

**Samenwerking tussen verschillende overheidsinstanties in ketens**

Introductie 45

Leerkern 45

1 Samenvatting 45

Literatuur 48

Terugkoppeling 49

– Uitwerking van de opgaven 49

Bijlage: An example of a chain information problem 50



Leereenheid 6

## Samenwerking tussen verschillende overheidsinstanties in ketens

*Keten-  
informatisering  
Ketenanalyse*

### INTRODUCTIE

Deze leereenheid richt zich op samenwerking tussen verschillende overheidsinstanties vanuit het perspectief van keteninformatisering. De nadruk ligt hierbij op ketenanalyse. Hierbij onderzoekt men de behoefte aan en noodzaak tot geautomatiseerde communicatie die specifiek is voor de keten.

De samenwerking wordt bij keteninformatisering vaak afgedwongen door specifieke problemen. Er zijn natuurlijk ook andere vormen van samenwerking denkbaar, bijvoorbeeld tussen verschillende gemeenten. Ook hier is samenwerking niet vanzelfsprekend. Zo constateert de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over de samenwerking van haar leden: 'Of het goed gaat hangt voor een groot deel af van de urgentie om werkelijk aan de slag te gaan.' (VNG, 2014). Het lijkt er dus op dat er in veel gevallen een sterke externe kracht nodig is om overheidsinstanties te laten samenwerken.

### *Studeeraanwijzing*

Bij deze leereenheid hoort het artikel van Grijpink (2010) tot sectie 5 op pagina 19.

De studielast van deze leereenheid is ongeveer 6 uur.

### LEERKERN

#### 1 **Samenvatting**

*Uitkeringsfraude  
door gevangenen*

Zoals genoemd in de introductie gaat deze leereenheid over samenwerking tussen verschillende overheidsinstanties vanuit het perspectief van keteninformatisering. Hierbij is de trigger voor samenwerking altijd een belangrijk probleem. Een voorbeeld van zo'n probleem is uitkeringsfraude door gevangenen (Grijpink, 1999). Dit kan optreden wanneer iemand die veroordeeld is tot een gevangenisstraf een uitkering geniet. In veel gevallen vervalt volgens de wet die uitkering. Het probleem is nu dat er veel gevangenen en heel veel uitkeringsinstanties zijn en dat het praktisch gezien onmogelijk is om bij iedere gevangene na te gaan of hij van een van die uitkeringsinstanties een uitkering ontvangt. Bovendien zou bij navragen door de staf van de gevangenis de privacy van een gevangene worden geschaad, omdat de uitkeringsinstanties dan informatie krijgen dat iemand een gevangenisstraf uitzit. Voor de uitkeringsinstanties is het probleem nog veel groter. (Zie hiervoor de volledige (Engelstalige) tekst van dit voorbeeld in de bijlage).

<p><i>Keten</i></p> <p><i>Dominant ketenprobleem</i></p>	<p>Dit voorbeeld illustreert de begrippen 'keten' en 'dominant ketenprobleem':</p> <p>Een keten is een tijdelijke samenwerking tussen onafhankelijke (overheids)organisaties. Er is geen coördinatie, baas of toezichthouder. Het dominante ketenprobleem is een probleem dat de hele keten bedreigt en niet oplosbaar is door een enkele ketenpartner. In het voorbeeld hierboven is uitkeringsfraude door gevangenen het dominante ketenprobleem en bestaat de keten uit de gevangenen en de uitkeringsinstanties. Normaal gesproken werken die niet samen, maar nu hebben ze, door wetgeving, een bepaalde verplichting en moeten ze samenwerken om dit probleem op te lossen. Als ze dit niet doen zal de wetgever ze op de vingers tikken en ontstaat er mogelijk maatschappelijke verontwaardiging waardoor de ketenpartners in de problemen komen.</p>
<p><i>Niveauevergissing</i></p> <p><i>Visumsysteem</i></p>	<p>Een ander belangrijk begrip uit keteninformatisering is de niveauevergissing. Die treedt op wanneer principes die in kleinschalige situaties goed werken worden gehanteerd bij grootschalige situaties, zonder dat men zich afvraagt of nagaat of ze daar wel van toepassing zijn. In (Grijpink, 2010) staat een voorbeeld over een visumsysteem binnen de EU, gebaseerd op biometrische eigenschappen zoals vingerafdrukken. Op kleine schaal werkt herkenning van personen gebaseerd op zulke eigenschappen goed. Maar op grote schaal kunnen onvoorziene effecten optreden. Bijvoorbeeld wanneer een crimineel netwerk iemand naar Nederland wil sturen en bij de visumaanvraag blijkt dat de aanvraag voor deze persoon wordt geweigerd (doordat de database met vingerafdrukken informatie bevat over ongewenste vreemdelingen). Dan kunnen de criminelen iemand anders proberen of een route kiezen waarbij er maar een kleine kans op controle is. In dit geval heeft toepassing van het systeem op grote schaal onvoorziene en ongewenste neveneffecten en geeft het systeem door de extra controles ook nog eens overlast voor bezoekers die juist welkom zijn in Nederland.</p>
<p><i>Afkickende drugsverslaafden</i></p>	<p>In sectie 1.5 van (Grijpink, 2010) staat een voorbeeld van een informatiesysteem op ketenniveau, bedoeld om een dominant ketenprobleem op te lossen. Dit gaat over drugsverslaafden die aan het afkicken zijn en daarom recht hebben op gelimiteerde hoeveelheden drugs, of een drugsvervangend middel. Om te zorgen dat alleen de verslaafde zelf hier gebruik van kan maken en dan bovendien de juiste hoeveelheid krijgt is er een communicatiesysteem op ketenniveau. De verslaafde heeft daarbij een chipkaart met zijn biometrie en een zogenaamd LCMR-nummer (LCMR staat voor Landelijke Centrale Middelen Registratie). Daarmee kan worden gecontroleerd of hij bekend staat als verslaafde in de verslavingszorg en recht heeft op drugs, of een drugsvervangend middel. Bovendien bevat de chipkaart het tijdstip van de laatste verstrekking en een verwijzing naar een coördinerend arts.</p>

