

KETENSAMENWERKING IN HET ONDERWIJSVELD

Een nadere verkenning van het Schakelpunt Veld

Dr. D. de Kool

Prof. Dr. V.J.J.M. Bekkers

VOORWOORD

Dit onderzoek is uitgevoerd als onderdeel van het onderzoeksprogramma Second Society van het Center for Public Innovation, waarin de Directie Kennis van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap participeert.

In de eerste plaats willen wij Marianne Bos, Ronald Slomp en Mariska Zwinkels van de directie Kennis bedanken voor hun waardevolle suggesties bij de uitvoering van deze studie.

Daarnaast bedanken wij alle respondenten die hun medewerking hebben verleend aan dit onderzoek, waarbij theorie en praktijk hand in hand gaan.

Dr. D. de Kool

Prof. Dr. V.J.J.M. Bekkers

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	3
1 INLEIDING	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Probleemstelling en werkwijze	7
1.3 Leeswijzer	8
2 NORMATIEF REFERENTIEKADER	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Een definitie van ketens	9
2.3 Kenmerken van ketens	9
2.4 Ontwerpprincipes	10
3 EMPIRISCHE BEVINDINGEN	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Het Schakelpunt Veld	17
3.3 Toetsing met referentiekader	19
4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	29
4.1 Inleiding	29
4.2 Conclusies	29
4.3 Aanbevelingen	31
LITERATUUR	37
BIJLAGE 1: RESPONDENTEN	39
BIJLAGE 2: VRAGENLIJST RESPONDENTEN	41

1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Van oudsher is het onderwijsveld divers en versnipperd georganiseerd. Er is sprake van sectorale wetgeving en - bestuurlijke verankering. Er zijn ook duidelijke verschillen in de inrichting van de sectoren. Deze verschillen hebben ertoe geleid dat de informatie-uitwisseling in het onderwijsdomein domein- en vaak zelfs sectorspecifiek is. Dit maakt het dan ook lastig voor de ketenpartijen om grip te krijgen op de uitwisseling van gegevens en maakt de aansturing moeizaam (Ministerie van OCW, 2009).

Tegelijkertijd wordt de onderwijssector overstijgende informatiebehoefte steeds groter. Ook veel beslissingen die in het onderwijsveld gemaakt worden hebben sectoroverstijgende consequenties. Dat pleit voor een ketengerichte benadering van informatievraagstukken. Ketensamenwerking is een complexe problematiek, mede omdat sprake is van verschillende informatiestromen tussen verschillende partijen op verschillende momenten in de tijd. Bovendien is doorgaans sprake van verschillende gebruiksdoelen. Aangezien het Center for Public Innovation (CPI) kennis heeft van architectuurontwikkeling in ketens (Bekkers et al., 2005) heeft de directie Kennis van OCW aan het CPI gevraagd om de ketensamenwerking en keteninformatisering binnen het onderwijsveld aan de hand van de casus Schakelpunt Veld nader te bestuderen.

Het Schakelpunt veld is een beoogde voorziening van en voor het veld om de onderlinge gegevensuitwisseling in de onderwijsketen effectiever en efficiënter te maken door middel van afspraken over een gedeelde infrastructuur, inclusief afspraken over gedeelde begrippen en standaarden en het beheer van gegevens. Het uiteindelijke doel daarbij is het faciliteren van de doorlopende leerlijn voor onderwijsdeelnemers.

In het onderhavige onderzoek zal de focus liggen bij de facilitaire informatierelatie (hierbij wordt het veld vanuit het ministerie met informatie ondersteund). Alle sectoren hebben behoefte aan afspraken over de levering van gegevens vanuit de overheid aan het onderwijs en aan elkaar.

1.2 PROBLEEMSTELLING EN WERKWIJZE

De onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Hoe kan rekening houdende met het huidige besturingsstelsel, het informatiebeleid in het onderwijsveld vorm en inhoud worden gegeven?

Hierbij moet worden opgemerkt dat de zoektocht van OCW naar een goed besturingsmodel nog volop gaande is, evenals de concreter vormgeving van het informatiebeleid in het onderwijsveld. Het onderwijsveld is namelijk een complex krachtenveld. Ter afbakening van deze brede onderzoeksvraag is de keuze gemaakt om deze vraag aan de hand van de casus Schakelpunt Veld te beantwoorden. Bij deze casus is de besturingsvraag actueel. Belangrijk is om te benadrukken dat deze casus zich nog in de ontwerpfase bevindt. Verder zal de focus liggen bij de facilitaire informatiestromen binnen de keten. Dit betreft de horizontale informatiestromen tussen

scholen onderling, waarbij OCW de scholen faciliteert. Ten slotte staat de onderwijsdeelnemer centraal.

De deelvragen die voortvloeien uit de onderzoeksvraag zijn:

- Hoe kan op grond van een aantal relevante bestuurskundige en informatiekundige inzichten effectieve ketensamenwerking en keteninformatisering als referentiekader worden ontwikkeld?
- Wat is de huidige situatie en wat zijn de gekozen oplossingsrichtingen ten aanzien van de vormgeving van het Schakelpunt Veld?
- Welk advies in termen van handelingsperspectieven kan worden verstrekt voor de vormgeving van het Schakelpunt Veld en soortgelijke punten op grond van een confrontatie van het referentiekader ('soll') met de (beoogde) vormgeving van het Schakelpunt Veld ('sein')?

In deze studie zullen aan de hand van documenten en gesprekken de ontwerpbeslissingen en assumpties van de betrokken partijen ten aanzien van de beoogde inrichting en functies van het Schakelpunt Veld ('sein') worden geconfronteerd met een normatief referentiekader dat door het CPI is ontwikkeld ('soll'). Hier vloeien verschillende praktische aanbevelingen uit voort.

1.3 LEESWIJZER

Deze rapportage heeft de volgende opbouw. In hoofdstuk 2 wordt verslag gedaan van een literatuurstudie waarin het begrip ketensamenwerking nader is verkend en condities om effectieve ketensamenwerking te realiseren in kaart zijn gebracht. Op basis van deze inzichten is vervolgens een normatief referentiekader ontwikkeld. Met behulp van dit referentiekader is vervolgens de casus Schakelpunt Veld nader geanalyseerd aan de hand van documenten en gesprekken met relevante stakeholders (hoofdstuk 3). Deze studie zal worden afgerond met conclusies en een aantal praktische aanbevelingen om het informatiebeleid in het onderwijsveld vorm en inhoud te geven (hoofdstuk 4).

2 **NORMATIEF REFERENTIEKADER**

2.1 **INLEIDING**

De toenemende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken zorgt ervoor dat organisaties in toenemende mate afhankelijk zijn van andere organisaties voor het realiseren van hun doelstellingen. Dat geldt niet alleen voor het onderwijsveld, maar ook voor tal van andere beleidsterreinen. Een bruikbaar concept om de complexe relaties en processen binnen het openbaar bestuur te beschrijven en te analyseren is de metafoor van de 'keten'. In dit hoofdstuk zal op basis van een literatuurstudie een normatief referentiekader worden ontwikkeld. Met behulp van dit referentiekader zal de casus Schakelpunt Veld worden getoetst.

2.2 **EEN DEFINITIE VAN KETENS**

Een keten is een verzameling van autonome maar tegelijkertijd onderling afhankelijke organisaties, die relaties met elkaar aangaan om samen te werken aan een gemeenschappelijk proces. Vanuit deze optiek gezien zijn ketens een specifieke vorm van inter-organisatorische samenwerking (Van der Aa & Konijn, 2001). Per definitie vindt coördinatie tussen de organisaties in een keten plaats zonder de aanwezigheid van hiërarchische relaties. Ketens worden namelijk gekenmerkt door horizontale relaties tussen autonome organisaties, waar geen van de die organisaties de formele bevoegdheid heeft om andere organisaties haar wil op te leggen. Om die reden is het uitwisselen van (elektronische) informatie tussen de betrokken organisaties geen eenvoudige opgave. Voorbeelden van ketens in het openbaar bestuur zijn de onderwijsketen, de strafrechtketen, de immigratie- en naturalisatieketen, de waterketen en de keten van werk en inkomen. Ketens worden weleens gelijkgesteld met netwerken, maar er zijn accentverschillen. Terwijl een keten focust op functionele relaties gaat men bij de voorstelling van een netwerk doorgaans uit van sociale relaties. Daarnaast gaat het in de keten niet om concrete interactiepatronen tussen actoren, maar slechts om functionele relaties. Functionele relaties kunnen sociaal zijn, maar dat hoeft niet. De vaststelling welke actoren deel uitmaken van een netwerk vindt plaats aan de hand van hun feitelijke, concrete betrokkenheid bij een bepaald beleidprobleem of beleidsprogramma. Bij de bepaling van de schakels in de keten wordt veel meer uitgegaan van de vooraf vastliggende functioneel gegeven relaties tussen actoren (Kort e.a. in: Van Duivenboden e.a. (red.), 2000:33).

2.3 **KENMERKEN VAN KETENS**

Voor een goed begrip van ketens is het belangrijk om oog te hebben voor de volgende kenmerken van ketens. Ten eerste zijn ketens niet statisch, maar dynamisch. De relaties en afhankelijkheden in een keten zijn dus constant aan verandering onderhevig. Een tweede kenmerk van ketens is het ontbreken van klassieke hiërarchische verhoudingen. Met andere woorden ontbreekt ene bovengeslikte partij die een bevelsrelatie met andere partijen onderhoudt. Er is dus niet één partij die het voor het zeggen heeft in de keten, maar vele autonome partijen zijn er actief. Dat heeft consequenties voor de wijze waarop sturingsprocessen verlopen. Van verticale 'top-down' sturing kan geen sprake zijn, dus zullen de betrokken partijen in moeten zetten op horizontale afstemming om uitdagingen gezamenlijk ter hand te kunnen nemen. Een derde kenmerk is dat

ketens een complex karakter hebben. In de keten zijn namelijk verschillende partijen actief die beschikken over uiteenlopende hulpbronnen, waaronder informatie en financiën. Ook de belangen van de actoren kunnen onduidelijk of tegengesteld zijn. Daarbij is sprake van een continu spanningsveld tussen autonomie en afhankelijkheid (Bekkers et al., 2005).

2.4 ONTWERPPRINCIPES

Bij het analyseren van de casus Schakelpunt Veld zal aandacht worden besteed aan een aantal relevante aspecten. Deze aspecten zijn ontleend aan de wetenschappelijke literatuur. Ieder aspect zal nader worden toegelicht en worden afgesloten met de formulering van een ontwerpprincipe.

Autonomie en wederzijdse afhankelijkheden

Een keten is zojuist gedefinieerd als een verzameling van autonome maar tegelijkertijd onderling afhankelijke organisaties, die relaties met elkaar aangaan om samen te werken aan een gemeenschappelijk proces. Het is belangrijk om in ketens oog te hebben voor de wederzijdse afhankelijkheden van de ketenpartners onderling en om tegelijk de autonomie van de partijen zoveel mogelijk te respecteren. Bij ketenprocessen is het belangrijk om niet meer dan strikt noodzakelijk is te sleutelen aan de machtsverhoudingen tussen schakels in de keten (Van Duivenboden e.a. in Lips e.a., 2005, p. 351). Een belangrijk kenmerk van ketens is het ontbreken van (eenduidige of formele) hiërarchie (Idem, p. 350). In een keten heeft niet één organisatie de macht. Daarmee is natuurlijk niet gezegd dat macht min of meer homogeen verdeeld is. Integendeel, sommige ketenpartners kunnen wel degelijk hun wil opleggen aan anderen (Idem, p. 352). Met andere woorden: formeel kan sprake zijn hiërarchische verhoudingen, maar partijen kunnen vrijwillig besluiten om een hiërarchisch sturingsinstrumentarium niet in te zetten, omdat ze dan betere resultaten denken te bereiken. Er kan dus sprake zijn van een pragmatische keuze.

Ontwerpprincipe: in de keten is sprake van onderkenning van autonomie en wederzijdse afhankelijkheden.
--

Gedeelde ketenopgave

Ketens bestaan alleen als individuele organisaties zich realiseren dat ze problemen hebben (Van Duivenboden e.a. in: Lips e.a., 2005, p. 365). Een belangrijk uitgangspunt is daarom dat sprake moet zijn van een urgent probleem in de keten, ofwel een dominant ketenprobleem (Idem, p. 352). In plaats van een ketenprobleem is het wellicht beter om te spreken van een ketenopgave (of –uitdaging), omdat het laatste begrip een positievere strekking heeft. De ketenopgave heeft in principe betrekking op een maatschappelijk probleem waar de organisaties kennelijk gezamenlijk tegenaan lopen.

