↓
Onderzoeksfase	+	+	+	+	+
Experimentfase	+	+	+	+	+
Ontwerpfase	+	+	+	+	+
Realisatiefase	+	+	+	+	+
functioneerfase	↓	↓	↓	↓	↓
Invoeringsfase	-	-	-	-	-
Beheersfase	-	-	-	-	-

Belangrijk is om op te merken dat in beide analysemodellen de scores evenredig zijn verdeeld over de sturingsinstrumenten. Deze evenredige verdeling is uit de theorie af te leiden, waaruit geen rangorde onder de sturingsinstrumenten blijkt. De sturingsinstrumenten worden gezien als vijf subrollen van overheid, die samen de totale rol van de overheid vormen. Er wordt van uitgegaan dat de sub-rollen evenredig zullen voorkomen. De analysemodellen zullen hieronder worden ingevuld op basis van de analysemethodiek die eerder in hoofdstuk 3 is beschreven.

5.3. Analyse per case

5.3.1 Het Routeringsinstituut voor (inter)nationale informatiestromen (RINIS)

Het ambitieniveau waarop het RINIS zich bevindt, is de transport-laag. Het RINIS levert slechts software die in staat is bepaalde gegevens rond te sturen naar het juiste adres. Het RINIS gaat er daarbij vanuit dat het benodigde netwerk (bijvoorbeeld met het achterland van het sectorloket) inmiddels aanwezig is. De koppeling tussen de RINIS-software en de software van de sector of organisatie wordt verzorgd door de RINIS-organisatie. Bij het RINIS-project is men zich ervan bewust dat optimale elektronische gegevensuitwisseling meer vereist dan alleen de software maar men beschouwt het stroomlijnen van inhoud als iets dat buiten het bereik van de RINIS-organisatie ligt. Door de organisatie op een bepaalde manier in te richten hoopt men de organisatorische basis te leggen om de inhoud- en structuur laag tot stand te laten komen. Wetgeving rond de authentieke bronnen wordt node gemist. Het op een bepaalde manier inrichten van een organisatie is wel het maximale dat de losse RINIS-organisatie kan doen.

De RINIS-software heeft productiestatus dat betekent dat de software kan worden gebruikt door de organisaties die willen aansluiten op het netwerk. Deze software is klaar om aan organisaties of sectoren te worden geleverd. Wanneer de operationalisatie van ontwikkelingsfasen wordt gevolgd, bevindt het RINIS-project zich aan het begin van de invoeringsfase. In het geval van het RINIS-project is er sprake van een werkend systeem. Met de invoering is een langzame start gemaakt. Van een invoeringsrapportage is nog geen sprake, mede door het feit dat de invoering zeer omvangrijk is; het gaat immers meerdere sectoren en veel honderden organisaties. Deze invoeringsfase vergt een zeer lange periode. In de tussentijd is er wel sprake van het beheren van het gedeelte van het RINIS-netwerk dat al wel operationeel is. De RINIS-pilots dienen vooral als reclame voor RINIS en dragen niet zozeer bij aan de verbetering van de technische infrastructuur.

Voor wat betreft de aangetroffen sturingsinstrumenten kan worden geconcludeerd dat er geen wet-en regelgeving is ontwikkeld voor wat betreft het RINIS-project.

Het RINIS-initiatief is genomen door de Sociale Verzekeringsbank en het toenmalige Tijdelijke instituut voor coördinatie en afstemming (nu het Lisv). Het ministerie en/of kabinet was geen direct partij in de oprichting. Wel is het zo dat een zelfstandig bestuursorgaan (verbonden met het ministerie van Sociale zaken) mede-oprichter van het RINIS was (stap II). Een relatief klein aantal van het totale aantal organisaties, dat het RINIS beoogt te bereiken, neemt deel aan de RINIS-organisatie (stap 2D). De RINIS-organisatie is een geïnstitutionaliseerd orgaan specifiek opgericht voor de ontwikkeling en het beheer van elektronische gegevensuitwisseling (stap 3E). De RINIS-organisatie heeft geen speciale, formele bevoegdheden (stap 4D). Doordat de verbondenheid met het ministerie indirect is en de organisatie vage contouren heeft, wordt de netwerkorganisatie in het analysemodel aangegeven met een "-".

Van meerzijdige instrumenten is in het geval van de RINIS-case sprake. De overheid (in de vorm van diverse ministeries) wordt partij als er een uitwisseling gaat plaatsvinden in de functioneerfase van de gegevensuitwisseling tussen

een ministerie en een derde partij. Er zijn geen gegevens aangetroffen die wijzen op initiatief van de overheid bij deze contracten (stap I). Een relatief klein aantal organisaties maakt gebruik van de gegevensuitwisseling via het RINIS-netwerk (stap 2B). Alleen tussen die organisaties onderling zijn contracten afgesloten. Wel betreft het in deze case specifieke contracten over een specifieke uitwisseling van bepaalde gegevens (stap 3C). Voor een bepaalde looptijd van de contracten zijn geen indicatoren aangetroffen. Er is geen initiatief van de overheid en het instrument heeft vage kenmerken. In het analysemodel wordt deze situatie, volgens de analysemethodiek weergegeven met een "-".

Wel heeft de overheid het initiatief genomen om een communicatief instrument in te zetten (stap III). Het betreft hier een vermelding van het RINIS-project in de gezaghebbende BIOS-nota van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Een nota is een zwakke vorm van een communicatieve instrument (stap 3F). Er is sprake van initiatief van de overheid maar de kenmerk-indicatoren laten geen sterk beeld zien van het communicatieve instrument, in het analysemodel krijgt het communicatieve instrument volgens de analysemethodiek een "+/-".

In het kader van Voorbeeldproject elektronische snelweg wordt het RINIS-project gesubsidieerd vanuit het Ministerie van Economische zaken (stap III). Er is geen sprake van een subsidie die organisaties krijgen om deelname aan het RINIS-project te stimuleren en er is dus een beperkte groep organisaties die de subsidie ontvangt (stap 2F). De subsidie heeft zich beperkt tot een subsidie om het RINIS-project op te zetten (stap 3F). De subsidie is een financiële incentive in de vorm van een eenmalige, financiële bijdrage. Op een andere manier wordt het RINIS-project ook structureel gesubsidieerd namelijk doordat de RINIS-organisatie wordt betaald door de deelnemende partijen. Onder de deelnemende partijen is een aantal ministeries. De structurele subsidie komt ten goede aan de partijen die meedoen aan het RINIS-initiatief (stap 2F). Volgens de analyse-methodiek wordt dit instrument weergegeven met een "+/-" in het analysemodel.

Het ingevulde analysemodel I voor de RINIS-case ziet er, op basis van het verzamelde empirische materiaal, als volgt uit.

Analysemodel I: Sturingsinstrumenten per voorwaarde voor elektronische gegevensuitwisseling voor de RINIS-case

Sturingsinstrumenten →	Reflexieve wet-en regelgeving	Netwerkorganisaties	Meerzijdige instrumenten	Communicatieve instrumenten	Incentives
<i>Voorwaarden ↓</i>					
verbindingenlaag					
transportlaag	-	-	-	+/-	+/-
telematica-laag					
inhoud en structuurlaag					

De sturingsinstrumenten uitgezet over de projectfasen laten het volgende beeld zien. Wet- en regelgeving is nooit in de RINIS-case aanwezig geweest ook niet in reflexieve vorm.

Er is wel een netwerkorganisatie aanwezig, maar er is geen sprake van overheidsinitiatief.

Meerzijdige instrumenten in de vorm van contracten zijn niet van toepassing. Het betreft contracten om een specifieke uitwisseling te regelen tussen de twee betrokken partijen, waarbij het initiatief niet specifiek van de overheid komt.

Voor wat betreft het communicatief instrument geldt dat het RINIS-concept al voor het bereiken van de functioneerfase een voorbeeld-project Elektronische Snelwegen van het ministerie van Economische Zaken was.

Hetzelfde kan gezegd worden voor wat betreft de subsidie van het Ministerie van Economische Zaken, die verbonden is met het verkrijgen van de titel Voorbeeldproject. Dit was een eenmalige subsidie in één bepaalde fase in het project. In een latere fase zijn er de structurele financiële bijdragen van de diverse ministeries wanneer deze ministeries gaan deelnemen aan de elektronische gegevensuitwisseling. Dat is wanneer het RINIS-project functioneert.

Het ingevulde analysemodel II voor de RINIS-case ziet er, op basis van het verzamelde empirische materiaal, als volgt uit.

Analysemodel II: Sturingsinstrumenten per projectfase voor de RINIS-case

Sturingsinstrumenten →	Reflexieve wet-en regelgeving	Netwerkorganisaties	Meerzijdige instrumenten	Communicatieve instrumenten	Incentives
<i>projectfasen ↓</i>					
opstartfase	↓	↓	↓	↓	↓
Onderzoeksfase	-	-	-	-	-
Experimentfase	-	-	-	+/-	+/-
Ontwerpfase	-	-	-	+/-	-
Realisatiefase	-	-	-	+/-	-
functioneerfase	↓	↓	↓	↓	↓
Invoeringsfase	-	-	-	+/-	+/-
Beheersfase	-	-	-	+/-	+/-

Empirische bevindingen en verwachtingen

In het eerste analysemodel is zichtbaar dat het RINIS niet voldoet aan de verwachting. Gezien het ambitieniveau is er sprake van een zeer beperkte rol van de overheid, zoals verwacht. Deze is kleiner dan vooraf in het model is aangegeven.

Er is in het RINIS-project bewust gekozen voor een decentrale technische opzet. Bemoeienis met gegevensdefinities zou de ontwikkeling van het RINIS-netwerk belemmeren. Organisaties leveren niet graag hun gegevens uit met ander organisaties. Wel zijn de organisatorische voorzieningen getroffen om de gegevensdefinities als onderdeel van de inhoud- en structuurlaag te kunnen stroomlijnen. Op de achtergrond speelt een hoger ambitieniveau dus een rol. Verder is een van de belangrijkste sturingsinstrumenten het relatief "lichte" sturingsinstrument van de communicatieve sturing. In dit licht wordt het niveau van de rol van de overheid moeilijker is overeenstemming te brengen met de verwachting.

In het tweede analysemodel valt vooral de aanwezigheid van de overheid op in de functioneerfase van het RINIS-project. In de opstartfase is de overheid veel minder prominent aanwezig. Deze bevinding staat haaks op de eerder geformuleerde verwachting. De bevinding komt verder van de verwachting af te staan wanneer men zich realiseert dat het RINIS een elektronische gegevensuitwisseling in de meest brede zin voor ogen heeft, die zich ook buiten de sociale zekerheid uitstrekt.

De rol van de overheid is in tweede instantie zwaarder dan dat het lijkt. Er is een zelfstandig bestuursorgaan (eerst het Tica en later het Lisv), belast met de coördinatie van de uitvoering van de sociale zekerheid, betrokken bij de oprichting van het RINIS. Mogelijk heeft daardoor het ministerie zich meer op

de achtergrond gehouden; er was immers al een semi-overheidsorganisatie bij het project betrokken.

Mogelijk is de RINIS-case illustratief voor de ontwikkeling dat in de loop der jaren het besef van de mogelijkheden van de elektronische gegevensuitwisseling is gegroeid. Opvallend is bovendien dat de overheid (diverse ministeries) in de functioneerfase vooral deelneemt aan de elektronische gegevensuitwisseling in plaats van dat het ministerie door middel van sturingsinstrumenten (bijvoorbeeld met een subsidie bij toetreding tot het RINIS-netwerk) andere organisaties aanmoedigt om deel te nemen aan het RINIS. Dit kan worden gezien als een speciale vorm van sturing waarbij de overheid het goede voorbeeld geeft en op die manier zorgt voor de groei van het RINIS-concept.

In de verwachtingen is er steeds vanuit gegaan dat de rol van de overheid bijdraagt aan het ontstaan van een informatie-infrastructuur. Er is een aantal andere factoren die bijdragen aan het ontstaan van een informatie-infrastructuur. In deze factoren speelt de overheid (Tweede Kamer, kabinet en ministerie) een belangrijke rol.

Zo speelt het gecontroleerd vrijgeven van het gebruik van het Sofi-nummer een belangrijke rol. Zonder een uniek identificatie-nummer kan elektronische gegevensuitwisseling niet plaatsvinden. Aanwijzen van authentieke bronnen is daarnaast een belangrijk bouwsteen in de informatie-infrastructuur.

De keuze voor een technische decentrale opzet blijkt van doorslaggevend belang. De organisaties kunnen wennen aan gegevensuitwisseling en houden gegevens in eigen beheer.

Een volgende factor is de nieuwe ontwikkeling. De RINIS-organisatie stopt veel energie in het overtuigen van potentiële klanten. De ontwikkeling van het RINIS hangt vooral af van de overtuigingskracht van het RINIS-concept. Het RINIS probeert vooral de administratieve lastenverlichting en mogelijkheden van dienstverlening voor de organisaties te benadrukken en minder nadruk te leggen op de fraudebestrijding. Fraudebestrijding als hoofdargument is voor veel organisaties niet een voldoende motivatie om gegevens elektronisch te gaan uitwisselen.

Ook is de onbekendheid met de ontwikkeling van elektronische gegevensuitwisseling een factor van belang. Uiteenlopende organisaties dienen elektronische gegevens te gaan uitwisselen. Veel organisaties die onderling gegevens moeten gaan uitwisselen, dienen in dezelfde periode met elkaar gaan concurreren. Deze gedachten zijn voor organisaties moeilijk te verenigen.

5.3.2 Samenwerking Werk en Inkomen (SWI) en het CliëntVolgCommunicatieStelsel (CVCS)

Het ambitieniveau van het CVCS-project komt overeen met de inhoud- en structuurlaag. De gemeenschappelijke CVCS-intakemodule houdt in dat de organisaties dezelfde gestandaardiseerde (qua inhoud en structuur) gegevens gaan registreren, zodra de organisaties met de gemeenschappelijke intake-module gaan werken.

Het CVCS als project rond de elektronische gegevensuitwisseling bevindt zich in zijn huidige opzet zowel in de experimenteerfase als in de ontwerpfase. De pilots draaien momenteel bij een aantal gemeenten om ervaring op te doen met het CVCS (een indicator voor de experimentfase). Parallel daaraan is men begonnen aan de bouw van de intake-module van het CVCS. De gemeenschappelijke intake-module wordt op het moment van onderzoek gebouwd (indicator van de realisatie-fase).

Voor wat betreft de aangetroffen sturingsinstrumenten kan worden gesteld dat wet- en regelgeving het startsein was voor het SWI-project. Het kabinet heeft het initiatief genomen tot het SWI-concept (stap III). Het SWI-concept betrof de drie grote partijen in de sociale zekerheid (stap 2G). De aanstelling van de Regiegroep SWI en later de oprichting van de Stichting CVCS (de ontwikkelorganisatie) zijn specifiek voor het project. De algemene maatregel van bestuur die de samenwerking rond het SWI regelt en de op stapel staande beslissing van het kabinet over de definitieve invoering van het SWI vormen verder aanwijzingen voor wet- en regelgeving (stap 3G). Als indicator voor het reflexieve karakter dient het oprichten van een stichting. Hiermee krijgen de deelnemende partijen zelf de ontwikkeling van het CVCS als taak toegewezen (stap 4G). Het ministerie (van Sociale Zaken) bemoeit zich niet met de dagelijkse gang van zaken rond de ontwikkeling van het CVCS.

Voor het sturingsinstrument van de netwerkorganisatie geldt dat het Procesmanagement SWI een onderdeel is van het ministerie van Sociale Zaken. Echter er is geen sprake van dat er organisaties uit de sector zijn verbonden aan het procesmanagement of het procesmanagement besturen. Het Procesmanagement is veel meer een onderdeel van het ministerie.

De Stichting CVCS heeft meer kenmerken van een netwerkorganisatie. De stichting CVCS is door de overheid opgericht (stap III). De drie organisaties rond het CVCS zitten in het bestuur van de Stichting CVCS (stap 2G). De organisatie is met zijn stichtingsvorm een geïnstitutionaliseerd netwerkorgaan met een eigen bureau. De onafhankelijk voorzitter van de Stichting CVCS is door de minister benoemd. Daarnaast zit er een waarnemer namens het ministerie van Sociale Zaken in het bestuur (stap 3G). Bovendien heeft de Stichting CVCS een eigen taak in de vorm van het (coördineren van het) ontwikkelen van het CVCS-systeem (stap 4G). In de onderzoeksfase functioneerde de Regiegroep SWI. De Regiegroep kan worden gezien als een door het kabinet aangestelde (stap III), geïnstitutionaliseerde (stap 3G) organisatie waarin ook alle betrokken partijen, zoals het CBA, VNG en het Lisv (stap 2G) zitting hadden. De regiegroep SWI onderzocht de mogelijkheden tot samenwerking en bezat geen speciale bevoegdheden (stap 4F).

Meerzijdige instrumenten zijn aangetroffen in de vorm van convenanten. Het ministerie was geen directe partij in de convenanten (stap II). Er zijn convenanten getekend tussen de Stichting CVCS en de drie betrokken partijen

(stap 2E) uit de sociale zekerheid om te starten met het CVCS. Het meerzijdige instrument heeft de vorm van een convenant (stap 3E). Voor een bepaalde looptijd van het convenant zijn geen indicatoren aangetroffen. Er is dus sprake van een indirecte initiatief door de overheid en een vage verschijningsvorm. In het analysemodel zal dit sturingsinstrument worden aangegeven met een “-”.

Zoals eerder is opgemerkt is het Procesmanagement onderdeel van het ministerie van Sociale Zaken (stap II). De drie belangrijkste partijen in de sociale zekerheid vormen het “publiek” van dit organisatie-onderdeel (stap 2E). Het Procesmanagement SWI heeft een aparte taak met betrekking tot communicatie en voorlichting naar alle betrokken organisaties. Er zijn verder geen indicatoren aangetroffen voor communicatieve instrumenten aangetroffen. De organisaties hebben geen informatieplicht. Er is sprake van initiatief van de overheid maar een vage verschijningsvorm. Volgens de analysemethodiek krijgt het sturingsinstrument in het analysemodel een “+/-”.

Incentives als sturingsinstrumenten worden in meerdere vormen aangetroffen. Vanuit het ministerie van Sociale Zaken worden subsidies verstrekt om de samenwerkingsvormen te laten ontstaan (stap III). De subsidie geldt voor alle betrokken organisaties (stap 2G). Naast de financiële incentives heeft het Procesmanagement SWI personeel in dienst dat de organisaties adviseert in het opzetten van SWI-samenwerking (stap 3G). Verder krijgt de Stichting CVCS subsidie van het ministerie om het CVCS te ontwikkelen (stap III). Deze subsidie komt ten goede aan alle partijen die gezamenlijk zitting in de Stichting CVCS (stap 2G) en via deze weg ontvangen de organisaties dus een subsidie om het CVCS te bouwen (stap 3G).

Het ingevulde analysemodel I voor de SWI/CVCS-case ziet er, op basis van het verzamelde empirische materiaal, als volgt uit.

Analysemodel I: Sturingsinstrumenten per voorwaarde voor elektronische gegevensuitwisseling voor de SWI/CVCS-case

<i>Sturingsinstrumenten</i> →	Reflexieve wet-en regelgeving	Netwerkorganisaties	Meerzijdige instrumenten	Communicatieve instrumenten	Incentives
<i>Voorwaarden</i> ↓					
verbindingenlaag					
transportlaag					
telematica-laag					
inhoud en structuurlaag	+	+	-	+/-	+

Van reflexieve wet- en regelgeving is al sprake vanaf het allereerste begin wanneer het kabinet het initiatief neemt om een Regiegroep SWI in te stellen waarin de betrokken partijen zitting hebben. Dit geldt ook voor de netwerkorganisatie met betrekking tot het SWI/CVCS, in het begin is dit een onderzoeksorganisatie en later de ontwikkelorganisatie. De communicatieve instrumenten zijn enigszins zichtbaar als taak van het Procesmanagement SWI. Het Procesmanagement ontstond na de Regiegroep SWI. Rond de Regiegroep zijn geen communicatieve instrumenten aangetroffen. Vanuit dat oogpunt wordt de onderzoeksfase van de communicatieve instrumenten aangegeven met een “-” omdat de Regiegroep hierin nog een rol speelt.

Zeer waarschijnlijk is de Regiegroep SWI (gedeeltelijk) betaald door het kabinet maar daarvoor zijn geen indicatoren verzameld. In ieder geval is er met de oprichting van het Procesmanagement SWI als onderdeel van het Ministerie van Sociale Zaken en de Stichting CVCS als gesubsidieerde organisatie wel

sprake van financiële en personele incentives. De exacte fase is onduidelijk omdat de Regiegroep niet de onderzoeksfase dekt in de zin dat de Regiegroep een basisontwerp met systeemeisen heeft ontwikkeld als indicator van de onderzoeksfase voor elektronische gegevensuitwisseling. In het schema wordt de eerste fase aangeduid met een "+/-", omdat er wel sprake is van initiatief van de overheid maar een vage verschijningsvorm. Na de oprichting van het procesmanagement en de stichting CVCS in de experimentfase wordt het model gevuld met een "+".

