

ARCHITECTUURONTWIKKELING IN KETENS ALS ARENA

***OVER HET SMEDEN VAN KETENS IN DE
PUBLIEKE SFEER***

ONDERZOEK MET SUBSIDIE VAN DE ALLIANTIE VITAAL BESTUUR

drs. T. Oosterbaan
prof. dr. V.J.J.M. Bekkers

CENTER FOR PUBLIC INNOVATION
FEBRUARI 2009

VOORWOORD

Ketens en ketensamenwerking zijn belangrijke concepten, die worden gebruikt om de werking van het openbaar bestuur op een nieuwe leest te schoeien. Dit gebeurt met het oog op verbetering van de kwaliteit van dienstverlening aan burgers en bedrijven.

Het ketenbegrip is een fascinerende metafoor, omdat het een in één klap duidelijk maakt dat rondom bepaalde dienstverleningsprocessen veel uiteenlopende partijen, zowel publiek als privaat, op verschillende schaalniveaus moeten samenwerken. Van de andere kant is het ook een gevaarlijke metafoor, omdat het tot oversimplificatie leidt. Praten over ketens is één, maar het smeden van de keten is een heel andere opgave. In het smeden van ketens dienen allerlei partijen met uiteenlopende belangen en met uiteenlopende verwachtingen over de rol van technologie samen te werken op grond van het onderkennen van hun wederzijdse afhankelijkheden.

Toch lopen die verwachtingen vaak uit elkaar, en het is de vraag in hoeverre ze bij elkaar komen. In dit onderzoek hebben we getracht het proces van het smeden van de keten open te breken door te kijken of de verwachtingen die partijen van elkaar en van technologie hebben, al dan niet dicht bij elkaar komen te liggen. Door hier onderzoek naar te verrichten, hebben we een bijdrage willen leveren aan het beter kunnen doorgronden van de complexiteit en dynamiek van ketensamenwerking ten einde daaruit lessen te kunnen trekken voor het maken van afspraken over de condities waaronder succesvolle ketensamenwerking met behulp van ICT kan plaats vinden.

Ook het verrichten van dit onderzoek bracht een keten van organisaties en personen bij elkaar; dit alles onder de vlag van de Alliantie Vitaal Bestuur. In het kader van deze alliantie, waarin een aantal onderzoeksinstituten en universiteiten samenwerken alsmede de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken en de Belastingdienst, werd dit onderzoek geëntameerd. Aanleiding was het programma 'Slim Geregeld, Goed Verbonden' (SGGV) van Economische Zaken.

Een woord van dank is verschuldigd aan de leden van de begeleidingscommissie die dit onderzoek met hun kennis en ervaring hebben ondersteund, te weten Marian Sanders van het ministerie van Economische Zaken, Nicole Donkers van het ministerie van Binnenlandse Zaken, en dr. Wolfgang Ebbers van het Telematica Instituut en de Universiteit Twente. Verder is ook een woord van dank verschuldigd aan Nanko Boerma, van het programma SGGV, alsmede aan Tom Troquay en George Dujardin, de managers van de onderzochte casussen. Tenslotte bedanken wij alle geïnterviewde personen voor hun medewerking, en iedereen die verder aan de totstandkoming van dit rapport heeft bijgedragen.

prof. dr. Victor Bekkers
projectleider

drs. Teun Oosterbaan
projectuitvoerder

SAMENVATTING

Sinds een aantal jaren waart het concept van *ketens* door de gangen van de overheid. Gekatalyseerd door de mogelijkheden van ICT komt er onder het mom van *keteninformatisering* een sterke ambitie in beeld, die de blik richt op verbetering van uitvoering van werkprocessen, in termen van snelheid en kwaliteit. Voor een belangrijk deel rijmt deze ambitie met meer klant georiënteerd werken, in plaats van organisatie georiënteerd. ICT kan helpen bij klantgerichter werken, bijvoorbeeld gericht op burgers of bedrijven, maar tegelijkertijd is het ontwikkelen en gebruiken van ICT in ketens een weerbarstige aangelegenheid. Ketensamenwerking en –informatisering zijn makkelijk gearticuleerd, maar moeilijk realiseerbaar.

Dit geldt voor ketens in het algemeen, maar in het bijzonder voor ketens waarbinnen de overheid een rol speelt. Samenwerking met private organisaties, een overheidseigen dynamiek en politieke besluitvorming zijn factoren die een rol spelen bij het vormgeven aan ketens van organisaties. Van Dijk wees in zijn rapport *Kink in de Keten* (2007) op politiek-bestuurlijke, organisatorische en technische factoren die ten grondslag liggen aan het smeden van ICT-ondersteunde ketens.

Deze constatering is aanleiding geweest om onderzoek te doen naar hoe ketens in en rondom het openbaar bestuur worden gesmeed. De veronderstelling hierbij is keteninformatisering een kwestie is van het maken van afspraken, waarover in een arena van betrokkenen wordt onderhandeld. De kwaliteit van uitvoering van gemeenschappelijke processen hangt daarbij nauw samen met cq volgt uit de kwaliteit van het maken van afspraken over die uitvoering, alsmede de met uitvoering samenhangende aandachtsgebieden als ontwikkeling, gebruik en beheer van ICT, uitwisseling van informatie en samenwerking.

Door vanuit ontwikkeling van ICT te kijken naar de ontwikkeling van afspraken willen wij inzicht krijgen in de wijze waarop ketens worden gesmeed. De doelstelling van dit onderzoek is derhalve tweeledig. Allereerst is het gericht op het verkrijgen van inzicht in hoe in de arena van ketensamenwerking onderhandelingen tussen organisaties verlopen, welke soorten van afspraken worden gemaakt, welke rol opvattingen over technologie hierbij spelen, en hoe zij de ontwikkeling van afspraken beïnvloeden. Ten tweede willen we nagaan wat de onderhandeling over aard en inhoud van afspraken vervolgens betekent voor het smeden van door ICT ondersteunde ketens.

De vraag naar hoe afspraken worden gemaakt en de betekenis hiervan voor het smeden van ketens, wordt beantwoord door het uitvoeren van een literatuurstudie, het ontwikkelen van een conceptueel model langs lijnen van deze literatuur, en het bestuderen van twee cases met dat model in de hand.

Theorie en model

Wij definiëren een keten als een verzameling van autonome en tegelijk van elkaar afhankelijke organisaties, die samen werken aan het uitvoeren van een operationeel proces, en waarbij geen van die organisaties de baas is. Het maken van afspraken over uitvoering van het gemeenschappelijke proces en over inzet en gebruik van ICT daarbij is een ingewikkelde opgave, die vaak wordt aangestuurd door het ontwikkelen van architecturen. Onder de noemer van een architectuur wordt in samenhang nagedacht over vormgeving aan samenwerking en aan ICT, alsmede aan uitwisseling van informatie, en aan definitie van het gemeenschappelijke proces.

Het smeden van een keten onder architectuur is een coördinatieopgave, en om inzicht te krijgen in het smeden van een keten hebben we een literatuuronderzoek uitgevoerd naar het vormgeven aan coördinatie rondom samenwerking en ICT. Op basis van deze studie hebben wij onderscheid gemaakt in drie modellen voor het verloop van coördinatie:

1. het **rationaliteitenmodel**; politiek-bestuurlijke, economische, juridische en technologische *rationaliteiten* werken door in onderhandelingen over afspraken. Deze rationaliteiten zijn onderling in spanning, en de opgave is om vorm te geven aan afspraken die ieder van de rationaliteiten accommoderen.
2. het **afhankelijkheidsmodel**; hierbij wordt coördinatie beïnvloed door een viertal mogelijke motieven om die coördinatie aan te gaan, te weten een economisch motief, een politiek motief, een institutioneel motief cq. een sociaal-psychologisch motief. Vanuit ieder van die motieven wordt coördinatie anders benaderd, namelijk als reductie van transactiekosten, als vaststellen van de machtsbalans in een netwerk, als het vergroten van legitimiteit of als reductie van dubbelzinnigheid.
3. het **enactmentmodel**; bij ketensamenwerking en technologieontwikkeling betrokken stakeholders hebben ervaringen met technologie, en ze hebben verwachtingen ervan. Deze komen tot uiting in *frames*, die in interacties met andere stakeholders worden gearticuleerd en bijgesteld. Er treedt een bepaalde mate van congruentie tussen de frames op, waarvan een architectuur een reflectie is.

Wij integreren deze modellen, en willen weten hoe bij het maken van afspraken de frames van betrokkenen in onderlinge samenhang veranderen, of er hierbij al dan niet congruentie optreedt. Wij willen ook weten hoe deze congruentie al dan niet samenhangt met de afhankelijkheidsrelaties in een netwerk, alsmede rationaliteiten die zich in dat netwerk manifesteren. Tenslotte willen wij weten in hoeverre congruentie samenhangt met de afspraken die aan het einde gemaakt zijn.

Empirie

Om hier inzicht in te krijgen voeren wij een vergelijkende studie van twee cases uit. Wij kijken naar het proces van het maken van afspraken rondom het ontwikkelen van de zogenaamde 'voorbereidingsmodule' in de casus 'Bouwen met Winst', en naar het ontwikkelen van afspraken rondom het 'Asbestvolgsysteem' bij de verwijdering van asbest. Wij kijken naar welke afspraken worden gemaakt, en naar hoe die afspraken worden gemaakt.

Beide casussen vallen onder het EZ-programma 'Slim Geregeld, Goed Verbonden', dat een substantiële bijdrage aan de vermindering van regeldruk wil leveren door de verplichte informatieverstrekking van het bedrijfsleven aan overheden efficiënter en transparanter te maken. Dit gebeurt door 15 tot 20 concrete knelpunten - cases - op te pakken. Hierbij ligt de focus van het programma op de aanpak van knelpunten in een keten, en ICT wordt ingezet als hulpmiddel om de processen en gegevens in een keten te optimaliseren.

Wij hebben de volgende werkwijze gevolgd.

Als eerste is in overleg met betrokkenen vastgesteld wie er betrokken zijn bij het ontwikkelen van de twee systemen. Met deze betrokken is aan het begin en aan het einde van het onderzoek een interview afgenomen, en aan deze mensen is twee keer een standaard vragenlijst voorgelegd, die voor dit onderzoek is ontwikkeld (zie bijlage I). Verder is aan het begin van het onderzoek gevraagd naar relevante documentatie, en aan het einde van het onderzoek is gevraagd naar de afspraken die zijn gemaakt.

Daarnaast is het proces tussen het begin en het einde gevolgd cq gereconstrueerd. Zo is vastgesteld hoe de referentiekaders van de betrokken aan het begin ('t=0') en aan het einde ('t=1') er uit zagen, hoe de veranderingen van de referentiekaders er uitzien, en of er al dan niet congruentie is opgetreden.

Met behulp van deze databronnen is duidelijk geworden welke afspraken er in de casussen zijn gemaakt, en hoe deze afspraken zijn gemaakt. We gaan allereerst voor de twee afzonderlijke cases na welke inzichten dit heeft opgeleverd, waarna we overgaan tot een vergelijking van de twee cases en de analyse daarvan.

Bouwen met Winst

In de bouw zijn opdrachtgevers, opdrachtnemers en het bevoegde gezag bezig om met elkaar het systeem van vergunningverlening te herzien. VROM ontwikkelt hiervoor onder de noemer van de omgevingsvergunning de zogenaamde *landelijke voorziening omgevingsloket* (LVO), en in het land vinden er verschillende projecten plaats rondom het werken met de LVO. Een van die projecten is Bouwen met Winst, dat plaatsvindt in Noord Holland. Daar zijn betrokkenen van een gemeente, van een projectontwikkelaar en van een architectenbureau bezig om samen met een aantal projectmedewerkers een nieuwe manier van werken met vergunningsverlening te ontwikkelen.

In deze nieuwe manier van werken is een belangrijke rol weggelegd voor de zogenaamde *voorbereidingsmodule*. Dit is uiteindelijk een internetgebaseerde applicatie geworden, die vraag en antwoord rondom zaken met betrekking tot het aanvragen van een vergunning tussen overheid en gemeenten uit te wisselen.

Ontwikkeling van een prototype van deze applicatie heeft plaatsgevonden in de periode voorafgaand aan oktober 2008, in samenwerking tussen – minimaal – een achttal mensen. Zij hebben met elkaar afspraken gemaakt die aan dit systeem ten grondslag hebben gelegen, zij het dat die afspraken impliciet zijn gebleven. Het betreft afspraken over het proces, en over de functionele vereisten van de te ontwikkelen applicatie, en hiermee samenhangend afspraken over uitwisseling van informatie en over de rollen de betrokkenen moeten gaan spelen met betrekking tot aanvraag van vergunningen.

Bij het maken van deze afspraken is in geringe mate een gemeenschappelijk referentiekader ontstaan, dat wil zeggen dat er een kleine mate van congruentie is opgetreden tussen de referentiekaders van de betrokkenen. De spreiding tussen de frames is in de loop van het proces verkleind. Er is aan het eind sprake van dezelfde frames als aan het begin, en we zien dat de nadruk wordt gelegd op het brengen van meer helderheid en uniformiteit in de aanpak van vergunningverlening. We zien ook dat het institutionele perspectief op ontwikkeling van het systeem dominant blijft, wat erop wijst dat *vergroting van legitimiteit* voor betrokkenen het belangrijkste motief is om aan ontwikkeling van de voorbereidingsmodule mee te werken. Verder zien we als effect van het proces dat het belang van reductie van transactiekosten toeneemt en het belang van autonomie van organisaties afneemt.

Het proces tussen het begin en het einde van het ontwikkelen van de voorbereidingsmodule, dat heeft geleid tot het maken van afspraken en het bijstellen van de referentiekaders, kan worden aangemerkt als *participatieve modelbouw*. Betrokkenen hebben op regelmatige basis overleg over aard van het operationele proces en over de wijze van uitvoering daarvan, en zij bouwen onder begeleiding van een professionele analist aan een beschrijving van het operationele proces. Dit heeft ten grondslag gelegen aan het ontwikkelen van een reeks van functionele specificaties voor het ontwikkelen van de module, welke is gebouwd met behulp van een op internet circulerende tool.

In dit proces heeft de nadruk meer gelegen op het 'verdikken van de boom' (het uitbreiden van de kring van mensen die ermee moet werken), en dit heeft onder gekozen omstandigheden geleid tot vergroting van de mate van onderling vertrouwen, een geringe mate van congruentie tussen frames, en uiteindelijk een beperkt aantal verder impliciet gebleven afspraken.

Asbestvolgsysteem

Het verwijderen van asbest is een aangelegenheid die vanwege de risico's voor de volksgezondheid in hoge mate is gereguleerd. Bij verwijdering van asbest zijn inventariseerders, verwijderaars, laboratoria, diverse overheden en een reeks van controlerende instellingen betrokken, en controleurs van de controlerende instellingen. Met het oog op het ingrijpen in de hoeveelheid van informatie die wordt uitgewisseld tussen al deze instellingen wordt er een *asbestvolgsysteem* ontwikkeld.

Dit krijgt vorm in een database waar alle betrokkenen hun informatie over specifieke verwijderingsprojecten in stoppen. Hierbij kan worden gedacht aan NAW-gegevens van verwijderaar en project, maar ook aan inventarisatie- en verwijderingsrapportages, aan laboratoriumrapportages en aan vergunningen.

Ontwikkeling van een prototype van het asbestvolgsysteem heeft plaatsgevonden in de periode voorafgaand aan oktober 2008. Het is gebouwd door een in ontwikkeling van databases gespecialiseerd bedrijf, onder begeleiding van een stuurgroep en een gebruikersgroep. In deze groepen zaten mensen van (koepels van) organisaties die bij het verwijderen van asbest betrokken zijn, te weten de VVTB (koepel van asbestverwijderaars) en Aedes (koepel van woningcorporaties – als opdrachtgevers van asbestverwijdering betrokken), SCA als toezichhoudende instantie vanuit de

marktpartijen, en de Arbeidsinspectie, het ministerie van EZ en het LOM (Landelijk Overleg Milieuhandhaving) als overheidsorganisaties.

Voor het achterhalen van de in deze casus gemaakte afspraken is gekeken naar bijeenkomsten van de stuurgroep. Er zijn hier relatief veel politiek-bestuurlijke afspraken gemaakt, en in mindere mate afspraken over technologie, informatie, beheer en financiën. De afspraken die zijn gemaakt (er zijn 47 expliciete afspraken gevonden) zijn van algemene aard, bijvoorbeeld over taak- en rolverdeling, over instelling en samenstelling van verschillende groepen, en over wijze van beheer, gebruik en communicatie van het systeem.

De nadruk op het in weinig bijeenkomsten bespreken van relatief apolitieke onderwerpen, kan worden begrepen vanuit een ontwikkelstrategie van 'gescheiden sporen'. Processen van het maken van afspraken en ontwikkeling van ICT liepen parallel aan elkaar. De rolverdeling is gebaseerd op een methodologie van systeemontwikkeling, die bij het betreffende bedrijf meer wordt toegepast. Die methodologie schrijft voor dat er onder andere een stuurgroep en een gebruikersgroep moet zijn, en wat er in die groepen moet worden behandeld.

Hiervoor is gekozen met het oog op het in stand houden van een bestaande mate van vertrouwen. Reeds voorafgaand aan het bestaan van de stuurgroep was al een aantal belangrijke keuzes gemaakt, en het vertrouwen bleef vanwege de gekozen strategie en de besproken resterende onderwerpen intact.

Bij het bespreken van deze onderwerpen en het maken van afspraken daaromtrent is geringe mate congruentie tussen de frames opgetreden. Het ontstane gemeenschappelijke referentiekader draait om het versterken van toezicht, of, zoals dat werd genoemd, het organiseren van een 'gesloten toezichtsfront'. De referentiekaders van betrokkenen vertonen in dit opzicht aan het einde van het proces meer overeenkomsten dan aan het begin van het proces.

We zien hier dat door alle betrokkenen het vergroten van de legitimiteit van de branche voorop staat, en hieraan wordt uitvoering gegeven door het eerder genoemde versterken van toezicht op de keten. Tegelijkertijd zien we dat het belang van reductie van transactiekosten hier niet groot was aan het begin van het proces, en dat dit aan het einde iets was afgenomen. Ook zien we dat het belang van autonomie van organisaties iets is toegenomen ten opzichte van het begin.

Men is het eens over de hoofdlijn van toezicht, maar daaronder is men nog voorzichtig als het gaat om de relatie tussen toezicht en verbetering van de sector. Er wordt gesproken over ander toezicht ('gerichter'), over minder toezicht, over minder regels of over eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. De vraag blijft openstaan hoe toezicht verandert, en daar is geen gemeenschappelijk antwoord op gegeven.

Er is in deze casus gekozen voor een aanpak van gescheiden sporen, en dit heeft geleid tot een stelsel van expliciete afspraken met betrekking tot veel punten en van algemene aard. Er is nauwelijks congruentie tussen frames gevonden, maar wel een instandhouding van een eerder gerealiseerde mate van vertrouwen.

Casevergelijking, conclusies en aanbevelingen

Een vergelijking van de casussen laat twee projecten zien met dezelfde opbrengsten, namelijk gematigd positieve congruentie en een stelsel met afspraken op alle lagen van een architectuur. In beide casussen zien we dat 'verlaging van administratieve lasten' een interessant concept is om betrokkenen aan de onderhandelingstafel te krijgen. Betrokkenen vinden echter 'verbetering van de sector' van groter belang ('duidelijke communicatie' in de bouwcasus, en 'gesloten toezicht' in de asbestcasus). In beide casussen wordt ook een 'lichte' applicatie ontwikkeld, die nog niet alles kan wat mogelijk is dan wel weinig consequenties heeft voor bestaande manieren van werken.

Gevonden verschillen zijn de volgende. Met betrekking tot *afspraken* zijn in de ene casus weinig afspraken gemaakt, en die afspraken impliciet zijn gebleven (bouw); in de andere casus zijn veel afspraken gemaakt, en die zijn expliciet gemaakt. Ook zien we in de bouwcasus voornamelijk afspraken van informatiekundige aard (proces en informatiebehoefte), terwijl in de asbestcasus voornamelijk politiek-bestuurlijke afspraken zijn gemaakt. Ook de volgorde waarin afspraken zijn gemaakt verschilt: eerst definitie van probleem en van proces in de bouwcasus, en als eerste afspraken over aansturing van ontwikkeling technologie in de asbestcasus.

Met betrekking tot *proces* vinden we twee verschillende ontwikkelstrategieën, te weten een ontwikkelstrategie van participatieve modelbouw in de bouwcasus (veel interactie, technologie aan het eind) en gescheiden sporen in de asbestcasus (weinig interactie, scheiden besturing en technologie, koppeling bij projectmanagement). In beide gevallen is een andere keuze voor de strategie gemaakt, wat samenhangt met een verschil in de dynamiek van de onderhandelingen. Het uitgangspunt was hetzelfde: het smeden van goede relaties tussen betrokkenen.

Hoe is hiermee de vraagstelling van het onderzoek beantwoord? Wij onderscheiden in een 'wat', 'hoe' en 'waarom' van het maken van afspraken, en zien het volgende:

- het 'wat': er worden verschillende typen van afspraken gemaakt, en er is geen variatie daarin tussen de cases. Er is wel variatie in het aantal afspraken, de mate waarin die expliciet zijn, en de volgorde waarin die afspraken worden gemaakt.
- Het 'hoe': in een arena vinden onderhandelingen over afspraken plaats, die worden beïnvloed door verwachtingen over effecten van technologie die betrokkenen meebrengen. Er is hierbij sprake van gewenste en ongewenste effecten. Deze verwachtingen, en ook de relaties tussen betrokkenen, vinden hun weg in de onderhandelingen, en er wordt gekozen voor een ontwikkelstrategie die hier rekening mee houdt, en die aanstuurt op ontwikkeling van technologie en van de relaties tussen de betrokkenen.
- Het 'waarom': dit gebeurt met het oog op het ontwikkelen van een stelsel van afspraken dat richting geeft aan technologie en aan goede relaties tussen betrokkenen. Het kan gericht zijn op verschillende doelstellingen, die uitgaan van een dominant ketenprobleem en die partijen bij elkaar bindt. Het betrekken van verwachtingen op onderhandelingen staat gelijk aan het in het vizier krijgen van verschillende eisen aan het ontwerp van technologie; een goede doelstelling bemiddelt hierin, en werft tegelijkertijd betrokkenheid.

Ten opzichte van de oorspronkelijke verwachtingen laten we congruentie tussen frames buiten beschouwing, en stellen dat we gemaakte afspraken kunnen verklaren vanuit de gekozen ontwikkelstrategie. Ook het ontwikkelen van relaties hangt samen met de keuze voor een dergelijke strategie.

Met het oog op aanbevelingen stellen we dat het concept van 'ontwikkelstrategie' een stevige plek moet krijgen in toekomstige projecten van het smeden van ketens in de publieke sector. Een dergelijke strategie moet verankerd zijn in de verwachtingen die betrokkenen van technologie hebben, en moet tegelijk die verwachtingen richten. Voor het formuleren van een ontwikkelingsstrategie moet vooraf een grondige analyse worden gedaan naar de samenstelling van de arena, de strategie moet zorgvuldig worden geformuleerd en gecommuniceerd, en het realiseren van afspraken moet hiermee in verband blijven staan.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	iv
Samenvatting	vi
1. Het smeden van ketens, ICT, en reductie van transactiekosten	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Doelstelling	3
1.3 Vraagstelling	3
1.4 Leeswijzer	3
2. Een begrippenkader voor analyse van keteninformatisering	5
2.1 Inleiding	5
2.2 'Ketens' en 'architecturen' gedefinieerd	5
2.3 Verklaringen van coördinatie	8
2.4 Implicaties voor analyse van herinrichting van ketens	17
2.5 Samenvatting	19
3. Een arenamodel van ontwikkeling van architecturen	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Recapitulatie van inzichten	20
3.3 Relaties tussen begrippen	21
3.4 Het model	22
4. Gevolgde werkwijze bij empirisch onderzoek	24
4.1 Inleiding	24
4.2 Vergelijkende casestudie	24
4.3 Data en databronnen	25
4.4 Validiteit en generaliseerbaarheid	29
4.5 Opzet van de casebeschrijvingen	29
4.6 Conclusie	30

5. Frames in de bouw	31
5.1 Inleiding	31
5.2 Introductie op de casus	31
5.3 Focus in de case: het vooroverleg	35
5.4 Conclusie	78
6. Frames bij asbestverwijdering	80
6.1 Inleiding	80
6.2 Over asbest en de verwijdering ervan	80
6.3 Focus in de case: het Asbestvolgsysteem	84
6.4 Conclusie	120
7. Casevergelijking: ontwikkeling van architecturen in ketens	123
7.1 Inleiding	123
7.2 Congruentie, architectuur en enactment in twee cases	123
7.3 Analyse	128
7.4 Conclusies	131
7.5 Aanbevelingen	137
Literatuur	139
Bijlage I. De vragenlijst	145

1. HET SMEDEN VAN KETENS, ICT, EN REDUCTIE VAN TRANSACTIEKOSTEN

1.1 Inleiding

ICT EN REDUCTIE VAN TRANSACTIEKOSTEN

Het programma ICT en Administratieve Lasten is na het kabinet Balkenende III verleden tijd, en de beoogde 25% reductie van die lasten lijkt te zijn gerealiseerd. Nederland staat stevig in de top 10 van meest competitieve landen in de wereld. Op het gebied van de kosten die uit overheidsregulering voortvloeien, staat Nederland echter 46^e op de ranglijst (World Economic Forum 2007). Er ligt derhalve op het gebied van dienstverlening aan bedrijven nog de uitdaging om deze kosten te verlagen.

Deze uitdaging is ten tijde van Balkende IV door het Ministerie van Economische Zaken opgepakt, in de vorm van het vinden van een antwoord op de vraag naar hoe – met inachtneming van ieders specifieke verantwoordelijkheden – bedrijven en overheden zodanig kunnen samenwerken, dat overbodige transactiekosten worden aangepakt en de dienstverlening aan bedrijven wordt verbeterd.

Voor het verkrijgen van inzicht in manieren voor het verlagen van transactiekosten en het verbeteren van dienstverlening van de overheid is het programma Slim Geregeld, Goed Verbonden – voorheen: Ketenherinrichting, in het leven geroepen. Met dit programma wordt in hoge mate voor het inzetten en organiseren van *ketens* gekozen, en daarmee voor het mogelijk maken van samenwerking tussen organisaties in ketens. Daarnaast wordt er een beroep gedaan op bestaande *ICT-bouwstenen* om informatie te kunnen uitwisselen, zoals die bijvoorbeeld bij de ICT uitvoeringsorganisatie ICTU. Hierbij valt te denken aan de Nederlandse Overheids Referentie Architectuur (NORA), de Generieke Infrastructuur (GEIN), het Overheids Transactieportaal (OTP), het bedrijvenloket, e-formulieren en DidiD.

Met deze gecombineerde inzet van ketens en ICT wordt aangestuurd op de reductie van transactiekosten en de verbetering van dienstverlening. Hieraan liggen herinrichting van operationele processen in samenhang met de elektronische uitwisseling van informatie ten grondslag.

ICT EN KETENS: AMBITIE EN REALITEIT

Dit beroep op ICT in ketens staat niet op zichzelf: het is een zich snel verspreidend fenomeen in de publieke sector. We kunnen bijvoorbeeld wijzen op de keten van werk en inkomen, de SUWI-keten, waar we zien dat de drie ketenpartijen CWI, UWV en Gemeentelijke Sociale Diensten onderling gegevens over cliënten uitwisselen. Enerzijds zijn deze gegevens afkomstig van cliënten zelf, die een intakegesprek voeren bij het CWI, en die op zijn beurt deze gegevens door de keten heen verspreidt;

anderzijds zijn deze gegevens afkomstig van een reeks van bronorganisaties, zoals de Belastingdienst die inkomensgegevens aanlevert, de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) die inzicht geeft in het detentieverleden van cliënten, en van de Informatie Beheergroep. Naast de keten van werk en inkomen kennen we soortgelijke constructies in de sectoren van onderwijs, mobiliteit, veiligheid en de zorg, en was het een van de kernpunten van het Actieprogramma *Andere Overheid* zoals dat ten tijde van het kabinet Balkenende III werd opgesteld.

Een belangrijk probleem met informatisering in ketens is dat het makkelijk geroepen maar vaak moeilijk te organiseren is. Met een beroep op meer samenwerking in combinatie met ontwikkeling en gebruik van op maat gesneden ICT-applicaties komen zaken als efficiency, effectiviteit, klantvriendelijkheid, integratie en standaardisatie in het vizier, en daarmee klinkt het intrinsiek aantrekkelijk. Als we echter voorbij deze belofte kijken, dan zien we dat het ontwikkelen van ICT in ketens vaak wordt gekarakteriseerd door weerbarstigheid en verscheidenheid. De Algemene Rekenkamer stelde in 2007 dat veel automatiseringsprojecten bij de overheid dreigen te mislukken vanwege complexiteit, ambitie en moeilijkheid van aansturing (ARK 2007). Van Dijk wees in zijn rapport *Kink in de Keten* (2007) op bijvoorbeeld politiek-bestuurlijke, organisatorische en technische factoren die ten grondslag liggen aan het smeden van ICT-ondersteunde ketens.

HET ONTWIKKELEN VAN ICT IN KETENS: ARCHITECTUUR

Met andere woorden: het smeden van een keten in samenhang met het ontwikkelen van ICT is makkelijker gezegd dan gedaan. In een onderzoek dat eerder door het Center for Public Innovation is verricht, werd geconstateerd dat uitwisseling van informatie in ketens vaak 'onder architectuur' wordt aangepakt, waarbij een architectuur is op te vatten als een stelsel van afspraken dat aan ontwikkeling van ICT, uitwisseling van informatie en samenwerking in ketens ten grondslag ligt. Een belangwekkende conclusie uit dit onderzoek was dat de kwaliteit van samenwerking afhankelijk is van de kwaliteit van de onder architectuur gemaakte afspraken (Bekkers *et al.* 2005).

Tijdens het proces van architectuurontwikkeling moet net zo goed worden samengewerkt als tijdens het werken in ketens, en in dit proces van het maken van afspraken worden de relaties tussen organisaties in ketens in eerste aanzet gevormd. Tegelijkertijd moet over afspraken die in een architectuur terecht komen worden onderhandeld door betrokkenen van verschillende aan een keten deelnemende organisaties.

Op grond van de onderzoeken van van Dijk en Bekkers *cs.* weten we dat tijdens het maken van afspraken de fundamenten voor goede samenwerking in ketens worden gelegd, en dat het maken van die afspraken een ingewikkeld proces is dat zich afspeelt in een arena waarin verschillende organisaties met elkaar onderhandelen over de vormgeving aan die afspraken. Het is voor het herinrichten van ketens van groot belang om beter zicht te krijgen op hoe zo'n stelsel van afspraken wordt gemaakt, en wat dit betekent voor de sturing van de (her)inrichting van soortgelijke ketens.

1.2 Doelstelling

Dit onderzoek is er op gericht inzicht te krijgen in hoe ketens kunnen worden ingezet, vanuit inzicht in hoe ze worden gesmeed. Met het oog op het voorgaande is de doelstelling van dit onderzoek tweeledig.

Allereerst is dit onderzoek derhalve gericht op het verkrijgen van beter inzicht in hoe in de arena van ketensamenwerking onderhandelingen tussen organisaties verlopen, welke soorten van afspraken worden gemaakt, welke rol opvattingen over technologie hierbij spelen, en hoe zij de ontwikkeling van afspraken beïnvloeden. Ten tweede willen we nagaan wat de aard van deze afspraken en het proces van onderhandeling over de inhoud van de afspraken vervolgens betekent voor het smeden van ketens.

1.3 Vraagstelling

In het kader van deze doelstelling en de reeds beschikbare kennis daaromtrent, stellen wij twee vragen die door middel van dit onderzoek worden beantwoord.

Welke soort van afspraken worden in het kader van architectuurontwikkeling gemaakt, hoe worden deze gemaakt en waarom worden deze gemaakt?

Binnen het project Slim Geregeld Goed Verbonden wordt een reeks van casusposities ontwikkeld, waarbinnen naar een adequate combinatie van ketensamenwerking, procesinrichting en technologiegebruik wordt gestreefd. Wij selecteren hieruit twee ketens. Binnen deze twee cases wordt geanalyseerd welke afspraken worden gemaakt, hoe ze worden gemaakt en waarom deze afspraken worden gemaakt.

De tweede vraag die wordt gesteld is hieraan gerelateerd.

Wat zijn de implicaties hiervan voor sturing van (her)inrichting van ketens van organisaties uit de publieke en private sectoren?

Niet alleen willen we weten welke afspraken op welke wijze en waarom worden gemaakt; we zijn ook geïnteresseerd in hieruit te leren lessen. Door middel van het beantwoorden van de tweede vraag willen we dan ook de opgedane inzichten veralgemeniseren naar aanbevelingen voor het inzetten van ketens en ICT bij andere vergelijkbare cases.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgezet. In het volgende hoofdstuk wordt verslag gedaan van een literatuurstudie, die is verricht om voor de beantwoording van de centrale vraagstelling relevante begrippen in beeld te krijgen. De centrale begrippen 'keten' en 'architectuur' worden gedefinieerd, en elementen uit de definities worden theoretisch verkend. Literatuur rondom ketens in het bijzonder en samenwerking tussen organisaties in het algemeen, wordt gekoppeld aan literatuur rondom de ontwikkeling van technologie en architecturen.

Uit deze studie is een model samengesteld dat aan dit onderzoek ten grondslag heeft gelegen. In dit model staat architectuurontwikkeling in ketens als het maken van

afspraken centraal, en wordt ingegaan op hoe deze afspraken worden gemaakt. Dit model komt in hoofdstuk 3 aan bod. In hoofdstuk 4 wordt aangegeven welke werkwijze wij hebben gevolgd bij het uitvoeren van het empirische onderdeel van dit onderzoek langs lijnen van het ontwikkelde model. Hierin komen zaken als caseselectie, wijze van meting, data en databronnen, validiteit en opzet van de casebeschrijving aan bod.

In de hoofdstukken vijf en zes wordt tegen de achtergrond van het onderzoeksmodel en de gevolgde werkwijze een tweetal cases beschreven. In hoofdstuk 7 worden deze cases met elkaar vergeleken, en vindt er van deze vergelijking een analyse plaats. Verder gaan we in dit hoofdstuk in op de betekenis van de bevindingen in het licht van de hierboven geschetste doelstelling: wij beantwoorden de hierboven gestelde vragen. De eerste hoofdvraag wordt beantwoord naar aanleiding van de inzichten die uit de twee geanalyseerde cases volgen. Daarnaast zal de tweede hoofdvraag worden beantwoord door aanbevelingen met betrekking tot de aansturing van het smeden van ketens te formuleren, als uit de casevergelijking geleerde lessen.

2. EEN BEGRIPPENKADER VOOR ANALYSE VAN KETENINFORMATISERING

2.1 Inleiding

Met het oog op ontwikkeling van een onderzoeksmodel en het uitvoeren van empirische analyse zijn de stappen uit dit hoofdstuk erop gericht om begrippen in beeld te krijgen die voor de analyse van het smeden van door ICT ondersteunde ketens in de publieke sector van belang zijn.

Als eerste komen in §2.2 definitie en conceptualisering van ketens en architecturen aan bod. In §2.3 zullen we dan ingaan op hoe wij tegen architectuurontwikkeling in ketens aankijken. In §2.4 worden de opgedane inzichten op een rijtje gezet, en worden de implicaties hiervan voor analyse van keteninformatisering in kaart gebracht. We sluiten af met een samenvatting hiervan in §2.5.

2.2 'Ketens' en 'architecturen' gedefinieerd

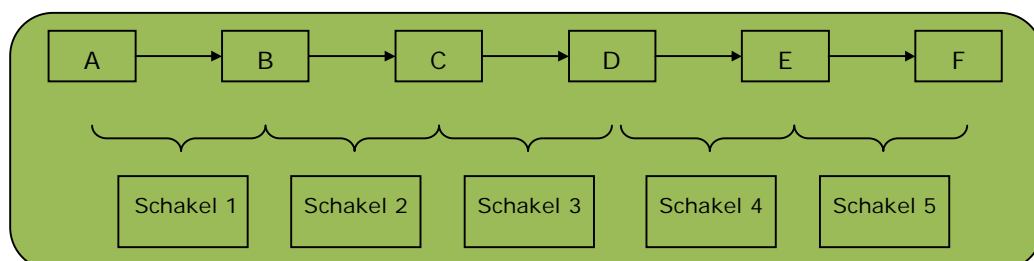
2.2.1 Een definitie van ketens

Een keten wordt hier gedefinieerd als een verzameling van autonome maar tegelijkertijd onderling afhankelijke organisaties, die relaties aangaan om samen te werken aan een gemeenschappelijk proces, op basis van coördinatie anders dan onder hiërarchie, en in meer of minder volgtijdelijke verhouding.

EEN VERZAMELING VAN ONDERLING AFHANKELIJKE SCHAKELS

Organisaties in ketens werken samen aan uitvoering van een gemeenschappelijk proces, en in dit kader wisselen zij informatie uit. De kernelementen van een keten zijn organisaties en schakels daartussen, waarbij de schakel wordt gevormd door de afhankelijkheid die ontstaat door het uitwisselen van informatie tussen verschillende organisaties. Iedere schakel vormt daarmee een zelfstandig informatiedomein, omdat de organisaties binnen die schakel autonome organisaties zijn. In een keten wordt informatie binnen en tussen de schakels ervan uitgewisseld, en daarmee is een keten op te vatten als een verzameling van onderling afhankelijke schakels.

Voor een relatief eenvoudige keten van zes organisaties kan dit er als volgt uitzien:



I NFORMATIE-UITWISSELING IN KETENS EN COÖRDINATIE

Per definitie vindt coördinatie tussen de organisaties in een keten plaats zonder de aanwezigheid van hiërarchische relaties. Ketens worden gekenmerkt door horizontale relaties tussen autonome organisaties, waar geen van die organisaties de formele bevoegdheid heeft om andere organisaties haar wil op te leggen. Vaak wordt vanwege dit karakteristieke aspect gesproken over *regie* in ketens (van der Aa *et al.* 2002; van der Aa en Konijn 2001).

Een belangrijke coördinatieopgave is het organiseren van de uitwisseling van informatie op het niveau van de schakels, alsmede op het niveau van de keten als geheel. Dit is niet onproblematisch, gezien het gegeven dat de aard van de betrokken organisaties veelal verschillend is, omdat er publieke en private organisaties, alsmede ZBO's en andere semipublieke organisaties bij zijn betrokken. Daarnaast vindt coördinatie vaak plaats binnen en tussen verschillende bestuurslagen, en is er (ook) binnen ketens vaak sprake van zowel beleid als uitvoering.

WAT LEVERT DIT OP?

Naar aanleiding hiervan kan worden verwacht dat niet binnen iedere schakel van een keten op dezelfde manier aan coördinatie zal worden vormgegeven, en hiermee ontstaat een spanning tussen de ambitie van integrale sturing van een keten en de gefragmenteerde praktijk ervan.

Coördinatie als 'schaken op meerdere borden' (Bekkers 2002) is de context waarbinnen over ontwikkeling van architecturen moet worden nagedacht. Een architectuur wordt gezien als een middel om in deze coördinatie een rol te spelen. Wat is dat dan precies, een architectuur?

2.2.2 Een definitie van architectuur

Een architectuur wordt hier gedefinieerd als een stelsel van beleid en regels dat de bestaande en geplande arrangementen van computers, data, human resources, communicatiemogelijkheden, software en verantwoordelijkheden van een organisatie of organisaties aanstuurt (Allen en Boynton 1991).

BELOFTE VAN ARCHITECTUUR

Een architectuur is op te vatten als een plan dat ten grondslag ligt aan de integrale ontwikkeling van ICT en het gebruik in de organisaties die ermee werken. Het hebben van een architectuur belooft een combinatie van verhoogde efficiency en flexibiliteit, verlaging van de kosten voor het vergaren, bewerken en verspreiden van informatie, bundeling en betere benutting van data, en een betere concurrentiepositie (Allen en Boynton 1991; Brancheau en Wetherbe 1986). Het is hierom niet verwonderlijk dat het gefragmenteerde ontwerp van organisaties, hun planningssystemen en hun financiële controle het sinds begin jaren negentig van de twintigste eeuw aflegt ten gunste van een integrale benadering van bedrijven 'onder architectuur'.

Tegelijkertijd zien we, net als rondom ketens, dat een architectuur aantrekkelijk is maar moeilijk om te ontwikkelen, implementeren en gebruiken (Shanks 1996). Om dit inzichtelijk te maken, wijzen wij op de noodzaak die een architectuur met zich

meebrengt om verschillende typen van afspraken te maken, die onderling op elkaar betrekking hebben.

Hiermee wordt architectuurontwikkeling op zich een coördinatievraagstuk. Hierin schuilt ook een paradox: aan de ene kant wordt een beroep op architectuur gedaan om te interveniëren in processen van coördinatie rondom informatisering, maar tegelijkertijd wordt hiermee meer coördinatie naar binnen gehaald.

VERSCHILLENDE TYPEN VAN AFSPRAKEN

De regels waaruit een architectuur is opgebouwd komen tot stand door het maken van afspraken over verschillende aspecten van elektronische uitwisseling van informatie. Deze afspraken kunnen gericht zijn op verschillende soorten van objecten (Bekkers *et al.* 2005), te weten:

- **Politiek-bestuurlijke afspraken**, zoals afspraken over doelen in relatie tot politieke waarden, over de doelen van individuele organisaties in relatie tot de doelen van de keten, en over objecten als taak- of rolverdeling in relatie tot gemeenschappelijke processen en daaraan verbonden technologie;
- **Financieel-economische afspraken**, zoals afspraken over verdeling van kosten en baten bij organisaties;
- **Juridische afspraken**, zoals afspraken over de wettelijke grondslag van de gegevensuitwisseling en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer als het gaat om gegevens van personen;
- **Beheersmatige afspraken**, zoals afspraken over beheer en onderhoud van technologie;
- **Informatiekundige afspraken**, zoals afspraken over gemeenschappelijke definities, routing, en wijze van procesbeschrijving;
- **Afspraken over ICT**, zoals afspraken over protocollen, beveiliging, identificatie en registraties.

LAGEN VAN EEN ARCHITECTUUR

Een architectuur wordt hiermee opgevat als een stelsel van afspraken dat aan ontwikkeling van technologie en samenwerking ten grondslag ligt. Binnen het denken over architectuur wordt wel gewezen op verschillende *werelden* (Rijsenbrij 2004) of *vlakken* (Maes *et al.* 2000) die aan elkaar verbonden worden. Wij wijzen hier op het onderscheid tussen verschillende *lagen* in een architectuur. Voor het ontwikkelen van architecturen, dat wil zeggen het bepalen van de regels die in een architectuur terecht komen, moeten bij keteninformatisering betrokken vertegenwoordigers van organisaties afspraken maken, en een architectuur bevat afspraken op vier 'lagen' (Weerakkody, Janssen en Hjort-Madsen 2007):

1. organisatie
2. operationeel (bedrijfs-)proces
3. applicatie
4. infrastructuur

Binnen en tussen deze lagen bestaan afhankelijkheden tussen de verschillende eenheden die op die lagen te vinden zijn (bijvoorbeeld organisaties, informatie,

software en hardware); het ontwikkelen van een architectuur omvat het maken van afspraken waarbinnen eenheden en lagen met elkaar verbonden zijn.

“ALIGNMENT”

In de literatuur over architecturen wordt gewezen op het belang van *alignment* van IT en organisatie (Brancheau en Wetherbe 1987; Brown en Magill 1994; Henderson en Venkatraman 1992; Reich en Benbasat 2000). Alignment wordt opgevat als de mate waarin IT-missies, doelen en plannen steun verlenen en worden gesteund door de missies, doelen en plannen van de organisatie. *Alignment* van de verschillende soorten van afspraken is de uitkomst van processen van communicatie en planning (Broadbent *et al.* 1999), waarbij verschillende partijen betrokken zijn. Hierbij valt te denken aan managers van organisaties, IT-ers, en, met name in de publieke sector, ook bestuurders van publieke organisaties en juristen.

WAT LEVERT DIT OP?

Net als bij ketens, bestaat er rondom architectuur een paradox: het belooft veel, maar is tegelijkertijd ingewikkeld; architecturen zijn moeilijk te ontwikkelen, implementeren en gebruiken. Een reeks van verschillende stakeholders bij ontwikkeling van architecturen is betrokken, die met elkaar verschillende typen van afspraken moeten maken die onderling aan elkaar verbonden zijn.

ARCHITECTUURONTWIKKELING IN KETENS ALS COÖRDINATIEVRAAGSTUK

De vraag naar de ontwikkeling van architecturen in ketens wordt zo een vraag naar het maken afspraken. Ketens worden gekenmerkt door coördinatie anders dan onder hiërarchie, tussen organisaties die autonoom en tegelijkertijd van elkaar afhankelijk zijn. Om het maken van geïntegreerde afspraken tussen organisaties in een keten beter te begrijpen, moeten we dus een beter begrip krijgen van hoe dit soort van coördinatie in zijn werk gaat.

2.3 Verklaringen van coördinatie

Voor inzicht in coördinatie tussen organisaties in een keten doen wij een beroep op drie modellen die verklaringen geven voor coördinatie: het rationaliteitenmodel (§2.3.1), een afhankelijkheidsmodel (§2.3.2) en een enactmentmodel (§2.3.3).

2.3.1 Het rationaliteitenmodel

Het vertrekpunt van begrip van coördinatie in ketens wordt hier gelegd bij het zogenaamde *rationaliteitenmodel* van beleidsontwikkeling. Een rationaliteit wordt opgevat als een stelsel van criteria voor handelen, waarin min of meer coherente opvattingen over inhoud en waarde-opvattingen besloten liggen, en die tezamen een ontwerplogica vormen. Snellen (1989: 3-5) onderscheidde vier rationaliteiten die op overheidsbeleid inwerken, te weten de politieke rationaliteit, de juridische rationaliteit, de economische rationaliteit en technisch- en sociaal-wetenschappelijke rationaliteit.

De **politieke** rationaliteit wordt gekenmerkt door een strijd om beleid. Het aanpakken van collectieve problemen, het bestendigen van machtsposities en de eis van integriteit en samenwerking zijn drie elementen die deze strijd en daarmee deze rationaliteit karakteriseren. Verschillende partijen achten verschillende waarden van belang, en deze waarden moeten worden geborgd of tegen elkaar afgewogen. Zo kan bijvoorbeeld worden gewezen op vraagstukken van doelmatigheid, rechtvaardigheid of legitimiteit die zijn gemoeid met beleidsproblemen.

De **juridische** rationaliteit bevat al die elementen die noodzakelijk zijn om *vertrouwen in het recht* te funderen. Voor beleid geldt dat eraan moet worden vormgegeven vanuit een perspectief van bijvoorbeeld rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en vrijheid van willekeur.

Met betrekking tot keteninformatisering kan worden gevraagd hoe aan regelingen voor informatie-uitwisseling wordt vormgegeven vanuit deze juridische overwegingen. Daarnaast kunnen we kijken naar de regelingen die de verschillende programma's en projecten voeden, of op het beïnvloeden van welke regelingen programma's of projecten zijn gericht.

De eis van **economische** rationaliteit komt voort uit de beperktheid van middelen tegenover een veelheid en dringendheid van behoeften die in beleid te vinden zijn. Vanuit een economisch perspectief is het enerzijds van belang om met zo weinig mogelijk middelen zoveel mogelijk problemen op te lossen, maar kan men anderzijds doorredeneren naar een optimale vorm van organisatie van het openbaar bestuur.

Voor wat betreft keteninformatisering moeten we nagaan hoe er wordt omgegaan met kwesties van kosten en baten. We moeten kijken naar de kosten en voorziene opbrengsten van de te ontwikkelen infrastructuur, en naar wie die kosten en baten dragen.

Vanuit een **technologische** rationaliteit kan worden gewezen op de verschillende sociaal-wetenschappelijke en technische disciplines die vormgeving aan beleid beïnvloeden. Beleidsmakers laten zich informeren door wetenschappelijk onderzoek om zicht te krijgen op doel-middelrelaties, en zij laten zich inspireren door de mogelijkheden van technologie voor hun uitdenk- en uitvoeringspraktijk.

Bij het smeden van ketens kan in dit verband worden gewezen op de mogelijkheden die door verschillende ontwikkelingen op technologisch gebied worden geboden. Bestaande of in ontwikkeling zijnde applicaties, in andere domeinen of in de eigen keten, kunnen hierbij als referentie dienen voor inzet in een keten.

SPANNING TUSSEN RATIONALITEITEN

Deze rationaliteiten staan met elkaar op gespannen voet. Wat politiek-bestuurlijk gewenst is, kan bijvoorbeeld technologisch niet of moeilijk haalbaar zijn; een voor een zeker politiek probleem gekozen oplossing is niet altijd de goedkoopste; het inzetten van technologie kan juridisch ongewenst zijn. Kenmerkend voor de rationaliteiten is volgens Snellen verder zowel hun autonomie als ook hun neiging naar imperialisme; ze leveren een autonome bijdrage aan het beleidsproces, vanuit verschillende daarbij betrokken levenssferen, maar daarnaast wordt geprobeerd vanuit ieder van die levenssferen de eigen rationaliteit te maximaliseren. Teveel nadruk op een van de rationaliteiten moet daarom worden vermeden. Beleidsmakers moeten zich bewust zijn

van de spanning tussen de rationaliteiten en de noodzaak om creatief met die spanning om te gaan, oftewel om verschillende rationaliteiten te accommoderen in een stelsel van afspraken.

Doorgaans wordt technologie opgevat als een kwestie van efficiency en effectiviteit, alsmede het sneller laten verlopen van processen van informatie-uitwisseling. Door van het rationaliteitenmodel uit te gaan, krijgen we ook inzicht in de rol van politiek-bestuurlijke repertoires, zoals die in informatisering doorwerken.

WAT LEVERT DIT OP?

De ruimte waarbinnen afspraken tussen organisaties worden gemaakt, wordt ingekaderd door de onderlinge wisselwerking tussen vier verschillende rationaliteiten. Zij bepalen de blik waarmee organisaties naar in dit geval informatisering in ketens kijken, en daarmee de manier waarop organisaties onderling coördineren. Door het hanteren van het rationaliteitenmodel krijgt het politiek-bestuurlijke perspectief een plaats naast economische en technologisch perspectieven. Met inzicht in deze rationaliteiten krijgen we zicht op de vormgeving van de arena van onderhandeling en het maken van afspraken.

2.3.2 Het afhankelijkheidsmodel

Voor een beter begrip van coördinatie tussen organisaties in ketens wenden wij ons verder tot een reeks van literatuur over interorganisationale relaties (Evan 1978; Oliver 1990). In deze literatuur staat de relatie tussen afhankelijkheid en coördinatie centraal.

ACHTERGROND

De relatie tussen afhankelijkheid en coördinatie werd als eerste gethematiseerd door James Thompson (1967). Hij onderscheidde in drie typen van afhankelijkheid, te weten *pooled*, *sequential* en *reciprocal*. Voor iedere vorm van afhankelijkheid is er in deze benadering een passende vorm van coördinatie, te weten respectievelijk *standaardisatie*, *planning* en *wederzijdse aanpassing*. Later werd door van de Ven *et al* (1976) hier nog *netwerkafhankelijkheid* aan toegevoegd.

De aanname die hieruit volgt, is dat coördinatie complexer wordt naarmate afhankelijkheid complexer wordt. Als er sprake is van wederkerige afhankelijkheid, is de coördinatie tussen organisaties of onderdelen van een organisatie complexer dan als er sprake is van afhankelijkheid die getypeerd wordt als sequentieel.

Wij behouden deze aanname, maar stellen tegelijkertijd vast dat afhankelijkheid niet objectief te typeren is, maar een *subjectieve karakter* heeft (Bekkers 1993). Doelen van organisaties zijn bijvoorbeeld vaak onduidelijk, intern tegenstrijdig, veranderlijk of voor meerdere interpretaties vatbaar. Daarnaast bepaalt de onderlinge positionering van organisaties ten opzichte van elkaar de mate waarin afhankelijkheden als kritisch worden ervaren; organisaties kunnen zodoende afhankelijkheid ontkennen of op verschillende manieren interpreteren (Bekkers 1998).

Dit betekent dat het niet objectief is vast te stellen met welk type van afhankelijkheid a la Thompson of van de Ven we in bepaalde situaties te maken hebben. Het subjectieve karakter van afhankelijkheid geeft aanleiding om verder verdieping te zoeken voor wat betreft de relatie tussen afhankelijkheid en coördinatie in ketens. Daartoe wordt aangegrepen op theoretische verklaringen van coördinatie. We kunnen vier verschillende perspectieven op coördinatie onderscheiden, te weten een economisch, politiek, institutioneel en sociaal-psychologisch perspectief.

EEN ECONOMISCH PERSPECTIEF: TRANSACTIEKOSTEN

Vanuit een economisch perspectief richten organisaties zich op het verhogen van de interne efficiency. Vanuit een perspectief van interorganisatie brengt het aangaan van relaties met andere organisaties onlosmakelijk kosten met zich mee; het uitwisselen van goederen kost immers geld. De vraag is nu hoe organisaties in een interorganisationele context omgaan met deze transactiekosten.

Een antwoord op deze vraag kan gevonden worden in de zogenaamde 'transactiekostenbenadering' van economische organisaties (bijvoorbeeld Williamson 1975, 1995). Organisaties maken afspraken over uitwisseling van hulpbronnen (Homburg 1999: 89), waarbij kosten bijvoorbeeld worden veroorzaakt door

- het zoeken naar informatie
- het opstellen, onderhandelen en besluiten over contracten
- het willen beschermen van bereikte overeenstemming
- monitoren en bekrachtigen van uitvoering van contracten
- tussentijdse aanpassing van contracten
- het houden aan contracten
- opvangen van gevolgen van het niet houden aan contracten

Onder karakteristieke omstandigheden van beperkte rationaliteit en opportunisme - strategisch gedrag vanuit eigenbelang (Williamson 1995: 213-214) zijn transactiekosten een neveneffect van transacties op de markt. Kosten kunnen afnemen door onderhandeling over contracten in eigen beheer van een organisatie te brengen, door een 'hiërarchie' over contracten te laten besluiten, en onzekerheid te reduceren. De keerzijde hiervan is dat dit een ander type van kosten met zich meebrengt, namelijk administratieve kosten. Kortom, partijen kunnen ervoor kiezen om de kosten die met transacties gepaard gaan te verlagen door zich van de markt terug te trekken, en over te gaan tot productie in eigen beheer; in de dan ontstane situatie zullen de productiekosten weer groeien. Dit dilemma bepaalt de keuze voor markt of organisatie.

In dit model is er voor iedere mate van afhankelijkheid een bepaald type coördinatie denkbaar dat transactiekosten minimaliseert.

EEN POLITIEK PERSPECTIEF: EXTERNE CONTROLE

Organisaties opereren in een omgeving waarvan de organisatie afhankelijk is van haar functioneren, en waardoor organisaties extern gecontroleerd worden (Pfeffer en Salancik 1978). Organisaties zijn slechts in staat om te overleven als ze binnen omstandigheden van externe controle en afhankelijkheid in staat zijn om te beschikken over hulpbronnen uit de omgeving van de organisatie. Vanuit dit

perspectief staat het vergroten van de effectiviteit van organisaties centraal. Zij overleven bij de gratie van hun vermogen om coalities te sluiten, hun effectiviteit te vergroten en de beschikking over hulpbronnen veilig stellen. Stabiele en terugkerende activiteiten zijn hiervoor benodigd.

Door het begrijpen van omstandigheden van externe controle van organisaties kan worden begrepen hoe organisaties besluiten om te voldoen aan externe wensen en eisen, of pogen om deze invloed te beïnvloeden of te omzeilen. 'De omgeving' van een organisatie is in dit perspectief enerzijds een bron van grondstoffen, maar anderzijds ook een bron van onzekerheid. De effectieve organisatie is die organisatie die in staat is om te voldoen aan wensen en eisen van organisaties in de omgeving waarvan steun belangrijk is voor het overleven, en die tegelijkertijd organisaties zodanig daartoe weet te manipuleren.

Organisaties reageren niet alleen op hun omgeving, maar kunnen die ook beïnvloeden. Zij kunnen zowel afhankelijkheid als controle vermijden (Pfeffer en Salancik 1978: 106-110), en zij kunnen ook onderhandelen over de omgeving of proberen die omgeving te maken. Van belang hierbij is dat *de* omgeving niet bestaat: organisaties leren over hun omgeving door zich af te vragen wat de omgeving is. Een antwoord op deze vraag heeft te maken met hoe organisaties hun omgeving kennen, met de manier waarop informatie daarover wordt opgeslagen en verwerkt, en met de manier waarop organisaties deze informatie behandelen. Er zijn net zoveel omgevingen als interpretaties van de omgeving zijn.

Organisaties zullen proberen de afhankelijkheid ten opzichte van anderen zo klein mogelijk te houden, en de afhankelijkheid van andere organisaties ten opzichte van zichzelf te maximaliseren. Hiervoor kan een organisatie zich aanpassen aan externe wensen, de invloed van externe organisaties omzeilen, of de afhankelijkheid met andere organisaties beïnvloeden of vermijden.

EEN INSTITUTIONEEL PERSPECTIEF: LEGITIMITEIT

Vanuit een institutioneel perspectief kan coördinatie worden begrepen door te wijzen op het bestaan van waardenconflicten tussen organisaties, de rol van instituties bij de bemiddeling in waardenconflicten en 'legitimiteit' als interveniërend principe daarbij.

Normatieve integratie

De nadruk bij samenwerking ligt op *normatieve integratie* (Bekkers 1998: 37), en hier spelen instituties een belangrijke rol in. Een institutie wordt beschreven als 'consist[ing] of cognitive, normative, and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behaviour. Institutions are transported by various carriers – cultures, structures and routines – and they operate at multiple levels of jurisdictions' (Scott 1995: 33).