Ontwerpprincipe: in de keten is sprake van een gezamenlijk erkende maatschappelijke opgave die ter hand moet worden genomen.
--

Ketensamenwerking

In ketens zijn de betrokken partijen, ondanks hun autonomie, tot elkaar veroordeeld. Samenwerking in de keten is dus noodzakelijk. Ketensamenwerking is samenwerking tussen vele autonome organisaties die als het ware tot elkaar veroordeeld zijn, omdat zij een gezamenlijk resultaat moeten opleveren. Ketensamenwerking is cruciaal om de ketenopgave gezamenlijk ter hand te nemen (Grijpink, 2002). Hier moet worden gewezen op de complexiteit en beperkte stuurbaarheid van ketensamenwerking. Het ontbreekt vaak aan geschikte bestuurlijke condities. Geen enkele ketenpartner heeft namelijk voldoende gezag, daardoor verloopt de informatie-uitwisseling doorgaans moeizaam. Inherent aan ketensamenwerking is de paradox van rivaliteit en samenwerking (Van Duivenboden e.a. in: Lips e.a., 2005).

Ontwerpprincipe: in de keten is sprake van (bereidheid tot) samenwerking.

Vertrouwen

De kwaliteit van de samenwerking tussen de ketenpartners wordt in belangrijke mate bepaald door het vertrouwen. Factoren die van invloed (kunnen) zijn op dit vertrouwen zijn het managen van verwachtingen ten aanzien van rechten en plichten en prestaties op een dusdanige manier dat deze helder en duidelijk zijn; het kunnen maken van heldere en robuuste afspraken; het benadrukken van de inhoud, dat wil zeggen het kunnen ontdekken van een gemeenschappelijk inhoudelijk belang op grond van de onderkenning van wederzijdse afhankelijkheden; voorkomen dat op voorhand een discussie ontstaat over de verdeling van kosten en baten of een discussie over bevoegdheden en verantwoordelijkheden; vrijwilligheid leidt eerder tot vertrouwen dan afgedwongen samenwerking; het respecteren van de interne autonomie; het zichtbaar maken van de toegevoegde waarde van keteninformatisering en –samenwerking en politiek-bestuurlijke betrokkenheid (Bekkers e.a. 2005:89). Ook de historie is van invloed op vertrouwen, bijvoorbeeld positieve of negatieve ervaringen in het verleden met de betreffende partijen.

Ontwerpprincipe: in de keten is sprake van vertrouwen tussen de ketenpartners.

Multirationaliteit

Ketenvorming binnen het openbaar bestuur heeft een multirationeel karakter (Bekkers e.a., 2005). Naast 'rationele ontwerpprincipes en standaarden, zal er dus ook voldoende aandacht moeten zijn voor de politiek-strategische realiteit (politisering), waarbij ketenpartners moeten trachten om belangentegenstellingen te overbruggen. Daarnaast moet stil worden gestaan bij inzichten die kunnen worden ontleend aan de institutionele benadering (March en Olsen, 1989; Powell en DiMaggio red., 1991). In de institutionele benadering is er aandacht voor de rol van instituties en gegroeide praktijken. Binnen deze redenering bestaat 'de' overheid niet, maar is deze opgebouwd uit verschillende organisaties, die ieder hun eigen rituelen, normen en waarden kennen en verschillende visies op de realiteit hebben. Iedere actor handelt op basis van regels, gewoonten en routines. In deze routines zijn (veelal impliciete) normen verankerd die houvast geven. Tot op zekere hoogte maken deze routines het gedrag van actoren voorspelbaar. Binnen de institutionele benadering voorziet informatievergaring en -uitwisseling in ketens dus niet alleen in rationale behoeften, maar kan deze activiteit ook een betekenisvol ritueel zijn. Een uitdaging bij

ketensamenwerking is ook om de historisch gegroeide 'eigen' tradities, profielen, identiteiten, gewoonten en regels van de ketenpartners te respecteren en waar mogelijk te overbruggen.

Ontwerpprincipe: in de keten is sprake van onderkenning van multirationaliteit.

Afspraken

Denken en handelen vanuit een ketenperspectief betekent afspraken maken met andere organisaties (Van Duivenboden e.a. in: Lips e.a., 2005, p. 351). Het vastleggen van de spelregels om informatie uit te wisselen reikt overigens verder dan afspraken over informatiekundige of technologische aspecten, maar omvatten ook afspraken over politiek-bestuurlijke, financieel-economische, juridische, informatiekundige en/of beheersmatige zaken (Bekkers e.a., 2005). Afspraken over de aard, inhoud en frequentie van uit te wisselen informatie worden ook wel informatierelaties genoemd (Bekkers, Homburg & Ringeling, 2002). Daarbij moet niet alleen gedacht worden aan structuren en sturing, maar ook aan het activeren van het verbindend vermogen van de actoren in de keten. Een onderscheid kan worden gemaakt tussen horizontale informatierelaties, verticale informatierelaties en facilitaire informatierelaties. Van een horizontale informatierelatie is bijvoorbeeld sprake wanneer politiekorpsen onderling gegevens met elkaar uitwisselen. Verticale informatierelaties kunnen worden gezocht op het terrein van interbestuurlijke verhoudingen, waarbij gemeenten of provincies wettelijke verplicht zijn om gegevens aan de Rijksoverheid aan te leveren. De facilitaire informatierelatie betreft de ondersteuning van het onderwijs met informatie vanuit het ministerie van OCW. In dit onderzoek zal de facilitaire informatierelatie worden gekozen als hoofdinvallshoek. Bij het maken van afspraken moet een onderscheid worden gemaakt tussen het object ('wat') en de aard ('hoe') van de afspraken. Wat betreft het object van de afspraken kan gedacht worden aan:

- informatietechnologische afspraken over de aard van het communicatienetwerk waarmee gegevens worden uitgewisseld of over de koppelvlakken van het externe uitwisselingsnetwerk met de interne netwerken;
- informatiekundige afspraken over de kwaliteit en de soort van gegevens die moeten worden uitgewisseld;
- financieel-economische afspraken over de kosten die samenhangen met de (eenmalige) realisatie van de infrastructuur en de operationele kosten;
- juridische afspraken, bijvoorbeeld wat betreft de bescherming van de privacy van onderwijsdeelnemers;
- politiek-bestuurlijke afspraken die betrekking hebben op het respecteren van de interne autonomie van de ketenpartners;
- beheersmatige afspraken met betrekking tot het beheer van de gemeenschappelijke en eigen voorzieningen. Doorgaans wordt voor het beheer van gemeenschappelijke voorzieningen een beroep gedaan op een derde partij (Bekkers e.a., 2005, p. 88).

Wat betreft de aard van de afspraken moet worden geconstateerd dat:

- het van belang is dat gewerkt wordt met een set van minimale en robuuste afspraken die zoveel mogelijk aansluiting zoeken bij reeds gehanteerde en geaccepteerde standaarden;

- in alle gevallen geldt dat de soort van afspraken zo helder mogelijk geformuleerd moeten worden zodat duidelijk is wat de rechten en plichten, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn en de prestaties die geleverd dienen te worden;
- de meeste informatiekundige en informatietechnologische afspraken zijn vooral gericht op de verbindingen en de interfaces tussen de schakels in de keten (Bekkers e.a., 2005, p. 88-89).

De mate waarin afspraken dienen te worden gemaakt (formalisatie) is mede afhankelijk van de intensiteit van het informatieverkeer (zie ook Van Banning e.a., 1999).

Ontwerpprincipe: in de keten zijn afspraken gemaakt om de uitwisseling van informatie te faciliteren (formalisatie).

Standaardisatie

Bij ketensamenwerking en –informatisering is standaardisatie een relevant proces. Niet alleen vanuit technisch oogpunt, maar ook vanwege de noodzaak van de ketenpartners om ‘dezelfde taal’ te spreken. Standaardisatie biedt de nodige voordelen, namelijk het vergroten van de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van informatie, het reduceren van administratieve lasten en het creëren van een gedeeld referentiekader. Desondanks blijkt het in de praktijk vaak uitermate lastig te zijn om standaardisatie te realiseren. Daar zijn verschillende oorzaken voor. Een rationeel argument tegen standaardisatie is informatieverlies, omdat gegevens op basis van oude standaarden niet meer te vergelijken zijn met gegevens op basis van nieuwe standaarden (‘weggooien van meethistorie’). Een politiek argument tegen standaardisatie is het feit dat partijen kwetsbaar kunnen worden, omdat individuele resultaten en prestaties transparanter kunnen worden voor andere partijen (bijvoorbeeld bij benchmarking). Een cultureel argument tegen standaardisatie is dat standaardisatie soms onvoldoende recht doet aan de verschillende praktijken en tradities van partijen die op ‘hun’ manier gegevens opslaan en interpreteren (De Kool, 2007). In het streven naar uniformiteit zal dus een zekere balans gevonden moeten worden. Het credo daarbij is: standaardiseer wat moet en niet wat kan (Van Duivenboden e.a. in Lips e.a., 2005, p. 351).

Ontwerpprincipe: in de keten is standaardisatie een belangrijke opgave.

Regie

Naast standaardisatie moet bij de ontwikkeling van een informatiebeleid ook aandacht worden besteed aan de ‘zachte’ dimensie van ketensamenwerking, namelijk het organiseren van verbindend vermogen, waarbij de neuzen van de betrokken ketenpartners dezelfde kant op staan, het stimuleren van zelfverantwoordelijkheid van ketenpartners, het maken van afspraken en het delen van kennis en ervaringen. Deze zachte vorm van sturing wordt ook wel ketenregie genoemd. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor ketenregisseurs. In een keten is zelden één enkele regisseur aan te wijzen. Één regisseur zou namelijk duiden op de aanwezigheid van één centraal punt voor sturing en coördinatie: de regisseur als leider. Bij ketens in de zin van niet-hiërarchische verbindingen is er echter geen behoefte aan leiderschap dat boven alle partijen staat; zij moeten echter wel boven de keten kunnen staan (Van der Aa en Konijn, 2001:92). De aanwezigheid van meerdere regisseurs impliceert dat er in een keten meerdere contexten voor regie mogelijk zijn. Iedere ketenregisseur zal de verbinding tussen de ketenpartners tot stand

moeten brengen. Daarbij dient aan een aantal voorwaarden te worden voldaan. Ten eerste moet de ketenregisseur een gezaghebbende actor zijn en door alle partijen als zodanig worden erkend. Ten tweede zal de ketenregisseur in moeten zetten op horizontale afstemming en -afspraken, waarbij oog is voor de wederzijdse afhankelijkheden van partijen en waarbij hun autonomie niet wordt aangetast (procescoördinatie). Verticale sturingsambities moeten achterwege blijven, omdat deze het vertrouwen van de actoren in de keten aantasten. Ten derde het managen van verwachtingen ten aanzien van ieders rechten en plichten. Ten vierde het verbinden van partijen op basis van inhoud, omdat de inhoud bindt. Daarbij moet men op zoek gaan naar het gemeenschappelijke probleem, dat de basis vormt voor de samenwerking. Ten vijfde het zichtbaar maken van de meerwaarde van ketensamenwerking.

Ontwerpprincipe: in de keten is de regie belegd bij ketenregisseurs.

Informatie-infrastructuur

Bij ketensamenwerking speelt ook vaak keteninformatisering een rol. Keteninformatisering is het tot stand brengen van een informatie-infrastructuur voor geautomatiseerde informatie-uitwisseling tussen organisaties in een keten of organisatienetwerk (Grijpink, 1997:5). Een informatie-infrastructuur omvat alle permanent aanwezige, algemene informatievoorzieningen die gemeenschappelijk worden gebruikt binnen en tussen organisaties. Een informatie-infrastructuur omvat vier elementen, namelijk technische voorzieningen, gegevens- en kennisverzamelingen, procedures of programma's en beheersorganisaties en -procedures (Grijpink, 1997:4). Keteninformatisering is geen doel op zichzelf, maar een instrument gericht op het verbeteren van werkprocessen binnen en buiten de overheid. De politieke, bestuurlijke en maatschappelijke omstandigheden waarin ketens opereren zijn doorgaans wel aan verandering onderhevig. Om die reden is het belangrijk dat ook de informatiearchitectuur in ketens voldoende flexibel is om zich aan de gewijzigde omstandigheden aan te passen. Dit wordt ook wel het adaptieve vermogen van de keten genoemd (Bekkers e.a., 2005). De informatiearchitectuur heeft dus bij voorkeur niet het karakter van een (statisch) grand design (Van Duivenboden e.a. in: Lips e.a., 2005, p. 367).