Het ingevulde analysemodel II voor de SWI/CVCS-case ziet er, op basis van het verzamelde empirische materiaal, als volgt uit.

Analysemodel II: Sturingsinstrumenten per projectfase voor de SWI/CVCS-case

Sturingsinstrumenten →	Reflexieve wet-en regelgeving	Netwerkorganisaties	Meerzijdige instrumenten	Communicatieve instrumenten	Incentives
<i>projectfasen ↓</i>					
opstartfase	↓	↓	↓	↓	↓
Onderzoeksfase	+	+	-	-	+/-
Experimentfase	+	+	-	+/-	+
Ontwerpfase	+	+	-	+/-	+
Realisatiefase					
functioneerfase	↓	↓	↓	↓	↓
Invoeringsfase					
Beheersfase					

Empirische bevindingen en verwachtingen

Wat betreft het eerste analysemodel van de SWI/CVCS-case is de verwachting niet volledig terug te vinden. In de SWI/CVCS-case speelt de overheid een aanzienlijke rol maar niet in alle facetten. De verwachting wordt nog minder bevestigd wanneer het ambitieniveau van het SWI/CVCS nader wordt bekeken. Er is eigenlijk sprake van een zeer hoog ambitieniveau in de vorm van één loket. Het draait niet alleen om het elektronisch uitwisselen van bepaalde gestandaardiseerde gegevens maar ook om de integratie van organisaties.

Het tweede model bevestigt een deel van de tweede verwachting voor de SWI/CVCS-case. De overheid heeft tot nog toe instrumenten ingezet om de ontwikkeling op te starten en te steunen, maar niet alle instrumenten. Als kanttekening kan worden geplaatst dat het SWI/CVCS nog in de opstartfase verkeert en dat er dus niets bekend is over de rol van de overheid in de functioneerfase. Het is op het moment van onderzoek nog niet bekend of het SWI/CVCS ooit daadwerkelijk zal gaan functioneren, in welke vorm dat uiteindelijk zal zijn en binnen welk tijdsbestek. Het is dus niet bekend of de rol die overheid speelt in de huidige fase van SWI/CVCS uiteindelijk zal leiden tot het ontstaan van een (gedeelte van een) informatie-infrastructuur. Tot nog toe heeft het SWI/CVCS te maken gehad met de nodige vertragingen, veranderingen en samenvoegingen.

In de verwachtingen is er steeds vanuit gegaan dat de rol van de overheid bijdraagt aan het ontstaan van een informatie-infrastructuur. Er zijn nog een aantal andere factoren die bijdragen aan het ontstaan van een informatie-infrastructuur zo blijkt uit de SWI/CVCS-case. Ook in die factoren kan de overheid een rol spelen.

Ten eerste is door de integratie van het Inlichtingenbureau het SWI/CVCS-project in belang toegenomen. Aan de andere kant is het project ook ingewikkelder geworden. Vooral de automatisering van de sociale diensten is

voorlopig niet berekend op het elektronische uitwisselen van gegevens met andere organisaties. Ten tweede speelt het Sofi-nummer wederom een belangrijke rol. Zonder Sofi-nummer geen uitwisseling. Ten derde is er de politieke strijd rond het aantal CWI's. Het aantal CWI's bepaalt welke organisatie (sociale dienst, uitvoeringsinstelling of arbeidsbureau) het belangrijkste wordt.

Ten vierde ontstaat er een strijd tussen het lokale politieke niveau en het centrale politieke niveau.

5.3.3 Het Inlichtingenbureau (IB): de sectorale verwijzindex voor de sociale diensten

Het Inlichtingenbureau richt(te) zich op het stand brengen van verbindingen en de mogelijkheid om gegevens van en naar sociale diensten te transporteren. Daarnaast was het ook noodzakelijk om de software van de sociale diensten aan te passen aan de technische specificaties van het Inlichtingenbureau om de gegevens van het Inlichtingenbureau elektronisch te kunnen ontvangen. Dit komt overeen met de indicator gemeenschappelijke file-transfer. Op het niveau van gemeenschappelijke file-transfer software wordt de software van de sociale diensten gelijk getrokken. Dit ambitieniveau komt overeen met de telematica-laag. Pas in een latere fase zou men zich gaan richten op het uniformeren van gegevensdefinities (bijvoorbeeld voor de belastingsignalen van de Belastingdienst).

Als zelfstandig project is het Inlichtingenbureau nooit verder gekomen dan de ontwerpfase. Het bedrijfsplan van het Inlichtingenbureau behandelde vragen over hoe het Inlichtingenbureau de doelstellingen van de organisaties ondersteunt. Het bedrijfsplan bevat onderbouwde schattingen van de kosten en baten. Het bedrijfsplan is een indicator voor het doorlopen van de onderzoeksfase. Per juli 1998 had het Inlichtingenbureau operationeel moeten worden volgens de laatste planning. Daar is het nooit van gekomen en het Inlichtingenbureau is in de experimenteer- of ontwerpfase blijven hangen. Tot acceptatietestrapport van de gebruiker (als indicator voor de realisatie-fase) is het nooit gekomen. In de meest recente opzet loopt het Inlichtingenbureau qua ontwikkeling parallel aan het CVCS.

Het eerste initiatief voor het Inlichtingenbureau in eerste opzet is genomen door de gemeenten (stap I). Uiteindelijk heeft de minister van Sociale Zaken het Inlichtingenbureau-project afgeblazen. Voor wet- en regelgeving zijn geen indicatoren aangetroffen. Om het Inlichtingenbureau te ontwikkelen heeft er een geruime tijd een aparte organisatie bestaan met daarin vertegenwoordigers van gemeentelijk sociale diensten. Over de band met het ministerie zijn geen indicatoren verzameld. Voor de meerzijdige en communicatieve instrumenten zijn geen indicatoren aangetroffen. Van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft het Inlichtingenbureau voor de ontwikkeling een subsidie ontvangen.

In de huidige opzet is het Inlichtingenbureau ondergebracht onder het CVCS-project. Als onderdeel van het CVCS geldt voor het Inlichtingenbureau in de nieuwe opzet dezelfde sturingsinstrumenten dan voor de SWI/CVCS-case. Dit gelijke beeld komt in ieder geval terug in het eerste analysemodel omdat daarin de tijdsdimensie niet is opgenomen. Het ingevulde analysemodel I voor de

Inlichtingenbureau-case ziet er, op basis van het verzamelde empirische materiaal als volgt uit

Analysemodel I: Sturingsinstrumenten per voorwaarde voor elektronische gegevensuitwisseling voor de Inlichtingenbureau-case

Sturingsinstrumenten →	Reflexieve wet-en regelgeving	Netwerkorganisaties	Meerzijdige instrumenten	Communicatieve instrumenten	Incentives
<i>Voorwaarden ↓</i>					
verbindingenlaag					
transportlaag					
telematica-laag	+	+	-	+/-	+
inhoud en structuurlaag					

In het tweede analysemodel is het ontwikkelingspad als dimensie ingebracht en kan het verschil in oorsprong tussen de SWI/CVCS-case en de Inlichtingenbureau-case worden aangegeven. De onderzoeksfase van het tweede analysemodel wijkt af van het SWI/CVCS-model uit de voorgaande paragraaf.

Voor de reflexieve wet- en regelgeving geldt dat vooral in de toekomst het Inlichtingenbureau zal profiteren van wet- en regelgeving dat wordt ontwikkeld ten behoeve van het SWI/CVCS-project. In de oude opzet heeft Inlichtingenbureau nooit sturing ontvangen door de wet- en regelgeving rond SWI. Deze situatie wordt aangegeven met een "-" in de onderzoeksfase van analysemodel II. Ook de onduidelijke link met het ministerie van Sociale Zaken in de oude opzet zorgt voor een "-" in de onderzoeksfase van analysemodel II. De stichting CVCS als netwerkorganisatie ontwikkelt naast het CVCS ook het Inlichtingenbureau. Dit geldt ook voor de communicatie en voorlichting, die het ministerie van Sociale Zaken voert voor het SWI-concept. De structurele ontwikkelingssubsidie die de Stichting CVCS ontvangt geldt ook voor de ontwikkeling van het Inlichtingenbureau, omdat één organisatie beide functionaliteiten ontwikkelt.

Het ingevulde analysemodel II voor de Inlichtingenbureau-case ziet er, op basis van het verzamelde empirische materiaal als volgt uit

Analysemodel II: Sturingsinstrumenten per projectfase voor de Inlichtingenbureau-case

Sturingsinstrumenten →	Reflexieve wet-en regelgeving	Netwerkorganisaties	Meerzijdige instrumenten	Communicatie instrumenten	Incentives
<i>projectfasen ↓</i>					
opstartfase	↓	↓	↓	↓	↓
Onderzoeksfase	-	-	-	-	-
Experimentfase	+	+	+/-	+/-	+
Ontwerpfase	+	+	+/-	+/-	+
Realisatiefase					
functioneersfase	↓	↓	↓	↓	↓
Invoeringsfase					
Beheersfase					

Empirische bevindingen en verwachtingen

Het eerste analysemodel laat een bevestiging zien van de verwachting dat het ambitieniveau van de telematica-laag een bepaalde rol van de overheid met zich meebrengt. Er is zelfs sprake van een boven verwachting aanwezige overheid wanneer vergeleken wordt met het vooraf ingevulde analysemodel. Deze bevestiging geldt dan voor het Inlichtingenbureau in de nieuwe opzet. Als kanttekening bij deze bevestiging is dat de sturingsinstrumenten eigenlijk van

toepassing zijn op de SWI/CVCS-case. Het inlichtingenbureau-project "profiteert" daar nu van mee doordat het Inlichtingenbureau met het CVCS is samengevoegd. Als zelfstandig project had het Inlichtingenbureau een lager ambitieniveau: telematica-niveau. Aan het Inlichtingenbureau is indirect een hoger ambitieniveau gekoppeld door de aansluiting op het CVCS.

Het tweede analysemodel laat in eerste instantie een bevestiging zien voor de opstartfase. De allereerste fase vormt een uitzondering. Het empirisch beeld is door het ontbreken van gegevens niet helder genoeg om er uitspraken aan te verbinden. Wel is duidelijk dat de overheid een belangrijke rol speelt in de opstartfase, met het voorbehoud dat het Inlichtingenbureau-project zich nog in de opstartfase bevindt en dat de rol van de overheid nog kan veranderen. Voor het beeld wordt ook afgegaan op de voornemens van de overheid om een bepaalde rol te blijven spelen in het Inlichtingenbureauproject.

Voor de functioneerfase zijn geen gegevens voorhanden omdat het Inlichtingenbureau nog niet zover is ontwikkeld. Bij de tweede verwachting dient de kanttekening te worden gemaakt dat het analysemodel voor het inlichtingenbureau als zelfstandig project een heel ander beeld laat zien voor zover daar empirische materiaal over voor handen is. In het Inlichtingenbureau als zelfstandig project was de overheid veel minder duidelijk aanwezig.

In de verwachtingen is er steeds vanuit gegaan dat de rol van de overheid bijdraagt aan het ontstaan van een informatie-infrastructuur. Het inlichtingenbureau heeft de functioneerfase nooit bereikt. Het is interessant om de redenen daarvoor te bekijken.

Ten eerste is het project van het Inlichtingenbureau altijd geassocieerd met fraudebestrijding. Het voordeel van de administratieve lastenverlichtingen van het Inlichtingenbureau stond veel meer op de achtergrond. De animo bij sociale diensten om deel te nemen was daardoor niet groot. Daarnaast heeft de terughoudendheid bij gemeenten te maken met de relatieve onbekendheid van elektronische gegevensuitwisseling. Ten derde zijn er grote verschillen in belangen tussen een kleine en grote sociale dienst. Vooral sociale diensten in de grote steden hebben problemen met de administratieve lasten door gegevensverificatie. In de grote steden concentreren zich over het algemeen grote groepen mensen die zijn aangewezen op een bijstandsuitkering. Sociale diensten in kleine gemeenten hebben vaak te maken met een klein aantal bijstandsklanten en hebben dus minder belang bij het tot stand komen van elektronische gegevensuitwisseling. Ten vierde bleek er onzekerheid over de bevoegdheden, die de beheersorganisatie zou krijgen, om toe te zien op de kwaliteit van de uit te wisselen gegevens. Bovendien was onduidelijk welke gegevens men elektronisch aangeleverd zou krijgen. Ten vijfde bleek de afhankelijkheid van de voortgang van de andere projecten, zoals het RINIS. Zonder het RINIS kon het Inlichtingenbureau nooit gegevens ontvangen van belangrijke gegevensleveranciers, zoals de Informatie Beheer Groep (IBG) of de Belastingdienst.

5.3.4 De Gemeentelijke Basisadministratie (GBA)

Het GBA heeft het ambitieniveau dat overeenkomt met de inhoud- en structuurlaag. De inhoud van de gegevens is vastgelegd in een wet en vormt een belangrijke indicator voor een hoog ambitieniveau. De projectfase waarin het GBA verkeert, is de beheersfase. Als indicator voor de beheersfase dienen de periodieke audits die voor het GBA zijn ontwikkeld.

Voor wat betreft de indicatoren voor de verschillende sturingsinstrumenten rond het GBA is een aantal indicatoren verzameld. Het initiatief tot het GBA-project is genomen door het ministerie van Binnenlandse Zaken. In de Tweede Kamer is lang gedebatteerd over hoe de GBA-wetgeving er uit diende te zien (stap III). Deze wet- en regelgeving geldt voor zowel gemeentelijke spelers als niet-gemeentelijk spelers (stap 2G). Als indicator voor wet- en regelgeving dient het vastleggen van de elektronisch uit te wisselen GBA-gegevens in een wet. Tijdens de invoeringsfase is er in het geval van het GBA sprake van een voorbereidende Algemene Maatregel van Bestuur (stap 3G). Voor het reflexieve karakter van wet- en regelgeving zijn geen indicatoren aangetroffen (stap 4F).

Voor wat betreft de netwerkorganisaties als instrument is een aantal indicatoren aangetroffen. Het projectbureau GBA was een, vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken ingestelde (stap III) organisatie,. Rond het projectbureau zijn overlegstructuren geschapen met daarin alle belanghebbenden (stap 2G). Het projectbureau had de vorm van een (project)-organisatie en met de overgang naar een agentschap heeft de GBA-organisatie een blijvend karakter gekregen (stap 3G), waarbij de minister van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk blijft. Het projectbureau was belast met de ontwikkeling van het GBA. Daarnaast bezat het projectbureau de bevoegdheid om de organisatie die vervuilde gegevens aanleverde in het ergste geval van het netwerk af te halen (stap 4G).

Voor meerzijdige en communicatieve instrumenten zijn geen indicatoren aangetroffen.

Incentives als sturingsinstrumenten zijn aangetroffen: een aanzienlijk deel van de ontwikkelkosten van het GBA zijn betaald door het Rijk (stap III). Deze bijdragen kwamen ten goede aan alle gemeenten (stap 2G). Daarnaast is er sprake van incentives in een andere vorm, namelijk de personele incentives, die men vanuit het projectbureau heeft ingezet om de gemeenten te begeleiden bij de invoering van het GBA. Deze incentives golden gedurende de ontwikkelingsperiode van het GBA (stap 3G).

Op basis van het verzamelde empirische materiaal ziet het ingevulde analysemodel I er als volgt uit.

Analysemodel I: Sturingsinstrumenten per voorwaarde voor elektronische gegevensuitwisseling voor de GBA-case

<i>Sturingsinstrumenten</i> →	Reflexieve wet-en regelgeving	Netwerkorganisaties	Meerzijdige instrumenten	Communicatieve instrumenten	Incentives
<i>Voorwaarden</i> ↓					
verbindingenlaag					
transportlaag					
telematica-laag					
inhoud en structuurlaag	+	+	-	-	+

De Wet GBA ging per 1 augustus 1994 in. Daarvoor was er sprake van een Algemene Maatregel van Bestuur (Amvb) die de overgangssituatie van handmatige administratie naar geautomatiseerde administratie dekte. Gedurende de opstartfase is wel gedebatteerd over wet- en regelgeving maar dit is in de functioneerfase gaan gelden.

Eén van de eerste acties binnen het GBA-project was het maken van een definitiestudie. De definitiestudie is een indicator voor de onderzoeksfase waarbij de projectorganisatie is betrokken. Gedurende de verdere ontwikkeling bleef het projectbureau GBA actief tot het per 1 januari 1998 werd omgezet in een agentschap.

Over de meerzijdige en communicatieve instrumenten zijn, als gevolg van het bij analysemodel I genoemde, geen indicatoren per projectfase voorhanden.

Financiering vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken was er vanaf de start. De centrale overheid betaalde uiteindelijk zo'n 150 miljoen. In een latere fase van het ontwikkelingsproces (invoeringsfase) kwam daar ook personele ondersteuning van gemeenten door het projectbureau bij.

Het ingevulde analysemodel II ziet er op basis van de het verzamelde empirische materiaal als volgt uit.

Analysemodel II: Sturingsinstrumenten per projectfase voor de GBA-case

<i>Sturingsinstrumenten</i> →	Reflexieve wet-en regelgeving	Netwerkorganisaties	Meerzijdige instrumenten	Communicatieve instrumenten	Incentives
<i>projectfasen</i> ↓					
opstartfase	↓	↓	↓	↓	↓
Onderzoeksfase	-	+	-	-	+
Experimentfase	-	+	-	-	+
Ontwerpfase	-	+	-	-	+
Realisatiefase	-	+	-	-	+
functioneerfase	↓	↓	↓	↓	↓
Invoeringsfase	+	+	-	-	+
Beheersfase	+	+	-	-	+

Empirische bevindingen en verwachtingen

De eerste verwachting in het model wordt niet volledig bevestigd in de GBA-case. Een hoog ambitieniveau bij het GBA wordt gecombineerd met een rol van de overheid (Tweede Kamer, kabinet en ministerie), in de vorm van de instrumenten: wetgeving, netwerkorganisatie en financiering. Meerzijdige en communicatieve instrumenten spelen geen rol.

De tweede verwachting laat een wat verspreid beeld zien. De opstartfase voldoet aan de verwachting. De overheid speelt daarin een belangrijke rol. De netwerkorganisatie en financiering zijn vanaf de start aanwezig. Over de wet- en regelgeving wordt veel gedebatteerd in de Tweede Kamer maar de GBA wet komt pas rond de daadwerkelijke invoering tot stand. Ook in de functioneerfase houdt de overheid een rol in het GBA. Dit is niet conform de verwachting. De invulling van de overheid in deze fase van het project komt wel uit de empirie naar voren. Het projectbureau van het GBA heeft in de opstartfase toegezien op de voortgang van de GBA-automatisering bij gemeenten. Nadat het GBA was gaan functioneren speelden het projectbureau een belangrijke rol in het toezicht op de kwaliteit van de GBA-gegevens. Ook na de invoering blijft de wet GBA gelden omdat de GBA-gegevens daarin wettelijk zijn vastgelegd. De wet en het toezicht op de kwaliteit van de gegevens zorgen voor de zekerheid op de lange termijn waardoor de betrokken organisaties bereid waren om te investeren in het GBA-project.

Ook is deze case is een aantal factoren die bijdragen aan het ontstaan van een informatie-infrastructuur en waarin de overheid een rol speelt. De keuze voor de technisch decentrale opzet van het GBA sloot goed aan op de politiek-bestuurlijke verhoudingen. Ten tweede is de lange looptijd die het GBA-project heeft gekregen een belangrijke factor en zorgde er uiteindelijk voor dat het GBA ging functioneren. De groei van de samenwerking tussen wetgevingsjuristen en systeemontwikkelaars is tenslotte de laatste factor van belang.

5.3.5 De Gemeenschappelijke Verwijsindex (GVI) van de Uitvoeringsinstellingen

Het ambitieniveau van de GVI-case komt overeen met de verbindingen-laag. Men is met de GVI begonnen zonder dat er verbindingen aanwezig waren. In zo'n geval is er nauwelijks sprake van elektronische gegevensuitwisseling maar meer van bestandsvergelijking. In de loop der jaren is men wel steeds meer toegegroeide naar het stroomlijnen van gegevensdefinities.

Doordat men sterk handmatig is begonnen met de GVI en parallel aan de handmatig werkwijze steeds meer is gaan automatiseren, is de exacte projectfase moeilijk te achterhalen. De indicatoren van SDM zijn vooral van toepassing op de bouw van geautomatiseerde systemen. De GVI is operationeel sinds 1994 al is het dan een sterk handmatige opzet. De fase waarin de GVI zich bevindt is de beheersfase, waarbij op de achtergrond een steeds verdere automatisering plaatsvindt. In het licht van de gehanteerde SDM-methodiek is dit een ongebruikelijke werkwijze.