Instituties hebben een *cognitieve* functie doordat een gedeelde opvatting over de werkelijkheid en een gemeenschappelijk referentiekader ontstaat. Ze hebben een *regulerende* functie doordat regels, wetten en sancties kunnen ontwikkeld voor het beïnvloeden van een organisationeel veld. Ze hebben tenslotte een *normatieve* functie doordat vanuit dit referentiekader opvattingen ontstaan over wat behoort te worden gedaan. Van belang hierbij zijn niet alleen bewust geïnstitutionaliseerde, maar ook in

organisaties verankerde routines zoals overtuigingen, paradigma's, codes en kennis. Organisaties kunnen bijvoorbeeld gestandaardiseerde reacties op voorkomende problemen ontwikkelen – 'in onze organisatie lossen we probleem A op door oplossing B'. Normatieve integratie speelt zich tegen de achtergrond van waardenconflicten en het behoud van autonomie van organisaties (Guetzkow 1966; Litwak en Hylton 1962; Warren 1967).

Legitimiteit

Belangrijk structurerend principe voor organisaties hierbij is het begrip *legitimiteit* ten opzichte van andere organisaties in het veld waarin de organisaties zich bevinden (DiMaggio en Powell 1983). DiMaggio en Powell richten hun aandacht op de institutionele variant van samenwerking, vanwege de strijd van organisaties om legitimiteit ten opzichte van hun omgeving, bovenop de strijd om louter hulpbronnen en klanten. Vanuit dit perspectief wordt aandacht gevraagd voor waarden en conflicten daartussen, voor instituties, de invloed daarvan op onzekerheidsreductie, en voor de manier waarop legitieme uitkomsten worden bereikt.

EEN SOCIAAL PSYCHOLOGISCH PERSPECTIEF: REDUCTIE VAN DUBBELZINNIHEID

Waar de tot nu toe beschreven perspectieven de reductie van onzekerheid als uitgangspunt voor organisationeel en interorganisationeel handelen veronderstellen, wordt in dit perspectief de reductie van dubbelzinnigheid voorop gesteld. Vanuit een sociaal psychologisch perspectief wordt afhankelijkheid benaderd als inherent aan organisaties. De aard van organisaties, zo is hier de veronderstelling, wordt niet alleen bepaald door het verminderen van kosten, het zeker stellen van grondstoffen, of het vergroten van de legitimiteit van de organisatie, maar ook en vooral door reductie van dubbelzinnigheid in de organisatie en in de omgeving ervan. 'Organiseren' omvat in zijn kern het bijeenbrengen van voortdurende onderling afhankelijke handelingen, teneinde deze om te vormen tot zinnige volgorde-lijkheden die zinvolle uitkomsten opleveren (Weick 1979: 3). Organiseren is het aanbrengen van ordening in ongeordende stromen van handelingen.

Karakteristiek voor organiseren is in dit perspectief het aspect van *proces*: het heeft van doen met stromen van bijvoorbeeld goederen, mensen, oplossingen en problemen. Het idee van proces behelst verder dat organisaties voortdurend onderhevig zijn aan verandering, zowel binnen als buiten de organisatie. Managers in organisaties proberen stabiliteit in situaties van verandering aan te brengen door het organiseren van verbindingen tussen ervaringen en interpretaties in organisaties (Weick 1979: 42-44).

Managers ordenen dubbelzinnigheid. Zij doen dit door toepassing van de 'recepten' (Weick 1979) *bekrachtiging*, *bevestiging* en *bestendiging*. Cruciaal hierbij is het gegeven dat veranderingen in de omgeving van organisaties niet per se leiden tot aanpassing, maar dat dit alleen gebeurt wanneer de *overtuiging* bestaat dat een reactie moet plaatshebben. De omgeving is *bekrachtigbaar*, en wordt pas bekrachtigd wanneer het oordeel bestaat dat er iets moet gebeuren. Bij deze oordeelsvorming spelen interpretaties van opgedane ervaringen een cruciale rol (zie ook Weick 2001: 18-26). Begrippen als 'bedreiging', 'noodzaak', 'legitimiteit' en 'efficiency' kennen allen een dimensie van perceptie, die in dit perspectief centraal staat.

WAT LEVERT DIT OP?

Door het onderscheiden van verschillende perspectieven op coördinatie en afhankelijkheid kunnen we, bovenop de vormgeving aan de arena door inwerking van rationaliteiten, zicht krijgen op de uitgangspunten van organisaties bij het maken van afspraken. Het geeft inzicht in de *motieven* van de verschillende bij onderhandeling betrokken organisaties: worden afspraken gemaakt met het oog op **reductie van transactiekosten**, het **versterken van de positie** in een netwerk, het **vergroten van de legitimiteit** van het veld, of het gezamenlijk **verminderen van dubbelzinnigheid**?

2.3.3 Het enactmentmodel

We hebben nu eerste inzicht gekregen in de manier waarop organisaties in ketens coördinatie aangaan. We hebben immers geconstateerd dat deze coördinatie wordt beïnvloed door de aanwezigheid van vier rationaliteiten, alsmede de spanning daartussen, en dat het wordt beïnvloed door de motieven van de verschillende organisaties. De vraag is nu nog hoe dit doorwerkt in het stelsel van afspraken waaruit een architectuur is opgebouwd.

Om hier meer inzicht in te krijgen, wordt gewezen op een architectuur als gemeenschappelijk referentiekader, dat ontstaat uit individuele referentiekaders van betrokken organisaties (Orlikowski en Gash 1994) door een proces van enactment (Weick 1979). Deze begrippen worden hieronder besproken, voorafgegaan door het hier gehanteerde perspectief op ontwikkeling van ICT.

INTERPRETATIE EN ONDERHANDELING BIJ HET ONTWERP VAN ICT

Een architectuur sorteert voor op de ontwikkeling van ketens, doordat er afspraken over samenwerking en ICT worden gemaakt. Tot nu toe hebben we aandacht gehad voor coördinatie tussen organisaties, en zijn daarbij technologie een beetje uit het oog verloren. Op deze plek wordt technologie terug in de discussie gebracht. We benaderen ICT daarbij niet als een instrument, dat in het luchtledige wordt ontwikkeld, geïmplementeerd en gebruikt. Wij zien daarentegen ICT als uitkomst van een proces van sociale keuze, waarbij kenmerken van een netwerk van invloed zijn op de vormgeving aan technologie, en waarbij technologie zelf ook een rol speelt in keuzes die worden gemaakt. Dit zijn inzichten die zijn ontleend aan theorieën van het zogenaamde *social shaping of technology* perspectief (Williams en Edge 1996).

We wijzen hier op een reeks van onderzoeken waarin wordt geconstateerd dat er een verschil bestaat tussen eenmaal ontwikkelde technologie - 'objectieve' - technologie en technologie in gebruik (Ciborra 2000; Fountain 1991, 2001; Orlikowski 1992, 1993). Dit verschil wordt bijvoorbeeld veroorzaakt doordat gebruikers van technologie systemen anders gebruiken dan bedoeld, doordat er fouten in systemen zitten, of doordat het gevolgen voor de inrichting van een organisatie heeft.

Er zijn talloze voorbeelden te geven die de afwijkende manieren van omgang met technologie illustreren (zie Orlikowski 1990: 408), en dit wordt aangegrepen om het te veralgemeniseren naar een *eigenschap* van technologische ontwikkeling. Deze

afwijkingen kunnen worden verklaard door te wijzen op verschillende interpretaties van technologie bij verschillende stakeholders. Deze interpretaties ontstaan niet alleen uit de technologie zelf, maar ook uit de institutionele context van de gebruikers.

In dit verband kunnen een aantal voorbeelden worden gegeven. Een bekend voorbeeld is de vaak terugkerende veronderstelling dat de inzet van ICT leidt tot een afname van werkgelegenheid, omdat routines en processen in organisaties worden geautomatiseerd. Een ander voorbeeld is dat de inzet van ICT leidt tot een uitholling van inhoudelijke kennis in een organisatie, omdat routines en processen worden gestandaardiseerd. Tenslotte kan worden gewezen op het willen vasthouden aan eigen, bestaande systemen in plaats van het gebruiken van een nieuw, gemeenschappelijk systeem.

Dit is wat wel *interpretatieve flexibiliteit* wordt genoemd. Er bestaat een zekere bandbreedte in de interpretaties die stakeholders maken. Dit geldt voor gebruikers van technologie in de zogenaamde *gebruikersmodus*, en voor stakeholders die zijn betrokken bij het ontwerp ervan, in de zogenaamde *designmodus*. Rondom het ontwerp van ICT onderhandelen ontwerpers immers met elkaar, met managers van organisaties en met gebruikers over de vormgeving aan technologie.

REFERENTIEKADERS BIJ DE ONTWIKKELING VAN TECHNOLOGIE

Voor een verder inzicht in de manier waarop architecturen worden ontwikkeld, gaan wij verder op wat er gebeurt in de designmodus. Verschillende bij de ontwikkeling van ICT betrokken actoren gaan onderhandelingen aan over de vormgeving aan een technologische applicatie. De stakeholders – bestuurders, managers van ketenorganisaties, juristen, technologen - verwerken ervaringen en verwachtingen rondom technologie op de onderhandelingen. Het geheel van deze ervaringen en verwachtingen noemt Orlikowski (1994) een technologisch frame, wat kan worden opgevat als referentiekader ten opzichte van technologie.

In deze referentiekaders liggen nu juist die opvattingen over de verwachte effecten van technologie besloten, hiervoor al aan bod zijn gekomen. Deze referentiekaders spelen een onderscheidende rol bij het uiteindelijke ontwerp van een applicatie.

Het is niet alleen belangrijk om achteraf een analyse te maken van de effecten die een applicatie op samenwerking en informatie-uitwisseling heeft gehad. Ook is het belangrijk om te kijken naar hoe verschillende stakeholders hun referentiekaders in het ontwerp van een applicatie door laten werken. Wat betekent het bijvoorbeeld nu precies dat iemand van organisatie A de hardnekkige overtuiging heeft dat we niet teveel van ICT moeten verwachten omdat hij/zij anders banen moet schrappen? Als iemand van een andere organisatie nu de overtuiging heeft dat het eigen systeem beter is, waarom zou deze persoon dan op een ander systeem overstappen?

WAT LEVERT DIT OP?

Op onderhandelingen over ICT worden referentiekaders van verschillende bij die onderhandelingen betrokken stakeholders betrokken. In deze referentiekaders liggen opvattingen over technologie besloten, die voortkomen uit ervaringen met en verwachtingen van ICT, en werken door in het ontwerp van ICT.

UITKOMSTEN VAN COÖRDINATIE: ENACTMENT

Om nu meer zicht te krijgen op hoe de onderhandeling van afspraken in de arena verloopt, wijzen we op het begrip enactment. Door het nagaan van definities van dit begrip in de literatuur hebben wij het gedefinieerd als *het maken van gedeelde representaties van de werkelijkheid om betekenis te geven aan het verdere verloop van veranderingen*. Enactment betekent dat de verschillende referentiekaders zoals die hiervoor zijn onderscheiden, met elkaar worden geconfronteerd vanwege het aangaan van interacties tussen deelnemers van organisaties die bij technologieontwikkeling betrokken zijn. Er worden net zolang rondes doorlopen totdat er gedeelde representaties van de werkelijkheid worden gemaakt om betekenis te geven aan het verdere verloop van technologische ontwikkeling in organisaties en aan de context van organisaties daaromheen. Hieruit ontstaat een referentiekader dat door bij ketensamenwerking betrokken organisaties wordt gedragen.

Uit individuele referentiekaders ontstaat door het aangaan van interacties en onderhandeling een gemeenschappelijk referentiekader, en dit gedeelde referentiekader slaat in een architectuur neer als beleid en regels voor ontwikkeling van ICT en samenwerking. Dit is de uitkomst van de strijd in de arena van architectuurontwikkeling. De vraag is nog hoe dit resultaat wordt bereikt.

PROCES VAN COÖRDINATIE: OOK ENACTMENT

In dit verband is inzicht in enactment ook van belang. Orlikowski wijst op het begrip *congruentie* als de mate waarin de verschillende referentiekaders overeenkomsten gaan vertonen. De hieraan gekoppelde aanname is dat bij een grotere mate van congruentie het proces van ontwikkeling, implementatie en gebruik van technologische systemen minder weerbarstig zal verlopen. Daarnaast stelt zij dat zoets als de 'mate van congruentie', het verschil tussen begin- en eindsituatie, wordt beïnvloed door wat zij enactment noemt.

Het blijft echter onduidelijk wat er dan precies gebeurt in de tijd tussen aanvang en afronding van het maken van afspraken; enactment blijft een black box. Om deze black box te openen, wijzen we op het werk van Termeer (1993; 2006), die de doorlopende interactie als uitgangspunt voor analyse, en waarbij zij de werkelijkheidsdefinities als de *cognitieve dimensie* van zingeving typeert, en patronen in interacties als de *sociale dimensie* van zingeving.

Dit onderscheid is instructief omdat het aangeeft bij organisaties betrokken staheolders niet alleen opvattingen framen in een referentiekader, maar dat ze ook in staat zijn te *re-framen*, dat wil zeggen hun opvattingen bij te stellen. Daarnaast laat zij zien bij het herframen van werkelijkheidsdefinities op ten minste twee analytisch te onderscheiden lagen veranderingen optreden (Termeer 1993: 30-34):

- op een cognitieve laag zal er **gemeenschappelijke kennis** ontstaan over wat er aan de hand is en wat er moet gebeuren;
- op de sociale laag ontstaat gaandeweg een **collectieve structuur**, die is opgemaakt uit een 'pattern of interacts' (Weick 1979: 35) en een set van regels als 'rules of conduct': hoe dient men met elkaar om te gaan?

Het belang hiervan is daarin gelegen dat beide dimensies niet los van elkaar gezien kunnen worden, maar dat ze aan elkaar gekoppeld dienen te worden om betekenis te

krijgen. We moeten bij enactment van technologische frames, vrij naar Termeer (1993: 34) dus aandacht besteden aan

1. het ontstaan van een samenhangende set van afspraken; de architectuur (het 'wat');
2. op de ontstane interactiepatronen (het 'wie');
3. op overeengekomen interactieregels (het 'hoe').

Door te framen en te herframen, zullen er veranderingen in de configuraties ketens te bemerken zijn, en naarmate er meer congruentie optreedt, ook een soepeler gesmede keten.

WAT LEVERT DIT OP?

Aan het eind van een proces van interactie en onderhandeling over afspraken ontstaat een gemeenschappelijk referentiekader, doordat er congruentie tussen de verschillende frames optreedt. In een architectuur slaat nu het resultaat van de onderhandelingen, te weten precies dat ontstane referentiekader, neer als stelsel van afspraken. Tijdens de rit ontstaan niet alleen gemeenschappelijke inzichten, maar ook een collectieve structuur en regels voor samenwerking.

2.4 Implicaties voor analyse van herinrichting van ketens

Wat betekent deze exercitie nu voor analyse van keteninformatisering? Wat hebben we nu opgepikt, en hoe kunnen we dit gebruiken om de praktijk van keteninformatisering te bestuderen?

We hebben ketens opengebrouwen, en zo ook het proces van ontwikkeling van technologie in ketens. Een belangwekkende conclusie is dat deze twee processen niet los van elkaar kunnen worden beschouwd, omdat op beiden dezelfde set van interpretaties van invloed zijn. Zowel samenwerking als ICT zijn het resultaat van coördinatie, die wordt beïnvloed door rationaliteiten, motieven en frames.

Met deze verklaringsmodellen in de hand kunnen we begrijpen waarom architectuurontwikkeling in ketens, en daarmee het smeden van een keten, aan de ene kant aantrekkelijk en aan de andere kant ingewikkeld is. Het is aantrekkelijk omdat het een geïntegreerde set van afspraken levert, die aan de ontwikkeling van ketens en aan de ontwikkeling van ICT richting geeft. Het is ingewikkeld omdat het veronderstelt dat een reeks aan stakeholders van verschillende aard, zoals bestuurders, managers van organisaties in ketens, juristen en technologen, met elkaar onderhandelen en elkaars achtergronden leren te begrijpen.

In het proces van onderhandeling ontstaan dan niet alleen afspraken die een architectuur neerslaan, maar ook samenwerkingspatronen en –regels. Hierdoor wordt duidelijk dat een architectuur zal verschillen naarmate de organisationele context ervan verschilt: een architectuur is als het ware een afspiegeling van die context. Daarnaast kunnen we de inzichten van Bekkers cs (2005) verklaren, dat de kwaliteit van de afspraken te maken heeft met de kwaliteit van de samenwerking. Ook kunnen we met deze noties inzicht geven in de verschillende drempels voor samenwerking, zoals die door van Dijk (Van Dijk 2007) werden aangereikt.

De belangrijkste consequentie van het hanteren van de verschillende noties, zoals die zijn onderscheiden, is dat we op een microniveau inzicht willen krijgen in plannen, processen en uitkomsten van onderhandeling over samenwerking en ICT. Op die manier kan worden begrepen welke afspraken worden gemaakt, en hoe en waarom die afspraken worden gemaakt. Bijgevolg kunnen we begrijpen hoe ketens kunnen worden ingezet met het oog op het verminderen van transactiekosten, en welke stappen kunnen worden gezet met het oog het leggen van verbindingen.

Voordat we overgaan naar het bespreken van het geïntegreerde analysemodel, zoals dat aan het empirische gedeelte van dit onderzoek ten grondslag heeft gelegen – zie het volgende hoofdstuk, maken we nog een aantal kanttekeningen.

KANTTEKENING 1: CONGRUENTIE? WELKE CONGRUENTIE?

In de besproken literatuur wordt gewezen op de mate congruentie tussen frames als zijnde bepalend voor de mate van weerbarstigheid van een proces: hoe minder congruentie, hoe meer weerbarstigheid. Er wordt vanuit gegaan dat er congruentie optreedt. Het kan echter ook heel goed zijn dat er geen congruentie optreedt, omdat betrokken stakeholders hun frames niet bijstellen, of omdat er onenigheid over van alles en nog wat ontstaat. Het kan ook goed zijn dat onderhandelingen worden gestaakt of dat de samenstelling van een groep van mensen die afspraken maken verandert. Anders gesteld: de mate van congruentie kan ook een waarde 'nul' of een negatieve waarde – het uit elkaar groeien van frames - hebben.

KANTTEKENING 2: STRIJD TUSSEN ENACTMENTS

Hiermee samenhangend kan nog worden gewezen op de benadering dat de afspraken die tussen organisaties worden gemaakt de uitkomsten zijn van onderhandelingen over de ontwikkeling van technologie en het gebruik daarvan door organisaties. Verschillende werkelijkheidsdefinities spelen hierbij een rol, en deze werkelijkheidsdefinities zijn op hun beurt ook als enactments aan te merken. Onderhandeling over een architectuur is dus onderhevig aan een strijd tussen verschillende enactments.

KANTTEKENING 3: MIX TUSSEN INTEGRATIE EN DIFFERENTIATIE

Hieruit volgt dan weer dat in een proces van enactment niet alleen meer of betere samenwerking op het spel staat, al dan niet ondersteund door technologie. Vanwege de aanname dat organisaties altijd autonoom willen blijven, en vanwege de daarmee samenhangende opvatting van ketens als verzameling van autonome organisaties, zullen individuele organisaties naast samenwerking ook een bepaalde mate van autonomie in een architectuur terug willen zien. Architectuur gaat daarmee niet alleen over integratie, namelijk van perspectieven, maar het heeft ook te maken met differentiatie, namelijk van bijdragen. Organisaties onderhandelen een optimale mix tussen autonomie en afhankelijkheid een architectuur in, bijvoorbeeld in de vorm van het zoeken naar een discrete, duidelijk van andere organisaties afgebakende taak- of rolverdeling, of door het maken van afspraken over de autonomie van de organisatie.

2.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk is ingegaan op de begrippen 'keten' en 'architectuur', alsmede op architectuurontwikkeling in ketens. Wij hebben vastgesteld hoe wij een keten respectievelijk architectuur opvatten. Deze twee begrippen komen samen rondom het concept van coördinatie over het maken van afspraken. Hierin schuilen twee merkwaardige paradoxen: ten eerste zijn ketens en architecturen begrippen die ambitie in zich bergen maar ingewikkeld te hanteren zijn. Daarnaast, en wellicht hiermee in verband staand, lijkt het erop alsof de moeilijkheid met het ene – de keten – wordt omzeild door te werken met het andere – de architectuur.

Desalniettemin willen we kunnen vaststellen hoe architecturen in ketens worden ontwikkeld. Om dit te kunnen bestuderen hoe dit in de praktijk verloopt, willen wij inzicht krijgen in hoe afspraken worden gemaakt. Om dit te begrijpen, hebben wij drie modellen voor het verklaren van coördinatie beschouwd, te weten een rationaliteitsmodel, een afhankelijkheidsmodel en een enactmentmodel. Uit deze modellen volgde dat bij architectuurontwikkeling een reeks van stakeholders is betrokken die met elkaar afspraken maken over samenwerking en technologie. Daarnaast volgt hieruit dat die afspraken als uitkomst van een proces een weerspiegeling van de verhoudingen tussen organisaties zijn.

Hoe maken we dit nu verder inzichtelijk? In het volgende hoofdstuk zullen de verschillende inzichten aan elkaar worden verbonden, en worden omgezet in een model dat aan de empirische analyses ten grondslag heeft gelegen.

3. EEN ARENAMODEL VAN ONTWIKKELING VAN ARCHITECTUREN

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de verschillende theoretische inzichten, zoals die in het vorige hoofdstuk uiteen zijn gezet, aan elkaar worden verbonden. Hiertoe passeren in §3.2 de belangrijkste inzichten uit het vorige hoofdstuk nog eens de revue, worden deze inzichten in §3.3 aan elkaar gerelateerd, en wordt in §3.4 het door ons gehanteerde model uiteengezet en toegelicht.

3.2 Recapitulatie van inzichten

In het vorige hoofdstuk hebben we een aantal theoretische inzichten van toepassing verklaard op de ontwikkeling van architecturen in ketens. Deze kunnen in de volgende vijf punten worden geformuleerd:

1. We hebben een keten opgevat als een verzameling van autonome maar ook onderling afhankelijke schakels, dat wil zeggen paren van organisaties en de relatie daartussen.
2. Het organiseren van de elektronische uitwisseling van informatie binnen en tussen de schakels is een coördinatieopgave, die wordt ingevuld door ontwikkeling van architecturen. Dit zijn stelsels van afspraken, gericht op integratie van vormgeving aan technologie en samenwerking.
3. Om te begrijpen hoe transactiekosten in ketens kunnen worden gereduceerd, is het van belang te begrijpen hoe architecturen in ketens worden ontwikkeld, dus: hoe dat stelsel van afspraken tot stand komt.
4. Om dit te begrijpen, is het belangrijk om te begrijpen hoe coördinatie tussen onderling afhankelijke organisaties in zijn werk gaat. Hiervoor hebben wij drie modellen naar voren geschoven:
 - a) het **rationaliteitenmodel**; politiek-bestuurlijke, economische, juridische en technologische rationaliteiten werken door in onderhandelingen. Deze rationaliteiten zijn onderling in spanning, en de opgave is om vorm te geven aan afspraken die ieder van de rationaliteiten accommoderen.
 - b) het **afhankelijkheidsmodel**; hierbij wordt coördinatie beïnvloed door een viertal mogelijke motieven, te weten een economisch motief, een politiek motief, een institutioneel motief cq. een sociaal-psychologisch motief. Vanuit ieder van die motieven wordt coördinatie anders benaderd, namelijk als reductie van transactiekosten, als vaststellen van de machtsbalans in een netwerk, op legitimiteit of op reductie van dubbelzinnigheid.
 - c) het **enactmentmodel**; bij ketensamenwerking en technologieontwikkeling betrokken stakeholders hebben ervaringen met technologie, en ze hebben verwachtingen ervan. Deze komen tot uiting in referentiekaders, die in interacties met andere stakeholders worden gearticuleerd en bijgesteld. Er treedt een bepaalde mate van congruentie tussen de referentiekaders op, waarvan een architectuur een reflectie is.

5. Dit stelt ons in staat te begrijpen waarom architectuurontwikkeling aantrekkelijk en tegelijkertijd ingewikkeld is. Het is aantrekkelijk vanwege de geïntegreerde planvorming voor ontwikkeling van ICT en vormgeving aan samenwerking; het is ingewikkeld omdat een scala aan verschillende stakeholders, zoals bestuurders, managers, juristen en technologen met elkaar om de tafel moeten gaan zitten en met elkaar onderhandelen, allemaal met inbreng van frames.

Voorafgaand aan verwerking van deze inzichten in een geïntegreerd model, gaan we eerst in op de relaties tussen de drie bovenstaande verklaringsmodellen.

3.3 Relaties tussen begrippen

We willen verklaren hoe stelsels van afspraken tot stand komen. We doen dit door het als een gemeenschappelijk referentiekader te beschouwen, dat tot stand komt uit een proces van coördinatie. Voor inzicht in processen van coördinatie zijn drie modellen geïntroduceerd. Hier gaan we in op hoe deze modellen zich tot elkaar verhouden. We positioneren deze modellen ten opzichte van elkaar door te kijken naar verschillende fasen van coördinatie (input – wat is er aan het begin, output – wat is er aan het eind, en proces – hoe is dat zo gekomen). Ook kijken we naar het analyseniveau van coördinatie. Met inachtneming van de beschrijvingen van deze modellen uit §2.3, ziet dit eruit als in tabel 3.1.

TABEL 3.1: ONDERLINGE POSITIONERING VAN DRIE VERSCHILLENDE VERKLARINGSMODELLEN

Fase van coördinatie	Rationaliteitenmodel	Afhankelijkheidsmodel	Enactmentmodel
Input	Spanning	Variëteit aan motieven	Variëteit aan frames
Proces	-wordt niet verklaard-	-wordt niet verklaard-	Enactment
Output	Accommodatie	Positionering	Congruentie
Niveau	Macroniveau van de keten en de bestuurlijke context	Mesoniveau van de schakels van een keten	Microniveau van stakeholders en hun interacties

Op basis hiervan kiezen wij ervoor om het enactmentmodel als uitgangspunt van empirische analyse te nemen. Dit doen wij allereerst omdat dit model het meest volledige beeld van coördinatie omtrent afspraken biedt. Daarnaast stellen wij vast dat er tussen rationaliteiten, afhankelijkheden en frames een relatie bestaat: frames worden geïnformeerd door zowel de rationaliteiten als de verschillende motieven die bij architectuurontwikkeling zijn betrokken.

Op een microniveau van stakeholders wordt immers rekening gehouden met de organisationele achtergrond van die stakeholders; de doelstellingen en belangen van een organisatie komen op deze manier in een frame terug. Daarnaast zijn op dit niveau ook de verschillende rationaliteiten in frames terug te vinden. Medewerkers van publieke organisaties, die bij onderhandeling over architecturen zijn betrokken, beschouwen gekozen oplossingen bijvoorbeeld niet alleen vanuit het perspectief van doelmatigheid, maar ook vanuit het perspectief van bijvoorbeeld rechtszekerheid of legitimiteit. Managers van private organisaties in ketens zullen eerder geneigd zijn te kijken naar de verwachte doelmatigheid van de te ontwikkelen applicaties, en minder naar politiek-bestuurlijke overwegingen. Overwegingen hierover zijn in hun referentiekaders terug te vinden. Technologen zullen tenslotte vooral aandacht hebben voor de vraag naar in hoeverre de eisen die aan technologie worden gesteld, om te zetten zijn in eigenschappen van technologie.

Deze overwegingen leiden tot de volgende keuzes:

- 1. We willen de vormgeving aan architecturen, opgevat als een stelsel van afspraken, begrijpen*
- 2. We begrijpen de vormgeving aan architecturen vanuit de mate van congruentie tussen verschillende referentiekaders*
- 3. We willen weten hoe deze relatie werkt door te kijken hoe congruentie in zijn werk gaat, en wij kijken hiervoor naar enactment*

Aan de hand van deze keuzes, en de daarbij betrokken concepten, kunnen we nu een model voor analyse van architectuurontwikkeling bij keteninformatisering vaststellen.

3.4 Het model

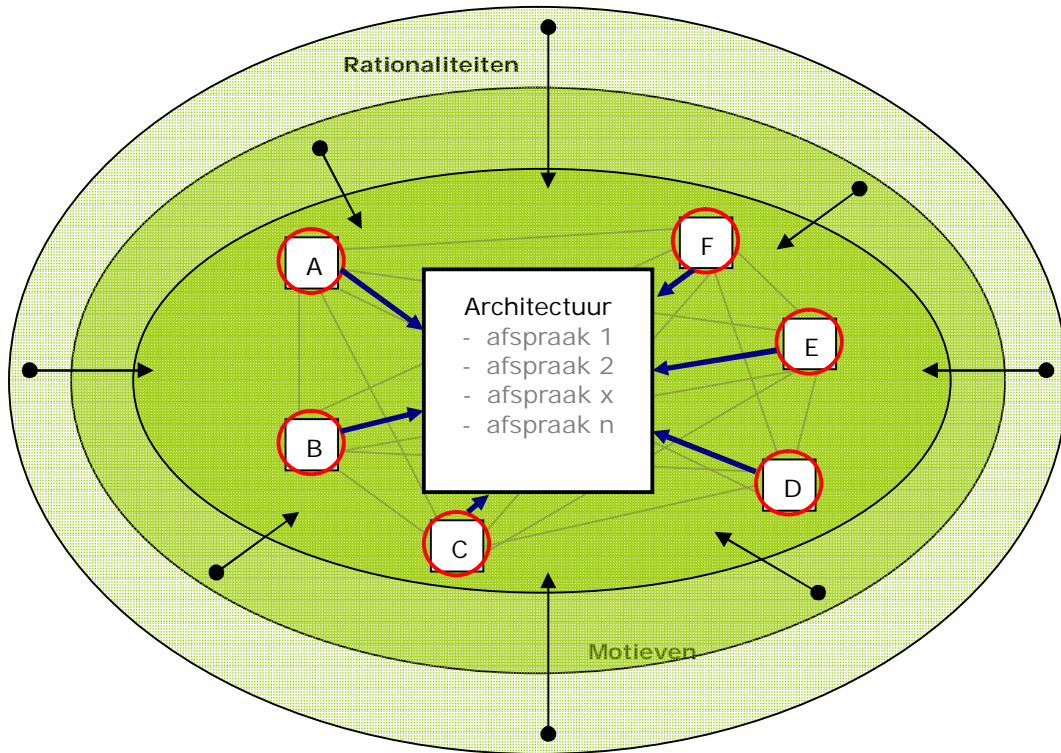
Met het oog op het begrijpen van het herinrichten van ketens, en daarmee op het verlagen van transactiekosten voor betrokken partijen, geven we inzicht in de wijze waarop ketens worden gesmeed. Het smeden van ketens vindt plaats door het maken van afspraken in een arena van architectuurontwikkeling. Een architectuur is een stelsel van afspraken, en voor het ontwikkelen ervan wordt onderhandeld over de afspraken die erin terecht komen.

Deze onderhandelingen kunnen als volgt worden begrepen. Op een zeker moment in de tijd worden een n -aantal afspraken over de ontwikkeling van technologie en de samenwerking tussen organisaties vastgesteld. Deze afspraken slaan neer in een architectuur, en dit is in de onderstaande visualisering weergegeven in de kern van de binnenste ring van de arena. Wij beschouwen deze afspraken als een gemeenschappelijk referentiekader ten opzichte van technologie, dat uit individuele referentiekaders van bij de onderhandeling betrokken stakeholders ontstaat. In de figuur hieronder zijn voor zes van deze stakeholders de referentiekaders weergegeven als rode cirkel.

Vanuit de betrokken organisaties worden ook eisen aan de afspraken gesteld, bijvoorbeeld dat ze tegemoet komen aan de doelstellingen, missies en autonomie van

die organisatie. Deze overwegingen werken in de frames door als de motieven voor samenwerking zoals die volgen uit het afhankelijkheidsmodel van coördinatie, en werken vanuit de eerste ring in op frames.

Tenslotte werken vanuit de buitenste ring van de arena, die overeenkomt met het niveau van de keten en de bestuurlijke context daarvan, verschillende rationaliteiten in op de onderhandelingen over afspraken. gaan De verschillende stakeholders gaan interacties aan, en in die interacties worden de verschillende frames bijgesteld, mede onder inwerking van rationaliteiten en organisationele motieven. Dit is wat we enactment noemden, en dit is in de figuur weergegeven als blauwe pijlen.



FIGUUR 3.1: HET ONDERZOEKSMODEL

Dit model wordt over twee onderzochte casussen heen gelegd, en we kijken naar gemaakte afspraken, naar congruentie, en naar de wijze waarop congruentie tot stand komt. Op deze manier krijgen we inzicht in het hoe en waarom van het maken van afspraken, en daarmee in het hoe en waarom van het leggen van verbindingen in een arena die door weerbaarheid wordt gekarakteriseerd.

Voordat we nu overgaan tot beschrijving van de onderzochte cases, komt aan bod hoe we te werk zijn gegaan. Daartoe komen in het volgende hoofdstuk onze opvattingen over uitwerking in waarnemingstermen, validiteit en generaliseerbaarheid en de organisatie van het onderzoek aan bod.

4. GEVOLGDE WERKWIJZE BIJ EMPIRISCH ONDERZOEK

4.1 Inleiding

Het hierboven weergegeven model geeft aan dat wij een perspectief op ontwikkeling (en ook gebruik) van architecturen in ketens hanteren, dat nonlineair en nonrationeel is. Wij willen inzicht krijgen in de *arena* van architectuurontwikkeling, en ons perspectief sluit beter aan bij wat wel *social shaping of technology* wordt genoemd (Williams en Edge 1996). In deze benadering worden op ontwikkeling van technologie de afspraken en de keuzes betrokken die actoren in een bepaalde institutionele context met elkaar maken. Deze keuzes zijn niet noodzakelijk rationeel van aard, maar kunnen worden beïnvloed door allerlei verschillende motieven van opportunistisch ingestelde en beperkt rationele actoren. Daarnaast kan juist de te ontwikkelen technologie weer invloed hebben op de keuzes die worden gemaakt: de relatie tussen organisatie en technologie werkt twee kanten op.

Dit perspectief heeft uitgemond in een conceptueel model van ontwikkeling van architecturen, zoals dat in het vorige hoofdstuk is besproken. We gaan na in hoeverre er tussen stakeholders die bij ketensamenwerking betrokken zijn gezamenlijkheid ontstaat, hoe het al dan niet ontstaan van die gezamenlijkheid is te verklaren, en in hoeverre dit zijn weerslag heeft op gemaakte afspraken.

Wij willen nu weten hoe zich dit in de praktijk van ontwikkeling van architecturen manifesteert, en met het oog hierop hebben wij dit model tegen het licht van twee casussen gehouden. Alvorens in te gaan op wat de uitkomst is van die analyses, geven wij in dit hoofdstuk aan hoe we het uitvoeren van het empirische onderzoek hebben benaderd. We gaan in op caseselectie (§4.2), op data en databronnen (§4.3), en op het vraagstuk van validiteit en generaliseerbaarheid (§4.4). We sluiten af met een opzet van de casebeschrijvingen (§4.5) en een conclusie (§4.6).

4.2 Vergelijkende casestudie

Om inzicht te krijgen in hoe in ketens afspraken over ICT en over samenwerking worden gemaakt, voeren we een vergelijkende casestudie uit. Door middel van het beschrijven van twee cases volgens het vastgestelde analytische model, krijgen we zicht op hoe de eerder geselecteerde variabelen zich in de praktijk manifesteren. We krijgen inzicht in de relatie tussen afspraken aan de ene kant en mate van congruentie aan de andere, en we krijgen ook inzicht in gebeurtenissen en factoren die congruentie beïnvloeden.

We analyseren hiertoe afspraken en frames in twee casussen, namelijk 'bouwen met winst' en 'asbestvolgsysteem'. Deze twee casussen zijn gekozen uit totaal vier die op het moment dat deze keuze zich aandienende ter beschikking stonden. Er juist voor deze twee gekozen omdat het proces van het ontwikkelen van technologie in deze twee

casussen het meest in de pas liep met de vereisten vanuit het onderzoek, te weten het kunnen uitvoeren van een voor- en een nameting.

Door in deze twee ketens te kijken naar het maken van afspraken, krijgen we aan de ene kant inzicht in de specifieke eigenschappen van ieder van de twee cases, maar krijgen we daarnaast zicht op de patronen die zich in de praktijk manifesteren. Op basis van deze patronen kunnen aanbevelingen voor het aansturen van ketens in de publieke sector worden gemaakt.

4.3 Data en databronnen

Hoe hebben we het analyseren van de cases aangepakt? Hieronder zetten we voor ieder van de centrale concepten uit het onderzoeksmodel uit het vorige hoofdstuk uiteen welke keuzes omtrent te gebruiken data en databronnen zijn gemaakt.

4.3.1 Bepaling van 'architectuur'

We willen vaststellen op welke van de lagen van een architectuur afspraken worden gemaakt, te weten op de laag van organisaties, de laag van processen, de laag van applicaties en de laag van ICT. Hiertoe gaan wij voor ieder van de twee casussen na welke afspraken zijn gemaakt, van welk type die afspraken zijn, en op welke laag van een architectuur die afspraak zich bevindt.

Wij houden interviews met betrokkenen, en vragen naar afspraken zoals die aan het eind van het proces van onderhandeling zijn gemaakt, en naar documentatie daarover. Hier uit volgt dat wij het transcript van de gehouden interviews en de ter beschikking gestelde documentatie gebruiken om vast te stellen welke afspraken er zijn gemaakt. Wij kijken daarbij allereerst naar vastgelegde afspraken, bijvoorbeeld in notulen van vergaderingen of andere bijeenkomsten. Verder kijken we naar afspraken die niet zijn vastgelegd, maar waar in interview naar wordt verwezen, en naar afspraken die uit de verschillende databronnen kunnen worden herleid. Een voorbeeld van dit laatste is 'wij zullen gebruik maken van het ontwikkelde systeem'.

Aan de hand hiervan kunnen wij voor beide cases vaststellen met welk type van architectuur we te maken hebben, als volgt. We nemen het lagenmodel van architectuur, dat op pagina 7 is weergegeven, als uitgangspunt, en noemen de laag van organisaties *laag 1*, de laag van processen *laag 2*, de laag van applicaties *laag 3*, en de laag van technologie noemen we *laag 4*. Als we verder vaststellen dat deze lagen op een nominaal niveau van elkaar worden onderscheiden, dan zijn kunnen we een onderscheid maken in 5 typen van architectuur. We spreken van type 1 als er in een bepaald project op één laag van de architectuur afspraken worden gemaakt, van type 2 als er op 2 lagen van de architectuur afspraken worden gemaakt, enzovoort. We spreken daarnaast van architectuur type 0 als er in een bepaald project geen afspraken worden gemaakt. Dit kan worden weergegeven volgens tabel 4.1 op de volgende pagina.

Met deze categorisering in de hand kunnen we nu een architectuur typeren naar het aantal lagen waarop afspraken worden gemaakt. Een architectuur waarin afspraken zijn opgenomen omtrent organisaties, proces, applicaties en technologie benaderen we als architectuur type 4. Als er in een bepaalde architectuur afspraken zijn gemaakt

over proces en bijbehorende applicaties, dan zien we dit als architectuur type 2, en in het geval dat er alleen sprake is van een set van politiek-bestuurlijke afspraken over de taakverdeling tussen organisaties, dan spreken we over een architectuur type 1.

TABEL 4.1: COMBINATIES VAN LAGEN VAN AFSPRAKEN

Architectuur type	Gemaakte afspraken op lagen nummer					
4.	1,2,3&4					
3.	1,2&3	1,2&4	1,3&4	2,3&4		
2.	1,2	1,3	1,4	2,3	2,4	3,4
1.	1	2	3	4		
0.	geen					

Het vaststellen van het type van architectuur is van belang om het te kunnen relateren aan het al dan niet optreden van congruentie tussen frames van diegenen die bij het ontwikkelen van technologie betrokken zijn. Hoe gaan we te werk bij het bepalen van die mate van congruentie?

4.3.2 Bepaling van 'congruentie tussen frames'

Voor wat betreft congruentie tussen frames geldt dat we het 'meten' door te kijken naar het verschil in de wijze waarop de frames zijn geconfigureerd aan het begin van het onderzoek ('t=0') en aan het einde van het onderzoek ('t=1'). Het vaststellen van de mate van congruentie valt zo uiteen in drie te beantwoorden vragen:

1. Wie zijn er bij het maken van afspraken betrokken?
2. Hoe is ieder van de frames van ieder van de betrokkenen samengesteld, en hoe verhouden zich deze frames op zowel t=0 als t=1 tot elkaar?
3. In hoeverre is er tussen deze momenten verschil te zien in de configuratie van de frames, en is er hierbij al dan niet sprake van congruentie?

Voor het beantwoorden van deze vragen, en daarmee het meten van de mate van congruentie, hebben wij de volgende werkwijze gevolgd.

HET SELECTEREN VAN DE RESPONDENTEN

Als eerste zijn we op zoek gegaan naar de stakeholders zoals die betrokken zijn geweest bij het maken van afspraken. In overleg met projectleiders is een lijst gemaakt van mensen die in het kader van dit onderzoek kunnen worden geïnterviewd. Dit kunnen mensen zijn uit een stuurgroep, uit een ander verband of mensen die op andere manieren met besluitvorming over ICT bezig zijn. Gaandeweg de gesprekken die met die mensen worden gevoerd, kwamen regelmatig de namen terug van andere betrokkenen, of van organisaties die al dan niet bij het project betrokken waren. In sommige van die gevallen is besloten een extra interview te houden.

HET VASTSTELLEN VAN DE CONFIGURATIE VAN DE FRAMES OP T=0 EN T=1

We willen op twee momenten in de tijd weten welke opvattingen ten opzichte van de te ontwikkelen technologie zijn te onderkennen bij ieder van de stakeholders, en wij

willen weten hoe ieder van die frames met elkaar samenhangt. Daartoe zijn de volgende stappen gezet.

Interview

Met ieder van die personen is een interview gehouden. Vanwege de definitie van een frame, te weten een stelsel van interpretaties van een technologisch systeem, dat uiteenvalt in ervaringen met en verwachtingen van dat systeem, hebben wij in dit interview met het oog op de context van ICT-ontwikkeling drie kernvragen gesteld:

1. Wat is er aan de hand?
2. Wat is er gebeurd dat dit aan de hand is?
3. Wat zijn de verwachtingen over wat er gaat gebeuren?

Van dit interview is een transcript gemaakt, en dit transcript is de basis voor het vaststellen van het frame van de respondent. De uitspraken die wijzen op een frame, dat wil zeggen de uitspraken die te maken hebben met ervaringen met of verwachtingen van technologie, zijn gemarkeerd, en een typering van het geheel van die uitspraken wordt overgenomen als de typering van het frame.

Vragenlijst

Daarnaast wilden we nagaan hoe de frames zich tot elkaar verhouden. Hiervoor hebben wij een vragenlijst ontwikkeld, die aan ieder van de respondenten is voorgelegd. Deze lijst is gestructureerd rondom de vier in §2.3.2 onderscheiden perspectieven op afhankelijkheid en coördinatie, te weten economisch, politiek, institutioneel en sociaal-psychologisch. Ieder van deze perspectieven is verwerkt in stellingen, waarbij een onderscheid is aangebracht in ervaringen met en verwachtingen van technologie – de elementen waaruit een frame is opgebouwd.

We wilden inzicht krijgen in de wijze waarop betrokkenen tegen technologie aankijken vanuit een economisch, politiek, institutioneel en sociaal-psychologisch perspectief. We hebben dit gemeten door middel van een speciaal hiervoor ontwikkelde gestandaardiseerde vragenlijst; deze is bijgevoegd in bijlage I. We zetten deze lijst zowel aan het begin als aan het einde van het onderzoek uit. De verschillen in wijze van respons geven inzicht in of er al dan niet congruentie optreedt; daarbij is de regel dat als betrokkenen meer vanuit hetzelfde perspectief naar technologie gaan kijken, er sprake is van congruentie.

Naar aanleiding van de respons op deze lijst konden we aan het ene kant de typering van de frames voorzien van cijfermatige onderbouwing, en konden we aan de andere kant deze onderbouwing gebruiken om de configuratie van de frames zichtbaar te maken. Door het uitvoeren van een aantal beschrijvende statistische analyses konden wij de afstand van ieder van de frames ten opzichte van een gemiddelde berekenen, als maat voor de samenhang tussen de frames.

HET BEPALEN VAN DE MATE VAN CONGRUENTIE

Door nu deze werkwijze niet alleen aan het begin, maar ook aan het einde van het proces te volgen, waren wij in staat om vast te stellen of er verandering in de samenhang tussen de referentiekaders is opgetreden, en of de verschillende frames meer overeenkomsten zijn gaan vertonen.

Wij stellen van dat de mate van congruentie de waarden negatief, nul en positief kan innemen. De waarde negatief wordt aan de mate van congruentie toegekend als de frames tussen $t=0$ en $t=1$ verder uit elkaar komen te liggen. De waarde nul wordt toegekend als er in de configuratie van de frames tussen begin en eind geen verandering optreedt, en de waarde positief wordt toegekend als de frames van betrokkenen in de tijd dichter bij elkaar komen te liggen.

Wij stellen de waarde van de mate van congruentie vast door te kijken naar:

- De observatie van de onderzoeker; hierbij kijken wij naar de wijze waarop uit de interviews al dan niet congruentie blijkt;
- De uitkomsten van analyse van de vragenlijst; wij kijken naar in hoeverre uit deze analyses al dan niet verandering in de configuratie van de frames blijkt.

Om vast te stellen wat nu de mate van congruentie in de verschillende casussen is, passen wij de methode van triangulatie toe: door nu inzichten uit deze drie databronnen met elkaar te confronteren, krijgen we een indicatie van of er al dan niet congruentie is opgetreden. Anders gezegd: wij hebben het al dan niet optreden van congruentie, zoals dat uit de interviews naar voren kwam, ook nog getoetst aan analyse van de vragenlijst en aan de opvattingen van de stakeholders daarover door middel van een vraag.

4.3.3 Inzicht in enactment

Een frame werd opgevat als een stelsel van interpretaties van technologie. Het hanteren van frames als lens voor onderzoek was van belang om te kijken naar de verandering ervan. Wij beschouwen de een antwoord op de vraag naar hoe een frame er uitziet als onderschikt aan de vraag naar hoe ze veranderen, en dan in onderlinge samenhang. Wij stellen dit in dit onderzoek vast door te kijken naar de mate van congruentie tussen de frames, en wij willen weten hoe die congruentie ontstaat, dat wil zeggen hoe en waarom de frames veranderen.

Wij hanteren hiervoor een enactment-perspectief. Onder enactment verstonen wij *het maken van gedeelde representaties van de werkelijkheid om betekenis te geven aan het verdere verloop van veranderingen*. We veronderstellen dat alle betrokkenen het eigen frame wil verwerken in de te maken afspraken, en dat zij zullen proberen zijn of haar frame door anderen te laten delen. Wij willen weten hoe dit verloopt, en welke factoren daarbij belangrijk zijn. De laatste stap is dan ook om inzichtelijk te maken hoe het verschil tussen de begin- en eindsituatie van architectuurontwikkeling tot stand is gekomen.

Wij hebben na afloop van het maken van afspraken een reconstructie gemaakt van het proces dat daaraan vooraf is gegaan. Wij hebben vervolgens op drie 'lagen' uitspraken gedaan over hoe actoren hun frames *enacten* en daarmee wat nou leidt tot congruentie. Dit zijn de volgende drie lagen:

- De laag van **waardering van gebeurtenissen**: welke gebeurtenissen worden door betrokkenen als belangrijk aangemerkt, en hoe verhoudt zich dit tot reframing?
- De laag van **vertrouwen**: hoe ontwikkelt zich het vertrouwen tussen betrokkenen, en hoe leidt dit tot reframing?
- De laag van **processen**: hoe wordt het proces gemanaged, welke strategieën worden daarbij gevolgd, en hoe leidt dit tot reframing?

Door aan het begin en aan het einde van het onderzoek te kijken naar hoe in verschillende casussen de frames zijn geconfigureerd, kunnen we vaststellen of er tussen de frames congruentie optreedt. Door het houden van interviews, het uitwerken daarvan, het bestuderen van relevante documentatie en het analyseren van de respons op de vragenlijst kunnen we bepalen of de frames meer overeenkomsten gaan vertonen, en kunnen we achterhalen welke afspraken er gemaakt worden. Daarnaast kunnen we nagaan hoe de frames worden ge-enact, dat wil zeggen hoe het kan dat frames worden bijgesteld. We doen dit in twee casussen; wat zegt dit over het ontwikkelen van architecturen in andere casussen, cq over het aansturen daarvan? Daar gaan we in de rest van dit hoofdstuk op in.

4.4 Validiteit en generaliseerbaarheid

Een reeks van databronnen en methodieken is ingezet om zicht te krijgen op de mate waarin en de wijze waarop congruentie optreedt, en op het type van architectuur. We hebben onderzoek gedaan in twee cases, en hebben daarbij gebruik gemaakt van interviews, een survey, documentstudies, bijwonen van bijeenkomsten, aantekeningen, notities, en een expert meeting aan het einde van het onderzoek.

De validiteit van dit onderzoek wordt geborgd door aan triangulatie te doen, dat wil zeggen dat we de verschillende databronnen met elkaar hebben geconfronteerd, en dat uit die confrontatie geldige uitspraken ontstaan. Wij hebben de manier waarop wij verschillende conclusies hebben getrokken openbaar gemaakt, dat wil zeggen dat wij de denkstappen in het onderzoek zoveel mogelijk hebben willen laten zien.

Voor wat betreft generaliseerbaarheid van de conclusies kunnen we stellen dat een vergelijkende casestudie niet zozeer is gericht op statistische generaliseerbaarheid, dat wil zeggen dat er niet naar andere cases wordt gegeneraliseerd. Wij hebben onze conclusies voor analytische generaliseerbaarheid aangewend, dat wil zeggen dat we wilden generaliseren naar theorie. Het resultaat van deze werkwijze is een model dat is getoetst op twee casussen, waarbij verfijning van theoretische model voorop staat. In het laatste hoofdstuk zullen we verder ingaan op wat de bevindingen betekenen voor het ontwikkelen cq aansturen van architectuurontwikkeling in andere casussen, door onze bevindingen ten opzichte van andere onderzoeken te positioneren.

4.5 Opzet van de casebeschrijvingen

Vanwege de vergelijkbaarheid van de cases hebben we gekozen voor een uniforme beschrijving van de twee cases. In hoofdstuk 7 worden de twee cases door middel van dit raamwerk met elkaar vergeleken. Uit datgene dat hierboven naar voren is gekomen, dient het volgende raamwerk zich daarvoor aan.

- Iedere beschrijving begint met een **inleiding**, waar wordt ingegaan op de vraagstelling die in dat die case centraal staat, en op de opbouw van het hoofdstuk.
- In het tweede onderdeel van de casebeschrijving komt een **introductie op de casus** aan bod. Daarbij gaan we in op de organisaties en de keten, en op

uitwisseling van informatie en de ontwikkeling van ICT daarbij. Tenslotte gaan we in op de gekozen focus in de case.

- Daarna gaan we bij iedere case in op de elementen *frames*, *enactment* en *architectuur*.
 - Voor wat betreft **referentiekaders** gaan we in op geïdentificeerde frames, en op de onderlinge verhouding daartussen. We gaan ook in op de gevonden rationaliteiten, alsmede de spanning daartussen. We doen dit voor de eerste en de tweede meting.
 - Hiermee hebben we respectievelijk de eind- en de beginsituatie van de configuratie van de frames aan bod laten komen. In het daarop volgende deel van ieder van de beschrijvingen gaan we in op de congruentie tussen de frames, en op het proces van **enactment** tussen het begin en het eind.
 - Voor wat betreft **architectuur** gaan we laten zien welke afspraken zijn gemaakt, welke typen van afspraken in de casussen zijn gemaakt, en van welk type de architectuur in de casus is.
- We sluiten iedere beschrijving af met een **conclusie**.

4.6 Conclusie

Om te begrijpen hoe ketens worden ingericht, willen wij inzicht krijgen in het maken van afspraken tussen organisaties in een keten. Om precies te zijn vragen we naar welke afspraken worden gemaakt, en naar waarom en hoe die worden gemaakt. Deze vragen worden als volgt beantwoord. Wij willen weten of er bij ontwikkeling van een architectuur in geselecteerde ketens congruentie tussen frames over technologie en samenwerking ontstaat, en in hoeverre dit zich verhoudt tot gemaakte afspraken. Hiervoor hebben wij twee metingen naar frames verricht, een aan het begin en een aan het einde van het onderzoek. Wij beschrijven naar aanleiding hiervan de manier waarop de frames zijn ingevuld, en waarop ze met elkaar samenhangen. Deze metingen zijn gedaan door het houden van interviews, het afnemen van een vragenlijst, en het bestuderen van verzamelde relevante documentatie. Verder hebben wij in de tweede ronde gekeken naar de gemaakte afspraken, en hebben we een reconstructie van het proces gemaakt. Hierdoor hebben wij inzicht gekregen in het soort van gebeurtenissen dat heeft geleid tot bepaalde uitkomsten, en het ontstaan van congruentie verder ingevuld door te wijzen op de manier waarop het proces is ingericht en op de manier waarop dit samenhangt met de relaties in een keten.

5. FRAMES IN DE BOUW

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk kijken we naar de in de casus 'bouwen met winst' gemaakte afspraken, naar de wijze waarop afspraken worden gemaakt en waarom de afspraken worden gemaakt. Hierbij hebben we aandacht voor de relatie tussen deze afspraken en de mate waarin frames van betrokkenen meer of minder met elkaar overeen gaan stemmen.

Hiertoe introduceren we allereerst de casus. In §5.2 komt aan bod wat het is, welke actoren erbij zijn betrokken, en in welke opzichten het begrip 'keten' hierop van toepassing is. Verder gaan we in op de wijze van informatie-uitwisseling en de toepassing van ICT hierbinnen. In §5.3 bakenen we de casus verder af, en gaan we in op de verschillende centrale concepten rondom frames en afspraken. Wij laten zien tot welke uitkomsten het meten van de concepten aan het begin en aan het einde van het onderzoek heeft geleid. Wij geven aan of er al dan niet congruentie tussen frames is waargenomen, en welke typen van afspraken zijn gemaakt. Ook gaan wij in op de wijze waarop de afspraken tot stand zijn gekomen. In §5.4 wordt een en ander tenslotte bij elkaar gebracht, door congruentie, afspraken en proces aan elkaar en aan de vraagstelling van het onderzoek te relateren.

5.2 Introductie op de casus

De casus 'bouwen met winst' begon bij onduidelijkheden in de wijze waarop verschillende actoren de zogenaamde *omgevingsvergunning* zouden moeten gaan gebruiken. 'Omgevingsvergunning' duidt op een bundeling van circa 25 toestemmingstelsels die nodig zijn voor het realiseren van een fysiek project (bouw, aanleg, oprichten, gebruik, sloop) uit een velerlei VROM- en andere wetten op een zodanige wijze dat één besluit overblijft (ministerie van VROM 2008). Dit wordt geregeld door de Wabo, de Wet op Algemene Bepalingen Omgevingsrecht; het heeft betrekking op partijen in de bouw, voor wie het mogelijk wordt om vergunningen als de sloop-, bouw-, inrit- en kapvergunningen in een keer in te dienen. Op deze manier moet het makkelijker worden om projecten te initiëren, op te starten, laten verlopen en af te ronden, en kan worden bijgedragen aan verlichting van de administratieve lasten voor partijen in de bouw.

DE KETEN: ACTOREN EN HUN POSITIE

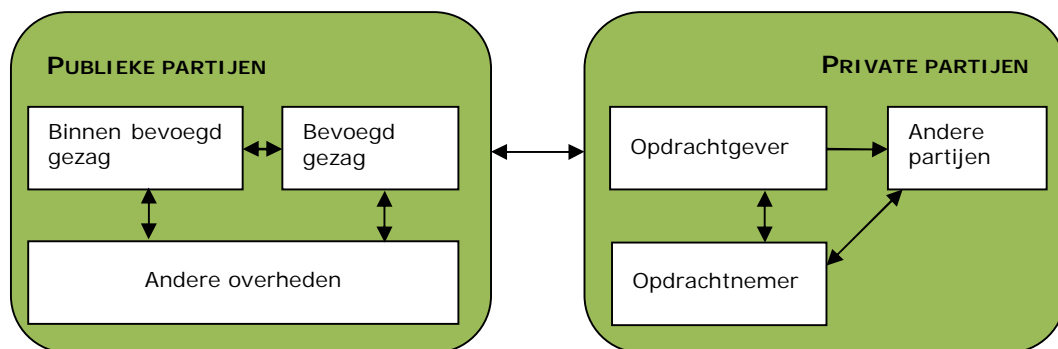
Bij het verlenen van een vergunning voor bouwprojecten zijn ideaaltypisch drie typen van actoren betrokken. Dit zijn:

- **Opdrachtgevers** die de opdracht tot het aangaan van een bouwproject verlenen. Dit kunnen private partijen zijn, zoals projectontwikkelaars of particulieren. Ook kan een

aannemer de opdracht voor de bouw van een complex verlenen. Het kan ook zijn een overheidsorganisaties een opdracht verleent.

- **Opdrachtnemers**, die de opdracht tot het bouwen van een complex aannemen. Hierbij kan worden gedacht aan aannemers en onderaannemers, maar ook aan architecten. In een bepaalde samenstelling werken deze partijen aan het vormgeven en bouwen van een opdracht. Overigens is het goed mogelijk dat de opdracht wordt aangenomen door sommigen van de bovenstaande partijen, bijvoorbeeld als een opdrachtgever met een compleet uitgewerkt plan komt. In dat geval is er alleen sprake van een aannemer.
- Het **bevoegde gezag**, dat wil zeggen de instantie die de vergunning verleent. Vaak is dit de gemeente, maar ook een provincie kan de rol van bevoegd gezag vervullen. Een grote variëteit aan publieke partijen is bij het verlenen van vergunningen betrokken; hierbij kan worden gedacht aan de welstandscommissie, de brandweer, de milieudienst, maar ook aan medewerkers ruimtelijke ordening en aan toetsers van het bouwbesluit. In sommige gevallen zijn andere overheden zoals buurgemeenten, provincies of de rijksoverheid betrokken. Dit kan het geval zijn bij projecten op de grens van gemeenten, of waarbij de provincie of het Rijk zeggenschap over aspecten van een project hebben.