Ontwerpprincipe: in de keten is sprake van een flexibele informatie-infrastructuur.

Fasering

Partijen in ketens hebben doorgaans eigen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, evenals eigen routines en tradities. Deze pluriformiteit in ketens is een gegeven. Ketensamenwerking (en –informatisering) is om die reden een kwestie van geleidelijke groeipaden (Van Duivenboden e.a. in Lips e.a., 2005, p. 366). Daarom kan bij de ontplooiing van nieuwe initiatieven in ketens worden gepleit voor een incrementeel en gefaseerd proces. Uiteraard mag men daarbij het langetermijnperspectief ('de stip aan de horizon') niet uit het oog verliezen. De mate van fasering is daarmee een belangrijk aandachtspunt in dit onderzoek.

Ontwerpprincipe: in de keten is de ontwikkeling van nieuwe initiatieven een gefaseerd traject.

Kosten en baten

De lasten en lusten van keteninformatisering zijn zelden evenredig verdeeld (Van Duivenboden e.a. in Lips e.a., 2005, p. 367). Een onevenwichtige verdeling van kosten en baten kan problematisch zijn, maar dat hoeft niet altijd zo te zijn. Belangrijk is dat alle partijen zich kunnen vinden in de al dan niet evenwichtige verdeling van de kosten en baten over de ketenpartners.

Ontwerpprincipe: in de keten is sprake van consensus over de verdeling van de kosten en baten over de ketenpartners.

De zojuist beschreven aspecten die de basis vormen van het referentiekader zijn samengevat in onderstaande tabel.

Tabel 1: Aspecten en ontwerpprincipes van referentiekader

Aspecten	Ontwerpprincipes
Autonomie en wederzijdse afhankelijkheden	In de keten is sprake van onderkenning van autonomie en wederzijdse afhankelijkheden.
Gedeelde ketenopgave	In de keten is sprake van een gezamenlijk erkende maatschappelijke opgave die ter hand moet worden genomen.
Ketensamenwerking	In de keten is sprake van (bereidheid tot) samenwerking.
Vertrouwen	In de keten is sprake van vertrouwen tussen de ketenpartners.
Multirationaliteit	In de keten is sprake van onderkenning van multirationaliteit.
Afspraken	In de keten zijn afspraken gemaakt om de uitwisseling van informatie te faciliteren.
Standaardisatie	In de keten is standaardisatie een belangrijke opgave.
Regie	In de keten is de regie belegd bij ketenregisseurs.
Informatie-infrastructuur	In de keten is sprake van een flexibele informatie-infrastructuur.
Fasering	In de keten is de ontwikkeling van nieuwe initiatieven een gefaseerd traject.
Kosten en baten	In de keten is sprake van consensus over de verdeling van de kosten en baten over de ketenpartners.

In dit hoofdstuk is op basis van een literatuurstudie een normatief referentiekader opgesteld. In het volgende hoofdstuk zal dit kader worden gehanteerd bij de analyse van de casus Schakelpunt Veld.

3 EMPIRISCHE BEVINDINGEN

3.1 INLEIDING

In paragraaf 3.2 wordt nader ingegaan op het Schakelpunt Veld en de huidige informatierelaties binnen het onderwijsdomein. In paragraaf 3.3 wordt de casus getoetst met behulp van het referentiekader dat in het vorige hoofdstuk is opgesteld.

3.2 HET SCHAKELPUNT VELD

Het uitwisselen van gegevens binnen het onderwijsdomein verloopt niet optimaal. Daar zijn verschillende redenen voor. Een technische oorzaak is dat systemen soms niet optimaal op elkaar aansluiten. Een juridische oorzaak is dat partijen gegevens niet uitwisselen vanwege (vermeende) privacyoverwegingen van leerlingen. Een andere niet minder belangrijke reden is dat informatie ook een bron van macht is. Vanuit dit oogpunt kan het delen van informatie met andere partijen een politiek-strategisch risico zijn, omdat de informatiepositie van een actor als gevolg hiervan verzwakt kan worden.

Het uitwisselen van gegevens binnen het onderwijsdomein heeft zowel een verticale component (tussen OCW en onderwijsinstellingen) als een horizontale component (tussen de onderwijsinstellingen onderling). De bedoeling is om zowel de verticale als de horizontale informatierelaties te faciliteren met een schakelpunt, respectievelijk een Schakelpunt Ministerie en een Schakelpunt Veld (Ministerie van OCW, maart 2009). Het Schakelpunt Veld is een beoogde voorziening van en voor het veld, waarbij de rol van OCW nog bepaald moet worden. Met het oog op de breedte en complexiteit van de vraagstelling is het Schakelpunt Veld gekozen als casus. De nadruk in dit onderzoek zal dus liggen bij de horizontale informatiestromen in het onderwijsveld.

Relatie met ELD

In 2005 is OCW gestart met het programma Elektronisch Leerdossier voortgezet onderwijs (ELDvo). Omdat het programma inmiddels beoogt de gehele leerlijn in het onderwijs te gaan omvatten is de naam gewijzigd in het Elektronisch Leerdossier (ELD). Het Elektronisch Leerdossier (ELD) is een sectoroverstijgend initiatief en neergezet als een ketenproject. De verschillende onderwijssectoren tonen daarbij een wisselende betrokkenheid. Doel van het programma ELD is een bruikbare standaard voor de digitale uitwisseling van leergegevens ter ondersteuning van 'doorlopende leerlijnen'. Het ELD maakt het voor onderwijsdeelnemers eenvoudiger digitale leergegevens mee te nemen naar een andere onderwijsinstelling of daarbuiten. De focus op de doorlopende leerlijn vereist ook een verschuiving in paradigma's in het onderwijs, die overwegend sectorgeoriënteerd is. Een doorlopende leerlijn vereist dus een sectoroverstijgende denkwijze. Als gevolg hiervan kan schooluitval beperkt en de doorstroom van leerlingen worden verbeterd. Het beoogde Schakelpunt Veld omvat een bredere uitwisseling van gegevens. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan het uitwisselen van gegevens in het kader van de verzuimregistratie, voortijdig schoolverlaten en gegevens met betrekking tot studiefinanciering.

Potentiële voordelen van het Schakelpunt Veld

Het Schakelpunt Veld biedt de betrokken ketenpartners uiteenlopende potentiële voordelen.

In de eerste plaats kan het Schakelpunt Veld de horizontale (digitale) gegevensuitwisseling in het veld faciliteren en verbeteren. Scholen hebben in toenemende mate behoefte om te leren van elkaar om de eigen onderwijsprestaties te optimaliseren. Hiervoor zijn benchmarkmogelijkheden noodzakelijk. Het Schakelpunt Veld kan in deze behoefte voorzien en de scholen op dat vlak beter bedienen. Een bijkomend voordeel is dat het Schakelpunt de blik van de betrokken partijen kan verbreden, namelijk het versterken van een sectoroverstijgende oriëntatie.

In de tweede plaats kunnen de onderwijsdeelnemers beter worden begeleid binnen een school en/of tussen schoolsoorten dankzij het maatwerk dat het Schakelpunt Veld kan bieden. Een belangrijke gemeenschappelijke doelstelling van de onderwijssector is het verhogen van de kwaliteit van het onderwijs. Door het verbeteren van de horizontale gegevensuitwisseling tussen onderwijsinstellingen kan aan onderwijsdeelnemers passend(er) onderwijs worden geboden in de doorlopende leerlijn en kan bijvoorbeeld de uitval van leerlingen worden beperkt en worden voorkomen dat ze tussen wal en schip belanden, omdat ze in beeld blijven bij de onderwijsinstellingen. Dat vereist en versterkt een sectoroverstijgende oriëntatie.

In de derde plaats kunnen werkzaamheden op de langere termijn mogelijk sneller, goedkoper en efficiënter ter hand worden genomen. Een eenmalige inwinning, controle en opslag van data in combinatie met een meervoudig gebruik van gegevens kan resulteren in een vermindering van administratieve lasten. Dat is niet alleen in het onderwijsdomein, maar ook in andere sectoren een belangrijke ambitie. Het verminderen van administratieve handelingen is niet alleen prettig voor scholen, maar ook voor ouders van leerlingen, die niet bij iedere onderwijsinstelling die hun kind bezoekt (basisschool, voortgezet onderwijs, hoger onderwijs etc.) steeds opnieuw dezelfde gegevens op formulieren hoeven in te vullen.

In de vierde plaats kan het Schakelpunt Veld resulteren in transparante en horizontale verantwoording van scholen richting de buitenwereld. De maatschappelijke omgeving vraagt namelijk steeds meer inzicht in resultaten en horizontale verantwoording.

In de vijfde plaats kan het Schakelpunt Veld een bijdrage leveren aan de professionalisering van de onderwijssector, waarbij kwalitatief hoogwaardige informatie over het onderwijs beschikbaar en toegankelijk is. Als gevolg hiervan kan het gebruik van deze gegevens ('doorwerking') door scholen en andere belanghebbende partijen worden vergroot, bijvoorbeeld om beleid dat relevant is voor scholen en leerlingen te optimaliseren en om interne verbeterlagen met betrekking tot het onderwijs te realiseren ('leren').

In de zesde plaats kunnen dankzij het Schakelpunt Veld de mogelijkheden groeien om koppelingen te maken naar gegevens van buiten de onderwijssectoren, bijvoorbeeld de jeugdzorginstellingen. De integrale inzichten die deze koppelingen opleveren kunnen op macroniveau van nut zijn bij het uitzetten van strategisch onderwijsbeleid en is op microniveau nuttig voor individuele docenten.

Ten slotte wordt met het Schakelpunt Veld beoogd om afspraken te maken over gedeelde begrippen en standaarden. Daarmee kunnen niet alleen de betrouwbaarheid, uniformiteit en vergelijkbaarheid van gegevens worden verhoogd, maar ook een 'gedeelde taal' tot stand worden gebracht.

3.3 TOETSING MET REFERENTIEKADER

In deze paragraaf zullen de onderscheiden aspecten van het referentiekader naast de empirisch verkregen inzichten worden gelegd.

Erkennen van autonomie en wederzijdse afhankelijkheden

Bij de beoogde ontwikkeling van het Schakelpunt Veld komen verschillende actoren in beeld. In de eerste plaats het ministerie van OCW. Daarbij kan gedacht worden aan de volgende directies: de directie Kennis, de directie Primair Onderwijs (PO), de directie Voortgezet Onderwijs (VO), de directie Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (BVE) en de directie Hoger Onderwijs en Studiefinanciering (HO & S). In de tweede plaats de sectorraden, namelijk de VO-raad, PO-raad, MBO-raad, HBO-raad, VSNU en AOC-raad (groen onderwijs). Kennisnet en SURF gaan naar verwachting binnen de context van het schakelpunt samenwerken bij het beheer en de ontwikkeling van ketenbrede standaarden. Stichting Kennisnet is de publieke ICT-ondersteuningsorganisatie van, voor en door het onderwijs. Stichting SURF is een samenwerkingsverband van hogescholen en universiteiten op het gebied van ICT. Andere partijen die door de respondenten zijn genoemd zijn de scholen, de IB-Groep, CFI, gemeenten en actoren die werkzaam zijn op de domeinen jeugdzorg, werk en inkomen. Bij de directie VO zijn ook de Regionale Verwijzingscommissies (RVC's) als relevante stakeholders genoemd. Bij projecten waar verschillende partijen bij zijn betrokken ligt altijd het risico op de loer dat de autonomie bij andere partijen, al dan niet bedoeld, wordt aangetast. Uit de interviews komt naar voren dat de vrijheid van scholen een groot goed is. Om die reden kan men zich goed vinden in het feit dat het initiatief voor de verdere stappen van het Schakelpunt Veld bij het veld is neergelegd. Aan goede intenties ontbreekt het dus niet.