Voor wat betreft de sturingsinstrumenten zijn er indicatoren aangetroffen voor wet- en regelgeving. De aanwijzing die het tot stand komen van de GVI inluidde, kwam van de Staatssecretaris van Sociale Zaken (stap III). Deze aanwijzing betrof alle uitvoeringsinstellingen (stap 2G). De aanwijzing kan worden gezien als een specifieke, bijzondere vorm van wetgeving (stap 3G). De bouw van GVI is na de aanwijzing door de uitvoeringsinstellingen zelf gedaan (stap 4G). Er is dus sprake van een reflexief karakter van de wet- en regelgeving. Volgens de analysemethodiek krijgt dit beeld een "+".

Er is sprake van een netwerkorganisatie. In eerste instantie wordt een coöperatieve vereniging met een beheerszaak opgericht. De coöperatieve vereniging is opgericht door de uitvoeringsinstellingen. Pas in een later stadium is er sprake van een netwerkorganisatie met een directe relatie met het ministerie van Sociale zaken. Per 1 januari 1997 is de taak ondergebracht bij het Lisv, een zelfstandig bestuursorgaan. Het Lisv wordt op hoofdlijnen gestuurd door de minister van Sociale Zaken. Het kabinet heeft hiertoe het initiatief genomen met de nieuwe organisatiewet voor de sociale zekerheid (stap III). De Lisv heeft relaties met alle uitvoeringsinstellingen (stap 2G). Het Lisv is een geïnstitutionaliseerd orgaan (stap 3G). De beheerszaak met betrekking tot de GVI houdt in dat organisaties die "vuile" gegevens aanleveren, worden opgespoord. De bevoegdheid strekt zich uit tot alle uitvoeringsinstellingen (stap 4G).

Voor de meerzijdige en communicatieve instrumenten, waarin het ministerie of Tweede Kamer partij waren, zijn geen indicatoren aangetroffen. In het analysemodel worden deze instrumenten weergegeven met een "-".

Voor het instrument van de incentives worden een aantal indicatoren aangetroffen. Het initiatief om de beheerstaken van de GVI onder te brengen bij het Lisv komt van het kabinet. Daarmee kiest het kabinet voor een directe financiering van de beheersorganisatie van de GVI (stap III). Het Lisv staat in relatie tot alle uitvoeringsinstellingen (stap 2G). Het Lisv, de organisatie die de GVI beheert, wordt permanent gefinancierd door het ministerie van Sociale Zaken (stap 3G).

Het ingevulde analysemodel I ziet er op basis van het verzamelde empirische materiaal als volgt uit.

Analysemodel I: Sturingsinstrumenten per voorwaarde voor elektronische gegevensuitwisseling voor de GVI-case

<i>Sturingsinstrumenten</i> →	Reflexieve wet-en regelgeving	Netwerkorganisaties	Meerzijdige instrumenten	Communicatieve instrumenten	Incentives
<i>Voorwaarden</i> ↓					
verbindingenlaag	+	+	-	-	+/-
transportlaag					
telematica-laag					
inhoud en structuurlaag					

Doordat de indeling van de projectfasen onduidelijk is voor wat betreft de GVI, voegt de fasen-dimensie in dit model niet veel toe.

De aanwijzing van de staatssecretaris geschiedde op het moment dat de GVI nog niet functioneerde. In welke deelfase van de opstartfase de aanwijzing precies kwam, is niet onbekend. Wel is duidelijk dat de uitvoeringsinstellingen al enige tijd onderhandelden over de ontwikkeling van een GVI. In het tweede analysemodel wordt ervoor gekozen om de laatste fase van de opstartfase te voorzien van een "+". In de functioneerfase zijn de beheerstaken in het kader van de nieuwe organisatie-wet overgehaald van een coöperatieve vereniging naar een zelfstandig bestuursorgaan. Dit kan ook worden beschouwd als specifieke wet- en regelgeving waartoe de overheid het initiatief heeft genomen. De functioneerfase krijgt een "+" in het analyse-model.

Nadat de GVI (in handmatige opzet) functioneert, treden er veranderingen op rond de netwerkorganisatie. In eerste instantie is de coöperatieve vereniging van de uitvoeringsinstellingen een netwerkorganisatie, waarbij geen indicatoren zijn gevonden voor een initiatief van de overheid. Deze situatie krijgt dan ook volgens de analysemethodiek een "-". In een latere fase neemt het Lisv als zelfstandig bestuursorgaan van het Ministerie van Sociale Zaken de beheerstaken over. Het initiatief hiervoor ligt bij het kabinet. In overeenstemming met de analysemethodiek krijgt deze situatie een "+" in het analysemodel van de case. Dezelfde verandering geldt ook voor de financiële incentive voor de GVI-case de coöperatieve vereniging wordt door de uitvoeringsinstellingen zelf bekostigd. Wanneer het Lisv de taken overneemt, wordt de organisatie (gedeeltelijk) bekostigd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Het ingevulde tweede analysemodel ziet er op basis van het verzamelde empirische materiaal als volgt uit.

Analysemodel II: Sturingsinstrumenten per projectfase voor de GVI-case

Sturingsinstrumenten →	Reflexieve wet-en regelgeving	Netwerkorganisaties	Meerzijdige instrumenten	Communicatieve instrumenten	Incentives
<i>projectfasen ↓</i>					
opstartfase	↓	↓	↓	↓	↓
Onderzoeksfase	-	-	-	-	-
Experimentfase	-	-	-	-	-
Ontwerpfase	-	-	-	-	-
Realisatiefase	+	-	-	-	-
functioneefase	↓	↓	↓	↓	↓
Invoeringsfase	+	-	-	-	-
Beheersfase	+	+	-	-	+

Empirische bevindingen en verwachtingen

Het ingevulde eerste analysemodel voldoet niet aan de verwachting. Bij het laagste ambitieniveau past geen rol voor de overheid, zo was vooraf de verwachting. De overheid speelt echter wel degelijk een rol in het geval van de GVI. De gevonden rol van de overheid past wel beter in de verwachting wanneer in beschouwing wordt genomen dat er sprake is van een hoger ambitieniveau op langere termijn in het geval van de GVI. Deze dimensie komt niet terug in het analysemodel, maar geeft wel een verklaring voor de aanwezigheid van de overheid op het lage ambitieniveau in het geval van de GVI.

In het tweede analysemodel is zichtbaar dat de overheid pas een rol gaat spelen in de functioneefase. In het geval van de GVI-case is zichtbaar dat de overheid vooral een rol speelt in de functioneefase in de vorm van het toezicht op de kwaliteit van de gegevens en toezicht op een gestage ontwikkeling van de GVI. De beheerstaken zijn ondergebracht bij een zelfstandig bestuursorgaan. Het beeld in het tweede analysemodel is niet conform de verwachting. De verwachting was dat de overheid vooral in de opstartfase een rol zou spelen en juist in de functioneefase weer afwezig zou zijn. Het geval van de GVI laat ook duidelijk zien hoe belangrijk de tijdsdimensie in het tweede analysemodel is. Uit het eerste en tweede analysemodel komt een heel ander beeld van de overheid naar voren. Het eerste analysemodel laat zien een prominente rol van de overheid zien en het tweede analysemodel laat vooral zien dat van die prominente rol vooral sprake is op een specifiek moment: de functioneefase.

Naast de rol van de overheid bijdraagt aan het ontstaan van een informatie-infrastructuur is er een aantal andere factoren, die bijdragen aan het ontstaan van een informatie-infrastructuur. Ten eerste is er de keuze voor de technisch laagdrempelige eerste opzet. Daarmee werd voorkomen dat de beginfase van de GVI zou worden geplaagd door allerlei kinderziekten. Dit werd gecombineerd met een technisch decentrale opslag. Ook speelde in het overtuigingsproces van de GVI de administratieve lastenverlichting, die de GVI teweeg zou brengen, een belangrijke rol.

5.3.6 De Kruispunt Bank Sociale Zekerheid (KBSZ)

De Kruispuntbank heeft een hoog ambitieniveau, dat overeen komt met de inhoud- en structuurraag. Een indicator is de bevoegdheid van Kruispuntbank om één bepaalde gegevensdefinitie voor organisaties in de sociale zekerheid verplicht te stellen.

Het project van de Kruispuntbank bevindt zich in de beheersfase. Er is een aantal indicatoren daarvoor. Het netwerk van de Kruispuntbank is meer dan een ingevoerd en werkend systeem. Er zijn zo'n 2000 organisaties aangesloten op het netwerk die voor hun gegevens voor een deel afhankelijk zijn van het netwerk. Elke twee jaar brengt de Kruispuntbank een jaarverslag uit over wat de afgelopen periode is gedaan. Dit kan worden gezien als een periodiek beoordelingsrapport. Een indicator vormt daarnaast het rampenplan van de Kruispuntbank om in tijden van oorlog alle gegevens te vernietigen voor het sectorbrede elektronisch netwerk.

Voor wat betreft de sturingsinstrumenten is in het geval van de Kruispuntbank-case een aantal indicatoren aangetroffen.

In België bestaat een de Wet op de Kruispuntbank, die de oprichting van de Kruispuntbank inhoudt. Het initiatief tot het ontwikkelen van deze wet is genomen door het Belgische kabinet (stap III). De wet houdt de oprichting van een beheersorganisatie, waarin de organisaties uit de sociale zekerheid zelf de ruimte krijgen om de organisatie te besturen (stap 2G). De Wet op de Kruispuntbank is een specifieke wet voor de verwijzindex van de Kruispuntbank (stap 3G). Het besturen van de verwijzindex mogen de betrokken organisaties als zelfstandige taak doen (stap 4G).

In 1990 is in België door het kabinet per wet de organisatie van de Kruispuntbank opgericht (stap III). De Kruispuntbank is ingericht om de belangrijke organisaties uit de sociale zekerheid te laten participeren in het bestuur van de Kruispuntbank (stap 2G). De Kruispuntbank is een zelfstandig bestuursorgaan (stap 3G). De Kruispuntbank heeft zich na zijn oprichting bezig kunnen houden met de bouw en het beheer van het elektronische netwerk om de gegevens uit te wisselen. Voor wat betreft de bevoegdheden van de netwerkorganisatie geldt dat deze verstrekend zijn. De Kruispuntbank heeft de bevoegdheid om bepaalde gegevensdefinities verplicht te stellen om de uitwisseling te versoepelen. Ook dienen de organisaties hun gegevens van het netwerk te betrekken en niet via een andere weg (stap 4G). In het analysemodel krijgt het instrument van de netwerkorganisatie een "+".

Voor meerzijdige instrumenten geldt dat er voor de inzet in het geval van de Kruispuntbank geen indicatoren zijn aangetroffen.

Voor de communicatieve instrumenten geldt dat de overheid deze niet hanteert, maar dat de taak gedelegeerd is aan de Kruispuntbank. Het initiatief van de overheid heeft in deze case dus een indirect karakter (stap II). In het beheerscomité heeft elke categorie organisatie(s) uit de sociale zekerheid zitting. Als indicatoren voor communicatieve instrumenten kunnen de bijeenkomsten van het algemeen beheerscomité worden gezien. Deze bijeenkomsten fungeren als voorlichtingsbijeenkomsten over wat komen gaat met betrekking tot verdere informatisering in Belgische sociale zekerheid. Bovendien kan de Kruispuntbank informatie verzamelen over wat er in de sector speelt. In het beheerscomité hebben alle belangrijke spelers uit de sociale zekerheid zitting (stap 2G). Daarnaast publiceert de Kruispuntbank de

technische eisen voor de chipkaartlezers op het internet en organiseert de Kruispuntbank beurzen voor producenten van chipkaartlezers (stap 3F) (zie ook SIS-kaart-case). Er is sprake van een redelijk duidelijk communicatief instrument, maar een indirect initiatief van de overheid. Deze situatie wordt in het analysemodel weergegeven met een "+/-".

Met de oprichting van de Kruispuntbank door de overheid (stap III) betaalt de overheid mee aan de financiering van de organisatie van de Kruispuntbank. De diensten van de Kruispuntbank komen ten goede aan zo'n 2000 organisaties (stap 2G). Incentives zijn er in de vorm van het deel van de financiering van de Kruispuntbank dat het Belgische ministerie van Sociale Zaken voor zijn rekening neemt. Daarnaast zijn er de (indirecte) personele incentives die de betrokken organisaties hebben ontvangen om hun automatisering op het noodzakelijke niveau te krijgen in de ontwikkelingsfase van de Kruispuntbank (stap 3G).

Op basis van het verzamelde empirisch materiaal ziet het ingevulde analysemodel I van de Kruispuntbank er als volgt uit.

Analysemodel I: Sturingsinstrumenten per voorwaarde voor elektronische gegevensuitwisseling voor de Kruispuntbank-case

Sturingsinstrumenten →	Reflexieve wet-en regelgeving	Netwerkorganisaties	Meerzijdige instrumenten	Communicatieve instrumenten	Incentives
Voorwaarden ↓					
verbindingenlaag					
transportlaag					
telematica-laag					
inhoud en structuurlaag	+	+	-	+/-	+

Het idee van de Kruispuntbank is door een speciale overheidscommissie uitgewerkt. Vanaf het allereerste moment is de overheid betrokken bij de uitwerking van het idee van de Kruispuntbank.

De exacte fase waarop de netwerkorganisatie van de Kruispuntbank wordt opgericht laat zich moeilijk bepalen. Aangenomen wordt dat de commissie een deel van de onderzoekstaken op zich heeft genomen. Een voorbeeld is de beantwoording van de vraag hoe het informatiesysteem de doelstellingen van de organisatie ondersteunt als indicator voor de onderzoeksfase. Rond indicatoren van de onderzoeksfase zoals het basisontwerp met systeemeisen en ontwerpspecificaties kan de Kruispuntbank zelf al een rol hebben gespeeld. De overheid speelde in ieder geval al een belangrijke rol, maar de contouren van de netwerkorganisaties waren in die fase nog niet zo duidelijk. Vanuit deze situatie wordt de allereerste fase van de netwerkorganisatie in het analysemodel weergegeven met een "+/-".

Dezelfde situatie geldt voor de communicatieve instrumenten; er is pas sprake van een communicatief instrument wanneer de Kruispuntbank wordt opgericht (bijeenkomsten van het Algemeen Beheerscomité). Voor de periode daarvoor zijn geen indicatoren aangetroffen. In het tweede analysemodel wordt de onderzoeksfase van het communicatieve instrument aangeduid met een "-".

Financiële incentives zijn aanwezig vanaf het moment dat de Belgische regering commissies instelde om de sociale zekerheid te herstructuren. In een latere fase financiert het ministerie van Sociale Zaken de Kruispuntbank mede.

Op basis van het verzamelde empirisch materiaal ziet het ingevulde analysemodel II van de Kruispuntbank er als volgt uit.

Analysemodel II: Sturingsinstrumenten per projectfase voor de Kruispuntbank-case

<i>Sturingsinstrumenten</i> →	Reflexieve wet-en regelgeving	Netwerkorganisaties	Meerzijdige instrumenten	Communicatieve instrumenten	Incentives
<i>projectfasen</i> ↓					
opstartfase	↓	↓	↓	↓	↓
Onderzoeksfase	+	+/-	-	-	+
Experimentfase	+	+	-	+/-	+
Ontwerpfase	+	+	-	+/-	+
Realisatiefase	+	+	-	+/-	+
functioneerfase	↓	↓	↓	↓	↓
Invoeringsfase	+	+	-	+/-	+
Beheersfase	+	+	-	+/-	+

Empirische bevindingen en verwachtingen

De verwachting in het eerste analysemodel dat een hoog ambitieniveau van elektronische gegevensuitwisseling gepaard zou gaan met een zware rol voor de overheid wordt niet volledig bevestigd. De Kruispuntbank is een speciale organisatie opgezet met als doel de elektronische gegevensuitwisseling tot stand te brengen op basis van een speciale wet en met financiering vanuit de overheid. Communicatieve instrumenten passen niet helemaal in het beeld en meerzijdige instrumenten zijn zelfs afwezig.

De verwachting in het tweede analysemodel wordt voor de opstartfase bevestigd. De overheid speelt hierin een belangrijke rol. Voor de functioneerfase voldoet de Kruispuntbank-case niet aan de verwachting; in de functioneerfase speelt de overheid nog steeds een prominente rol. De Kruispuntbank blijft ook na de ingebruikname verantwoordelijk voor het goede verloop van elektronische gegevensuitwisseling. De Kruispuntbank heeft met dat doel vergaande bevoegdheden. Bovendien is er sprake van een institutionele (blijvende) inbedding van overlegstructuren voor alle spelers uit de sociale zekerheid.

Naast de rol van de overheid speelt een aantal andere factoren een rol in het tot stand komen van de elektronische gegevensuitwisseling, zo blijkt uit de Kruispuntbank-case.

De keuze voor de decentrale opslag van gegevens speelt een belangrijke rol. De Kruispuntbank heeft de tijd gekregen die nodig was om zo'n groot project op te zetten. Het project heeft men stap voor stap kunnen uitwerken zodat onvermijdelijke kinderziekten konden worden opgelost. Niet alleen fraudebestrijding staat centraal maar ook administratieve lastenverlichting. Een langere ervaring met een uniek identificatienummer is een volgende factor die bijdraagt aan de ontwikkeling van elektronische gegevensuitwisseling. In de groei van het gebruik van het unieke identificatienummer speelt de overheid een sleutelrol. Zonder toestemming van de overheid (in Nederland: De registratiekamer) mag het unieke persoonsnummer niet worden gebruikt. De ontwikkeling van de elektronische gegevensuitwisseling stopt bij de grens van het gebruik van een unieke identificatienummer.

5.3.7 De SIS-kaart: de chipkaart in de Belgische sociale zekerheid

De SIS-kaart in België is een alternatief voor het transport via de kabelverbindingen en wordt in België gebruikt als aanvulling op het sectorbrede netwerk van de Kruispuntbank. Wanneer de meetlat voor het ambitieniveau wordt gebruikt in het geval van de SIS-kaart ontstaat een wat afwijkend beeld.

De verbindingen van de chipkaart vormen eigenlijk het netwerk van de Kruispuntbank. Hetzelfde geldt voor de routing-functie, die ook wordt vervuld door het netwerk van de Kruispuntbank. De KBSZ-routeringssoftware zorgt er immers voor dat de juiste gegevens bij één chipkaart worden gezocht. Gemeenschappelijke applicaties zijn de chipkaartlezers die alle betrokken organisaties volgens de dezelfde technische eisen hebben. Op de chipkaart zijn daarnaast gegevens vastgelegd volgens uniforme definitie. Gesteld kan worden dat er geen sprake is van een ambitieniveau in de vorm zoals het vooraf is gedefinieerd. De chipkaart sluit aan op alle functies van het netwerk en is alleen een kaart met daarop een beperkte set gegevens vastgelegd volgens een uniforme definitie en standaard. Vanuit deze toevoeging van de chipkaart wordt het ambitieniveau aangegeven met de inhoud- en structuurlaag.

De fase waarin de chipkaart verkeert, is de invoeringsfase. Eind 1998 is het chipkaart project een ingevoerd en werkend systeem, nadat alle kaarten zijn uitgereikt.

Voor wat betreft de aangetroffen sturingsinstrumenten is er voor de chipkaart aparte wet- en regelgeving ontwikkeld door de overheid (stap III). De chipkaart zal worden uitgereikt aan alle burgers en zal door alle, op het netwerk van de Kruispuntbank aangesloten organisaties worden gebruikt (stap 2G). De wetgeving rond de chipkaart is specifiek ontwikkeld voor de chipkaart in de sociale zekerheid (stap 3G). Er zijn geen indicatoren gevonden voor een zelfstandige taak voor de te sturen organisaties. De gegevens op de SIS-kaart zijn wettelijk vastgelegd en laten geen ruimte voor toespitsing door de te sturen organisaties, bijvoorbeeld in de vorm van het zelf aanbrengen van gegevens op de chipkaart. Ook de technische eisen van de chipkaartlezers zijn voorgeschreven.

Het sturingsinstrument van de netwerkorganisatie komt terug in de rol die de Kruispuntbank heeft gespeeld in de ontwikkeling van de chipkaart. Er is geen aparte netwerkorganisatie opgericht voor de ontwikkeling van de chipkaart. De Kruispuntbank is op initiatief van de overheid opgericht (stap III). De indicatoren voor de netwerkorganisatie van de Kruispuntbank zijn al in de analyse van de Kruispuntbank naar voren gekomen. In het analysemodel krijgt de netwerkorganisatie in de SIS-kaart case een "+".

Voor meezijdige instrumenten zijn geen indicatoren aangetroffen in het geval van de SIS-kaart.