Schematisch ziet de configuratie van organisaties er als volgt uit – de pijlen tussen de partijen duiden op relaties die het gevolg zijn van overleg over de vergunning:



FIGUUR 5.1: GROEPEN VAN ORGANISATIES DIE ZIJN BETROKKEN BIJ DE OMGEVINGSVERGUNNING

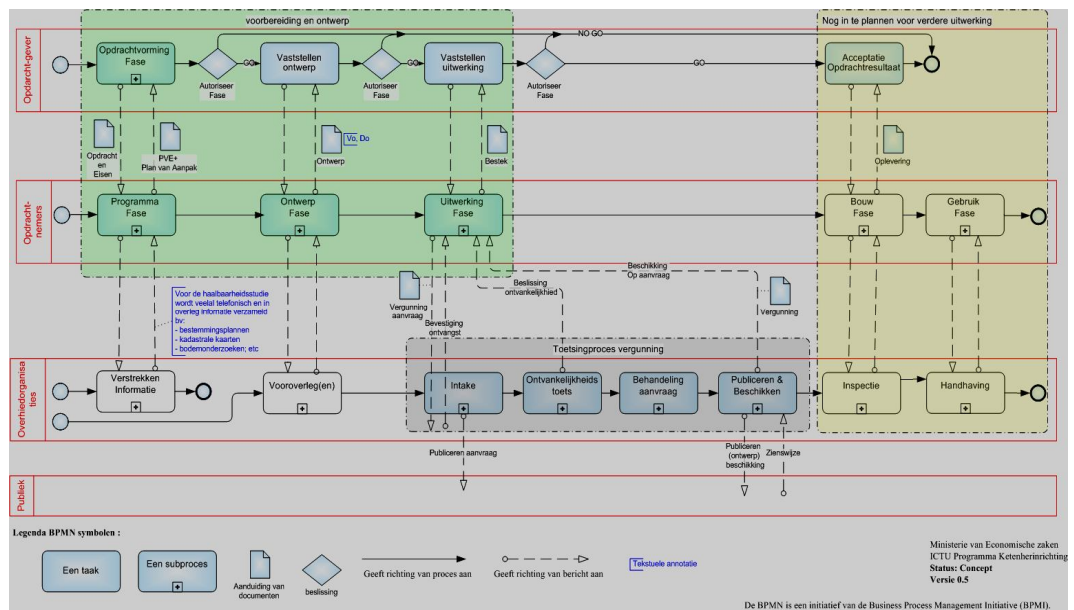
Binnen dit samenspel van publieke en private organisaties, en van de rollen die zij spelen, zien we dat het bouwproces zodanig is ingericht dat partijen pas aan de slag kunnen als andere partijen hun werk hebben gedaan. Officieel kan de bouw van een object pas beginnen als de vergunning ervoor is verleend. Dit kan pas gebeuren na een proces van toetsing, te weten als er een vergunning is aangevraagd, als die vergunning ontvankelijk is verklaard en als de plannen zijn getoetst aan de verschillende eisen die eraan worden gesteld. Deze eisen kunnen bijvoorbeeld van bouwtechnische aard zijn (toetsen aan het bouwbesluit), van politieke aard (passen in bestemmingsplan), van milieutechnische aard (toetsen aan milieunormen) of van welstandstechnische aard (toetsen aan omgeving). Na het verlenen van de vergunning en het aanvangen van de bouw worden er tenslotte allerlei inspecties uitgevoerd.

INFORMATIE EN ICT

We zien dat het verlenen van een vergunning is opgebouwd uit een aantal duidelijk van elkaar te onderscheiden, opeenvolgende stappen. Deze zijn het voorbereiden van

de vergunning, het toetsen van de vergunningsaanvraag, en het al dan niet verlenen van de vergunning. Na het verlenen van de vergunning begint de bouw, en in deze fase vallen bouwprojecten onder handhaving en toezicht.

Bij de uitvoering van de omgevingsvergunning stroomt in deze verschillende fasen informatie respectievelijk van de opdrachtgever naar de gemeente, binnen de gemeente en van de gemeente terug naar de opdrachtgever. De volgende schematische weergave is de uitkomst van een analyse door een van de betrokken partijen:



FIGUUR 5.2: PROCESBESCHRIJVING VERGUNNINGVERLENING (BRON: SGGV 2008)

In verschillende fasen wordt tussen verschillende betrokken partijen informatie uitgewisseld die is bedoeld om uiteindelijk een vergunningsaanvraag in te dienen, te toetsen en te verlenen. Voorbeelden van de uit te wisselen informatie zijn:

Fase	Richting	Voorbeeld van informatie
Vorbereiding aanvraag	Opdrachtgever → bevoegd gezag	<ul style="list-style-type: none"> Kenmerken lokatie Tekeningen Specificaties Verwachte milieu-effecten
Toetsing aanvraag	Binnen organisatie van bevoegd gezag	Toetsen aan bijvoorbeeld <ul style="list-style-type: none"> bouwbesluit welstand brandveiligheid uitvoering
Verlenen vergunning	Bevoegd gezag → opdrachtgever	Ja → start bouwproject Nee → aangeven op grond waarvan vergunning niet wordt verleend.

ICT speelt in bij de omgevingsvergunning een rol doordat onder de Wabo de zogenaamde LVO wordt ontwikkeld, de Landelijke Voorziening Omgevingsloket. Dit is een portal die onder verantwoordelijkheid van het ministerie van VROM wordt ontwikkeld, en die voor gemeenten ter beschikking staat om aan vergunningverlening gerelateerde informatie uit te wisselen met daarbij betrokken partijen. De LVO kan worden gezien als loket, waar een vragenboom en een dossiermodule kunnen worden gevonden. De vragenboom helpt om te bepalen welke documentatie moet worden aangeleverd om een bepaalde vergunning in te leveren, en de dossiermodule ondersteunt het opbouwen van deze verzameling en het uitwisselen ervan.

Op deze manier kunnen de relevante tekeningen, documenten en andere ruimtelijke plannen worden ingediend, opgeslagen en uitgewisseld. Partijen die bij het uitvoeren van de gehele procedure van indienen, toetsen en verlenen betrokken zijn, moeten de bestanden uit de LVO ook kunnen bewerken en dan weer indienen. Op deze manier moeten uitwisseling en bewerking van informatie binnen partijen en tussen partijen makkelijk en overzichtelijk worden gemaakt.

OBJECT VAN VOORONDERZOEK: HET VOOROVERLEG

Wat is nu de relatie tussen de omgevingsvergunning aan de ene kant, en 'Bouwen met Winst' aan de andere? Deze casus is begonnen bij een inventarisatie in het veld van actoren rondom de omgevingsvergunning, uit begin 2007. Hieruit bleek dat rondom de omgevingsvergunning toentertijd nog veel onduidelijkheden bestonden: het was niet altijd even duidelijk wat het is, welke vergunningen onder de regeling vallen, hoe het kan worden gebruikt en wat het kan betekenen. Om hier verandering in aan te brengen, werd vanuit VROM ingezet op regionale pilots, waarmee ervaring met de Wabo en de LVO kan worden opgedaan. Een voorbeeld hiervan is de Noord-Hollandse regio, waar verschillende bij de bouw betrokken partijen bij elkaar zijn gaan zitten om te kijken hoe andere manieren van werken kunnen leiden tot betere aanvraag van vergunningen. Dit werd bekend als het project 'Bouwen met Winst'.

In dit onderzoek is gefocust op deze ontwikkeling. Uit de interviews die met betrokkenen bij projecten die in die regio zijn ontwikkeld, bleek dat het door een grote groep van betrokkenen van groot belang wordt geacht om *vooroverleg* te voeren. Met vooroverleg wordt bedoeld op het voeren van overleg in de fase van voorbereiding van de vergunningsaanvraag, volgens een gestandaardiseerde methodiek. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een speciaal daarvoor ontwikkelde en aan de LVO gerelateerde VLVO – voorbereidingsmodule LVO; door middel van deze VLVO kan een reeks van vragen worden doorlopen.

Dit is belangrijk omdat hiermee de kwaliteit van de vergunningsaanvraag kan worden vergroot, en daarmee de kans dat een vergunning wordt verleend. De betrokkenen geven aan dat de kwaliteit van de aanvraag vrij klein is; van de ingediende aanvragen is volgens sommigen 80% en volgens anderen 95% niet behandelbaar omdat niet alle informatie is bijgesloten. In het geval van vooroverleg kunnen betrokken partijen afspraken maken over welke documentatie is benodigd, en over wie wat doet.

Wij hebben ervoor gekozen om verder in te gaan op dit idee van vooroverleg. Hiervoor zijn twee redenen aan te voeren. Allereerst wordt het door partijen als een belangrijke oogst van de proef met de omgevingsvergunning gezien. Het is dan ook een afbakening die volgt uit de inzichten van betrokkenen zelf ('boundary judgement').

Daarnaast draagt deze keuze bij aan het beantwoorden van de vraagstelling, omdat het een vindplaats is van interacties tussen betrokkenen; dit is een voorwaarde voor het kunnen bestuderen van frames.

Wat is 'het vooroverleg' precies? Hoe is dit idee tot stand gekomen? Hoe zijn afspraken over het vastleggen van het vooroverleg en de inzet van ICT daarbij tot stand gekomen? Welke inzichten volgen hier uit door het kijken hiernaar door een bril van frames? Dit wordt in de volgende paragraaf uiteengezet.

5.3 Focus in de case: het vooroverleg

In deze paragraaf komt achtereenvolgens aan bod wat de achtergrond van het vooroverleg is en hoe het is opgezet (§5.3.1), en welke stappen we in het onderzoek hebben gezet (§5.3.2). Daarna gaan we in op welke frames er rondom het vooroverleg zijn gevonden aan het begin (§5.3.3) en aan het einde (§5.3.4) van het onderzoek, en behandelen we de vraag of er al dan niet sprake is van congruentie (§5.3.5). We kijken in §5.3.6 naar de wijze waarop het proces tussen begin en eind van het onderzoek is verlopen, en in §5.3.7 gaan we tenslotte in op de afspraken die rondom het vooroverleg zijn gemaakt.

5.3.1 Toelichting op het vooroverleg

Het verhaal van het vooroverleg begint in Alkmaar. Reeds langere tijd kan daar gebruik worden gemaakt van een digitaal bouwloket, dat wil zeggen een plek op het internet om formulieren te downloaden en vergunningen aan te vragen. Bij het ontwikkelen, gebruiken en doorontwikkelen van dat loket is een club mensen actief betrokken geweest; deze mensen vinden het van belang om zich ook bezig te houden met het verspreiden van de ervaringen ermee. Hiertoe is bijvoorbeeld ook aansluiting gezocht met de Regieraad voor de Bouw; dit verliep via Bouwend Nederland – de vereniging van Bouw- en Infrabedrijven. Deze Regieraad is opgericht na de Bouwenquête, om een veranderingsproces in de bouw op gang te brengen.

In de regio was men al bezig met digitalisering van de bouwaanvraag, toen het programma Slim Geregeld Goed Verbonden werd opgestart en het project omgevingsvergunning daar als een van de cases onder werd gehangen. Hierdoor werden als het ware initiatieven uit de regio verbonden met initiatieven vanuit het ministerie van VROM, het departement dat ontwikkeling van de omgevingsvergunning organiseert. VROM wil in zijn aanpak tot aan de deur van gemeenten gaan, terwijl EZ daar doorheen wil kijken en de processen van aanvrager en beoordelaar met elkaar wil verbinden.

HET ONTSTAAN VAN HET IDEE VAN HET VOOROVERLEG

Een van de eerste activiteiten die onder de vlag van het programma Slim Geregeld Goed Verbonden werd georganiseerd, was een bijeenkomst met ongeveer twintig afgevaardigden van verschillende organisaties uit de regio. Deze bijeenkomst had plaats bij de Kamer van Koophandel in Alkmaar, op 31 mei 2007. Het betrof hier een GDR-sessie (Group Decision Room). Kenmerkend voor een GDR is dat deelnemers

kunnen reageren op stellingen, achter een computer en dus anoniem. Mensen kunnen hun ergernissen uitspreken zonder dat dat zichtbaar is voor anderen. In relatief korte tijd kan daar dan een analyse van worden gemaakt. Of zoals een van de respondenten het verwoordt: *"er was een vraagstelling op de computer, dan moet je a, b of c invullen, en daar kwam een antwoord uit. Dan kon je zien wat we van elkaar vinden. Ze hebben een hele middag vragen zitten beantwoorden."*

Er waren mensen van verschillende gemeenten aanwezig, alsmede een reeks van aannemers en architecten. De uitkomst van deze sessie is geweest dat er een reeks van 55 'pijnpunten' is geïnventariseerd, waarvan de vier grootste waren:

- Onduidelijkheid, gebrekkige uniformiteit van regelgeving en behandeling;
- Verschillende aanspreekpunten bij aanvragers en behandelende partijen;
- Organisaties aanvragers en behandelende partijen slecht afgestemd;
- Kennis bij aanvragers en behandelende partijen (m.n. kleine gemeenten);

"Communicatie is nummer 1", werd opgemerkt. Een van de respondenten zegt hierbij: "dan merk je toch, we hebben een aantal vergaderingen gehad, waar iedereen dan zit, en dat kabbelde voort, daar werd er gesproken over dit soort dingen, maar in zo'n GDR daar merk je dan toch dat als mensen anoniem mogen gaan antwoorden dat daar dan meteen iets uitrolt, dat wordt meteen weergegeven, en daar kun je meteen weer op reageren, dan heb je in een middag eigenlijk te pakken wat normaal weken of maanden duurt. [...] En dan komt er een verrassend resultaat uit, wat mij betreft dat je veel meer gemeenschappelijke belangen hebt dan dat je eigenlijk dacht."

Zo lag bij deze bijeenkomst de kiem voor het onderkennen van het belang van vooroverleg voorafgaand aan het indienen van een vergunning. Met het oog op communicatie en gemeenschappelijke belangen moeten bij dit overleg dan niet alleen de *indienende* partijen aanwezig zijn; het vooroverleg gaat verder doordat er ook iemand van de gemeente betrokken moet zijn, namelijk om de kans op succes in te schatten. Van beide kanten moet er één aanspreekpunt komen. Zo kan in deze fase een belangrijke inhoudelijke slag worden geslagen.

STATUS VAN IN HET VOOROVERLEG GEMAAKTE AFSPRAKEN

Het idee van vooroverleg, zoals dat hierboven naar voren is gekomen, heeft te maken met het uitwerken van een klein hokje op de interface van de LVO, namelijk waar een aanvrager kan aanvinken of hij contact met de overheid wil. Het beeld van het aangaan van een vooroverleg werd weliswaar breed gedragen, maar dan zou daar tegenover moeten staan dat de daar gemaakte afspraken een zekere mate van status krijgen. Door middel van het voeren van vooroverleg kan de kans worden vergroot dat een initiatief uiteindelijk gerealiseerd kan worden. Een van de respondenten gaf aan dat dit betekent dat *"de afspraken die in het vooroverleg worden vastgesteld, dus of ik voldoe aan hetgeen nodig is om straks die vergunning te krijgen, dat dat op dat moment status krijgt die niet meer om te keren is"*.

Er moet dus in de voorfase niet alleen worden bepaald of alle documentatie aanwezig is, maar ook of een initiatief kans van slagen maakt. Door de juiste documentatie op de juiste manier aan te leveren, kan die documentatie langs de vereiste diensten worden gestuurd; als hieruit volgt dat er geen belemmeringen zijn, dan zal het advies

worden gegeven om door te gaan met het specifieke project. Daarna kan de afdeling toezicht gericht gaan handhaven.

Aan het vooroverleg wordt belang gehecht, maar tegelijkertijd is de term sinds de Parlementaire Enquête naar de bouwsector beladen. Het gaat hier niet om aanbesteding, maar om door middel van inhoudelijk vooroverleg de activiteiten van verschillende betrokken partijen op elkaar af te stemmen. Een van de respondenten geeft bijvoorbeeld aan dat *"de tijd van aanbesteden, dat werkt bouwfraude en onduidelijkheid in de hand. Wees eerlijk met elkaar."* Een van de andere deelnemers merkte daarnaast op dat in de voorbereiding van het ontwikkelen van deze benadering sommigen het idee leken te hebben dat er acquisitie kon worden verricht.

Communicatie vooraf is dus van groot belang, maar tegelijkertijd beladen. Daarom wordt nu ingezet op openheid van het vooroverleg. Hoe heeft dit nu gestalte gekregen?

VORMGEVING AAN EN INHOUD VAN HET VOOROVERLEG

Er is in de regio gezocht naar een bestaand project in de bouw, dat als voorbeeld kan dienen voor de wijze waarop vergunningen worden ingediend, afgehandeld en verleend. Men is uitgekomen bij een project in de kop van Noord Holland, waarbij een aantal van de partijen betrokken zijn die ook bij de GDR sessie van 31 mei 2007 aanwezig waren. De op pagina 31 en 32 onderscheiden rollen van opdrachtgever, opdrachtnemer en bevoegd gezag zijn in deze casus als volgt verdeeld – de betrokkenen bij ieder van de organisaties hebben hier een fictieve naam gekregen:

Rol	organisatie	Respondent
Opdrachtgever	Bouw- en ontwikkelingsbedrijf	Henk
Opdrachtnemer	Architectenbureau	Kees
Bevoegd gezag	Gemeente	Hans

Verder waren bij de vormgeving van het vooroverleg de volgende partijen betrokken:

Rol	organisatie	Respondent
Projectmanager	ICTU	Jan
Analist	ICTU	Frits
Katalysator	Betrokken namens Bouwend Nederland	Gert
Versneller	Betrokken namens Regieraad voor de Bouw	Piet

Uit een door partijen uitgevoerde analyse volgde dat een aanvraagproces in drie standaardfasen zijn te onderscheiden. Een van de respondenten zegt het als volgt: *'de eerste fase, over de programmafase, dat zijn de eerste opstapjes. Vervolgens heb je een voorlopig ontwerp en een detailontwerp. En dan komt eigenlijk de aanvraag'*. In ieder van de verschillende fasen van het vergunningsproces zijn de opdrachtgever, opdrachtnemer en het bevoegd gezag met elkaar in gesprek om verschillende benodigde stappen te kunnen zetten. Door deze stappen beter aan elkaar te koppelen,

en de uitwisseling van informatie tussen verschillende partijen beter te organiseren, kan door iedereen projectmatiger worden gewerkt.

ICT BINNEN HET VOOROVERLEG: DE VOORBEREIDINGSMODULE

Hiermee is voorafgaand aan het opleveren van het systeem geëxperimenteerd in een zogenaamde *koppelzone*, te weten een plek waar verschillende partijen met elkaar het vooroverleg voeren. Men heeft in deze koppelzone het proces van het verlenen met een bouwvergunning voor een tweede keer doorlopen, en daarbij is gekeken naar de stappen die moeten worden doorlopen bij het aanvragen van een bouwvergunning. Hieruit resulteerde een zogenaamde 'generieke checklijst', te weten een lijst met een veertigtal vragen die moeten worden gesteld aan de verzameling van betrokkenen, waarbij een antwoord op de vragen aan de ene kant aangeeft wat moet worden gedaan en aan de andere kant wie dat moet doen. Op basis hiervan kan een inzicht in de kans van slagen van een bepaald project kan worden gevormd.

Deze koppelzone en het gebruik van de generieke checklijst daarbij worden ondersteund door middel van een ICT-applicatie, die *voorbereidingsmodule* wordt genoemd. Via deze applicatie kunnen projecten worden aangemeld, kan alle relevante documentatie worden verzameld, opgeslagen en uitgewisseld, kunnen partijen aan elkaar laten weten wat er moet gebeuren, en kunnen ze elkaar een rol toebedelen. Op ieder moment in het proces is zichtbaar wat op dat moment de ingeschatte kans van slagen is, dat wil zeggen hoe groot de kans is dat de aanvraag daadwerkelijk wordt verleend als die op dat moment zou worden ingediend.

Werken met de LVO brengt onduidelijkheden met zich mee. Om deze weg te nemen wordt het belang van goede communicatie tussen overheid en bedrijfsleven gearticuleerd. Dit krijgt gestalte in de vorm van *vooroverleg*. Tegelijkertijd is deze terminologie beladen. Het vooroverleg wordt gestructureerd, door middel van het ontwikkelen van een *generieke checklijst* voor gebruik in een *koppelzone*. De uitwisseling van informatie wordt ondersteund door de *voorbereidingsmodule*, een ICT-applicatie die speciaal hiervoor ontwikkeld is.

Hierover moeten afspraken worden gemaakt tussen de in het vooroverleg betrokken partijen. Wat zijn nou die afspraken? Hoe komen die tot stand? En: hoe passen die in opvattingen van de verschillende betrokkenen over wat er aan de hand is en wat er moet gebeuren? Wij hebben dit onderzocht door middel van aandacht voor frames. Hoe is dit in zijn werk gegaan en wat heeft dit opgeleverd?

5.3.2 Gevolgde werkwijze

In deze casus zijn de volgende stappen gezet om frames en de congruentie daartussen, alsmede de gemaakte afspraken in kaart te brengen. Met alle op pagina 37 weergegeven personen zijn twee interviews gehouden. De eerste ronde van interviews vond plaats in maart en april van 2008, ten tijde van het vaststellen van de inhoud van de ketenchecklijst. De tweede ronde vond plaats in oktober 2008, vlak na oplevering van het prototype van de voorbereidingsmodule. Een uitzondering wordt gevormd door een interview met de analist van ICTU; daar is alleen in de eerste ronde een gesprek mee gevoerd; dit omdat hij ten tijde van de tweede ronde niet meer bij het project werkzaam was.

Van alle interviews zijn transcripten gemaakt, met uitzondering van enkele interviews waarvan alleen een verslag is gemaakt. Redenen voor het maken van een verslag in plaats van het volledig uitwerken van het interview hebben te maken met de opname van het interview. Als er geen opname is gemaakt, of als de kwaliteit van de opname bijvoorbeeld vanwege omgevingsgeluid slecht is, dan is er een verslag gemaakt.

Op basis van de transcripten van de interviews is een typering van het frame tot stand gekomen, volgens de werkwijze die in §4.3 uiteen is gezet. Een ander onderdeel van het meten van congruentie tussen frames is het uitzetten van een survey. Tijdens de twee rondes van onderzoek wordt een vragenlijst uitgezet, met het oog op het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop de frames met elkaar samenhangen. In deze casus is de lijst uitgedeeld aan vijf van de zeven in de bovenstaande tabel voorkomende mensen, te weten niet aan de casusmanager en aan de analist. Redenen hiervoor zijn praktisch. De analist gaf in het eerste gesprek aan bij het tweede gesprek niet meer bij het project betrokken te zijn; een meting van verschillen was daardoor a priori al niet meer haalbaar. De casusmanager kreeg geen vragenlijst omdat hij geen belanghebbende bij de te nemen besluiten is.

Tijdens gesprekken is gevraagd naar relevante documentatie. Dit leverde een verzameling van nota's, strategiedocumenten en plannen van aanpak op. Ik kreeg de beschikking over de projectmap van een van de betrokkenen, over een naslagbeschrijving van de analist, en over verschillende nota's.

Bestudering van dit materiaal leidde in samenhang met bestudering van de andere twee databronnen – transcripten en de vragenlijst – tot een analyse van de wijze waarop de **frames** zich manifesteren, op twee momenten in de tijd, van de **afspraken** die in het kader van het asbestvolgsysteem zijn gemaakt, en van beschrijving van het **proces** tussen begin en eind. Wat levert dit op? In de hierna volgende paragrafen gaan we daar op in.

5.3.3 Frames aan het begin

Wat weten we na het houden van interviews nou over de frames? De eerste ronde van interviews vond plaats tijdens het ontwikkelen van de generieke checklijst, dat wil zeggen een lijst met aandachtspunten voor het doorlopen van het vergunningsproces. Hoe worden in deze context nu frames zichtbaar, en welke rationaliteiten manifesteren zich in deze periode? Dit komt hier aan bod, gebaseerd op interviews, respons op de vragenlijst en verzamelde documentatie.

INHOUD VAN DE FRAMES

In tabel 5.1, die hieronder is weergegeven, is uiteengezet welke typering van de verschillende frames zijn gekozen, volgens de werkwijze zoals die is beschreven in §4.3. In de eerste kolom van de tabel is de naam van de respondent weergegeven, in de tweede kolom hoe diens frame wordt getypeerd, en in de derde kolom wordt hierop een toelichting gegeven.

Dit levert het beeld van een hele reeks van betekenissen die aan het vooroverleg worden gegeven. Voor de verschillende deelnemers past het systeem in een andere manier van werken die enerzijds vanuit het vooroverleg wordt opgelegd, maar anderzijds ook past in de organisatie waar het betrekking op heeft.

TABEL 5.1: OMSCHRIJVING VAN FRAME, OP T=0, PER STAKEHOLDER, CASE OMGEVINGSVERGUNNING

Naam	Omschrijving frame volgens interview	Toelichting en trefwoorden
Jan	Het kan beter en het moet beter	Uitvoeren van bouwprojecten gaat vaak traag, en vergunningsverlening speelt hierbij een rol. De systematiek van het verlenen van een vergunning is vaak onduidelijk; een verbetering in deze situatie leidt tot minder administratieve lasten. Het verschil tussen <i>hoe het is</i> en <i>wat er kan</i> is groot. Technologie speelt hierbij een belangrijke rol, denk aan de LVO, maar dit kan worden verbreed tot de voorbereidingsfase.
Hans	Inhoudelijke variëteit blijft bestaan	Alle gevallen zijn anders. Er bestaan verschillen tussen werkwijzen bij gemeenten: <i>'sommigen die zeggen van we wachten even af, we doen nog niks'</i> , anderen gaan alvast aan het werk. Ook de aanvragen zullen verschillen, bijvoorbeeld tussen grote en kleine bedrijven. Technologie moet ondersteunen, maar inhoud van regelgeving staat voorop; er wordt niet toegegeven op de kwaliteit van de vergunning en het toezicht.
Piet	Verbinden en verduidelijken	<i>'het is belangrijk om bij iedereen die rondom de omgevingsvergunning actief is, deze kwestie zo concreet mogelijk te maken'</i> . Eigen opvatting van de rol is het opdoen en verzamelen van ervaringen, om voorlichting aan betrokkenen te kunnen geven. Voor samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven kan verder mogelijk worden gemaakt door verwachtingen te managen.
Gert	Voorspelbaarheid is van het grootste belang	<i>'De bouwondernemer moet zorgen dat ie met z'n personeel aan het werk kan. Dus die vergunning planmatig aanvragen, dat ie erop kan rekenen.'</i> Werken met de omgevingsvergunning leidt zo tot afstemming van posities van actoren. Daarmee wordt het aanvragen en al dan niet verlenen van vergunningen beter voorspelbaar.
Kees	Helderheid, en om dat te krijgen de club op sleeptouw nemen	Werken met de omgevingsvergunning biedt mogelijkheden, voor wat betreft <i>sneller</i> maar ook <i>beter</i> werken is van belang. <i>'Aan beide kanten moet het duidelijk zijn'</i> . <i>'Ik heb geleerd van een wijze man, bepaal je doel, zet je eindpunt, zorg dat je er komt. Dat kan ik.'</i> En <i>'ik geef ook altijd aan het einde aan van wat hebben we besloten, wat willen we ermee bereiken en gaan we ermee oefenen? Niet dat we weer over hetzelfde gaat praten. Verspilde energie is aan mij niet besteed.'</i>

Henk	Vastleggen van de voortgang	Zorg dat je met elkaar in gesprek blijft. <i>'Als in zo'n voortraject de wethouder roept van ja daar wil ik best aan meewerken, en na vier jaar heb je een wethouder die zegt van ik ga toch aan de andere kant van de gemeente aan de slag, dan heb je op dit moment geen poot om op te staan'</i> . Door middel van het werken met een checklijst wordt het voor iedereen duidelijk wie waar staat. Een volledig ingediende aanvraag kan niet worden afgewezen.
<hr/>		
Frits	Vertalen	<i>'Voor het analyseren van een keten en afspraken heb je inputmomenten en feedbackmomenten nodig. Dat wordt altijd door een gezelschap gegeven'</i> . Dat moet worden vertaald naar een standaardbeschrijving, en dan is de vraag <i>'Komt deze werkwijze overeen met de werkwijze die eerder is geleerd?'</i> . De antwoorden daarop worden weer in het ontwerp verwerkt.

Naast 'reductie van administratieve lastendruk' worden zaken als 'transparantie' en 'voorspelbaarheid' van belang geacht. Verder wordt de nadruk gelegd op 'aanjagen', 'verbinden' en 'vertalen' als manieren om aan deze veranderingen tegemoet te komen. Verder wordt gewezen op verbetering van de uitvoering van de omgevingsvergunning die door ontwikkeling van ICT kan worden gerealiseerd.

Deze verschillen zijn zichtbaar in de bovenstaande tabel, en zo zien we in deze eerste ronde als het ware drie clusters van frames zich manifesteren.

- In het ene cluster zijn de frames geconcentreerd rondom de beloftes van de voorbereidingsmodule, dat wil zeggen rondom de verwachtingen van de effecten van het gebruik van die module. Hieronder vallen de eerder genoemde 'transparantie' en 'voorspelbaarheid'. Deze frames zijn te vinden bij twee van de ondernemers die in dit project zitting hebben.
- Het tweede cluster van frames concentreert zich rondom de wijze waarop aan ontwikkeling, beheer en verspreiding van de module vorm moet worden gegeven. Het gaat hier om 'verbinden' en 'vertalen', en om het aanjagen en vergroten van de groep mensen die erbij betrokken is. Dit zijn frames die te maken hebben met de wijze waarop afspraken gemaakt zouden moeten worden, en ook deze frames zijn gevonden bij betrokkenen die vanuit de kant van het bedrijfsleven bij dit project zijn betrokken.
- Tenslotte kan worden gewezen op een derde cluster van frames, waarin wordt gewezen op de variëteit van de wijze waarop vergunningen worden aangevraagd. Dit frame is gevonden bij het bevoegde gezag.

We zien nu naast 'verlaging van administratieve lasten' meer variatie ontstaan voor wat betreft de wijze waarop deelname aan dit project voor betrokken van belang is. Deze variatie clustert zich rondom verwachte effecten, manieren van veranderen en de identificatie van oude en nieuwe manieren van werken. Het is nu de vraag in hoeverre deze verschillen zichtbaar worden in de manier waarop de frames zijn *geconfigureerd*,

dat wil zeggen in de manier waarop ze zich tot elkaar verhouden. Dit komt in het hierna volgende onderdeel aan bod.

CONFIGURATIE VAN DE FRAMES

Binnen de drie hiervoor geïdentificeerde clusters van frames lijkt enige samenhang te zitten, in ieder geval voor wat betreft de inhoud ervan. Hoe kunnen we die samenhang nou verder inzichtelijk maken? Dat gebeurt hier door verder te redeneren vanuit de verschillende mogelijke typen van frames, volgens de verschillende perspectieven op coördinatie zoals die zijn onderscheiden in §2.3.2.

- Wij merken daarbij op dat de frames die zich bevinden in het eerste cluster, namelijk de frames van 'transparantie' en 'voorspelbaarheid' duiden op frames die sociaal-psychologisch of institutioneel van aard zijn.
- Datzelfde geldt voor frames die draaien om 'verbinden' en 'vertalen', waarbij een brug moet worden geslagen tussen verschillende werelden.
- Het derde cluster van frames heeft te maken met de variëteit van uitvoeringspraktijken bij het bevoegde gezag, met het oog op juistheid van toetsing van aanvragen en het daarbij dichtbij de regelgeving blijven. Dit frame kan worden gekarakteriseerd als institutioneel.

Op deze manier ontstaat een beeld van de manier waarop frames zijn geconfigureerd, door "met het blote oog" naar de individuele frames en de overlap daartussen te kijken. We hebben dit echter willen koppelen aan een wat meer geobjectiveerde blik, en aan de respondenten van de interviews is daarom gevraagd een gestandaardiseerde lijst met stellingen in te vullen. Deze lijst beoogt bij te dragen aan een beter begrip van de wijze waarop technologie door betrokkenen wordt geframed, in samenhang met anderen. Dit gebeurt door cijfermatig inzicht te bieden inzicht te bieden in de interpretaties van de betrokken actoren op $t=0$ en $t=1$.

Ieder van de stellingen in de lijst correspondeert met een van de vier perspectieven op coördinatie, zoals die zijn onderscheiden. Deze lijst is bijgevoegd in bijlage I. In de eerste ronde zijn in totaal zes vragenlijsten uitgedeeld. Van deze zes zijn er vier teruggekomen. Dit stelt ons in staat om een aantal beschrijvende statistische analyses te maken; hierdoor krijgen we inzicht in typering van frames door de respondenten en in configuratie van frames.

- Typeren van de frames gebeurt door van de stellingen die corresponderen met ieder van de verschillende perspectieven op coördinatie de scores bij elkaar op te tellen. Iedere respondent behaalde op ieder perspectief een totaalscore; deze ligt tussen de 12 (alle vragen van een van de vier dimensies wordt gescoord met een 1) en de 60 (al deze vragen worden gescoord met 5). Het totaal is gedeeld door 12, waarmee een gemiddelde werd bereikt dat ligt tussen 1 en 5.
- Voor wat betreft het tweede, de configuratie van de frames, geldt dat we niet de respondent centraal hebben gesteld, maar de mate waarin een bepaald perspectief is gescoord op het niveau van alle respondenten. We hebben het gemiddelde van alle scores voor ieder van de perspectieven berekend.

In tabel 5.2 is voor de vier geretourneerde vragenlijsten in de tweede kolom weergegeven hoe de verschillende perspectieven vanuit de lijst worden gewaardeerd,

plus de waardering van dat perspectief. In de derde kolom is weergegeven wat de gemiddelden van de scores per perspectief zijn en ook de spreiding daaromheen.

TABEL 5.2: TYPERING VAN FRAMES, T=0, CASE

OMGEVINGSVERGUNNING (Mogelijke scores tussen 1 en 5)

Naam	
Piet	<ol style="list-style-type: none"> 1. Institutioneel (3,33) 2. Economisch (3,08) 3. Politiek (3,08) 4. Sociaal-psychologisch (3,00)
Gert	<ol style="list-style-type: none"> 1. Institutioneel (3,92) 2. Sociaal-psychologisch (3,58) 3. Economisch (3,33) 4. Politiek (2,92)
Kees	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sociaal-psychologisch (3,75) 2. Politiek (3,58) 3. Institutioneel (3,41) 4. Economisch (3,33)
Henk	<ol style="list-style-type: none"> 1. Institutioneel (3,58) 2. Sociaal-psychologisch (3,33) 3. Politiek (3,00) 4. Economisch (2,83)

Ook uit respons op de vragenlijst volgt dat er variatie bestaat in de wijze waarop betrokkenen het ontwikkelen van de voorbereidingsmodule interpreteren en daarmee inpassen in hun werkelijkheid. In verband hiermee wordt het volgende opgemerkt. We zien twee van de vier theoretisch onderscheiden perspectieven op de omgevingsvergunning als dominant terugkomen:

- We zien dat drie van de vier respondenten wijzen op een institutionele benadering als belangrijkste motief voor het ontwikkelen van de voorbereidingsmodule. Hun respons wijst op het vergroten van de legitimiteit van de bouwsector. Dit kan wellicht worden verklaard vanuit de legitimiteitscrisis die is ontstaan na de bouwenquête. In interviews kwam dit ook terug; een van de respondenten merkte bijvoorbeeld op dat *'De tijd van aanbesteden, dat werkt bouwfraude en onduidelijkheid in de hand. Wees eerlijk met elkaar.'*
- Een van de respondenten wees op sociaal-psychologische motieven voor het aangaan van deze casus. Dit frame is gericht op het wegnemen van onzekerheden die rondom uitwisseling van informatie de kop opsteken. Degene die dit frame heeft is ook degene die zoals we eerder hebben gezien het project aanjaagt; klaarblijkelijk is aanjagen hier een manier om de onzekerheid te reduceren. Het aanjagen heeft hier het effect gehad dat de vragen die in de lijst zijn opgenomen, zijn geformuleerd vanuit de werkpraktijk van deze persoon.

Ook hier zien we twee clusters van frames terugkomen, namelijk een institutioneel cluster en een sociaal-psychologisch cluster, en dit rijmt met de samenhang tussen de frames zoals we die met het blote oog konden waarnemen.

Met het oog op het vaststellen van de configuratie van de frames wijzen we tenslotte op de wijze waarop frames over de perspectieven zijn verdeeld, in plaats van over de

respondenten. In tabel 5.3 is weergegeven hoe over het geheel van de respondenten genomen de typeringen zijn verdeeld. In de eerste kolom is ieder van de vier perspectieven weergegeven. In de tweede tot en met vijfde kolom zijn de scores voor ieder van die perspectieven weergegeven, zoals die volgen uit tabel 5.2, en daarbij is tussen rechte haken de plaats van het perspectief op de ranglijst van de respondent weergegeven. In de zesde kolom is het gemiddelde van de scores van het betreffende perspectief van alle respondenten bij elkaar weergegeven, en daarmee ontstaat zicht op de spreiding van de scores op het niveau van de keten. Ook dit gemiddelde is voorzien van plaats op de ranglijst. Tenslotte hebben we de standaarddeviatie weergegeven, als maat van de spreiding van perspectieven ten opzichte van elkaar; dit wordt in het bijzonder pas relevant bij vergelijking van de twee metingen.

TABEL 5.3: CONFIGURATIE VAN DE FRAMES, OP T=0, CASE OMGEVINGSVERGUNNING

Mogelijke scores tussen 1 en 5

Typering	Piet	Gert	Kees	Henk	Gemiddeld
Economisch	3,08 [2/3]	3,33 [3]	3,33 [4]	2,67 [4]	3,146 [3/4]
Politiek	3,08 [2/3]	2,93 [4]	3,58 [2]	3,00 [3]	3,146 [3/4]
Institutioneel	3,33 [1]	3,92 [1]	3,41 [3]	3,58 [1]	3,562 [1]
Sociaal psychologisch	3,00 [4]	3,58 [2]	3,75 [1]	3,33 [2]	3,417 [2]
			Standaarddeviatie		.191

Als eerste springt hieruit in het oog dat op het niveau van de keten het institutionele frame dominant aanwezig is, gevolgd door het sociaal-psychologische frame. Het economische en het politieke frame eindigen ex aequo op de derde en vierde plaats. Daarnaast valt op dat het verschil tussen het institutionele en sociaal-psychologische frame 0,05 is, en het verschil tussen het economische frame en het politieke frame 0,0; samen liggen de eerste twee op ruime afstand van de laatste twee (gemiddeld 3,49 ten opzichte van gemiddeld 3,15).

Niet alleen op het niveau van de individuele frames zien we dominante institutionele en sociaal-psychologische benaderingen, maar bovenstaande tabel wijst er op dat ook op het niveau van de keten de configuratie van de frames kan worden gekarakteriseerd als institutioneel in combinatie met sociaal-psychologisch. Vergroting van de legitimiteit van de branche, en het verkleinen van de dubbelzinnigheid die is ontstaan naar aanleiding van de op stapel staande wetgeving, zijn de voornaamste *drivers* van ontwikkeling van de applicaties in deze casus. Aan het begin van het onderzoek ligt hier voor betrokkenen de nadruk, meer dan op het verminderen van transactiekosten (het economische perspectief) of het versterken van de autonomie van de betrokken organisaties (het politieke perspectief).

We hebben nu zicht op de frames die door betrokkenen worden gehanteerd, op de wijze waarop de frames zich tot elkaar verhouden. Dit zegt iets over de eisen aan het ontwerp van de voorbereidingsmodule. Deze eisen worden naar verwachting ook beïnvloed door aanwezige rationaliteiten. Wat is er daarover gevonden?

TYPERING VAN DE RATIONALITEITEN

Met het zichtbaar maken van de verschillende frames en de samenhang daartussen hebben we een reeks van verschillende ontwerpvereisten voor de hier te ontwikkelen applicatie in beeld gekregen. Deze ontwerpvereisten bevinden zich op het microniveau van de arena, namelijk op het niveau van de verschillende betrokkenen. We wilden ook op het macroniveau van de arena inzicht krijgen in ontwerpvereisten, en daarvoor hanteren wij het concept van rationaliteiten. Wij hebben onderscheiden in een politiek-bestuurlijke rationaliteit, een juridische rationaliteit, een economische rationaliteit en een technologische of informatiekundige rationaliteit.

Met betrekking tot deze rationaliteiten is in deze casus het volgende gevonden.

De **politiek-bestuurlijke rationaliteit** uit zich in een takendiscussie. We zien in de interviews op verschillende punten gewezen op een takendiscussie. Er wordt bijvoorbeeld gesproken over het al dan niet privatiseren van handhaving en toezicht in bouw; daarmee wordt de verhouding tussen publieke en private taken ter discussie gesteld. Ook wordt de vraag opgeworpen naar de verhouding tussen overheden: wat doet het rijk, wat doen de gemeenten? Hoe zit de provincie hier tussen?

Reacties op deze discussie betreffen voornamelijk het in stand willen houden van bestaande taakverdelingen. Er moet zoveel mogelijk tegemoet worden gekomen aan bestaande verhoudingen. 'Privatisering' wordt weggezet als een toekomstdroom, het ministerie van VROM gaat tot aan de deur van de gemeenten, en richt zich zoveel mogelijk op taken die door de wet zijn toebedeeld.

Verder kan worden gesteld dat we hier te maken hebben met een wet die processen regelt, en de inhoud ongemoeid laat. De wet heeft een belangrijke symbolische betekenis. Hij moet er komen, anders "*sterft het project een zachte dood*". Daarmee is de wet politiek-bestuurlijk van groot belang voor het behouden van samenhang.

Aan de ene kant van het vraagstuk zijn er dan ook de eisen van transparantie en doelmatigheid, zoals die uit vormgeving aan het vooroverleg volgen, terwijl er tegelijkertijd een takendiscussie speelt tegen de achtergrond van autonomie en legitieme uitoefening van gezag.

Met betrekking tot de **juridische rationaliteit** kan voornamelijk worden gewezen op rechtszekerheid en vrijheid van willekeur. Veel van de ondervraagden geeft aan in het verleden te maken te hebben gehad met de grillen van het openbaar bestuur. Er wordt door de ontwikkelaar bijvoorbeeld opgemerkt dat "*als je dat niet vooraf met elkaar vastlegt op een of andere manier, dan gebeuren de dingen zoals ze nu wel eens gebeuren. Dat je zegt van ik heb een plan ingediend, we hebben overleg gehad, en er komt een nieuwe wethouder en die heeft een ander beleid of een ander idee en het moet 180 graden om. Dat kan straks niet meer, wij vinden dat dat straks niet meer kan, en dat voortraject biedt houvast voor beide partijen daarin*".

Of een andere die zegt: "*De een denkt de wethouders is een goede kennis van me ik doe het met hem, de ander denkt de directeur gemeentewerken die ken ik goed ik moet het eens met hem aankaarten, en weer een ander zegt ik probeer wat los te weken. Die gaan aan de gang, en opeens komt die aanvraag dan bovendrijven als zijnde een officiële aanvraag, en dan blijkt dat een heleboel niet kan. Terwijl diegene die hem de eerste keer in ontvangst nam, die zei van ik zal mijn best voor je doen.*"

De **economische rationaliteit** uit zich in vragen van kosten en baten, en komt slechts een keer expliciet aan bod. Er is gesproken over de investeringen die moeten worden gedaan bij het aanschaffen van apparatuur voor het werken met de LVO. Er wordt gesteld dat het werken met digitale plannen optimaal verloopt als er grote schermen op de bureaus staan, of als tekeningen op een muur kunnen worden geprojecteerd en bewerkt. Er kan dan doelmatiger worden gewerkt. Dit soort van praktijken klinkt aantrekkelijk, maar het realiseren ervan kost geld.

Met betrekking tot de **technologische cq informatiekundige** rationaliteit is het volgende gevonden. Er is onduidelijkheid geweest over welke extensies kunnen worden gebruikt om documenten uit te wisselen. In het dagelijkse gebruik had men te maken met onder andere de extensies .pdf, .doc, en .dwg. De laatste is de extensie van Autocad, een door architecten gebruikt tekenprogramma. In de .dwg-extensie zat de mogelijkheid om wijzigingen aan te brengen, en hiermee weken ingediende aanvragen af van de manier waarop ze bij de behandelaar werden binnengehaald. Om deze reden werd de .pdf-extensie ook niet door iedereen als meest geschikte optie gezien. Ook bleek dat er is *"getest met digitale bouwloket, en daar bleek dat het ontwerp en anders uitkwam dan dat het werd ingeleverd. Andere kleuren, en stippels. Het is nog niet helemaal duidelijk hoe dat kan, waarschijnlijk een verschil in Autocad-plotters. En je moet er 100% zeker van kunnen zijn dat dat wel identiek is."*

Een ander belangrijk punt is dat vanuit deze rationaliteit de werkwijze van het ontwikkelen van de checklijst een soort van 'trechter' lijkt te zijn. De gekozen benadering gaat uit van een aanpak waarbij in steeds verdergaande mate wordt gestandaardiseerd. Er wordt een beschrijving van het proces gemaakt, er wordt gewezen op mogelijkheden voor optimalisatie, er wordt geïnventariseerd, er wordt toegespitst, er wordt vastgelegd, en er wordt naar aanleiding van gemaakte afspraken een prototype gemaakt. Er wordt dus begonnen bij probleempercepties door middel van een GDR, en wordt geëindigd bij het ontwikkelen van een applicatie.

TABEL 5.4: OMSCHRIJVING RATIONALITEITEN, OP T=0, CASE OMGEVINGSVERGUNNING

Rationaliteit	Dominante waarden
Politiek bestuurlijk	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie • Verdeling van bevoegd gezag • Autonomie
Juridisch	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtsgelijkheid • Bescherming tegen willekeur
Economisch	<ul style="list-style-type: none"> • Doelmatigheid • Investeringen terugverdienen
Informatiekundig	<ul style="list-style-type: none"> • 'Kinderziektes' genezen • Trechteren • Standaardisatie van werkwijze

Het bovenstaande kan worden weergegeven volgens tabel 5.4 op de vorige pagina. Als we nu kijken naar de spanningen tussen de verschillende rationaliteiten, dan zien we dat de belangrijkste spanning tussen de politiek-bestuurlijke rationaliteit aan de ene kant en de informatiekundige rationaliteit aan de andere kant bestaat. We zien immers een informatiekundige rationaliteit die draait om standaardisatie, te weten van werkprocessen en van informatie-uitwisseling. De vraag vanuit de technologie en vanuit het bedrijfsleven is er een van het standaardiseren van de uitvoeringspraktijk van het aanvragen, toetsen en verlenen van vergunningen. Tegelijkertijd is een politiek-bestuurlijke rationaliteit waarin de variëteit in de uitvoeringspraktijk bij verschillende gemeenten of andere vormen cq. lagen van bevoegd gezag tot uitdrukking komt. De basis is de wettelijke regeling: *'ik zit aan een wettelijke procedure vast: het bouwplan komt bij ons binnen, wij maken een advies en het college van burgemeester en wethouders neemt een besluit'*. Maar daarbinnen zie je dat er per gemeente kan worden bepaald wat de eisen aan de aanvraag zijn. Ook kan degene die aanvraagt per geval verschillen: *'Je hebt een eigenaar die aangeeft wat hij wil bouwen. Die schakelt een architect of projectontwikkelaar in. Die architect of projectontwikkelaar regelt alles voor hem, net wie hij in de arm neemt. De eigenaar kan het ook zelf regelen'*.

De juridische rationaliteit en de economische rationaliteit dragen vooralsnog niet bij aan de spanning; de laatste komt nog weinig aan bod, een voor wat betreft de eerste geldt dat wettelijke regelingen het uitgangspunt van dit project zijn, en dan het veranderen van die regelingen zoveel mogelijk buiten beschouwing wordt gelaten. Daarnaast speelt het invoeren van de Wabo een belangrijke stimulerende en symbolische rol.

Om de spanning tussen de twee rationaliteiten te kanaliseren, is gekozen voor een werkwijze van 'trechteren', dat wil zeggen dat eerst een procesbeschrijving wordt gemaakt, daarna en in samenhang daarmee een functioneel ontwerp, en dat daarna de technologie wordt gebouwd, en dat op belangrijke momenten wordt teruggekoppeld naar wereld van het bestuur. Zo is gekozen voor een aanpak die zowel vanuit de technische als vanuit de politiek-bestuurlijke rationaliteit gezien logisch is.

We hebben nu zicht op de frames en op de rationaliteiten die ten tijde van de eerste meting in deze casus zijn gevonden. Wat weten we nu over de omgevingsvergunning, en over het vormgeven aan het vooroverleg? Hoe zijn de frames ingevuld, en hoe hangen ze met elkaar samen? Wat is de uitdaging voor de periode die er komen gaat?

CONCLUSIE

Wat weten we nu over de omgevingsvergunning, en over de afspraken die er in deze casus worden gemaakt? Een antwoord op deze vragen kan nu worden gegeven voor wat betreft de configuratie van de arena voorafgaand aan het maken van afspraken.

We zien dat door de introductie van de LVO wordt ingezet op een veranderende dynamiek tussen bouwers, aannemers, architecten en gebruikers. Hieromheen bestaat veel medio 2007 nog veel onduidelijkheid; hierdoor worden er in het land een aantal pilots met de omgevingsvergunning in het algemeen en met de LVO in het bijzonder georganiseerd. In een van deze regionale casussen, te weten in het Noord Hollandse Koggenland, wordt ingezet op het uitwerken van het *vooroverleg*. Door middel van het structureel vormgeven aan dit vooroverleg lijkt een manier van samenwerken

gevonden te zijn die de complexiteit van de oude situatie kan reduceren, door de gang van zaken in dat vooroverleg in toenemende mate vast te leggen.

Als we echter onder de oppervlakte kijken, dan ontstaat een beeld van variëteit. We hebben gekeken naar de manier waarop vooroverleg, checklijst en de voorbereidingsmodule VLVO in de benaderingen van betrokken partijen zijn ingebed. Het hanteren van *frames* als onderzoekslens laat zien dat 'terugdringen van administratieve lasten' of 'efficiëntere uitvoering van processen' voor betrokkenen weliswaar interessante 'sensitizing concepts' (Blumer 1954) zijn, maar dat er ook wordt gewezen op 'transparantie', 'voorspelbaarheid', 'verduidelijken', 'voortgang', 'bemiddelen' en 'variëteit' als belangrijke verwachte effecten.

Twee perspectieven kwamen hierbij naar voren als dominant, te weten een institutioneel en een sociaal-psychologisch perspectief. Deze perspectieven zijn in dezelfde mate dominant, en samen zijn ze aanzienlijk dominanter dan het politieke of het economische perspectief. Dit leert dat ontwikkeling van de voorbereidingsmodule voornamelijk belangrijk is vanwege het vergroten van de legitimiteit van de branche, en vanwege de dubbelzinnigheid die moet worden gereduceerd, die is ontstaan als gevolg van het zoeken naar nieuwe manieren van werken en de betekenis daarvan.

Als we kijken naar de verschillende rationaliteiten, dan zien we dat aan reductie van de dubbelzinnigheid en aan vergroting van legitimiteit gehoor wordt gegeven door te kiezen voor een aanpak van systeemontwikkeling die vanuit zowel technisch als politiek-bestuurlijk perspectief gezien logisch is. Er wordt 'getrechterd', dat wil zeggen er wordt gekozen voor het ontwikkelen van een standaardmethode van werken en uitwisseling van informatie, die benodigde transparantie en voorspelbaarheid genereert; dit komt tegemoet aan de politiek-bestuurlijke ontwerpeisen. Daarnaast bieden de te ontwikkelen standaarden voldoende aanknopingspunten om met ontwikkeling van technologie aan de slag te gaan.

Er is gekozen om hiervoor een checklijst en bijbehorende applicatie te ontwikkelen, en de gang van zaken te standaardiseren. We zien zo in de aanpak die is gericht op het uniformeren van uitvoeringspraktijk van het aanvragen, toetsen en verlenen van vergunningen. Dit richt de aandacht op een belangrijk spanningsveld: volledige uniformiteit van de uitvoering lijkt niet haalbaar, gezien de verschillen hierin bij het bevoegde gezag.

Dit is een spanning die eisen stelt aan de wijze waarop ICT in deze casus moet worden ontwikkeld, en aan de wijze waarop het proces van enactment verloopt. Daar kijken we in §5.3.6 verder naar; eerst vragen we ons af in hoeverre er aan het einde van het proces variëteit in frames en rationaliteiten aanwezig is. Hoe is het gesteld met frames en rationaliteiten aan het einde van het project? Wat is er tussen begin en eind gebeurd? Wat kunnen we zeggen over congruentie?

5.3.4 Frames aan het eind

De tweede meting in deze casus werd gedaan in oktober 2008, vlak na het opleveren van het *prototype* – een demo van de applicatie - van de voorbereidingsmodule (het eerste interview uit de tweede ronde werd de dag daarna gehouden). Ook viel dit tijdstip samen met de Dag van de Wabo – een conferentie voor ambtenaren over de initiatieven die rondom de Wabo worden georganiseerd – die op 25 september 2008.

Deze twee gebeurtenissen markeren in zekere zin het einde van het project. Vanaf nu moet worden nagedacht over het overdragen van de applicatie aan de markt.

Wat is er terecht gekomen van de verwachtingen die bij de respondenten in de eerste ronde leefden? Zijn de verwachtingen bijgesteld? Deze tweede vraag wordt behandeld in §5.3.5; hier gaan we in op de wijze waarop de frames zich een half jaar na de eerste meting laten zien. Wij volgen daarbij dezelfde weg als in de vorige paragraaf: allereerst komt de inhoud van de frames aan bod, daarna de verhouding tussen die frames, en tenslotte de rationaliteiten zoals die naar voren zijn gekomen. Aan het eind trekken we conclusies over de staat van de frames in oktober 2008.

TYPERING VAN DE FRAMES VANUIT INTERVIEWS

In tabel 5.5 is aangegeven hoe de frames van ieder van de zes in deze ronde geïnterviewde respondenten worden getypeerd. Het 'invullen van de cellen' is gebeurd op dezelfde wijze als bij tabel 5.1. Als we nu kijken naar de frames zoals we die hebben getypeerd, dan valt het volgende op. We zien dat aan het einde van het project het ontwikkelen van de voorbereidingsmodule voor de LVO belangrijk wordt gevonden om een aantal verschillende redenen.

TABEL 5.5: OMSCHRIJVING VAN FRAME, OP T= 1, PER STAKEHOLDER, CASE OMGEVINGSVERGUNNING

Naam	Omschrijving frame volgens interview	Toelichting en trefwoorden
Jan	Het bedrijfsleven aan het stuur	<p><i>'Wij kwamen er achter dat er over het hele proces heen niet echt een totale controle zit. Dat heeft ertoe geleid dat wij zeiden van laten we een voorbereidingsmodule maken.'</i></p> <p>Door hierbij het bedrijfsleven te betrekken en de regie te geven wordt de kwaliteit van de aanvraag vergroot. <i>'Dat is het sterke punt geweest. Aanvrager en gemeente samen.'</i></p> <p>en: <i>'De regie in de keten begint toch eigenlijk bij de klant. Die bepaalt in feite de eisen en de wensen. Dat moet je erin blijven houden, want voordat je het weet zit iedereen weer in zijn eigen hokje na te denken, hoe hij het voor zichzelf beter kan maken. Dan is die keten weer uit beeld.'</i></p>
Hans	Vooruit lopen ten opzichte van andere gemeenten	<p>Variëteit in vereisten voor het aanvragen van vergunningen blijft bestaan: <i>'Bij andere gemeenten willen ze gelijk alles hebben. Wij zijn daar wat soepeler in. Zij zijn duidelijk. Maar je bent ook duidelijk als je zegt alles in één keer, behalve de berekeningen. Als je dat maar bij iedereen doet.'</i> En: <i>'We willen weten wat er gebeurt. Dat je niet straks achter de feiten aanloopt. Dat vinden wij belangrijk. We zijn overal op voorbereid.'</i> Dit is belangrijk om aan het bedrijfsleven tegemoet te komen, maar ook <i>'omdat als zij denken: "helpt dat, werkt dat? ", dan hoop ik dat zij ook voor vooroverleg hier komen'</i>.</p>

Piet	ICT maakt duidelijk waar in het proces de aanvraag is	Overheid en bedrijfsleven zijn twee verschillende werelden. Het bedrijfsleven wil weten wanneer zij vergunningen ontvangen, en zij willen weten wat er gaat veranderen. <i>'Je ziet dat de gemeente al heeft bepaald voor de aanvrager van 'die digitale statusoverzichten daar heb je toch niks aan, er staat eigenlijk niks spannends in, dus dat doen we niet'. Nou, nee, dat geeft juist houvast. Dat heeft prioriteit. Men denkt voor elkaar zou ik maar zeggen'</i> .
Gert	ICT brengt voorspelbaarheid in de uitvoering	Het is vervelend als er bij de gemeente toezeggingen worden gedaan die niet worden nagekomen. <i>'Als je bijvoorbeeld zegt ik speel de bal via de wethouder, en later komt het in dat loket, en in dat loket zeggen ze tegen de wethouder leuk idee, maar weet u nog van die afspraak en van die wet? En dan gaat het niet door'</i> . Vrijheid van willekeur speelt ook bij vereisten voor het indienen per gemeente: <i>'Mijn grote zorg is nog steeds dat er veel te kort eenheid is in de aanpak van de uitvoering. Voor ons is het heel storend als ik in de gemeente Amsterdam daar wat moet doen, en een compleet andere aanpak heb dan in de gemeente Haarlem of Alkmaar. Dat kost goud geld als je dat iedere keer moet bijsturen. Het mooiste is dat je gewoon één systeem hebt'</i> . Hier komt de VLVO in beeld, omdat die mede aan uniformiteit vorm moet geven.
Kees	Helderheid van stappen in het proces	De voorbereidingsmodule brengt helderheid in de manier van werken aan beide kanten (bedrijfsleven en bevoegd gezag). In deze casus handelt de gemeente helder: <i>'Welke documenten je moet indienen, welke kwaliteit erbij hoort en welke er eventueel later mag worden geleverd. Dan is er helderheid'</i> . Dit is de les van het project: <i>'vraag of hij het kan beoordelen, je krijgt het weer terug, en je hebt een antwoord. En bedrijfsleven, help ermee dat de helderheid er is'</i> . Geen <i>'mistigheid'</i> aan beide kanten.
Henk	ICT brengt helderheid in een vroeg stadium	Door het vooroverleg te structureren, ontstaat er vroeg in het proces helderheid: <i>'als je dan dat VLVO zou hebben, waar je in een heel vroeg stadium met elkaar afkaart of er nog bijzondere eisen zijn op bijvoorbeeld milieugebied, dan komt het een keer aan het licht. Liever helemaal aan het begin dan halverwege het traject'</i> . Daarom moet direct vanaf het begin het gesprek gaande worden gehouden: <i>'zorg dat je in gesprek blijft met het bedrijfsleven om te kijken hoe je die vergunningsaanvraag en alles wat daarbij hoort zo soepel mogelijk kan laten verlopen'</i> .