De respondenten zijn echter kritisch over het projectplan Schakelpunt, waarin een goede inhoudelijke analyse zou ontbreken. Tot op heden zijn partijen onvoldoende meegenomen in het denkproces richting een Schakelpunt veld. Dat laatste is belangrijk om het voorgenomen Schakelpunt als een gemeenschappelijke opgave te zien in plaats van een initiatief van het departement. Bij het creëren van draagvlak, dat vooral onderop moet ontstaan, is communicatie van groot belang. De realisatie van een Schakelpunt is dus niet alleen technisch traject, maar ook communicatietraject. Dat vereist het investeren in draagvlak en het verbinden van partijen. Als goed voorbeeld wordt de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA) genoemd. NORA bevat inrichtingsprincipes, modellen en standaarden voor het ontwerp en de inrichting van de Nederlandse overheid. Bij NORA is de tijd voor genomen om met alle partijen breed te spreken over randvoorwaarden. Bij NORA is geïnvesteerd in het opbouwen van draagvlak. In de interviews is ook de Referentiearchitectuur Onderwijs genoemd. Ondanks de intentie van OCW om deze referentiearchitectuur breed en gezamenlijk te ontwikkelen, is in de beleving van de respondenten uit het veld vooralsnog sprake van een 'Hoftorenarchitectuur' van OCW.

Bij het Schakelpunt is het belangrijk om in een vroeg stadium in elkaar te investeren en te praten over gezamenlijke doelen, uitgangspunten en randvoorwaarden. Wat ook een rol speelt is dat bij informatiebeleid de scepsis doorgaans groot is. Het Schakelpunt Veld wordt niet vanzelf omarmd door het veld. De mate van enthousiasme voor het Schakelpunt Veld varieert ook enigszins per sector. Over het algemeen zijn onderwijsinstellingen doorgaans huiverig voor nieuwe initiatieven

als het Schakelpunt Veld. De vraag bij dit soort initiatieven vaak als eerste wordt gesteld is wat dergelijke initiatieven kosten en wat ze opleveren. De neiging om niet mee te doen is groot, zeker wanneer de baten en lasten vooraf niet duidelijk zijn. Een beredeneerd implementatietraject dat de partijen aanspreekt is dus van groot belang.

In de interviews is niet alleen OCW, maar zijn ook enkele onderwijssectoren onderwerp van kritiek. Sommige onderwijssectoren hebben namelijk de neiging om zaken aan het ministerie over te laten en vervolgens te klagen dat het ministerie deze zaken niet goed aanpakt. Partijen in veld moeten dus actief verantwoordelijkheid nemen in het traject Schakelpunt Veld. Omgekeerd ligt ook het risico op de loer dat één partij het project te sterk naar zich toetrekt en claimt, met als gevolg dat het project niet meer als een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid wordt ervaren. Een reëel risico is dat het Schakelpunt Veld, ondanks de goede bedoelingen, teveel een aangelegenheid wordt van het ministerie. Datzelfde risico is ook aanwezig wanneer één specifieke organisatie in het veld met het initiatief aan de haal gaat.

Gedeelde ketenopgave

Belangrijke aanjager van het Schakelpunt Veld is het Elektronisch Leerdossier (ELD). Het ELD is een sectoroverstijgend initiatief met als doel om een bruikbare standaard te ontwikkelen voor de digitale uitwisseling van leergegevens ter ondersteuning van doorlopende leerlijnen. Het Schakelpunt Veld is nauw verbonden met het ELD. Desondanks is de ambitie van het Schakelpunt Veld breder, namelijk het faciliteren van een bredere horizontale uitwisseling van gegevens. Het ministerie van OCW ervaart de suboptimale gegevensuitwisseling tussen ketenpartners in het veld als een probleem (Ministerie van OCW, maart 2009). Recentelijk is het faciliteren van de doorlopende leerlijn benoemd als gemeenschappelijke ketenopgave. Één van de aspecten daarvan is het verbeteren van de informatieuitwisseling tussen partijen in het veld. Het ministerie van OCW erkent wel dat het bewustwordingsproces ten aanzien van de problematiek per onderwijssector verschilt. Een aantal respondenten vraagt zich hardop af in hoeverre deze problematiek in de onderwijsketen gedeeld wordt door andere partijen. Zij sluiten niet uit dat deze problematiek door het veld niet of nauwelijks als probleem wordt ervaren. “Zolang de scholen geen problemen hebben of ervaren op dat vlak, kan OCW geen verdere stappen zetten” (...) “Pas wanneer scholen problemen hebben en dat ook als zodanig ervaren, dan pas kunnen de betrokken partijen succesvol handelen over de verschillende vormen van bevoegd gezag heen, hun krachten bundelen en gezamenlijk iets doen” (interview). Volgens deze respondenten moeten pas activiteiten worden ontplooid wanneer het veld een probleem heeft en dat ook als zodanig beleeft. Er moet met andere woorden een ‘sense of urgency’ aanwezig zijn. Dat de problematiek niet voor alle onderwijssectoren als even urgent wordt ervaren, blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat het WO een afwachtende houding inneemt, terwijl het VO zich actiever opstelt bij het Schakelpunt Veld. De respondenten erkennen ook dat de probleempceptie niet alleen per onderwijssector, maar ook per school verschillend kan zijn. Bij een aantal respondenten is het probleem waar het schakelpunt een oplossing voor is niet duidelijk. Ook is hen niet duidelijk wat het beoogde schakelpunt feitelijk is. “De definitie voor het Schakelpunt Veld is nogal beweeglijk geweest de afgelopen tijd. Dat is logisch, want het is een lastige opgave. De ontwikkelingen in het veld zijn dynamisch. Ook de techniek is beweeglijk. Iets wat beweegt is lastig te definiëren, tenzij je ruimte laat voor beweging” (interview). Een aantal respondenten heeft nog niet eerder gehoord van de term Schakelpunt Veld. Respondenten hebben vooralsnog verschillende beelden bij het Schakelpunt Veld. Het Schakelpunt kan in hun beleving een fysieke plek zijn, maar ook iets

virtueels of een 'losgewerkte' afdeling van een bestaande organisatie. Het Schakelpunt kan ook een zelfstandige organisatie of een onafhankelijke stichting zijn. Aan een onafhankelijke constructie hechten de respondenten een groot belang. Respondenten vragen zich verder af waar het probleem van suboptimale gegevensuitwisseling in het veld zich voordoet en wat er precies niet goed gaat. Andere vragen die bij hen leven zijn: hoe wil men het instrument inzetten? Wie gaat er gebruik van maken en waarom? Zolang deze vragen niet zijn beantwoord, is het volgens hen ook lastig te bepalen waar de partijen met het Schakelpunt Veld naar toe willen. "De basisvragen zijn nog onvoldoende doordacht. Ik zou zeggen: bezint eer ge begint" (interview). Doorgaans worden doorbraken gerealiseerd wanneer men letterlijk tegen grenzen aanloopt en daar gefrustreerd over is. Dan zijn de partijen letterlijk rijp voor de volgende stap. Andere respondenten zijn geneigd om de kwaliteit van het onderwijs als gemeenschappelijke opgave te benoemen. "Waar een bindend element is, daar kun je partijen bij elkaar brengen. Bindende elementen moeten worden gezocht in zachte termen, namelijk het verbeteren van de doorlopende leerlijn. Met deze doelstelling kun je het niet oneens zijn, omdat aangetoond is dat er op dat vlak dingen misgaan" (interview). De uitwisseling van gegevens is daar een noodzakelijk onderdeel van. Redenerend vanuit het belang van (doorstromende) leerlingen kan de 'sense of urgency' van een schakelpunt dus evidentier zijn dan wanneer alleen gekeken wordt naar de belangen van individuele onderwijsinstellingen.

Het bindende element moet volgens deze respondenten niet worden gezocht in de doelstelling van het reduceren van administratieve lasten. Deze doelstelling kan namelijk al dan niet terecht argwaan oproepen bij partijen. Achter het reduceren van administratieve lasten kan bijvoorbeeld een verkapte bezuinigingsoperatie schuilgaan.

Het schakelpunt blijft een instrument en niet meer dan dat. Het mag geen doel op zichzelf worden. Verschillende respondenten zijn bang dat men bij het Schakelpunt Veld de overkoepelende doelstellingen vergeet, namelijk het verhogen van de kwaliteit van het onderwijs, het terugdringen van de uitval van leerlingen en het onderling beter communiceren. Een enkeling gaat een stap verder en constateert dat het instrument Schakelpunt al een doel op zich is geworden. Ten slotte wordt OCW 'Hoftorencentrisch denken' verweten, waarbij het politieke proces soms centraler staat dan het onderwijsproces. Ter onderbouwing van deze kritische noot is de Referentiearchitectuur Onderwijs genoemd. Dit document zou, ondanks de goedbedoelde intenties, het politieke proces centraal stellen in plaats van het onderwijsproces. Bij het formuleren van de gedeelde opgave ten aanzien van het Schakelpunt Veld moet het onderwijsproces centraal (blijven) staan.

Ketensamenwerking

Bij het doen van uitspraken over de ketensamenwerking met betrekking tot het Schakelpunt Veld moet een zekere terughoudendheid worden betracht, omdat deze samenwerking nog gestalte moet krijgen bij het verdere verloop van het project. Wel is het relevant om de historie van de samenwerking mee te nemen, omdat deze naar verwachting mede bepalend is voor de samenwerking in de nabije toekomst. Een respondent heeft gewezen op de traditionele kloof tussen de 'informatiemensen' en beleidsmedewerkers. De wereld van informatie en beleid loopt dus uiteen. Inmiddels is daar een derde partij bij gekomen, namelijk de mensen die verstand hebben van techniek en ICT. Dat is een ingewikkelde driehoek van verschillende werelden. Iedere wereld heeft een eigen referentiekader, taal en cultuur. Hier kunnen ook juristen aan worden toegevoegd, die eveneens vaak een eigen beleving van de werkelijkheid hebben. Deze

constatering is echter niet alleen van toepassing op het onderwijsdomein, maar ook op andere beleidsterreinen. Wat betreft het onderwijsveld is onderlinge samenwerking niet vanzelfsprekend. Deze samenwerking kan ook per sector of zelfs per thema verschillend zijn. De onderwijsinstellingen begeven zich in de beleving van de respondenten richting meer samenwerking en gezamenlijke afspraken. Wel is geconstateerd dat onderwijsinstellingen doorgaans naar binnen gekeerde organisaties zijn. De uitdaging bij ketensamenwerking is om de blik te verbreden. Dat zijn doorgaans moeizame processen, omdat alle partijen eigen opvattingen hebben over de werkelijkheid en wat belangrijk is. Dat is al zichtbaar bij relatief eenvoudige administratieve processen als inschrijfprocedures. Dat proces is nog lastiger bij gegevens die betrekking hebben op het primaire proces, bijvoorbeeld de kwaliteit van het onderwijs.

Binnen de onderwijssectoren is de samenwerking goed georganiseerd en verloopt de samenwerking redelijk goed. Daarnaast zijn er regionale, diagonale, verticale samenwerkingsverbanden en is sprake van samenwerking op dossiers. Deze intersectorale samenwerkingsverbanden hebben meer een ad-hoc karakter. Bij de samenwerking tussen de verschillende raden is nog winst te behalen. De waarneming is dat partijen soms opnieuw het wiel uitvinden en dat raden dezelfde trajecten bewandelen met eigen offertetrajecten e.d. Door samen te werken kan efficiënter worden gehandeld met betrekking tot de hardware en techniek. Een eventuele keerzijde is dat meer samenwerking kan resulteren in een omvangrijk afstemmings- en vergadercircuit, wanneer met elkaar voortdurend op de hoogte meent te moeten houden wat betreft eigen initiatieven en activiteiten.