In deze case wordt de communicatie gedaan door de organisatie van de Kruispuntbank, waarbij de taak is gedelegeerd door de centrale overheid (stap II). Bij de organisatie van de Kruispuntbank zijn alle organisaties uit de sociale zekerheid betrokken (stap 2G). Een indicator voor de kenmerken van communicatieve instrumenten is de technische eisen van de chipkaartlezers die door de Kruispuntbank op het internet zijn gepubliceerd, zodat verschillende fabrikanten van chipkaartlezers kunnen beginnen met de bouw van de chipkaartlezers. Bovendien heeft de Kruispuntbank een beurs georganiseerd

voor fabrikanten van chipkaartlezers (stap 3F). Er is sprake van indirect initiatief, maar een vage verschijningsvorm van het instrument. Volgens de analysemethodiek krijgt dit instrument in dit geval een "-".

De Belgische overheid heeft bijgedragen aan de financiering van de SIS-kaart (stap III).

De SIS-kaart is ontwikkeld door de Kruispuntbank en deze organisatie wordt betaald door overheid en instellingen sociale zekerheid. Via de Kruispuntbank komt de subsidie ten goede aan alle organisaties in de sociale zekerheid (stap 2G). Daarnaast is de subsidie aan de organisatie van de Kruispuntbank van structurele aard (stap 3G). In het analysemodel krijgt dit sturingsinstrument een "+".

Analysemodel I: Sturingsinstrumenten per voorwaarde voor elektronische gegevensuitwisseling voor de SIS-kaart-case

<i>Sturingsinstrumenten</i> →	Reflexieve wet-en regelgeving	Netwerkorganisaties	Meerzijdige instrumenten	Communicatieve instrumenten	Incentives
<i>Voorwaarden</i> ↓					
verbindingenlaag					
transportlaag					
telematica-laag					
inhoud en structuurlaag	+	+	-	-	+

De wet- en regelgeving heeft aan de basis gestaan van de ontwikkeling van de chipkaart. Dat geldt ook voor de ontwikkeling van de chipkaart, die is gedaan door de organisatie van de Kruispuntbank. De communicatieve instrumenten zijn in een latere fase ingezet. De eisen voor de chipkaartlezer waren toen al bekend. De financiële incentives gelden voor alle fasen, omdat de ontwikkeling is gedaan door de gesubsidieerde Kruispuntbank.

Analysemodel II: Sturingsinstrumenten per projectfase voor de SIS-kaart-case

<i>Sturingsinstrumenten</i> →	Reflexieve wet-en regelgeving	Netwerkorganisaties	Meerzijdige instrumenten	Communicatieve instrumenten	Incentives
<i>projectfasen</i> ↓					
opstartfase	↓	↓	↓	↓	↓
Onderzoeksfase	+	+	-	-	+
Experimentfase	+	+	-	-	+
Ontwerpfase	+	+	-	-	+
Realisatiefase	+	+	-	-	+
functioneerfase	↓	↓	↓	↓	↓
Invoeringsfase	+	+	-	-	+
Beheersfase					

Empirische bevindingen en verwachtingen

Het eerste ingevulde analysemodel laat in eerste instantie niet een volledige bevestiging zien van een hoog ambitieniveau dat gepaard gaat met een aanzienlijke rol van de overheid. Meerzijdige en communicatieve ontbreken in dit geval. Bij het bevestigen van de verwachting is wel van belang dat er een kanttekening wordt geplaatst bij het ambitieniveau van de chipkaart. Er is bij de chipkaart veel minder sprake van zware investeringen in de vier lagen van elektronische gegevensuitwisseling. De chipkaart maakt veelal gebruik van de voorzieningen die het elektronisch netwerk van de Kruispuntbank biedt. De chipkaart sluit slechts aan op het ambitieniveau van de Kruispuntbank. Een

voorbeeld zijn de verbindingen van de chipkaart; het enige dat qua verbindingen moest worden aangelegd zijn de chipkaartlezers.

Voor wat betreft het tweede analysemodel lijkt de SIS-kaart-case de verwachting van een belangrijke rol van de overheid in de opstartfase te bevestigen. Het chipkaart-project is opgezet door een speciaal met die taak belaste organisatie, die mede wordt betaald door de overheid. De functioneerfase bevestigt de verwachting niet. Dan is er sprake van een overheid die een rol speelt. Dit geldt wel voor zover er gegevens zijn verzameld over de functioneerfase.

Andere factoren spelen een rol in het tot stand komen van elektronische gegevensuitwisseling, naast de rol van de overheid. Zo is er gekozen voor een laagdrempelig technische oplossing. De SIS-kaart dient alleen ter identificatie. Men heeft geen tussentijdse toevoegingen aangebracht om kinderziekten zoveel mogelijk te vermijden. Het gebruik van het unieke identificatienummer is de laatste belangrijke factor. Iedere burger/klant wordt geïdentificeerd aan de hand van een uniek nummer.

5.4 Samenvatting en vooruitblik

In dit hoofdstuk is de analyse per case gedaan en is per case bekeken of de verwachtingen worden bevestigd of niet en waarom de cases wel of niet worden bevestigd. Daarnaast zijn andere factoren die zijn aangetroffen in de cases aan de orde gekomen.

In het volgende hoofdstuk zullen de conclusies van dit onderzoek aan de orde komen. Dat betekent dat op intercase-niveau wordt bekeken of de geformuleerde verwachtingen kunnen worden bevestigd of verworpen als alle cases naast elkaar worden gelegd. Verder komt in dat hoofdstuk de beantwoording van de deelvragen aan de orde en wordt teruggeblikt op het onderzoek. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de verbindingen met andere perspectieven die kunnen worden gelegd naar aanleiding van dit onderzoek. Ook komen de openliggende vragen voor onderzoek aan de orde. In de bijlage worden enkele aanbevelingen gedaan.

HOOFDSTUK 6: CONCLUSIES

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de conclusies van dit onderzoek aan de orde. In paragraaf 6.2 worden de conclusies getrokken voor de twee in het theoretisch kader geformuleerde verwachtingen. In paragraaf 6.3 komen de conclusies aan de orde die zonder gebruik te maken van de specifiek theoretische bril uit de cases naar voren komen. In paragraaf 6.4 wordt de centrale vraagstelling van dit onderzoek beantwoord aan de hand van de antwoorden van de twee deelvragen (subparagrafen 6.4.1 en 6.4.2). Vervolgens vindt in paragraaf 6.5 een terugblik plaats op de doelstelling van het onderzoek en worden de maatschappelijke relevantie en de methodologie van dit onderzoek nog eens onder de loep genomen. De terugblik op het theoretisch kader vindt in 6.6 plaats. In deze paragraaf zal een aantal aanvullingen op bestaande theoretische inzichten worden beschreven. Dan is er in 6.7 aandacht voor de verbinding van de inzichten uit dit onderzoek met andere theorieën. Paragraaf 6.8 gaat kort in op de openliggende vragen voor nader onderzoek.

6.2 Conclusies per geformuleerde verwachting

In het vorige hoofdstuk is aangegeven in hoeverre de afzonderlijke cases de verwachtingen bevestigen. Bovendien is aangegeven waarom de verwachtingen worden bevestigd of niet bevestigd. Op basis van het vorige hoofdstuk kan het onderstaande schema wordt gemaakt. Het verschil met het vorige hoofdstuk is dat de vergelijking hier plaatsvindt op intercase-niveau.

Cases	RINIS	SWI/CVCS	Inlichtingenbureau	GBA	GVI	Kruispuntbank	SIS-kaart
Verwachting 1	nee	ja/nee	ja/nee	ja/nee	nee	ja/nee	ja/nee
Verwachting 2	nee	ja/nee	ja/nee	ja/nee	nee	ja/nee	ja/nee

Schema 6.2: Overzicht van het wel of niet bevestigen van de hypothesen voor alle cases.

De eerste verwachting

De eerste verwachting luidde dat naarmate er sprake is van een project met een hoger ambitieniveau, de overheid een zwaardere rol zal spelen in de vorm van de mate van aanwezigheid van sturingsinstrumenten vanuit de overheid.

Deze verwachting, gemeten aan de scores in de analysemodellen, wordt in geen enkele case volledig bevestigd. In het geval van het SWI/CVCS, GBA, Kruispuntbank en SIS-kaart komt de bevestiging dichtbij. Echter, in deze gevallen ontbreken meerzijdige en communicatieve instrumenten volledig (GBA en SIS-kaart) of ontbreken nagenoeg (SWI/CVCS en Kruispuntbank). In alle gevallen is er steeds sprake van een hoog ambitieniveau.

De "ja/nee" voor de eerste verwachting in het geval van het Inlichtingenbureau wordt veroorzaakt door de integratie van het Inlichtingenbureau in het SWI/CVCS-project. Er zijn geen goede gegevens beschikbaar over de periode voor de integratie. De verwachting 1 bevestigen voor de case van het Inlichtingenbureau zou betekenen dat dat gebeurt op basis van gegevens van

de SWI/CVCS-case. Het niet bevestigen van verwachting 1 in het geval van de GVI-case heeft als oorzaak dat het ambitieniveau van de GVI vooraf niet eenduidig was. De GVI is namelijk in eerste instantie handmatig opgezet en pas daarna is men gaan automatiseren. De RINIS-case laat een beeld zien waarin de overheid nauwelijks een rol speelt.

Voor de eerste verwachting kan worden geconcludeerd dat zij niet in dit onderzoek wordt bevestigd. Mogelijke verklaringen komen later in dit hoofdstuk aan de orde. Bij een hoog ambitieniveau is in geen enkel geval sprake van een overheid die een rol speelt met alle sturingsinstrumenten. Meerzijdige en communicatieve instrumenten zijn steeds afwezig. De geleidelijkheid in de toename van de rol van de overheid die vooraf was voorspeld, is ook niet helemaal terug te zien. Ook op het laagste ambitieniveau speelt de overheid een rol, zoals de GVI-case laat zien. De conclusies over de verwachting worden tot zover getrokken op basis van zowel de Nederlandse en Belgische situatie. Wanneer een splitsing wordt gemaakt tussen de Nederlandse en Belgische situatie voor wat betreft de eerste verwachting voor de Nederlandse cases blijven de conclusies overeind. Voor wat betreft de Belgische situatie is er een te beperkt aantal cases voorhanden om de verwachting te kunnen bevestigen. Voor België zijn namelijk geen cases met een laag ambitieniveau binnen dit onderzoek voorhanden.

De tweede verwachting

De tweede verwachting was dat vooral in de opstartfase van projecten rond elektronische gegevensuitwisseling de overheid een rol zou spelen. In de functioneerfase zou de overheid geen rol meer spelen. Deze verwachting wordt in het geval van de RINIS-case en de GVI-case niet bevestigd. Voor deze beide cases geldt dat de overheid pas een rol gaat spelen in de functioneerfase van een project rond elektronische gegevensuitwisseling. De overige cases krijgen voor verwachting 2 een "ja/nee". Voor het Inlichtingenbureau en het SWI/CVCS geldt dat er nog geen gegevens voorhanden zijn over de functioneerfase, simpelweg omdat de projecten nog niet zover zijn ontwikkeld. De "ja/nee" voor de GBA-case, Kruispuntbank-case en SIS-kaart-case komt voort uit de constatering dat de overheid ook in de functioneerfase van een bepaald project rond elektronische gegevensuitwisseling een rol blijft spelen.

Voor de tweede verwachting kan worden geconcludeerd dat zij in dit onderzoek niet wordt bevestigd. Voor de cases waarvan empirische gegevens voorhanden zijn over de functioneerfase laten deze zien dat de overheid een rol blijft spelen in de functioneerfase van elektronische gegevensuitwisseling. De verwachting was dat de rol van de overheid in de functioneerfase zou zijn uitgespeeld. Voor de opstartfase van de projecten geldt dat de overheid in geen enkel geval gebruik maakt van het volledige arsenaal aan sturingsinstrumenten die zij voorhanden heeft, zoals het tweede analysemodel wel voorspelde.

Het niet bevestigen van de verwachting geldt voor zowel de Nederlandse als Belgische situatie. Wanneer er een splitsing wordt gemaakt tussen de Nederlandse en Belgische cases levert dat een nieuw gezichtspunt op. Voor de Nederlandse cases geldt dat de overheid vaak een grotere rol speelt in de functioneerfase dan in de opstartfase (RINIS en GVI). Daarentegen speelt de overheid bij een aantal projecten een sterke rol in de opstartfase (SWI/CVCS, Inlichtingenbureau) en de projecten zijn vervolgens nog niet verder ontwikkeld. In het geval van het Nederlandse GBA blijft de overheid gedurende het gehele

project een belangrijke rol spelen. Voor de cases uit België geldt dat de overheid in de functioneerfase een rol blijft spelen, maar ook al in de opstartfase een grote rol speelt.

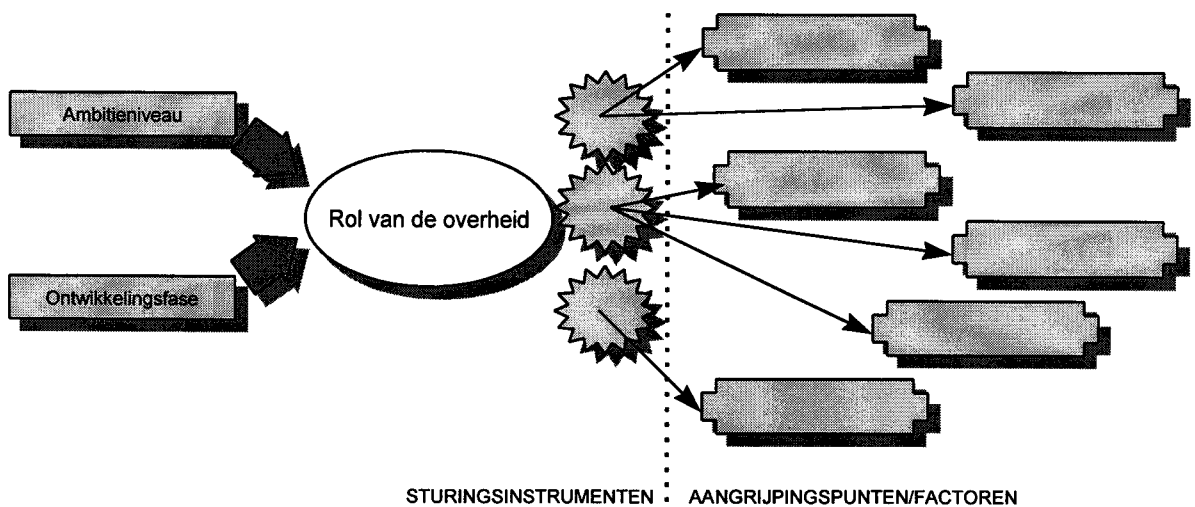
Aan de mogelijke verklaringen worden voor de waarnemingen wordt verderop in dit hoofdstuk aandacht besteed.

6.3 Overige conclusies

De verwachtingen in dit onderzoek zijn relatief stringent geformuleerd in de vorm van onafhankelijke en afhankelijke variabelen, waarbij de rol van de overheid afhankelijk zou zijn van het ambitieniveau en de projectfase van de projecten rond elektronische gegevensuitwisseling. Deze redenering is sterk deductief. In de analyse is ook aandacht besteed aan de factoren die een rol spelen, daarbij is voor een meer inductieve benadering gekozen.

Een interessante vraag is wat de verhouding is tussen de rol van de overheid en de in de analyse, gesignaleerde factoren. De factoren kunnen worden gezien als typerend voor de (sturings)situatie van rond elektronische gegevensuitwisseling. Er is voor de overheid een rol weggelegd in elk van deze factoren. Voor de beïnvloeding van de factoren kan steeds een bijpassend sturingsinstrument worden gevonden. De factoren kunnen het best worden gezien als specifieke aangrijpingspunten van sturing (Bekkers, 1994) voor een ontwikkelingspad naar elektronische gegevensuitwisseling en op lange termijn een informatie-infrastructuur.

Het identificatienummer en het aanwijzen van authentieke bronnen kunnen door wet- en regelgeving worden ontwikkeld. Een technische decentrale opzet kan worden gestimuleerd door er bijvoorbeeld financiële incentives aan te verbinden. Het belang van meerzijdige promotie en onbekendheid zijn factoren, waarmee rekening dient te worden gehouden bij communicatieve sturing. De netwerkorganisatie heeft de vorm van een toezichtsorgaan met een sterke sanctiebevoegdheid. Meer algemene factoren waarmee de overheid rekening dient te houden en waar de overheid zijn sturingsinstrumenten op moet afstemmen, zijn: uiteenlopende belangen, afhankelijkheid met andere projecten, de lange looptijd van de projecten en een technisch laagdrempelige opzet.



Afbeelding 6.3: De deductieve verwachtingen verbonden met de inductieve factoren

In het analyse-hoofdstuk zijn de factoren al per case genoemd. Het onderstaande schema biedt een overzicht van de factoren.

Cases:	RINIS	SWI/ CVCS	Inlichting- enbureau	GBA	GVI	Kruispunt bank	SIS-kaart
Factoren:							
Uniek identificatienummer	X	X		X		X	X
Aanwijzen authentieke bronnen	X						
Technisch decentrale opzet	X	X		X	X	X	
Onbekendheid	X		X				
Meerzijdige promotie	X		X		X	X	
Uiteenlopende belangen	X	X	X				
Toezichtsorgaan met bevoegdheid			X	X	X	X	
Afhankelijkheid andere projecten			X				X
Lange looptijd				X		X	
Technisch laagdrempelige opzet					X		X

Schema 6.3: Overzicht van de belangrijkste factoren per project die een rol spelen bij elektronische gegevensuitwisseling.

Uit het bovenstaande schema kan een volgorde worden afgeleid aan de hand van het aantal keren dat een factor naar voren komt.

Een uniek identificatienummer en een technische decentrale opzet komen terug in meerdere cases rond elektronische gegevensuitwisseling. Zonder deze voorwaarden is elektronische gegevensuitwisseling niet mogelijk. In België heeft men het voordeel van een langere ervaring met het werken met een unieke persoonsnummer. Het belang van zo'n nummer komt ook in de Nederlandse cases naar voren zoals in het CVCS. Veel van de debatten die in de Tweede Kamer zijn gevoerd rond GBA gingen over het gebruik van het Sofi-nummer. Langzaam neemt de terughoudendheid waarmee men zich opstelde om het Nederlandse Sofi-nummer te gebruiken voor de uitwisseling af en ontstaat er meer ruimte voor het op poten zetten van een elektronische uitwisseling. De ontwikkeling van het unieke identificatienummer loopt parallel aan de ontwikkeling van de elektronische gegevensuitwisseling. Waar even daarvoor het gebruik van een uniek identificatienummer is vrijgegeven, volgt na verloop van tijd de elektronische gegevensuitwisseling. De overheid speelt hierin een rol die voorafgaat aan een rol in de elektronische gegevensuitwisseling.

De elektronische gegevensuitwisseling is pas mogelijk geworden toen de netwerktechnologie ontstond. Daarna heeft een decentrale opzet veel navolging gekregen, waarbij de richting van een meer en meer decentrale opzet wordt gevolgd. Bij de Kruispuntbank is nog sprake van een centrale verwijzindex die wordt beheerd door de organisaties van de Kruispuntbank. Het later uitgevonden RINIS-concept heeft een zeer decentrale inslag door geen gebruik te maken van een verwijzindex maar slechts van routeringssoftware.

Meerzijdige promotie dient om de betrokken organisaties te laten participeren aan de elektronische gegevensuitwisseling. Fraudebestrijding alleen is niet genoeg als motivatie om gegevens te gaan uitwisselen. Belangrijk rond elektronische gegevensuitwisseling is om andere voordelen ook te benadrukken. Rond de SWI/CVCS-case speelt de promotie minder omdat het CVCS vooral wordt geassocieerd met arbeidstoeleiding en minder met fraudebestrijding.

Een organisatie die toeziet op de elektronische gegevensuitwisseling komt meerdere keren terug. In alle functionerende projecten (GBA, GVI en

Kruispuntbank en in het verlengde daarvan ook in de SIS-kaart-case) is een belangrijke taak weggelegd voor een toezichtsorgaan. Het Inlichtingenbureau is uiteindelijk mede ten onder gegaan aan het ontbreken van een uitzicht op een toezichtsorgaan. De elektronische gegevensuitwisseling komt niet van de grond wanneer leveranciers van vervuilde gegevens niet worden opgespoord. Voor de aangesloten organisaties heeft het dan geen meerwaarde om de gegevens elektronische aangeleverd te krijgen. De vervuilde gegevens kunnen immers niet worden gebruikt in het bedrijfsproces, maar moeten alsnog (handmatig) worden nagetrokken. De coalitie van organisaties die nodig is voor elektronische gegevensuitwisseling vormt zich op die manier niet.

De factor van *de uiteenlopende belangen* speelt rond het SWI/CVCS waarbij integratie van de gemeentelijke sociale diensten, arbeidsbureaus en uitvoeringsinstellingen op verzet stuit van het gemeentelijke politieke niveau. In principe is de sociale dienst onderdeel van het competentiegebied van de lokale politiek. Bij de andere partijen binnen het SWI is geen sprake van een democratisch gelegitimeerde leiding. In het geval van het Inlichtingenbureau hadden alleen grote sociale diensten een aanzienlijk belang bij het tot stand komen van het Inlichtingenbureau. Uiteindelijk is het Inlichtingenbureau mede daardoor niet van de grond gekomen.