Helderheid, voorspelbaarheid en koploperschap spelen bij het ontwikkelen van de voorbereidingsmodule een belangrijke rol, alsmede de bepalende positie van het bedrijfsleven.

- In drie van de zes gevallen wijst het frame op het scheppen van helderheid. Piet heeft het over helderheid van de status van de aanvraag; hij benadrukt dat het van belang is om 24 uur per dag, 7 dagen per week te kunnen achterhalen waar bij het bevoegde gezag de aanvraag zich bevindt. Kees deelt dit perspectief, maar benadrukt helderheid omdat het de voortgang als het ware 'bevriest'; datgene wat wordt uitgewisseld ligt vast en is voor iedereen duidelijk. Henk tenslotte wil helderheid van vereisten, omdat hij weet in hoeverre hij bewegingsruimte heeft bij het ontwikkelen van projecten.
- In een van de zes gevallen wijst het frame op het belang van voorspelbaarheid; Gert vindt het van groot belang dat in toenemende mate vooraf duidelijk wordt welke eisen en stappen de gemeente gaat zetten, en dat er eenheid in de uitvoeringspraktijk van gemeenten komt. Het zou geen verschil moeten maken of je bij gemeente A of bij gemeente B een aanvraag indient.
- Het frame van Hans wijst juist op de variëteit in de wijze waarop gemeenten de vergunningen behandelen, en dat zullen blijven doen. Er zullen verschillen blijven bestaan in fasering, en in indieningsvereisten. In de interviews wordt gewezen op verschillen in uitvoeringspraktijk tussen Koggenland, Heerhugowaard, Alkmaar en Almere. Ook wordt verwezen naar Gouda en Katwijk. In al deze gemeenten is men op een of andere manier bezig de omgevingsvergunning in te passen, en allemaal op min of meer verschillende manieren. Interessante vraag daarbij is of er regionale samenwerking op gang komt. Voor Hans is het van belang dat hij zijn zaken op orde heeft, en dat hij eventueel een voorbeeld kan zijn voor andere gemeenten.
- In het geval van Jan tenslotte is het van belang dat de kwaliteit van de aanvragen op orde komt. Dat scheelt tijd. Het bedrijfsleven moet bij het aanvragen van een vergunning de regie krijgen, omdat zij zicht hebben op de aanvraag in relatie tot het bouwproces. Bedrijven willen weten wat er aan eisen bestaat, en willen zelf kunnen bepalen hoe ze hier aan tegemoet komen.

We weten nu meer over de wijze waarop de frames in de tweede ronde zijn ingevuld, en daarmee over de variëteit aan interpretaties van de voorbereidingsmodule door bij ontwikkeling daarvan betrokken personen. Hoe verhouden zich nu deze frames tot elkaar? Dat is wat nu inzichtelijk wordt gemaakt.

CONFIGURATIE VAN DE FRAMES

De frames zoals die hierboven zijn weergegeven hangen met elkaar samen in de zin dat er een relatief afgebakend cluster van frames kan worden onderscheiden. De frames in dat cluster wijzen op het belang van helderheid in het proces van aanvragen van vergunningen; dat zijn de eerste drie frames die hierboven zijn beschreven (die van Piet, Kees en Henk). Aan dit cluster zijn de frames van Gert (voorspelbaarheid) en van Jan (verbeteren kwaliteit van aanvragen) nauw verbonden. Dit is het geval vanwege de achterliggende wens van uniformiteit van uitvoeringsprocessen van het indienen, behandelen en toetsen van een aanvraag. Het frame van Hans daarentegen

(goede dienstverlening) staat verder van dit cluster vandaan; dit omdat hier de variëteit van uitvoeringspraktijken juist wordt gehandhaafd.

Dit beeld kan verder worden verfijnd door te wijzen op de respons op de vragenlijst in de tweede ronde. We hebben vijf lijsten retour gekregen; die zijn allen geanalyseerd volgens dezelfde procedure als de lijsten in de eerste ronde – zie pagina 42. Op die manier komen de inzichten naar voren zoals die zijn beschreven in tabel 5.6 en 5.7.

In tabel 5.6 is weergegeven hoe naar aanleiding van de respons op lijsten de frames van ieder van de respondenten kan worden getypeerd.

TABEL 5.6: TYPERING VAN FRAMES, T=1, CASE	
OMGEVINGSVERGUNNING Mogelijke scores tussen 1 en 5	
Naam	Typering van frames volgens lijst
Hans	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sociaal-psychologisch (3,75) 2. Institutioneel (3,33) 3. Politiek (3,17) 4. Economisch (2,58)
Gert	<ol style="list-style-type: none"> 1. Institutioneel (3,83) 2. Economisch (3,67) 3. Sociaal-psychologisch (3,42) 4. Politiek (2,75)
Kees	<ol style="list-style-type: none"> 1. Institutioneel (3,83) 2. Economisch (3,67) 3. Sociaal-psychologisch (3,42) 4. Politiek (3,38)
Henk	<ol style="list-style-type: none"> 1. Institutioneel (3,58) 2. Sociaal-psychologisch (3,33) 3. Economisch (3,08) 4. Politiek (3,00)

We zien naar aanleiding van deze tabel dat het institutionele perspectief drie keer als dominant wordt aangemerkt, en het sociaal-psychologische perspectief een keer. Het institutionele perspectief van legitimiteit is belangrijk voor de ondernemers in de bouwbranche; het sneller kunnen krijgen van bouwvergunningen is van belang om beter aan projecten van de bouw uitvoering te kunnen geven. Zoals een van respondenten het uitdrukt: *"Als er werkelijk een vertrouwen ontstaat tussen alle marktpartijen, dan stimuleer je elkaar naar een betere kwaliteit."* Bij het bevoegde gezag is het sociaal-psychologische perspectief dominant aanwezig. Dit zou te maken kunnen hebben met het relatieve belang dat aan invoering van de Wabo wordt gehecht, en met het uitstellen daarvan. Duidelijkheid over hoe het moet gaan: *"Ik heb de vorige keer aan VROM gevraagd of het doorgaat of wordt uitgesteld. Het antwoord is dan dat zij het niet weten. Daar zijn ze dus wel een beetje onduidelijk in. Je zou ook uit kunnen leggen waar het op vastzit, maar dat hoor je niet."*

Het economische perspectief van reductie van transactiekosten neemt twee keer een tweede plaats in, en ook een keer de derde en een keer de vierde plaats. We zien dat het politieke perspectief, te weten het perspectief van het verkleinen van de

afhankelijkheid van anderen en het vergroten van de afhankelijkheid door anderen, in alle gevallen onderaan of in ieder geval bijna onderaan de ranglijst hangt.

Wat kan hieruit worden afgeleid met betrekking tot de configuratie van de frames? We kijken hiervoor naar tabel 5.7. In deze tabel is de respons op de vragenlijst geordend naar de mate waarin de verschillende perspectieven voorkomen op het niveau van de *arena* in plaats van op het niveau van de *stakeholders*. Deze mate van aanwezigheid van de perspectieven op coördinatie is weergegeven in de zesde kolom, vergezeld van de standaarddeviatie. In de kolommen twee tot en met vijf zijn de scores uit de vorige tabel overgenomen. Dit levert het volgende beeld.

TABEL 5.7: CONFIGURATIE VAN DE FRAMES, OP T=1, CASE OMGEVINGSVERGUNNING

Mogelijke scores tussen 1 en 5

Typering	Hans	Gert	Kees	Henk	Gemiddeld
Economisch	2,58 [4]	3,67 [2]	3,67 [2]	3,08 [3]	3,250 [3]
Politiek	3,17 [3]	2,75 [4]	3,38 [4]	3,00 [4]	3,073 [4]
Institutioneel	3,33 [2]	3,83 [1]	3,83 [1]	3,58 [1]	3,646 [1]
Sociaal psychologisch	3,75 [1]	3,42 [3]	3,42 [3]	3,33 [2]	3,479 [2]
			Standaarddeviatie		.167

Uit deze tabel wordt allereerst zichtbaar dat het institutionele perspectief dominant is, gevolgd door het sociaal-psychologische, economische en het politieke perspectief. We zien ook dat het economische perspectief door een van de betrokkenen als aanmerkelijk minder relevant wordt aangemerkt dan door de anderen, en zien we Gert en Kees dezelfde volgorde van perspectieven hanteren.

Als we kijken naar verschillen op het niveau van de arena, dan zien we dat het verschil tussen [1] en [2] 0,167 bedraagt, het verschil tussen [2] en [3] 0,229 is, en het verschil tussen [3] en [4] 0,177 is. Verder zien we dat het verschil tussen de nummers [1] en [2] ongeveer even groot is als het verschil tussen de nummer [3] en [4], en deze beide verschillen bijna 10% kleiner zijn dan het verschil tussen [2] en [3] – om precies te zijn 9,7%. Dit leidt tot de conclusie dat er aan de ene kant een cluster van institutionele en sociaal-psychologische frames bestaat, en een cluster van economische en politieke frames aan de andere kant. Het relatieve belang dat door betrokkenen wordt gehecht aan vergroting van legitimiteit en het verminderen van dubbelzinnigheid is groter dan het relatieve belang dat wordt gehecht aan het verbeteren van de machtsbalans of het reduceren van de transactiekosten die met informatie-uitwisseling en samenwerking gemoeid gaan.

Dit wijst op een overeenstemming tussen de betrokkenen met betrekking tot het belang dat aan het ontwikkelen van de voorbereidingsmodule wordt gehecht, namelijk dat het voornaamste belang gelegen is bij het verbeteren van de legitimiteit van de bouwsector door het wegnemen van onduidelijkheden bij het verlenen van vergunningen aan bedrijven. Het is goed voor het imago van de sector als er helderheid is in de wijze waarop vergunningen worden getoetst en verleend.

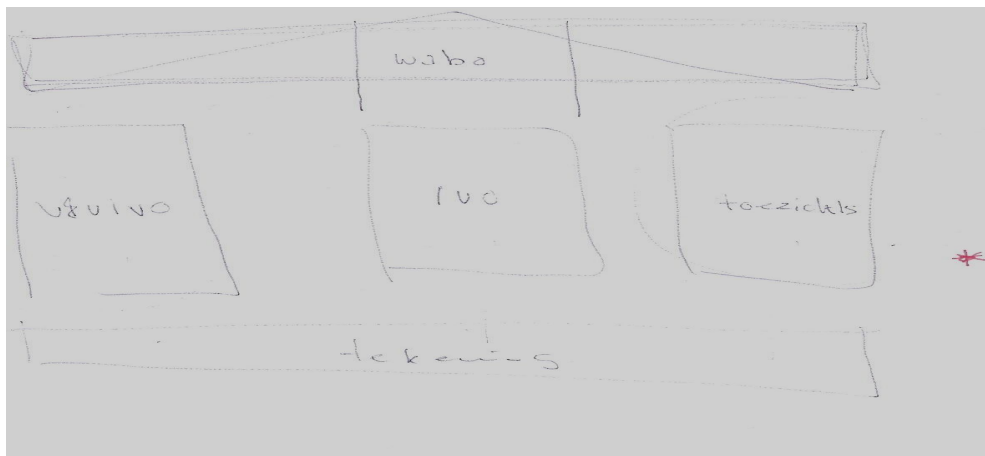
We hebben nu zicht op de wijze waarop de frames aan het einde van het project zijn geconfigureerd. We hebben dus zicht op de effecten die het zetten van de stappen in het proces op de frames van betrokkenen hebben gehad. Hoe is het gesteld met de spanning tussen de politiek-bestuurlijke en de informatiekundige rationaliteiten, die aan het begin van het proces was geïdentificeerd? Dat komt nu aan bod, gevolgd door een concretisering van de mate van congruentie tussen frames in dit proces, in §5.3.5.

TYPING VAN DE RATIONALITEITEN

Op $t=0$, aan het begin van het proces, hebben we geconstateerd dat de politiek-bestuurlijke rationaliteit invulling kreeg vanuit eisen van transparantie, verdeling van bevoegd gezag en autonomie; de juridische rationaliteit draaide om rechtsgelijkheid en vrijheid van willekeur, en in de economische rationaliteit ging het over terugverdienen van kosten en baten en over doelmatigheid. In de informatiekundige rationaliteit tenslotte ging het over standaardisatie en trechteren. Daarbij was er voornamelijk spanning zichtbaar tussen de politiek-bestuurlijke en de technologische rationaliteit: standaardisatie van werkprocessen en variëteit in uitvoeringspraktijken bij het bevoegde gezag staan mogelijk met elkaar op gespannen voet.

Aan het einde van het proces zien we weinig verandering in de invulling van de individuele rationaliteiten.

- Vanuit politiek-bestuurlijk perspectief gaat het om het bereiken van dezelfde waarden van transparantie, verdeling van bevoegd gezag en autonomie. Daarnaast wordt het van belang geacht om aan te sluiten bij de LVO, en daarmee op landelijke praktijken; vandaar de V in VLVO - voorbereidingsmodule LVO. Om deze samenhang tot uitdrukking te laten komen, wordt het volgende plaatje wordt getekend, dat ook wel 'architectuurplaatje' wordt genoemd:



FIGUUR 5.3: ARCHITECTUURPLAATJE VAN DE VLVO (BRON: RESPONDENT)

We zien hier aan de linkerkant de VLVO terug, daarnaast de LVO en daarnaast de te ontwikkelen toezichtsmodule. Deze drie modules vallen onder het dak of de paraplu van de Wabo, en worden ondersteund door een applicatie die 'tekeningen online' heet en die in de benadering van dit plaatje de drie afzonderlijke modules 'schraagt' en met elkaar verbindt.

- Met betrekking tot de juridische rationaliteit kan worden gesteld dat er nog steeds niet wordt getornd aan wettelijke regelingen, maar dat het uitstel van invoering van de Wabo wel tot verontwaardigde reacties leidt. Een van de betrokkenen stelt bijvoorbeeld dat *"Ik altijd wel heb gezegd van ja, dat je zonder Wabo er ook moet komen, want er verandert niet zo heel erg veel. Het gaat voornamelijk om procesafspraken. Alleen het is voor ons, als je kijkt vanuit het bedrijfsleven, handig als je bij de hele voorlichting een soort deadline hebt. Vanaf 1 januari moet iedere gemeente digitale aanvragen kunnen ontvangen, en die datum heb je ook nodig vanuit de voorlichtingsrol die wij hebben. Je kan de spanningsboog niet blijven vasthouden als het telkens wordt uitgesteld"*. Een ander drukt het sterker uit: *"Het is nu al drie keer uitgesteld. Ja, waar ben je dan mee bezig. Het bedrijfsleven zou allang failliet zijn. En de overheden mogen het zomaar doen. Dus als we dan spreken over betrouwbare overheden ... Wij hebben de inspanningen gepleegd en halverwege de rit zeggen ze weer laat maar zitten, dat vind ik heel kwalijk."*
- Met betrekking tot de economische rationaliteit wordt nog steeds gewezen op de investeringen die moeten worden gemaakt aan de zijde van het bevoegde gezag. Daarnaast kan ook worden gewezen op de investeringen die worden gemaakt in het verder verspreiden van de voorbereidingsmodule naar aanleiding van de intentieverklaringen, zoals die op de dag van de Wabo zijn ondertekend.
- De voornaamste eisen vanuit de technologie betreffen in deze fase, nu aan ontwikkeling ervan gehoor is gegeven, het verder ontwikkelen, beheren en gebruik ervan.

Dit kan worden weergegeven volgens tabel 5.8.

TABEL 5.8: OMSCHRIJVING RATIONALITEITEN, OP T= 1, CASE OMGEVINGSVERGUNNING

Rationaliteit	Dominante waarden
Politiek bestuurlijk	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie • Verdeling van bevoegd gezag • Autonomie • Aansluiting bij de LVO
Juridisch	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtsgelijkheid • Vrijheid van willekeur • Uitstel van de Wabo
Economisch	<ul style="list-style-type: none"> • Doelmatigheid • Investeren <i>doen</i> ipv <i>terugverdienen</i>
Informatiekundig	<ul style="list-style-type: none"> • Doorontwikkeling door de markt • Beheer van de applicatie • Gebruik van de applicatie

De voorbereidingsmodule heeft de verschillende eisen kunnen accommoderen, die vanuit de rationaliteiten aan de ontwikkeling ervan ten grondslag hebben gelegen. Tegelijkertijd zagen we bij de bespreking van de frames dat binnen de politiek-bestuurlijke rationaliteit nog een spanning bestaat tussen de gewenste uniformiteit en de bestaande variëteit van de uitvoeringspraktijk. Verder zien we dat er een met de verder te zetten stappen een reeks van nieuwe uitdagingen in beeld komt, en daarmee een van de spanningsbronnen van aard verandert.

We hebben nu in beeld gekregen hoe de frames van betrokkenen zijn ingevuld en met elkaar samenhangen aan het einde van het project. We hebben dit al een klein beetje afgezet tegen de situatie daarvan aan het begin van het project, met name op het gebied van de rationaliteiten. Voordat we overgaan tot bespreking van de gevonden mate van congruentie, vatten we eerst datgene wat omtrent de tweede meting is gevonden nog samen.

CONCLUSIE

Wat weten we nu over de omgevingsvergunning, en over de afspraken die er in deze casus worden gemaakt? Een antwoord op deze vragen wordt nu gegeven voor wat betreft de configuratie van de arena na het maken van afspraken.

De voorbereidingsmodule is nu opgeleverd, en voor de deur staat het 'in de markt zetten' van de module, dat wil zeggen het laten bouwen en beheren ervan, alsmede verspreiding van het gebruik ervan. Hiervoor worden verschillende bedrijven in de hand genomen, en voor deze overgangsfase is een financiële bijdrage geleverd door de verschillende bij ontwikkeling ervan betrokken partijen.

We hebben ook in deze fase van het project aandacht gehad voor de wijze waarop de frames van betrokkenen zijn ingevuld, alsmede voor de wijze waarop deze frames met elkaar samenhangen. We hebben gezien dat in deze fase belang werd gehecht aan de vergroting van helderheid en voorspelbaarheid van te zetten stappen, aan de positie van het koploperschap en bijbehorende rol van voorbeeld voor anderen, en aan een regierol voor bedrijven bij de uitvoering van de omgevingsvergunning. We hebben gezien dat helderheid, voorspelbaarheid en de regierol dichtbij elkaar zitten, en dat de koploperschap daar verder vanaf staat.

Tegelijkertijd zien we uit de respons op de vragenlijst terugkomen dat er sprake is van twee clusters, namelijk van een institutioneel cq sociaal-psychologisch cluster aan de ene kant, en een cluster van economische en politieke frames aan de andere kant. Dit wijst erop dat het relatieve belang dat aan vergroting van legitimiteit en verkleining van dubbelzinnigheid wordt gehecht, groter is dan het belang dat aan vermindering van transactiekosten of het veranderen van de machtsbalans wordt gehecht. Dit zou in deze situatie te maken kunnen hebben met het feit dat invoering van de Wabo een jaar is uitgesteld, tot 1 januari 2010, en dat dit leidt tot vergroting van de onzekerheid die daarmee gepaard gaat, en dat beslissingen omtrent investeringen en veranderingen in werkwijzen hiermee in een ander daglicht komen te staan.

Tegelijkertijd ziet iedereen het belang van doorontwikkeling en in de markt zetten van deze module in, gezien de intentieverklaringen die hieromtrent zijn opgesteld en de financiële bijdragen die daarvoor zijn gedaan. Hierbij wordt het van belang geacht aan

te sluiten op de LVO; de uitkomst hiervan is op het moment van schrijven nog niet duidelijk.

We hebben nu voor het begin en het einde van het onderzoek vastgesteld hoe de frames van diegenen die betrokken zijn bij het ontwikkelen van de landelijke voorbereidingsmodule er uit zien. Dit geldt voor de individuele frames, en voor de samenhang tussen die frames. Wat kunnen we nu over de mate van congruentie tussen de frames opmerken? En wat betekent dit? Dit komt in de volgende paragraaf aan bod, waarna vervolgd zal worden met verklaringen voor die congruentie vanuit het proces dat tussen het begin en het eind lag.

5.3.5 Congruentie/divergentie

We hebben nu twee keer in de tijd gekeken naar de wijze waarop de frames van betrokkenen zijn ingevuld, en naar de wijze waarop de frames zich tot elkaar verhouden. In deze paragraaf worden deze twee metingen aan elkaar gerelateerd; hier wordt ingegaan op de vraag of we veranderingen in de frames terugvinden, en zo ja welke veranderingen dat zijn. Op deze manier wordt vastgesteld of we te maken hebben met congruentie tussen frames. Dit gebeurt door achtereenvolgens te kijken veranderingen in de inhoud van de frames, naar veranderingen in de typering van de frames, en naar veranderingen in de configuraties van de frames.

VERANDERING IN DE INHOUD VAN DE FRAMES

De eerste bouwsteen voor het vaststellen van de mate van congruentie tussen frames is de mate waarin betrokkenen de voorbereidingsmodule *reframen*, dat wil zeggen waarop frames van betrokkenen in de tijd veranderen. Daar wordt hier inzicht in gegeven door te wijzen op de tabel 5.9 op de volgende pagina.

In deze tabel wordt inzicht gegeven in de wijze waarop de typering van de frames per stakeholder veranderd is. De frames van betrokkenen op $t=0$ en $t=1$ komen terug in de tweede en de derde kolom; deze typeringen worden overgenomen uit de tabellen 5.1 en 5.5. Het frame van Hans bijvoorbeeld wees bij $t=0$ op het belang van variëteit bij gemeenten, en bij $t=1$ op de voorbeeldfunctie die hij wilde hebben ten opzichte van andere gemeenten. Op dezelfde manier kan in tabel 5.9 voor de andere stakeholders worden afgelezen hoe de frames van de andere respondenten zijn veranderd.

We zien uit deze tabel het beeld naar voren komen dat de oorspronkelijke verwachtingen blijven gehandhaafd, maar dat ze allemaal als het ware worden *verfijnd*. Als we kijken naar het frame van Piet, bijvoorbeeld, dan betrof dat op $t=0$ de notie van 'verbinden en verduidelijken', en aan het einde van het project duidelijk dat het kunnen geven van digitale statusinformatie daar een belangrijke rol in speelt. Het frame van Kees ging over het spelen van een voortrekkersrol, het kunnen weergeven van de kern van de zaak en het aanjagen van de voortgang binnen de groep van mensen die bezig was met vormgeving aan de voorbereidingsmodule; aan het einde bleek dit nog steeds zo, maar verschoof de nadruk naar de helderheid van te zetten stappen, en de mogelijkheid om stappen te 'bevriezen'.

Als we kijken naar clusters van frames, dan zagen we op $t=0$ een drietal clusters, te weten rondom beloftes van de nieuwe manier van werken, rondom de manier om daar

te komen, en rondom het al dan niet verkleinen van de variëteit van de nieuwe manieren van werken. Aan het einde van het project zagen we vier clusters van frames, waarvan er drie dicht bij elkaar lagen en een wat verder daar vanaf. Het ging aan de ene kant over helderheid / voorspelbaarheid / bedrijfsleven aan het stuur, en aan de andere kant over de bestaande variëteit in manieren van werken.

TABEL 5.9: VERANDERING VAN INHOUD VAN FRAMES, CASE OMGEVINGSVERGUNNING

	Typering frame t=0	Typering frame t=1	Vershil
Jan	Het kan beter en het moet beter	Het bedrijfsleven aan het stuur	Meer expliciet: het bedrijfsleven moet aan het stuur staan
Piet	Verbinden en verduidelijken	ICT maakt duidelijk waar in het proces de aanvraag is	'Verbinden en verduidelijken' krijgt nu invulling door te wijzen op het belang van digitale statusinformatie
Hans	Inhoudelijke variëteit blijft bestaan	Vooruit lopen ten opzichte van andere gemeenten	Meer expliciet: innemen van een koploperspositie ten opzichte van andere gemeenten
Gert	Voorspelbaarheid is van groot belang	ICT brengt voorspelbaarheid in de uitvoering	Geen verandering
Kees	De club op sleeptouw nemen	Helderheid van stappen in het proces	De manier waarop (trekken van de kar) wordt ondergeschikt aan het doel (helderheid)
Henk	Vastleggen van de voortgang	ICT brengt helderheid in een vroeg stadium	Van 'vastleggen' naar 'helderheid'; meer nadruk op transparantie dan op controle

Er heeft dus niet alleen *verfijning* maar ook *herclustering* van frames plaatsgevonden. De frames van individuele betrokkenen zijn verfijnd ten opzichte van het begin van het onderzoek, en de wijze waarop de frames zich tot elkaar verhouden is ook veranderd – er zijn meer clusters gevonden. De richting van die verfijning en van de herclustering wijzen op een zekere mate van congruentie tussen de frames, omdat er aan het einde meer eenduidigheid is voor wat betreft de wijze waarop de frames zijn ingevuld dan aan het begin van het proces.

We kunnen verandering in de configuratie van frames verder inzichtelijk maken door te kijken naar verandering in respons op de vragenlijst. Hierna komt die aan bod, voor zowel de individuele respondenten als voor verandering van de configuratie van de frames op het niveau van de arena van de keten.

VERANDERING IN DE TYPERING VAN DE FRAMES

Een tweede bouwsteen voor het vaststellen van de mate van congruentie tussen de frames is de mate van verandering in de samenhang tussen de frames aan het begin en aan het einde van het proces, dat wil zeggen de mate waarin de configuraties van de frames veranderen. Dit wordt inzichtelijk gemaakt door te wijzen op veranderingen in respons op de vragenlijst. Dit is gemeten door te wijzen op de verandering van individuele frames in de tijd, en de verandering van de configuratie van de frames.

Dit laatste komt verderop aan bod; de verandering van de individuele frames wordt zichtbaar in tabel 5.10. Deze tabel is tot stand gekomen door de inhoud van tabel 5.2 en tabel 5.6 over te nemen in de tweede en de derde kolom, en door in de vierde kolom het verschil tussen de twee waarderingen te beschrijven.

TABEL 5.10: VERANDERING VAN TYPERING VAN FRAMES, CASE OMGEVINGSVERGUNNING

Mogelijke scores tussen 1 en 5

	Typering frame t=0	Typering frame t=1	Vershil
Hans	nvt	Sociaal-psych. (3,75) Institutioneel (3,33) Politiek (3,17) Economisch (2,58)	nvt
Piet	Institutioneel (3,33) Economisch (3,08) Politiek (3,08) Sociaal-psych. (3,00)		nvt
Gert	Institutioneel (3,92) Sociaal-psych. (3,58) Economisch (3,33) Politiek (2,92)	Institutioneel (3,83) Economisch (3,67) Sociaal-psych. (3,42) Politiek (2,75)	Institutioneel blijft dominant. Sociaal-psychologisch minder ten gunste van economisch. Groter belang transactiekosten.
Kees	Sociaal-psych. (3,75) Politiek (3,58) Institutioneel (3,42) Economisch (3,33)	Institutioneel (3,83) Economisch (3,67) Sociaal-psych. (3,42) Politiek (3,38)	Verschuiving van belangrijkste perspectief: institutioneel van 3 naar 1. Ook groter belang van transactiekosten: van 4 naar 2.
Henk	Institutioneel (3,58) Sociaal-psych. (3,33) Politiek (3,00) Economisch (2,67)	Institutioneel (3,58) Sociaal-psych. (3,33) Economisch (3,08) Politiek (3,00)	Institutioneel blijft dominant. Politiek en economisch wisselen van stek, vanwege toenemend belang van transactiekosten

Wat zien we nu als we naar deze tabel kijken? We zien dat op t=1 dezelfde perspectieven dominant zijn, te weten drie maal het institutionele perspectief en eenmaal het sociaal-psychologische perspectief. Tegelijkertijd zien we dat uit de waarderingen van de respondenten volgt dat het economische perspectief door iedereen in toenemende mate belangrijker wordt gevonden. Dit blijkt uit stijging op de ranglijsten (van [3] naar [2] bij Gert, van [4] naar [2] bij Kees en van [4] naar [3] bij Henk), en stijgende scores (van 3,33 naar 3,67 bij Gert en Kees, en van 2,67 naar 3,08 bij Henk). Dit zou heel goed te maken kunnen hebben met het feit dat de casus is

ingericht met als doelstelling het reduceren van transactiekosten door middel van de inzet van ICT, en dat het economische perspectief daarmee een jaar lang inzet van het proces is geweest.

Verder valt op dat het politieke perspectief daalt, in rangorde (blijvend op [4] bij Gert, van [2] naar [4] bij Kees en van [3] naar [4] bij Henk) en in scores (2,92 → 2,75 bij Gert, 3,58 → 3,38 bij Kees en gelijkblijvend op 3,00 bij Henk). Ook dit zou een effect van het proces kunnen zijn, en dit wijst dan op het afnemen van het belang van autonomie en op het toenemen van het belang van verbinding en samenwerking.

We hebben nu inzicht in de wijze waarop de frames van betrokkenen veranderd zijn, zowel op het gebied van inhoud van die frames als op het gebied van de types van die frames. Wat kunnen we nu zeggen over de mate waarin de samenhang tussen die frames veranderd is? Dat komt hierna aan bod, gevolgd door het vaststellen van de mate van congruentie tussen de frames.

VERANDERING IN DE SAMENHANG TUSSEN DE FRAMES

We hebben de configuratie van de frames vastgesteld door te kijken naar de samenhang tussen de frames op twee momenten in de tijd. Allereerst keken we naar de inhoud van de frames, en concludeerden we dat er op t=0 een drietal clusters van frames te bekennen was, en dat op t=1 een viertal clusters zichtbaar was. Dit waren clusters van respectievelijk *beloftes, methodes en aard van het proces*, en van *helderheid & voorspelbaarheid, bedrijfsleven aan het stuur en aard van het proces*. Het lijkt hiermee alsof er in de clusters van frames minder variëteit is gekomen, omdat de methodes die in de eerste ronde worden benadrukt, nu zijn ingevuld en geconcretiseerd ten gunste van de andere frames.

Wat zien we met betrekking tot clustering terug als we naar verschillen in respons op de vragenlijst kijken? Dat komt tot uitdrukking in tabel 5.11, die tot stand is gekomen door de inhoud van de tabellen 5.3 en 5.7 samen te brengen. In de eerste kolom is ieder van de vier perspectieven op coördinatie weergegeven, die aan de vragenlijst ten grondslag heeft gelegen. In de tweede en de derde kolom is de gemiddelde score voor ieder van die perspectieven op het niveau van de keten als geheel weergegeven uit respectievelijk de eerste en de tweede meting. In de vierde kolom kijken we naar het verschil tussen de gemiddelde scores. Dat leidt tot het volgende beeld:

TABEL 5.11: VERANDERING IN CONFIGURATIE VAN DE FRAMES, CASE OMGEVINGSVERGUNNING
Mogelijke scores tussen 1 en 5

Typering	t=0	t=1	Vershil
Economisch	3,146 [3/4]	3,250 [3]	Belang wordt 3,2% groter
Politiek	3,146 [3/4]	3,073 [4]	Belang wordt 2,4% kleiner
Institutioneel	3,562 [1]	3,646 [1]	Belang wordt 2,3% groter
Sociaal psychologisch	3,417 [2]	3,479 [2]	Belang wordt 1,8% groter
SD	.191	.167	Minder spreiding

Uit deze tabel volgt een aantal verschillende inzichten. Allereerst blijkt dat op het niveau van de arena de rangorde van de verschillende perspectieven na verloop van een half jaar hetzelfde is als de rangorde aan het begin van het onderzoek. Het grootste belang blijft worden gehecht aan het institutionele perspectief, gevolgd door het sociaal-psychologische, het economische en het politieke perspectief.

Ogenschijnlijk duidt dit op een status quo van de frames. Als we echter verder naar deze analyse kijken dan zien we een aantal accentverschuivingen die aandacht verdienen.

- » Op het niveau van de arena neemt het belang van het economische perspectief toe, en dat van het politieke perspectief af. Het economische perspectief stijgt van een gedeelte 3^e / 4^e plaats naar een derde, en waardering ervan neemt toe. Dit is de grootste verandering van de vier perspectieven. Het politieke perspectief daalt van een gedeelte 3^e / 4^e plaats naar een vierde, en ook de waardering ervan neemt af. Zoals eerder aangegeven ligt het voor de hand dat dit een effect van het proces van het maken van afspraken is, en dat het wijst op een toenemend belang van reductie van transactiekosten en een toenemend belang van verbinding en samenwerking.
- » We zien ook voor wat betreft het verschil in waarderingen een afname. Er is minder duidelijk een institutioneel cq. sociaal-psychologisch cluster aan de ene kant en een economisch / politiek cluster aan de andere kant zichtbaar. Dit wordt duidelijk door te wijzen op een toenemend verschil tussen [1] en [2] aan de ene kant en [3] en [4] aan de andere (van .145 → .167 respectievelijk van .000 → .177) en een afnemend verschil tussen [2] en [3] (van .271 naar .177).
- » Dat frames op t=1 gelijkmatiger over de arena zijn verdeeld, blijkt ook uit de spreiding ervan, die wordt aangeduid met de standaarddeviatie. Die neemt af, van .191 naar .167.

Gebruik en analyse van 'de cijfers' wijzen op een gelijkmatiger verdeling van frames over de arena naarmate de tijd vordert, en daarmee op congruentie. Daarbinnen valt echter nog een aspect op, namelijk dat de scheiding tussen overheid aan de ene kant en bedrijfsleven aan de andere kant in stand lijkt te blijven.

We zien dat terugkomen uit tabel 5.10 (bij overheid – Hans – hogere score sociaal-psychologisch perspectief en lagere score economisch perspectief dan bij bedrijfsleven), en we zien dit terugkomen uit tabel 5.9, waar uit blijkt dat in het perspectief van Hans de uitvoeringspraktijk van vergunningverlening gevarieerd is en blijft, en dat het belangrijk is dat dit zo blijft. Dit laatste in tegenstelling tot de betrokkenen vanuit bedrijfsleven, die liever meer eenduidigheid in het proces zien.

Dit is overigens geen tegenstelling die te zwaar moet worden aangezet, om twee redenen. Allereerst is de uniformiteit van de uitvoeringspraktijk geen harde eis van het bedrijfsleven, of in ieder geval varieert de hardheid van die eis per respondent. De een baart het zorgen, terwijl de ander het kan accepteren als er maar helderheid is, en een derde daarbij opmerkt dat als men maar met elkaar in gesprek blijft, de verschillen per gemeente niet de overhand hoeven te hebben.

Daarnaast is in toenemende mate het concept van *omgevingsdiensten* een rol gaan spelen. In de huidige ministeriele planvorming (zie Commissie Mans 2008) wordt

onderzocht of ontwikkeling van een 25-tal regio's kan bijdragen aan het tackelen van problemen met de uitvoering op lokaal niveau. Dit kan voor harmonisering zorgen. We hebben nu zowel een kwalitatief als een kwantitatief inzicht in hoe frames van betrokkenen veranderd zijn, en een inzicht in hoe de configuratie van de frames veranderd is. Wat kunnen we nu zeggen over de mate van congruentie tussen de frames in deze casus? Dat komt hierna aan bod, gevolgd door verklaringen daarvoor in §5.3.6.

CONCLUSIE

Is er in deze casus nu sprake van congruentie tussen de frames van diegenen die bij het ontwikkelen van de landelijke voorbereidingsmodule zijn betrokken? Een antwoord op deze vraag is opgebouwd uit het meten van het verschil tussen $t=0$ en $t=1$; wij hebben daarbij aandacht gehad voor de inhoud van de frames en voor de samenhang tussen de frames. Welk beeld komt hier nu uit naar voren?

Verandering in de inhoud van de frames wijst op een toegenomen overeenstemming in de frames van betrokkenen tussen $t=0$ en $t=1$. Er is sprake van reframing in de zin dat individuele betrokkenen hun frames hebben bijgesteld, in dit geval: verfijnd. De clusters die binnen die frames zijn gevonden, hadden op $t=0$ te maken met belofte, methode en manieren van werken, en in hadden op $t=1$ te maken met helderheid cq voorspelbaarheid en het bedrijfsleven aan het stuur, en met het handhaven van variëteit van uitvoeringsprocessen. We zien op $t=1$ dan ook een cluster van beloftes aan de ene kant en een cluster van manieren van werken aan de andere kant.

Respons op de vragenlijst en de analyse daarvan spreken dit niet tegen: er is sprake van verandering in configuratie van de frames die duidt op congruentie. Er is sprake van hetzelfde dominante perspectief aan het einde van het proces en aan het begin, maar onder de oppervlakte zien we als effect van het proces dat het belang van reductie van transactiekosten toeneemt en het belang van autonomie van organisaties afneemt. Verder zien we dat frames gelijkmatiger over de arena zijn verdeeld.

We zeggen daarom dat de cijfers het kwalitatieve beeld 'niet tegenspreken', omdat we te maken hebben met een kleine hoeveelheid gegevens die geen hard beeld geven van interpretaties van technologie en veranderingen daarin. We kunnen niet teveel gewicht aan de cijfers hechten, maar niettemin stellen we op basis hiervan vast dat er sprake is van een aantal accentverschuivingen, die ook al uit de kwalitatieve data zijn gebleken. Dit zijn de accentverschuivingen die hierboven zijn beschreven.

Bij elkaar genomen stellen we vast dat er in deze casus de waarde van de variabele 'mate van congruentie' *gematigd positief* is. We gaan nu in op gevonden verklaringen daarvoor, en daarna op de gemaakte afspraken. In §5.4 komen deze drie dan bij elkaar.

5.3.6 Enactment bij de omgevingsvergunning

We hebben nu inzicht in de referentiekaders in het begin en aan het eind. We hebben daarmee ook vastgesteld wat in deze casus de mate van congruentie tussen frames is, namelijk: positief – dat wil zeggen dat er in deze casus congruentie tussen de frames is opgetreden. Wat is er gebeurd dat sommigen van de betrokken partijen hun referentiekaders hebben bijgesteld, dat wil zeggen gereframed?

Wij zoeken de aanleiding voor het wijzigen van frames in de wijze waarop betrokkenen hun frames enacten, dat wil zeggen in de wijze waarop zij proberen hun frame in het stelsel van afspraken door laten werken. De wijze waarop dit gebeurt, wordt in drie onderdelen inzichtelijk gemaakt, die allen zijn gefundeerd op een beschrijving van het proces voorafgaand aan t=1. Na een beschrijving hiervan wordt dan uiteengezet

1. Welke gebeurtenis door welke betrokkenen van het grootste belang wordt geacht;
 2. Hoe zich het vertrouwen tussen betrokkenen ontwikkelt;
 3. Wat de aard van het proces is, in termen van management en ontwikkelstrategie;
- Deze drie punten worden hierna achtereenvolgens behandeld, en gerelateerd aan het idee van enactment. Dit wordt voorafgegaan door een beschrijving van het proces in termen van gebeurtenissen. Wat is er feitelijk gebeurd in de periode vanaf april 2008 tot en met oktober 2008?

GEBEURTENISSEN

Het proces van het opleveren van het prototype van de voorbereidingsmodule heeft grofweg anderhalf jaar geduurd; de eerste aan de omgevingsvergunning gewijde bijeenkomst die uit interviews is opgeschreven, vond plaats op 10 april 2007. Sindsdien heeft een in samenstelling wisselende groep zich gebogen over het vormgeven aan de checklist en de voorbereidingsmodule.

Wat is er sindsdien gebeurd? Op basis van de interviews, waarin niet alleen is gevraagd 'wat is er aan de hand' maar ook 'wat is er gebeurd dat dit aan de hand is', is een reconstructie gemaakt van gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden in de aanloop naar oktober 2008. Ook is dankbaar gebruik gemaakt van de projectmap van een van de betrokkenen.

Op basis hiervan zien we dat de volgende veertien mijlpalen terugkomen.

1. In **maart 2007** werd het besluit genomen om een ketenchecklijst te ontwikkelen.
2. Op **10 april 2007** werd de derde bijeenkomst van een grote groep mensen gehouden, die is gericht op het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop met de omgevingsvergunning wordt omgegaan en kan worden omgegaan.
3. Op **31 mei 2007** vond de sessie met de Group Decision Room plaats, zoals die eerder in dit hoofdstuk al naar voren kwam (zie pagina 35). Deze bijeenkomst draaide om het inventariseren van zogenaamde 'pijnpunten' van betrokkenen, alsmede het groeperen en het prioriteren daarvan. Er waren 14 betrokkenen aanwezig, en ook drie projectleiders. De uitkomst hiervan was een reeks van groepen van factoren in een bepaalde volgorde van prioriteit, alsmede inzicht in de wijze waarop de omgevingsvergunning hierop kan inspelen.
4. Dit werd met de groep gedeeld op **13 juni 2007**, alwaar resultaten van de GDR-sessie, visie en activiteiten bij elkaar werden gebracht. Onder de noemer van activiteiten werd gewezen op 'het verbreden van het draagvlak, dat wil zeggen op het laten groeien van het aantal betrokkenen. *Best practices* spelen hierbij een belangrijke rol, en in deze bijeenkomst vertelde de gemeente Purmerend over de stand van zaken bij haar afdeling Bouw- en Woningtoezicht.
5. De volgende bijeenkomst was na de zomer, te weten op **13 september 2007**. Bij deze bijeenkomst schoof voor de eerst keer iemand van VROM aan, die toelichting gaf op de status van de invoering van de omgevingsvergunning, en op de wijze

waarop daar tegen pilots in de regio wordt aangekeken. Ook werd de stand van zaken met betrekking tot de activiteiten doorgenomen.

6. In **oktober 2007** werd een van de eerste versies van de beschrijving van het proces van het aanvragen van een vergunning in de hier beschreven casus opgeleverd (versie 0.3). Ook werd in deze periode een stuk rondgestuurd waarin werd ingegaan op mogelijke manieren van herontwerp van processen, dat door de TU Delft is opgeschreven.
7. Op **21 november 2007** wordt een volgende bijeenkomst gehouden, waarin wordt ingegaan op de wijze waarop bedrijfsleven en overheid op elkaar kunnen worden aangesloten. Ook wordt in deze bijeenkomst ingegaan op de koppeling met processen van toezicht, door te wijzen op de werking van een door Bouw- en Woningtoezicht Nederland ontwikkeld *toezichtsprotocol*.
8. Op **4 december 2007** vindt er in Hoorn in klein comité een lesje procesbeschrijving plaats, en het ijken van de in oktober rondgestuurde procesbeschrijving aan de praktijk van alledag. Dit is de eerste keer dat de groep mensen in de samenstelling van pagina 37 bijeen is. Tijdens deze sessie wordt een *oplossingsconcept* ontwikkeld, en de weg naar een *proof of concept* uitgestippeld. Dit is de ketenchecklijst, waar in §5.3.1 ook naar is verwezen.
9. Men gaat hiermee verder aan de slag, en het duurt even voordat men weer bij elkaar komt. Op **6 maart 2008** vindt er een grote regionale bijeenkomst plaats, waar een aantal van de lokale initiatieven wordt gepresenteerd aan een groot en divers publiek. Hierin wordt onder andere een filmpje vertoond van het initiatief in Koggenland, en wordt verder ingegaan op de onderdelen van de te ontwikkelen ICT. Ook wordt getoond wat de stand van zaken is omtrent de LVO.
10. Het duurt tot **19 maart 2008** voordat het kleine comité weer bij elkaar komt. Daar werd een eerste versie van de lijst besproken, die tot stand is gekomen op basis van de bijeenkomst in december en op basis van een lijst met vragen die door betrokkenen zijn geformuleerd. Deze versie van de ketenchecklijst bevatte volgens betrokkenen teveel vragen, en er werd om een tweede ontwikkelingsronde gevraagd.
11. Op **23 april 2008** werd een nieuwe versie van de lijst besproken, en er is besloten om met de daar besproken versie van de lijst door te gaan. Deze lijst heeft ten grondslag gelegen aan het verder ontwikkelen van de ICT-applicatie 'voorbereidingsmodule', en is daarmee als het ware geautomatiseerd.
12. De stap naar het daadwerkelijk bouwen van de voorbereidingsmodule markeert het einde van het kleine comité. Men ziet elkaar zo af en toe, en wordt op de hoogte van de bouw gehouden. In de zomer, te weten op **15 augustus 2008**, wordt naar het project verwezen in een brief namens de betrokkenen en de Regieraad voor de Bouw, die is gericht aan staatssecretaris Heemskerk van EZ. In deze brief wordt gewezen op het succes van het project, en wordt gevraagd om tegemoetkoming in de kosten van een aan te stellen coördinator om de in gang gezette ontwikkelingen verder in de markt te zetten. Deze brief werd 'ge-cc'd' naar minister Cramer van VROM.
13. Op **25 september 2008** vond in Den Haag de *Dag van de Wabo* plaats. Hier waren ongeveer 350 bezoekers van over het hele land, met het oog op informeren over de stand van zaken door VROM, en op het uitwisselen van

ervaringen tussen pilots. De mensen van het vooroverleg hadden een prominente plek op deze dag; er was iemand aanwezig bij de opening, de mensen hadden een eigen workshop, aan het einde werd een reeks van ter plekke verzamelde intentieverklaringen aan minister Cramer overhandigd. Het was volgens betrokkenen een leuke dag, maar er waren te weinig mensen uit het bedrijfsleven. Dit leidde tot de interpretatie dat VROM zich teveel op overheden richtte en te weinig op bedrijven, en dat VROM zich teveel op vaststellen en uitvoeren van wettelijke kaders richt. Dit werd bevestigd door de opmerking van iemand van VROM dat die voorbereidingsmodule leuk is, maar buiten het bestek van VROM valt, en dat aansluiting op de LVO dan ook niet zo relevant is.

14. Op **7 oktober 2008** eindigt het verhaal met het opleveren en testen van de VLVO, op een middag in Den Haag. Er werd opgemerkt dat het jammer is dat dit prototype niet op de Dag van de Wabo kon worden opgeleverd, om het verhaal daar meer kracht bij te zetten. Er moeten nog wat kleine dingen aan gedaan worden, maar de uitdaging verschuift nu naar het in beheer geven van de applicatie en het in de markt zetten ervan.

Welke van deze gebeurtenissen wordt als belangrijk ervaren? Hoe is dit gerelateerd aan vertrouwen? Hoe is dit ontwikkelingsproces aangetuurd? Dit komt nu aan bod.

HET WAARDEREN VAN DIE GEBEURTENISSEN

Bij de interviews in de tweede ronde van het onderzoek is de vraag opgenomen naar welk moment in het proces door betrokkenen als cruciaal is ervaren. Dit is gedaan om zicht te krijgen op welke soorten van gebeurtenissen ertoe leiden dat betrokkenen hun frame bijstellen. In deze casus werd door vijf van de zes respondenten gewezen op de in tabel 5.12 weergegeven gebeurtenissen. In de eerste kolom is het nummer van de stap in het proces weergegeven, zoals dat correspondeert met de stappen die hierboven zijn beschreven, en in de tweede kolom is hier toelichting op gegeven.

TABEL 5.12: BELANGRIJKE GEBEURTENISSEN, CASE OMGEVINGSVERGUNNING

Stap	Belangrijke gebeurtenis
[1]	Het besluit om te ketenchecklijst te ontwikkelen, en daarmee de gang van zaken in het vooroverleg te formaliseren, markeerde een belangrijk moment.
[3]	Zien dat partijen die elkaar niet kenden elkaar zijn gaan leren kennen, en dat ze begrip voor elkaars situatie hebben gekregen. Het ontstaan van een gedeeld probleembesef, en het herkennen van verwondering over waarom men dit niet eerder heeft gedaan. Hier hierbij geslagen piketpaaltje is de sessie van de Group Decision Room in mei 2007.
[12]	Het ontstaan van het driemanschap tussen EZ, VROM en de Regieraad voor de Bouw, vanwege druk van onderaf. Dit werd gesymboliseerd door de brief die in augustus 2008 is verstuurd naar de drie partijen vanuit de

regio. Voor deze respondent markeert deze brief de bereidheid om als overheid en bedrijfsleven samen de uitdagingen op te pakken.

[13] Dag van de Wabo op 25 september, omdat hier met bereikte resultaten naar buiten kan worden getreden. Het ontwikkelen van dit soort van applicaties is volgens deze respondent een kwestie van bottom-up, en de Dag van de Wabo bood gelegenheid om aan 'up' vorm te geven.

[10 / 11] Het moment in maart 2008 waarop werd aangegeven dat de eerste versie van de ketenchecklijst teveel vragen bevatte, en de periode daarna waarin werd gewerkt aan het terugbrengen van het aantal vragen. Dit heeft bijgedragen aan het vertrouwen dat men in de regio in elkaar heeft; met minder vragen kun je prima af.

[2 / 13] Het over de hele periode van ontwikkeling van de vragenlijst en de voorbereidingsmodule zien groeien van lokale samenwerking. Dit werd gemarkeerd door opmerkingen van een van de trekkers van de voortgang, aan het begin van het proces, en herhaald aan het eind van het proces. Deze opmerking heeft te maken met het bestaande wij-zij-gevoel tussen overheid en bedrijfsleven, en de noodzaak om daarmee op te houden. Deze oproep werd gemaakt op het begin van het proces, en op de Dag van de Wabo herhaald.

We zien het volgende:

- In het eerste geval wordt de nadruk gelegd op het besluit om dit project *an sich* te starten.
- in twee van de gevallen wordt belang toegedicht aan gebeurtenissen te maken hebben met het verspreiden van de gedachte achter de VLVO. Deze gevallen zijn de brief aan de ministers van VROM en EZ, alsmede de directeur van de Regieraad voor de Bouw aan de ene kant, en de Dag van de Wabo aan de andere kant.
- in drie gevallen wordt gewezen op gebeurtenissen die te maken hebben met het versteken van de samenwerking tussen betrokkenen. Hierbij wordt gewezen op de bijeenkomst van de Group Decision Room, en op de uitspraken over het tegengaan van het 'wij-zij'-gevoel. Verder zien we onder deze noemer terugkomen dat het vaststellen van een lijst met zo mijn mogelijk vragen bijdraagt aan het vertrouwen tussen betrokkenen.

Het meeste belang wordt toegedicht aan gebeurtenissen die te maken hebben met het 'verdikken van de boom', zoals een van de betrokkenen dat uitdrukte. Meer mensen erbij, en goede samenwerking tussen die vergrote groep, het vastleggen van de gang van zaken in het vooroverleg, dat is waar het voor betrokkenen om draait.

Klaarblijkelijk vinden betrokkenen dat enactment goed mogelijk is als er sprake is van goede verhoudingen tussen betrokkenen, en van onderling vertrouwen. We zien hier nu ook het belang terugkomen dat aan *vertrouwen* wordt toegedicht. Dit is tot nu toe

impliciet gebleven. Vanwege de bovenstaande inzichten gaan we hier nu verder op in, en hierna komt aan bod wat we zien als we als we verder op vertrouwen inzoomen.

ONTWIKKELING VAN *VERTROUWEN*

We zoomen hier in op de wijze waarop vertrouwen in de casus omgevingsvergunning wordt benaderd. We kijken als eerste naar hoe respondenten er tegenaan kijken, en daarna kijken we naar de betekenis die het heeft voor enactment. Dit laatste gebeurt in twee stappen: we kijken naar behandeling van het concept in de literatuur erover, en tenslotte kijken we naar de lessen die we hieruit kunnen leren.

Benadering van vertrouwen door respondenten

Allereerst hebben we ons afgevraagd hoe vertrouwen in de casus terugkomt bij de verschillende respondenten. Met het oog hierop hebben we met het zoekwoord 'vertrouwen' alle interviews doorgenomen. In negen van de dertien gehouden gesprekken komt het begrip terug, in totaal in 17 passages. In tabel 5.13 hieronder hebben we weergegeven wat er is gevonden, gesorteerd per ronde.

TABEL 5.13: BEHANDELING VAN VERTROUWEN, PER RONDE, CASE OMGEVINGSVERGUNNING

Citaten

- t=0 [1]. Binnen de grote groep van betrokken ondernemers die in het begin bezig was met vormgeving aan de omgevingsvergunning was in het algemeen een gebrek aan **vertrouwen**.
-
- [2]. Wij zetten in op onder andere *) transparantie, *) **vertrouwen** en *) innovatie.
-
- [3]. Iedereen moet ook 1 aanspreekpunt hebben, dan leer je elkaar kennen, dan weet je wat je aan elkaar hebt, je moet elkaar **vertrouwen**.
-
- [4]. Omdat we elkaar niet **vertrouwen**. Kijk ik ben nu bezig bij een woningbouwcorporatie, daar werken we resultaat- en prestatiegericht, en daar zeggen wij van die opzichter die mag er wel bij lopen, maar het hoeft niet. Ik ben verantwoordelijk voor mijn eigen werk, dus als ik over twee jaar problemen hebben dan moet ik ervoor opdraaien. Dus zet dat budget voor toezicht maar ergens anders in. Misschien op opleveren, of voorbereiding. Maar niet op mijn opzichter.
-
- [5]. In de pilot spreek je in het begin toch ook wel argwanend en wantrouwend tegen elkaar. Dat moet worden omgebogen naar **vertrouwen**.
- [6]. Dat, eh, bijvoorbeeld dat een aannemer zegt van ja jongens, die ambtenaar op het gemeentehuis, dat soort reacties. En wij en jullie, en daar heeft die ambtenaar ook van gezegd van dat moeten we loslaten. Anders komt het niet goed. Heb er **vertrouwen** in dat het kan.
-

-
- t=1 [7]. Ik denk dat je wel heel goed mandaat moet hebben met VROM en EZ dan, er moet echt autoriteit achter zitten. Dat het echt een product is vanuit EZ en VROM. Dat het goed ingebed is in de LVO, dat het winstgevend is. Qua tijd en organisatie. Daar moet iemand zitten die ze **vertrouwen**. Iemand vanuit de organisatie van Bouw- en Woningtoezicht Nederland bijvoorbeeld, Stadswerk, VNG, het liefst eigenlijk iemand die al vertrouwd is.
- [8]. Dan heb je iemand die het **vertrouwen** heeft van de gemeenten, [persoon x], in ieder geval mensen die beide zijden kennen.
-
- [9]. Als ik dat niet krijg, dan weet ik wat ik aan hem heb. [...] Maar ik heb het nog niet. Dus ga ik straks weer bellen. Is het er nou of niet? [...] Zo probeer je wel **vertrouwen** op te kweken tussen elkaar.
- [10]. Je moet elkaar kunnen **vertrouwen**. Als dat er niet is, dan loop je in termijnen.
- [11]. Er moet ook **vertrouwen** gekweekt worden bij het bedrijfsleven, zodat die meer de gemeentes gaan **vertrouwen**. Dat is heel belangrijk.
-
- [12]. Die man ging drie dagen zitten, en dan ging hij weer een dag naar de gemeente. En dan ging hij weer een week werken, en dan ging hij weer een dag naar de gemeente. En wat zie je dan gebeuren? Dat er **vertrouwen** ontstaat tussen zo'n projectmanager van zo'n projectbureau en de ambtenaren van de gemeente die het betreft. En middels dat vertrouwen gaat hij hobbels maken.
- [13]. We moeten zoveel **vertrouwen** kunnen krijgen dat alles wat we in [*applicatie*] plaatsen, dat het ook daar waar nodig automatisch in mijn BackOffice komt.
-
- [14]. **Vertrouwen** in elkaar, ten opzichte van het grote wantrouwen dat er nu is in sommige situaties.
- [15]. Als beiden erin **vertrouwen** dat het een goede manier is om met elkaar te communiceren, dan boeken we vooruitgang.
- [16]. Ik heb gemeld: "Als je op reactie van mij zit te wachten, dan zit je voor niets te wachten. Want ik kan er op dit moment niets mee. En ik heb **vertrouwen** in wat er is gemaakt".
- [17]. Als er werkelijk een **vertrouwen** ontstaat tussen alle marktpartijen, dan stimuleer je elkaar naar een betere kwaliteit.
-

Wat blijkt hier nou uit? Wij merken op dat respondenten bij elkaar genomen het volgende zeggen over vertrouwen – tussen haken het nummer dat correspondeert met het nummer van de betreffende uitspraak in bovenstaande tabel.

- In het algemeen wordt opgemerkt dat vertrouwen belangrijk is:
 - o als organisatieprincipe ([2]);
 - o met het oog op diffusie en adoptie van innovaties ([7] en [8]);
 - o met het oog op lengte van het proces ([10]);
 - o met het oog op goed gebruik van technologie ([13]);
 - o met betrekking tot het ontwikkelen van de voorbereidingsmodule ([15]);
 - o met het oog op kwaliteit van het proces ([17]);
- In het begin was er niet volgens iedereen sprake van vertrouwen:

- o men is afwachtend ([1] en [5]);
- o vertrouwen wordt aangemerkt als karakteristiek van de sector cq. de branche ([4] en [6]);
- o er moet sprake zijn van elkaar leren vertrouwen, twee kanten op ([11]);
- Met het oog op het creëren van vertrouwen is het belangrijk
 - o dat je elkaar leert kennen ([3]);
 - o dat je regelmatig met elkaar in contact bent ([9] en [12]);
- Er is vertrouwen in een goede afloop van het proces ([16]).

Vertrouwen wordt als term gebruikt in relatie tot wat het brengen kan, in relatie tot het ontbreken ervan, en in relatie tot hoe je het kunt bewerkstelligen. Er is ook iemand die zegt dat hij in de loop van het proces vertrouwen heeft gekregen in de uitkomsten ervan.

Op basis van deze ene kwalificatie van gegroeid vertrouwen is het echter lastig vast te stellen of er meer vertrouwen is ontstaan tussen $t=0$ en $t=1$, en wat de relatie hiervan is met enactment. Om hier toch meer over te kunnen zeggen kijken we nu naar hoe vertrouwen in wetenschappelijke literatuur wordt gebruikt, en wat dit betekent.

Vertrouwen: definitie, conceptualisering en typen

Wat is er in de literatuur bekend over vertrouwen? Allereerst definiëren we het, daarna geven we het inhoud, en tenslotte onderscheiden wij in verschillende typen.