Vertrouwen

Vertrouwen is een belangrijke voorwaarde voor samenwerking. In de gevoerde gesprekken zijn in ieder geval geen indicaties van geïnstitutionaliseerd wantrouwen naar voren gekomen. Daar kunnen echter in dit onderzoek geen harde conclusies aan verbonden worden, omdat het moeilijk is in te schatten of de respondenten al dan niet het achterste van hun tong hebben laten zien. In ieder geval onderschrijven de respondenten de doelstelling om meer samenwerking tussen de onderwijsinstellingen te realiseren. Een respondent heeft geconstateerd dat sprake is van een wederzijdse vertrouwensbasis tussen de minister en de sectorraden. Andere respondenten zijn indirect iets kritischer over de mate van onderling vertrouwen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de angst om de eigen identiteit te verliezen bij samenwerking. Partijen kunnen wederzijds vertrouwen creëren door informatie met elkaar te delen. Het opbouwen van vertrouwen vereist geduld. "Wanneer partijen nog niet toe zijn aan ketensamenwerking, dan bereik je weinig. De tijd moet er rijp voor zijn. Het Schakelpunt Veld moet je daarom heel rustig opbouwen" (interview). Ook is het bij samenwerking belangrijk om over de grenzen van de eigen organisatie heen te denken. Dat is een lastige opgave,

Multirationaliteit

Alle partijen in het proces hebben een eigen rationaliteit. Die rationaliteit wordt in belangrijke mate bepaalde door het historische proces dat de betreffende institutie heeft doorgemaakt. Alle onderwijsinstellingen hebben hun eigen historische wordingsproces ondergaan. In dat proces hebben zij onder meer unieke procedures, concepten, identiteiten, profielen, gewoonten, regels en administratieve systemen ontwikkeld. Het pleidooi voor meer samenwerking vanuit het vaag gepercipieerde belang dat samenwerking goed is, kan vaak niet op tegen de wens van de

afzonderlijke instellingen om hun eigen profiel en de doorleefde eigen identiteit, trots en de eigen administratie te handhaven. De agenda van samenwerken is dus vaak beperkter dan de verborgen agenda om de eigenheid te handhaven. Niet alleen tussen organisaties, maar ook binnen organisaties kunnen verschillende rationaliteiten bestaan. In dat kader kan worden gewezen op het onderscheid tussen informatiespecialisten, bestuurders, beleidsmakers en technici die eigen referentiekaders hebben, een andere taal spreken en werkzaam zijn in verschillende culturen. Een risico is dat de mensen die kennis hebben van de informatievoorziening, de informatiespecialisten, worden gepasseerd en bestuurders, beleidsmakers en de technici het voortouw nemen. Het is riskant om de mensen met verstand van informatie te negeren en de informatievoorziening zelf buiten spel te zetten. De informatiemensen, die weten welke informatiestromen er momenteel zijn, zitten vaak niet aan tafel, terwijl zij inzicht hebben in de huidige situatie ('sein'). De huidige situatie is echter mede bepalend voor de toekomstige inrichting van de informatievoorziening ('soll').

Ketenafspraken

Bij ketensamenwerking is het maken van afspraken van groot belang. Deze afspraken kunnen betrekking hebben op technische basisvoorzieningen, maar ook politiek-bestuurlijke, financieel-economische, juridische, informatiekundige en/of beheersmatige zaken omvatten. Op de bijeenkomst Schakelpunt van 8 juli 2009 is de afspraak gemaakt dat de sectorraden gezamenlijk een voorstel maken dat beschrijft welke activiteiten worden opgestart en/of geïntensiveerd in het kader van het Schakelpunt Veld. In het voorstel zal ook worden ingegaan op de uitvoerende rol die Kennisnet, SURF en DUO hierbij kunnen vervullen. Het voorstel wordt eind september besproken door de betrokken partijen. Daarna worden de afspraken bestuurlijk bekrachtigd. De meeste ketenafspraken zullen nog moeten worden gemaakt. Ten eerste zijn over de benodigde technische basisvoorzieningen nog geen afspraken gemaakt. Naar verwachting zullen Kennisnet, SURF en DUO hier een rol bij spelen. Ten tweede zijn nog geen afspraken gemaakt over het eigenaarschap van de schakelpunten en de data die daarin omgaan. Zo vraagt een respondent zich hardop af of het schakelpunt slechts zal fungeren als 'containeroverslag', waarbij de gegevens niet in het schakelpunt bewaard worden of dat gegevens juist wel fysiek op een centraal punt worden opgeslagen. Ten derde zijn nog geen afspraken gemaakt over de bestuurlijke aansturing van het Schakelpunt. Ook de regie is nog een lopende discussie (Wie krijgt het waar voor het zeggen en wie is waar verantwoordelijk voor?). Ook het maken van afspraken rondom de definities en standaarden kan een tijdrovende aangelegenheid zijn, zeker wanneer partijen het onderling niet eens kunnen worden. Om die reden kan het raadzaam zijn om specifieke standaarden niet als uitkomst, maar als startpunt van een discussie te benaderen. In een dergelijke discussie speelt overtuigingskracht, waaronder het beredeneren van gemaakte keuzes, een belangrijkere rol dan het realiseren van consensus. Andere relevante vragen die leven bij de respondenten zijn: Welke gegevens zou het Schakelpunt moeten bevatten ter ondersteuning van een doorlopende leerlijn van een leerling/student? Wie gaat de informatiestromen beheren? Wie is het aanspreekpunt in het Schakelpunt? Hoe is de privacy van leerlingen gewaarborgd bij het uitwisselen van leerlinggegevens? Welke afspraken moeten hierover met leerlingen en ouders worden gemaakt? Hoe is het systeem beveiligd? Welke actor neemt welk deel van de ontwikkel- en exploitatiekosten voor zijn rekening neemt? Hoe wordt de voortgang van het project bewaakt (monitoring en evaluatie)? In paragraaf 4.3 zal onder de kop 'hiërarchie van afspraken' worden beredeneerd op welke wijze de ketenafspraken ter hand genomen kunnen worden.

Afspraken over de aard, inhoud en frequentie van uit te wisselen informatie nemen daarbij een bijzondere plaats in. In het veld worden twee typen informatiestromen onderscheiden, namelijk persoonsgebonden leerlinggegevens en geaggregeerde gegevens. Met name de eerstgenoemde informatiestroom kenmerkt zich door een hoge frequentie. Steeds meer gegevens in het veld worden digitaal uitgewisseld. Persoonsgebonden leerlinggegevens zijn herleidbaar tot op de persoon en daar worden specifieke eisen aan gesteld, bijvoorbeeld in verband met privacy. Het gevaar bestaat dat de privacy van onderwijsdeelnemers in het geding komt indien er niet op een zorgvuldige wijze met de gegevens wordt omgegaan. De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) geeft regels voor een zorgvuldige omgang met de persoonsgegevens. Het Schakelpunt Veld zal moeten voldoen aan de wettelijke eisen die in deze wet gesteld worden. De geaggregeerde gegevens worden vaak via een jaarlijkse frequentie uitgewisseld.

In de praktijk zal het niet eenvoudig zijn om deze afspraken te maken, omdat partijen daarbij van elkaar afhankelijk zijn. De partijen zullen naar verwachting moeten balanceren tussen sturen op voortgang en sturen op draagvlak. Een risico van een te sterke sturing op voortgang is dat partijen afhaken, terwijl bij sturen op draagvlak het risico van eindeloze discussies en vrijblijvendheid groot is. Een respondent bepleit het inschakelen van een onafhankelijke procesmanager van buiten die de voortgang van het proces kan bewaken (actief procesmanagement). Wat ook kan helpen is als sleutelfiguren een deel van het proces adopteren. Ook de financiële prikkel van subsidies kan helpen om voortgang in het proces te blijven boeken. Er zal steeds zichtbaar een verbinding moeten worden gemaakt met de inhoudelijke doelstellingen, waarbij de (leerweg van de) burger, de verhoging van de kwaliteit van onderwijs en vermindering van de administratieve lasten centraal staan. Inhoudelijke doelstellingen spreken mensen namelijk aan. Ook het ELD vereist veel regelwerk en afspraken. "Het maken van afspraken klinkt heel eenvoudig, maar er zit een hele wereld achter van zaken regelen en verplichtingen aangaan" (interview). Ten slotte is informatieuitwisseling in de beleving van de respondenten een relevant, maar desondanks geen populair thema bij managers, bestuurders en politici. Een minister die wil 'scoren', zal niet snel investeren in informatiebeleid. Het is dus een lastig thema om op de agenda te zetten.

Standaardisatie

Het Schakelpunt Veld moet bijdragen aan een effectieve en efficiënte informatie-uitwisseling in de onderwijsketen door middel van afspraken over een gedeelde infrastructuur inclusief afspraken over gedeelde begrippen en standaarden (Ministerie van OCW, maart 2009). Standaarden vergemakkelijken immers het proces van gegevensuitwisseling. Een bijkomend voordeel is dat partijen dezelfde taal spreken, omdat ze dezelfde definities and invoerformats gebruiken. In de praktijk blijkt dat standaardisatie doorgaans, om uiteenlopende redenen, een uiterst moeizaam proces is. Dat geldt niet in het minst bij standaardisatie in ketens, vanwege de veelheid aan actoren en belangen. Uit de interviews komt naar voren dat standaardisatie naar verwachting niet van bovenaf zal worden opgelegd. De gedachte is dat het veld zelf het proces van standaardisatie moet organiseren. In beoogde insteek daarbij is het realiseren van consensus. Als partijen geen consensus weten te bereiken, dan zullen de partijen ook zelf druk op elkaar moeten uitoefenen. Daarbij moet men het krachteveld niet uit het oog verliezen. Alle partijen hebben daarbij een rol en een eigen verantwoordelijkheid. De sectorraden kunnen bijvoorbeeld zaken afdwingen door middel van overtuiging en eventueel door het uitoefenen van druk via het bestuur. Bij standaardisatie kan nooit iedereen optimaal worden beïnvloed. Op een gegeven moment moeten er beslissingen genomen worden. Die beslissingen moeten niet over de hoofden van, maar met de

betrokkenen worden genomen. Verder is naar voren gebracht dat het belangrijk is dat verschillende systemen aan elkaar gekoppeld zijn en met elkaar kunnen communiceren. Met de huidige stand van de techniek en de moderne versleuteltechnieken is standaardisatie niet per definitie noodzakelijk om verschillende systemen met elkaar te laten communiceren. Zichtbare effecten van een verbeterde uitwisseling van gegevens hebben naar verwachting een positieve invloed op de gezamenlijke bereidheid van de betrokken partijen om te standaardiseren.

Regie met betrekking tot het Schakelpunt

Ten aanzien van het Schakelpunt Veld zullen nog principiële beslissingen genomen moeten worden. Een belangrijke beslissing is welke partijen de regie in handen nemen of krijgen. Reeds eerder is gemeld dat op de bijeenkomst Schakelpunt Veld op 8 juli jl. afspraken zijn gemaakt met betrekking tot de activiteiten die onder de vlag van het Schakelpunt Veld uitgevoerd gaan worden in de komende twee jaar. Afgesproken is dat de sectorraden gezamenlijk een voorstel maken dat beschrijft welke activiteiten worden opgestart en/of geïntensiveerd in het kader van het Schakelpunt Veld. In het voorstel wordt ook ingegaan op de rol die Kennisnet, SURF en DUO hierbij kunnen vervullen. Deze organisaties zullen dan ook een actieve bijdrage aan het voorstel leveren.

In theorie zijn meerdere partijen denkbaar zijn om de regie op zich te nemen. De eerste mogelijk is OCW zelf. Een respondent zegt hierover: “Het ligt voor de hand dat OCW het initiatief neemt, maar niet te sterk, want anders gaat het veld achterover leunen” (interview). Ook is door veldpartijen naar voren gebracht dat OCW randvoorwaarden zou kunnen opstellen en zou kunnen fungeren als katalysator, bewaker van de voortgang en/of financier. Het ministerie van OCW wil echter het initiatief en de verantwoordelijkheid bij het veld zelf neerleggen. Om die reden zijn de sectorraden nu aan zet. Volgens sommige respondenten ligt het initiatief hiermee op de goede plek. “Als de sectorraden zelf verantwoordelijk zijn, dan worden ze enthousiaster. Je moet hen geen zaken opleggen” (interview). Andere respondenten plaatsen echter vraagtekens bij de keuze om het Schakelpunt aan de koepels over te laten. “In mijn beleving moet je het schakelpunt juist niet aan de koepels overlaten. De koepels zijn namelijk belangenverenigingen” (interview). Deze respondenten denken hierbij aan een uitvoerende rol door Kennisnet en SURF, omdat zij verstand hebben van kennisoverdracht. Bovendien zijn de sectorraden zijn vertegenwoordigd in SURF en KennisNet en zien de sectorraden deze stichtingen als ‘hun’ instellingen. Voor een aantal respondenten is dit juist een reden om de regie ook niet bij Kennisnet en SURF neer te leggen. “Alle reeds bestaande partijen hebben specifieke belangen. Een onafhankelijke partij is een betere gesprekspartner. Het is daarom belangrijk om initiatieven als het ELD en het Schakelpunt Veld onafhankelijk te beleggen. Doe je dat niet dan gaan politiek-bestuurlijke belangen een rol spelen (...) Op inhoud kunnen ze wel de lead nemen, maar wat betreft de rest moet je hen vrijwaren” (interview). Vanuit deze redenering kan worden gepleit voor het inschakelen van een onafhankelijke partij voor de aansturing. Daarbij kan worden gedacht aan het oprichten van een onafhankelijke stichting. Dat hoeft geen groot instituut te zijn. Ook in beleidsstukken is aangegeven dat het belangrijk is dat de voorziening een onafhankelijke positie inneemt. In dat kader wordt gesproken van een Trusted Third Party (TTP), een betrouwbare onafhankelijke partij. Deze TTP moet boven de partijen staan om het krachtenveld tussen de partijen te kunnen weerstaan. Een TTP kan het karakter hebben van een separaat rechtspersoon, bijvoorbeeld een stichting of een coöperatie (Van Doorne, 2009). Ook kan sprake zijn van meerdere stichtingen. In de zorgsector bestaat reeds een dergelijke structuur voor gegevensuitwisseling. Binnen de zorg is

Stichting Prismant een private stichting die de technische rol vervult. De regierol wordt vervuld door een andere stichting: Stichting Dutch Hospital Data. Los van de vraag bij welke partij de regie moet worden neergelegd, is men het erover eens dat het onderwijsveld de regie, en niet minder belangrijk ook de verantwoordelijkheid voor het schakelpunt, op zich moet nemen. Met betrekking tot 'de' regie dient wel gewezen te worden op het feit dat regie betrekking kan hebben op verschillende aspecten van het proces. In dat kader kan bijvoorbeeld een onderscheid worden gemaakt tussen regie op het proces en regie op de inhoud. In de interviews hebben de respondenten deze nuancering niet gemaakt. Zij spraken gemakshalve over 'de' regie.