De wederzijdse afhankelijkheid van projecten komt terug in een tweetal cases. Het inlichtingenbureau was eigenlijk voor het aanleveren van goede gegevens te afhankelijk van andere projecten. De sociale diensten dienden vooral gegevens uit te wisselen met andere organisaties, zoals de Belastingdienst. Uitwisseling zou alleen mogelijk zijn wanneer het RINIS ook zou functioneren. In zo'n licht bezien, was het Inlichtingenbureau als zelfstandig project een onhaalbare kaart en het project kon er onmogelijk een zelfstandige planning op na houden. Voor de GVI ligt dat anders, daar was de afhankelijkheid in het begin beperkt tot de uitvoeringsinstellingen. Het doel van de GVI was immers om elektronische gegevensuitwisseling op te zetten tussen de uitvoeringsinstellingen. De uitvoeringsinstellingen begonnen gezamenlijk aan de geleidelijke ontwikkeling van elektronische gegevensuitwisseling. Ook in België is de afhankelijkheid terug te vinden, alleen in de functioneerfase. De afhankelijkheid verschijnt daar in de vorm van een chipkaart die alleen kan worden ontwikkeld wanneer er al een elektronisch netwerk ligt.

Elektronische gegevensuitwisseling is een proces dat, zeker in deze tijd, *een aanzienlijke doorlooptijd* vergt. Functionerende projecten zoals het GBA en de Kruispuntbank laten beide een lange aanloop zien. In België is men halverwege de jaren tachtig begonnen met het uitwerken van het idee voor de Kruispuntbank.

Een technisch laagdrempelige opzet is een factor in het geval van de GVI-case en de Belgische SIS-kaart. De informatietechnologie gaat vaak gepaard met mooie beloften die zouden kunnen worden verwezenlijkt. Het gevaar bestaat dat er voor een te ingewikkelde technische oplossing wordt gekozen om de beloften maar zo snel mogelijk te kunnen realiseren. Het gevolg is dat de eerste periode na ingebruikname wordt geteisterd door kinderziekten en de daarmee samenhangende vertragingen. Rond elektronische gegevensuitwisseling dient men vooral technisch kleine stappen te zetten om kinderziekten zo veel mogelijk te voorkomen. De SIS-kaart dient alleen ter identificatie. Registratie wordt pas in een later stadium bekeken. Een voorbeeld van een laagdrempelige opzet is ook de handmatige verwijzindex die de

uitvoeringsinstellingen hebben opgezet. Daarbij dient wel de kanttekening te worden gemaakt dat op de schaal van de uitvoeringsinstellingen een handmatige verwijzingsindex nog wel is te organiseren. Het gaat om een beperkt aantal homogene organisaties.

Het aanwijzen van authentieke bronnen komt vooral in het geval van het RINIS-project duidelijk naar voren, maar verdient eigenlijk een bredere aandacht. In de toekomst zal dit vraagstuk meer gaan spelen. Deze factor hangt sterk samen met de rol van het toezichtsorgaan. Wanneer een toezichtsorgaan vervuilde gegevens mag opsporen, dient ook een organisatie of sector verantwoordelijk te zijn voor het juist aanleveren van een bepaald gegeven. Door het bepalen van de authentieke bronnen wordt de verantwoordelijkheid vastgelegd en kan het toezicht gaan gelden.

Er dient een situatie te worden gecreëerd waarin voor elk gegeven een authentieke bron wordt vastgesteld. Alleen dan komt men tot een maximaal rendement van de gegevensuitwisseling. Het zal echter de nodige politiek strijd opleveren tussen de verschillende organisaties om te bepalen wie de registratie van welk gegeven krijgt toegewezen. In de Nederlandse sociale zekerheid overlappen de taken van de verschillende organisaties elkaar. Een vraag is bijvoorbeeld wie de werktijden gaat registreren. Nu wordt dat gedaan door de bedrijfsvereniging, maar dat kan als taak eventueel ook worden ondergebracht bij de Belastingdienst. Geen authentieke bron zijn betekent uiteindelijk voor een organisatie dat haar bestaansreden wegvalt.

6.4 Beantwoording van de centrale vraagstelling

De centrale vraag zoals die in hoofdstuk 2 is geformuleerd, luidde:

Wat is de stand van zaken op het terrein van elektronische gegevensuitwisseling tussen organisaties in verschillende projecten in de sociale zekerheid en welke rol speelt de overheid in de verschillende projecten rond elektronische gegevensuitwisseling?

Aan de hand van de twee deelvragen zal de centrale vraagstelling worden beantwoord.

6.4.1 Beantwoording van deelvraag 1

Deelvraag 1 luidde:

Wat is de stand van zaken op het terrein van elektronische gegevensuitwisseling tussen organisaties in de verschillende projecten in de sociale zekerheid?

Voordat er antwoord wordt gegeven op het deel van de vraag naar de stand van zaken, dient eerst te worden gekeken naar het terrein van de stand van zaken: de sociale zekerheid. In dit onderzoek bestaat de sociale zekerheid uit de Nederlandse en Belgische sociale zekerheid. Eén van de cases betreft ook het GBA-project. Dit project zou onder de gebruikelijke definities niet tot de sociale zekerheid worden gerekend. Uit dit onderzoek blijkt eens te meer dat

niet alleen grenzen van organisaties vervagen door elektronische gegevensuitwisseling maar ook sectoren minder scherpe grenzen krijgen. De gegevens van het GBA zijn zeer belangrijk voor de organisaties van de sociale zekerheid. Als er met een (elektronische) gegevensuitwisseling-bril naar de sociale zekerheid wordt gekeken, valt het GBA daar zeker onder.

Voor wat betreft het onderdeel stand van zaken kunnen drie dimensies worden onderscheiden: het stadium (de projectfasen), de scope van een project (het ambitieniveau) en ten derde de effecten van elektronische gegevensuitwisseling. In de beantwoording is een onderscheid naar Nederlandse en Belgische cases noodzakelijk. Een onderscheid tussen functioneerfase en opstartfase laat het onderstaande beeld zien.

Ontwikkelingsfasen	
Functioneerfase:	Opstartfase:
Kruispuntbank, SIS-kaart, RINIS, GVI en GBA	SWI/CVCS en Inlichtingenbureau

Tabel 6.4.1a: Projecten ingedeeld naar ontwikkelingsfase

In België functioneert de elektronische gegevensuitwisseling in de sociale zekerheid. In België maken bovendien veel meer organisaties gebruik van elektronisch uitgewisselde gegevens. In Nederland zijn er enkele losse initiatieven die bovendien nog niet allemaal functioneren. Deze losse initiatieven dekken maar een klein deel van de totale gegevensuitwisseling in Nederland, slechts enkele organisaties nemen daadwerkelijk deel aan elektronische gegevensuitwisseling.

Ambitieniveau:	Verschillende	lagen	
inhoud- en structuur	telematica	Transport	Verbindingen
Kruispuntbank GBA SWI/CVCS SIS-kaart	Inlichtingenbureau	RINIS	GVI

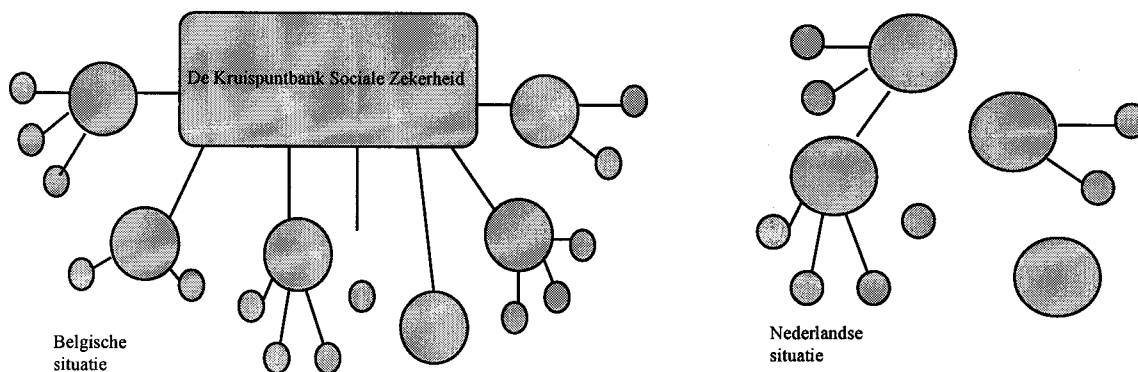
Tabel 6.4.1b: Projecten ingedeeld naar ambitieniveau

De stand van zaken voor wat betreft het ambitieniveau laat een vergelijkbaar beeld zien als de ontwikkelingsfasen. In Nederland is sprake van uiteenlopende ambitieniveaus voortkomend uit het feit dat er meerdere projecten met verschillende ambitieniveaus naast elkaar lopen.

In België is het ambitieniveau redelijk uniform en zijn bovendien de ambities gerealiseerd wanneer wordt gekeken naar de Kruispuntbank en de SIS-kaart. Nederlandse projecten met een vergelijkbaar ambitieniveau zijn nog in ontwikkeling (SWI/CVCS) of het betreft uitwisseling van een beperkte set gegevens (GBA).

In België vormt de Kruispuntbank het belangrijkste project op het terrein van de elektronische gegevensuitwisseling. Deze constatering verklaart veel verschillen tussen de Nederlandse en Belgische situatie. In België heeft men de elektronische gegevensuitwisseling vanuit één project opgezet en vervolgens uitgebouwd. In Nederland is men op meerdere plaatsen begonnen en de initiatieven groeien geleidelijk naar elkaar toe. Het feit dat veel initiatieven rond elektronische gegevensuitwisseling in Nederland voortkomen vanuit de

organisaties zelf zegt iets over een mogelijke behoefte aan elektronische gegevensuitwisseling.



Tekening 6.4.1c: De Belgische situatie en de Nederlandse situatie naast elkaar

Voor de stand van zaken voor wat betreft de effecten van elektronische gegevensuitwisseling is geen theorie gebruikt; de effecten komen los in de cases aan de orde. Als ver ontwikkeld initiatief is de Kruispuntbank een waardevolle case om de effecten van elektronische gegevensuitwisseling waar te nemen.

Effecten

Het derde deel van de stand van zaken zijn de effecten van elektronische gegevensuitwisseling. In Nederland zijn de effecten van elektronische gegevensuitwisseling nog nauwelijks zichtbaar. Alleen rond het GBA-project en het GVI-project zijn enige tekenen die wijzen op positieve effecten. Deze twee projecten vormen samen een uitzondering in Nederland. De oorzaak ligt in de realiteit van het ontwikkelingspad dat elektronische gegevensuitwisseling dient te doorlopen om zichtbare effecten te sorteren. Het pad bestaat grofweg uit drie fasen:

1. de bouwfase;
2. de geboortefase van de mogelijkheden;
3. het uitbuiten van de mogelijkheden.

Pas in de laatste fase worden de mogelijkheden die de elektronische gegevensuitwisseling biedt verzilverd. De fase van het uitbuiten van de mogelijkheden kan verder worden onderverdeeld. In eerste instantie wordt de elektronische gegevensuitwisseling gebruikt om de administratieve lasten voor de organisaties te verlichten. Daarna komt de klant of burger aan de beurt doordat die sneller kan worden geholpen aan het loket; er ontstaat dan een betere dienstverlening.

Geconcludeerd kan worden dat in alle opzichten (ambitieniveau, ontwikkelingsfase en effecten) de elektronische gegevensuitwisseling in de Belgische sociale zekerheid verder is gevorderd dan in Nederland.

6.4.2 Beantwoording van deelvraag 2

Deelvraag 2 luidde:

Welke rol speelt de overheid in de verschillende projecten rond elektronische gegevensuitwisseling?

In de beantwoording van de tweede deelvraag naar de rol van de overheid spelen het tweetal, vooraf geformuleerde verwachtingen een belangrijke rol.

De eerste verwachting

De eerste verwachting was dat hoe hoger het ambitieniveau van een project, in de betekenis van het aantal voorwaarden voor elektronische gegevensuitwisseling dat een project voor ogen had om te realiseren, hoe groter de rol van de overheid zou zijn. In de gevallen waarin de overheid een aanzienlijke rol speelden, ontbraken nog altijd meerzijdige en communicatieve instrumenten. Een verklaring kan zijn dat de eisen die vooraf zijn geformuleerd om te kunnen spreken van een volledige bevestiging van de verwachting er hoog lagen. Er moest in zo'n geval sprake zijn van betrokkenheid van ministerie, kabinet en Tweede Kamer en een duidelijke verschijningsvorm van het instrument, alleen dan werd er een plus in het model ingevuld. Weinig sturingsinstrumenten voldeden achteraf aan die voorwaarden.

Eerder in dit hoofdstuk is ook geconstateerd dat de geleidelijkheid waarmee de rol van de overheid per ambitieniveau van elektronische gegevensuitwisseling zou toenemen niet terug te zien is in het empirisch materiaal. Voor deze constatering is een aantal mogelijke oorzaken aan te voeren. Ten eerste kunnen de meetinstrumenten te grof zijn om deze geleidelijke toename waar te nemen. Ten tweede biedt de in hoofdstuk 3 gebruikte theorie ook een verklaring: elke voorwaarde in elektronische gegevensuitwisseling is even belangrijk. Zonder de voorafgaande voorwaarde te hebben ingevuld, kan niet met het invullen van een volgende voorwaarde worden begonnen. Vanuit die redenering is de aanwezigheid van de overheid in projecten met een laag ambitieniveau te verklaren (bijvoorbeeld GVI). Deze projecten vertegenwoordigen een strategisch belang in de toekomstige elektronische gegevensuitwisseling. Ten derde is de geleidelijke toename van de rol van de overheid niet waar te nemen doordat het gebruik van de sturingsinstrumenten (door de overheid) niet evenwichtig is verdeeld. De verwachting ging hier vooraf wel van uit. Ten vierde ligt er nog een verklaring in het veld van onderzoek. De elektronische gegevensuitwisseling is immers een terrein met vooral overheid- of semi-overheidsorganisaties. De link met de overheid kan altijd wel weer op een bepaalde manier worden gelegd.

Aan de hand van het verzamelde empirische materiaal is het wel mogelijk een statisch algemeen beeld te schetsen van de rol van overheid met behulp van de sturingsinstrumenten die zijn aangetroffen in de cases.

In het onderstaande schema worden projecten uitgezet tegen de sturingsinstrumenten.

Instrumenten: Cases:	Reflexieve wet- en regelgeving	Netwerkorgani- saties	Meerzijdige instrumenten	Communicatieve instrumenten	Incentives
<i>RINIS</i>				+/-	+/-
<i>SWI/CVCS</i>	+	+		+/-	+
<i>Inlichtingenbur.</i>	+	+		+/-	+
<i>GBA</i>	+	+			+
<i>GVI</i>	+	+			+/-
<i>KBSZ</i>	+	+		+/-	+
<i>SIS-kaart</i>	+	+			+

Schema 6.4.2: Sturingsinstrumenten per case met onderscheid Nederland en België

De rol van de overheid valt uiteen in vijf deelrollen, namelijk de vijf sturingsinstrumenten. Als er in dit onderzoek gesproken wordt over de rol van de overheid dan bestaat dat beeld uit wat in dit onderzoek is terug te vinden voor de vijf sturingsinstrumenten.

De netwerkorganisaties komen in nagenoeg alle cases terug. Netwerkorganisaties hebben een duidelijke rol als het gaat om beheer van de elektronische gegevensuitwisseling. Er zijn grofweg drie verschijningsvormen. *Ten eerste* is er de eigen netwerkorganisatie gesticht door organisaties uit het veld. De overheid speelt dan indirect een rol doordat in de oprichting een zelfstandig bestuursorgaan is betrokken (GVI) of gaat pas na functioneren een rol spelen in de netwerkorganisatie (RINIS). *Ten tweede* is in een bepaald geval sprake van een bestaande netwerkorganisatie (het Lisv in de GVI-case), door de overheid opgericht, waar de beheerstaken worden ondergebracht. Die beheerstaken worden dan overgenomen van een door de te sturen organisaties, opgerichte netwerkorganisatie (GVI-case). De beheerstaken met betrekking tot elektronische gegevensuitwisseling vormen vaak een onderdeel in een breder takenpakket. *Ten derde* zijn er ook specifieke netwerkorganisaties, die speciaal door de overheid zijn opgericht om elektronische gegevensuitwisseling op te zetten (SWI/CVCS) of te beheren (GBA). In België daarentegen bestaat voor alle taken met betrekking tot elektronische uitwisseling één netwerkorganisatie. Deze organisatie is door de overheid opgericht, maar wordt mede bestuurd door de organisaties uit de sector.

Incentives komen ook in grofweg alle cases voor. Ook de incentives komen in verschillende vormen voor. *Ten eerste* zijn er de eenmalige subsidies (RINIS). Vervolgens is er subsidie doordat de overheid zelf gaat deelnemen in een project in plaats van het aanmoedigen van andere organisaties om deel te nemen (RINIS). *Ten derde* zijn er de subsidies in de vorm van de overheid die de beheersorganisaties (mede) bekostigt (SWI/CVCS, GBA en in een later stadium de GVI). In België heeft men naast financiële incentives ook op grote schaal gebruik gemaakt van personele incentives. Personele incentives vormen een uitzondering in Nederland.

De wet- en regelgeving speelt ook in een aantal cases een belangrijke rol. Wanneer het wel of niet reflexieve karakter van wet- en regelgeving buiten beschouwing wordt gelaten zegt het moment van het ontstaan van wet- en regelgeving iets over het tijdstip waarop de overheid een rol gaat spelen in de elektronische gegevensuitwisseling. Ook met betrekking tot dit instrument is

een aantal subvormen te herkennen. Ten eerste kwam in het geval van het GBA de wetgeving pas achteraf tot stand. Deze wetgeving was van ingrijpende aard. Het SWI/CVCS wordt al wel meer begeleid door wet- en regelgeving. De uiteindelijke wet- en regelgeving moet nog worden ontworpen. Rond het RINIS is geen wet- en regelgeving voorhanden. In België daarentegen bestaat een aparte wet op de Kruispuntbank, die bovendien in een beginstadium tot stand is gekomen.

Communicatieve instrumenten spelen in de Nederlandse cases een beperkte rol en bovendien is de rol per case verschillend in de zin dat verschillende organisaties zich er mee bezig houden. Bovendien blijven de communicatieve instrumenten beperkt tot de vermelding van het project in een bepaalde nota. In België spelen communicatieve instrumenten een belangrijke rol en zijn georganiseerd vanuit één punt: de Kruispuntbank.

Meerzijdige instrumenten komen vooral in de Nederlandse cases naar voren en zijn niet van toepassing op de verhouding overheid en organisaties, maar komen naar voren als instrument om een specifieke uitwisseling van gegevens te regelen. De overheid is dan een aan de andere organisaties gelijkwaardige partij. Een sturende werking voor het netwerk van organisaties bij dit soort sturingsinstrumenten is zeer beperkt.

Opvallend bij de analyse van de rol van de overheid is dat een rol vele per sturingsinstrument uiteenlopende subrollen kent. Per instrument is nauwelijks sprake van een bepaald patroon. In verschillende cases wordt de rol bovendien ingevuld door uiteenlopende ministeries. Op een niveau boven de sturingsinstrumenten is dan al helemaal geen uniform patroon terug te vinden. België laat een veel uniformer beeld zien op het niveau van de sturingsinstrumenten. Een belangrijke oorzaak is dat alles vanuit één punt is georganiseerd. Die gemeenschappelijke basis is terug te zien in de grotere uniformiteit/samenhang in sturingsinstrumenten. Als gevolg daarvan is het ook gemakkelijk om aan de hand van de sturingsinstrumenten iets te zeggen over de totale rol van de overheid met betrekking tot elektronische gegevensuitwisseling. Een grove vergelijking tussen Nederland en België valt vooral het indirecte karakter van de rol van de Nederlandse overheid op.

Er is een aantal mogelijke oorzaken aan te geven voor de verschillen. Ten eerste zijn er voor de Belgische situatie minder cases, daardoor kunnen de verschijningsvormen gewoonweg niet uiteenlopen. Dit argument gaat gedeeltelijk op want er zijn voor de Belgische situatie gewoon niet meer vergelijkbare cases voorhanden. Ten tweede is de Nederlandse overheid relatief onbekend met elektronische gegevensuitwisseling en dat komt terug in de inzet en vorm van de sturingsinstrumenten. De versnippering in de ingezette sturingsinstrumenten is een argument voor de stelling dat er geen visie achter schuil gaat; een gemeenschappelijke visie op het terrein van elektronische gegevensuitwisseling zou deze rol van de overheid een eenduidiger karakter geven. Een argument dat dit verder kan ondersteunen wordt geleverd door De Bruijn & Ten Heuvelhof (1991). Om met communicatieve instrumenten te kunnen sturen is vooral kennis bij de sturende actor nodig (i.c. overheid). De communicatieve sturing is nog onontwikkeld in de Nederlandse situatie. Dezelfde (afwezige) kennis is noodzakelijk om een visie op elektronisch gegevensuitwisseling te formuleren. Dit theoretische argument kan verder empirisch worden onderbouwd, doordat de Belgische overheid de communicatieve sturing overlaat aan de Kruispuntbank als bron voor specifieke

kennis. Een complicerende factor in de formulering van een overheidsvisie voor elektronische gegevensuitwisseling is dat de gegevensuitwisseling sectoren en ministeries overstijgt. Een passende visie zou dus op dat passende niveau (ministerie overstijgend) moeten worden geformuleerd.