Wij volgen de definitie van Nootboom (2002): *vertrouwen is de bereidheid van mensen in functionele afhankelijkheidsrelaties het risico te ondergaan dat andere partijen hen zullen schaden, met de verwachting dat dit niet zo zal zijn, zelfs als er gepercipieerde mogelijkheden en prikkels daartoe bestaan*. Vertrouwen heeft te maken met de bereidheid tot handelen in situaties van afhankelijkheid en gepercipieerd risico. We merken op dat we in de eerder besproken theoretische inzichten met betrekking tot afhankelijkheid en coördinatie hebben gezien dat coördinatie in alle perspectieven daarop (economisch, politiek, institutioneel en sociaal-psychologisch) gericht is op het verkleinen van onzekerheid. In de literatuur (zie voor een bespreking daarvan Eshuis 2006) wordt vertrouwen het gezien als een middel om die reductie van onzekerheid te bereiken; we kunnen dus concluderen dat vertrouwen een middel is om aan coördinatie vorm te geven. Daarmee is het een sleutelbegrip bij het ontstaan en in stand houden van samenwerking (Eshuis 2006; Klijn 2002; Nootboom 2002).

Samenwerking onder omstandigheden van vertrouwen kan vlot verlopen; omgekeerd geldt dat samenwerking moeizaam – maar niet onmogelijk – is zonder vertrouwen. Bij een gebrek aan vertrouwen moeten afspraken worden doordacht en dichtgetimmerd (Eshuis 2006). Niet alleen treedt er dan in hoge mate formalisatie van afspraken op, bijvoorbeeld door het opstellen van contracten, maar ook het aantal afspraken zal toenemen. Ook zal onder omstandigheden van afwezigheid van vertrouwen veel moeite worden gestoken in het controleren op handhaving van de afspraken.

Klijn Woolthuis et al (2002) stellen hierom dat vertrouwen een informele manier van controleren omvat. Onzekerheid vereist dat er bescherming tegen opportunistisch gedrag moet worden opgetrokken. Dit kan gebeuren door *'hierarchical supervision, contract enforcement and monitoring, threat of 'exit', damage of reputation, and impairment of hostages'*, allen 'formele controlemiddelen', of *'deterrents'*. Vertrouwen

staat hier tegenover, en is een informele manier van controleren, een manier om risico's van onzekerheid te verkleinen.

Dit is belangrijk, omdat met het ontstaan van vertrouwen het vrijwillig naleven van afspraken kan worden gestimuleerd. Afspraken zijn hiermee niet alleen uitkomst van een proces, maar ook het begin van een nieuw proces. Deze notie is van belang voor het maken van afspraken rondom technologie: als er in het proces van architectuur- of technologie-ontwikkeling vertrouwen ontstaat, dan is daarmee de kans groot dat de gemaakte afspraken worden nageleefd.

Om te kijken naar hoe vertrouwen hier terugkomt, onderscheiden we in verschillende typen ervan. We zien de volgende typen van vertrouwen:

1. vertrouwen in **personen**: mensen kunnen vertrouwen hebben in andere mensen binnen of buiten de eigen organisatie. Het gaat hierbij om de vraag in hoeverre die mensen een bedreiging vormen voor de handelingen die de betrokken persoon wil uitvoeren.
2. vertrouwen in **organisaties**: mensen kunnen vertrouwen hebben in de organisatie waarvoor ze werken, of in de organisatie van een ander waarmee wordt samengewerkt. Het gaat hierbij om de vraag in hoeverre die organisaties een bedreiging vormen voor de handelingen die de betrokken persoon wil uitvoeren.
3. vertrouwen in interorganisatorische **arrangementen**: vertrouwen kan betrekking hebben op elkaar of op de organisaties waarvoor zij of de anderen werken, maar ook in de interorganisatorische arrangementen die rondom samenwerking worden opgetrokken. Hierbij kan worden gedacht aan stuurgroepen, klankbordgroepen, of werkgroepen, maar ook aan meer informele groepen. Het gaat hierbij om de vraag in hoeverre die arrangementen een bedreiging vormen voor de handelingen die de betrokken persoon wil uitvoeren.
4. Vertrouwen in de organisatie van een **sector**: met een sector wordt hier bedoeld op een verzameling van organisaties op een schaalniveau hoger dan een interorganisatorisch arrangement, dus een verzameling van departementen en de bijbehorende instanties, in combinatie met private organisaties die op een bepaald domein bezig zijn. In dit geval is de sector 'de bouw', en is het de vraag in hoeverre de huidige organisatie van de bouwsector bepaalde gewenste handelingen mogelijk maakt.
5. vertrouwen in de **procesgang**: vertrouwen kan betrekking hebben op de wijze waarop het proces verloopt. Gaat dit de goede kant op of niet? Leidt het naar verwachting tot de gewenste uitkomsten ja dan nee? Het gaat hierbij om de vraag in hoeverre die het proces in de perceptie van betrokkenen tegemoet komt aan het kunnen uitvoeren van gewenste handelingen.
6. vertrouwen in **technologie**: mensen kunnen vertrouwen hebben in de technologie die ze gebruiken of ontwikkelen. De vraag hierbij is of die technologie ze brengt wat ze willen halen, en of het bijdraagt aan het uitvoeren van de handelingen die ze willen verrichten.

Tijdens het proces van ontwikkeling van technologie werken deze vormen van vertrouwen door in onderhandelingen, en aan het einde van het proces werken deze vormen van vertrouwen door in de gemaakte afspraken. Wat zien we nu met betrekking tot deze typen van vertrouwen terug in deze casus?

Verschillende typen van vertrouwen in de casus omgevingsvergunning

Als we nog eens kijken naar tabel 5.13, en we kijken naar de daar rondom vertrouwen geïdentificeerde uitspraken, dan kunnen we die uitspraken relateren aan het type van vertrouwen waar het betrekking op heeft. We zien dan het volgende.

1. Vertrouwen in personen komt terug in 11 van de 17 uitspraken, te weten in uitspraak nummer 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13 en 14
2. Vertrouwen in organisaties komt terug in 6 van de 17 uitspraken te weten in uitspraak nummer 3, 6, 7, 11, 12 en 17
3. Vertrouwen in arrangementen komt terug in 2 van de 17 uitspraken te weten in uitspraak nummer 3 en 5
4. Vertrouwen in de sector komt terug in 3 van de 17 uitspraken te weten in nummer 2, 4 en 11
5. Vertrouwen in het proces komt terug in 1 van de 17 uitspraken te weten in nummer 16
6. Vertrouwen in de technologie komt terug in 3 van de 17 uitspraken te weten in nummer 13, 15 en 17.

Deze 'quick scan' van de typen van vertrouwen die in deze casus terugkomen, wijst uit dat in het proces van enactment van frames vertrouwen voornamelijk terugkomt in de hoedanigheid van vertrouwen in personen. Ook vertrouwen in organisaties komt voor, en 'in mindere mate' komt vertrouwen in de sector, in de technologie, in het interorganisatiele arrangement en vertrouwen in het proces van ICT-ontwikkeling hier terug.

We hebben nu zicht op de wijze waarop vertrouwen in de casus omgevingsvergunning terugkomt, en op de relatie daarvan met enactment. Opvallend is dat er weinig over het proces van ICT-ontwikkeling wordt gesproken, en dat er weinig wordt gesproken over het arrangement waarbinnen de voorbereidingsmodule wordt ontwikkeld.

We hebben ook gezien dat vertrouwen en afspraken met elkaar samenhangen: de regel daarbij is dat naarmate er meer vertrouwen is er minder afspraken zijn. Hoe ziet nu in deze casus precies de relatie tussen vertrouwen en afspraken eruit? Hier komen we op terug in de conclusie (§5.4), na het behandelen van de in deze casus gemaakte afspraken in §5.3.7. Allereerst gaan we nog in op de wijze waarop het proces is ontworpen en aangestuurd.

MANAGEMENT EN ONTWIKKELSTRATEGIE

Vanwaar het thema 'management en ontwikkelstrategie'? Bij het bestuderen van de data die in deze casus zijn verzameld, rees meer en meer de indruk dat niet het ontwikkelen van technologie centraal stond, maar de groep van mensen die dat moesten doen. Technologie was wel degelijk van belang; *slimme inzet* van technologie moet het immers mogelijk maken op nieuwe manieren aan het uitvoeren van bestaande processen vorm te geven. Maar we zijn gaan inzien dat het 'verdikken van de boom', dat wil zeggen het laten groeien van de groep mensen en de samenwerking daartussen, minstens net zo belangrijk was als de ontwikkeling van technologie, althans in ieder geval in de beginfase van het project tot en met april 2008.

Dit project kan beter worden gekarakteriseerd als 'bricolage' dan als het hanteren van een of andere systeemontwikkelingsmethodologie. Dit wordt opgemerkt met het werk

van Claudio Ciborra in het achterhoofd – voormalig hoogleraar Information Systems aan de London School of Economics. Hoe moeten we dit zien, en wat leren we hieruit voor de ontwikkelstrategie in deze casus?

'Bricolage'

'Bricolage' verwijst naar een specifieke manier van het ontwerpen, implementeren, managen en gebruiken van informatiesystemen. Oorspronkelijk is het een Frans woord, wat – volgens wikipedia – duidt op het creatief en waardevol maken van alle materialen die voor de hand liggen, onafhankelijk van hun oorspronkelijke bestemming. Als dit op ontwikkeling van technologie betrokken wordt, kunnen we wijzen op processen van het verzamelen van min of meer toevallige ingrediënten en het assembleren ervan tot een min of meer samenhangend systeem (Ciborra 2002).

Bricolage als verzamelen en assembleren gaat uit van een beschrijving van de alledaagse realiteit van (groepen van) mensen die bij het ontwikkelen van een systeem betrokken zijn. Voorbeelden van gebeurtenissen in deze alledaagse realiteit zijn volgens Ciborra (2002: 2):

- hacken
- improviseren
- knutselen ('tinkering')
- oplappen ('patching up')
- afsnijden ('cutting corners')

Het zet zich af tegen het volgen van *methodologieën* bij het ontwikkelen van ICT, omdat er daar teveel van zouden zijn, en omdat die leiden tot mislukken in plaats van slagen vanwege de herkomst ervan uit rationaliteit, wetenschap en methode. 'Methodologie' is een aantrekkelijk begrip, net als de onderdelen ervan, zoals visieformulering, samenhang, engineering, business redesign, etcetera, dat te maken heeft met uitdenken, maar dat met de alledaagse realiteit van systeemontwikkeling weinig te maken heeft (Ciborra 2002: 35-37).

Bricolage 'from thinking to tinkering' wordt door Ciborra geïllustreerd aan de hand van het voorbeeld van de MIR, het Russische ruimtestation. Dat is een voorbeeld van 'virtuoso tinkering' om het geheel van krakkemikkige onderdelen aan elkaar hangende station aan de praat te houden. Het is een 'staccato technology' dat het ondanks het verstrijken van de tijd, afnemen van performance en toenemende hoeveelheid storingen altijd is blijven doen.

Ciborra draait op 'bricolage' op dit punt om, en veralgemeniseert het tot een normatief uitgangspunt voor het aangaan van het ontwikkelen van systemen. Hij zegt dat de meeste succesvolle systemen de uitkomst van bricolage zijn, en dat daarom bricolage leidt tot succes. Wij willen zover niet gaan, en erkennen dat werken met methodologie een van de praktijken van het werken met ICT is. Maar 'bricolage' als perspectief vraagt bij bestudering en beoefening van ICT-ontwikkeling aandacht voor een rivaliserend verhaal van 'messiness', naast het verhaal van de methodologie.

Het hanteren van een methodologie is een ontwerpkeuze, net als het kiezen voor 'bricolage' als benadering voor het ontwikkelen van ICT. Wat zien we nu als we door de bril van bricolage naar de casus omgevingsvergunning kijken, en daarbij in het bijzonder naar de wijze waarop het proces van ontwikkeling van de voorbereidingsmodule is georganiseerd en aangestuurd?

Ontwikkelstrategie bij Bouwen met Winst: participatieve modelbouw

Om vast te stellen wat in deze casus de ontwikkelstrategie is geweest, kijken we naar de interviews met Jan, Frits en Piet. Dit zijn respectievelijk de casusmanager, de procesanalist en de intermediair. Zij zijn degenen die het proces hebben ingericht en begeleid.

We zien dan dat er hier is gekozen voor een ontwikkelstrategie die is gericht op reductie van de complexiteit van de omgevingsvergunning. De casusmanager zegt *"De uitdaging is natuurlijk altijd hoe je in bewegende situaties tot dingen kan komen. Complexiteit is beweging, dynamiek. Er zit ook energie in en kracht als een aantal dingen op hetzelfde moment spelen."* En *"hoe vind je je weg in deze materie? Wat laat je langs je heen lopen en wat niet? Het is meer een kwestie van hoe ga je nuchter met die dingen om? En ondertussen kun je iets maken wat er toe doet."*.

Deze algemene noties worden als volgt vertaald naar het proces van ontwikkeling van de voorbereidingsmodule: *"de aard van het proces waar we inzitten is een beetje het volgende. Een beetje op allerlei niveaus kijken, waar leggen we de link, wie krijgen we mee in dat verhaal. Wie schrijft eens een briefje aan ministers en zo. Laten ze wat dingen roepen tijdens een congres. Ondertussen hou je wel heel erg sterk dat kernnetwerkje in de gaten van mensen met wie je het doet."*.

In dit proces gaat het om het verbinden, en het met elkaar werken aan de vermindering van de complexiteit. Dit krijgt de vorm van wat eerder is beschreven als 'trechteren', en wat je beter 'participatieve modelbouw' kunt noemen, namelijk het gemeenschappelijk vaststellen van de inhoud verschillende stappen in het proces. Uiteindelijk is dit proces gericht op het bouwen van een applicatie voor inzet in de sector, dus daarbij wordt een aantal stappen gezet richting die applicatie, zoals het maken van een procesbeschrijving en het vaststellen van een functioneel ontwerp; dat juist deze stappen gezet moeten worden is vastgesteld door vanuit de technologie te denken.

Op een aantal momenten in de tijd wordt de voortgang weer voorgelegd aan de groep, die dat kon becommentariëren. Er wordt dus steeds heen en weer gedacht tussen de groep van betrokkenen (in het jargon van Ciborra de 'formative context') en de te ontwikkelen technologie. Vanuit de technologie gedacht wordt bijvoorbeeld het proces gezamenlijk vastgesteld, en vanuit de formative context gedacht wordt de ambitie van aansluiting op de landelijke applicatie VLVO bedacht. Met dit laatste krijgt de voorbereidingsmodule landelijke betekenis, en speelt het kleine Koggenland een grote rol.

Met het oog op deze aanpak wordt een aantal regels gehanteerd die het waard zijn te vermelden.

- Allereerst wordt er gezegd dat *"als je iets doet met bevlogenheid, dat je er gewoon toe doet. En dat het altijd zinvol is."*. Bevlogenheid is een eerste factor die dit soort van projecten mogelijk maakt.
- Daarnaast wordt gewezen op gedeeltelijke onvoorspelbaarheid: *"Op een gegeven moment ontmoet je iemand en voor je het weet zit je in een intensief samenwerkingsgebeuren."*
- Verder wordt vermeld dat men ervan overtuigd is dat je regionaal moet beginnen: *"De Haagse Stolp waar je met al die branches en toporganisaties geweldig leuk kunt kletsen, maar dat verandert helemaal niets aan*

Koggenland.". Het niveau om op aan te grijpen zijn de mensen in de regio die met het systeem moeten gaan werken, en niet de besluitvormers.

- Tenslotte kunnen we nog wijzen op de noodzaak van verbinders: het is lastig om zelfsturing te realiseren, maar je moet niet teveel willen sturen. *"Wat mij is opgevallen in die periode die daarop volgde, er was heel veel behoefte om het verder te trekken. Eigenlijk zeiden de stakeholders van 'we zijn nog niet genoeg georganiseerd om dat tempo erin te houden."*. Tegelijk viel de verbinder weg, en is er geen nieuwe aangesteld.

We hebben nu zicht op de regels die bij het organiseren van het proces van ontwikkeling van de voorbereidingsmodule zijn gehanteerd, en op de wijze waarop aan dit proces daadwerkelijk is vormgegeven. Daarnaast hebben we inzicht in de wijze waarop vertrouwen in deze casus terugkomt, en in de gebeurtenissen die hebben geleid tot reframing. Wat kunnen we nu zeggen over het proces van enactment?

CONCLUSIE

Wij hebben verondersteld dat verandering in de configuratie van de frames van betrokkenen tussen het begin en het einde van het proces kan worden toegeschreven aan de wijze waarop aan het proces van enactment is verlopen. Om meer zicht te krijgen op de wijze waarop enactment zich voltrekt, hebben we gekeken naar de waardering van gebeurtenissen (wat zijn belangrijke momenten in het proces geweest?), naar gebruik en ontwikkeling van vertrouwen bij de verschillende respondenten, en naar de wijze waarop aan ontwikkeling van de voorbereidingsmodule vorm is gegeven (in termen van 'ontwikkelstrategie'). Bij elkaar genomen levert dit de volgende inzichten.

We zien dat het meeste waarde wordt gehecht aan gebeurtenissen die zijn gericht op het 'verdikken van de boom', dat wil zeggen op het vergroten van de groep mensen die bij de omgevingsvergunning is betrokken, en op het verbeteren van de samenwerking binnen die groep van mensen. Daarbij is het van belang om aandacht te hebben voor vertrouwen. We zien in deze casus terugkomen dat vertrouwen belangrijk wordt gevonden met het oog op bijvoorbeeld verbetering van processen in de bouw, en met het oog op het verkorten van die processen. Ook zien we verschillende typen van vertrouwen terugkomen, met name vertrouwen in personen en in organisaties. Vertrouwen in het proces van ICT/ontwikkeling zien we daarbij minder terugkomen.

We zien dat aan enactment vorm wordt gegeven door verbetering van samenwerking en vergroting van de groep mensen waarmee moet worden samengewerkt, en dat vertrouwen in de wijze waarop dat gebeurt nauwelijks wordt besproken. Ook in de wijze waarop het proces is ontworpen, dat is: met het oog op complexiteitsreductie door middel van participatieve modelbouw, is vertrouwen van groot belang.

We hebben nu vastgesteld wat in deze casus de mate van congruentie is, en we hebben gekeken naar het proces om inzicht te krijgen in verklaringen hiervoor. Aan enactment wordt vormgegeven door veel onderling contact, samen werken, het heen-en-weer denken tussen technologie en de 'formative context' daarvan, en het benadrukken van het belang van vertrouwen.

Hoe ziet nu de relatie eruit tussen de mate van congruentie aan de ene kant en de soorten van afspraken die zijn gemaakt aan de andere? Dat wordt duidelijk na aandacht voor de in deze casus gemaakte afspraken, in de volgende paragraaf.

5.3.7 Afspraken over het vooroverleg

Welke afspraken zijn er in deze casus nu gemaakt, en hoe passen die in de typen van architectuur? Wij laten dat zien door aan de ene kant de gemaakte afspraken weer te geven, en aan de andere kant deze afspraken te groeperen volgens de typologie uit §2.2.2. Daar stelden wij immers vast dat de verschillende typen van afspraken die worden gemaakt (politiek-bestuurlijke, financieel-economische, juridische en beheersmatige afspraken, en informatiekundige en ICT-technische afspraken) gemaakt worden op vier lagen van een architectuur, te weten de laag van organisaties, de laag van werkprocessen, de laag van applicaties en de laag van technologie. Dit leidt ertoe dat deze paragraaf is opgebouwd uit drie onderdelen: gemaakte afspraken en gemaakte typen van afspraken, en we sluiten af met in deze casus voorkomende lagen van een architectuur en daarmee met het vaststellen van het type van architectuur in de casus omgevingsvergunning.

RONDONDE VOORBEREIDINGSMODULE GEMAAKTE AFSPRAKEN

In deze casus is één belangrijke afspraak gemaakt, te weten dat partijen die zijn betrokken bij het ontwikkelen van de voorbereidingsmodule in de toekomst betrokken blijven bij het doorontwikkelen en verspreiden van de module, alsmede dat zij de module zullen gaan gebruiken. Deze afspraak is vastgelegd in de intentieverklaringen die tijdens de dag van de Wabo op 25 september 2008 zijn opgehaald en aan de minister van VROM zijn overhandigd.

Verder zijn geen vastgelegde afspraken gevonden. Aan de betrokken casusmanager is gevraagd naar documenten waarin afspraken stonden vermeld, maar die konden niet worden overhandigd omdat dat soort van documentatie er niet is. Een verklaring hiervoor kan worden gevonden in de aard van het proces van ontwikkeling van een architectuur, zoals dat in de hieraan voorafgaande paragraaf is beschreven. Dit proces is gekarakteriseerd als een proces van heen en weer bewegen tussen technologie en bij ontwikkeling daarvan betrokken personen, en dit proces heeft uitgemond in de eerder genoemde intentieverklaringen.

Dit past ook in het beeld van 'trechteren' en 'vertalen', zoals dat onder de noemer van de informatiekundige rationaliteit is gevonden. Ook past het onder de noemer van 'participatieve modelbouw', zoals dat in de hieraan voorafgaande paragraaf is beschreven. Iedere ontwikkelingsstap werd voorgelegd aan betrokkenen, om reacties op die stap te krijgen en om te kijken of ieder van de genomen stappen voor ieder van de betrokkenen acceptabel is. Daarom stellen we aan de ene kant vast dat er geen geformaliseerde afspraken bestaan, maar dat er wel belangrijke stilzwijgende afspraken zijn gemaakt, die te maken hebben met het 'in de werkwijze van betrokken organisaties inpassen' van de voorbereidingsmodule.

De belangrijkste afspraak is dat er van het ontwikkelde systeem gebruik zal worden gaan gemaakt. Daarmee is, naast *gij zult het systeem gebruiken*, de volgende *meta-afpraak* gemaakt. Met het accorderen, van de procesbeschrijving, zoals die vanuit

ICTU is gemaakt, en zoals die op pagina 33 is weergegeven, is afgesproken dat processen van vergunningsverlening op de daar beschreven wijze moeten gaan verlopen. Hetzelfde geldt voor de lijst met functionele specificaties die door de analist is samenspraak met betrokkenen is vastgesteld.

Daarmee is ook afgesproken dat informatie moet worden uitgewisseld binnen de verschillende fasen en tussen de verschillende stappen die daar zijn onderscheiden. We nemen aan dat het opeenvolgen van de genomen stappen betekent dat afgesproken is dat iedere afzonderlijke stap wordt goedgekeurd. Wat betekent dat in termen van typen van afspraken?

TYPEN VAN AFSPRAKEN

Wat betekent het accorderen van schema's en systemen voor gemaakte typen van afspraken? Dat gaan we hier na, voor ieder van de afzonderlijke typen die zijn onderscheiden in §2.2.2.

1. Welke **politiek-bestuurlijke afspraken** zijn gemaakt?

Er is bij wijze van convenant afgesproken dat partijen van de voorbereidingsmodule gebruik gaan maken. Dit betekent dat er ook is afgesproken dat er duidelijkheid moet komen over de bijdrage aan de verlening van de vergunning per betrokken organisatie, in termen van taak- en rolverdeling; daarnaast moet duidelijkheid komen over wie bij overheid en bij bedrijfsleven aanspreekpunten zijn. Over de precieze invulling hiervan kan per project worden besloten. Verder is afgesproken dat de voorbereidingsmodule moet passen in het schema van de LVO; vandaar alleen al de naam van *voorbereidings*-module. Tenslotte is afgesproken om bestaande wet- en regelgeving ongemoeid te laten, en te focussen op 'automatisering' van bestaande praktijken. Dit lijkt een keuze te zijn voor het creëren van een rustige omgeving zonder veel consequenties voor de autonomie van andere betrokken taak- en informatiedomeinen, en mogelijke interferentie van die domeinen.

2. Welke **financieel-economische afspraken** zijn gemaakt?

In het gepresenteerde convenant is afgesproken dat ieder van de partijen een bijdrage levert aan het verder ontwikkelen en in de markt zetten van de voorbereidingsmodule. De gevraagde bijdrage lag tussen de €3000,= en €5000,=. Deze bescheiden bijdrage is de uitkomst van het voornemen dat het systeem door de markt moet worden bekostigd.

3. Welke **juridische afspraken** zijn gemaakt?

Hierover zijn geen expliciete afspraken gemaakt. Er kan wel worden gewezen op een belangrijke impliciete afspraak, namelijk dat wordt gewerkt aan ontwikkeling van ICT waarbij de bestaande wet/ en regelgeving het uitgangspunt is, en waarbij dus niet wordt aangestuurd op verandering van deze regelgeving.

4. Welke **beheersmatige afspraken** zijn gemaakt?

Op het moment van het schrijven van dit rapport is bekend dat er wordt nagedacht over het beheer van de voorbereidingsmodule. De overtuiging bij de partijen is dat dit moet worden ondergebracht bij een externe partij, dat wil

zeggen een partij die buiten de betrokken organisaties en ministeries staat. Definitieve afspraken moeten hier nog over worden gemaakt.

5. Welke **informatiekundige afspraken** zijn gemaakt?

Gemaakte afspraken kunnen worden afgeleid uit de procesbeschrijving die is weergegeven op pagina 3. Als eerste kan worden gewezen op de afspraak dat een onderscheid in drie fasen van vergunningsaanvraag kan worden gemaakt, te weten een voorbereidings-, een toetsings- en een verleningsfase. Daarnaast wijzen wij op de afspraken die zijn gemaakt over het tussentijds kunnen inzien van de status van de afhandeling: het moet op ieder moment in de tijd zichtbaar zijn hoe het is gesteld met de behandeling van de aanvraag.

6. Welke **ICT-technische afspraken** zijn gemaakt?

Hier kan worden gewezen op de nagestreefde samenhang met de LVO, namelijk op uitspraken dat de opzet van de database en de vormgeving van de voorbereidingsmodule identiek aan die van de LVO zouden moeten zijn. Het is nog niet helemaal duidelijk of dit ook daadwerkelijk is gerealiseerd, maar het voornemen ervoor cq het belang ervan werden in deze casus gearticuleerd.

Hieruit blijkt dat een reeks van afspraken is gemaakt die betrekking hebben op verschillende objecten rondom de ontwikkeling van de voorbereidingsmodule. Opvallend is dat deze afspraken voor het grootste gedeelte impliciet zijn gebleven, en dat het afspraken van een vrij algemene aard zijn.

Wat betekent dit nu in termen van architectuur? Op welke lagen van een architectuur zijn afspraken gemaakt, en met welk type van architectuur hebben we hier te maken?

CONCLUSIE: TYPE VAN ARCHITECTUUR IN DE CASUS OMGEVINGSVERGUNNING

Als we nu het bovenstaande terugredeneren naar het architectuurconcept, en we gebruiken hierbij de indeling in lagen zoals die in §2.2.2 zijn onderscheiden, dan stellen we vast dat we hier te maken hebben met een architectuur van het type 4. Op alle lagen van de architectuur zijn immers afspraken gemaakt:

- ✓ Op de eerste laag, de laag van **organisaties**, zijn afspraken gemaakt over taakverdeling bij projecten en over betrokkenheid van organisaties bij het verdere verloop van het systeem. Daarnaast zijn op deze laag financieel-economische grondslagen voor het systeem vastgelegd. Ook is de ambitie voor koppeling met de LVO hierin neergeslagen.
- ✓ Op de tweede laag, die van het gemeenschappelijke **werkproces**, zien we dat afspraken zijn gemaakt die met name van informatiekundige en van juridische aard zijn. Het proces is gezaghebbend gedefinieerd en de bestaande wettelijke grondslag wordt in stand gehouden.
- ✓ Op de laag van **applicaties** zien we dat met name juridische en politiek-bestuurlijke keuzes zijn gemaakt. Met betrekking tot juridische afspraken kan worden gewezen op wijze van verlening van toegang tot het systeem. Op het domein van politiek-bestuurlijke afspraken kan worden gewezen op de gewenste aansluiting bij de LVO, door een nadruk op dezelfde vormgeving en mogelijke koppeling aan de database van de LVO.
- ✓ Op de laag van de **technologie** ten slotte, kan worden gewezen op de keuze voor een webapplicatie die de uitwisseling van informatie in het vooroverleg

formaliseert. Er worden hier geen grote applicaties opgetuigd, en geen gemeenschappelijke databases ontwikkeld. Die zouden vereisen dat er meer soorten van afspraken worden gemaakt, maar een 'lichte' vorm van technologie die weinig implicaties heeft voor de wijze waarop organisaties ermee moeten werken.

We hebben nu vastgesteld welke afspraken zijn gemaakt, en we hebben vastgesteld met welk type van architectuur we hier te maken hebben. Wat betekent dit voor de relatie tussen afspraken, congruentie en proces in deze casus? Hoe verhoudt zich dit tot dezelfde inzichten in de andere bestudeerde casus? We gaan in op de tweede casus in het volgende hoofdstuk, en op de relatie tussen de verschillende inzichten wordt hierna ingegaan, in de conclusie.

5.4 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we gekeken naar de afspraken die in het kader van de casus 'omgevingsvergunning' zijn gemaakt. We hebben daarbij niet alleen gekeken naar welke afspraken zijn gemaakt, maar ook naar hoe die zijn gemaakt en waarom die zijn gemaakt. We hebben dit gedaan door aandacht te hebben voor het proces van ontwikkeling van die afspraken, en daarbij hebben we gekeken naar de relatie tussen deze afspraken en de mate waarin frames van betrokkenen meer of minder met elkaar overeen gaan stemmen. Tenslotte hebben we gekeken naar de samenhang tussen congruentie, afspraken en proces. Dit heeft geleid tot de volgende inzichten.

Tussen het begin en het einde van het onderzoek in deze casus, dat wil zeggen tussen maart 2008 en oktober 2008, is er sprake van gematigd positieve **congruentie tussen de frames** van betrokkenen. Betrokkenen kijken aan het einde van het onderzoek op dezelfde wijze tegen het ontwikkelen van de voorbereidingsmodule aan als aan het begin van het onderzoek, maar er zijn enkele accentverschuivingen waargenomen. In toenemende mate is de inhoud van die frames overeenstemming gaan vertonen; ze gingen meer over het belang van helderheid en voorspelbaarheid van in het proces te zetten stappen. Het aantal clusters van frames nam af, en dit werd niet door de respons op de uitgezette vragenlijst tegengesproken. Het belang van het vergroten van legitimiteit van de branche werd zowel aan het eind als aan het begin als belangrijkste reden gezien om deel te nemen aan het ontwikkelen van de voorbereidingsmodule. In toenemende mate ging men meer belang hechten aan reductie van transactiekosten, en het belang van autonomie van verschillende organisaties nam af.

Er treedt in geringe mate verandering op in de samenhang tussen de frames. Voor wat betreft de **gemaakte afspraken** geldt dat we rondom de Voorbereidingsmodule één expliciete afspraak en een reeks van impliciete afspraak hebben gevonden. De expliciete afspraak betrof een afspraak tussen betrokkenen over gebruik van het ontwikkelde prototype, en die was vastgelegd in een intentieverklaring die aan de minister van VROM is overhandigd. De impliciete afspraken die zijn gevonden, betreffen van de gemaakte procesbeschrijving (middels het accorderen ervan) en uitwisseling van informatie in het kader van het ontworpen proces. Een derde

impliciete afspraak betrof zo de lijst met functionele specificaties voor verdere ontwikkeling van het prototype.

Zo beschouwd zijn er op alle onderscheiden typen afspraken gemaakt, te weten politiek-bestuurlijke afspraken, financieel-economische afspraken, juridische afspraken, beheersmatige afspraken, informatiekundige afspraken en technologische afspraken. Met name worden er afspraken van informatiekundige en technologische aard, en in mindere mate worden er afspraken gemaakt over politiek-bestuurlijke aangelegenheden.

Met het vaststellen van de gemaakte afspraken en de mate van congruentie is een eerste aanzet gegeven tot het beantwoorden van de vraagstelling. Een verdieping daarvan is aangebracht door te kijken naar hoe congruentie tussen frames tot stand is gekomen. Met betrekking tot het **proces** hebben we gekeken naar belangrijke momenten in de perceptie van betrokkenen, naar de wijze waarop vertrouwen in deze casus terug is gekomen, en naar de strategie die aan ontwikkeling van de voorbereidingsmodule ten grondslag heeft gelegen. We hebben het volgende gevonden.

Er is in deze casus gekozen voor een ontwikkelstrategie die wij 'participatieve modelbouw' hebben genoemd. De nadruk lag voornamelijk op het gezamenlijk werken aan het vormgeven van betere uitvoering van vergunningverlening; het bouwen van een applicatie daarvoor is een uitkomst, maar heeft niet centraal gestaan. Dit kwam samen in het gemeenschappelijk modelleren van het procesverloop, en het op termijn zoeken naar vertaling daarvan in technologie. Er is veel contact tussen betrokkenen geweest, en er is een gezamenlijke ambitie ontstaan van opschaling van de voorbereidingsmodule naar het landelijke niveau. Belangrijke momenten worden aangewezen gedurende het hele proces, en er is op deze wijze een zekere mate van vertrouwen tussen betrokkenen ontstaan.

Als we kijken naar de samenhang tussen congruentie, afspraken, en proces, dan zien we een proces dat is ontwikkeld met het oog op samenwerking en vertrouwen. Het heeft geleid tot een bepaalde mate van vertrouwen tussen betrokkenen, tot een gematigd positieve mate van congruentie, en tot een stelsel van impliciete afspraken van geringe omvang.

Deze uitkomsten zijn gerealiseerd door technologie pas laat in het proces aan bod te laten komen; in eerste aanzet heeft de nadruk gelegen op elkaar leren kennen, elkaar knelpunten leren kennen, en het kiezen van een gemeenschappelijke weg naar voren. Ook heeft het niet willen vastleggen van afspraken en het betrekken van de frames van betrokkenen geleid tot een bepaalde mate van vertrouwen als uitkomst van het hier bestudeerde proces.

Er is in deze casus sprake van gegroeid vertrouwen, van een klein maar voldoende richtinggevend stelsel van afspraken, maar slechts in geringe mate van congruentie tussen de frames. Is dit uitzondering? Zien we de samenhang tussen congruentie, proces en afspraken op dezelfde manier in de andere casus terugkomen of juist op dezelfde manier? Om hier inzicht in te krijgen gaan we nu over tot bespreking van de tweede in dit onderzoek bestudeerde casus, namelijk die van de verwijdering van asbest en de ontwikkeling van het Asbestvolgsysteem daarbij.

6. FRAMES BIJ ASBESTVERWIJDERING

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk kijken we naar de ontwikkeling van het Asbestvolgsysteem. In het bijzonder kijken we naar de afspraken die rondom deze ontwikkeling worden gemaakt, naar de wijze waarop deze afspraken worden gemaakt en naar waarom die afspraken worden gemaakt. Hierbij hebben we aandacht voor de relatie tussen de gemaakte afspraken en de mate waarin frames van betrokkenen meer of minder met elkaar overeen gaan stemmen.

Hiertoe introduceren we allereerst de casus. In §6.2 komt aan bod wat het is, en welke actoren bij de verwijdering ervan zijn betrokken. Ook gaan we in op het ketenkarakter hiervan, en op de wijze van informatie-uitwisseling en de toepassing van ICT hierbij. In §6.3 bakenen we de casus verder af, en gaan we in op de verschillende centrale concepten *frames* en *afspraken*, alsmede *proces*. Wij laten zien tot welke uitkomsten het meten van de frames aan het begin en aan het einde van het onderzoek heeft geleid. Wij geven aan of er al dan niet congruentie tussen frames is waargenomen, en gaan op zoek naar verklaringen hiervoor. Als laatste gaan we in op welke typen van afspraken zijn gemaakt, en in §6.4 wordt een en ander tenslotte bij elkaar gebracht, door congruentie, afspraken en proces aan elkaar te relateren.

6.2 Over asbest en de verwijdering ervan

Asbest is een verzamelnaam voor een groep mineralen, die zijn opgebouwd uit kleine vezels. Het komt in de natuur voor, en het is bijvoorbeeld vanwege zijn sterkte, slijtvastheid, isolerende werking en lage prijs in het verleden op grote schaal in de bouw gebruikt. Sinds het midden van de twintigste eeuw werd echter ook een relatie gelegd met de volksgezondheid, bijvoorbeeld als veroorzaker van longfibrose, longkanker en buikvlieskanker (Gezondheidsraad 2008). In 1978 verscheen het Asbestbesluit, dat het gebruik aan banden legde, en sinds 1993 is het gebruik van asbest bij wet verboden en de verwijdering ervan gereguleerd.

Die regulering heeft betrekking op de wijze van verwijderen, op daarbij betrokken organisaties, en op het toezicht daarop. In deze paragraaf gaan we in op actoren die bij het verwijderen van asbest en het toezicht daarop betrokken zijn, en op de wijze van informatie-uitwisseling daarbinnen.

DE KETEN: ACTOREN EN HUN POSITIE

Bij de verwijdering van asbest zijn vanuit de wetgeving erover in beginsel zes groepen van actoren te onderkennen.

1. Als eerste zijn er de **opdrachtgevers**. Bij het slopen of renoveren van gebouwen of andere objecten kan het zijn dat het vermoeden bestaat of er kennis is van de aanwezigheid van asbest. De eigenaar van het betreffende gebouw moet dan

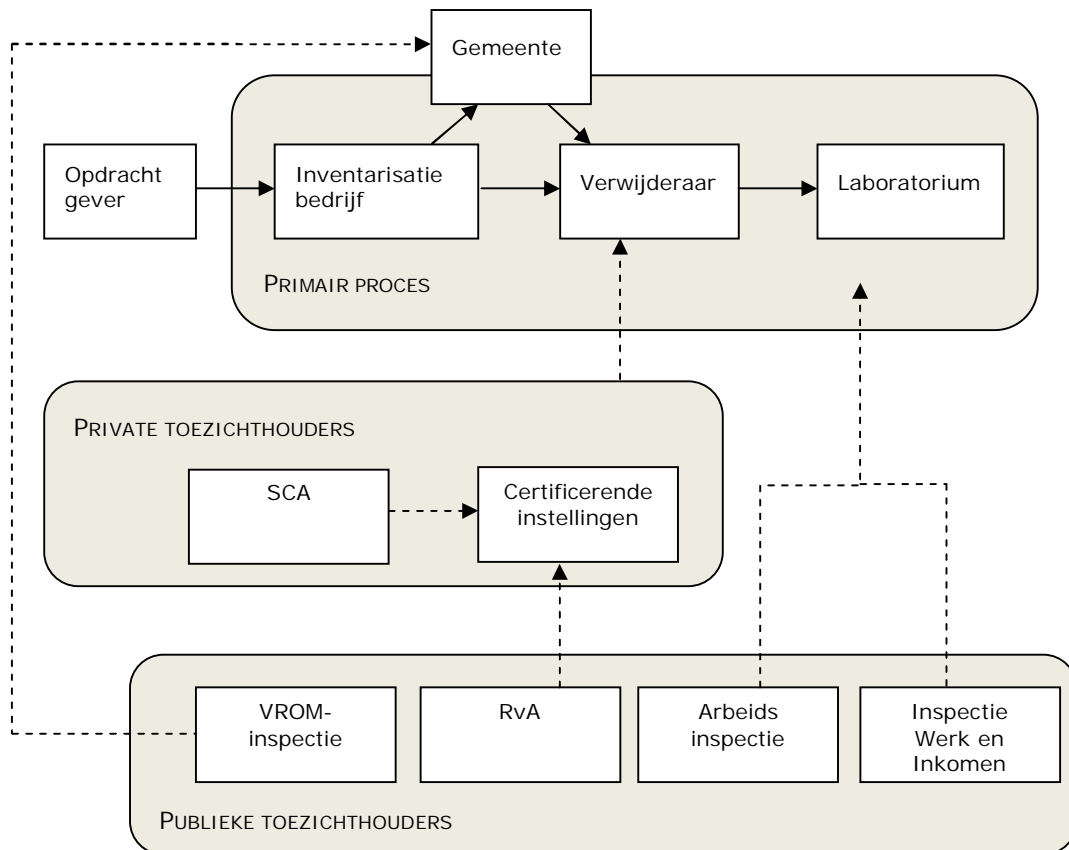
laten onderzoeken of er asbest aanwezig is, en zo ja het asbest laten verwijderen. In de regel moet hij daarvoor een opdracht uitvaardigen. In een aantal gevallen kan de eigenaar overigens direct het asbest laten verwijderen, namelijk als er vastgesteld is dat het verwijderen beperkte risico's met zich meebrengt. Opdrachtgevers kunnen particulieren zijn, maar ook woningbouwverenigingen of overheden.

2. De opdracht tot verwijdering van asbest wordt gegeven aan een **asbestverwijderingsbedrijf**. Hiervan zijn er rond de 300. Dit zijn bedrijven die expertise en mankracht moeten hebben om asbest te verwijderen; dit is geformaliseerd door aanstelling van een zogenaamde DAV – deskundig asbestverwijderaar, die onder toezicht staat van een DTA – deskundig toezichthouder asbest. De kwaliteit van deze expertise en mankracht moet met regelmaat worden bijgewerkt. Asbestverwijderingsbedrijven worden op basis hiervan gecertificeerd. Ook verwijderingsbedrijven zonder certificaat kunnen echter asbest verwijderen.
3. Een asbestverwijderaar kan aan de slag na gunning van de opdracht door de opdrachtgever, die dit doet op basis van bevindingen van een **asbestinventarisatiebureau**. Hiervan zijn er circa 70 in Nederland. Ook deze bedrijven worden getoetst op kennis en kunde van het inventariseren; deze toets vindt plaats op basis van certificeringsrichtlijnen die door de sector zijn opgesteld.
4. Op basis van de bevindingen van de inventarisatie en van een plan van de verwijderaar moet er een vergunning worden verleend voor het verwijderen. Dit doen de **gemeenten**. Zij zijn de vierde groep van actoren die bij het verwijderen van asbest betrokken zijn, bijvoorbeeld in de vorm van de afdeling bouw- en woningtoezicht. Het kan dus overigens zo zijn dat gemeente opdrachtgever en vergunningverlener is, in het geval dat het gaat om een gebouw dat eigendom is van de gemeente in kwestie.
5. De vijfde groep van actoren die hierbij is betrokken, zijn de **laboratoria**. Als het verwijderen van asbest is beëindigd, moet op de betreffende lokatie een reeks metingen worden verricht met het oog op het vaststellen van de concentratie asbest in de lucht of op de betreffende lokatie. Dit vaststellen gebeurt op basis van een NEN-normeringsrichtlijn, en kan ook visueel gebeuren.
6. Tenslotte is er een zesde groep van actoren betrokken bij het verwijderen van asbest, te weten de **toezichthouders**. Hierbij valt te denken aan de Arbeidsinspectie (AI), de Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI), de VROM-inspectie, Bouw- en Woningtoezicht, en Certificerende Instellingen (CI of CKI genoemd). Deze laatste zijn instellingen die door de minister van Sociale Zaken zijn aangewezen om verwijderings- en inventarisatiebedrijven te certificeren en om de geldigheid van de certificaten periodiek te onderzoeken. Hiervan zijn er in Nederland 9 betrokken bij audits op asbest. Certificerende instellingen worden gecontroleerd door de Raad van Accreditatie (RvA) en de Stichting Certificering Asbest (SCA).

Het ketenkarakter van het verwijderen van asbest wordt duidelijk als we kijken naar de relaties die tussen de verschillende groepen van actoren bestaan. Deze relaties zijn verschillend van aard, te weten aan de ene kant een opdrachtgever – opdrachtnemer-

relatie, en aan de andere kant een toezichtsrelatie. De kern van de keten wordt gevormd door de partijen met een relatie vanuit de opdracht, hetzij als opdrachtgever hetzij als opdrachtnemer. Dit zijn veelal private partijen, die het daadwerkelijke inventariseren, verwijderen en meten doen. De gemeente speelt hierbij nog een rol als vergunningverlener. Daarnaast zijn de toezichthouders, die om de kernpartijen heen een rol spelen.

Dit kan schematisch worden weergegeven volgens figuur 1 – de opdrachtgever en opdrachtnemerrelatie is weergegeven door middel van een doorgetrokken lijn, en de toezichtsrelaties zijn weergegeven door middel van een onderbroken lijn.



FIGUUR 6.1: DE STRUCTUUR VAN DE ASBESTVERWIJDERINGSKETEN

INFORMATIE EN ICT

Binnen en tussen deze groepen van actoren wordt een hele reeks van informatie uitgewisseld, die is gerelateerd aan de aard van de relatie tussen de partijen. De opdrachtgever stuurt gegevens over een object naar inventarisatiebedrijven. Hierbij kan worden gedacht aan de adresgegevens en gegevens over de opdrachtgever zelf. Een inventarisatiebedrijf bezoekt de betreffende lokatie, en maakt een rapport van de gedane inventarisatie. In dat rapport staat onder andere de hoeveelheid aangetroffen asbest, het soort van aangetroffen asbest, het risico dat verbonden is aan het verwijderen ervan. Daarnaast staan in het rapport de gegevens van de inventariseerder en het laboratorium dat genomen monsters geanalyseerd heeft.

De opdrachtgever kan met deze gegevens in de hand naar de gemeente om een sloopvergunning aan te vragen. Als die vergunning is gegeven, kan de verwijderaar aan het werk. Er wordt een melding aanvang verwijdering naar de arbeidsinspectie gestuurd, de verwijderaar verwijdert asbest op een lokatie, en geeft gegevens over de verwijderingsoperatie op. Naast de algemene gegevens van de verwijderaar kan hierbij worden gedacht aan de aanwezigheid van toezichthouders, de hoeveelheid verwijderde asbest en de bestemming ervan. Bij het afmelden van een project wordt de lokatie door een laboratorium nagemeten op hoeveelheid aangetroffen asbest. De resultaten van deze metingen worden aan de opdrachtgever doorgegeven.

Naast de uitwisseling van informatie in het kader van het uitvoeren van het primaire proces van verwijdering van asbest, wordt ook informatie over projecten en de afhandeling daarvan verstuurd naar certificerende instellingen, die die informatie gebruiken om hun certificerende rol in te vullen. Daarnaast worden bedrijven met een zekere regelmaat gecontroleerd door de certificerende instellingen, waarbij wordt gekeken naar de wijze waarop de administratie wordt bijgehouden en naar de wijze van verwijdering door verwijderingsbedrijf.

Voor het uitwisselen van informatie wordt nog veel gebruik gemaakt van de fax en de post. Onderdelen van het berichtenverkeer zijn geautomatiseerd, maar dan betreft het veelal bilaterale uitwisseling van informatie. Een voorbeeld hiervan is de door de Arbeidsinspectie gebouwde internetgebaseerde applicatie voor het aanmelden van projecten.

OBJECT VAN VOORONDERZOEK: HET ASBESTVOLGSYSTEEM

Sinds ongeveer drie jaar wordt nagedacht over het ontwikkelen van een ketenbreed informatiesysteem. Dit gebeurde op verschillende plekken in de keten, bijvoorbeeld bij de Arbeidsinspectie, bij de certificerende instellingen en bij de branche. Sinds begin 2007 wordt gepoogd om de verschillende initiatieven met elkaar te verbinden, met het oog op het ontwikkelen van een asbestvolgsysteem (AVS).

Het ontwikkelen van dit systeem is onder de vlag van Slim Geregeld Goed Verbonden gebracht. Eerst stond deze applicatie bekend als Centraal Asbest Informatie Punt; maar later is het Asbestvolgsysteem gaan heten. Ontwikkeling van deze applicatie wordt bekostigd door de marktpartijen zelf, met bijdragen van het LOM en het ministerie van Economische Zaken.

Deze applicatie wordt ontwikkeld door een bedrijf dat Datheon heet, en dat is gevestigd in Gelderland. Voor de ontwikkeling van het systeem is een stuurgroep opgericht die strategische beslissingen omtrent het systeem neemt, en een gebruikersgroep die pilots toetst op de uitvoerbaarheid en op de praktische waarde van het systeem. Na toetsing moet het aan de markt worden overgedragen, en het beheer ervan moet op een nog te bepalen wijze worden georganiseerd.

Het ontwikkelen van het Asbestvolgsysteem (AVS) staat in dit hoofdstuk centraal. We hebben gefocust op dit systeem, omdat we met het bestuderen van de ontwikkeling ervan zicht kunnen krijgen op de frames van betrokken actoren, en ook op de afspraken die de actoren met elkaar maken. Wat is nu de uitkomst van die focus?

6.3 Focus in de case: het Asbestvolgsysteem

In deze paragraaf komt aan bod wat de achtergrond van het asbestvolgsysteem is, en welke partijen betrokken zijn bij het ontwikkelen ervan (§6.3.1), alsmede op de wijze waarop het onderzoek in de casus is aangepakt (§6.3.2). Daarna gaan we in op welke frames er rondom het Asbestvolgsysteem zijn gevonden aan het begin (§6.3.3) en aan het einde (§6.3.4) van het onderzoek, en stellen we vast of er al dan niet sprake is van congruentie tussen de frames (§6.3.5). Vervolgens gaan we in op de wijze waarop het proces van begin tot eind is verlopen (§6.3.6), en op de afspraken die rondom het systeem zijn gemaakt (§6.3.7).

6.3.1 Totstandkoming van het systeem

Het ontstaan van het systeem kent grofweg twee mijlpalen. In februari 2008 werd een convenant tussen betrokken partijen afgesloten, en in september 2008 werd het prototype opgeleverd en werd begonnen met het testen van het systeem. Wat heeft zich afgespeeld in de periode voorafgaand aan het sluiten van het convenant, en in de periode tussen februari en september 2008?

TOT BEGIN 2008: HET ONTSTAAN VAN DE KETEN

Begin 2007 was men bij het ministerie van SZW, dat voor een belangrijk deel beleidsmatig verantwoordelijk is voor veilige verwijdering van asbest, bezig om gestalte te geven aan elektronische melding van aanvang en beëindiging van verwijdering van asbest. Hiervoor werd een e-formulier ontwikkeld, en voor het transporteren van daarin ingevulde gegevens van bedrijven naar de overheid werd een zogenaamde *broker* gezocht, een soort van elektronisch postkantoor. Deze werd gevonden bij het project GEIN – generieke infrastructuur Nederland – dat kort daarvoor werd afgerond.

In dat project is een Programma van Eisen opgesteld voor een Generieke Infrastructuur die het mogelijk maakt om op effectieve en efficiënte wijze informatie uit te wisselen tussen ondernemers (en eventueel intermediairs) en de betrokken overheidsorganisaties. Naar aanleiding hiervan werden de eerste contacten gelegd tussen SZW en GEIN. Intussen ontstonden er in het Centrale College van Deskundigen (CCvD) ideeën over het ontwikkelen van een systeem, dat het asbest van inventarisatie naar sloop zou kunnen volgen. Door SCA, de hierboven genoemde Stichting Certificering Asbest, dat zitting heeft in het CCvD, is dit opgepikt. Daar speelde al sinds 2006 een discussie over de toekomst van het asbestveld, in relatie tot de rol van Ascert daarbinnen (SCA 2006). Via het verder uitwerken van deze ideeën kwam de verbinding tussen SCA en SZW tot stand.

In plaats van het leveren van een broker, werd door de mensen van GEIN het idee aangezwengeld om een nieuw ketenbreed ICT-systeem te gaan bouwen. Deze gedachte werd door SZW en daarmee door de Arbeidsinspectie overgenomen. Hiermee ontstond ook een verbinding tussen GEIN en Ascert.

Op een zeker moment werd het bij het LOM, het Landelijk Overleg Milieuhandhaving, bekend dat er een systeem werd ontwikkeld om informatie omtrent asbest te kunnen uitwisselen. Bij het LOM had men asbest tot een speerpunt van de handhaving

benoemd; er was in 2005 een interventiestrategie opgesteld, die het verwijderen ervan op nieuwe manieren moest gaan regelen (LOM 2005). Het LOM zag hierbij een rol weggelegd voor de te bouwen applicatie, en wilde meedoen aan de ontwikkeling ervan. Dit echter op voorwaarde dat ook private partijen mee gingen doen.

Daarop is een wending gemaakt richting de vereniging van woningbouwcorporaties, Aedes, die met woningcorporaties een belangrijk deel van de opdrachtgevers vertegenwoordigt. Daar was al langer op zoek naar een vertaling van het asbestbesluit naar de uitvoeringspraktijk; in september 2007 verscheen in dit kader het zogenaamde Aedes-protocol (Aedes 2007). Ook keek men in de richting van de VVTB, de vereniging voor verwijdering van toxische en gevaarlijke bouwmaterialen, een koepel van organisaties in de asbestbranche. Bij deze beide partijen werd ook steun gevonden voor het verder ontwikkelen van het systeem.

BEGIN 2008: HET TEKENEN VAN EEN CONVENANT

Tussen de marktpartijen Aedes en VVTB aan de ene kant, en de ministeries van EZ en SZW aan de andere kant is begin 2008 een convenant ondertekend, dat het verdere verloop van de ontwikkeling van het systeem vastlegde. Toen heette het nog *centraal asbest informatie punt*. De doelstelling van het project, zoals die is vastgelegd in dit convenant, luidde 'het proces van gegevensuitwisseling centraal zo in te richten dat het meer geautomatiseerd, geharmoniseerd en daarom efficiënter en transparanter verloopt en zodoende onder meer de handhaving van de regelgeving omtrent asbestverwijdering vergemakkelijkt' (EZ et al 2008).

In dit convenant werd de oprichting van een stuurgroep vastgelegd, voor begeleiding van de ontwikkeling van een pilot van het systeem. Na oplevering van die pilot, in mei 2008, moest een gebruikersgroep nagaan in hoeverre het systeem bruikbaar was, en deed waar het voor bedoeld is.

VANAF SEPTEMBER 2008: "OVERDRACHT AAN DE MARKT" EN "VORMGEVING AAN BEHEER"

Na het tekenen van dit convenant is men verder aan de slag gegaan met het werken aan het opleveren van het systeem, dat in middels *asbestvolgsysteem* is gaan heten. Dit opleveren vond plaats in september 2008. De hierop volgende fase omvatte het uitzetten van een prototype van het systeem in een aantal pilots, waarbij betrokken partijen in het echt met het systeem aan het werk gaan. Discussie gaat vanaf nu over de uitkomsten van de pilots, de verwerking van de feedback die daaruit volgt, en over het beheer van het systeem nadat het aan de markt wordt overgedragen. De vraag is grofweg of hiervoor aansluiting wordt gezocht bij een bestaande club, binnen of buiten de sector, of dat er een nieuwe club voor wordt opgericht.

BETROKKEN PARTIJEN

De oorsprong van het ontwikkelen van het Asbestvolgsysteem lag tegelijkertijd bij de Stichting Certificatie Asbest, en bij de branche. Door eerdere ervaringen met het inzetten van ICT is dit idee verder ontwikkeld, en is een reeks van organisaties bij het project aangehaakt. Al met al zijn dit de partijen die hieronder zijn weergegeven; hier is ook weergegeven wie namens die partijen betrokken is geweest.

Organisatie		Respondent
ICTU	ICT-uitvoeringsorgaan	Ronald
SCA	Stichting Certificering Asbest	Joeri
AEDES	koepel van woningbouwcorporaties	Bart
LOM	landelijk overleg milieuhandhaving	Jelle, Jaap
AI	de arbeidsinspectie	Peter
VVTB	De branchevereniging van de asbestverwijderaars	Andre
Datheon	het softwarebedrijf	Jack

Opvallend is dat **gemeenten** niet als partij bij het ontwikkelen van het asbestvolgsysteem betrokken zijn, bijvoorbeeld in de hoedanigheid van de VNG. Dit is opvallend, omdat ze niet alleen opdrachten tot verwijdering van asbest geven, maar ook omdat zij toezichthouder op het proces zijn, bij vorm van vergunningsverlener. Voor gemeenten zou het interessant kunnen zijn om het ontwikkelen van het systeem af te stemmen op ontwikkelingen rondom ICT bij de omgevingsvergunning, namelijk het stelsel waaronder vergunningen voor asbestverwijdering in de toekomst gaan vallen. Bij het uitvoeren van de pilots zijn gemeenten overigens wel betrokken. Ook is het opvallend dat de IWI en de VROM-inspectie als tweedelijns toezichthouders niet bij het project betrokken zijn.

De **Inspectie voor Werk en Inkomen** is bij het verwijderen van asbest met name betrokken vanwege het toezicht op de wijze van certificering. Dat uit zich in controle op de naleving van de wijze waarop certificaten worden verleend en waarop ze worden gebruikt. Naar aanleiding van een onderzoek over 2007 (IWI 2007) merkte iemand van het IWI op dat *'certificerende instellingen in een aantal opzichten te weinig zien van wat er echt in het veld gebeurt binnen de asbestwereld. Er zijn teveel bedrijven die de regels overtreden zonder dat het gezien wordt door die CKI's, en als het gezien wordt treden ze nog niet voldoende streng op tegen de bedrijven'*. Certificerende instellingen moeten volgens het IWI anders gaan werken, en het asbestvolgsysteem zou een bron kunnen zijn om aan deze veranderingen vorm te geven, alsmede aan de wijze waarop het IWI controleert.

Voor wat betreft de **VROM-inspectie** geldt dat zij tweedelijns toezichthouders van de gemeenten zijn, en eerstelijns toezichthouder op het verwijderen van asbest uit objecten. Iemand bij VROM merkt op dat onder 'objecten' wordt verstaan *bouwwerken die geen gebouw zijn, bijvoorbeeld silo's, woonboten en andere boten*. Asbest is bij VROM een wat ondergeschoven dossier, waarvoor de aandacht in 2008 begint te groeien. De nadruk ligt op de onafhankelijkheid van de taakstelling en –uitvoering: *'toch blijf ik van mening, dat ondanks dat we een mooie keten hebben, dat ieder wel keurig zijn eigen taak heeft, in wezen onafhankelijk van de ander. Om het echt goed te doen, te optimaliseren, moeten ze samenwerken, die inspectiediensten, en dat hebben de ministers ook aangegeven dat ze dat vinden. We hebben ook een samenwerking opgezet tussen alle ministeries waar ook justitie bij zit, V en W, Sociale Zaken, VROM, en de inspecties van die clubs, om af te dwingen dat er samen wordt gewerkt bij de handhaving. Dat is ons ketenmanagement op dit moment'*. Voor VROM geldt dat de

uitwisseling van informatie niet verplicht is, maar wel handig. Van belang is een *handshake* tussen de betrokken inspecties, en het ontwikkelen van het asbestvolgsysteem valt hier niet binnen.

Hoe is nou, met inachtneming van deze partijen, alsmede de hierboven beschreven voorgeschiedenis, afspraken gemaakt, welke afspraken zijn gemaakt, en hoe verhoudt zich dit tot de ontwikkeling van frames van betrokkenen? Dit komt nu aan bod.