Informatie-infrastructuur

In de huidige maatschappij is beleid doorgaans geen statische, maar een dynamische realiteit. Dat geldt ook voor het onderwijsbeleid. De informatiebehoeften op dat terrein zullen dan ook aan veranderingen onderhevig. Naar verwachting zullen daarom ook in het Schakelpunt Veld verschillende informatiestromen beheerd zullen worden. Aannemelijk is dat in de toekomst nieuwe informatiebehoeften en –informatiestromen op gang komen die op de een of andere in het Schakelpunt beheerd zullen moeten gaan worden. Om die reden is het belangrijk dat de informatiearchitectuur flexibel is, zodat deze zich aan kan passen aan de veranderde omstandigheden.

Fasering

Het proces van het Schakelpunt Veld moet men enerzijds de tijd geven. Het is goed om klein te beginnen en stap voor stap met elkaar de trap te betreden. "Je kunt eenvoudig starten door initiatieven te laten groeien en geleidelijk uit te breiden" (interview). In de beleving van verschillende respondenten zijn er stappen overgeslagen in het projectplan. "Het Projectplan Schakelpunten neigt sterk naar conclusies, terwijl daar geen goede analyse aan ten grondslag ligt. Ik vind het stuk abstract en weet niet goed welk probleem we met dit plan gaan oplossen. Ik wil terug naar het uitgangspunt dat alle partijen dezelfde authentieke gegevens gebruiken. Zolang dat niet gebeurt en databases niet matchen met elkaar, dan is sprake van een probleem" (interview). Ook andere interviews bevestigen dit beeld "Ik heb op basis van het projectplan niet scherp op mijn netvlies staan wat we precies gaan oplossen met het schakelpunt" (interview). Wel hebben de respondenten waardering voor het feit dat OCW het veld wil stimuleren om meer verantwoordelijkheid te nemen. Met de intenties van OCW is dus in de beleving van de respondenten niets mis. Anderzijds hechten de respondenten belang aan een zekere mate van doortastendheid. Als men te lang blijft nadenken en alles eerst wil uitonderhandelen, dan ontstaat het risico dat men niet verder komt dan de theorie. "Door dingen te doen, worden resultaten zichtbaar. Je moet dus dingen laten zien die in de praktijk werken. Dan groeit het enthousiasme en het draagvlak" (interview).

Verschillende respondenten hebben gewezen op het risico van het Schakelpunt als 'grand design'. "Het schakelpunt heeft nu alle tekenen van een grand design" (interview). Daarom is gewezen op de kunst van het beperken. "Je moet niet alle dromen aan elkaar plakken. Als je teveel detailleringen ineens aanbrengt, dan gaat dat ten koste van slagvaardigheid en is het budget al op voordat je halverwege bent. Je kunt beter eerst gefaseerd de dingen doen die je hebt afgesproken en daarna in nieuwe ronden activiteiten verfijnen" (interview). Een andere respondent vraagt zich hardop of de reeds bestaande schakelpunten vervangen moeten gaan worden door een

‘schakelpunt der schakelpunten’ en wat dat laatste oplevert. “Een risico dat op de loer ligt is dat men alle informatie in één systeem wil stoppen. Dat is te veel van het goede. Een dergelijk systeem is te groot” (interview). Ook kan in dit kader worden gewezen op het risico van het Frankenstein-effect, ofwel een systeem dat steeds verder wordt uitgebreid en als gevolg daarvan niet meer te beheersen is. Een bijkomend risico van één omvattend systeem, is dat het een monopolistisch karakter kan krijgen, inclusief het instituut dat het systeem zal moeten gaan beheren.

Opvallend genoeg ervaren sommige respondenten de keuze voor verschillende schakelpunten ook als een bezwaar. Het projectplan gaat uit van twee schakelpunten. Aan deze keuze ligt een politiek probleem ten grondslag, omdat het namelijk ingewikkeld is om een infrastructuur op te zetten waar het ministerie en het veld gezamenlijk gebruik van gaan maken. Bij twee Schakelpunten is sprake van twee gescheiden gegevensstromen (horizontaal en verticaal), die mogelijk niet matchen met elkaar, terwijl het wel over dezelfde leerlingen en studenten gaat. De overlap in de gegevens uit de verticale en horizontale informatiestromen blijft dus bestaan, terwijl juist harmonisatie en standaardisatie wordt beoogd.

Bij het Schakelpunt Veld is er een grote druk om snel resultaten te boeken. Een zeer beperkt deel van de respondenten vindt dat terecht, omdat de tijd rijp zou zijn voor concrete stappen voorwaarts. De meeste respondenten zijn echter van mening dat men het proces naar een Schakelpunt Veld de tijd moet geven en dat het goed is om met kleine stappen te beginnen. Dat zegt wat hen betreft niets over het ambitieniveau, maar wel veel over de zorgvuldigheid die moet worden betracht. In hun beleving is het nog niet duidelijk wat de partijen precies met elkaar willen bereiken, wat de stippen op de horizon zijn en wat het beoogde schakelpunt precies inhoudt. Zij bepleiten het beantwoorden van de ‘wie-wat-waarom’ vraag voordat de volgende stap gezet kan worden. Zonder te bepalen waar men staat (positiebepaling) kan men de vraag onvoldoende beantwoorden waar men naar toe wilt (koersbepaling). Een respondent heeft het risico van te grote stappen treffend verwoord: “Ik neem een beweging waar van grootsheid en meeslependheid. Beter is het om klein te beginnen, je kunt altijd groot eindigen. Je hebt dan een betere bouwpositie. Anders ga je ten onder in grootsheid. Als je iets groots opzet, dan gaan politiek-bestuurlijke belangen een rol spelen. Je kunt dan alleen nog sturen met wetten en geld” (interview). Een andere respondent sluit hierop aan: “Je moet kunnen aantonen dat zaken meevallen, dat je er plezier van kunt hebben en dat het kan. Als je dat hebt aangetoond, kun je op basis hiervan een volgende stap zetten en wellicht een versnellingsproces realiseren.”

Verdeling van baten en lasten

De financiële haalbaarheid is benoemd als een belangrijke kritische succesfactor. Bij de ontwikkeling van nieuwe informatiesystemen gaan de lasten vaak voor de baten uit. Belangrijk is dat de baten hoger zijn dan de lasten. Het is nog onduidelijk welke kosten met de ontwikkeling en exploitatie van het Schakelpunt Veld zijn gemoeid en wie deze kosten zal gaan betalen. Het is niet uitgesloten dat de geschatte kosten hoger zijn dan verwacht. Ook is nog niet bekend in hoeverre het veld bereid is om de ontwikkeling en exploitatie van het Schakelpunt Veld zelf te financieren. In de interviews is het beeld naar voren gekomen dat de onderwijsinstellingen wat betreft de inrichtingskosten rekenen op een subsidie van OCW, maar dat de uitvoerings- en onderhoudskosten idealiter voor rekening van de onderwijsinstellingen zouden moeten komen.

Het is echter de vraag in hoeverre dit beeld dat uit de interviews naar voren komt wordt gedeeld door het hele veld.

Voor het Schakelpunt Veld is een subsidieverzoek in de vorm van een 'Bekkerclaim' van 5,5 miljoen Euro neergelegd in het kader van het Programma Vernieuwing Rijksdienst. Het mogelijke vooruitzicht op subsidies is een aantrekkelijk perspectief met het risico dat men, bijvoorbeeld techneuten, het Schakelpunt als een markt gaan zien waar iets te halen valt. "Als er geld in het spel is, dan gaan vaak de verkeerde mensen rennen" (interview). Daarentegen gaan mensen bij schaarste doorgaans vanuit een intrinsieke motivatie aan de slag, omdat ze dan slechts zaken veranderen, voor zover deze strikt noodzakelijk worden geacht.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 INLEIDING

In paragraaf 4.2 worden de conclusies gepresenteerd die voortvloeien uit deze studie. Op basis van deze conclusies zijn in paragraaf 4.3 verschillende aanbevelingen geformuleerd.

4.2 CONCLUSIES

In deze studie heeft het Center for Public Innovation op verzoek van de directie Kennis van het ministerie van OCW ketensamenwerking en keteninformatisering binnen het onderwijs bestudeerd aan de hand van de casus Schakelpunt Veld.

De onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Hoe kan rekening houdende met het huidige besturingsstelsel, het informatiebeleid in het onderwijsveld vorm en inhoud worden gegeven?

De deelvragen die voortvloeien uit de onderzoeksvraag zijn:

- Hoe kan op grond van een aantal relevante bestuurskundige en informatiekundige inzichten effectieve ketensamenwerking en keteninformatisering als referentiekader worden ontwikkeld?
- Wat is de huidige situatie en wat zijn de gekozen oplossingsrichtingen ten aanzien van de vormgeving van het Schakelpunt Veld?
- Welk advies in termen van handelingsperspectieven kan worden verstrekt voor de vormgeving van het Schakelpunt Veld en soortgelijke punten op grond van een confrontatie van het referentiekader ('soll') met de (beoogde) vormgeving van het Schakelpunt Veld ('sein')?

Op basis van een literatuurstudie (hoofdstuk 2) is een referentiekader opgesteld dat is gebruikt bij het analyseren van de casus Schakelpunt Veld. Het ontwikkelde referentiekader omvat verschillende aspecten en ontwerpprincipes. Deze zijn weergegeven in tabel 2.

Tabel 2: Aspecten en ontwerpprincipes van referentiekader

Aspecten	Ontwerpprincipes
Autonomie en wederzijdse afhankelijkheden	In de keten is sprake van onderkenning van autonomie en wederzijdse afhankelijkheden.
Gedeelde ketenopgave	In de keten is sprake van een gezamenlijk erkende maatschappelijke opgave die ter hand moet worden genomen.
Ketensamenwerking	In de keten is sprake van (bereidheid tot) samenwerking.
Vertrouwen	In de keten is sprake van vertrouwen tussen de ketenpartners.
Multirationaliteit	In de keten is sprake van onderkenning van multirationaliteit.
Afspraken	In de keten zijn afspraken gemaakt om de uitwisseling van informatie te faciliteren.
Standaardisatie	In de keten is standaardisatie een belangrijke opgave.
Regie	In de keten is de regie belegd bij ketenregisseurs.
Informatie-infrastructuur	In de keten is sprake van een flexibele informatie-infrastructuur.
Fasering	In de keten is de ontwikkeling van nieuwe initiatieven een gefaseerd traject.
Kosten en baten	In de keten is sprake van consensus over de verdeling van kosten en baten over de ketenpartners.

Bij de ontwikkeling van het Schakelpunt Veld zijn verschillende onderwijspartijen betrokken. In de bestudeerde casus is het spanningsveld tussen autonomie en afhankelijkheid voelbaar. Enerzijds staan de partijen voor hun eigen identiteit, terwijl anderzijds het besef doordringt dat men niet steeds opnieuw het wiel moet uitvinden en dat het doorbreken van sector- en organisatiegrenzen ook in het belang van leerlingen is, omdat ze anders tussen wal en schip kunnen belanden bij de overgang naar een andere onderwijsinstelling.