Toch zijn er ook tekenen die wijzen op een kentering voor wat betreft een rol van kabinet, Tweede Kamer en ministerie in elektronisch gegevensuitwisseling. De afgelopen jaren is hun betrokkenheid toegenomen met als voorbeeld het SWI/CVCS. Het SWI/CVCS is het belangrijkste project in de sociale zekerheid. Ook omdat de drie sleutelspelers zijn betrokken bij dit project. Bovendien is er een sterke verbondenheid met het RINIS-project. Het inzicht dat de projecten vooral elkaar ook nodig hebben om tot een succes te komen wint terrein. Het Inlichtingenbureau-project is immers geïntegreerd met het SWI/CVCS.

Tenslotte is het belangrijk om de verschillen in de rollen van de Nederlandse en Belgische overheid te zien in het licht van de uiteenlopende politieke culturen. Wanneer gesproken wordt over een indirectere rol van de overheid in de Nederlandse situatie, dan past dat wel in de traditionele Nederlandse cultuur van compromissen, gesloten door het maatschappelijk middenveld. Dat betekent dat ook het scheppen van een eerste aanzet om de ontwikkeling naar elektronische gegevensuitwisseling in gang te zetten een buitengewoon langdurig proces is (Zuurmond e.a., 1998) binnen de Nederlandse cultuur. Bovendien dient het geven van de eerste aanzet met de nodige behoedzaamheid te gebeuren.

De tweede verwachting

De tweede verwachting luidde dat de overheid met sturingsinstrumenten vooral in de opstartfase een rol zou spelen en in de functioneerfase niet meer een rol. De tweede verwachting diende aan de hand van het empirisch materiaal te worden herzien door de constatering dat de overheid ook in de functioneerfase een rol blijft spelen. De tweede verwachting zou zelfs andersom geformuleerd kunnen worden. De overheid speelt geen rol in de opstartfase maar in de functioneerfase. Vanuit de redenering van Van de Donk (1998) waarop de verwachtingen zijn gebaseerd is ook een verklaring voor deze omgekeerde verwachting te vinden. Voor een overheid die wil gaan sturen met behulp van een informatie-infrastructuur is een rol in de functioneerfase belangrijker dan een rol in de opstartfase. De opstartfase wordt dan gezien als niet meer dan een voorbereiding op de rol die de overheid gaat spelen in de functioneerfase.

De toezichtsrol van de overheid in de functioneerfase is daarnaast te verklaren vanuit een aantal andere motieven die uit dit onderzoek naar voren komen. Ten eerste is het vanuit privacy-oogpunt ondenkbaar dat de overheid de elektronische gegevensuitwisseling geheel aan de organisaties zelf overlaat. Zeker als in de toekomst op grote schaal persoonlijke gegevens digitaal rondgestuurd gaan worden, is toezicht vanuit de overheid noodzakelijk. Verbonden met het privacy-vraagstuk is de beveiliging van het netwerk voor elektronische gegevensuitwisseling. De investeringen voor de beveiliging zijn aanzienlijk. Zonder een rol van de overheid is het nog maar de vraag of de organisaties voldoende investeren in de beveiliging van het netwerk. In zo'n situatie is er sprake van een algemeen belang waarin de overheid een belangrijke rol heeft te spelen.

De Belgische Kruispuntbank is een interessante case om wat te kunnen zeggen over de rol die de overheid in Nederland in de toekomst kan gaan

spelen op het terrein van de elektronische gegevensuitwisseling. Wel dient de kanttekening te worden gemaakt dat de Belgische situatie niet zonder meer opgaat voor de Nederlandse situatie. De Kruispuntbank zou kunnen worden gezien als het ministerie van informatie-voorziening. Het domein van dit ministerie doorkruist het domein van andere ministeries. Een duidelijke voorbeeld is het feit dat de organisaties van de sociale zekerheid gebruik zullen moeten maken van het GBA. Er zijn ministerie overstijgende afspraken nodig voor wat bijvoorbeeld betreft het vaststellen van authentieke bronnen.

6.5 Terugblik op het onderzoek

Maatschappelijke relevantie

De ontwikkeling van de elektronische gegevensuitwisseling belooft een fascinerende ontwikkeling te worden. De elektronische gegevensuitwisseling maakt vele beloften waar en kan voordelen opleveren voor vele betrokken partijen.

Dit onderzoek kan een bijdrage leveren aan de publieke discussie. De publieke discussie rond elektronische gegevensuitwisseling, voorzover die wordt gevoerd, benadert de elektronische gegevensuitwisseling vooral negatief. Elektronische gegevensuitwisseling wordt veelal geassocieerd met de overheid als "Big brother". Dit onderzoek heeft onder andere laten zien dat er ook voordelen voor de burger zijn te behalen.

De publieke discussie concentreert zich bovenal op het eenzijdige aspect van de privacy rond elektronische gegevensuitwisseling. Vanzelfsprekend is dat een aspect dat aandacht verdient, maar dit onderzoek heeft onder andere laten zien dat het op elektronische wijze uitwisselen van gegevens juist ook mogelijkheden biedt om de privacy van burgers te beschermen. Er zijn daarnaast vele aspecten van elektronische gegevensuitwisseling die aandacht verdienen, zoals dit onderzoek laat zien. Een verbreding van de publieke discussie is dan ook noodzakelijk.

Ook zijn in dit onderzoek argumenten geleverd voor de politieke relevantie van de elektronische gegevensuitwisseling met zijn nog relatief onbekende gevolgen.

Het ambitieniveau van projecten rond elektronische gegevensuitwisseling

In het theoretisch kader is ervoor gekozen om het ambitieniveau van een project rond elektronische gegevensuitwisseling te meten aan de hand van technische stappen die een project beoogt te zetten in de elektronische gegevensuitwisseling. In de praktijk blijkt deze conceptualisering van het ambitieniveau tekort te schieten. In de praktijk kan een aantal dimensies worden toegevoegd aan het ambitieniveau. Om te beginnen komen de algemene dimensies aan de orde.

1. De diversiteit van de organisaties die onderling gegevens moeten gaan uitwisselen

Een dimensie is de mate van diversiteit tussen de organisaties. Een eigenschap waaruit de diversiteit van bepaalde organisaties blijkt is de bedrijfsmatige inslag van bepaalde organisaties. De bedrijfsmatigheid van een sociale dienst en bijvoorbeeld een uitvoeringsinstelling lopen over het

algemeen uiteen. Uitvoeringsinstellingen hebben al semi-overheidsorganisaties een langere traditie in het denken in stroomlijnen van processen (Bouma, 24 januari 1997). Sociale diensten staan pas aan het begin van denken in processen. De stap naar elektronische gegevensuitwisseling is dan ook voor uitvoeringsinstellingen minder groot dan in het geval van sociale diensten.

2. Het aantal organisaties waarmee gegevens moet gaan worden uitgewisseld.
Als volgende dimensie van het ambitieniveau is verder het aantal organisaties betrokken bij de elektronische gegevensuitwisseling van belang. Het is moeilijker om een groot aantal organisaties om de tafel te krijgen en afspraken te laten maken, dan een kleiner aantal.

3. Het aantal sectoren (groepen van organisaties) waarmee gegevens moeten worden uitgewisseld.

Deze dimensie kan worden gezien al een nadere uitwerking van de vorige dimensie. Als er gegevens moeten worden uitgewisseld tussen sectoren is er vaak sprake van een groot aantal organisaties. Vaak gaat het bij een gegevensuitwisseling tussen sectoren om de uitwisseling van enkele gegevens of moet een bepaalde sector alleen gegevens leveren zonder gegevens terug te krijgen.

4. De aanwezigheid van organisatorische voorzieningen waarin de betrokken organisaties zitting hebben.

Een goede graadmeter blijken verder de organisatorische voorzieningen te zijn, die binnen een project zijn aangebracht om de betrokken organisaties met elkaar te laten praten om afspraken over de inhoud en structuur tot stand te laten komen. Deze organisatorische voorzieningen "verraden" een kiem voor de verdere groei van de elektronische gegevensuitwisseling.

De dimensies van het ambitieniveau kunnen worden gezien als een uitwerking van algemene dimensies in de netwerktheorie, die een verklaring vormen voor het feit waarom in het ene geval wel wordt samengewerkt in een netwerk en in een ander geval niet. In de netwerktheorie komen factoren, zoals de mate van homogeniteit tussen de organisaties en intensiteit van de relatie, terug (Hudson, 1987). De netwerktheorie biedt een verklaring voor het ontstaan van conflicten tussen organisaties in algemene zin, maar niet specifiek voor een situatie van elektronische gegevensuitwisseling. De onderstaande dimensies van het ambitieniveau zijn een verdere aanvulling of uitwerking van de algemene netwerktheorie dimensies.

5. Het aantal gegevens dat moet gaan worden uitgewisseld.

In het geval van het GBA zijn de NAW-gegevens wettelijk vastgelegd voor wat betreft de inhoud en de structuur. Deze gegevens worden nu elektronisch uitgewisseld. In dit geval betrof het slechts enkele redelijk eenduidige gegevens. Het maakt wel degelijk een verschil of er overeenstemming dient te worden bereikt over de inhoud en structuur van één of enkele begrippen of dat er overeenstemming dient te worden bereikt over de inhoud en structuur van meerdere begrippen.

6. De mate van eenduidigheid van de gegevens die moeten gaan worden uitgewisseld.

Passend bij de vorige dimensie is de mate van eenduidigheid van de gegevens die moeten worden uitgewisseld. In het geval van het GBA ging het om relatief eenduidige gegevens zoals naam en adres. Er is al sprake van een hoger ambitieniveau wanneer een project zich richt op het elektronisch uitwisselen van minder eenduidige begrippen. Een voorbeeld is de wijze van het registreren van het aantal gewerkte uren. De vraag is bijvoorbeeld of dit worden gedaan in uren of dagen.

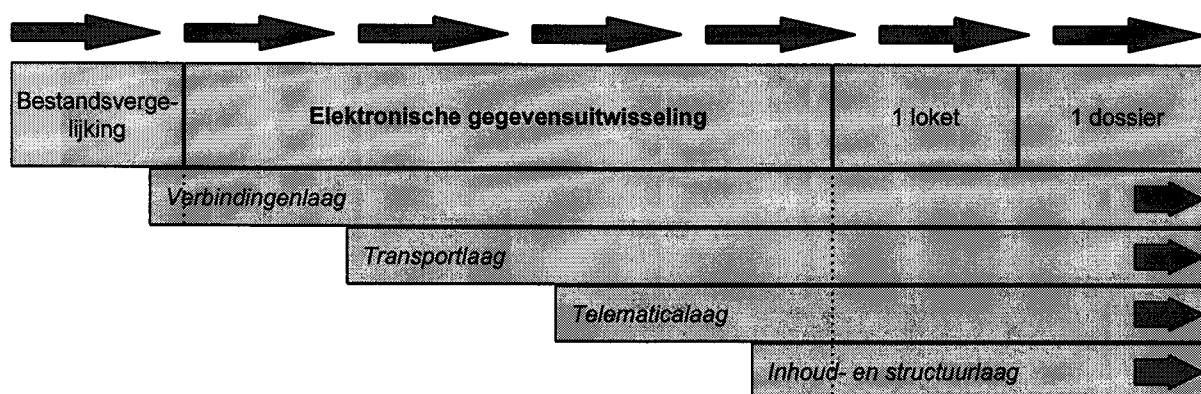
De bovenstaande dimensies kunnen worden gezien als het verlengde van het ambitieniveau zoals dat eerder in dit onderzoek is geconceptualiseerd aan de hand van de vier voorwaarden van elektronische gegevensuitwisseling. De bovenstaande dimensies zullen vooral van toepassing zijn rond de inhoud- en structuur laag van elektronische gegevensuitwisseling. Binnen deze laag gaat het immers om het uitwisselen van gegevens. Een situatie met een grote diversiteit aan organisaties, waarbij sprake is van een groot aantal organisaties, ontbreken van organisatorische voorzieningen, er dient een groot aantal gegevens te worden uitgewisseld en de eenduidigheid van de gegevens loopt sterk uiteen zorgt voor een groot conflictpotentieel. In zo'n situatie bestaat er aan de ene kant een grote behoefte aan een bovengeschatte actor, bijvoorbeeld de overheid, om de organisaties tot elkaar te laten komen om gegevens te gaan uitwisselen, eventueel handmatig. Aan de andere kant ligt er voor de bovengeschatte actor een zware taak om voortgang te boeken in een situatie die aan de eerder geschetste kenmerken voldoet. Dit werpt een ander licht op de verwachtingen in dit onderzoek. Een hoge ambitieniveau volgens bovenstaande dimensies weergegeven zou wel eens kunnen betekenen dat de overheid geen rol speelt in projecten met hoog ambitieniveau. De mogelijke verklaring is dat het zeer moeilijke projecten betreft met een hoog afbraakrisico, waaraan de overheid zijn vingers niet wil branden. Het is voor de overheid aantrekkelijk om pas in de functioneerfase van dit soort projecten een rol te gaan spelen om het moeizame proces voorafgaand aan het functioneren te ontlopen. Deze redenering wordt ondersteund door de bevindingen in dit onderzoek.

Vervuld ambitieniveau

Bij het hanteren van het ambitieniveau dient rekening te worden gehouden met de ontwikkelingsfase van het project. Wanneer er gesproken wordt over ambitieniveau geldt dat in ieder geval voor de projecten die in ontwikkeling zijn. Wanneer de projecten functioneren is er sprake van een "vervuld" ambitieniveau en kan worden geconstateerd welke lagen van de overheidsinformatie-infrastructuur worden ingevuld door een bepaald project. Er kan worden gesproken over een ambitieniveau in eerste instantie. Dat wil zeggen het ambitieniveau dat men in de opstartfase van een project hoopt te realiseren. Daarnaast kan er een ambitieniveau in tweede instantie worden onderscheiden dat zijn de voorwaarden van elektronische gegevensuitwisseling die binnen het project daadwerkelijk worden gerealiseerd. Door in zo'n situatie het ambitieniveau vooraf en achteraf te vergelijken kan wat worden gezegd over de ontwikkeling van het ambitieniveau van de projecten in de loop der tijd.

Samenhang tussen de fasen op verschillende niveaus

Het ambitieniveau bestond uit een aantal opeenvolgende fasen op weg naar elektronische gegevensuitwisseling. Ook op een hoger niveau zijn er in de theorie van dit onderzoek fasen onderscheiden, die moeten worden doorlopen. De fase na elektronische gegevensuitwisseling is de één loketfase. De elektronische gegevensuitwisseling komt weer voort uit de (handmatige) bestandsvergelijking. Het pad met de opeenvolgende stappen wordt mooi in beeld gebracht door de gang van zaken bij het GVI. Daar is men begonnen om elke week op één centraal punt (vaak nog geprinte) bestanden te vergelijken en heeft men in de loop der jaren gestaag gewerkt aan het elektronisch maken van de uitwisseling. Vervolgens is men gaan werken aan het stroomlijnen van de gegevensdefinities. Op stapel staat de koppeling met het CVCS waarmee één loket en één dossier in het verschiet ligt.



Schema 6.5a: Samenhang ontwikkelingspaden op verschillende niveaus

De geleidelijkheid die in alle projecten zichtbaar is, plaatst het CVCS-project in een apart licht. Het CVCS-project zet eigenlijk in op een volgende ontwikkelingsfase zonder dat resultaten zijn bereikt in een fase eerder namelijk de elektronische gegevensuitwisseling tussen sociale diensten onderling en arbeidsbureaus onderling maar ook tussen sociale diensten, arbeidsbureaus en uitvoeringsinstellingen. De enige organisaties die ervaring hebben met elektronische gegevensuitwisseling zijn de uitvoeringsinstellingen. De al jaren voortdurende strijd rond het aantal Centra voor Werk en Inkomen (CWI) past in dit beeld. Het CWI is niets anders dan één loket voor drie organisaties. Omdat het fasen op een macro-niveau zijn, dient voor elke fase een gewenningsperiode in acht te worden genomen. Er wordt immers gesproken op het niveau van beleidssectoren met een gewenningsperiode van 10 jaar dient dan rekening te worden gehouden.

Sturingsinstrumenten

Al eerder in dit hoofdstuk is geconstateerd dat niet alle sturingsinstrumenten evenredig terug te vinden zijn in het empirisch materiaal. Ten dele wordt dit veroorzaakt door het gebrek aan empirische gegevens; de kiem ligt bij de keuze voor de theorie van De Bruijn en Ten Heuvelhof. Deze auteurs brengen impliciet een rangorde aan tussen de sturingsinstrumenten. Ook uit het empirisch materiaal komt een rangorde naar voren.

Onder reflexief recht sommen De Bruijn en Ten Heuvelhof in hun theorie een aantal procedurevoorschriften op voor de interactie binnen de structuren. Het

reflexief recht vormt de basis van alle andere sturingsinstrumenten. Een netwerkorganisatie wordt bijvoorbeeld opgericht door middel van reflexieve wet- en regelgeving.

Reflexief recht heeft een dubbelrol; het scheidt aan de ene kant de aanvangsstructuren en aan de andere kant procedures rond de aanvangsstructuur. Deze brede rol voor reflexief recht maakt het moeilijk om reflexief recht waar te nemen in de empirische werkelijkheid. Reflexief recht heeft vele verschijningsvormen. Daarbij is bij elk van de sturingsinstrumenten sprake van reflexieve kenmerken. Een reflexief kenmerk van bijvoorbeeld een netwerkorganisatie is dan de gelijkwaardige representatie van de deelnemers uit het netwerk. In dit onderzoek is getracht om apart op zoek te gaan naar het reflexieve karakter van wet- en regelgeving door het reflexieve karakter te operationaliseren. In de theorie van De Bruijn en Ten Heuvelhof vormen de sturingsinstrumenten, behalve het reflexieve recht, het structuurdeel van de operationalisatie van het reflexieve recht. Reflexief recht dient dan alleen nog geoperationaliseerd te worden aan de hand van procedurering.

Postmoderne sturing

De hoofdrol die het reflexieve recht toch speelt in de moderne sturingsinstrumenten, roept een gevoel van klassiek sturing op. Het recht blijft een dominante rol spelen, al is het nu wat meer verborgen en onder een andere naam. Die *déja-vu* wordt ondersteund door de "klassieke" eigenschappen van het reflexieve recht. Voorbeelden zijn het toezichtsc Comité dat kan dienen als een indicator voor het reflexieve recht, waarbij in specifieke gevallen recht wordt gesproken. Zo'n toezichtorgaan is in het geval van elektronische gegevensuitwisseling niet meer dan een verlengstuk van de bestaande rechtsprekende macht en is opgericht om in deze specifieke gevallen streng toezicht te houden op de naleving van vooral de privacy-regels. Daarnaast illustreert de wet op de Kruispuntbank hoe ver de structurering kan gaan. Zo worden organisaties verplicht tot het aanstellen van personeel dat belast is met gegevens van de Kruispuntbank. Een ander voorbeeld is dat de technische eisen voor een chipkaartlezer in de wet worden voorgeschreven. De vraag kan worden gesteld of er nog sprake is van een structurering met een reflexief karakter.