6.3.2 Gevolgde werkwijze

Met alle hierboven geïdentificeerde personen zijn twee interviews gehouden. De eerste ronde van interviews vond plaats in maart en april van 2008, dus ten tijde van de bouw van de pilot. De tweede ronde vond plaats in oktober 2008, vlak na het opleveren van het door de gebruikersgroep geteste systeem. Een uitzondering hierop wordt gevormd door een interview met betrokkenen van het softwarebedrijf; daar is alleen in de tweede ronde een gesprek mee gevoerd. De reden hiervoor is dat de softwareleverancier in eerste aanleg niet was opgenomen in de lijst met te interviewen personen; hij zit immers niet in de stuurgroep van het systeem.

Daarnaast is een tweetal gesprekken gevoerd met betrokkenen van de clubs die niet bij het project betrokken zijn geweest, en die hierboven zijn genoemd. Allereerst is een interview gehouden met iemand van VROM, die overigens niet direct bij het project van keteninformatisering is betrokken. Daarnaast is er een interview geweest met iemand van de IWI – ook betrokken bij de verwijdering van asbest maar niet of slechts zijdelings bij de ontwikkeling van het asbestvolgsysteem.

Van alle interviews zijn transcripten gemaakt, met uitzondering van enkele interviews waarvan alleen een verslag is gemaakt. Dit kan het geval zijn als er sprake is van het niet kunnen opnemen van het gesprek, of als er sprake is van een slechte kwaliteit van de opname van het gesprek.

Een ander onderdeel van het meten van congruentie tussen frames is het uitzetten van een survey. Tijdens de twee rondes van onderzoek wordt een vragenlijst uitgezet, met het oog op het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop de frames met elkaar samenhangen. In deze casus is de vragenlijst uitgezet bij zes van de acht in de bovenstaande tabel voorkomende mensen, te weten niet aan de casusmanager en aan de softwareleverancier. Voor wat betreft de casusmanager is dat gebeurd omdat hij geen belanghebbende in de besluiten is. Voor wat betreft de softwareleverancier geldt dat dit niet is gedaan omdat hij alleen in de tweede ronde is geïnterviewd; vergelijkbaarheid van twee lijsten in de tijd is dan niet meer mogelijk.

Tijdens gesprekken is gevraagd naar relevante documentatie. Dit leverde een reeks van nota's, strategiedocumenten en plannen van aanpak op, die allemaal zijn bestudeerd.

Vanuit deze drie databronnen – transcripten, vragenlijst en documentatie - heeft de analyse plaatsgevonden van de wijze waarop de **frames** zich manifesteren, op twee momenten in de tijd, van de **afspraken** die in het kader van het asbestvolgsysteem zijn gemaakt, en van de wijze waarop **enactment** tot die afspraken heeft geleid. In de hierna volgende paragrafen gaan we in op wat dat oplevert.

6.3.3 Frames aan het begin

Wat weten we na het houden van interviews nou over de frames? De eerste ronde van interviews vond plaats tijdens het ontwikkelen van het asbestvolgsysteem, in de periode dat er net een convenant was afgesloten tussen de verschillende partijen, en dat men bezig was met het organiseren van gebruikersgroepen. Hoe worden in deze context nu frames zichtbaar, en welke rationaliteiten manifesteren zich in deze periode?

TYPERING VAN DE FRAMES VANUIT INTERVIEWS

In tabel 6.1, die hieronder is weergegeven, is uiteengezet welke typeringen van de verschillende frames zijn gekozen, volgens de werkwijze zoals die is beschreven in §3 van hoofdstuk 4. De volgorde waarin de frames zijn weergegeven is gewijzigd ten opzichte van de rij met betrokkenen zoals die op p7 is weergegeven. Dit is gebeurd omdat het frame zo niet is terug te herleiden naar de respondenten; zo wordt de anonimiteit geborgd, die een voorwaarde was voor het houden van de interviews. In de tweede kolom van de tabel is weergegeven hoe het frame wordt getypeerd, en in de derde kolom wordt hierop een toelichting gegeven.

TABEL 6.1: OMSCHRIJVING VAN FRAME, OP T=0, PER STAKEHOLDER, CASE ASBEST

Naam	Omschrijving frame volgens interview	Toelichting en trefwoorden
Ronald	ICT brengt betere besturing van keten	'Er is te weinig koppeling tussen de input van de keten en de output van de keten'. 'De kwaliteit van de informatie is op ketenniveau te laag'.
Joeri	ICT brengt 'gesloten toezichtsfront'	'Er is sprake geweest, en nog steeds wel een beetje, van onduidelijke manieren waarop opdrachten worden verleend en afgewikkeld'. 'We gaan dingen anders doen. We streven naar een gesloten toezichtsfront'. Daarbij worden wij een bron van betrouwbare informatie, en een onafhankelijke autoriteit in het asbestveld', en 'Certificering wordt de spil van de vernieuwde systematiek van toezicht'.
Bart	ICT brengt minder ergenis, meer snelheid en meer gemak	'Als we ons dmv ICT transparant maken, dan hebben we ook geen last van inspecties en bureaucratie'. Dat is er wel; het asbestverwijderingsbesluit is gewijzigd zonder betrokkenheid, kennis daarvan of uitnodiging daarvoor. 'De wachttijd bij incidentele projecten wordt minder'. 'Werken met faxen is niet alleen vervelend, het lokt ook uit om te denken van 'Dit ene bloembakje neem ik toch gewoon onder mijn arm mee?'.

Jelle	Plegen van interventies wordt verbeterd	<p>'We weten allemaal dat er heel veel gesjoemeld wordt met certificaten. [...] Daar hebben we last van. Daar is gevaarstelling voor het milieu, maar de branche heeft er last van omdat die het imago heeft van sjoemelaars en Tedjes van Es'. Het ontwikkelen van ICT ondersteunt de interventie die helpt bij</p> <ul style="list-style-type: none"> - 'zelfregulering door de branche' - 'het naleven van regels' - 'nut heeft bij toezicht' - 'laten zien wie de boef is' <p>Toezicht verandert naar gerichte controle door koppeling van gebruik systeem aan certificaat, 'want het systeem levert dan negatief bewijs' (niet melden is verdacht).</p>
Jaap	Structurele verbetering van samenwerking tussen inspecties	<p>'Beter organiseren van samenhang en samenwerking'. Daarvoor is goed organiseren van uitwisseling van informatie van groot belang.</p> <p>Aedes-protocol biedt een basis om hiermee aan de slag te gaan, vanwege het doen van meldingen. Het ontwikkelen van een goed systeem vereist betrokkenheid van deelnemers, ook van inventariseerders en van laboratoria.</p>
Peter	Verandering van wijze van toezicht houden	<p>Het gaat niet alleen om verlichting van administratieve lasten, maar ook om anders controleren. Niet iedereen meer controleren, maar gericht controleren en zwaarder straffen. ICT is hierbij een hulpmiddel, omdat het helpt bij het maken van strategische keuzes omtrent keuze voor lokaties en voorbereiding van inspecties.</p> <p>Voornaamste verwachte effecten in de 'miniketen' van inventariseerders, verwijderaars en laboratoria. Naast <i>verlichting administratieve lasten</i> – makkelijker melden - ook <i>beter volgens regels uitvoeren</i> - zelfregulering.</p> <p>Door ervaringen met andere systemen nog enigszins terughoudend; het al dan niet succes van het systeem hangt af van de wijze van adoptie bij marktpartijen.</p>
Andre	Verbetering van de branche, scheiden van kaf en koren	<p>'De hoeveelheid van controles door certificerende instellingen zal worden opgevoerd'.</p> <p>'Door het gebruik van dat informatiepunt verplicht te stellen, moet iedereen die asbest verwijdt zich ook aan de regels houden. Dan zou je geen werk meer kunnen doen'.</p> <p>'Als dat systeem dan klaar is, dan denk ik dat de illegale asbestverwijdering een heel stuk teruggedrukt is'.</p> <p>'De man die zelf in het pak zit iedere dag en die 's ochtends vroeg uit zijn bed moet komen om dat</p>

gevaarlijke spul te verwijderen, die is aan de hele reeks van bedrijven verantwoording verschuldigd'.

Door het systeem zal gericht worden gecontroleerd, hoeft de kleine man minder verantwoording afleggen, en kan verbetering van de branche inzichtelijk worden gemaakt.

Dit levert het beeld van een hele reeks van betekenissen die aan het vooroverleg worden gegeven. Verschillende betrokkenen kijken op verschillende manieren naar de vormgeving van het asbestvolgsysteem, en voor de verschillende deelnemers past het systeem in een andere manier van werken. Deze andere manier van werken wordt door de ontwikkeling van het asbestvolgsysteem gestructureerd, maar past op verschillende manieren in de organisatie waar het betrekking op heeft.

Deze verschillen zijn zichtbaar in de bovenstaande tabel, en de variatie wordt hier inzichtelijk gemaakt door te wijzen op de uitersten. We zien dat aan de ene kant van het spectrum wordt gewezen op verbetering van dienstverlening aan de leden; daarbij spelen zaken als *tegemoet komen aan hun bezwaren* cq *het oplossen van hun problemen*. Aan de andere kant van het spectrum zien we ingrijpen in de wijze waarop het proces van asbestverwijdering wordt doorlopen. Dit begint bij het invullen van verantwoord opdrachtgeverschap, en doorloopt stappen van correcte inventarisatie en verwijdering, alsmede op de juiste wijze transporteren en opslaan van het asbesthoudende materiaal. Dit is met name belagrijk als wordt gekeken naar het toezicht dat op alle processtappen wordt gehouden.

De uitersten van frames zijn verbetering van dienstverlening en verandering van toezicht. Het is nu de vraag in hoeverre deze verschillen zichtbaar worden in de manier waarop de frames zijn *geconfigureerd*, dat wil zeggen in de manier waarop ze zich tot elkaar verhouden. Dit komt in het hierna volgende onderdeel aan bod.

CONFIGURATIE VAN DE FRAMES

De respondenten van de interviews is gevraagd een vragenlijst in te vullen. Deze lijst beoogt bij te dragen aan een beter begrip van de wijze waarop technologie wordt geframed, door individueel betrokken en in samenhang met anderen. Dit gebeurt door cijfermatig inzicht te bieden in de interpretaties van de betrokken actoren en in de veranderingen daarin tussen $t=0$ en $t=1$.

Ieder van de stellingen correspondeert met een van de vier perspectieven op coördinatie, zoals die in §2.3.2 zijn onderscheiden. Deze lijst is bijgevoegd in bijlage I. In de eerste ronde zijn in totaal zes vragenlijsten uitgedeeld. Van deze zes zijn er vijf teruggekomen. Dit stelt ons in staat om een aantal beschrijvende statistische analyses te maken; hierdoor krijgen we inzicht in **typering van frames door de respondenten** en in **configuratie van frames**.

- Voor wat betreft het eerste geldt dat voor alle stellingen die corresponderen met het economische perspectief de scores bij elkaar zijn opgeteld, en zo ook voor de stellingen die corresponderen met het politieke, institutionele en sociaalpsychologische perspectief. Iedere respondent behaalde op ieder perspectief een totaalscore; deze ligt tussen de 12 en de 60. Deze score is

gedeeld door 12, waarmee een gemiddelde werd bereikt. Zo komt er een score in de cellen die ligt tussen 1 (alle twaalf vragen van een van de vier dimensies wordt gescoord met een 1) en 5 (al deze vragen worden gescoord met 5).

- Voor wat betreft het tweede, de configuratie van de frames, geldt dat we niet zozeer de respondent centraal hebben gesteld, maar de mate waarin een bepaald perspectief is gescoord.

Uit de analyse van deze lijsten kwam het beeld naar voren zoals dat hieronder is weergegeven in respectievelijk tabel 6.2 en 6.3.

In tabel 6.2 is voor de vijf geretourneerde vragenlijsten in de tweede kolom weergegeven welke typering er uit analyse van de respons volgt, en wat de gemiddelde score van die typering is.

TABEL 6.2: TYPERING VAN FRAMES, T=0, CASE ASBEST
(Mogelijke scores tussen 1 en 5)

Naam	
Joeri	1. Institutioneel (4,25) 2. Economisch (4,25) 3. Sociaal-psychologisch (4,17) 4. Politiek (3,67)
Jelle	1. Sociaal-psychologisch (3,67) 2. Economisch (3,33) 3. Institutioneel (3,25) 4. Politiek (2,67)
Jaap	1. Sociaal-psychologisch (4,00) 2. Institutioneel (3,75) 3. Economisch (3,50) 4. Politiek (3,08)
Peter	1. Sociaal-psychologisch (3,58) 2. Institutioneel (3,42) 3. Economisch (2,92) 4. Politiek (2,83)
Andre	1. Economisch (4,00) 2. Institutioneel (4,00) 3. Sociaal-psychologisch (3,92) 4. Politiek (3,25)

Ook uit respons op de vragenlijst volgt dat er variatie bestaat in de wijze waarop betrokkenen het ontwikkelen van het asbestvolgsysteem interpreteren en daarmee inpassen in hun werkelijkheid. In verband hiermee wordt het volgende opgemerkt.

We zien drie van de vier theoretisch onderscheiden perspectieven op de asbestverwijdering als dominant terugkomen. We zien bijvoorbeeld dat drie van de vijf respondenten, te weten 2, 4 en 5, op sociaal-psychologische wijze tegen de casus aankijkt. Dit betekent dat verwachtingen voornamelijk betrekking hebben op het terugdringen van de inhoudelijke onzekerheid die met de samenwerking en ontwikkeling van technologie gemoeid gaat. Een van de andere respondenten heeft uiting gegeven van een economisch perspectief op afhankelijkheid, dat wil zeggen dat

diegene verwacht dat de te ontwikkelen ICT voor een verlaging van de kosten van coördinatie zal zorgen. Een van de respondenten typeert het frame zowel economisch als institutioneel, dat wil zeggen dat wordt verwacht dat de kosten van coördinatie afnemen als dat de legitimiteit van de sector van asbestverwijdering zal toenemen. Daarnaast zien we dat de verschillende perspectieven met vrij veel overtuiging als dominant worden aangemerkt. Het economische perspectief wordt met een score van 4,00 en 4,25 in hogere mate als dominant aangemerkt dan de mate waarin het sociaal-psychologische perspectief als dominant wordt aangemerkt, met scores die variëren tussen 3,58 en 4,00.

In tabel 6.3 is weergegeven hoe over het geheel van de respondenten genomen de typering zijn verdeeld. In de eerste kolom is ieder van de vier perspectieven weergegeven, en in de tweede tot en met zesde kolom zijn de scores van de respondenten op de respectievelijke perspectieven weergegeven. In de laatste kolom staat het gemiddelde van de scores van de respondenten voor ieder perspectief.

TABEL 6.3: CONFIGURATIE VAN DE FRAMES, OP T=0, CASE ASBEST

Mogelijke scores tussen 1 en 5

Typering	Joeri	Jelle	Jaap	Peter	Andre	Gemiddeld
Economisch	4,25 [1,2]	3,33 [2]	3,50 [3]	2,92 [3]	4,00 [1,2]	3,600 [3]
Politiek	3,67 [4]	3,25 [3]	3,08 [4]	2,83 [4]	3,25 [4]	3,100 [4]
Institutioneel	4,25 [1,2]	2,67 [4]	3,75 [2]	3,42 [2]	4,00 [1,2]	3,733 [2]
Sociaal psych.	4,17 [3]	3,67 [1]	4,00 [1]	3,58 [4]	3,92 [3]	3,867 [1]
				Standaarddeviatie		.379

Naar aanleiding van de respons op de vragenlijst kan worden opgemerkt dat er op het niveau van de arena van stakeholders sprake is van een dominant sociaal-psychologisch op de ontwikkeling van het Asbestvolgsysteem. Dit houdt in dat het met name van belang wordt gevonden om te werken aan het verminderen van de onzekerheden die met het systeem gepaard gaan, zoals bijvoorbeeld wat het AVS betekent voor de eigen organisatie, voor het werken met het systeem, en voor de relaties tussen de betrokken partijen. Tegelijkertijd zien we dat het verschil met het institutionele en economische perspectief gering is, en dat dus het vergroten van de legitimiteit van de sector en het verlagen van de kosten van coördinatie net zozeer van belang worden gevonden. Het politieke perspectief is met enige afstand het perspectief waar het minste belang aan wordt gehecht, dat wil zeggen dat er aan de autonomie van de eigen organisaties relatief weinig belang wordt gehecht ten opzichte van de samenwerking tussen die organisaties.

We hebben nu zicht op de frames die door betrokkenen worden gehanteerd, enerzijds vanuit het interview dat is gehouden en anderzijds vanuit hun eigen typering die volgt uit de vragenlijst. Daarnaast hebben we zicht op de wijze waarop de frames zich tot elkaar verhouden. Het tweede element van het conceptuele model betrof de aanwezige rationaliteiten. Wat is er daarover gevonden?

TYPERING VAN DE RATIONALITEITEN

Met betrekking tot rationaliteiten, tenslotte, is het volgende gevonden.

De **politiek-bestuurlijke rationaliteit** uit zich in de begrippen *transparantie* en *effectiviteit van toezicht*. De sector van de asbestverwijdering staat al geruime tijd in de politieke belangstelling. Er worden regelmatig Kamervragen over gesteld, en daarbij komt vaak aan bod dat het verwijderen niet goed gaat. Daaraan wordt dan het verbeteren van het toezicht gekoppeld. In dit verband is het goed om te wijzen op een rapport dat door de Algemene Rekenkamer is gepubliceerd in maart 2008, getiteld *Ketenbesef op de Werkvloer*. Hierin is onder andere te lezen (ARK 2008: 9) dat

Bij het toezicht op asbestverwijdering is de ketensamenwerking tussen de handhavende instanties het minst ver ontwikkeld; er is hier bijvoorbeeld geen sprake van structurele afstemming, informatie-uitwisseling en eenheid van optreden. De betrokken organisaties realiseren zich niet of nauwelijks dat zij onderdeel zijn van een keten. Zulk «ketenbesef» is cruciaal om te komen tot een goede samenwerking.

Dit signaal werd opgepikt en heeft bijgedragen aan een *sense of urgency* voor het verbeteren van de situatie, zoals een van de betrokkenen dat uitdrukte. Het verbeteren van toezicht krijgt in deze casus vorm door de nadruk te leggen op de transparantie van ieder van de verschillende processtappen, en het willen ontwikkelen van een soort van asbest-cv. Hierbij voegt ieder van de partijen die te maken krijgt met een asbestsituatie informatie toe aan een dossier van die situatie, zoals adresgegevens, hoeveelheid en risico van het betreffende project, alsmede een plan over hoe te verwijderen en na het uitvoeren een verwijderingsrapport.

Tegelijkertijd kan worden gewezen op een lopende *takendiscussie* in een veld dat onderhevig is aan herstructurering. Dit geldt met name in relatie tot het toezicht op de verwijdering, en niet op de verwijdering zelf. Er wordt gewezen op de noodzaak van het verminderen van het aantal partijen dat toezicht houdt, en dit krijgt vorm door het ontwikkelen van manieren om gericht toezicht te houden. Dit betekent dat wordt gewerkt aan het ontwikkelen van een systeem van *trusted parties*: profielen van verwijderaars en inventariseerders moeten leiden tot inspecties bij partijen die daar aanleiding voor geven en niet bij partijen die hun zaken op orde hebben.

In het kader van de takendiscussie kan tenslotte worden gewezen op het principe van overlaten aan de markt: marktpartijen moesten betrokken zijn, en een initiërende rol spelen bij het verbeteren van de sector.

Met betrekking tot de **juridische rationaliteit** kan voornamelijk worden gewezen op *vrijheid van willekeur* voor ieder van de betrokken marktpartijen. De toezichthoudende instanties zijn allemaal bezig met een reorganisatie, zowel van structuur als van processen, die te maken hebben met de politieke rationaliteit van effectiviteit van toezicht. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Arbeidsinspectie, die een overgang maakt naar minder maar tegelijkertijd gericht toezicht. Niet iedereen wordt dus evenveel gecontroleerd, en het ontwikkelen van het CAI maakt het mogelijk dat de schijn van willekeur wordt weggenomen.

Daarnaast kan in de context van de juridische rationaliteit worden gewezen op *rechtmatigheid*, in de zin dat er moet worden uitgezocht of en in hoeverre het voorgestelde systeem kan worden gerealiseerd binnen het kader van de bestaande wetgeving. Dit was een ingewikkelde kwestie, en het heeft geleid tot een uitstel van aanvang van het project aan het einde van 2007 en het begin van 2008.

De **economische rationaliteit** uit zich in vragen van doelmatigheid en het terugverdienen van gemaakte investeringen. Met name aan het begin van het project heeft veel aandacht gezeten in het verkrijgen van de benodigde hoeveelheid middelen. Aan de ene kant waren er partijen die wilden bijdragen, aan de andere kant waren er partijen die wilden bijdragen onder voorwaarden. Deze voorwaarden hadden met name betrekking op deelname aan besluitvorming, of betrokkenheid van andere partijen. De betrokkenheid van de marktpartijen was volgens sommigen van groot belang voor het succes van project, maar ook een voorwaarde voor het verdergaan met het ontwikkelen van het Asbestvolgsysteem. Ook zagen we dat ‘terugverdienen van gemaakte investeringen’ voor de marktpartijen van belang was, en dat dat argument een voorwaarde was voor betrokkenheid bij het project.

Met betrekking tot de **technologische** rationaliteit is het volgende gevonden. Ontwikkeling van een volgsysteem voor de asbestverwijderingssector leidt tot de vraag naar hoe het verwijderingsproces verloopt en hoe de stappen in dat proces kunnen worden ondersteund door ICT. Voor wat betreft het eerste is een analyse gemaakt van het proces, waarbij alle stappen en de daarvoor benodigde informatie in kaart is gebracht. Voor wat betreft het tweede is gekozen voor een standaardisatie van de informatie, wat zoveel wil zeggen als het vaststellen van de soorten van informatie die benodigd zijn bij het zetten van ieder van de verschillende stappen. De betrokken softwareleverancier vond het in dit kader met name belangrijk dat er afspraken zouden worden gemaakt over welke partij toegang krijgt tot welke informatie.

In tabel 6.4 zijn de bij de rationaliteiten gevonden waarden schematisch weergegeven.

TABEL 6.4: OMSCHRIJVING RATIONALITEITEN, OP T=0, CASE ASBEST

Rationaliteit	Dominante waarden
Politiek bestuurlijk	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie • Tegengaan van misstanden in de sector • Effectiviteit van toezicht
Juridisch	<ul style="list-style-type: none"> • Vrijheid van willekeur • Rechtmatigheid
Economisch	<ul style="list-style-type: none"> • Doelmatigheid • Investerings terugverdienen
Informatiekundig	<ul style="list-style-type: none"> • Standaardisatie van informatie

Voorafgaand aan het project was er sprake van een spanning tussen de politiek-bestuurlijke rationaliteit aan de ene kant en de economische en juridische rationaliteit aan de andere: het was de vraag of er transparantie en een nieuwe taakverdeling kon worden gerealiseerd onder de bedachte omstandigheden, vanwege vragen over middelen en rechtmatigheid.

Met het begin van het project stond het licht op groen, en is de spanning tussen de rationaliteiten geacommodeerd bij wijze van het sluiten van een convenant tussen betrokken partijen. Hierin was opgenomen dat de ministeries van Economische Zaken

en SZW, alsmede branchevereniging Aedes en VVTB zullen deelnemen aan de ontwikkeling van het project, dat beoogt om informatie-uitwisseling beter te organiseren, en om een te ontwikkelen Asbestvolgsysteem te zullen gaan gebruiken.

CONCLUSIE

Op de vraag naar welke afspraken over elektronische uitwisseling van informatie rondom de verwijdering van asbest op welke wijze worden gemaakt, is hier het eerste deel van een antwoord gegeven: wij hebben inzicht gekregen in hoe de arena van het maken van afspraken er aan het begin van het onderzoek uitziet.

Dit moment valt samen met het tekenen van een convenant tussen verschillende betrokken partijen, en de inhoud van dat convenant is tot stand gekomen op basis van onderhandelingen met een aantal betrokkenen. Dit zijn betrokkenen van de partijen die bij het convenant zijn betrokken, en een aantal partijen daar buitenom.

Als we nu kijken naar welke frames er bij ieder van de betrokkenen gevonden zijn, en naar de wijze waarop die frames zich tot elkaar verhouden, dan zien we dat door verschillende partijen op verschillende wijze belang wordt gehecht aan deelname aan het project, dat wil zeggen: vanuit verschillende motieven. We zien dat aan de ene kant het verbeteren van dienstverlening van belang wordt gevonden, dat daarnaast het verbeteren van de uitvoeringspraktijk belangrijk wordt gevonden, en tenslotte dat wordt gesproken over de verbetering van de toezichtstructuur op de verwijdering van asbest. Daarnaast zien we dat partijen het net zo belangrijk vinden om te werken aan de verlaging van de kosten van coördinatie (vergelijk: de reductie van administratieve druk), als te werken aan de verbetering van legitimiteit van de sector en vermindering van de onzekerheid die volgt uit de aangekondigde veranderingen in de sector.

Verder zien we met betrekking tot de aanwezige rationaliteiten dat de spanningen die er voorafgaand aan het project bestonden, zijn geacommodeerd. Er is een manier gevonden om te werken aan ontwikkeling van het asbestvolgsysteem die tegemoet komt aan de politieke waarden van transparantie en verbetering van toezicht aan de ene kant, en de juridische waarden van rechtmatigheid en vrijheid van willekeur en de economische waarden van gelijke vergelijking van kosten en baten aan de andere kant. Dit is gebeurd door de relevante partijen bij elkaar te krijgen, en reductie van de administratieve druk als doelstelling te nemen. Er is een sterke scheiding aangebracht tussen het ontwikkelen van het systeem en het besturen van die ontwikkeling. Er is een stuurgroep die eens in de drie maanden een bijeenkomst heeft. Aan de stuurgroep wordt de dan de vordering van het bouwen van het systeem voorgelegd.

Aan het begin van het project staan de neuzen dezelfde kant op, maar zijn er ook verschillen in benadering te bemerken. Iedereen is het erover eens dat er iets moet worden gedaan aan de misstanden in de sector, en aan de illegale verwijdering van asbest in een onbepaalde hoeveelheid gevallen. Er wordt druk gewerkt aan de ontwikkeling van een systeem, en het testen en evalueren ervan, en standaardisatie van het uitvoeren van wijzen van verwijdering lijkt hier een adequate manier om veranderingen in de sector te benaderen.

Hoe is het nu verder gegaan met de ontwikkeling van het systeem? In hoeverre zijn er veranderingen te bemerken in de frames van betrokkenen, alsmede in de relatie daartussen? Dat is wat de hierna nagaan.

6.3.4 Frames aan het eind

De tweede meting in deze casus werd gedaan in oktober en november 2008. Dit viel na het opleveren van het prototype van het asbestvolgsysteem en het testen ervan in pilots. Hiermee is de weg naar afronding van het project ingeslagen. Vanaf dit moment moet worden nagedacht over het overdragen van de applicatie aan de markt.

Wat is er terecht gekomen van de verwachtingen die bij de respondenten in de eerste ronde leefden? Is aan deze verwachtingen tegemoet gekomen? Zijn de verwachtingen bijgesteld? Deze tweede vraag wordt behandeld in §6.3.5, en hier gaan we in op de wijze waarop de frames zich een half jaar na de eerste meting laten zien. Wij volgen daarbij dezelfde weg als in de vorige paragraaf: allereerst komt de inhoud van de frames aan bod, daarna de wijze waarop die frames zich tot elkaar verhouden, en tenslotte de rationaliteiten zoals die naar voren zijn gekomen. Aan het eind trekken we conclusies over de staat van de frames in oktober 2008.

TYPERING VAN DE FRAMES VANUIT INTERVIEWS

In deze ronde zijn zes interviews gehouden, en in tabel 6.5 is weergegeven hoe het frame van ieder van respondenten wordt getypeerd. Daarbij is dezelfde werkwijze gevolgd als bij het vaststellen van de andere labels: van de interviews is een transcript gemaakt, ze zijn gecodeerd, en op basis van die codes is een algemene uitspraak over de ervaringen en verwachtingen omtrent ICT gedaan. Dit is geïllustreerd met voorbeelden uit de interviews.

TABEL 6.5: OMSCHRIJVING VAN FRAME, OP T= 1, PER STAKEHOLDER, CASE ASBEST

Naam	Omschrijving frame volgens interview	Toelichting en trefwoorden
Joeri	Duw in de rug van herstructurering van asbestland	Asbestland is in beweging, 'en wij moeten proberen de katalysator te zijn van een heleboel bewegingen'. Want 'de informatiebron pruttelt hier op een onafhankelijk objectieve manier'. Het is belangrijk om niet alleen te praten over wat er fout gaat, maar ook over wat er goed gaat.
Bart	Volgsysteem kan bij goed gebruik opdrachtgeverschap verbeteren	Het systeem is ontwikkeld, en nu is het van belang een gebruik ervan te organiseren. Dat wordt nog wel ingewikkeld. 'Wij kunnen niet tegen onze leden zeggen van 'Jullie moeten verplicht dit gaan gebruiken', maar we kunnen ze wel zeggen van 'Dit is een hartstikke goed systeem, dus doe dat!'. Als opdrachtgever zit je aan het roer, dus je kunt de opdrachtnemers verplichten dat systeem te gebruiken'. Daarnaast kunnen 'de handhavers zich beter concentreren op alles wat niet volgens het volgsysteem gaat'.

Jelle	Verbetering toezicht door stimuleren goed gedrag	'De toezichthouder is goed geholpen met het systeem. Die kan sneller en effectiever tot de kern van de zaak komen'. Dit kan gebeuren door beloning van goed gedrag. 'Het moet er niet toe leiden dat de partijen die het systeem keurig invullen, dat we die nu lastig gaan vallen met extra controles. Dan krijg je het effect dat je wel vaker ziet, dat goed gedrag gestraft wordt.' 'Ik denk dat dit een instrument is waarmee we toch ook een beetje het kaf van koren kunnen scheiden'.
Peter	Verbetering toezicht door transparantie en verbetering van samenwerking	Bedrijven moeten selectief worden benaderd, en daar waar misstanden worden aangetroffen moet ter dege worden gesanctioneerd. Het asbestvolgsysteem is een extra stimulans om dit goed te regelen, maar het systeem maakt ook mogelijk dat toezichthouders onderling informatie uitwisselen. 'Transparant maken betekent toch inzichtelijk voor anderen. Als je het alleen voor jezelf transparant maakt, wat is dan die transparantie?'. En: 'Voor ons was uitgangspunt dat het systeem niet denkbaar zou zijn zonder dat het ook voor ons inzichtelijk zou zijn'.
Andre	AVS als instrument voor minder toezicht	Toezicht is van groot belang, omdat oneerlijke concurrentie uit het systeem moet worden gehaald. ICT is 'In de eerste plaats een verbeterinstrument voor het toezicht'. Verbetering van toezicht is met name minder toezicht: 'Ik vind dat de administratieve druk verder naar beneden moet. Veel te veel instanties bemoeien zich met iets, waar eigenlijk bij één of twee of drie instanties zou moeten zitten.' Op termijn zou een stelsel van vergunningen zelfs beter kunnen werken dan een stelsel van certificaten.
Jaap	Helderheid en uniformiteit leiden tot minder regels en betere praktijk	'Iedereen vult de gegevens in, ieder onafhankelijk van elkaar, zodat duidelijk is als één fouten maakt, dat dat niet verwijtbaar is.'. Zo krijg je zicht op de goed presterende bedrijven. En: 'het brengt wat uniformiteit aan en uiteindelijk minder regels', dat is beter voor bedrijven en voor inspecties. Toezicht moet nog wel worden versterkt, dat wil zeggen de rijen moeten worden gesloten.

Naar aanleiding hiervan kunnen we stellen dat het ontwikkelen van het Asbestvolgsysteem voor betrokkenen vanwege een aantal verschillende redenen van belang is. Bij vier van de zes frames is sprake van een nadruk op *beter toezicht*, en als we iets verder kijken dan zien we dat dat verschillende dingen kan betekenen. Er wordt gesproken over minder regels, minder toezicht, beter op elkaar afgestemd toezicht, en op betere naleving van de regels.

Daarnaast zien we dat er wordt gesproken over verbetering van de sector in het algemeen, dat wil zeggen van het goed begeleiden van veranderingen in de sector, en van versterking van het opdrachtgeverschap bij de verwijdering van asbest. Hoe hangen nu de verschillende frames met elkaar samen, dat wil zeggen: hoe zijn de frames ten opzichte van elkaar geconfigureerd?

CONFIGURATIE VAN DE FRAMES

Op dezelfde wijze zoals beschreven op pagina 89, is hier vastgesteld hoe ieder van de frames is getypeerd, alsmede hoe de frames zich tot elkaar verhouden. Dit heeft geleid tot de uitkomsten zoals die zijn weergegeven in tabel 6.6 en 6.7.

TABEL 6.6: TYPERING VAN FRAMES, T=1, CASE ASBEST

(Mogelijke scores tussen 1 en 5)

Naam	
Joeri	<ol style="list-style-type: none"> 1. Institutioneel (4,08) 2. Sociaal-psychologisch (4,08) 3. Economisch (3,83) 4. Politiek (3,42)
Jelle	<ol style="list-style-type: none"> 1. Institutioneel (3,50) 2. Sociaal-psychologisch (3,25) 3. Economisch (3,17) 4. Politiek (2,28)
Jaap	<ol style="list-style-type: none"> 1. Institutioneel (4,17) 2. Sociaal-psychologisch (3,58) 3. Economisch (3,58) 4. Politiek (3,58)
Peter	<ol style="list-style-type: none"> 1. Institutioneel (3,79) 2. Sociaal-psychologisch (3,63) 3. Economisch (3,33) 4. Politiek (3,21)
Andre	<ol style="list-style-type: none"> 1. Institutioneel (3,83) 2. Sociaal-psychologisch (3,50) 3. Economisch (3,42) 4. Politiek (3,17)

Naar aanleiding hiervan kunnen we met betrekking tot de configuratie van de frames aan het einde van het onderzoek opmerken dat iedereen een institutioneel perspectief op de ontwikkeling van het asbestvolgsysteem laat zien. Alle verschillen in de frames, zoals die hiervoor naar voren kwamen, hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat ze worden geschaard onder het motief 'versterking van de sector'.

Daarnaast zien we dat alle respondenten de verschillende perspectieven in dezelfde samenhang waarderen, dat wil zeggen dat de rangorde van waardering voor alle respondenten hetzelfde is: als tweede komt overal het sociaal-psychologische perspectief, als derde het economische perspectief en als vierde het politieke perspectief. Er lijkt dus overeenstemming te zijn in het belang van het ontwikkelen van het AVS. Wat zien we in dit verband als we kijken naar de verdeling van de respondenten over de perspectieven? Hiervoor kijken we naar tabel 6.7 op de volgende pagina.

TABEL 6.7: CONFIGURATIE VAN DE FRAMES, OP T=1, CASE ASBEST

Mogelijke scores tussen 1 en 5

Typering	Joeri	Jelle	Jaap	Peter	Andre	Gemiddeld
Economisch	3,83 [3]	3,17 [3]	3,58 [1,2,3]	3,33 [3]	3,42 [3]	3,467 [3]
Politiek	3,42 [4]	2,28 [4]	3,58 [1,2,3]	3,21 [4]	3,17 [4]	3,192 [4]
Institutioneel	4,08 [1,2]	3,50 [1]	4,17 [1]	3,79 [1]	3,50 [2]	3,875 [1]
Sociaal psych.	4,08 [1,2]	3,25 [2]	3,58 [1,2,3]	3,63 [2]	3,83 [1]	3,608 [2]
				Standaarddeviatie		.379

(*) De lijst van Peter was niet helemaal ingevuld. Acht van de 48 scores ontbraken, wat kan worden aangemerkt als non-respons. Bij deze scores is het principe van 'imputation of the mean' toegepast, wat zoveel wil zeggen als dat het gemiddelde is ingevuld van de scores van de andere respondenten op de items in kwestie. Daarna is het gemiddelde van de respons op alle items berekend.

We zien zo terugkomen wat we op basis van de hierboven beschreven observaties al hadden gezien, namelijk dat er op het niveau van de arena van onderhandeling een rangorde is in de perspectieven. Wat deze tabel echter toevoegt, is dat er zicht komt op de mate waarin binnen die rangorde de perspectieven ten opzichte van elkaar verschillen. We zien dat vergroting van de legitimiteit van de sector van het grootste belang is, gevolgd door vermindering van de dubbelzinnigheid van de veranderingen die op stapel staan (een antwoord op de vraag wat dat gaat betekenen), en door vermindering van de kosten van coördinatie. Versterking van autonomie van betrokken organisaties tenslotte wordt het minste van belang geacht.

Deze resultaten krijgen in het bijzonder belang als we ze afzetten tegen dezelfde resultaten uit de eerste ronde van dataverzameling. We zijn immers vooral geïnteresseerd in de mate waarin de frames ten opzichte van elkaar veranderen. Dat is waar we in §6.3.5 op ingaan, nadat we nog hebben gekeken naar de wijze waarop de rationaliteiten zich aan het einde van het onderzoek manifesteren.

TYPERING VAN DE RATIONALITEITEN

Met betrekking tot rationaliteiten, tenslotte, is aan het einde van het onderzoek het volgende gevonden.

In de **politiek-bestuurlijke rationaliteit** draait het om met name om *effectiviteit van toezicht*, en *transparantie* is hierbij een belangrijke voorwaarde. Het creëren van een *level playing field* is hierbij met name voor de verwijderaars van belang.

Vanwege de eerder vermelde politieke belangstelling voor het onderwerp van asbestverwijdering zijn de toezichthoudende instanties bijvoorbeeld bezig om hun werk op nieuwe wijze te organiseren. Daarbij is het verbeteren van samenwerking tussen de verschillende instanties, zowel privaat als publiek, van groot belang. Zo is er bijvoorbeeld een convenant getekend tussen Arbeidsinspectie en de Certificerende Instellingen, waarin is vastgelegd hoe te handelen in situaties van het constateren van overtreden van de regels.

Naast *eenduidigheid van maatregelen* kan worden gewezen op veranderingen in de wijze waarop inspecties worden vastgesteld en uitgevoerd; in dit kader is de eerder aangestipte ontwikkeling richting een systeem van trusted parties relevant. Daarnaast is men bezig met onderzoek naar de mogelijkheid om inspecties te laten uitvoeren door een persoon namens verschillende toezichthouders.

Transparantie is hierbij van belang, want als iedereen openheid van zaken geeft dan kan beter worden bepaald wie wanneer waarheen moet. Tegelijkertijd zijn er ook grenzen aan transparantie, omdat niet iedereen alles mag zien. Daarom wordt erkend dat er in het Asbestvolgsysteem een aantal 'lagen' moet zitten, die betrekking hebben op autorisatie (wie kan welke informatie zien).

Verwijderaars vinden transparantie en verandering van toezichtstructuur met name relevant vanwege het creëren van een *level playing field*, dat wil zeggen vanwege het bewerkstelligen van eerlijke concurrentie.

In verband met de **juridische rationaliteit** kan met name worden gewezen op *vrijheid van willekeur* voor alle betrokken marktpartijen. Het Asbestvolgsysteem maakt het mogelijk om gericht te controleren, maar daarbij tegelijkertijd aan te geven dat er niet willekeurig wordt geselecteerd.

De **economische rationaliteit** uit zich in vragen van terugverdienen van gemaakte investeringen, zij het met mate (er wordt weinig over gesproken). Er wordt met name vanuit de branche van verwijderaars aangegeven dat dit van belang was bij het verkrijgen van steun van de leden. Het betreft hier geen publiek geld, zo was de redenering, maar geld van verwijderaars zelf. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat er geen definitieve afspraken zijn gemaakt over hoe dit concreet gaat worden gerealiseerd.

In de **technologische** rationaliteit, tenslotte, ging het naast 'standaardisatie van informatie' om *rolverdeling* en *afspraken over toegang tot informatie*.

Ontwikkeling van een volgsysteem voor de asbestverwijderingssector leidt tot de vraag naar hoe het verwijderingsproces verloopt en hoe de stappen in dat proces kunnen worden ondersteund door ICT. Vanuit het perspectief van de ontwikkelaars van het Asbestvolgsysteem was het belangrijk om aan te sturen op een definiëring van het proces waarlangs die ontwikkeling zou gaan verlopen. Hierbij was in het leven roepen van groepen en een duidelijke rolverdeling daartussen de eerste stap.

In het geval van deze benadering is het een rol van de ontwerper om keuzes omtrent onduidelijkheden af te dwingen. In deze casus legde het zetten van de stap van procesbeschrijving naar functioneel ontwerp onduidelijkheden in het operationele proces bloot. Een voorbeeld van een vraagstuk dat in dit proces van heen en weer beschrijven aan het licht is gekomen, is of er bij inventarisatie kan worden volstaan met zichtbaar asbest of dat er ook destructief onderzoek moet worden verricht. Ook zien we terug dat gaandeweg het proces van ontwikkeling van de database benadrukt werd dat er afspraken moeten worden gemaakt over de toegang tot informatie. Het was immers een bestuurlijk uitgangspunt van transparantie-maar-niet-helemaal. Deze situatie is voor de technologen aanleiding geweest om met meer precisie te willen weten hoe de autorisatie geregeld moest worden.

Het bovenstaande is in tabel 6.8 op de volgende pagina schematisch weergegeven.

TABEL 6.8: OMSCHRIJVING RATIONALITEITEN, OP T= 1, CASE ASBEST

Rationaliteit	Dominante waarden
Politiek bestuurlijk	<ul style="list-style-type: none">• Transparantie• Effectiviteit van toezicht• Level playing field
Juridisch	<ul style="list-style-type: none">• Vrijheid van willekeur
Economisch	<ul style="list-style-type: none">• Investeren terugverdienen
Informatiekundig	<ul style="list-style-type: none">• Standaardisatie van informatie• Rolverdeling• Afspraken over toegang tot informatie

Voor wat betreft de spanning tussen de verschillende rationaliteiten kan worden opgemerkt dat er met name spanning bestaat tussen de politiek-bestuurlijke en informatiekundige rationaliteiten. De wens op precieze input vanuit de aansturing van het project, die door de softwareleverancier is uitgesproken, het niet uitgemond in een discussie over wie bij welke informatie mag komen. In bestuurlijk verband is deze discussie niet expliciet gevoerd. In dat verband is ervoor gekozen om de grenzen van transparantie niet expliciet op te zoeken.

Wat weten we nu over 'de stand van zaken' omtrent het Asbestvolgsysteem aan het einde van het project, met inzicht in de arena van frames en rationaliteiten?

CONCLUSIE

In deze paragraaf hebben we gekeken naar de wijze waarop betrokkenen het ontwikkelen van het asbestvolgsysteem hebben geframed, en we hebben gekeken naar de wijze waarop die frames met elkaar samenhangen. Wij hebben hiernaar gekeken bij wijze van 'exitmeting': hoe is de stand van zaken voor wat betreft de frames aan het einde van het onderzoek?

Wij concluderen daaromtrent dat er frames zichtbaar zijn die te maken hebben met verbetering van de uitvoeringspraktijk van het verwijderen van asbest en dat er frames zichtbaar zijn die te maken hebben met het verbeteren van de wijze waarop toezicht op die praktijk. 'Reductie van administratieve druk' en 'reductie van transactiekosten' komen daarbij zijdelings aan bod, maar de nadruk ligt op het vergroten van de legitimiteit van de sector van asbestverwijdering.

Wat daarbij opvalt is dat 'verbetering van het toezicht' naar 'voren komt als vergroting van de effectiviteit van toezicht', maar dat dit door betrokkenen op verschillende manieren wordt ingevuld. Het kan bijvoorbeeld wijzen op 'vermindering van toezicht', op 'gericht toezicht', op 'minder regels' of op afschaffing van het systeem van certificering ten gunste van een systeem van vergunningen.

Daarnaast zien we aan het einde van het onderzoek iets van spanning tussen de verschillende rationaliteiten terug. Met name vanuit het politiek-bestuurlijke en het informatiekundige perspectief te worden geformuleerd volgen tegenstrijdige eisen aan het ontwerp van het Asbestvolgsysteem. Politiek-bestuurlijk is het belangrijk om aan

te sturen op vergroting van transparantie, maar niet volledig: onderscheid in toegang tot informatie wordt breed onderkend. Tegelijkertijd wordt een expliciete discussie hierover niet gevoerd, en worden er geen afspraken over gemaakt. Dit is met name vanuit de roloppvatting van de technoloog echter cruciaal, maar niet ondernomen.

Wat is de betekenis hiervan voor het maken van afspraken in het algemeen? Welke afspraken zijn er wel gemaakt? Hoe is dit precies in zijn werk gegaan? Dit zijn vragen waar we op ingaan in paragraaf 6.3.6 en verder. Allereerst gaan we in de volgende paragraaf op zoek naar een uitspraak over de mate van congruentie die er in deze casus is opgetreden.

6.3.5 Congruentie/divergentie

We hebben nu twee keer in de tijd gekeken naar de wijze waarop de frames van betrokkenen zijn ingevuld, en we hebben in beide gevallen gekeken naar de samenhang tussen de frames. In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag of we veranderingen in en tussen de frames terugvinden, en zo ja welke veranderingen dat zijn. Daarnaast gaan we na of we al dan niet met congruentie tussen de frames te maken hebben. Dit gebeurt door achtereenvolgens te kijken naar veranderingen in de inhoud van de frames, naar veranderingen in de typering van de frames, en naar veranderingen in de configuraties van de frames.

VERANDERING IN DE INHOUD VAN DE FRAMES

Allereerst gaan we in op de vraag in hoeverre de frames van betrokkenen inhoudelijk veranderd zijn. In tabel 6.9 zijn daartoe in de tweede en de derde kolom de typering van de frames overgenomen, zoals deze eerder bij de metingen op t=0 en t=1 zijn gereconstrueerd (zie tabel 6.1 en tabel 6.5). In de vierde kolom staan de verschillen.

TABEL 6.9: VERANDERING VAN INHOUD VAN FRAMES, CASE ASBEST

	Typering frame t=0	Typering frame t=1	Vershil
Ronald	ICT brengt betere besturing van keten	X	x
Joeri	ICT brengt 'gesloten toezichtsfront'	ICT als duw in de rug van herstructurering van asbestland	Verbreding: verbetering van sector wordt belangrijker ten opzichte van verbetering van toezicht in het bijzonder
Bart	ICT brengt minder ergernis, meer snelheid en gemak	Volgsysteem kan bij goed gebruik opdrachtgeverschap verbeteren	Meer nadruk op goede taakinvulling: ICT stimuleert om opdrachten te verstrekken aan betrouwbare partijen
Jelle	Plegen van interventies wordt verbeterd	Verbetering toezicht door stimuleren goed gedrag	Bij toezicht meer nadruk op verantwoordelijkheid van verwijderaars

Peter	Structurele verbetering van samenwerking tussen inspecties	Verbetering toezicht door transparantie en verbetering van samenwerking	Geen verandering (transparantie als middel komt er iets meer bij)
Andre	Verandering van wijze van toezicht houden	AVS als instrument voor minder toezicht	In toenemende mate wens om minder toezicht als verbetering van toezicht
Jaap	Verbetering van de branche, scheiden van kaf en koren	Helderheid en uniformiteit leiden tot minder regels en betere praktijk	In afnemende mate nadruk op goed en fout, meer nadruk op verandering van regelstelling

Wat kunnen we nu opmaken uit deze tabel? Als eerste kan worden gewezen op de veranderingen die in de frames van betrokkenen te zien zijn. Daarbij valt met name op dat frames specifiekere zijn: er is sprake van een voortschrijdend inzicht. Daarbij wordt gewezen op verbetering van de sector, op verbetering van opdrachtgeverschap, op eigen verantwoordelijkheid van de verwijderaars, etcetera.

Als we daarnaast kijken naar de samenhang in de veranderingen in framing, dat wil zeggen naar de samenhang tussen de cellen in de vierde kolom, dan zien we dat daar in toenemende mate variëteit ontstaat binnen het uitgangspunt 'verbetering van toezicht'. Aan het begin van het project is iedereen het met elkaar eens dat zoiets als 'verbetering van toezicht' een plek moet krijgen in de ontwikkeling van het Asbestvolgsysteem, en naarmate de tijd voortschrijdt zien we dat tamelijk abstracte begrip op verschillende manieren ingevuld worden. De samenhang tussen de cellen is dat het begrip wordt ingevuld op zich, maar daarbij ontstaat wel enige variëteit.

VERANDERING IN DE TYPERING VAN DE FRAMES

We maken de mate congruentie tussen de frames verder inzichtelijk door te wijzen op veranderingen in respons op de vragenlijst. Dit is gemeten door te kijken naar verandering in de respons op de vragenlijst tussen $t=0$ en $t=1$. Deze vergelijking is weergegeven in tabel 6.10, die op de volgende pagina is te vinden. De scores uit de tweede en de derde kolom zijn overgenomen uit respectievelijk tabel 6.2 en 6.6. in de vierde kolom wordt gekeken naar het verschil in respons.

Wat kunnen we uit deze vergelijking nou opmaken? We zien dat ten opzichte van het begin van het onderzoek het institutionele perspectief aan het einde door alle respondenten als dominant wordt ervaren. Er lijkt overeenstemming te zijn over vergroting van de legitimiteit van de asbestsector als belangrijkste drijfveer voor het ontwikkelen van het Asbestvolgsysteem. Dit wordt gedragen door betrokkenen van zowel het bedrijfsleven als van overheidsorganisaties. We hebben eerder al gezien dat voor alle partijen belangrijke winst lijkt te behalen, die varieert van een *level playing field* voor het bedrijfsleven tot beter toezicht en handhaving voor de overheid.

Dit rijmt verder ook met de bevindingen rondom veranderingen in de inhoud van de frames, die wijzen op een toenemend belang van verbetering van de sector in het algemeen ten opzichte van verbetering van het toezicht in het bijzonder. Dit laatste

wordt niet zozeer het gewenste effect van de onderneming, maar een middel tot het verbeteren van de sector in het algemeen. In dat kader is ook toegenomen aandacht voor de rol van opdrachtgevers en het bedrijfsleven zelf te plaatsen.

TABEL 6.10: VERANDERING VAN TYPERING VAN FRAMES, CASE ASBEST

Mogelijke scores tussen 1 en 5

	Typering frame t=0	Typering frame t=1	Vershil
Joeri	1. Institutioneel (4,25) 2. Economisch (4,25) 3. Sociaal-psych. (4,17) 4. Politiek (3,67)	1. Institutioneel (4,08) 2. Sociaal-psych. (4,08) 3. Economisch (3,83) 4. Politiek (3,42)	Institutioneel blijft dominant, sociaal-psychologisch en economisch meer en politiek minder belang
Jelle	1. Sociaal-psych. (3,67) 2. Economisch (3,33) 3. Institutioneel (3,25) 4. Politiek (2,67)	1. Institutioneel (3,50) 2. Sociaal-psych. (3,25) 3. Economisch (3,17) 4. Politiek (2,28)	Institutioneel wordt dominant, ten koste van de waardering van de andere perspectieven
Jaap	1. Sociaal-psych. (4,00) 2. Institutioneel (3,75) 3. Economisch (3,50) 4. Politiek (3,08)	1. Institutioneel (4,17) 2. Sociaal-psych. (3,58) 3. Economisch (3,58) 4. Politiek (3,58)	Institutioneel wordt dominant, 'drijft' andere perspectief een plek naar beneden; politiek krijgt iets meer belang
Peter	1. Sociaal-psych. (3,58) 2. Institutioneel (3,42) 3. Economisch (2,92) 4. Politiek (2,83)	1. Institutioneel (3,79) 2. Sociaal-psych. (3,63) 3. Economisch (3,33) 4. Politiek (3,21)	Institutioneel wordt dominant. Politiek en economisch groter belang
Andre	1. Economisch (4,00) 2. Institutioneel (4,00) 3. Sociaal-psych. (3,92) 4. Politiek (3,25)	1. Institutioneel (3,83) 2. Sociaal-psych. (3,50) 3. Economisch (3,42) 4. Politiek (3,17)	Institutioneel wordt dominant. Andere perspectieven worden relatief en absoluut van minder belang geacht

VERANDERING IN DE CONFIGURATIE VAN DE FRAMES

Een derde bouwsteen voor het vaststellen van congruentie tussen frames is de verandering in de configuraties van de frames, zoals die zijn vastgesteld aan het begin en aan het einde van het onderzoek. Deze configuraties bevinden zich op het niveau van de arena van betrokkenen. Om hier meer over te zeggen, kijken we naar de tabellen 6.3 en 6.7, en leggen we de inhoud daarvan naast elkaar. Dat levert het beeld op zoals dat in tabel 6.11 op de volgende pagina is weergegeven.

Op het niveau van de arena zien we dat aan twee perspectieven meer belang wordt gehecht, zij het in geringe mate. Er wordt minder belang gehecht aan het economische perspectief en aan het sociaal-psychologische perspectief. Minder gepercipieerd belang van afname van dubbelzinnigheid kan ermee te maken hebben dat de grootste onzekerheden weg zijn genomen, met andere woorden dat er duidelijkheid is over de punten die van belang worden geacht. Het proces heeft als het ware zijn werk gedaan. Minder belang van reductie van kosten van coördinatie kan ermee te maken hebben dat daarover minder wordt gesproken omdat daar aan het begin afspraken over zijn gemaakt.

TABEL 6.11: VERANDERING IN CONFIGURATIE VAN DE FRAMES, CASE ASBEST

Mogelijke scores tussen 1 en 5

Typering	t=0	t=1	Vershil
Economisch	3,600 [3]	3,467 [3]	Belang wordt 3,69 % kleiner
Politiek	3,100 [4]	3,192 [4]	Belang wordt 2,88 % groter
Institutioneel	3,733 [2]	3,875 [1]	Belang wordt 3,66 % groter
Sociaal psychologisch	3,867 [1]	3,608 [2]	Belang wordt 6,70 % kleiner
SD	.379	.280	Minder spreiding

Verder zien we een toename van het belang dat aan het institutionele perspectief wordt gehecht, en aan het belang dat aan het politieke perspectief wordt gehecht. Voor wat betreft de laatste geldt dat de toename klein is. Dat er toename is zou te maken kunnen hebben met de groeiende variëteit in definitie van 'verbetering van toezicht', en de waardering van het eigen perspectief. Het zou er ook mee te maken kunnen hebben dat er nog duidelijkheid moet komen in de wijze waarop de toegang tot informatie het systeem in geregeld is. Maar beide verklaringen worden gemaakt onder de constatering dat de toename van het belang van dit perspectief klein is.

Het institutionele perspectief tenslotte is op het niveau van de arena in toenemende mate belangrijk geworden. Het verbeteren van de sector wordt door iedereen aangemerkt als het meest belangrijk. Dit rijmt met inzichten die volgen uit tabel 6.10, waar dit ook werd aangekaart. Tegelijkertijd zien we onder de oppervlakte van deze toegenomen dominantie dat de wijze waarop toezicht veranderd moet worden, alsmede de plek die dit moet krijgen in de veranderingen in de sector, niet geheel duidelijk zijn, of in ieder geval per betrokkene verschillend zijn.

We hebben nu materiaal in de hand om uitspraken te doen over de mate van congruentie tussen de frames in deze casus. Welke inzichten kunnen we daarover ontlenen, met de bovenstaande vergelijking tussen twee metingen in de hand?

CONCLUSIE

De verzamelde data leiden tot de conclusie dat er van congruentie tussen de frames van betrokkenen tussen het begin en het einde van het onderzoek in geringe mate sprake is. Er is een verschuiving gevonden in het dominante frame: aan het begin van het onderzoek was het sociaal-psychologische frame dominant aanwezig, terwijl aan het einde van het onderzoek een dominant institutioneel frame is gevonden. Men is het er in toenemende mate over eens dat de sector van de asbestverwijdering verbeterd moet worden, maar de specifieke betekenis daarvan en de positie van verandering in de structuur van toezicht daarbinnen worden over de tijd genomen minder duidelijk. Dat is de uitkomst van een proces van framing en reframing dat heeft plaatsgevonden rondom de ontwikkeling van het Asbestvolgsysteem.

Voorafgaand aan het begin van het project had het toezichtsframe al een entree in de arena van het maken van afspraken gemaakt. Om de oorspronkelijke doelstelling van het project te halen is met het oog op financiering contact gezocht met relevante

betrokkenen. Gesprekken over een bijdrage aan de ontwikkeling van het Asbestvolgsysteem hebben ertoe geleid dat ontwikkeling van het systeem werd gekoppeld aan veranderingen in het toezicht op de verwijdering van asbest.

In eerste aanzet waren 'verbetering van de sector' en 'verbetering van het toezicht' wederzijds inwisselbaar, ofwel synoniem met elkaar. Gaandeweg het proces is men echter het begrip 'verbetering van toezicht' gaan invullen, en dat heeft geleid tot verschillende uitkomsten. Hier komen 'minder regels', 'minder inspecties', 'gerichtere inspecties' en 'betere samenwerking tussen inspecties' voorbij.

Op basis hiervan zien we overeenstemming ontstaan in het belang van verbetering van de sector, maar dat er geen overeenstemming is over de wijze waarop dat moet worden ingevuld. Op basis hiervan veronderstellen wij dat er wel congruentie tussen frames is, maar in geringe mate.

Welke afspraken zijn er aan het einde van het proces gemaakt, hoe verhouden die zich tot deze mate van congruentie? Dit komt hierna aan bod.

6.3.6 Enactment bij de asbestverwijdering

We hebben nu inzicht in de referentiekaders in het begin en aan het eind. We hebben daarmee ook vastgesteld wat in deze casus de mate van congruentie tussen frames is. Daarbij is de conclusie geweest dat er in de frames weinig veranderd is: het gaat bij de ontwikkeling van het Asbestvolgsysteem nog steeds over 'verbetering van de sector' en over 'veranderingen in manieren van toezicht'. Er zijn wel veranderingen gevonden in de manier waarop de frames in de loop van het proces zijn ingevuld, en op dat gebied is enige divergentie gevonden (er ontstaat variëteit in definitie van 'verbetering').