Op basis van de gevoerde gesprekken kan worden geconcludeerd dat de gedeelde ketenopgave niet voor alle partijen even duidelijk is. OCW stelde de uitwisseling van gegevens als probleem centraal, terwijl de omvang van dit probleem door de onderwijssectoren en zelfs individuele scholen verschillend wordt ervaren. Inmiddels is de scope niet veranderd, maar is wel gekozen voor een andere aanvierroute, namelijk het faciliteren van de doorlopende leerlijn als gemeenschappelijke ketenopgave. Het uitwisselen van gegevens in het onderwijsveld is daar een aspect van.

Over de huidige samenwerking zijn in de gesprekken geen harde noten gekraakt. Vooral de samenwerking binnen de sectoren is goed georganiseerd. Intersectorale samenwerkingsverbanden hebben meer een ad-hoc karakter. Bij de samenwerking tussen de verschillende raden is nog winst te behalen.

Vertrouwen is een belangrijke voorwaarde voor (keten)samenwerking. In de gevoerde gesprekken zijn geen indicaties van geïnstitutionaliseerd wantrouwen naar voren gekomen. De ketenpartners kunnen wederzijds vertrouwen creëren door (meer) informatie met elkaar te delen. Het opbouwen van vertrouwen vereist wel veel geduld.

De multirationaliteit wordt herkend door de respondenten. De ketenpartners hebben een eigen historisch ontwikkelingsproces doorgemaakt. In dat proces hebben zij onder meer unieke procedures, concepten, identiteiten, profielen, gewoonten, regels en administratieve systemen ontwikkeld. Bij ketensamenwerking moet deze realiteit worden onderkend.

Met betrekking tot het beoogde Schakelpunt Veld zullen nog veel afspraken moeten worden gemaakt. Dit betreft niet alleen afspraken over de technische basisvoorziening zelf, maar ook afspraken met betrekking tot het eigenaarschap van de data, de bestuurlijke aansturing van het Schakelpunt, de wenselijke standaarden, het aanspreekpunt bij het Schakelpunt en wie welke ontwikkelings- en exploitatiekosten voor zijn rekening neemt.

Standaardisatie is een belangrijke gedachte achter het Schakelpunt Veld, al is het in de praktijk vaak lastig om op basis van consensus standaarden te realiseren.

Een principiële beslissing over de regie is nog niet genomen, terwijl er mede als gevolg van de 'Bekkerclaim' wel een grote druk is om grote stappen voorwaarts te zetten. Hopelijk gaat de beoogde snelheid niet ten koste van de noodzakelijke zorgvuldigheid.

De informatie-infrastructuur met betrekking tot het Schakelpunt Veld is nog niet gedetailleerd uitgedacht. Wel hebben de respondenten tegenstrijdige gevaren naar voren gebracht. Enerzijds is gewaarschuwd voor het risico van een grand-design, namelijk een allesomvattend 'schakelpunt der schakelpunten'. Andere respondenten hebben echter naar voren gebracht dat verschillende schakelpunten met gescheiden informatiestromen ook tot verwarring en onduidelijkheden kunnen leiden.

Veruit de meeste respondenten bepleiten een gefaseerd traject bij het verdere verloop van het Schakelpunt Veld. Niet om ambities te temperen, maar om de zorgvuldigheid van het proces te garanderen. Ook met kleine stappen kan men groot eindigen.

Ten slotte is nog niet duidelijk hoe de kosten en baten van het beoogde Schakelpunt over de betrokken partijen zullen worden verdeeld. Opvallend detail is dat de partijen in het veld wel de regie claimen, maar dat niet onduidelijk is in hoeverre zij bereid zijn om de ontwikkeling en exploitatie van het Schakelpunt Veld zelf te financieren. OCW heeft wel een subsidieverzoek ('Bekkerclaim') neergelegd.

Op basis van deze uitkomsten van het onderzoek zijn in de volgende paragraaf verschillende aanbevelingen geformuleerd.

4.3 AANBEVELINGEN

De aanbevelingen zullen nadrukkelijk in een breder kader worden geplaatst dan de bestudeerde casus. De (prescriptieve) onderzoeksvraag van deze studie is namelijk breder geformuleerd dan de casus Schakelpunt Veld. Bij het lezen van onderstaande aanbevelingen moet men daarom terdege rekening houden met het feit dat deze aanbevelingen voortvloeien uit inzichten die in de specifieke casus zijn opgedaan en reeds eerder verricht wetenschappelijk onderzoek.

Blik naar buiten

Ketens zijn niet statisch, maar dynamisch. Om die reden zullen bij de verdere ontwikkeling van het informatiebeleid in het onderwijsveld waarschijnlijk nieuwe partijen in beeld komen. Het is van belang zowel de bestaande als nieuwe partijen in een vroeg stadium te betrekken bij het Schakelpunt Veld. Om relevante stakeholders niet over het hoofd te zien is het van belang om de blik steeds naar buiten te richten.

Definieer gemeenschappelijke ketenopgave

Definieer en onderbouw wat de gezamenlijke ketenopgave bij de ontwikkeling van het informatiebeleid in het onderwijsveld is, want in de praktijk blijkt vaak dat probleempercepties uiteen kunnen lopen. Daarbij kan het raadzaam zijn om de doelstelling(en) op te schrijven, zodat er een punt op de horizon is waar men naar toe kan werken. Dat laatste is van cruciaal belang bij ketensamenwerking, omdat de ketenopgave partijen met elkaar verbindt. Niet de techniek, maar de inhoud bindt. Het gezamenlijk expliciteren van doelen en wensen met betrekking tot het informatiebeleid in het onderwijsveld kan als een vorm van gemeenschappelijk 'verwachtingsmanagement' worden gezien. Het vooraf managen van verwachtingen is van groot belang om teleurstellingen achteraf te voorkomen. Dit is een vorm van procesmanagement. Het faciliteren van een doorlopende leerlijn voor onderwijsdeelnemers is benoemd als gezamenlijke ketenopgave. De noodzakelijke vervolgstap is het benoemen van de condities (of kritische succesfactoren) waaronder deze ketenopgave gezamenlijk ter hand kan worden genomen.

Niet verplichten, maar verleiden tot samenwerking

Samenwerking laat zich niet afdwingen. Partijen zullen pas bereid zijn om samen te werken, wanneer zij daar de meerwaarde van inzien. Zij moeten dus niet verplicht, maar verleid worden tot samenwerking. Een eerste manier is om onderwijsinstellingen in te laten zien dat er onderling meer overeenkomsten dan verschillen zijn. Een eventueel ideologisch appel tot samenwerking is pas effectief, wanneer dit appel wordt gekoppeld aan de gemeenschappelijke missie van de gehele onderwijssector, namelijk het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs, bijvoorbeeld in

de vorm van het bieden van effectieve leerroutes aan leerlingen. Een tweede manier om samenwerking te versterken is het verweven van het individuele belang met het collectieve belang. Een voorbeeld is Studielink, dat zowel voorziet in een collectief belang, evenals het eigen belang, namelijk dankzij Studielink beschikken over benchmarkgegevens, met behulp waarvan een individuele onderwijsinstelling zichzelf kan vergelijken met andere onderwijsinstellingen. Ook de reductie van administratieve lasten kan zowel een collectief als individueel belang zijn, zeker wanneer de besparingen ten goede komen aan het onderwijs. Een derde prikkel voor samenwerking is het creëren van ruilrelaties, zodat onderwijsinstellingen die gegevens aanleveren in ruil daarvoor ook iets terugkrijgen. Samenwerking is dus een proces van geven en nemen.

Individuele verantwoordelijkheid als startpunt

Veel gemeenschappelijke processen worden verkeerd aangepakt, omdat teveel het gemeenschappelijke als startpunt wordt genomen, in plaats van het unieke. Het is dus vanuit dit oogpunt beter om minder vanuit de collectiviteit en meer vanuit de individuele eigenheid te redeneren. Partijen moeten dus bij aanvang van het proces niet nadenken over de vraag wat men samen wilt doen, maar wat iedere partij vanuit de individuele eigenheid wil bereiken. Waarschijnlijk komt men er dan achter dat partijen meer overeenkomsten vertonen (ook met betrekking tot hun wensen), dan verschillen. Om die reden kan het goed zijn om te redeneren vanuit de eigenheid van partijen en vervolgens vergelijkingen te maken met andere partijen in plaats van omgekeerd. De individuele verantwoordelijkheid is doorgaans krachtiger dan de collectieve verantwoordelijkheid.

Standaardiseer wat moet en niet wat kan

Bij de ontwikkeling van het informatiebeleid in het onderwijsveld moet gewaakt worden voor een naïeve manier van denken in structuren, sturing en standaardisatie van de informatiehuishouding. Standaardisatie is makkelijker gezegd dan gedaan. In de praktijk is het doorgaans uiterst lastig om daar afspraken over te maken. Standaardisatie brengt namelijk voordelen, maar ook nadelen met zich mee en is om die reden in de praktijk een uiterst ingewikkeld proces. Wat ook een rol speelt is het feit dat hoe meer energie instellingen stoppen in het standaardiseren van eigen processen, hoe minder energie zij willen stoppen in het standaardiseren van gemeenschappelijke processen, omdat beide processen op gespannen voet kunnen staan met elkaar. Om die reden is het belangrijk om de juiste balans te vinden in het streven naar uniformiteit. De aanbeveling is dan ook om te standaardiseren voor zover dat noodzakelijk is en niet voor zover dat mogelijk is. Bij de huidige stand van de technologie en versleuteltechnieken is standaardisatie niet per definitie noodzakelijk om systemen aan elkaar te koppelen en met elkaar te laten communiceren.

Een hiërarchie van afspraken

Binnen een keten kan alleen een soepel informatieverkeer plaatsvinden indien ook andere afspraken worden gemaakt dan alleen maar afspraken over technische basisvoorzieningen. Dit pleit voor het maken van brede afspraken die verschillende terreinen omvatten (techniek, regie, financiën, beheer, eigenaarschap data, e.d.). In het begin van het traject zullen deze afspraken vooral betrekking hebben op de randvoorwaarden. Om voortgang in het proces te kunnen blijven boeken kan eventueel een externe procesmanager worden ingehuurd, of kunnen sleutelfiguren binnen de keten een deel van het proces adopteren of kunnen financiële instrumenten (subsidies)

worden ingezet om de vaart in het proces te houden. Het is beter om zaken structureel te regelen in plaats van ad-hoc te repareren. Hiermee is niet gezegd dat alles vooraf dichtgetimmerd moet worden. De dynamiek in het veld vereist een zekere flexibiliteit. Een relevante vraag is of een 'hiërarchie van afspraken' te onderscheiden is? (zie Bekkers e.a., 2005:92). Ten eerste kan worden gesteld dat politiek-bestuurlijke afspraken in zekere zin leidend zijn voor de wijze waarop de informatievoorziening binnen de keten wordt vormgegeven. Politiek-bestuurlijke consensus over de inhoudelijke doelen die met ketensamenwerking worden beoogd, kunnen vervolgens worden uitgewerkt in afspraken op het niveau van de keten. Niet alleen dit onderzoek, maar ook andere onderzoeken maken duidelijk dat politiek-bestuurlijke consensus en het commitment van de betrokken partijen dat daarvoor nodig is, niet voor altijd vaststaat (Bekkers e.a., 2005:92). De tweede stap is dan gericht op het smeden van de keten. De vraag die hier in eerste instantie aan de orde is, betreft welke informatie de betrokken partijen moeten delen of uitwisselen om werkprocessen goed te laten verlopen, zodat de overeengekomen politiek-bestuurlijke doelen kunnen worden gerealiseerd. De derde stap betreft het maken van afspraken over de wijze waarop de uitwisseling van informatie daadwerkelijk plaats kan vinden. Een relevante vraag daarbij is of een uitwisselingsinfrastructuur wordt ontwikkeld die gebaseerd is op het specificeren en standaardiseren van de 'koppelvlakken' tussen de afzonderlijke informatiesystemen van de verschillende deelnemende partijen of wordt een 'totale' uitwisselingsinfrastructuur ontwikkeld? De vraag is ook of deze afspraken voldoende mogelijkheden bieden aan (nieuwe) partijen om toe te treden tot deze uitwisselingsstructuur? Het antwoord op deze vragen heeft ook gevolgen voor de soort van regisseur die partijen voor ogen hebben, indien ze dit wenselijk vinden (Idem: p. 93). Daarna is het de vraag wie welke kosten voor zijn rekening neemt, evenals hoe de verdeling van kosten en baten over de betrokken partijen er concreet uit gaat zien. De soort van uitwisselingsstructuur die wordt gekozen, heeft ook gevolgen voor de discussie over kosten en baten. Ten slotte zal een aantal nadere concretisering plaats moeten vinden, daar waar het de juridische verankering van de gegevensuitwisseling betreft en het beheer van de voorzieningen die de uitwisseling van gegevens moeten waarborgen (Idem: p. 93).