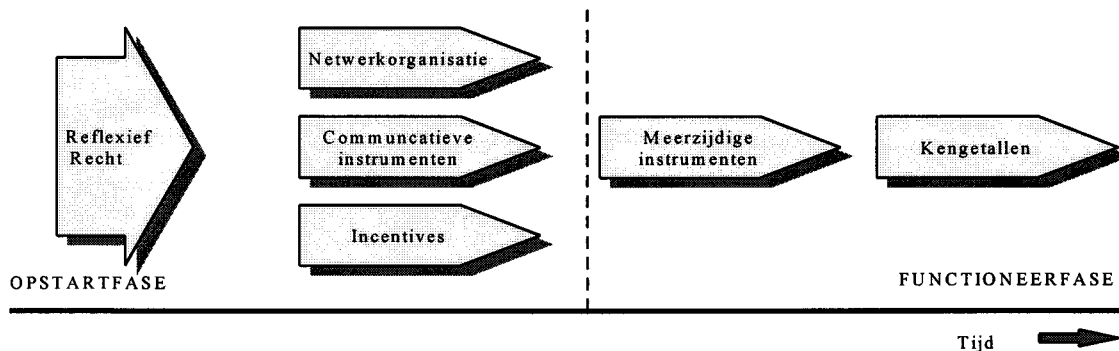
Een aantal reflexieve kenmerken van wet- en regelgeving lijkt te conflicteren met de sturingsaanpak in het geval van elektronische gegevensuitwisseling. De rechtsvorming wordt bijvoorbeeld niet overgedragen aan de actoren, want de Registratiekamer wordt in elke uitwisseling betrokken. Er is geen ruimte voor actoren om zelf dit soort dingen te regelen. Als dieperliggende oorzaak kunnen de belangen worden genoemd, die op het spel blijven staan. Burgers zien elektronische gegevensuitwisseling veelal als iets dat bedreigend is voor de privacy. De gekozen politici zorgen er vervolgens voor dat elektronische gegevensuitwisseling onder streng toezicht komt te staan zodat organisaties zelf weinig speelruimte hebben en de kans op misbruik gering is.

Naast het reflexieve recht zijn er de structureringsinstrumenten van De Bruijn en Ten Heuvelhof. In de structureringsinstrumenten kan verder een rangorde worden aangebracht. In hun theorie stellen De Bruijn en Ten Heuvelhof al dat meerzijdige instrumenten vaak worden ingezet complementair aan netwerkorganisaties. Empirisch is er een speciaal kenmerk van de sturingsinstrumenten rond elektronische gegevensuitwisseling. De

sturingsinstrumenten zijn vooral gericht op (semi-)overheidsorganisaties. Private organisaties vallen buiten het directe domein van de elektronische gegevensuitwisseling. De overheid kan in het geval van elektronische gegevensuitwisseling niet terugvallen op instrumenten die worden gehanteerd rond publiek-private samenwerking. Een veelgebruikt instrument in dat soort situaties zijn meerzijdige instrumenten, zoals contracten en convenanten. In een situatie van elektronische gegevensuitwisseling worden contracten vooral gebruikt door organisaties om onderling een uitwisseling van een specifiek gegeven te regelen. Meerzijdige instrumenten vormen dan een instrument van een latere fase. Communicatieve instrumenten daarentegen zijn juist weer instrumenten van de eerste fase in verband met sturing op meer bekendheid van gegevensuitwisseling.

Voor de functioneerfase zijn er de kengetallen als sturingsinstrument voor de overheid. Kengetallen worden vooral gebruikt als de informatie-infrastructuur is aangelegd. Informatisering maakt het mogelijk om te gaan sturen met kengetallen (Van de Donk, 1998). Elektronische gegevensuitwisseling en eigenlijk automatisering in het algemeen zorgt ervoor dat kwantitatieve beleidsinformatie beschikbaar komt. Dit sturingsinstrument valt echter buiten het bestek van deze studie.

De rangorde die zich aftekent, zorgt ervoor dat er in het geval van elektronische gegevensuitwisseling sturingsinstrumenten in grote lijnen aan bepaalde fasen kunnen worden "toegewezen".



Schema 6.5b: Rangorde van de sturingsinstrumenten in het geval van elektronische gegevensuitwisseling

Dat betekent dat de rol van de overheid zich aanpast aan de fase waarin de gegevensuitwisseling verkeert. In de eerste fase schept het reflexieve recht de structuur waarin de interactie, in dit geval de interactie rond gegevensuitwisseling, kan plaatsvinden. Zonder de structuur kan de interactie elk moment weer verdwijnen. Structureren speelt een belangrijke rol in de voortgang van de ontwikkeling van elektronische gegevensuitwisseling. Het belang van de structuren hangt samen met het point of no return in elektronische gegevensuitwisseling (Van de Donk, 1998).

Het point of no return

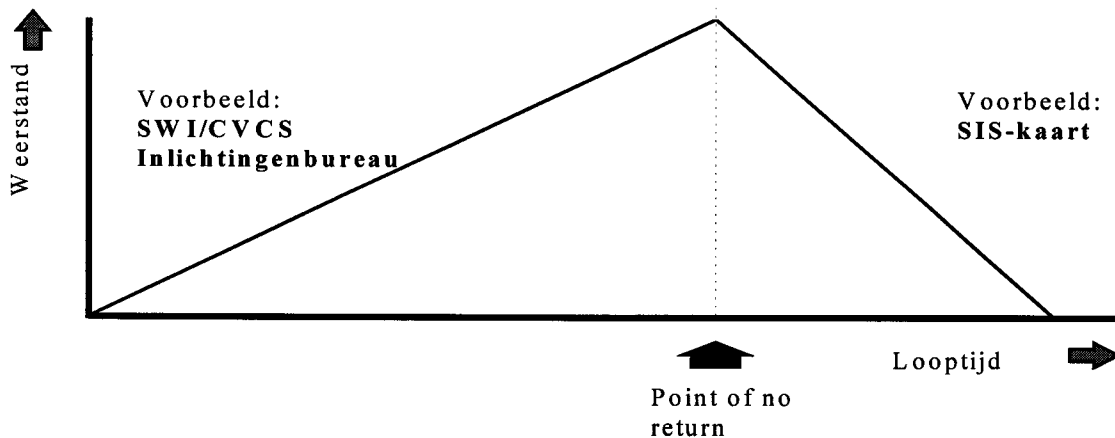
In de elektronische gegevensuitwisseling wordt vaak gesproken over een point of no return (Van de Donk, 1998). Het point of no return is het punt waarop het niet meer aantrekkelijk is om handmatig te gaan uitwisselen, omdat er teveel is geïnvesteerd in de elektronische wijze. De elektronische gegevensuitwisseling gaat veel sneller en gestroomlijnder dan de handmatige uitwisseling. Vanaf dat

moment worden de gegevens voorgoed elektronisch uitgewisseld. Er is een lange weg te gaan voordat dat punt wordt bereikt. De elektronische gegevensuitwisseling ontstaat in eerste instantie op plaatsen waar veel sprake is van handmatige uitwisseling. Op deze plaatsen is het immers sneller rendabel om elektronische uitwisseling op te zetten, doordat bij handmatige uitwisseling de meeste winst te behalen is. Wanneer er een (elektronische) verbinding voor gegevensuitwisseling is, trekt dat andere gegevens ter uitwisseling via de snelle verbinding.

Daartegenover zorgen vele, elektronisch uit te wisselen gegevens ook voor een groot conflictpotentieel. Verbindingen zijn vaak een eerste stap om de communicatie tussen organisaties te versoepelen. In een bepaalde fase op weg naar de informatie-infrastructuur breken conflicten uit. De conflicten ontstaan zodra het om het uitwisselen van gegevens gaat. De aard van deze conflicten kan worden onderverdeeld. De conflicten bestaan in eerste instantie uit de onwil om gegevens met derden uit te wisselen. In tweede instantie (nadat men heeft geaccepteerd dat gegevens elektronisch moeten worden uitgewisseld) gaan de conflicten over wie de verantwoordelijkheid krijgt voor het registreren van een bepaald gegeven (authentieke bron). De kwetsbare samenwerking om elektronische gegevensuitwisseling tot stand te brengen kan elk moment weer uit elkaar vallen. Binnen de projecten zelf zijn vaak wel organisatorische voorzieningen aanwezig die conflictvorming of info-politisme, zoals Van de Donk (1998) het noemt, op weg naar het point of no return te vermijden. De organisatorische voorzieningen dienen om de organisaties afspraken te laten maken over de inhoud en structuur van gegevens, zodat de elektronische gegevensuitwisseling zich verder kan ontwikkelen.

Het inbouwen van zekerheden is noodzakelijk om de organisaties in het netwerk over het point of no return heen te tillen. Eén van de elementen die zekerheden geeft is het aanleggen van structuren door de overheid in de beginfase van elektronische gegevensuitwisseling. Het aanleggen van de structuren hebben in het geval van elektronische gegevensuitwisseling dus een speciale waarde in verband met het "overbruggen" van het point of no return. In dit verband is de aanbeveling van de Rekenkamer in haar rapport over het GBA (1994) begrijpelijk: een regeringsstandpunt met betrekking tot de omstandigheid dat de wettelijke basis voor grootschalige stelsels pas achteraf tot stand komt.

Na het point of no return neemt de looptijd van nieuwe projecten rond elektronische gegevensuitwisseling af. De SIS-kaart in België is daarvan een voorbeeld. Dit project heeft men in relatief korte tijd kunnen realiseren. De informatie-infrastructuur is daar immers voorhanden. De redenering kan worden samengevat in de onderstaande tekening.



Schema 6.5c: Het point of no return als breekpunt

6.6 Verbindingen met andere perspectieven

Als nieuwe en dus ononderzochte ontwikkeling biedt de elektronische gegevensuitwisseling tal van interessante kanten.

Een verbonden perspectief beidt Malone (1987). Malone laat via een conceptuele analyse zien dat informatietechnologie ervoor zorgt dat private organisaties onderling beter kunnen gaan coördineren. Malone maakt onderscheid tussen markt en hiërarchie. De coördinatievormen markt en hiërarchie zijn de twee basisvormen om de stroom van materialen of services door de opeenvolgende stappen in de productieketen te coördineren.

Onder markt verstaat Malone: coördinatie van de stroom van materialen en diensten door middel van vraag- en aanbodkrachten en externe transacties tussen verschillende individuen en ondernemingen. Hiërarchie wordt door Malone gedefinieerd als: coördinatie van de stroom van materialen en diensten door middel van controle en registeren op een hoger niveau in de leidinggevende hiërarchie.

De coördinatiekosten omvatten de transactiekosten van alle informatieverwerking die nodig is om het werk van mensen en machines, betrokken bij het primaire proces, te coördineren. Voorbeelden zijn leveringsschema's en onderhandelingen over contracten.

Malone leidt uit het voorgaande af dat de kosten om te kunnen coördineren op de markt zullen afnemen door de opkomst van informatietechnologie. Voorheen was er op de markt voor een bepaalde mate van coördinatie een hiërarchie nodig in de vorm van een bovengeschiedte actor. De markt zal daardoor terrein winnen op de hiërarchie als coördinatievorm.

De theorie van Malone kan worden toegepast op de publiek sector. Die stap is niet groot. Voor de (semi-) publieke sector geldt dat er veel coördinatie plaatsvindt door middel van hiërarchie in plaats van door middel van markt. De publieke organisaties leveren publieke diensten en hebben elkaar voor het totstandbrengen van die diensten nodig. Zeker in een gegevensintensief primair proces van publieke organisaties zal elektronische gegevensuitwisseling doorgang vinden.

In een publieke sector hoeft het niet te betekenen dat de markt het over neemt. Het kan eerder betekenen dat er minder hiërarchie aan te pas zal te komen. Het is niet gezegd dat het gat dat de hiërarchie laat, wordt "opgevuld" door de

markt. Er ontstaat dan een soort zelfsturing in een publieke omgeving, dat betekent onderlinge coördinatie die gepaard gaat met minder hiërarchie. Daarbij behouden de organisaties hun publieke status. De publieke organisaties zijn door elektronische gegevensuitwisseling in staat om efficiënt en effectief te werken, "ondanks" hun publieke status. Dit komt overeen met de constatering van Frissen (1996) dat de informatietechnologie een alternatief kan bieden voor signalen door de markt.

De motivatie voor de overheid om delen van zijn terrein aan het private domein te vergeven, neemt juist af doordat de elektronische gegevensuitwisseling een groter efficiency en effectiviteit oplevert. Privatisering in de betekenis van het afstoten van overheidstaken richting markt wordt vaak gedaan vanuit dezelfde motivatie naar meer efficiency en effectiviteit. Deze redenering sluit aan op de constatering van Zuurmond (1994). Zuurmond stelt dat er een einde zal komen aan de terugtrekking van de overheid doordat door middel van de infocratie de samenleving weer kan worden gestuurd.

6.7 Openliggende vragen voor verder onderzoek

Er is geen onderzoek gedaan naar de invloed van cultuurelementen op het totstandkomen van elektronische gegevensuitwisseling. Over een mogelijke invloed kan wel een aantal dingen worden gezegd. Drie culturele factoren zouden invloed kunnen hebben op het tot stand komen van elektronische gegevensuitwisseling.

Ten eerste kan op macro-niveau de Nederlandse cultuur van de compromissen een belangrijke rol spelen in de ontwikkeling van de elektronische gegevensuitwisseling. Ten tweede speelt de huidige politieke cultuur een belangrijke rol. Op politiek niveau is er nauwelijks aandacht voor informatiseringsvraagstukken zoals elektronische gegevensuitwisseling. Veelal wordt dit soort vragen beschouwd als a-politiek en daarom niet relevant. Ten derde zijn de beleidsvoerders binnen de sociale zekerheid vooral juridisch georiënteerd en hebben zij weinig affiniteit met informatisering en elektronische gegevensuitwisseling. Veel bestuurders zijn opgeleid om te sturen door middel van het ontwikkelen van wet- en regelgeving.

Een openliggende vraag is verder of de informatietechnologie een daadwerkelijk alternatief is voor de signalen uit de markt zoals Frissen (1996) dat presenteert. Het argument van de beheersing van overheidssectoren, zoals de sociale zekerheid, is vaak voor overheden het startsein om delen van het overheidsdomein over te dragen aan private organisaties. Dit onderzoek raakt dit interessante vraagstuk vooral zijdelings.

Een openliggende vraag is ook wat de drijfveren zijn van de afzonderlijke organisaties om gegevens elektronisch te gaan uitwisselen. Voor private organisaties biedt de economische theorie een verklaring. Voor publieke organisaties schiet die theorie tekort. Op het niveau van de individuele publieke organisatie kan worden onderzocht waarom organisaties elektronisch met elkaar gegevens gaan uitwisselen.

In dit onderzoek is België bekeken als interessant voorbeeld voor elektronische gegevensuitwisseling. Echter ook in andere West-Europese landen zijn mogelijk interessante initiatieven te vinden rond elektronische gegevensuitwisseling.

BIJLAGE: AANBEVELINGEN

Inleiding

In het verlengde van de conclusies in het laatste hoofdstuk van het onderzoek worden in deze bijlage enkele aanbevelingen voor de lange termijn gedaan. Deze aanbevelingen liggen in het verlengde van de in hoofdstuk zes, getrokken conclusies. De aandacht zal uitgaan naar de inbedding van de aanbevelingen in de huidige bestuurlijk-organisatorische vormgeving in de Nederlandse sociale zekerheid.

A. Oplossingen voor de lange termijn

A.1 Een informatiseringsnota sociale zekerheid

In de sociale-zekerheidssector is een sterke behoefte aan het aangeven van een lange termijn visie op de informatietechnologie. Deze behoefte komt vooral voort uit de lange ontwikkel- en invoertijd die projecten op het gebied van informatietechnologie met zich mee brengen. Een oplossing kan een informatiseringsnota voor de sociale zekerheid bieden.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken brengt de Beleidsnota Informatiebeleid Openbare Sector (BIOS-nota) uit. Deze nota heeft echter betrekking op het hele overheidsdomein en is daarom voor de sociale zekerheid te globaal om als leidraad te kunnen gaan dienen.

In de informatiseringsnota sociale zekerheid worden voor de gehele sector de huidige en toekomstige initiatieven in kaart gebracht en de partijen in de sector kunnen zich vervolgens gaan richten op de realisatie daarvan. In de huidige gang van zaken krijgt men relatief vrij plotseling te maken met informatietechnologische initiatieven. De betrokken partijen krijgen een bepaalde termijn (bijvoorbeeld 4 jaar) om informatiseringsprojecten te realiseren. Deze nota kan ook gebruikt worden als evaluatie-instrument.

De informatiseringsnota kan bovendien een hulpmiddel zijn bij het ontwikkelen van nieuw beleid. Men kan dan rekening houden met de ontwikkeling van informatietechnologie in de uitvoering en de eisen kunnen daarop worden afgestemd.

De nota biedt verder de mogelijkheid draagvlak te creëren voor toekomstige projecten in de sociale zekerheid. De toenemende noodzaak tot interorganisationele samenwerking vergt enige gewenningstijd bij alle organisaties. Die wil tot samenwerking is immers veel belangrijker dan de technische infrastructuur die samenwerking alleen technisch vorm geeft.

A.2 Een commissie informatisering sociale zekerheid

Voor succesvolle toepassing van informatietechnologie zijn uniforme afspraken noodzakelijk. Op informatietechnologie-terrein laat zich de behoefte aan een landelijk coördinerend overlegorgaan ongekend sterk voelen. De groeiende noodzaak tot interorganisationele samenwerking is namelijk de meest omvattende samenwerking die men zich kan voorstellen. De bottom-up benadering die nu kenmerkend is voor de aanpak zal daarom een zeer lang

proces worden. Een aanzienlijke versnelling kan worden bewerkstelligd door een meer top-down aanpak te kiezen. Nu is er nog te veel sprake van ad hoc overleggroepen voor één bepaald project. Een landelijke commissie zou in dit vacuüm moeten opvullen en een visie op de inzet van informatietechnologie in de sociale zekerheid moeten opstellen. In de commissie nemen politici, ambtenaren, universitaire deskundigen en vertegenwoordigers uit de sector plaats.

De eerste taak van de commissie zal zijn om een bestuursstructuur voor de inzet van informatietechnologie in de sociale zekerheid te ontwerpen. Deze commissie adviseert de wetgever over wet- en regelgeving op nationaal niveau met betrekking tot de inzet van informatietechnologie in de sociale zekerheid. Zo kan de commissie de aanzet geven tot het hanteren van één technische standaard voor het domein van de sociale zekerheid. Een belangrijke taak is ook het onderzoek naar de authentieke bronnen in de sociale zekerheid en de waarborgen voor de privacy. Bovendien kan deze commissie de belangrijke taak vervullen om bij de wetgever voortdurend aan te geven wat de gevolgen van een bepaalde wet zijn m.b.t. de automatisering.

De commissie onderhoudt het contact en geeft opdrachten aan het permanente projectbureau belast met de dagelijkse uitvoering rond de elektronische gegevensuitwisseling in de sociale zekerheid.

A.3 Een permanent projectbureau voor de sociale zekerheid

De dagelijkse uitvoering rond de sectorbrede elektronische gegevensuitwisseling wordt neergelegd bij een permanent projectbureau. Dit projectbureau pakt de uitvoeringsproblemen aan rond de elektronische gegevensuitwisseling op bovensectoraal niveau. Sector-specifieke problemen worden aangepakt door de projectbureaus van de verschillende sectoren.

Een permanent projectbureau kan zorgen voor kennisopbouw rond grote informatiseringsprojecten in de sociale zekerheid. Eén van de meest gehoorde klachten in de sociale zekerheid is immers dat men zo weinig leert van de ervaringen met voorgaande informatietechnologie-projecten. Ook kan deze organisatie een mogelijkheid zijn om gekwalificeerd personeel onder te brengen om de gegevensuitwisseling vorm te geven.

De RINIS-organisatie lijkt de meest aangewezen organisatie om de uitvoeringstaak op zich te nemen. Het RINIS is nauw verbonden met het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv). Wel is het bij de keuze voor deze organisatie noodzakelijk dat de RINIS-organisatie een onafhankelijker status krijgt. RINIS wordt door andere partijen vooral beschouwd als een initiatief vanuit de uitvoeringsinstellingensector.

De gegevensuitwisseling zal uiteindelijk noodzakelijk worden voor alle sociale verzekeringswetten. De RINIS-organisatie zal dus sectorbreed moeten opereren want anders is er de dreiging van een tweedeling in de sector: een hoog geïnformatiseerd deel en een lager geïnformatiseerd deel. Bij de RINIS-organisatie zal ook de uitvoering van de elektronische gegevensuitwisseling rond de Bijstandswetgeving en Algemene Ouderdoms Wet (AOW) moeten worden ondergebracht, anders ontstaat het gevaar van verkokering. Deze verkokering is voor een volledige benutting van informatietechnologie fataal. Een andere optie is om de GBA-projectbureau een permanente status te geven. Het voordeel is dat binnen dit projectbureau een brede ervaring aanwezig is rond grote

informatietechnologie-projecten. Het nadeel is echter dat dit projectbureau ver van de sociale zekerheid af staat.

Essentieel voor dit permanente projectbureau is in ieder geval dat er sancties kunnen worden opgelegd wanneer men zich niet houdt aan de afspraken. Alleen zo kan de kwaliteit van de gegevens worden gewaarborgd. De gedachte achter deze aanbeveling is de cruciale rol die het GBA-project bureau had in het uiteindelijke succes van het GBA. Het projectbureau bepaalt wanneer een organisatie of sector voldoet aan minimumeisen om te kunnen toetreden.

De uitvoeringactiviteiten van het projectbureau vergt ook een toezichtsorgaan dat op alle uitvoeringsactiviteiten toeziet.