De doelstelling van deze paragraaf is het begrijpen van de wijze waarop deze veranderingen in frames al dan niet tot stand zijn gekomen. Dit wordt door het zetten van drie stappen inzichtelijk gemaakt. Allereerst wordt het proces gereconstrueerd: wat is er feitelijk gebeurd in de periode vanaf april tot en met november 2008? Dit dient om inzichtelijk te maken welke gebeurtenissen door welke betrokkenen als het meest belangrijke moment worden beschouwd. De tweede stap die in deze paragraaf wordt gezet is dat we kijken naar de wijze waarop het begrip 'vertrouwen' in deze casus terugkomt. Tenslotte kijken we naar strategie die er achter de ontwikkeling van het Asbestvolgsysteem ligt, en naar de wijze waarop dat proces is aangestuurd.

GEBEURTENISSEN

Hier gaan we na welke gebeurtenissen door betrokkenen als belangrijk worden ervaren. Hiertoe geven we eerst een rij met gevonden belangwekkende gebeurtenissen weer; deze zijn gevonden naar aankleding van de gehouden interviews, en ook de bijeenkomsten van de stuurgroep is in deze reeks opgenomen. Na het zichtbaar maken van de reeks van gebeurtenissen gaan we in welke gebeurtenissen door welke respondenten belangrijk worden gevonden.

De volgende gebeurtenissen zijn gevonden:

1. Op **29 juni 2007** vond er een bijeenkomst van de stuurgroep plaats, waarin werd gesproken over financiering van het project, en het projectplan. Verder

werd daar besloten dat er een convenant zal worden opgesteld, dat door de leden van de stuurgroep zal worden ondertekend en dat de grondslag biedt voor ontwikkeling van het Asbestvolgsysteem.

2. Op **14 september 2007** vond weer een bijeenkomst van de stuurgroep plaats. Er wordt onder andere gesproken over invulling van het convenant, over wie opdrachtgever van het systeem wordt, en over samenstelling van de stuurgroep.
3. Op **10 januari 2008** vindt de volgende bijeenkomst van de stuurgroep plaats. Tijdens deze bijeenkomst wordt gesproken over hoe het staat met de bouw van het systeem, en over de vormgeving aan het convenant.
4. Vanaf **voorjaar 2008** start de branchvereniging met pogingen om de samenhang in de asbestwereld te versterken. Met name gaat het om het bijeenbrengen van de verschillende brancheverenigingen VVTB, VOAM, Babex, en VS. Dit gaat mondjesmaat, en voor 2009 blijft dit thema op de agenda staan.
5. In **februari en maart 2008** wordt het convenant door leden van de stuurgroep getekend. Dit convenant handelt over bijvoorbeeld doelen, wijze van financiering, verplichtingen, besluitvorming en op te leveren producten.
6. Op **27 maart 2008** verschijnt het rapport 'Ketenbesef op de Werkvloer' van de Algemene Rekenkamer. In dit rapport worden de werkpraktijken van drie ketens in het Nederlandse Openbaar Bestuur onder de loep genomen, te weten van de Asbestketen, de keten rondom kindermishandeling en de keten rondom het verlenen van acute zorg. In het rapport wordt gesteld dat het ketenbesef op de werkvloer van de Asbestverwijdering niet groot is.
7. Op **27 maart 2008** wordt ook een bijeenkomst van de stuurgroep gehouden, waar het verschijnen van het rapport aan bod komt. Verder wordt er gesproken over het organiseren van een pilot met het AVS, het organiseren van het beheer ervan, en het stimuleren van het gebruik ervan.
8. In **april 2008** wordt door de Arbeidsinspectie een besluit genomen om wordt besloten om veranderingen te gaan doorvoeren in de wijze waarop wordt geïnspecteerd. Dit gebeurt niet langer overal, maar voortaan gebeurt dat selectief, namelijk alleen bij de bedrijven waarvoor dat nodig is.
9. Op **9 juni 2008** vindt de volgende bijeenkomst van de stuurgroep plaats. Er wordt gesproken over de vorderingen met betrekking tot pilot, beheer en gebruik, en er wordt gesproken over wijze van communicatie over het systeem.
10. In **november 2008** word door de Arbeidsinspectie met andere partijen overeen gekomen dezelfde beoordelingsrichtlijnen voor die inspecties en de afwikkeling daarvan te hanteren.

Aan ieder van de respondenten is gevraagd welk moment in dit proces ze het meest belangrijk vonden. Dit resulteert in de momenten zoals die hieronder in tabel 6.12 zijn weergegeven.

TABEL 6.12: BELANGRIJKE GEBEURTENISSEN, CASE ASBEST

Stap	Belangrijke gebeurtenis
------	-------------------------

[8, 10]	Keuze voor selectief controleren als uitgangspunt voor andere manieren
---------	--

van werken en daarmee samenhangend overeenstemming het hanteren van eenduidige beoordelingsrichtlijnen bij inspecties.

[6] Het verschijnen van het ARK-rapport maart 2008.

[6] Het verschijnen van het ARK-rapport op 27 maart 2008, omdat er hiermee politieke acceptatie van het onderwerp kwam en ook het gevoel van de wind in de zeilen binnen de stuurgroep.

[5] Aanzet maken tot het tegengaan van versnippering binnen de asbestwereld, dat mondjesmaat op gang komt en op de agenda blijft staan.

Eén van de betrokkenen gaf aan dat het belangrijkste moment nog moet komen, te weten na oplevering van het systeem, als ermee gewerkt kan gaan worden en als de winst voor de afzonderlijke partijen inzichtelijk wordt.

Wat betekent dit nu precies in relatie tot enactment en het niet of in geringe mate van het bijstellen van frames? Uit het bovenstaande vallen met name twee dingen op:

- De momenten die door de betrokkenen belangrijk worden geacht, liggen overwegend vroeg in het proces; daarnaast wordt gewezen op een moment in november en wordt erop gewezen dat het belangrijkste moment nog moet komen.
- Het meeste belang wordt gehecht aan het verschijnen van het ARK-rapport, dat aandringt op goede samenwerking binnen de keten. Hiermee komt er wind in de zeilen van de stuurgroep om verder te gaan met het realiseren van het Asbestvolgsysteem. Andere punten die worden genoemd hangen samen met het de eigen werkwijze, bijvoorbeeld vergroting van samenhang in de asbestwereld of het besluit tot het veranderen van de werkwijze van de organisatie.

Er worden geen momenten aanwezen als zijnde belangrijk waarop de betrokkenen met elkaar aan tafel zaten en een belangrijke doorbraak hebben gerealiseerd. Het is niet zo dat het *reframen* – het bijstellen van de frames – te maken heeft met een situatie waarbij alle betrokkenen aanwezig zijn geweest. We wijzen hier op de *sense of urgency* die door iedereen werd gevoeld, die van groot belang is geweest, en de bijbehorende maatregelen die binnen de betrokken organisaties zijn genomen.

Er is weinig contact geweest tussen de leden van de stuurgroep, en we veronderstellen dat dit samenhangt met de conclusie dat er slechts in geringe mate congruentie tussen de frames van betrokkenen is gevonden. Voor zover er reframing heeft plaatsgevonden, en voor zover dit samenhangt met gebeurtenissen, moet hier met name worden gewezen op ontwikkelingen die buiten de stuurgroep om hebben plaatsgevonden.

ONTWIKKELING VAN VERTROUWEN

De volgende stap die wij zetten is gericht op het krijgen van inzicht in *ontwikkeling van vertrouwen tussen betrokkenen* in deze casus. We gaan hier in op de wijze waarop

vertrouwen in de casus asbest wordt benaderd. We kijken als eerste naar hoe respondenten er tegenaan kijken, en daarna kijken we naar de betekenis die het heeft voor enactment. We gebruiken hiervoor de benadering van vertrouwen als concept dat we in §5.3.6 uiteen hebben gezet. Daar werd vertrouwen opgevat als een manier om risico's van onzekerheid te verkleinen; het is een informele manier van controleren, die tegenover meer formele controlemechanismen staat.

Benadering van vertrouwen door respondenten

Hoe komt vertrouwen terug bij de verschillende respondenten? Met het oog hierop hebben we met het zoekwoord 'vertrouwen' alle interviews doorgenomen. In vier van de dertien gehouden gesprekken komt het begrip terug, in totaal in twaalf passages. In tabel 6.13, op de volgende pagina, is weergegeven wat er is gevonden.

TABEL 6.13: BEHANDELING VAN VERTROUWEN, PER RONDE, CASE ASBEST

Citaten	
t=0	[1]. De branche die zelf orde op zaken stelt, die zich transparant maakt, van wat is er aan de hand en wat doen we daaraan? Waarmee geïnvesteerd wordt in het vertrouwen dat tussen de branche en de toezichthoudende overheid kan zijn.
	[2]. Laten we dat dan ook eerlijk en open zeggen, die doen het goed. Die zijn te vertrouwen .
	[3]. Dan bezem ik een beetje van jouw straatje mee, in het vertrouwen dat als jij bezig bent je ook wel een beetje van mijn straatje meeneemt.
	[4]. Het is binnen de wet, het maakt je makkelijker, ja we vertrouwen de bedrijven niet, het kost ons teveel tijd, of we willen geen inzicht geven in onze werkwijze, of ze vinden het gewoon niet belangrijk.
	[5]. Maar goed, je moet er op kunnen vertrouwen dat die meting goed is. Want je kunt het niet snel overdoen, je kunt er niet even een thermometer insteken.
t=1	[6]. Wij vertrouwen dat onderzoek in het private domein, en wij nemen de gegevens van het onderzoek uit het private domein over. Dat moet dan geen drijfzand zijn.
	[7]. Het feit dat mensen het Asbest Volgsysteem, wat dus ook geborgd is met certificaten dat soort dingen, gebruiken, die verdienen een zekere beloning in de zin van in bepaalde mate vertrouwen en daardoor minder intensief toezicht.
	[8]. Maar de beloning zit er dus in dat de overheid zeg maar vanuit vertrouwen naar je kijkt, dat je vanuit een zeker vertrouwen wat de overheid in je heeft wordt bejegend, terwijl de mensen die het systeem niet gebruiken moeten met wantrouwen bekeken worden. Die moeten dus met een bepaalde dosis gezond wantrouwen worden bejegend.

[9]. De gebruikers van het systeem zijn in principe de goedwillende bedrijven, dus die moet je vanuit **vertrouwen** bekijken. De niet gebruikers, waar dat dus eigenlijk wel zou moeten, zijn dus kennelijk de kwaadwillende bedrijven, en die moet je dus stevig aanpakken.

[10]. Dat kan er dus toe leiden dat wanneer jij al als asbestbedrijf met **vertrouwen** behandeld wilt worden door de overheid, dat je dit systeem gebruikt.

[11]. **Vertrouw** jij op certificaten? Als jij daar als antwoord 'ja' op geeft, dan zeg ik 'dan ben jij ook een voorstander van het afschaffen van alle verkeerscontroles'. Als we in de auto zitten zijn we toch allemaal gecertificeerd? Maar we houden ons niet allemaal aan de regels.

[12]. De gemeente is natuurlijk alleen maar het postbusje waar het in moet komen. De gemeente is degene die **vertrouwen** moet krijgen dat het systeem werkt.

Wat blijkt hier nou uit? Allereerst is het opvallend dat tien van de twaalf uitspraken over vertrouwen worden gedaan door één van de zeven respondenten, en dat de andere twee uitspraken door één andere respondent wordt gedaan. Het komt dus bij de meeste respondenten niet terug.

Bij elkaar genomen wordt er het volgende over vertrouwen gezegd – tussen haken het nummer dat correspondeert met het nummer van de betreffende uitspraak in bovenstaande tabel.

- Met het oog op het creëren van vertrouwen is het belangrijk
 - om transparantie te realiseren ([1]);
 - om ook te zeggen als je als bedrijf je werk goed doet ([2]);
 - om iets voor elkaar te doen ([3])
- In het algemeen wordt opgemerkt dat vertrouwen belangrijk is:
 - met het oog op betrouwbaarheid van informatie ([5] en [6]);
 - met het oog op onderscheid in behandeling van bonafide en malafide bedrijven ([7], [8], [9] en [10]);
 - bij het in stand houden van toezicht op certificering ([11]);
- Er moet vertrouwen komen in de mate en wijze van gebruik van het te ontwikkelen systeem ([12]).

Vertrouwen wordt als term gebruikt in relatie tot wat het brengen kan, en in relatie tot wat men ervoor moet doen. Ook wordt er gesproken over het belang van het vertrouwen van goed presenterende verwijderingsbedrijven, wat zoveel betekent als die bedrijven met rust laten. Minder goed presterende bedrijven kunnen niet worden vertrouwd, en moet last blijven houden van inspecties.

We zien dat vertrouwen in deze casus door respondenten niet of nauwelijks is gethematiseerd. Voor zover dit wel is gebeurd, over welke typen van vertrouwen werd dan gesproken?

Verschillende typen van vertrouwen in de casus asbest

Van welk type is het vertrouwen waarover in deze casus wordt gesproken? Om dit na te gaan groeperen we groeperen de bovenstaande uitspraken onder de verschillende in

§5.3.6 onderscheiden typen van vertrouwen, te weten vertrouwen in personen, in organisaties, in arrangementen, in de organisatie van een sector, in de procesgang, en in de technologie. Als we nog eens kijken naar tabel 6.13, en we kijken naar de daar rondom vertrouwen geïdentificeerde uitspraken, dan kunnen we die uitspraken relateren aan het type van vertrouwen waar het betrekking op heeft. We zien dan dat vertrouwen in personen, in de sector en in het proces in geen van de gevallen terugkomt, en dat

1. vertrouwen in organisaties terugkomt in 8 van de 12 uitspraken, te weten in uitspraak nummer 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10;
2. vertrouwen in arrangementen terugkomt in 3 van de 12 uitspraken, te weten in uitspraak nummer 1, 6, 11;
3. vertrouwen in de technologie terugkomt in 1 van de 12 uitspraken, te weten in nummer 12.

Dit wijst uit dat in het proces van enactment van frames vertrouwen voornamelijk terugkomt als het al dan niet vertrouwen in asbestverwijderingsbedrijven; het is van belang om in de toekomst bedrijven te controleren die niet vertrouwd kunnen worden, en om bedrijven die wel vertrouwd kunnen worden met rust te laten. Ook vertrouwen in arrangementen komt voor, in de context van vertrouwen in de wijze waarop toezicht is georganiseerd. Eénmaal wordt gesproken over vertrouwen in de technologie, namelijk dat het belangrijk is voor het gebruik ervan.

Opvallend is dat er niet wordt gesproken over vertrouwen in personen, in de sector, en in het proces dat wordt doorlopen. Er wordt niet gesproken over vertrouwen in het proces, of over vertrouwen in degenen of de organisaties met wie het proces van het bouwen van het Asbestvolgsysteem wordt doorlopen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat er met het begin van het proces al een bepaalde mate van vertrouwen tussen betrokkenen was; hiervoor is het waarderen van gebeurtenissen aan het begin van het proces een indicatie. Als er al vertrouwen was, en het is niet ter sprake gekomen in het proces, dan concluderen we dat het er aan het einde van het proces nog steeds is.

We hebben nu zicht op de wijze waarop vertrouwen in de casus van ontwikkeling van het Asbestvolgsysteem terugkomt. Tijdens het proces van het maken van afspraken komt het begrip vertrouwen in beperkte mate terug. Wij kunnen ook na deze analyse niet aangeven of het vertrouwen in het proces op $t=1$ groter is dan op $t=0$. Dit leidt in samenhang met hetgeen we onder 'gebeurtenissen' concludeerden, tot de volgende aanname. Vertrouwen komt als concept in het proces niet terug omdat het er aan het begin al was, en dit tijdens het proces niet is veranderd.

Om te weten hoe dit in stand houden van vertrouwen is gerealiseerd, kijken we naar de wijze de wijze waarop het proces is ontworpen en aangestuurd, en gaan nu na hoe dit is gebeurd.

MANAGEMENT EN ONTWIKKELSTRATEGIE

Hoe is het proces van het maken van afspraken ontworpen en aangestuurd? Een aantal zaken valt op.

- Er is sprake van gescheiden sporen als het gaat om het verloop van besluitvorming in de stuurgroep en het ontwikkelen van het systeem. In de stuurgroep wordt voornamelijk gesproken over politiek-bestuurlijke aangelegenheden, en er wordt gereageerd op de stand van zaken met betrekking tot het traject van het ontwikkelen van het Asbestvolgsysteem. Op het spoor van de technologie wordt gebouwd, en om bestuurlijke input gevraagd als dat nodig wordt geacht.
- Deze verdeling in sporen is een uitvloeisel van een beslissing eerder in het project. Er is gekozen voor het hanteren van een specifieke methodologie voor het ontwikkelen van het Asbestvolgsysteem, namelijk Prince2. Vanuit deze methodologie is er een stuurgroep en een gebruikersgroep in het leven geroepen, en zijn de taken en de verantwoordelijkheden van deze groepen gedefinieerd. Er is in de methodologie bijvoorbeeld ook vastgelegd wanneer wel en wanneer niet beslissingen te 'escaleren' naar de stuurgroep.
- Er is tussen deze sporen een tweetal belangrijke koppelingen, te weten van de projectmanager en van de softwareleverancier. Deze beide betrokkenen participeren op beide sporen: ze participeren cq schuiven aan in de stuurgroep, en zijn betrokken bij het daadwerkelijke bouwen van het systeem. Ze bemiddelen tussen de beide sporen, en smeden samenhang op het bestuurlijke niveau.
- Er is aan het begin een onderscheid gemaakt in verschillende fasen, te weten een fase van *kwartiermaken* en een fase van *uitvoering*. In de eerste fase vindt een analyse van het proces plaats, alsmede een ontwerp van de 'soll'-situatie. Op basis hiervan wordt gezocht naar mogelijkheden om het project te financieren. Aan het einde van deze fase is de stuurgroep geïnstalleerd, en is begonnen met de fase van uitvoering, te weten van realisatie, aansluiting, gebruik en evaluatie. realisatiefase. van analyse en van realisatie.
- Tegelijk is het niet zo dat wordt gewerkt aan het vormgeven van één stap per keer, maar is het zo wordt er parallel gewerkt aan het realiseren van verschillende producten in verschillende fasen. Vroeg in het project wordt bijvoorbeeld gewerkt aan een beheersplan en aan het vormgeven van de pilotfase, en wordt nagedacht over communicatie.

De ontwikkelstrategie van het Asbestvolgsysteem: gescheiden sporen

We zien in deze benadering twee ontwikkelingssporen terug, namelijk het bestuurlijke en het technologische spoor. In het algemeen zien we dat de nadruk ligt op het vergroten cq in stand houden van de samenhang in de stuurgroep. Dit is van groot belang voor de uiteindelijke realisatie van het Asbestvolgsysteem, en koppelingen tussen de sporen wordt aangelegd door het projectmanagement. Er is een driemaandelijks overleg, waarin op politiek-bestuurlijk niveau tamelijk *a-politieke* onderwerpen aan bod komen. We doelen hier op 'regel'-onderwerpen, zoals vormgeving aan doorontwikkeling, gebruik en beheer. Dit kan, mede vanwege het gegeven dat de belangrijke beslissingen eerder in het proces, te weten in de zogenaamde *kwartiermakersfase* zijn genomen.

Dit zijn de omstandigheden waaronder ontwikkeling van het AVS vorm krijgt. Deze wijze van ontwikkeling van het Asbestvolgsysteem is vastgesteld vanuit de

technologie, en door de softwareleverancier. Het bestuur volgt in deze zin de technologie, reageert daarop. De nadruk lag om het creëren van samenhang binnen de stuurgroep. Het doorlopen van het proces langs deze lijnen heeft ertoe geleid dat de rust in het proces is bewaard, en dat het vertrouwen in de medepartijen vorm heeft gekregen en in stand is gehouden.

Wat weten we nu over de wijze waarop deze enactment-*strategie* heeft geleid tot het realiseren van de eerder vastgestelde mate van congruentie tussen frames? Wij beantwoorden deze vraag in de hierna volgende conclusie, en gaan daarna over tot het vaststellen van de afspraken die in deze casus zijn gemaakt.

CONCLUSIE

De doelstelling van deze paragraaf was het begrijpen van de wijze waarop de eerder vastgestelde mate van congruentie tussen frames tot stand is gekomen. We hebben daartoe gekeken naar wat er in het proces is gebeurd en welke momenten als belangrijk werden gezien, naar de wijze waarop *vertrouwen* zich in deze casus manifesteerde, en naar de wijze waarop het proces is ontworpen en aangestuurd. Wij hebben daarbij het volgende gezien.

Het proces van ontwikkeling van het Asbestvolgsysteem is onderverdeeld in verschillende fasen en te zetten stappen. Na het afronden van de kwartiermakersfase werd een stuurgroep ingericht met daarin de partijen die financieel bijdragen aan de ontwikkeling van het systeem. Op dat moment was een aantal belangrijke keuzes al gemaakt, en het vertrouwen tussen de betrokkenen gerealiseerd.

Vanaf dat moment (medio 2007) is begonnen met de realisatiefase, en heeft de nadruk gelegen op het in stand houden van de reeds gerealiseerde samenhang in de stuurgroep. Deze samenhang is gecodificeerd in een convenant, dat begin 2008 door de partijen werd getekend. Niet veel later verscheen een rapport van de Algemene Rekenkamer, waarin werd geconcludeerd dat de samenwerking in de Asbestketen dringend aan verbetering toe is; dit zorgde voor wind in de zeilen van de stuurgroep, en de ingezette koers werd doorgezet.

Verder is gewezen op de scheiding tussen de bestuurlijke en technologische sporen in dit project. Deze sporen zijn ontworpen en in stand gehouden vanuit de keuze voor de gehanteerde systeemontwikkelingsmethodologie, en de ontwikkelstrategie in deze casus wordt derhalve getypeerd als *gescheiden sporen*. In de koppeling tussen deze sporen is voorzien door het projectmanagement. De stuurgroep volgde de ontwikkeling van het systeem op een afstand: het reageerde op de input van de softwareleverancier. Verder is opgemerkt dat de frequentie van overleg laag was, en de besproken onderwerpen a-politiek van aard (er is gesproken over zaken als beheer en optimalisering van gebruik).

Op deze wijze werd de eerder gerealiseerde samenhang op bestuurlijk niveau behouden, en het systeem ontwikkeld, getest en opgeleverd. Het was 'geen hoofdpijndossier', om een van de betrokkenen te citeren. Na het afronden van de fase van kwartiermaken zijn alle stappen voorspoedig gezet.

We hebben nu vastgesteld wat in deze casus de mate van congruentie is, en we hebben gekeken naar het proces om inzicht te krijgen in verklaringen hiervoor. Hoe

ziet nu de relatie eruit tussen de mate van congruentie aan de ene kant en de soorten van afspraken die zijn gemaakt aan de andere? Hoe hangt dit samen met de wijze waarop het proces is doorlopen? Dat wordt duidelijk na aandacht voor de in deze casus gemaakte afspraken, in de volgende paragraaf.

6.3.7 Gemaakte afspraken

Welke afspraken zijn er in deze casus nu gemaakt? Wij laten dat zien door aan de ene kant de gemaakte afspraken weer te geven, en aan de andere kant deze afspraken te groeperen volgens de typologie uit §2.2.2 (politiek-bestuurlijke, financieel-economische, juridische en beheersmatige afspraken, en informatiekundige en ICT-technische afspraken die worden gemaakt op de laag van organisaties, de laag van werkprocessen, de laag van applicaties en de laag van technologie).

Deze paragraaf is opgebouwd uit drie onderdelen: gemaakte afspraken, gemaakte typen van afspraken en in deze casus voorkomende lagen van een architectuur. We sluiten af met een conclusie.

RONDON HET ASBESTVOLGSYSTEEM GEMAAKTE AFSPRAKEN

Afspraken zijn in kaart gebracht op basis van drie typen van documenten:

- [1]. verslagen van stuurgroepbijeenkomsten van 29 juni en 14 september 2007, en van 10 januari, 27 maart en 9 juni 2008.
- [2]. het convenant dat tussen betrokken partijen is gesloten en ondertekend in februari en maart 2008.
- [3]. het projectplan versie 1.8 dd 27/7/2008, zoals dat door de stuurgroep is vastgesteld, geaccordeerd en ondertekend.

Op basis van deze bronnen zijn er 47 gemaakte afspraken gevonden. Deze worden hieronder weergegeven, gegroepeerd naar de bron van de afspraken. Deze is tussen rechte haken weergegeven: [S x/y/z] = stuurgroep plus datum; [C art x.y] = convenant plus artikel daarin; [P x] is projectplan plus pagina.

Uit notulen van stuurgroepvergaderingen:

1. Er komt een gebruikersgroep en een stuurgroep en een convenant [S 29/6/07]
2. Er wordt voorlopig nog niet gecommuniceerd over het project [S 29/6/07]
3. In de gebruikersgroep kunnen ook partijen zitten die niet in de stuurgroep zitten [S 14/9/07]
4. EZ verzoekt SCA om de opdrachtgeversrol op zich te nemen [S 14/9/07]
5. Het asbestvolgsysteem moet op zichzelf kunnen staan, maar ook worden uitgebreid richting e-inspecties [S 14/9/07]
6. De stuurgroep accepteert de keuze voor een workflowmanagementsysteem door de softwareleverancier [S 10/1/08]
7. Nieuwe stuurgroepleden leveren een financiële bijdrage aan de bouw van het AVS, bijvoorbeeld VROM [S 10/1/08]
8. Het verzoek van een laboratorium om deel te nemen aan de stuurgroep wordt afgewezen [S 10/1/08]
9. Meerwerk vanwege additionele wensen wordt door de softwareleverancier gearkeerd in een groslijst [S 27/3/08]

10. Leden voor de gebruikersgroep worden actief aangeschreven, bijvoorbeeld VOAM en laboratoria, Bouw- en Woningtoezicht en gemeenten [S 27/3/08]
11. Aedes zoekt mogelijke corporaties en daarna bijbehorende gemeenten en verwijderingsbedrijven [S 27/3/08]
12. Er wordt onderzocht of het haalbaar is om gebruik van het Asbestvolgsysteem te koppelen aan de certificaten van verwijderaars om zo gebruik verplicht te stellen [S 27/03/08]
13. Tegelijk moet er op basis van wetgeving een multichannel aanpak mogelijk worden gemaakt, dat wil zeggen dat elektronische uitwisseling een van de mogelijkheden moet blijven en gebruik niet verplicht kan worden [S 27/03/08]
14. In verband met verwarring ten opzichte van andere CAI's is gekozen voor een nieuwe naam voor het systeem, te weten Asbestvolgsysteem [S 27/3/08]
15. Er wordt onderzoek gedaan naar mogelijkheden voor het beheer van het systeem gezien een aantal randvoorwaardelijke overwegingen. Er komt een notitie hierover [S 27/3/08]
16. Het AVS wordt in beheer bij een stichting gebracht, een bestaande of nieuw op te richten stichting [S 9/6/08]
17. Omtrent acceptatie van hetgeen wordt opgeleverd, stelt de gebruikersgroep een advies op aan de stuurgroep. Hierop zal ieder stuurgroeplid een reactie geven aan EZ [S 9/6/08]
18. Er moet worden een samenhangend communicatieplan opgesteld ten behoeve van de externe communicatie omtrent Asbestvolgsysteem [S 9/6/08]
19. De softwareleverancier ondersteunt de pilot [S 9/6/08]

Uit het convenant:

20. De doelstelling van het project is het proces van gegevensuitwisseling centraal zo in te richten dat het meer geautomatiseerd, geharmoniseerd en daarom efficiënter en effectiever verloopt en zodoende onder meer de handhaving van de regelgeving omtrent asbestverwijdering vergemakkelijkt [C art. 2]
21. Partijen zullen in onderling overleg een proefopstelling voor een AVS realiseren en in gebruik nemen [C art. 3.1]
22. SCA is opdrachtgever, en geeft de opdracht aan Datheon [C art 3.2]
23. Kosten voor de bouw bedragen maximaal €201.705,= en voor het testen maximaal €123.295,= incl. BTW [C art. 3.3]
24. EZ betaalt €135.000,=, SZW betaalt €60.000,=, Aedes betaalt €75.000,= en de VVTB betaalt €25.000,=. Het LOM doneert €30.000,= [C art. 3.4]
25. Eventuele lagere kosten worden evenredig verdeeld, over eventuele hogere kosten wordt te zijner tijd onderhandeld [C art. 3.5]
26. Betalende partijen worden naar rato eigenaar van het systeem [C art. 3.6]
27. Er wordt zoveel mogelijk van bestaande informatie gebruik gemaakt, er komt een betrouwbaar 'audit-trail' voor overheidsorganisaties, en deelnemers binnen de asbestketen verbeteren hun planning en voorbereiding [C art. 4]
28. Na oplevering van het systeem wordt gedurende een half jaar meegewerkt aan het testen ervan, en er wordt indien nodig een protocol opgesteld omtrent rechtmatig gebruik van persoonsgegevens [C art. 5]

29. In de stuurgroep zitten vertegenwoordigers van partijen die het project financieren [C art. 6.1]
30. Besluiten moeten worden genomen op basis van unanimiteit, en vertegenwoordigers mogen besluiten namens hun achterban [C art. 6.2]
31. De stuurgroep bepaalt zelf frequentie en wijze van overleg [C art. 6.3]
32. De leden van de stuurgroep kiezen uit hun midden een voorzitter [C art. 6.4]
33. Niet meebetallende partijen kunnen in de stuurgroep plaatsnemen indien de leden van de stuurgroep daarmee instemmen [C art. 6.5]
34. In de secretaris van de stuurgroep wordt door EZ voorzien [C art. 6.6]
35. Er komt een gebruikersgroep [C art. 7.1]
36. De stuurgroep volgt de gebruikersgroep qua voorkeur voor functionaliteit van de te ontwikkelen applicatie [C art. 7.2]
37. In de gebruikersgroep kunnen ook partijen zitting nemen die niet in de stuurgroep zitten, en de stuurgroep verleent daartoe toestemming [C art. 7.3]
38. Communicatie verloopt binnen de stuurgroep gecoördineerd, en er komt een communicatieplan [C art. 8.1]
39. Uitvoering van het convenant wordt geëvalueerd [C art. 8.2]

Uit het projectplan:

40. Met het oog op het creëren van draagvlak wordt er gestreefd naar een snelle dekking door een relatief licht systeem later uitgebouwd kan worden tot een systeem dat qua informatie meer volledig is [P 4].
41. Het project levert de volgende (deel) producten opleveren [P 5]:
 - Inhoudelijk
 - [1]. Procesbeschrijvingen
 - [2]. Geoperationaliseerde omschrijving van informatiebehoeften van de processen die binnen het bereik vallen van het project
 - [3]. Geaccordeerde autorisatieprofielen voor alle betrokken partijen
 - Keten gerelateerd
 - [4]. Geïnstrueerde gebruikers
 - [5]. Monitoring gegevens m.b.t. gebruik
 - [6]. Geanalyseerde feedback door gebruikers
 - [7]. Beheer van het Centraal Asbest Informatiepunt
 - [8]. Beschrijving van definitieve beheersstructuur
 - IT-gerelateerd
 - [9]. Geconfigureerde workflow in Business Process Management (BPM) systeem
 - [10]. Geconfigureerde webdatabase voor context en inhoudelijke informatie
 - [11]. Werkende koppeling tussen BPM systeem en webdatabase
 - [12]. Werkend web-ontsloten Centraal Asbest Informatiepunt
 - [13]. XML interface voor aanleveren van meldingsinformatie aan het CAI
 - [14]. XML interface voor het opvragen van meldingsinformatie uit het CAI
42. 'Een relatief licht systeem' vertaalt zich in de volgende karakteristieken [P 6]:
 - Beperkte scope:
 - Aanmelden van een nieuwe inventarisatie
 - Beschikbaar stellen van elektronisch inventarisatierapport
 - Aanmaken van vergunningaanvraag

- Melden van verwijderen asbest aan instanties
 - Afmelden van verwijderen
 - Opslag van volgende typen van informatie:
 - Proces informatie (begin/eind van fase, status)
 - Context informatie (welke partijen, personen en locaties)
 - Inhoudelijke informatie op metaniveau (referenties naar documenten en certificaten)
 - (Nog) geen archieffunctie
43. Het verplicht willen stellen van het gebruik van het systeem wordt bij het uitvoeren van het project als uitgangspunt gehanteerd [P 6].
 44. Bij realisatie zal waar mogelijk gebruik worden gemaakt van bestaande hulpmiddelen en software [P 6].
 45. Er wordt onderscheiden in twee fasen [P 7, 8]:
 - 'kwartier maken' (zoeken naar financiering en uitvoeren analyses)
 - 'uitvoeren' (realisatie, aansluiting, gebruik, evaluatie)
 46. Voor gebruik van het systeem worden kosten in rekening gebracht; in de loop van de tijd dienen deze kosten te dalen omdat het tot efficiëntere uitvoering van het proces leidt [P 13]
 47. Tenslotte is de afspraak dat de procesbeschrijvingen een adequate schematische weergave zijn van de realiteit van het verwijderen van asbest en het uitwisselen van informatie daarbij. Dit geldt zowel voor de huidige ('ist') situatie als voor de te bereiken ('soll') situatie [P 14-27]

Hieruit blijkt dat een reeks van afspraken is gemaakt die betrekking hebben op de omstandigheden waaronder het Asbestvolgsysteem wordt ontwikkeld. Daarbij is een aantal zaken opvallend:

1. Er is gekozen voor het optuigen van een structuur met verschillende groepen en bijbehorende rollen, alsmede verschillende te zetten stappen (funding, analyse, bouw, etcetera) en vooraf vastgestelde wijze van besluitvorming;
2. Er is gekozen voor een 'licht' systeem, dat qua functionaliteit nog niet alle mogelijkheden ook daadwerkelijk dekt.
3. Er zijn wel afspraken gemaakt over hoogte en betaling van kosten, en ook over de wijze waarop het systeem baten moet gaan genereren, maar dat er geen afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop die baten bij de verschillende deelnemers terugkomen. Dit is opvallend in het licht van verdeling van baten als belangrijke voorwaarde voor deelname aan het project door een van de partijen.
4. Er wordt afgesproken dat er zogenaamde autorisatieprofielen komen, die regelen wie bij welke informatie kan. In verband met de gevoeligheid van de informatie in het systeem, met name vanwege de mogelijkheden die dit biedt voor het maken van allerlei 'strategische analyses', kan het belang hiervan ook worden verwacht. Tegelijkertijd is aan het einde van het onderzoek geen aanwijzing voor gevonden dat dit ook is gebeurd; door respondenten wordt aangegeven dat er geen afspraken over toegang tot informatie zijn gemaakt.

Om verder inzicht te krijgen in het waarom van deze afspraken, groeperen we ze allereerst in de typologie zoals die is onderscheiden op pagina 7, en stellen we tenslotte vast met welk type van architectuur te maken hebben. In de conclusie van

dit hoofdstuk (§6.4) relateren we deze afspraken tenslotte aan de wijze waarop ze tot stand zijn gekomen en aan de mate van congruentie die eerder is in §6.3.5 is vastgesteld.

RONDON HET ASBESTVOLGSYSTEEM GEMAAKTE TYPEN VAN AFSPRAKEN

Welke typen van afspraken zijn nu in deze casus gemaakt? Om hier inzicht in te krijgen hanteren we de eerder onderscheiden en gebruikte typologie van afspraken (zie pagina 7 en ook §5.3.7), en groeperen de gemaakte afspraken in die verschillende typen. Dat levert het beeld op dat hieronder is weergegeven; achter de groepen van afspraken staat een verwijzing naar de nummers van de individuele afspraken zoals hierboven weergegeven.

Over de volgende **politiek-bestuurlijke** aspecten zijn afspraken gemaakt:

- Instelling van een stuurgroep, samenstelling daarvan en wijze van besluitvorming en overleg daarbinnen (1, 7, 8, 29, 30, 31, 32, 33, 34)
- Instelling en samenstelling van een gebruikersgroep, taken daarvan en besluitvorming daarover (1, 3, 10, 35, 36, 37)
- Er komt een convenant tussen betrokken partijen (1)
- Aan het begin van het project wordt besloten om er nog niet over te communiceren (2)
- Het Asbestvolgsysteem moet op zichzelf kunnen functioneren, maar ook in relatie tot het concept van e-inspecties (5)
- Meerwerk additionele wensen wordt op een groslijst gezet (9)
- Er wordt meegewerkt aan *uitvoering van een pilot met of het werken met een proefopstelling van het systeem*, ondersteund door de softwareleverancier (11, 19, 21, 28)
- Gebruik van het systeem moet verplicht worden gesteld (12, 43)
- Tegelijk moeten verschillende kanalen open blijven staan (13)
- 'Centraal Asbest Informatiepunt' wordt veranderd in 'Asbestvolgsysteem' (14)
- AVS wordt geaccepteerd op advies van de gebruikersgroep (17)
- Er komt een plan voor gecoördineerde communicatie (18, 38)
- Herinrichting van gegevensstromen gebeurt onder andere met het oog op handhaving (20)
- SCA is opdrachtgever, Datheon opdrachtnemer (4, 22)
- Betalende partijen worden naar rato eigenaar van het systeem (26)
- Er komt een 'audit-trail' en organisaties gaan planmatig werken (27)
- Er wordt van bestaande middelen gebruik gemaakt (27, 44)
- De stuurgroep volgt advies van gebruikersgroep over functionaliteit (36)
- Uitvoering van het convenant wordt geëvalueerd (39)
- Er wordt op korte termijn een licht systeem ontwikkeld (40, 42)
- Er komen een geaccordeerde autorisatieprofielen (41.3)
- Onderscheid in twee fasen (45)
- Gebruikers zijn kundig en geven feedback over gebruik (41.4 en 41.6)

Over de volgende **financieel-economische** aspecten zijn afspraken gemaakt:

- Toetredende stuurgroepleden dragen bij aan de kosten van het systeem (7)
- Meerwerk additionele wensen wordt op een groslijst gezet (9)
- Raming van kosten en bijdrage van partijen daaraan (23, 24)
- Eventuele lagere kosten worden evenredig verdeeld, over eventuele hogere kosten wordt onderhandeld (25)

- Voor gebruik van het systeem worden kosten in rekening gebracht (46)

Over de volgende **juridische** aspecten zijn afspraken gemaakt:

- Voor het versturen van meldingen moeten de verschillende kanalen open blijven staan (13)
- Bij uitvoeren van een pilot wordt rechtmatig met de ter beschikking gestelde gegevens omgegaan (28)

Met betrekking tot het **beheer** zijn de volgende afspraken gemaakt:

- Er komt een onderzoek naar de mogelijkheden van beheer (15)
- Het systeem wordt bij een bestaande of nieuwe stichting in het beheer gebracht (16)
- Er wordt een beheersstructuur geregeld (41.7 en 41.8)

Met betrekking tot **informatie** zijn de volgende afspraken gemaakt:

- Er wordt van bestaande informatie gebruik gemaakt (27)
- Procesbeschrijvingen zijn een adequate schematische weergave van de realiteit van het verwijderen van asbest en het uitwisselen van informatie daarbij (41.1, 41.2, 47)
- Mbt gebruik van gegevens wordt de kwaliteit ervan gemonitord (41.5)

Over de volgende **ICT-technische aspecten** zijn afspraken gemaakt:

- Het Asbestvolgsysteem moet op zichzelf kunnen functioneren, maar ook moet het kunnen worden aangesloten op de *e-inspecties* (5)
- Functionaliteit wordt aangereikt door gebruikersgroep (36)
- Er komt een database met een workflowmanagementsysteem (6) en koppelingen daartussen, met interfaces voor het aan- en afmelden van projecten (41.9 – 41.14)
- Waar mogelijk zal gebruik worden gemaakt van bestaande hulpmiddelen en software (44)

De meerderheid van de afspraken die is gemaakt bevinden zich op het vlak van de politiek-bestuurlijke zaken, en hebben te maken met verdeling van rollen en taken, alsmede verantwoordelijkheden en wijze van besluitvorming. Met het oog op het onderzoeken van de samenhang tussen de drie variabelen congruentie, enactment en afspraken, typeren we dit stelsel van afspraken in termen van de verschillende typen architectuur.

CONCLUSIE: TYPE VAN ARCHITECTUUR IN DE CASUS ASBEST

Als we nu het bovenstaande terugredeneren naar het architectuurconcept, en we gebruiken hierbij de indeling in lagen zoals die in §2.2.2 zijn onderscheiden, dan stellen we vast dat we hier te maken hebben met een architectuur van het type 4. Op alle lagen van de architectuur zijn immers afspraken gemaakt:

- ✓ Op de eerste laag, de laag van **organisaties**, zijn afspraken gemaakt over rol- en taakverdeling, over verantwoordelijkheden en over wijze van besluitvorming. Ook zijn er afspraken gemaakt over fasering van het proces, over betrokkenheid bij de verschillende te zetten stappen, en over het gebruik van het systeem na oplevering en testen. Ook zijn er afspraken gemaakt over kosten en betaling van het systeem, en over het beheer ervan. Verder zijn er afspraken gemaakt over de wijze van communicatie over het project naar buiten toe, en tenslotte wijzen we op afspraken over de lichtheid van het systeem in relatie tot het creëren van draagvlak voor de hele operatie.

- ✓ Op de laag van het gemeenschappelijke operationele **proces**, is overeenstemming bereikt over de wijze waarop dat proces beschreven moet worden, en zijn informatiekundige afspraken gemaakt over het opslaan en uitwisselen van verschillende soorten van informatie, en over juridische grondslag daarvan.
- ✓ Op het niveau van de **applicaties** die gaan worden ontwikkeld, zijn afspraken gemaakt over de interface, en over het zoveel mogelijk hergebruiken van software. Ook zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop de functionaliteit van het systeem wordt vastgesteld, en over de wijze van toetsing en gebruik ervan.
- ✓ Op de laag van de **technologie**, tenslotte, is afgesproken dat er een licht systeem komt, opgemaakt uit een database, een workflowmanagementsysteem, en koppelingen daartussen. Toegang tot de database is webgebaseerd, dat wil zeggen kan via het internet worden geregeld in plaats van dat er allerlei investeringen in technologie moeten worden gedaan.

Met het vaststellen van de in deze casus gemaakte afspraken en het type van architectuur hebben we inzicht in alle ingrediënten van de vraag die aan het begin van dit hoofdstuk werd gesteld, te weten congruentie, enactment en afspraken. Wat zien we als we al deze inzichten aan elkaar relateren? Hoe verhoudt zich dit tot dezelfde inzichten in de andere bestudeerde casus? We gaan in op de vergelijking tussen de onderzochte casussen in het volgende hoofdstuk; op de relatie tussen de verschillende inzichten in de asbestcasus wordt nu ingegaan, in de conclusie.

6.4 Conclusie

Dit hoofdstuk was erop gericht om in beeld te krijgen hoe in een tweede casus, te weten het Asbestvolgsysteem, ontwikkeling van afspraken in een keten in zijn werk is gegaan. We hebben daarbij in het bijzonder gekeken naar de afspraken die zijn gemaakt, naar de wijze waarop deze afspraken zijn gemaakt en naar het waarom van het maken van die afspraken. Hierbij hebben we aandacht gehad voor de relatie tussen de gemaakte afspraken en de mate waarin frames van betrokkenen meer of minder met elkaar overeen gaan stemmen. We vatten als eerste samen wat er met betrekking tot de elementen *congruentie*, *afspraken* en *proces* is gevonden, en gaan daarna over tot het bespreken van de samenhang daartussen.

Tussen het begin (april 2008) en het einde van het onderzoek (oktober 2008) is er in geringe mate sprake van **congruentie tussen de frames** van de betrokkenen. Betrokkenen praten aan het einde van het onderzoek op dezelfde wijze over ontwikkeling van het systeem als op het begin van het onderzoek, en in de verwachtingen ervan is weinig verandering opgetreden. Aan bod komt daarbij aan de ene kant verbetering van de sector van asbestverwijdering, en aan de andere kant het verbeteren van toezicht op die verwijdering.

Op het niveau van de verzameling van betrokkenen zien we met name verandering optreden in de relatie tussen deze twee belangrijke motieven voor het ontwikkelen van het systeem. Waar op het begin het eerste met het tweede samenviel, werd op het einde meer een scheiding aan gebracht: verbetering van de sector bleef een belangrijk motief, maar dat heeft te maken met meer dan alleen verbetering van toezicht. Dit heeft ermee te maken dat 'verbetering van toezicht' voor verschillende betrokkenen

een verschillende betekenis heeft: het kan bijvoorbeeld te maken hebben met vergroting van de eigen verantwoordelijkheid, met vermindering van inspectie, of met vermindering van het aantal regels voor de sector.

Zo zien we dat er verandering in de samenhang tussen de frames optreedt, maar in geringe mate. Voor wat betreft de **gemaakte afspraken** geldt dat we rondom het Asbestvolgsysteem 47 expliciete afspraken hebben gevonden. Met betrekking tot alle theoretisch onderscheiden objecten zijn afspraken gevonden, te weten op politiek-bestuurlijke, financieel-economische, juridische, beheersmatige, informatiekundige en technologische aspecten van het Asbestvolgsysteem zijn afspraken gemaakt. Hierbij geldt dat de meeste afspraken betrekking hebben op politiek-bestuurlijke onderwerpen, zoals het samenstellen van een stuurgroep en een gebruikersgroep, het bepalen van de samenstelling daarvan, het werken met een convenant, en het organiseren van een pilot en van optimaal gebruik van het systeem.

Verder zien we dat er voornamelijk a-politieke onderwerpen worden besproken, zoals wijze van beheer, communicatie en testen van het systeem. Tegelijk is het opvallend dat er geen afspraken worden gemaakt over verdeling van baten van het systeem en over toegang tot informatie in het systeem. Beide punten komen wel zo af en toe naar de bestuurlijke oppervlakte, maar afspraken daarover zijn niet gevonden. Dit is opvallend omdat eerder in het proces is benadrukt dat het belangrijke punten zijn.

Om dit beter te kunnen begrijpen, hebben we gekeken naar **het proces** van het maken van afspraken, om precies te zijn naar wat er is gebeurd en wat belangrijke momenten daarbij zijn geweest, naar ontwikkeling van vertrouwen, en naar de wijze waarop het proces is ontworpen cq aangestuurd. Er is voor het Asbestvolgsysteem gekozen voor een ontwikkelstrategie van *gescheiden sporen* van technologie en bestuur. Het ontwikkelproces is onderverdeeld in verschillende fasen en te zetten stappen. Op gezette tijden werden door het projectmanagement en door de softwareleverancier koppelingen tussen de bestuurlijke en technologische sporen aangelegd, en werd over de voortgang van ontwikkeling gesproken. De frequentie hiervan was laag, en de besproken onderwerpen waren a-politiek van aard.

Voorafgaand aan het instellen van de stuurgroep was een aantal belangrijke keuzes al gemaakt, en het vertrouwen tussen de betrokkenen gerealiseerd. Sindsdien heeft de nadruk gelegen op het in stand houden van de reeds gerealiseerde samenhang in de stuurgroep en het vertrouwen tussen de direct betrokkenen. Het vertrouwen tussen betrokkenen is dan ook in het proces niet ter discussie gesteld.

Als we deze conclusies nu bij elkaar brengen, dan ontstaat een beeld van een ontwikkelproces van gescheiden bestuurlijke en technologische sporen, met het oog op het realiseren van een licht systeem met weinig consequenties voor betrokkenen. Er worden voornamelijk a-politieke onderwerpen besproken, en afspraken gemaakt over politiek-bestuurlijke onderwerpen zoals rol- en taakverdeling van verschillende groepen, en test- en beheersconstructies.

Dit heeft geleid tot instandhouding van een mate van vertrouwen tussen betrokkenen die aan het begin van het proces al was gerealiseerd. Belangrijke keuzes waren gemaakt, inhoudelijke toezeggingen gedaan, financiering zo goed als rond, en een juridische toets was gemaakt. Aan het einde van het traject werd een prototype van een systeem opgeleverd, voor toekomstig gebruik in een complexe sector. Daarbij

wordt opgemerkt dat rondom aantal belangrijke discussiepunten geen beslissingen zijn genomen, zoals verdeling van baten van het systeem, zoals toegang tot informatie en al dan niet verplicht stellen van het gebruik van het systeem.

Tenslotte zien we dat er tussen de frames van de betrokken nauwelijks congruentie heeft plaatsgevonden. Er is verandering opgetreden in de koppeling tussen verbetering van de sector van de asbestverwijdering en de rol van en vormgeving aan toezicht daarbij, maar daarbij blijven dezelfde termen gehanteerd worden. Wij stellen dat dit samenhangt met de wijze waarop het proces is ingericht, en wijzen hierbij met name op weinig overleg over politiek onbeladen onderwerpen. Er is in deze casus sprake van vertrouwen tussen betrokkenen, maar niet van congruentie tussen hun frames.

In hoeverre verschilt dit nu met de ontwikkeling van afspraken in de eerste casus, wat kunnen we hieruit opmaken, en wat betekent dit voor het maken van afspraken in andere ketens? Op deze vragen gaan we in het hierna volgende hoofdstuk in.

7. CASEVERGELIJKING: ONTWIKKELING VAN ARCHITECTUREN IN KETENS

7.1 Inleiding

We hebben nu inzicht in de wijze waarop afspraken zijn gemaakt over de ontwikkeling van technologie in twee casussen, en we hebben inzicht in welke afspraken gemaakt zijn en waarom. We hebben onderzocht welke afspraken zijn gemaakt door te kijken naar het proces waarlangs die afspraken zijn gemaakt (in termen van gebeurtenissen, ontwikkeling van vertrouwen en ontwikkelingsstrategie) en door te kijken naar de mate waarin de frames van betrokkenen meer samenhang zijn gaan vertonen.

In dit hoofdstuk zetten we de conclusies die we hebben getrokken in de twee casussen naast elkaar, en vergelijken we uitkomsten ervan. We analyseren de verschillen en de overeenkomsten tussen de cases, en gaan over tot het beantwoorden van de vraagstelling. We beantwoorden de eerste deelvraag, namelijk *Welke soort van afspraken worden in het kader van architectuurontwikkeling gemaakt, hoe worden deze gemaakt en waarom worden deze gemaakt?* Door middel van het onderzoeken van de implicaties daarvan gaan we na wat het antwoord is op de tweede deelvraag, namelijk *Wat zijn de implicaties hiervan voor aansturing van (her)inrichting van ketens van organisaties uit de publieke en private sectoren?*

We doen dit door het zetten van de volgende stappen. Allereerst brengen we per element van het conceptueel model (congruentie, proces en afspraken) de conclusies uit de twee cases bij elkaar, en bespreken de overeenkomsten en verschillen ertussen. Dit gebeurt in §7.2, waarna we in §7.3 overgaan tot analyseren van de samenhang tussen de verschillende onderdelen en de verschillen en overeenkomsten daartussen. In de conclusie (§7.4) gaan we over tot het beantwoorden van de eerste en empirische deelvraag, waarna in §7.5 overgaan tot het formuleren van aanbevelingen op basis van de hier gevonden inzichten; hiermee wordt de tweede deelvraag beantwoord.

7.2 Congruentie, architectuur en enactment in twee cases

We benaderen het maken van afspraken over samenwerking en technologie als een arena waarin verschillende betrokkenen bij elkaar komen, en op basis van bepaalde verwachtingen over technologie onderhandelen over afspraken. Die verwachtingen zijn geanalyseerd als frames, en we hebben gekeken naar de mate waarin frames van betrokkenen al dan niet meer samenhang gaan vertonen (congruentie). Enactment is de manier waarop die frames doorwerken in het ontwikkelde stelsel van afspraken.

In de hoofdstukken 5 en 6 is onderzocht in hoeverre er in beide casussen sprake is van congruentie tussen frames van betrokkenen, en er is onderzocht welke afspraken in het kader van architectuurontwikkeling zijn gemaakt, en er is onderzoek gedaan naar de wijze waarop enactment van de frames heeft plaatsgevonden. In deze paragraaf worden de inzichten uit de casussen voor ieder van die drie elementen met elkaar

vergeleken. We gaan in op 'mate van congruentie' in §7.2.1, op gevonden afspraken in §7.2.2, en op enactment in §7.2.3.

7.2.1 Mate van congruentie

We hebben in beide casussen op twee momenten in de tijd (aan het begin en aan het einde van het onderzoek) gekeken naar de frames van betrokkenen, door middel van een interview en het afnemen van een survey. Op basis hiervan hebben we het verschil kunnen vaststellen in de wijze waarop de frames zijn ingevuld, en in de wijze waarop de verschillende frames met elkaar samenhangen. Dit is wat eerder werd aangeduid met 'congruentie'. Wij hebben hierdoor het volgende gevonden.

Bouwen met Winst

In deze casus werd een positieve zij het kleine mate van congruentie gevonden.

Zowel aan het begin als aan het einde van de casus zagen we dat ontwikkeling van de voorbereidingsmodule van belang werd gevonden vanwege de verwachte helderheid in de uitvoering van processen van vergunningverlening. Door het vastleggen van vragen aan elkaar, en antwoorden op die vragen, zou de communicatie tussen betrokken partijen verbeteren. Helderheid werd hierbij op verschillende manieren ingevuld, namelijk als vergroten van de *uniformiteit* in de wijze waarop gemeenten aan uitvoering vorm geven, en als *voorspelbaarheid*, dat wil zeggen dat het zetten van stap A zou leiden tot het zetten van stap B. Er werd ook zowel aan het begin als aan het eind van het project gesproken over bedrijven als regisseurs van het proces.

Het vergroten van legitimiteit van de sector werd zowel aan het begin als aan het eind van het proces als belangrijkste motief aangemerkt voor het ontwikkelen van de voorbereidingsmodule; de verandering in de frames was met name gelegen onder de oppervlakte hiervan, namelijk in het gegeven dat reductie van transactiekosten in toenemende mate van belang werden geacht, en het aangaan van samenwerking ook.

We stellen een kleine mate van positieve congruentie vast omdat er weinig is verandering in de inhoud van de frames; alleen het belang van minder transactiekosten en meer samenwerking wordt aan het einde meer gearticuleerd.

Asbestvolgsysteem

Ook rondom ontwikkeling van het Asbestvolgsysteem zien we een kleine mate van positieve congruentie tussen de frames van betrokkenen.

Zowel aan het begin als aan het einde van het proces werd gesproken over verbetering van dienstverlening aan organisaties in de asbestketen, en tegelijkertijd over verbetering van toezicht op uitvoering van de regelgeving in die keten.

Tegelijkertijd zien we dat een notie als 'vergroting van de legitimiteit van de sector' door respondenten in toenemende mate van belang wordt geacht. Ook zien we dat aan de concepten 'vermindering van transactiekosten' *minder* en 'vergroten van de mate autonomie' *meer* belang wordt gehecht. Het belang dat door respondenten aan 'verkleining van onzekerheid wordt gehecht, wordt ook kleiner.

Tenslotte zien we dat naarmate het proces vordert er minder duidelijkheid is over wat 'verbetering van toezicht' precies betekent, en wat de bijdrage daarvan aan het verbeteren van de sector precies is. Door respondenten is gewezen op 'verbetering

van toezicht' door *minder regels, andere regels, minder inspectie, of andere manieren van inspecteren*.

We zien in deze casus dus een verandering in de samenhang tussen de frames. Er komt geen overeenstemming in de invulling van 'verbetering van toezicht' en de relatie daarvan met 'verbetering van de sector'. Tegelijkertijd zien we dat dit in de marge plaatsvindt, en dat zowel *dienstverlening* als *toezicht* de belangrijkste structurerende concepten blijven.

Vergelijking tussen de casussen

We zien in de beide bestudeerde casussen een geringe mate van positieve congruentie tussen de frames van betrokkenen optreden. Dat wil zeggen dat er meer samenhang tussen de frames is ontstaan, maar dat de mate van die groei van die samenhang gering is. We zien in beide cases verandering optreden in de mate waarin verschillende dominante concepten in het project aanwezig zijn; we doelen hier op *helderheid* en *dienstverlening* respectievelijk *verbetering van de sector* en *toezicht*. We zien geen nieuwe concepten in de arena hun intrede doen, en daarmee geen grote veranderingen optreden in de wijze waarop we de frames in beide cases terugvinden.

7.2.2 Type van architectuur

Ook hebben we in beide casussen vastgesteld welke afspraken in het proces van het bouwen van de systemen zijn gemaakt. Daarnaast hebben we vastgesteld op welke laag van een architectuur die afspraken zich bevinden (de laag van organisaties, van processen, van applicaties en van technologie). Langs deze weg hebben we voor beide casussen vastgesteld met welk type van architectuur we te maken hebben. We hebben in hoofdstuk 2 vier mogelijke typen van architectuur onderscheiden: type 0 als er geen afspraken zijn gemaakt, type 1 als er op 1 laag afspraken zijn gemaakt, type 2 bij afspraken op 2 lagen, enzovoort. We geven nu per casus aan wat er gevonden is.

Bouwen met Winst

Er werd één expliciete afspraak gevonden, en een tweetal impliciete afspraken.

Door middel van het aan het einde van het proces getekende intentieverklaringen werd expliciet afgesproken dat het ontwikkelde systeem gaat worden gebruikt, en dat men inspanningen zal plegen om verspreiding van het systeem te realiseren. Daarnaast hebben wij vastgesteld dat met het accepteren van het systeem de impliciete afspraak is gemaakt dat processen van vergunningverlening verlopen conform de gemaakte procesbeschrijving. Op deze wijze bekeken is het stelsel van functionele specificaties dat is ontwikkeld ook een afspraak.

Aldus bekeken is er naast de ene expliciete afspraak ook een reeks van impliciete afspraken gemaakt. Dit zijn met name politiek-bestuurlijke afspraken (bestaande wet- en regelgeving respecteren) en informatiekundige afspraken (beschrijving proces en informatiebehoeften daarbij). Deze afspraken bevinden zich op de laag van organisaties (namelijk dat er per te verlenen vergunning een taak- en rolverdeling moet komen), op de laag van het proces (namelijk over de stappen die moeten worden doorlopen bij het verlenen van een vergunning), op de laag van de applicaties (namelijk toegang tot het systeem en gewenste koppeling aan het landelijke systeem van de omgevingsvergunning) en op de laag van technologie (er wordt een lichte vorm

van technologie ontwikkeld). Ogenschijnlijk is er slechts één afspraak gemaakt, maar verdere bestudering wijst op een architectuur van het type 4.

Asbestvolgsysteem

In deze casus hebben wij naar afspraken gezocht in verslagen van bijeenkomsten van de stuurgroep, en in de inhoud van het convenant dat in februari 2008 werd afgesloten tussen de leden van de stuurgroep. Verder werd het accorderen van het projectplan als afspraak beschouwd, vergelijkbaar met het soort van afspraken dat in de andere casus werd gevonden.