Regie door het veld

In de stukken wordt het Schakelpunt Veld neergezet als een voorziening van en voor het veld. Het is daarom belangrijk dat het veld de regie krijgt en, als direct gevolg daarvan, haar verantwoordelijkheid neemt. In de praktijk zijn alle partijen het erover eens dat de regie moet komen te liggen bij de instellingen in het veld. Over de vraag welke instantie de regie op zich kan of moet nemen, lopen de meningen wel uiteen. Bovendien kan een onderscheid worden gemaakt tussen regie op de inhoud en op het proces. Sommige respondenten denken aan een sturende rol voor de sectorraden zelf, een uitvoerende rol voor reeds bestaande organisaties (Kennisnet, SURF en/of DUO), terwijl andere respondenten nadrukkelijk de oprichting van een onafhankelijke stichting of Trusted Third Party bepleiten die boven de partijen en hun afzonderlijke belangen staat. Eventueel zou men ook nog kunnen besluiten om een externe procesbegeleider in te schakelen die de betrokken partijen begeleidt bij het proces en de voortgang bewaakt. Het is daarbij wel belangrijk dat partijen het als 'hun' proces blijven beschouwen.

Geen sprongen, maar stappen

Kies niet voor een grand design, maar voor een incrementeel proces, waarbij het Schakelpunt met kleine stappen kan worden (door)ontwikkeld. Een incrementele werkwijze kan partijen tussentijds

verleiden om ook mee te doen. Dat geldt ook wanneer tussentijds kleine successen kunnen worden geboekt. Dat vereist een kleinschalige aanpak, waarbij partijen op basis van de geboekte tussenresultaten worden verleid om mee te doen. Klein beginnen betekent niet dat men niet groot kan eindigen. Het advies is dus om het werken in kleine, beredeneerde en weloverwogen stappen als uitgangspunt te nemen (incrementeel proces), maar om daarbij het doel op de lange termijn niet uit het oog te verliezen. Dat vereist een goede planning.

Keep it simple

In de interviews is verschillende keren gewezen op het risico van een alomvattend en groots allesomvattend systeem. Het veld heeft juist een behoefte aan simpele en concrete initiatieven waar het leven van de medewerkers op de scholen en de leerlingen aantoonbaar iets makkelijker van wordt. Daarbij kan men denken aan het 'plukken van laaghangend fruit', ofwel concrete activiteiten die op korte termijn hun nut kunnen bewijzen voor de betrokken partijen. Een voordeel van kleine stappen, is dat naar verwachting ook snel (kleine) successen kunnen worden geboekt. Deze successen kunnen soms erg basaal zijn. "Als een leerling van PO naar VO gaat en men hoeft het adres van de leerling niet opnieuw in te typen dan is men al goed bezig" (interview). Het pleidooi voor een gefaseerde aanpak, mag niet ten koste gaan van een zekere doortastendheid. Juist door dingen te doen, kunnen resultaten zichtbaar worden gemaakt. Dat versterkt naar verwachting het draagvlak en enthousiasme van de betrokken partijen.

Monitoring

Het proces vereist niet alleen evaluatie op het einde van het traject, maar ook monitoring tijdens de rit, zodat er tussentijds bijgestuurd kan worden. Monitoring heeft niet alleen rationele voordelen, in de vorm van inzicht in de stand van zaken, maar biedt ook kansen om politieke gevoeligheden in een vroeg stadium bloot te leggen en om de neuzen van de betrokken partijen dezelfde kant op te krijgen. Zo is ook de voortgang van het Elektronisch Leerdossier onderwerp van monitoring en evaluatie.

Communicatie, maar niet over technische details

Ook communicatie tijdens het traject vereist extra aandacht. Daarbij is het raadzaam om te kiezen voor een combinatie van persoonlijke (presentaties, bijeenkomsten), schriftelijke (krant, folders, artikelen) en digitale communicatie (website, e-zine, e-mailings), ofwel een 'multi-channeling' communicatiestrategie. De dagelijkse gebruikers van informatiesystemen hebben doorgaans geen belangstelling voor technische details. Voor hen is het belangrijk dat de informatiesystemen goed werken, meerwaarde aantonen en dat ze gebruiksvriendelijk en betrouwbaar zijn. De gebruikers moeten geen 'last' hebben van de techniek, maar 'genot' beleven aan de nieuwe voorziening. Het nut van het Schakelpunt Veld zal dus nadrukkelijker moeten doorklinken in de boodschap.

Flexibele architectuur

Processen kunnen veranderen door wetswijzigingen. Het opzetten van een informatiearchitectuur als grand design moet daarom sterk worden afgeraden. In plaats daarvan moeten ketenprocessen flexibel en adaptief worden ingericht. Belangrijk is ook dat het informatiesysteem een schaalbare architectuur heeft, zodat het systeem, naar gelang de nieuwe behoeften, kan worden

doorontwikkeld en uitgebreid en koppelingen met andere informatiesystemen kunnen worden gemaakt. Dit vereist een toekomstbestendige infrastructuur, met voldoende mogelijkheden voor aanpassingen en uitbreidingen in de toekomst.

Oog hebben voor de bredere context

Kies niet voor een 'technocratische' aanpak waarin slechts een blauwdruk voor de informatievoorziening wordt gepresenteerd, maar aandacht besteden aan de bredere context. Bij het (her)inrichten van ketens spelen niet alleen 'harde' ontwerpprincipes een rol, maar zijn ook andere factoren van belang, zoals elkaar wederzijds inspireren, het overbruggen van belangentegenstellingen en het respecteren van elkaars tradities. Ook vereist de focus op de doorlopende leerlijn een sectoroverstijgende in plaats van een verkokerde blik op het onderwijs en de leerlingen die onderwijs volgen.

Oog hebben voor relevante ontwikkelingen

Bij innovaties is het belangrijk om niet het wiel opnieuw uit te vinden. Om die reden is het raadzaam om oog te hebben voor internationale ontwikkelingen en reeds bestaande technische toepassingen. Mogelijk zijn er in het buitenland of in andere sectoren soortgelijke initiatieven ontplooid en kunnen lessen worden getrokken uit de opgedane ervaringen elders. Idealiter is sprake van een gezamenlijk te doorlopen leerproces.

Bewezen toepassingen gebruiken

Het is raadzaam om nieuwe technologie pas in te zetten als het robuust is en een bewezen toepassing is. Dat vereist testen en 'trial and error' vooraf in een afgesloten setting. Als de technologie te snel grootschalig wordt ingezet en het werkt niet optimaal, dan zullen (potentiële) gebruikers van het systeem blijvend afhaken.

Bouwen aan vertrouwen

Naast 'harde' ontwerpprincipes en standaarden zijn bij de ontwikkeling van het informatiebeleid in het onderwijsveld ook 'softe' factoren van belang, zoals samenwerking en vertrouwen in de keten. Een soepel informatieverkeer tussen actoren in een keten staat of valt met een goede kwaliteit van samenwerking. Een vertrouwensbasis is daarbij van cruciaal belang. Het veld verantwoordelijk maken voor het Schakelpunt Veld is een teken van vertrouwen. Het veld zal dat vertrouwen waar moeten maken.

LITERATUUR

Aa, A. van der en T. Konijn (2001) *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling: het ontwikkelen van transparante en flexibele samenwerkingsverbanden in netwerken*, Lemma: Utrecht.

Bekkers, V.J.J.M. e.a. (2005) *Adaptief vermogen en architectuurontwikkeling in ketens en netwerken: over het smeden van flexibele ketens en netwerken*, Center for Public Innovation: Rotterdam.

Banning, Van, M.J.A.M. e.a. (1999) *Gevallen van verrekening? Verslag van een onderzoek ten behoeve van de commissie kostenverrekening in informatierelaties*, Centrum voor recht, bestuur en informatisering.

Duivenboden, H. van e.a. (red.) (2000) *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma: Utrecht.

Duivenboden, H. van, P. Heemskerk, S. Luitjens en R. Meijer, "Informatisering in ketens" in: Lips, M., V.J.J.M. Bekkers en A. Zuurmond (red.) (2005) *ICT en openbaar bestuur: implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*, Lemma: Utrecht, pp. 349-373.

Grijpink, J. (1997) *Keteninformatisering met toepassing op de justitiële bedrijfsketen: een informatie-infrastructurele aanpak voor communicatie tussen zelfstandige organisaties*, Sdu Uitgevers: Den Haag.

Grijpink, J. (2002) *Informatiestrategie voor ketensamenwerking: keteninformatisering als visie, resultaat en methode*, Sdu Uitgevers: Den Haag.

Kool, D. de (2007) *Monitoring in beeld: een studie naar de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties*, Erasmus Universiteit Rotterdam (proefschrift).

March, J.G. en J.P. Olsen (1989) *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, The Free Press : New York.

Powell, W.W. & P.J. DiMaggio red. (1991) *The new institutionalism in organizational analysis*, The University of Chicago Press: Chicago/London.

Bestudeerde documenten

HEC (april 2008) *Second opinion business plan ELD* (in opdracht van het ministerie van OCW).

Ministerie van OCW (juli 2008) *Scherp zien: Informatiegebruik in de onderwijssector*, beleidsnotitie.

Ministerie van OCW (september 2008) *Referentiearchitectuur Onderwijs*, beleidsdocument.

Ministerie van OCW (november 2008) Programma i Onderwijs: Kader en Plan 2009, interne notitie.

Ministerie van OCW (maart 2009) Projectplan Schakelpunten (versie 1.0).

Ministerie van OCW (2009) Naar een doorlopende leerlijn voor onderwijsdeelnemers (notitie).

Programma ELD (maart 2008) Concept business plan ELD op hoofdlijnen 2008-2001.

Van Doorne (2009) Vensters voor verantwoording / structuur (notitie).

VO-raad (april 2009) *Businesscase Schakelpunt (Voortgezet) Onderwijs*.

BIJLAGE 1: RESPONDENTEN

De heer R. Slomp (Ministerie van OCW, Directie Kennis), 9 juli 2009

Mevrouw M. Bos en mevrouw M. Zwinkels (Ministerie van OCW, Directie Kennis), 23 juli 2009

De heer P. Oomens en de heer P. Meltzer (Ministerie van OCW, Directie BVE), 28 juli 2009

De heer R.C. Endert (Ministerie van OCW, Directie VO), 31 juli 2009

De heer W. de Haan (SURF), 5 augustus 2009

De heer E. van de Groep (Ministerie van OCW, Directie VO), 7 augustus 2009

Mevrouw L. Jongeling (Voorzitter Stuurgroep ELD), 14 augustus 2009

De heer R. Bormans (Hogeschool Arnhem Nijmegen), 17 augustus 2009

Mevrouw T. van den Idsert (VO-raad), 19 augustus 2009

De heer W. Blok (College van Bestuur Stichting BOOR), 31 augustus 2009

BIJLAGE 2: VRAGENLIJST RESPONDENTEN

- (1) Welke partijen zijn de key-players in de keten en wat zijn hun belangen?
- (2) Welke informatiepositie (bezit en toegang tot informatie) hebben de betrokken partijen in relatie tot andere partijen?
- (3) In welk opzicht zijn andere partijen afhankelijk van u en in welke mate bent u afhankelijk van andere partijen?
- (4) Hoe verloopt de onderlinge samenwerking? Welke zaken lopen goed en over welke zaken bent u minder tevreden? Op welke wijze wordt samenwerking gefaciliteerd? In hoeverre is sprake van een stabiele vertrouwensbasis?
- (5) Hoe flexibel ervaart u de informatie-architectuur?
- (6) Welke afspraken liggen ten grondslag aan de uitwisseling van gegevens? Zijn deze afspraken in uw beleving toereikend?
- (7) Op welke wijze vindt sturing in de keten plaats? Welke partij of partijen nemen de rol van ketenregisseur op zich? Wie is in uw beleving de meest aangewezen organisatie om de rol van ketenregisseur te vervullen?
- (8) Hoe verloopt de uitwisseling van gegevens tussen uw organisatie met de andere partners? Welke knelpunten doen zich daarbij voor? Op welke wijze kan de uitwisseling van gegevens volgens u worden geoptimaliseerd? Welke eisen stelt u aan de uitwisseling van gegevens?
- (9) In hoeverre bent u voorstander van een gefaseerd traject?
- (10) Lerend vermogen: in hoeverre en op welke wijze trekt uw organisatie lessen uit de opgedane ervaringen?