A.4 Een toezichtsorgaan elektronische gegevensuitwisseling sociale zekerheid

Een sectordekkend netwerk voor elektronische gegevensuitwisseling vraagt om een sectordekkend toezichtsorgaan voor die gegevensuitwisseling. Nu vervult de Registratiekamer een toezichthoudende functie. Er wordt een toets gedaan op doelbinding en openbaarheid om te zien of de uitwisseling noodzakelijk is voor de uitvoering van een bepaalde wet. De goedkeuring wordt gepubliceerd in de Staatscourant. De Registratiekamer concentreert zich op het privacy-aspect van de gegevensuitwisseling. Het projectbureau met zijn uitvoeringstaak moet echter in alle onderdelen van die taak worden gecontroleerd en privacy-waarborging vormt slechts één van de taken. Het huidige toezicht door de Registratiekamer schiet dan ook op dit punt tekort. Wanneer de toezichtsfunctie bij de Registratiekamer wordt neergelegd, is het wel noodzakelijk dat het toezicht alle uitvoeringstaken bestrijkt.

Een andere optie is een apart onafhankelijk toezichtsorgaan dat de uitvoering in de volle breedte controleert. Alle wetten in de sociale zekerheid behoeven immers gegevensuitwisseling. Hier zit ook het probleem rond het vervullen van de toezichtsfunctie door het College Toezicht Sociale verzekeringen (CTSV) want het toezicht moet ook plaatsvinden op bijvoorbeeld uitwisseling rond de Bijstandswet en die wet valt niet onder het toezicht van het CTSV.

Het toezichtsorgaan moet zijn goedkeuring geven aan elke nieuw voorstel om elektronische gegevens uit te wisselen ter uitvoering van een bepaalde wet. Zonder die goedkeuring vindt de uitwisseling niet plaats. Belangrijk is dat de goedkeuring tot uitwisseling wordt gepubliceerd. De individuele burger kan hier terecht met zijn klachten rond de gegevensuitwisseling.

Vermeden moet worden dat de gegevensuitwisseling belemmerd gaat worden door te lange procedures ter controle op de gegevensuitwisseling.

In het uiteindelijke toezichtsorgaan mogen geen politici, ambtenaren of vertegenwoordigers uit de sociale zekerheid zitting nemen.

A.5 Een wet inzake Informatiebepalingen Sociale Zekerheid

Deze laatste optie is het meest vergaand en vereist een andere opzet van de wetgeving in de sociale zekerheid.

De wet inzake Informatiebepalingen sociale zekerheid is een algemene begrippenwet. De informatiebepalingen worden niet meer in de materie-wetten

opgenomen. Volgens dit principe worden dan niet meer in de Abw de definities van bijvoorbeeld "samenwonen" of "huurder" opgenomen maar komen in een aparte wet. In de materie-wetten wordt dan steeds gerefereerd naar de begripsbepalingen in een algemene begrippenwet. Een wijziging in een begrip in één van de materie-wetten betekent dat het begrip dan ook gewijzigd zal moeten worden in andere materie-wetten. Die wetten gaan immers steeds meer samenhang vertonen door de interorganisationele gegevensuitwisseling bijvoorbeeld bij sociale dienst, Arbeidsvoorziening en Uitvoeringsinstelling met ieder hun eigen wetgeving. De algemene begrippenwet voorkomt een grootschalig wetgevingshervorming om alle materie-wetten te wijzigen. Er is dan slechts één wijziging nodig in de begrippenwet. De wijziging werkt vervolgens door in alle gekoppelde wetgeving. In de huidige situatie is het zo dat er een grootschalig wetgevingsproject ontstaat als er een bepaald begrip wordt gewijzigd want in de materie-wetten moet het begrip ook worden gewijzigd. Wanneer dat dan niet gebeurt, ondervindt men daarvan problemen bij de uitwisseling van gegevens. Deze opzet van wetgeving zorgt ervoor dat begrippen in de wet niet uiteen gaan lopen.

LIJST MET GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Nederland:

Dhr. H. de Beurs
Mw. S. Noorman-Den Uyl
Dhr. G.J. Rombout
Dhr. L. Nilwik
Dhr. P. van Eijk
Dhr. C. Franke
Mw. J.A.M. Hilgersom
Dhr. B. Van Lier
Dhr. A. Zuurmond

België:

Dhr. F. Robben
Dhr. Vreys
Dhr. Bieseman
Dhr. P. Callewaert
Dhr. L. Holvoet
Dhr. M. Rogiers
Dhr. D. van Cappelen

LITERATUURLIJST

- Adelmund, K. e.a. (1996). *Sociale zekerheid bij de tijd*. Amsterdam: Partij van de Arbeid
- Arbeidsbureau verdwijnt in huidige vorm. (5 november 1998). *De Volkskrant*, pp. 5.
- Automatisering leidt tot debacle in Bijstandswet (6 februari 1997). *Het Financiële dagblad*.
- Babbie, E. (1989). *The practice of social research (fifth ed.)*. California: Wadsworth Publishing Company.
- Bekkers, V.J.J.M. (1993). *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*. Delft: Eburon.
- Beleidsnota Informatiebeleid Openbare Sector nr 3 (BIOS-3) (juli 1995). *Terug naar de toekomst: over het gebruik van informatie en informatie- en communicatietechnologie in de openbare sector*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Beurs, H. de. (8 oktober 1996). *Elektronische gegevensuitwisseling in de sociale zekerheid*. Inleiding ten behoeve van het Institute for International Research (IIR) congres gehouden op 8 en 9 oktober 1996 te Rotterdam.
- Bouma, H. (24 januari 1997). Sociale diensten moeten bedrijfsmatiger werken en niet zeuren. *Binnenlands Bestuur*, 4, pp. 18.
- Brevoord, C. (februari 1987). Informatisering in de Sociale zekerheidswereld van rivaliteit naar lotsverbondenheid. *Sociaal Maandblad*, 2, pp. 87 - 97.
- Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten, (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Bruinsma, G.J.N., & Zwanenburg, M.A. (Reds.). (1992). *Methodologie voor bestuurskundigen, stromingen en methoden*. Muiderberg: Dick coutinho.
- Braam, Van, B. (1992). *Filosofie van de bestuurswetenschappen*. Utrecht: De tijdstroom.
- Cap Gemini Publishing (1989). *System Development Methodology (SDM)*. Rijswijk: auteur.
- Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening (27 februari 1997). *Reactie op het eindadvies Regiegroep SWI*. Zoetermeer: auteur.
- Centraal systeem tegen uitkeringsfraude bepleit (1 juni 1994). *De volkskrant*.
- College van toezicht sociale verzekeringen (september 1997). *Augustusrapportage handhaving 1997 (CTSV R 97/8)*. Zoetermeer: College van toezicht sociale verzekeringen.

Czyzewski, E.C.J.E., e.a. (1996) Recente, nieuwe ontwikkelingen. In M.P.C. Van der Krogt, R.R. van Oirsouw & D. Schravendeel (Reds.), *De poort naar werk en inkomen* (pp. 89 - 135). 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.

Donk, W.B.H.J. van de, & Tops, P.W. (1992). Informatisering en democratie: Orwell of Athene?. In P.H.A. Frissen, A.W. Koers & I.Th.M. Snellen (Reds.), *Orwell of Athene? Democratie en informatiesamenleving* (pp. 31 - 74). 's-Gravenhage: SDU.

Donk, W.B.H.J. van de, (1998). De overheid als databaas. In F.B. van der Meer, & A.B. Ringeling (Reds.), *Bestuurskunde en praktijk [Liber Amicorum voor prof. mr dr I. Th. M. Snellen]*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Duivenboden, H. van (1994). Achter de schermen van de overheid: beleid en recht inzake koppeling van persoonsregistraties. In Zuurmond, A., Huigen, J., Frissen, P. H. A., Snellen, I.Th.M. & Tops, P.W. (Reds.). *Informatisering in het openbaar bestuur* (pp. 397 - 414). 's-Gravenhage:VUGA Uitgeverij B.V.

Eindadvies Regiegroep Samenwerking Werk en Inkomen (20 januari 1997), Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Frissen, P.H.A (1990), *Besturingsconcepties, recht en wetgeving: Recht doen door wetgeving*. Opstellen over wetgevingsvraagstukken aangeboden aan mr. E.M.H. Hirsch Ballin, pp. 13 -29. Zwolle.

Frissen, P.H.A. (1992). Nieuwe vormen van overheidssturing. In: J. Nekkers (red.). *Contouren van vernieuwing, heroriëntatie in de Partij van de Arbeid* (pp. 39 - 45). Amsterdam: Partij van de Arbeid.

Frissen, P.H.A. (1996). *De virtuele staat*, Schoonhoven: Academic Service.

Frissen, P.H.A. & De Mul, J. (2 mei 1998). Techniek is niet neutraal. *De Volkskrant*, pp. 19.

Sociale Verzekeringsraad (december 1994). *Gegevensuitwisseling tussen bedrijfsverenigingen en gemeentelijke sociale diensten*. Zoetermeer: Sociale Verzekeringsraad

Geijn, W.E. van de. (1996). *Toepasbaarheid van chipcards in de sociale zekerheid*. Uitgewerkte verslag van een besloten conferentie van 15 maart 1996.

Grijpink, J. H. A. M. (1997), *Keteninformatisering*.

Gunsteren, H.R. van, (1976). *The quest for control: a critique of the rational-central-rule approach in public affairs*. London: John Wiley & Sons.

Hanraets, P., (september1998). Toekomstige infrastructuur voor werk en inkomen: ICT als katalysator van innovatie. *Sociaal bestek*, nr 9.

Hendriks, F. (1996). Bestuurskunde en new institutionalism. *Bestuurskunde*, 5.

Herderschee, G. (24 januari 1997). Pad naar één loket voor werk en uitkering is glibberig. *De Volkskrant*.

Heuvel, J.H.J. van den, (1998). *Beleidsinstrumentatie, sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Uitgeverij LEMMA BV.

Hoogerwerf, A. (red.). (1989). *Overheidsbeleid (vierde, geheel herziene druk)*. Alphen aan de Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

Hudson, B. (1993). Collaboration in social welfare: A framework for analysis. In M. Hill. (1993). *The policy process*. Harvester Wheatsheaf, pp. 362 - 376.

Huizenga, M. (1996). *Routerings Instituut voor (inter)Nationale Informatiestromen: het RINIS-concept*. Amsterdam: Sociale verzekeringsbank.

Inlichtingenbureau sociale diensten op de lange baan. (5 december 1997). *Binnenlands bestuur*, 49, pp. 3.

Institute for International Research (8 oktober 1996). *Elektronische gegevensuitwisseling in de sociale zekerheid*. Ongepubliceerde congresbundel voor het congres van 8 en 9 oktober 1996 te Rotterdam. Amsterdam: Institute for International Research (IIR).

Kam, C.A. de, Sterks, C.G.M. & Veldkamp, G.M.J. (1989). *Kluwer Schets van de leer van de sociale zekerheid (tweede, herz. druk)*. Deventer: Kluwer.

Krogt, M.P.C. van der, Oirsouw R.R. van. & Schravendeel D. (Reds.), (1996). *De poort naar werk en inkomen*. 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.

K.B. 15 januari 1990 Kruispuntbank voor de sociale zekerheid (1994). *Basiseditie (deel IV)*, pp. 897 - 907.

Kruispuntbank Sociale Zekerheid. (1996). *De Kruispuntbank Sociale Zekerheid 1994 - 1995 Jaarverslag*. Brussel: auteur.

Leenders, P. (1997). GSD Amsterdam, één gefusteerde puinhoop. *Binnenlands bestuur*, 50, pp. 20-21, 23.

Leeuwen, M. van. (1996). *Notitie over de aanwijzingsbevoegdheid van het CTSV*. Interne notitie. Den Haag: Partij van de Arbeid.

Malone, T.H., Yates, J. & Benjamin, R.I. (juni 1987). Electronic markets and electronic hierarchies. *Communications of the ACM*, (vol. 30) nr 6.

Mom. P., (1995). Slaagkansen voor een mission impossible. *Computable*, 17 februari 1995.

Nolan, R.L., Schotgerrits, A.H.J.B. (1989), Transformaties in organisaties door informatie-technologie. *Informatie*. 1989, Vol. 6, pp. 1-10.

Perlee, J.A. (1993), Netwerken: waar de gemeenten op moet letten. In: *Gemeentelijk telecommunicatiebeleid*. I. Communicatie via computernetwerken. 's-Gravenhage: pp. 60-61.

Oneigenlijk gebruik van sociale bestanden. *NRC Handelsblad*, 29 december 1994.

Opsporing sv-fraude effectiever (10 februari 1997). *Persbericht*. Zoetermeer: College Toezicht Sociale Verzekeringen (CTSV).

Peteghem, L. (1998). Waterdichte systemen bestaan niet [bijlage Verbinding]. *Automatiseringsgids*, nr 25/26.

Raad voor het Openbaar bestuur. (april 1998). *Dienen en verdienen met ICT*. Den Haag: auteur.

Regiegroep Samenwerking Werk en Inkomen (juli 1996). *Samen werken is samen weten, plan van aanpak CliëntVolgCommunicatieStelsel (CVCS) samengevat*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (1995). *Brochure over de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van persoonsgegevens (12/95 - 12201 - 830.20.500)*. Brussel: auteur.

Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (24 oktober 1996). *Aanvraag tot het bekomen van een machtiging van het Toezichtsc Comité van de Kruispuntbank (25100/MR)*. Ongepubliceerde brief. Brussel: Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.

Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (14 maart 1997). *Artikelsgewijze bespreking van de wet op de Kruispuntbank van de sociale zekerheid*. Ongepubliceerde toelichting. Antwerpen: auteur.

RINIS-stichting (november 1996). *Stand van Zaken RINIS-project per 18 oktober 1996*. Notitie aan het ministerie van Economische Zaken. Amsterdam: De RINIS-stichting.

Robben, F. (1990). Het wetsontwerp tot oprichting en organisatie van een kruispuntbank van de sociale zekerheid anno 1995. *Computerrecht*, 1, pp. 8 -14.

Robben, F. (mei 1995). De dienstverlening van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid anno 1995. *Oriëntatie*, 5, pp. 113- 132.

Robben, F. (oktober 1996). *De Kruispuntbank van de sociale zekerheid anno 1996*. Ongepubliceerde bijdrage aan de IIR-conferentie Elektronische gegevensuitwisseling in de sociale zekerheid van 8 - 9 oktober 1996 te Rotterdam. Rotterdam: Institute for International Research.

Robben, F. (1997). *The introduction of an electronically readable social identity card for all Belgians*. Ongepubliceerde congresbijdrage, eind 1997.

Routeringsinstituut voor (inter)nationale informatiestromen (RINIS). (1997). *Het sectorale aanspreekpunt: één loket per sector binnen het RINIS-netwerk*. Amsterdam: stichting RINIS.

Rosenthal, U., Schendelen, M.P.C.M van, Ringeling, A.B. (1987). *Openbaar bestuur: organisatie, politieke omgeving en beleid (vierde druk)*. Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

RVD/Directie Voorlichting (30 mei 1997). *Onderwerp: Ministerraad*. referentie 10.

Schokker, J.T. (augustus 1996). *Wet en informatiesysteem in de maak*. Delft: Eubron.

Sentrop, J.W. (1985). *Persoonsnummers: efficiency-maatregel of beheersingsinstrument*. *Kwartaalschrift Privacy en Persoonsregistratie*, 1.

SGBO (januari 1996). *Vertel het ons ook even. Onderzoek naar de werking van het doorgeven van de adreswijziging via de PTT*. Den Haag: VNG, SGBO.

Sociaal bestek (oktober 1996). *IT in de sociale zekerheid* [themanummer]. jaargang 58, 10.

Sociale diensten komen niet toe aan het zoeken van werk (5 februari 1997). *NRC Handelsblad*. pp.1.

Sociale nota 1996 (september 1995), bijlage bij de begroting 1996 van het Ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid. Den Haag: SDU.

Sociale Nota 1997(september 1996), bijlage bij de begroting 1997 van het Ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid. Den Haag: SDU.

Sociale Nota 1998 (september 1997), bijlage bij de begroting 1998 van het Ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid. Den Haag: SDU.

Snellen, I. Th. M., (1986). *Onderzoeksprogramma Informatisering in het Openbaar Bestuur*. Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1995 -1996, 24400 XV, nr 47.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1995 -1996, 25010 nr 1 en 2.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1996 -1997, 24877 nr 6.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1996 -1997, 25000 XV, nr 7.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1996 -1997, 25000 XIII, nr 40.

Uitwisseling gegevens wapen tegen misbruik sociale regelingen (16 februari 1995). *Staatscourant*.

Valkenburg, R.E.G. (1995). Samenwerking binnen de sociale kolom. *Overheidsmanagement*, nr 3.

Verschuren, P.J.M (1994). *De probleemstelling voor een onderzoek (vijfde druk)*. Utrecht: Uitgeverij Het Spectrum B.V.

Vrauwdeunt, D. (1996) Ontwikkelingen van de informatietechnologie, toepasbaarheid in de sociale zekerheid. In M.P.C. Van der Krogt, R.R. van Oirsouw & D. Schravendeel (Reds.), *De poort naar werk en inkomen* (pp. 89 - 135). 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.

Wolfson, D.J., (1995).Wint beleid van belang?, *Economische Statistische Berichten*, 19 juli 1995, pp. 648-651.

Yin, R. K., (1994). *Case study research: design and methods (second ed.)*. London: SAGE publications, Inc.

Zuurmond, A., Huigen, J., Frissen, P .H. A., Snellen, I.Th.M. & Tops, P.W. (Reds.). (1994). *Informatisering in het openbaar bestuur*. 's-Gravenhage:VUGA Uitgeverij B.V.

Zuurmond, A. (1996). *De infocratie*. Delft: Phaerus.

Zuurmond, A. (1996a). Informatietechnologie: democratisering of technocratisering. *Beleid en maatschappij*, maart 1996, pp. 134 - 144.

Zuurmond, A. & Ferket, N. (1997). GBA is de kinderziekten voorbij. *Binnenlands Bestuur*, 24 januari 1997, pp. 19-21.

Zuurmond, A. (1997a). *Clearinghouses in de sociale zekerheid. Vergelijking Nederland - België*. Ongepubliceerde bijdrage aan het IIR-congres van 22 april 1997.

Zuurmond, A. e.a. (1998), *Dienstverlening centraal. Preadvies Raad voor het Openbaar bestuur*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob).

Zwaan, Van der A.H. (1995) *Organisatie-onderzoek*. Assen: Van Gorcum.

INTERNETSITES

RINIS:

<http://www.rinis.nl/deelnemers.htm>
<http://www.rinis.nl/rvt.htm>
<http://www.rinis.nl/rug.htm>
http://www.rinis.nl/concept_inhoud.htm
<http://www.rinis.nl/nieuws.htm>
<http://info.minez.nl/docs/twvrtge4.htm>

SWI/ CVCS:

<http://www.cvcs.nl/SWI/SWIhome.htm>
<http://www.minszw.nl/Documenten/Organisatie/szw/taken/organisatie.htm>
<http://www.cvcs.nl/inhoud.htm>
<http://www.cvcs.nl/h-organisatie.html>
<http://www.cvcs.nl/nieuws/Samenvatting%20productcatalogus.htm>
<http://www.cvcs.nl/nieuws/nieuws.htm>
<http://www.cvcs.nl/nieuws/cvcstoekomst.htm>
<http://www.cvcs.nl/nieuws/artikelcvcsvr&wz.htm>
<http://www.lisv.nl/lisv/r-actueel-cvcs.html>
<http://www.ctsv.nl/cv982.htm>
<http://www.nieuwsbank.nl/inp/1997/04/0407006.htm>

Inlichtingenbureau:

<http://www.cvcs.nl/nieuws/Inlichtingenbureau%20van%20start.htm>

GBA:

<http://www.rekenkamer.nl/nl/samen/gba.htm>
<http://www.nieuwsbank.nl/inp/1997/05/05300036.htm>
<http://www.minbiza.nl/html/ob.htm>

Lisv:

<http://www.lisv.nl/lisv/l-wat.html>
<http://www.lisv.nl/lisv/r-organisatie-omgeving.html>
<http://www.lisv.nl/lisv/r-wat-taken.htm>
<http://www.lisv.nl/lisv/r-organisatie.html>
<http://www.minszw.nl/Documenten/Organisatie/partners/zelfbestuurorg.htm>

Kruispuntbank:

<http://socialsecurity.fgov.be/kszbcss/index.htm>
http://socialsecurity.fgov.be/kszbcss/html_nl/ksz_alg.htm
<http://belgium.fgov.be/Ned/117/11704/infosoc/ann5.htm>
<http://www.health.fgov.be/WHI3/legislation/legislation97/legnov97tekst/L1311N2.htm>
<http://www.health.fgov.be/WHI3/legislation/legislation97/legnov97tekst/L0111976.htm>
<http://www.vlaanderen.be/ned/sites/teleadmin/maart98/goedomteweten.htm>

Chipkaart:

<http://www.lisv.nl/lisv/r-actueel-chipkaart.html>