Er zijn aldus 47 expliciete afspraken gevonden. Wij hebben met name politiek-bestuurlijke afspraken gevonden, met betrekking tot de laag van organisaties. Het gaat hier over zaken als taak- en rolverdeling van stuurgroep en andere groepen, over besluitvorming daaromtrent. Verder werden er afspraken gemaakt op de laag van het proces (over de wijze waarop het proces doorlopen wordt), op de laag van applicaties (over functionaliteit en over gebruik van informatie) en op de laag van technologie (er komt een database als onderdeel van een licht systeem). Er is daarom sprake van een architectuur van het type 4.

Vergelijking tussen de casussen

We zien dus in beide casussen zien we architectuur van het type 4 terugkomen (afspraken op alle lagen van architectuur). Tegelijk zien we dat onder de oppervlakte hiervan dat er in rondom Bouwen met Winst weinig afspraken worden gemaakt, en dat die afspraken meestal impliciet blijven, terwijl in de casus van het Asbestvolgsysteem er veel afspraken zijn gemaakt, en dat die afspraken expliciet zijn.

We zien ook dat in beide gevallen overeen wordt gekomen een 'licht' systeem te bouwen, dat weinig consequenties voor bestaande manieren van werken met zich meebrengt. In de asbestcasus zien we dat dit betekent dat een systeem wordt ontwikkeld dat nog niet alle potentiële functionaliteit in zich heeft; in de bouw-casus betekent dit dat een beroep wordt gedaan op een webapplicatie voor het formaliseren van de onderlinge communicatie.

Tenslotte is het opvallend dat in beide casussen relatief a-politieke onderwerpen besproken worden, dat wil zeggen onomstreden onderwerpen. Het gaat meestal over vragen van beheer, communicatie en verspreiding van gebruik van het systeem.

7.2.3 Enactment: verloop, ontwerp en aansturing van proces

We hebben willen begrijpen waarom juist de afspraken zijn gemaakt die hierboven zijn beschreven, en we hebben willen begrijpen hoe dit samenhangt met de mate van congruentie zoals die is gevonden. Daartoe hebben we gekeken naar het proces van het maken van afspraken, en in het bijzonder naar de wijze waarop het proces is verlopen, de wijze waarop het is ontworpen en aangestuurd, en de mate waarin het vertrouwen tussen betrokkenen al dan niet is vergroot. We geven nu voor ieder van deze drie aspecten aan wat er in beide casussen is gevonden.

Bouwen met Winst

Het proces rondom het ontwikkelen van de voorbereidingsmodule werd gekarakteriseerd door regelmatig overleg tussen betrokkenen. De momenten die het meest van belang werden gevonden lagen aan het begin en aan het einde van het

proces, en hadden veelal te maken met het zien van een succesvol traject, dat wil zeggen het zien van toegenomen belangstelling ervoor. 'Vertrouwen' kwam in dit proces terug met name als vertrouwen in personen, en mensen gaven elkaar vaak complimenten cq. waardeerden elkaars werk expliciet.

Technologie werd eigenlijk pas aan het einde van het proces relevant, en er heeft tijdens het verloop van het proces weinig aandacht gekregen. Er is wel naartoe gewerkt, bijvoorbeeld door een analyse van het proces van vergunningsverlening. Hier viel een eis aan het proces vanuit technologie (wat is het proces?) samen met een eis eraan vanuit de politiek-bestuurlijke omgeving (hoe kunnen we meer duidelijkheid in het proces krijgen?).

Veel van de stappen zijn gezamenlijk gezet, en dat hangt samen met de wijze waarop het proces is aangestuurd. De ontwikkelstrategie is hier gekarakteriseerd als 'participatieve modelbouw', waarbij de nadruk lag op gezamenlijk procesbeschrijvingen maken, en gezamenlijk zoeken naar mogelijkheden voor ontwikkeling en gebruik van de te ontwikkelen applicatie.

Asbestvolgsysteem

Het proces rondom ontwikkeling van het Asbestvolgsysteem liep anders. Er is sprake van minder frequent overleg tussen betrokkenen, ongeveer eens in de drie maanden. Ontwikkeling van technologie liep hierbij parallel aan ontwikkeling van besluitvorming, dat op zich ook meer geformaliseerd verliep. Er was sprake van een stuurgroep en een gebruikersgroep, en daarnaast was er een bureau dat aan de ontwikkeling van het Asbestvolgsysteem werkt.

We zien dat er een scheiding tussen de verschillende sporen is aangebracht, met een koppeling daartussen bij het projectmanagement en de softwareleverancier. Voor ieder van de groepen zijn taken en verantwoordelijkheden benoemd, die volgen uit de ontwikkelmethodologie die door de leverancier wordt gehanteerd. 'Gescheiden sporen' wordt hier dan ook als uitgangspunt voor ontwikkeling genomen.

Vanuit deze strategie zien we dat er in de fase voorafgaand aan het bestaan van de stuurgroep al een aantal belangrijke beslissingen wordt genomen, waarmee het onderlinge vertrouwen tussen de leden van de stuurgroep niet meer op de proef wordt gesteld. De stuurgroep bespreekt neutrale onderwerpen, zoals wijze van gebruik, beheer en communicatie van het systeem. Politiek geladen onderwerpen, zoals verdeling van baten van het systeem en toegang tot informatie, komen niet aan bod.

Vergelijking tussen de casussen

In de beide casussen wordt voor een verschillende aanpak gekozen, namelijk voor een aanpak van participatieve modelbouw en een van gescheiden sporen.

In de bouwcasus wordt aan het einde van het proces de vraag naar technologie gesteld. Dat wil zeggen dat er eerst wordt gesproken over vormgeving aan proces en aan onderlinge taak- en rolverdeling, en dat pas aan het eind op basis hiervan wordt nagedacht over de consequentie hiervan voor technologie. Er is daarvoor frequent overleg met name over hoe het proces van vergunningverlening kan worden beschreven. Het operationele proces wordt gezamenlijk gemodelleerd, en op basis daarvan wordt een applicatie gebouwd. In de asbestcasus is het bouwen van een database vanaf het begin het uitgangspunt, en wordt het bestuurlijke traject

daaromheen vormgegeven. Er is in dat traject vier keer per jaar overleg, en er wordt over voortgang en de toekomst van gebruik en beheer van het systeem gesproken.

We zien met betrekking tot vertrouwen dat er in de bouwcasus veel over werd gesproken, en dan in de context van vertrouwen in personen, en in de asbestcasus dat het niet aan bod kwam. We constateren dat in het eerste geval het vertrouwen is gegroeid, en dat in het tweede geval het vertrouwen dat er al was intact is gebleven.

Om te bepalen wat dit betekent voor het beantwoorden van de vraagstelling, gaan we eerst over tot een analyse van de samenhang tussen de verschillende elementen. Daarna gaan we over tot het beantwoorden van de vragen en het formuleren van aanbevelingen op basis daarvan.

7.3 Analyse

Als we de bovenstaande bevindingen naast elkaar zetten, dan ontstaat het beeld zoals dat hieronder in tabel 7.1 is weergegeven. We hebben hierin de inzichten weergegeven, zoals die in de hoofdstukken 5 en 6 *uitgebreid* en in §7.2 *samengevat* naar voren kwamen. Daarbij zijn de inzichten per onderzocht element van het model en per casus weergegeven.

TABEL 7.1: CONGRUENTIE, ENACTMENT EN ARCHITECTUUR IN TWEE CASES

		BOUWEN MET WINST	ASBESTVOLGSYSTEEM
MATE VAN CONGRUENTIE		<ul style="list-style-type: none"> • gematigd positief • toenemend belang van samenwerking en minder transactiekosten 	<ul style="list-style-type: none"> • gematigd positief • loskoppeling 'verbetering van de sector' en 'verbetering van toezicht'; geen overeenstemming over invulling van 'toezicht'
TYPE VAN ARCHITECTUUR		<ul style="list-style-type: none"> • type 4: op alle lagen; • weinig afspraken, veelal impliciet • met name procesbeschrijving en functionele specificaties 	<ul style="list-style-type: none"> • type 4: op alle lagen; • veel expliciete afspraken • met name politiek-bestuurlijke afspraken rondom gebruik en beheer van het systeem
ENACTMENT	VERLOOP VAN HET PROCES	<ul style="list-style-type: none"> • veel interactie • technologie aan het eind • belangrijke momenten aan begin en eind 	<ul style="list-style-type: none"> • weinig interactie • technologie was uitgangspunt • belangrijke momenten vroeg in het proces
	ONTWIKKELING VAN VERTROUWEN	Vertrouwen is gegroeid	Vertrouwen was er al en bleef intact
	ONTWIKKEL-STRATEGIE	Participatieve modelbouw	Gescheiden bestuurlijke en technologische sporen

Uit deze tabel volgt het volgende beeld van verschillen en overeenkomsten tussen de twee casussen.

Overeenkomsten

We zien twee casussen met dezelfde opbrengsten, te weten gematigd positieve congruentie en een architectuur van het type 4. Het verlagen van transactiekosten voor de betrokkenen is een interessant 'sensitizing concept' dat het bij elkaar om de tafel zetten van betrokken partijen kan versnellen. Het wordt in beide casussen echter meer van belang geacht om te werken aan vergroting van de legitimiteit van de sector. Dat is niet verwonderlijk, gezien de politieke belangstelling die er bestaat voor de Bouw- en Asbestsectoren (zie respectievelijk de Bouwenquête en het Rekenkamerrapport van maart 2008 als indicatie hiervoor). Het vormgeven aan nieuwe manieren van werken, alsmede het onderkennen van het belang van transparantie hierbij, zijn minstens even belangrijk als het verminderen van de administratieve last voor bedrijven.

In beide casussen worden afspraken gemaakt op alle lagen van een architectuur, en wordt in relatie daartoe een tweetal relatief lichte ICT-applicaties ontwikkeld. De applicatie rondom het vooroverleg is licht vanwege de aard ervan: het is slechts gericht op het kunnen volgen van gestelde vragen en antwoorden daarop. Het Asbestvolgsysteem wordt – ook door betrokkenen zelf – als licht aangemerkt omdat het in eerste aanzet slechts een beperkt deel van de potentiële functionaliteit meekrijgt.

Verschillen

Naast de hierboven weergegeven overeenkomsten zien we een aantal opvallende verschillen. Dat geldt aan de ene kant voor de gemaakte afspraken: in de bouwcasus zijn bijna geen expliciete afspraken zijn gemaakt, terwijl in de andere casus veel afspraken zijn gemaakt, ze zijn expliciet gemaakt, en vastgelegd. Ook zien we dat in de eerste casus met name afspraken zijn gemaakt over beschrijving van het proces en de functionaliteiten die de ICT in relatie daartoe moet hebben, terwijl in de tweede casus met name politiek-bestuurlijke afspraken over verdeling van taken over de verschillende groepen, de samenstelling daarvan, en over het beheer van het systeem zijn gemaakt.

Verder verschillen de casussen aanzienlijk als we kijken naar de hoe dat proces is verlopen. In de eerste casus zagen we een proces dat meer dan bij de tweede casus kan worden gekarakteriseerd als zoekproces, waarbij het gelijktijdig ontwikkelen van afspraken en vertrouwen van groot belang wordt geacht. Binnen het proces in de tweede casus was er minder frequent overleg binnen de groep van betrokkenen, en stond technologie gedurende het proces meer centraal dan in de eerste casus.

Verder is er verschil in de volgorde waarin afspraken worden gemaakt. In de bouwcasus wordt eerst gewerkt het definiëren van het probleem ('er is iets mis met communicatie'), daarna volgt een beschrijving van het proces, en tenslotte worden er afspraken over technologie gemaakt. In de asbestcasus wordt begonnen met het definiëren van de te ontwikkelen technologie, en wordt daarna aan het beschrijven van het proces gewerkt. Het vormgeven aan bestuurlijke relaties loopt hier doorheen en vindt op alle momenten in de tijd plaats.

Tenslotte verschillen de casussen aanzienlijk als we kijken naar de wijze waarop aan het maken van afspraken vooraf vorm is gegeven. In de eerste casus is gekozen voor een strategie van participatieve modelbouw, dat wil zeggen van het gezamenlijk zetten van de stappen die noodzakelijk zijn voor het ontwikkelen van ICT. Aan de andere kant zien we een strategie van gescheiden sporen, waarin een structuur is ontworpen waarin een aantal verschillende groepen van betrokkenen expliciet verschillende verantwoordelijkheden, taken en rollen kregen toegedicht.

Conclusie

In beide casussen is gekozen voor een andere aanpak, te weten voor een aanpak gericht op het vergroten van vertrouwen door middel van participatieve modelbouw, respectievelijk een aanpak van ontwikkeling van een database door middel van gescheiden sporen. Deze verschillende manieren van ontwikkeling kunnen worden gezien als verschillen in enactment tussen de twee casussen. Dit leidt tot een kleine hoeveelheid van veelal impliciete afspraken respectievelijk een stelsel van expliciete en vastgelegde afspraken.

In beide gevallen leidt dit tot een beperkte mate van positieve congruentie tussen de frames van betrokkenen, en tot het vergroten respectievelijk het in stand houden van het onderlinge vertrouwen tussen betrokkenen.

Vanwege deze overeenkomsten en verschillen is het gelukt om in twee turbulente sectoren te werken aan ontwikkeling van ICT-systemen voor uitwisseling van informatie, in samenhang met het hernieuwd vormgeven aan gemeenschappelijke operationele processen en rolverdelingen tussen organisaties. Voor verschillende situaties werd een verschillende aanpak gekozen, met het oog op omstandigheden van afgeschermd overleg, rust in het proces en geen noemenswaardig grote ophef daarbij vanwege bijvoorbeeld grote twistpunten of belangentegenstellingen. Enactment is op verschillende manieren verlopen.

We tekenen hierbij nog aan dat het verzamelen van data plaats heeft gevonden tijdens het ontwikkelen van een prototype, dat wil zeggen van een testversie van het uiteindelijk op te leveren systeem. Deze fase speelde zich af na een fase van analyse (gericht op het krijgen van inzicht in bijvoorbeeld *wie is er betrokken* en *wat is er aan de hand*), en voorafgaand aan het testen van het prototype in een proefopstelling met gebruikers.

De gevonden resultaten voor wat betreft congruentie van frames, enactment, en afspraken, weerspiegelen deze fase, dat wil zeggen dat er tijdens of na het testen van de prototypes nog andere inzichten kunnen worden ontleend aan de gang van zaken in de vervolgfases. Er kunnen dan immers nog ontwikkelingen zijn, die dwingen tot nieuwe afspraken, of die hun weerslag hebben op framing, op de congruentie tussen frames, of op de relaties tussen betrokkenen.

In de volgende paragraaf gaan we na wat deze bevindingen betekenen voor de gebruikte concepten en hun onderlinge relaties. We beantwoorden daarmee de eerste deelvraag van het onderzoek, en gaan daaropvolgend na wat dit betekent voor het smeden van ketens door middel van ICT in andere gevallen; we formuleren aanbevelingen op basis van de getrokken conclusies, en daarmee wordt de tweede deelvraag beantwoord.

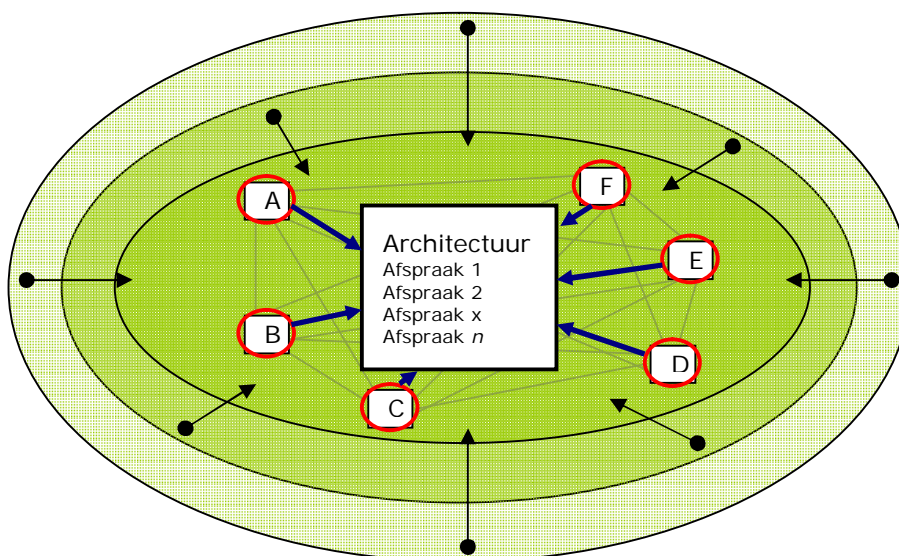
7.4 Conclusies

Dit onderzoek was gericht op het verkrijgen van beter inzicht in hoe in de arena van ketensamenwerking onderhandelingen tussen organisaties verlopen, welke soorten van afspraken worden gemaakt, welke rol opvattingen over technologie hierbij spelen, en hoe zij de ontwikkeling van afspraken beïnvloeden. Op basis van deze inzichten onderzoeken wij wat de aard van deze afspraken en het proces van onderhandeling over de inhoud van de afspraken betekent voor het smeden van ketens.

In deze paragraaf komen we tegemoet aan het realiseren van het eerste deel van de doelstelling. Wij doen dit door theorie en empirie van het smeden van ketens met elkaar in verband te brengen, en te kijken naar in hoeverre theorie en empirie al dan niet corresponderen. Wij halen daartoe als eerste het ontwikkelde conceptuele model terug (§7.4.1), en gaan daarna in §7.4.2 in op verschillen en overeenkomsten tussen het model en de bevindingen uit §7.3. In de conclusie gaan we tenslotte in op de daaruit geleerde lessen, en we plaatsen die lessen in de context van de specificiteit van de hier onderzochte casussen (§7.4.3).

7.4.1 Model en verwachtingen

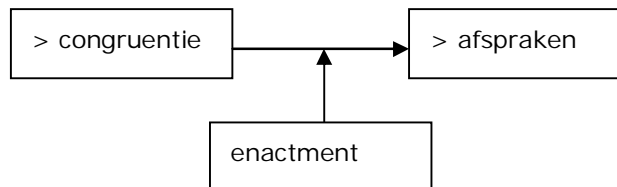
Met het oog op het realiseren van deze doelstelling hebben wij als eerste stap een literatuuronderzoek uitgevoerd, dat een reeks van concepten opleverde die aan dit onderzoek ten grondslag hebben gelegen. Dit model stelt ons in staat om theoretisch te begrijpen hoe afspraken tot stand komen; naar aanleiding hiervan namen we aan dat afspraken over ICT en samenwerking worden gemaakt in een arena, en dat we gemaakte afspraken konden begrijpen door te kijken naar de frames van in de arena aanwezige stakeholders, met name de congruentie tussen de frames, en door te kijken naar de wijze waarop die frames worden ge-enact. Schematisch zag dit er uit volgens het volgende model, voor een n -tal ontwikkelde afspraken in de context van een zestal betrokken organisaties (zie ook hoofdstuk 3 voor een uitgebreide bespreking hiervan, alsmede hoofdstuk 2 voor de theoretische achtergrond hiervan):



De verwachting die we bij dit theoretische model hadden, was dat er meer typen van afspraken worden gemaakt naarmate er meer congruentie van frames te merken was.

De daarachter liggende rationale was dat een grote mate van congruentie een eenduidig gemeenschappelijk referentiekader impliceert, dat vervolgens aan een volledige architectuur ten grondslag ligt, dat wil zeggen aan een architectuur die afspraken op alle lagen ervan bevat.

Dit was gebaseerd op de aanname dat het maken van afspraken minder weerbarstig verloopt naarmate er meer congruentie van frames is (Orlikowski en Gash 1994), en kan als volgt worden geschematiseerd:



7.4.2 Overeenkomsten en afwijkingen van het model

We kunnen nu naar aanleiding van het bovenstaande model, en op basis van de analyse in §7.3, vaststellen in hoeverre er samenhang bestaat tussen de variabelen *congruentie* en *afspraken*, cq. in hoeverre er andere variabelen hiermee in verband moeten en kunnen worden gebracht. We doen dit door na te gaan welke verschillen en overeenkomsten er bestaan tussen het model en de analyses.

De vraag is of we de afspraken die in de arena worden gemaakt, kunnen begrijpen door te kijken naar de frames van betrokkenen in die arena, en dan in het bijzonder de samenhangende verandering daarin. Als eerste kijken we naar de verwachting die we op basis van het theoretische model formuleerden, en kijken naar de relatie tussen 'mate van congruentie tussen frames' en 'aantal voorkomende typen van afspraken'. Naar aanleiding van de bevindingen uit de bestudeerde casussen is van een relatie tussen deze twee geen sprake: in beide cases is een kleine mate van positieve congruentie opgetreden, en er zijn in beide cases evenveel typen van gemaakte afspraken gevonden. Ook als we de variabele 'afspraken' meten als aantal an sich, in plaats van het aantal *typen* afspraken, dan gaat de oorspronkelijke verwachting niet op: een gelijk blijvende mate van congruentie kan niet een groot verschil in aantal gemaakte afspraken verklaren.

De **eerste afwijking** ten opzichte van het model is dan ook het ontkrachten van de oorspronkelijke verwachting, namelijk dat een grotere mate van congruentie tussen frames leidt tot meer typen van afspraken.

Een tweede afwijking van het model is dat 'enactment' een te groffe categorie blijkt te zijn om het mechanisme van congruentie te begrijpen. Enactment verwijst naar het verschil tussen begin- en eindsituatie, en niet naar wat er gebeurt dat dit verschil ontstaat. De bevindingen uit de casussen wijzen erop dat juist het proces een variabele blijkt te zijn, dat wil zeggen dat er voor verschillende strategieën is gekozen, en dat het proces verschillende karakteristieken kent. De notie van 'proces' krijgt in het oorspronkelijke model te weinig aandacht.

De **tweede afwijking** ten opzichte van het model is dat we vaststellen dat de notie van 'enactment' een te groffe categorie is om het verschil in frames aan het begin en aan het einde van het proces van het maken van afspraken te begrijpen.

We concluderen nu dat we de gemaakte afspraken niet kunnen begrijpen vanuit de congruentie tussen de frames van die betrokkenen, en dat 'enactment' daarbij te weinig zegt over de verandering van de frames. Om na te gaan wat we verder uit de onderzochte casussen leren, kijken we naar een aantal elementen van het model die overeenkomen met de gevonden inzichten.

Als eerste merken we op dat er onderhandeling over afspraken zichtbaar is geworden, oftewel dat het beeld van een arena met daarin verschillende stakeholders overeind blijft staan. We zien immers groepen van betrokkenen met elkaar in gesprek raken over onderwerpen die te maken hebben met de ontwikkeling van technologie, met samenwerking en met andere daarmee samenhangende onderwerpen zoals definitie van het operationele proces, en afscherming of juist ter beschikking stellen van informatie. Deze betrokkenen maken daarover met elkaar afspraken, en zij nemen met elkaar beslissingen over die afspraken.

Ook zien we dat er naar aanleiding van de onderzochte casussen geen aanleiding is om de gehanteerde typologie van afspraken bij te stellen; er werden afspraken van alle eerder onderscheiden typen gevonden (politiek-bestuurlijk, financieel-economisch, juridisch, beheersmatig, informatiekundig, technologisch). Ook konden we zonder problemen een verbinding leggen tussen deze typen van gemaakte afspraken en lagen van een architectuur (organisatie, operationeel proces, applicatie en technologie).

We hebben daarnaast gezien dat betrokkenen bij het betreden van de arena een frame ten opzichte van technologie hebben. Zij verwachten dat bepaalde effecten zichtbaar zullen worden vanaf het moment dat de technologie in werking is. Ook hebben we gezien dat niet alle frames aan het begin hetzelfde zijn, maar dat er variatie bestaat in de verwachtingen die betrokkenen hebben.

Door te kijken naar frames kunnen we begrijpen waarom concepten als 'toezicht' (bij asbest) of 'helderheid' (in de bouwcasus) een plek in de onderhandelingen over afspraken krijgt. Vanuit de verschillende frames worden eisen aan het ontwerp van een ICT-systeem gesteld, en deze eisen werken door in de onderhandelingen over afspraken. In het begin van het proces van het ontwikkelen van het Asbestvolgsysteem bijvoorbeeld, zagen we dat de financiering ervan rond kon komen onder voorwaarde van betrekking van het toezichtverhaal, en daarmee kreeg dit frame een plek aan de onderhandelingstafel. We zagen in de bouwcasus dat gaandeweg het proces de nadruk ontstond op het vormgeven aan een applicatie die kon bijdragen aan de helderheid van communicatie, en dit werkte door in de uiteindelijke afspraken.

We leren uit dit onderzoek **als eerste** dat er bij het maken van afspraken over ICT en samenwerking sprake is van een arena, waarin verschillende betrokkenen met elkaar onderhandelen over inhoud van afspraken, dat zij onderhandelen over verschillende typen van afspraken, en dat zij daarop verschillende verwachtingen omtrent effecten van ICT op de onderhandelingen betrekken.

Wij hebben ons afgevraagd hoe dan die onderhandelingen verlopen, en wij kunnen de bovenstaande lessen naar aanleiding van de onderzochte casussen nog een stap verder verfijnen. Wij wijzen op a) verschillende soorten van verwachtingen van technologie aan het begin, en b) het effect van de volgorde waarin afspraken worden gemaakt.

a) Wij zien dat het hanteren van het concept van frames aandacht vraagt voor interpretaties van technologie. Dat is de reden geweest om het in het model van coördinatie over technologie te betrekken: de wijze waarop betrokkenen technologie interpreteren is van invloed op de afspraken die aan het einde worden gemaakt. Tegelijkertijd zien we dat 'interpretaties' een te groffe categorie is, en dat we beter kunnen spreken over 'verwachte effecten' van technologie, en dan in het bijzonder 'gewenste' en 'ongewenste' effecten'.

Wij zien in de asbestcasus bijvoorbeeld dat een gewenst effect van technologie is dat er op andere manieren kan worden geïnspecteerd, maar tegelijkertijd zien we dat dit niet voor iedereen een gewenst effect is. We zien bijvoorbeeld ook dat 'toegang tot alle informatie' voor sommigen een gewenst is effect is en voor anderen juist niet. Ook kan worden gewezen op gewenste en ongewenste effecten per betrokkene: in de bouwcasus bijvoorbeeld wilden betrokkenen niet een systeem ontwikkelen dat teveel in de bestaande werkwijzen ingrijpt, terwijl als gewenst effect wordt aangemerkt dat er meer overeenstemming komt in de uitvoeringspraktijk van gemeenten bij vergunningsverlening.

Met beide verwachtingspatronen moet bij het maken van afspraken rekening worden gehouden, in samenhang tussen betrokkenen.

b) We zien dat niet alleen typen en aantallen van afspraken van belang zijn, maar dat ook de volgorde waarin afspraken worden gemaakt van belang is. We zien in de twee casussen dat dit in een verschillende volgorde gebeurt.

- In de bouwcasus worden eerst afspraken gemaakt over de definitie van het probleem, daarna over de beschrijving van het proces, en als laatste over technologie. De eerste stap gebeurde met het oog op het zicht krijgen op elkaars werkelijkheid door middel van een sessie in een Group Decision Room. Daarna werd overgaan de andere stappen. Vertrouwen werd gaandeweg ontwikkeld.
- In de asbestcasus werden eerst afspraken gemaakt over wijze van aansturing van het ontwikkelproces, en daarop volgend werd er parallel gewerkt aan de ontwikkeling van technologie en het bijeen houden van de stuurgroep. Aan vertrouwen werd vooraf gewerkt, en het werd tijdens het proces niet op de proef gesteld.

We leren uit dit onderzoek **als tweede** dat er bij het maken van afspraken over ICT en samenwerking sprake is van een arena, waarin verschillende betrokkenen met elkaar onderhandelen over inhoud van afspraken, dat zij onderhandelen over verschillende typen van afspraken, en dat zij daarop verschillende verwachtingen omtrent effecten van ICT op de onderhandelingen betrekken.

Wij concluderen verder dat het omgaan met verwachte en onverwachte effecten, en met timing van afspraken, elementen zijn van het concept van 'ontwikkelstrategie' van onderscheidend belang is, en dat er verschillende van die strategieën denkbaar zijn.

Wij wijzen op de strategieën die in dit onderzoek zijn gekozen, te weten de strategie van participatieve modelbouw en de strategie van gescheiden sporen.

Deze strategieën waren verschillend in hun opbouw en hun implicaties, bijvoorbeeld als het gaat om aansturing, hoeveelheid overleg, aantallen en soorten van groepen, en nadruk op soorten van afspraken. Deze strategieën verschillen ook in de uitkomst ervan, namelijk in typen van afspraken en aantallen van afspraken.

Wij breken dit hier verder open. Er is niet 1 meest geschikte strategie bestaat, maar dat de beste strategie in iedere bewuste situatie moet worden opgesteld. De beste strategie is er een die het beste past in de betreffende arena, in termen van verwachtingen, in termen van relaties, en in termen van het omgaan daarmee.

We leren **tenslotte** uit dit onderzoek dat het van belang is om te kiezen voor een integrale strategie voor het ontwikkelen van een stelsel van afspraken. Er zijn verschillende van dergelijke ontwikkelstrategieën mogelijk, en er moet een relatie bestaan tussen de gekozen strategie en de variëteit van verwachtingen van technologie alsmede de ontwikkeling van relaties tussen betrokkenen.

In paragraaf 7.5 gaan we over tot het formuleren van aanbevelingen, maar daarvoor zetten we nog een keer kort op een rij hoe de vraagstelling van dit onderzoek is beantwoord door middel van de hier verkregen inzichten.

7.4.3 Conclusies

Wij hebben onderzoek gedaan naar het smeden van door ICT ondersteunen ketens, en hebben daarbij de volgende vraag gesteld: *Welke soort van afspraken worden in het kader van architectuurontwikkeling gemaakt, hoe worden deze gemaakt en waarom worden deze gemaakt?* Wij hebben gevraagd naar het **wat**, het **hoe** en het **waarom** van afspraken, en hier voorzien wij in een antwoord op die vraag, gebruikmakend van de hierboven opgemaakte inzichten.

Het 'wat':

Er worden afspraken gemaakt van politiek-bestuurlijke, juridische, financieel-economische, beheersmatige, informatiekundige en ICT-technische aard. Het aantal typen gemaakte afspraken varieert niet; er is wel verschil waargenomen in het totaal aantal gemaakte afspraken, in de mate waarin die afspraken al dan niet expliciet zijn, en in de volgorde waarin verschillende typen van afspraken worden gemaakt.

Het 'hoe':

Deze afspraken worden gemaakt in een proces van onderhandeling tussen betrokkenen in een arena. Alle betrokkenen brengen aan het begin verwachtingen van technologie mee naar de onderhandelingstafel. Dit zijn verwachtingen van effecten van de technologie die ontwikkeld gaat worden, en dit kan betrekking hebben op gewenste en ongewenste effecten.

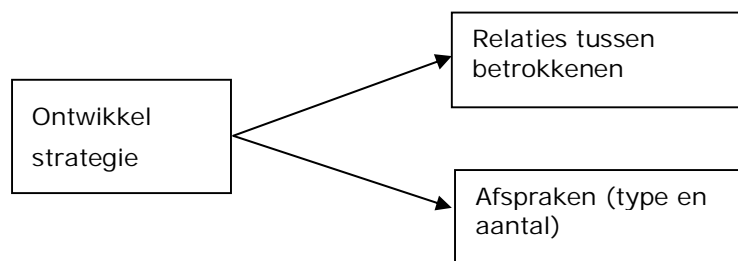
Deze verwachtingen zoeken hun plek in het proces, en zo ook de relaties tussen betrokkenen in de arena. Het effect van goede of minder goede relaties is in het proces merkbaar, en ook erna. Het werken aan goede relaties, bijvoorbeeld onderling vertrouwen, is dan ook van belang.

Aan de ontwikkeling van een stelsel van afspraken kan, met inachtneming van verwachtingen en relaties, op verschillende manieren vorm worden gegeven. Onder de noemer van 'ontwikkelstrategie' wordt een wijze van aansturing opgesteld, dat betrekking heeft op het in samenhang organiseren van een bestuurlijk proces en een proces van ontwikkeling van technologie. Een dergelijke strategie kan op verschillende manieren ingevuld worden, afhankelijk van de keten.

Het 'waarom':

Het kiezen en uitvoeren van een ontwikkelstrategie gebeurt met het oog op het ontwikkelen van afspraken, en vanwege het betrekken van verwachtingen en vormgeven aan relaties. Daarnaast kan het ontwikkelen van afspraken gericht zijn op verschillende doelstellingen; op een zeker abstractieniveau kan dit 'reductie van transactiekosten' zijn, maar we zullen ook inhoudelijke doelstellingen tegenkomen (bijvoorbeeld 'verbetering van toezicht' of 'verhelderen van communicatie'). We wijzen hier op de notie van een 'dominant ketenprobleem', dan inhoudelijk moet zijn en niet procedureel (Grijpink 1997). Tenslotte wijzen erop dat het in beeld krijgen van variëteit in verwachtingen leidt tot een beeld van verschillende al dan niet conflicterende eisen die aan het ontwerp van technologie worden gesteld.

In samenhang met deze inzichten wordt de categorie 'congruentie tussen frames' in mindere mate relevant; het wordt in relatie tot 'afspraken' met name van belang bij het vormgeven aan relaties tussen betrokkenen. 'Enactment' is een concept dat te algemeen is, en wordt vervangen door het hier geïntroduceerde 'ontwikkelstrategie'. Met inachtneming hiervan formuleren we het volgende alternatief voor een conceptueel model voor het smeden van door ICT ondersteunde ketens:



We houden voor wat betreft de generaliseerbaarheid van deze relatie een slag om de arm, gezien de specificiteit van de casussen. Het zijn 'kleine' casussen, met relatief weinig direct betrokkenen. De projecten spelen zich af in politiek turbulente sectoren, maar worden desalniettemin uitgevoerd onder omstandigheden van betrekkelijke rust. Het (nog) niet aan wettelijke regelingen willen tornen hangt hiermee samen. De bouwcasus is een casus in een regio met direct betrokkenen, de asbestcasus op landelijk niveau met overleg tussen koepels. We hebben in deze casussen gedurende een half jaar onderzoek gedaan, in een fase van oplevering van prototypes. Wellicht dat keuze voor een andere fase van het project en/of gedurende langere tijd andere inzichten oplevert.

We hebben nu het eerste en empirische deel van de vraagstelling beantwoord, en gaan nu over tot het formuleren van aanbevelingen op deze basis.

7.5 Aanbevelingen

Op basis van de hierboven opgemaakte conclusies kunnen aanbevelingen worden gedaan voor het aansturen van het smeden van andere, in de toekomst te selecteren ketens. Daarmee wordt de tweede hoofdvraag beantwoord, namelijk *Wat zijn implicaties voor sturing van (her)inrichting van ketens van organisaties uit de publieke en private sectoren?*

Het formuleren van aanbevelingen is gebaseerd op de noties van 'arena', 'frame' en 'ontwikkelstrategie'; in deze noties lag een verklaring voor met gemaakte afspraken. Allereerst zetten we een aantal uitgangspunten op een rij, om daarna over te gaan tot het formuleren van een aantal aanbevelingen.

Uitgangspunten

De volgende drie uitgangspunten voor het formuleren van aanbevelingen worden hier gehanteerd:

- Als eerste stellen we dat aanbevelingen gericht zijn op het ontwikkelen van een ICT-systeem dat gebruikt moet gaan worden, en in die context op het maken van afspraken over dat systeem.
- Daarnaast benadrukken we dat een belangrijke bevinding uit dit onderzoek is dat er niet 1 beste manier bestaat om aan ontwikkeling van ICT in ketens vorm te geven, maar dat de keuze voor een ontwikkelstrategie gebaseerd moet zijn op goed inzicht in de situatie in kwestie.
- Tenslotte wijzen we op de notie van vertrouwen. Uit het hier beschreven en geanalyseerde casusmateriaal leren we dat het van belang is om te werken aan het vertrouwen tussen de bij ontwikkeling van ICT betrokkenen. Gemaakte afspraken kunnen worden opgevat als ontwerpeisen, en het proces na het maken van afspraken is gebaat bij een goede kwaliteit van relaties in het algemeen en vertrouwen tussen betrokkenen in het bijzonder.

Aanbevelingen

Welke aanbevelingen kunnen nu vanuit dit kader worden geformuleerd? Wij stellen een reeks van vragen, een antwoord waarop bijdraagt aan het ontwikkelen en gebruiken van ICT in ketens, in het bijzonder aan het maken van afspraken daaromtrent. Deze vragen hebben betrekking op het doorlopen van drie verschillende onderdelen, namelijk 1) het leren kennen van de arena, 2) het formuleren van een ontwikkelingsstrategie, en 3) het realiseren van afspraken.

1. Voorbereiding

- Wat is het gemeenschappelijke proces waar het uitwisselen van informatie betrekking op heeft?
- Welke partijen zijn bij het uitvoeren van dat proces betrokken? Hoe zien de onderlinge relaties tussen die partijen eruit? Wat is de kwaliteit van die relaties? Zijn er al partijen die elkaar goed kennen, dan wel elkaar vertrouwen? Of is er sprake van beladen relaties?
- Welke informatie wordt daarbij uitgewisseld en bij welke partijen moet die informatie worden opgehaald?

- Wat is het voordeel voor ieder van de betrokken partijen om deel te nemen aan het ontwikkelen van ICT voor gebruik bij dit specifieke operationele proces? Wat zijn nadelen om hieraan deel te nemen?

2. Formuleren van ontwikkelingsstrategie

- Wie nodig je gezien het voorgaande aan tafel uit? Wie heb je per se nodig om het geheel succesvol af te ronden? Stel een groep betrokkenen samen om verder mee te werken
- Hoe ziet de variëteit aan verwachtingen bij die partijen er uit? Probeer voor ieder van de partijen inzicht te krijgen in de wijze waarop het te ontwikkelen systeem past in de werkwijze van die partij, en probeer na te gaan wat gewenste en ongewenste effecten zijn ('frames'). Probeer hierbij het impliciete expliciet te krijgen
- Hoe ga je om met de gevonden variëteit aan inzichten? Formuleer een doestelling die voor alle partijen aantrekkelijk is, in het licht van de gewenste en ongewenste effecten.
- Wat voor ontwikkelingsstrategie is gezien het hierboven gekregen inzicht mogelijk en wenselijk? 'Ontwikkelstrategie' is niet noodzakelijk 'projectmanagement' in de zin van 'arrangementen' en 'aansturing' en dergelijke; het is ook niet noodzakelijk een 'systeemontwikkelmethodologie'. 'Improvisatie' kan een prima uitgangspunt zijn voor het formuleren van een ontwikkelstrategie. Dit bleek met name uit de bouwcasus, waarbij steeds is afgevraagd 'waar staan we?', 'wat moet er gebeuren?' en 'welke bestaande hulpmiddelen staan ter beschikking'?
- Moet de bereikte voortgang al dan niet worden vastgelegd? In een van de onderzochte casussen werd bij de overgang van de fase van voorbereiding naar de fase van realisatie een convenant tussen betrokkenen afgesloten; is dit een idee?

3. Realisatie van afspraken

- Waarover moeten afspraken worden gemaakt? Maak genoeg afspraken om gelijktijdig richting te geven aan het ontwikkelen van technologie, en aan het ontwikkelen van goede relaties
- Wanneer moeten afspraken worden gemaakt? De volgorde waarin afspraken worden gemaakt hangt samen met de context van degenen die afspraken maken en met de uiteindelijke inhoud van afspraken. Het uitstellen of niet nemen van beslissingen kan effectief zijn in het licht van het werken aan goede relaties tussen partijen.
- Moeten afspraken worden vastgelegd?

Conclusie

Met het formuleren van deze aanbevelingen is de tweede vraag uit dit onderzoek beantwoord, namelijk de vraag naar de betekenis van de opgedane inzichten voor toekomstige gevallen van het smeden van ketens met behulp van ICT. Wij hebben een reeks van aanbevelingen opgesteld, die draaien om het formuleren van een strategie gericht op het ontwikkelen van een stelsel van afspraken over samenwerking en ICT.

In die strategie moeten verwachtingen van betrokkenen en het *werken aan* cq. *onderhouden van* relaties tussen betrokkenen worden inbegrepen.

LITERATUUR

Aedes (2007): *Aedes-protocol Asbestverwijdering bij mutatie- en klachtenonderhoud woningcorporaties*. Hilversum: Aedes.

Algemene Rekenkamer (2007): *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid. Deel A*. Den Haag: Algemene Rekenkamer

Allen, B.R. en A.C. Boynton (1991): Information Architecture: In Search of Efficient Flexibility. *MIS Quarterly* **15** (4): 435-445.

ARK (2008): *Ketenbesef op de werkvloer*.

http://www.rekenkamer.nl/9282000/d/p437_tk31394.pdf, bezocht op 19 januari 2008

Bekkers, V.J.J.M. (1993): *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*. Delft: Eburon.

Bekkers, V.J.J.M. (1998): *De grenzeloze overheid. Over informatisering en grensveranderingen in het openbaar bestuur*. Alphen aan de Rijn: Samsom.

Bekkers, V.J.J.M. (2002): Schaken op meerdere borden. Over procesmanagement en de ontwikkeling van basisregistraties binnen de publieke sector. *Management & Informatie* (3): 23-34.

Bekkers, V.J.J.M., H. van Duivenboden, M.E. Simons, *et al.* (2005): *Adaptief vermogen en architectuurontwikkeling in ketens en netwerken*. Rotterdam: Center for Public Innovation.

Blumer, H. (1954): What is wrong with social theory? *American Sociological Review* **18**, 3-10

Brancheau, J.C. en J.C. Wetherbe (1986): Information architectures: methods and practice. *Information Processing and Management* **22** (6): 453-464.

Brancheau, J.C. en J.C. Wetherbe (1987): Issues in Information Systems Management. *MIS Quarterly* **11** (1): 23-45.

Broadbent, M., P. Weill, D. Clair, *et al.* (1999): The Implications of Information Technology Infrastructure for Business Process Redesign. *MIS Quarterly* **23** (2): 159-182.

Brown, C.V. en S.L. Magill (1994): Alignment of the IS functions with the enterprise: Toward a model of antecedents. *MIS Quarterly* **18** (4): 371.

Ciborra, C.U. (1992): From thinking to tinkering: the grassroots of strategic information systems. *Information Society* **8**: 297:309.

Ciborra, C.U., ed. (2000): *From Control to Drift. The Dynamics of Corporate Information Infrastructures*. Oxford: Oxford University Press.

Ciborra, C.U. (2002): *The Labyrinths of Information. Challenging the Wisdom of Systems*. Oxford: Oxford University Press.

Commissie Mans (2008). *De tijd is rijp. Rapport van de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving*. Den Haag: Ministerie van VROM.

DiMaggio, P.J. en W.W. Powell (1983): The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review* **48** (1): 147-160.

Eshuis, J. (2006): *Kostbaar vertrouwen. Een studie naar proceskosten en procesvertrouwen in beleid voor agrarisch natuurbeheer*. Delft: Eburon.

Evan, W.M., ed. (1978): *Interorganizational Relations*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

EZ, SZW, Aedes en VVTB (2008): *Convenant inzake de optimalisatie van de informatieuitwisseling op basis van wettelijke verplichtingen tussen overheid en bedrijven met betrekking tot de inventarisatie en verwijdering van asbest*. Den Haag.

Fountain, J.E. (1991): *Enacting Technology: the Effect of Organizational Logics on Information Technology Use in Government Organizations*: PhD dissertation, Yale University.

Fountain, J.E. (2001): *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Gezondheidsraad (2008): *Protocollen asbestziekten: asbestose*.
<http://www.gr.nl/samenvatting.php?ID=117>, bezocht op 17 oktober 2008.

Guetzkow, H. (1966): Relations among organizations. In R.V. Bowers: *Studies on Behavior in Organizations. A Research Symposium*. Athens: University of Georgia Press: 13-44.

Henderson, J.C. en N. Venkatraman (1992): Strategic Alignment: A Model for Organizational Transformation through Information Technology. In T.A. Kochan en M. Useem: *Transforming Organizations*. New York: Oxford University Press: 97-117.

- Homburg, V.M.F. (1999): *The Political Economy of Information Management. A Theoretical and Empirical Analysis of Decision Making regarding Interorganizational Information Systems*. Capelle aan den IJssel: Labyrint.
- IWI (2008): *Handhaven door certificeren. Een onderzoek naar het functioneren van certificerende instellingen op het terrein van asbestverwijdering*. Den Haag: Inspectie voor Werk en Inkomen.
- Klein Woolthuis, R., B. Hillebrand en B. Nooteboom (2002): *Trust and formal control in interorganizational relationships*. Report Series Research in Management , nr. ERS-2002-13-ORG. Rotterdam, Erasmus Research Institute of Management.
- Klijn, E.H. (2002): Vertrouwen en samenwerking in netwerken: een theoretische beschouwing over de rol van vertrouwen bij interorganisatiele samenwerking. *Beleidswetenschap* **16** (3): 259-279.
- Litwak, E. en L.F. Hylton (1962): Interorganizational Analysis: A Hypothesis on Coordinating Agencies. *Administrative Science Quarterly* **6** (4): 395-420.
- LOM (2005): *Interventiestrategie Asbest. Eenheid in de aanpak van asbest*. Den Haag: LOM.
- Maes, R., D. Rijsenbrij, O. Truijens, et al. (2000): *Redefining business - IT alignment through a unified framework*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, PrimaVera Working Paper 2000-19.
- Ministerie van VROM (2008): *Voorontwerp invoeringswet Wabo*. Den Haag: Ministerie van VROM. Concept dd. 8 februari 2008
- Nooteboom, B. (2002): *Vertrouwen: grondslagen, gebruik en gebreken van vertrouwen*. Schoonhoven: Schoonhoven Academic Service.
- Oliver, C. (1990): Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions. *The Academy of Management Review* **15** (2): 241-265.
- Orlikowski, W.J. (1992): The Duality of Technology: Rethinking the Concept of Technology in Organizations. *Organization Science* **3** (3): 398-427.
- Orlikowski, W.J. (1993): CASE tools as organizational change: investigating incremental and radical changes in systems development. *MIS Quarterly* **17** (3): 309-340.
- Orlikowski, W.J. en D.C. Gash (1994): Technological Frames: Making Sense of Information Technology in Organizations. *ACM Transactions on Information Systems* **12** (2): 174-207.

- Pfeffer, J. en R. Salancik (1978): *The external control of organizations: a resource dependence perspective*. New York: Harper and Row.
- Reich, B.H. en I. Benbasat (2000): Factors that influence the social dimension of alignment between business and information technology objectives. *MIS Quarterly* **24** (1): 81.
- Rijsenbrij, D. (2004): *Architectuur in de digitale wereld*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- SCA (2006): *Discussienota Toekomstbeeld Asbestveld met SCA*. Bennekom: Stichting Certificering Asbest.
- Scott, W.R. (1995): *Institutions and Organisations*. London: Sage.
- SGGV (2008): *De omgevingsketen in beeld. Case omgevingsvergunning. Naslag beschrijving*. Den Haag: ICTU
- Shanks, G. (1996): The challenges of strategic data planning in practice: an interpretive case study. *Journal of Strategic Information Systems* **6**: 69-90.
- Snellen, I.Th.M. (1989): *Boeiend en geboeid. Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Termeer, C.J.A.M. (1993): *Dynamiek en inertie rondom het mestbeleid. Een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*. Den Haag: VUGA.
- Termeer, C.J.A.M. (2006): *Vitale verschillen. Over publiek leiderschap bij maatschappelijke innovatie*. Wageningen: Universiteit Wageningen, oratie.
- Thompson, J.D. (1967): *Organizations in Action*. New York: McGraw Hill.
- Van de Ven, A.H., A.L. Delbecq en R. Koenig (1976): Determinants of Coordination Modes within Organizations. *American Sociological Review* **41** (2): 322-338.
- van der Aa, A., F. Beemer, T. Konijn, et al. (2002): *Ruimte voor regie. Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- van der Aa, A. en T Konijn (2001): *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling. Het ontwikkelen van transparante en flexibele samenwerkingsverbanden in netwerken*. Utrecht: Lemma.
- Van Dijk, T. (2007): *Kink in de Keten; Inventarisatie van de bevorderende en belemmerende factoren bij samenwerking tussen landelijke overheidsorganisaties op het gebied van ICT*. Enschede: Universiteit Twente.

van Venrooy, A. (2002): *Nieuwe vormen van interorganisatiele publieke dienstverlening*. Delft: Eburon.

Warren, R.L. (1967): The Interorganizational Field As a Focus for Investigation. *Administrative Science Quarterly* **12** (3): 396-419.

Weick, K.E. (1979): *The Social Psychology of Organizing. Second Edition*. New York: McGraw Hill.

Weick, K.E. (2001): *Making Sense of the Organization*. Oxford: Basil Blackwell.

Williams, R. en D. Edge (1996): The social shaping of technology. *Research Policy* (25): 865-899.

Williamson, O.E. (1975): *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications*. New York: The Free Press.

Williamson, O.E., ed. (1995): *Organization Theory. From Chester Barnard to the Present and Beyond*. New York: Oxford University Press.

World Economic Forum. (2007). *The Global Competitiveness Report 2006-2007*. Retrieved October 22nd 2007, from <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/index.htm>.

BIJLAGE I . DE VRAGENLIJST

LS

Binnen de vakgroep Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en het Center for Public Innovation wordt onderzoek uitgevoerd naar de manier waarop verschillende tussen organisaties afspraken worden gemaakt over de inzet van technologie en het vormgeven aan samenwerking.

De sector van **[naam case]** is daarbij als case geselecteerd. In het bijzonder zijn wij geïnteresseerd in het verkrijgen van inzicht in het geheel van *ervaringen met* en *verwachtingen van* technologie bij ieder van de organisaties die hierbij betrokken zijn.

Een van de onderdelen van dit onderzoek is het invullen van onderstaande lijst. Deze lijst is opgebouwd uit 48 stellingen, en het invullen van de lijst neemt ongeveer 15 tot 20 minuten in beslag.

Ik verzoek u vriendelijk om na te gaan in hoeverre de stellingen herkenbaar zijn voor het werk in uw organisatie. U kunt de mate waarin u zich in de stelling herkent, uitdrukken door een van de vakjes achter de stelling aan te vinken:

- 1 = voor mijn organisatie in het geheel niet herkenbaar
- 2 = voor mijn organisatie niet herkenbaar
- 3 = neutraal
- 4 = voor mijn organisatie herkenbaar
- 5 = voor mijn organisatie in het geheel herkenbaar

Wij vragen naar uw naam en de naam van uw organisatie. Dit is van belang voor plannen van een interview als vervolg op het invullen van de lijst. Uiteraard worden deze gegevens **anoniem en vertrouwelijk** behandeld.

Voor verdere informatie over de inhoud of het gebruik van de lijst, alsmede over het onderzoek in het algemeen, kunt U contact opnemen met drs. T. Oosterbaan, via oosterbaan@fsw.eur.nl of 06-47472264.

Hartelijk dank voor de tijd en inspanning.

=====

U kunt de lijst retourneren naar

Erasmus Universiteit Rotterdam, vakgroep Bestuurskunde

Drs. Teun Oosterbaan,

Kamer M7-04

Antwoordnummer 5122

3000VB Rotterdam

Ingevuld door

Organisatie

Datum

1 = in het geheel niet herkenbaar, 2 = niet herkenbaar, 3 = neutraal, 4 = herkenbaar, 5 = in het geheel herkenbaar						
		1	2	3	4	5
1	Door het aangaan van samenwerking met andere organisaties worden de kosten voor het uitvoeren van gemeenschappelijke processen significant verminderd.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2	Door samenwerking met andere organisaties verzeker ik mij van toegang tot de informatie die nodig is voor het uitvoeren van mijn taken.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3	Over het algemeen zijn de investeringen die gepaard gaan met ontwikkeling van ICT moeilijk terug te verdienen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4	Voordat ik afspraken over samenwerking rondom [naam case] vastleg, wil graag meer inzicht krijgen in de gevolgen van afhankelijkheid van andere organisaties.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5	Door afhankelijkheid van andere organisaties wordt ik aangezet tot het heroverwegen van zekerheden.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6	Door het stroomlijnen van de processen die bij [naam case] betrokken zijn, verwacht ik dat het proces transparanter wordt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
7	Door samenwerking bij [naam case] worden de kosten van het verzamelen van informatie die voor mijn organisatie relevant is, verminderd.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
8	Door verbeteren van samenwerking rondom [naam case] krijg ik een beter beeld van de uitdagingen waarvoor mijn branche zich gesteld ziet.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
9	Door toepassing van ICT bij [naam case] wordt de bijdrage van verschillende organisaties aan dit hele proces duidelijk.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
10	De belangrijkste reden voor het aangaan van samenwerking is het verminderen van de transactiekosten die gemaakt moeten worden voor [naam case] .	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
11	Verbetering van samenwerking binnen [naam case] is met name van belang als dit betrekking heeft op organisaties die direct invloed op mijn bedrijfsproces uitoefenen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
12	Bij het vastleggen van samenwerking met concurrenten vind het van belang om de nadruk op het versterken van mijn eigen positie te leggen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
13	Door de inzet van ICT wordt doorgaans de inhoudelijke kennis van werknemers van mijn organisatie op de proef gesteld.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
14	Hergebruik van informatie die bij organisaties rondom [naam case] van landbouwgoederen reeds aanwezig is, zorgt voor een vermindering van transactiekosten.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
15	Door het aangaan van relaties met andere organisaties lukt het mij doorgaans om mij over die organisaties te informeren teneinde mijn marktpositie te verstevigen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

1 = in het geheel niet herkenbaar, 2 = niet herkenbaar, 3 = neutraal, 4 = herkenbaar, 5 = in het geheel herkenbaar

		1	2	3	4	5
16	Door het organiseren van een betere regie van uitwisselingsprocessen bij [naam case] , kan ik gericht aan voor mij belangrijke taken werken.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
17	Over het algemeen geeft inzet van ICT richting aan de samenwerking tussen mijn organisatie en andere organisaties in mijn omgeving.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
18	Samenwerking met andere organisaties leidt tot een toename in onzekerheid, vaak veroorzaakt door blootstelling aan voortdurende veranderingen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
19	Samenwerking zorgt doorgaans voor een te grote vertraging van besluitvorming voor mijn organisatie.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
20	Afhankelijkheid van andere organisaties binnen [naam case] is van invloed op hoe ik kansen, uitdagingen en bedreigingen van samenwerking opvat.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
21	Door de inzet van ICT verlies ik de controle over het onderscheidende product van mijn organisatie.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
22	Toepassing van ICT versterkt de autonomie van mijn organisatie binnen het proces van [naam case] .	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
23	Door het aangaan van samenwerking met andere organisaties rondom [naam case] verwacht ik dat het draagvlak voor de gehele sector groter wordt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
24	De mate waarin ik voor samenwerking bij [naam case] investeringen moet doen, is van grote invloed op de afspraken die ik met andere organisaties maak.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
25	Het integreren van informatie rondom [naam case] is van groot belang voor de legitimiteit van onze branche.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
26	Bij de ontwikkeling van ICT bij [naam case] gaat mijn voorkeur uit naar gebruik van de goedkoopste standaard.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
27	Overwegend komt door inzet van ICT bij samenwerking met andere organisaties de autonomie van mijn organisatie onder druk te staan.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
28	Door toepassing van ICT bij [naam case] worden de kosten van informatie-uitwisseling verminderd.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
29	Het organiseren van efficiënte manieren van informatie-uitwisseling bij [naam case] vereist dat ik de andere organisaties eerst goed leer kennen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
30	Door het aangaan van samenwerking met andere organisaties die zijn betrokken bij [naam case] kan ik meer controle over de taken van mijn organisatie uitoefenen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
31	Voor wat betreft de inzet van ICT voor gebruik door meerdere organisaties is het van groot belang om een evenwichtige verdeling tussen kosten en baten te vinden.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
32	Door de inzet van ICT bij [naam case] word ik in staat gesteld om bij de concurrentie inspiratie op te doen voor de inrichting van mijn organisatie.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
33	Omdat ik voor het uitvoeren van mijn taken afhankelijk ben van andere organisaties, vind ik het belangrijk om invloed te kunnen uitoefenen op die organisaties.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

1 = in het geheel niet herkenbaar, 2 = niet herkenbaar, 3 = neutraal, 4 = herkenbaar, 5 = in het geheel herkenbaar

#		1	2	3	4	5
34	Ik merk dat vanuit de omgeving van mijn organisatie vaak druk wordt uitgeoefend om met andere organisaties samen te werken.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
35	Samenwerking is belangrijk omdat ik hierdoor doorgaans een beter inzicht krijg in ontwikkelingen in de omgeving van mijn organisatie.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
36	De standaard die in het verleden ten grondslag heeft gelegen aan de inzet van ICT in mijn organisatie, moet als leidraad dienen voor de organisaties bij [naam case] .	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
37	Voor de inzet van ICT sluit ik meestal aan bij ervaringen van andere organisaties, bijvoorbeeld over de keuze van standaarden.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
38	Het uitwisselen van informatie draagt meestal bij aan een efficiënte uitvoering van mijn bedrijfsproces.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
39	Samenwerking leidt vaak tot een afname van de mogelijkheid om eigen beslissingen te nemen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
40	Ik probeer voor wat betreft [naam case] zo min mogelijk afhankelijk van andere organisaties te zijn.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
41	Door de inzet van ICT bij [naam case] zal het aantal fysieke interacties tussen organisaties afnemen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
42	Voor het reorganiseren van de informatierelaties binnen [naam case] houd ik mijn blik voortdurend gericht op de mogelijkheid van allianties met andere organisaties.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
43	Door de inzet van ICT wordt mijn bijdrage aan dienstverleningsprocessen gerelateerd aan die van andere organisaties.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
44	Bij het aangaan van afhankelijkheidsrelaties met andere organisaties is het van belang om een aparte instantie te hebben die kan bemiddelen in geval van conflict.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
45	De voornaamste reden om samenwerking met andere organisaties aan te gaan, is het gezamenlijk en professioneel vormgeven aan organisatieoverstijgende processen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
46	Afhankelijkheid van andere organisaties zet aan tot reflectie over het nut, de noodzaak en de vormgeving van samenwerking.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
47	Door toepassing van ICT bij [naam case] zullen de regels van de samenwerking duidelijk worden.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
48	Het bestaan van afhankelijkheidsrelaties zorgt voor een onnodige hoeveelheid administratieve lasten.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