## OPGAVE 6.1

Onder bepaalde voorwaarden kan een verslaafde drugsvervangende medicijnen krijgen bij een apotheek op vertoon van een recept met daarop zijn persoonsgegevens en die van de voorschrijver (voor meer informatie, zie weblink opiaat op Studienet).

Wat zou er zonder de invoering van de chipkaart allemaal mis kunnen gaan?

In sectie 2 van (Grijpink, 2010) staan negen stappen om een keten te analyseren. De eerste vijf hiervan kunnen worden gebruikt om de keten te beschrijven in een missieprofiel (zie sectie 3).

In sectie 4 staat hoe men de behoefte aan een keteninformatiesysteem kan beoordelen aan de hand van de drie profielen voor missie, coördinatie en informatie.

Bestudeer sectie 4.1 van Grijpink (2010) en maak daarna opgave 6.2.

## OPGAVE 6.2

Maak naar analogie van tabel 2 (uit sectie 4.1 van Grijpink, 2010) een missieprofiel voor de eerste vijf elementen voor de problematiek rond afkikkende drugsverslaafden; maak hierbij gebruik van tabel 1 (en eventueel van de uitwerking van opgave 6.1).

*Coördinatieprofiel;  
Coördinatie-  
mechanisme;  
Type  
processtructuur*

Sectie 4.2 van (Grijpink, 2010) behandelt het coördinatieprofiel. Dit profiel kent twee dimensies, namelijk de coördinatiemechanismen op ketenniveau (deze dimensie bestaat uit zes waarden) en het type processtructuur op ketenniveau (deze dimensie bestaat uit twee waarden, in essentie 'simpel' en 'complex'). Voor een simpele processtructuur is een keteninformatiesysteem niet nodig. Een proces heeft een simpele processtructuur als er voor de coördinatie van de keten geen feedback nodig is binnen de keten om het dominante ketenprobleem in concrete gevallen op te lossen.

*Informatieprofiel;  
Processtap;  
Kernbegrip*

Sectie 4.3 van (Grijpink, 2010) geeft het informatieprofiel van de strafrechtketen als voorbeeld. Ook dit profiel kent twee dimensies, namelijk de processtappen en de kernbegrippen. In dit voorbeeld zijn de eerste twee stappen het vaststellen en onderzoeken van een strafbaar feit. 'Feit' is het bijbehorende kernbegrip. De volgende drie stappen gaan over de personen die het misdrijf hebben gepleegd, de aanklacht tegen hen en de straf. Het kernbegrip is hier 'zaak'. De laatste twee stappen zijn de uitvoering van een (rechterlijk) besluit en de maatschappelijke advisering van een veroordeelde en betreffen het kernbegrip 'persoon'.

*Breuklijn*

Als binnen één organisatie informatie nodig is van een ketenpartner die zich focust op een ander kernbegrip ontstaan vaak fouten doordat de betekenis van het begrip of de actualiteit of kwaliteit van bijbehorende gegevens voor de vragende organisatie ontoereikend is. Is dit het geval, dan spreekt men van een breuklijn tussen twee taalgebieden in een keten, waar voortdurend communicatieproblemen optreden. Zo'n breuklijn kan worden overbrugd met een keteninformatiesysteem, maar dat is alleen zinvol als dat keteninformatiesysteem gericht is op het oplossen van het dominante ketenprobleem. Aan de andere kant, als er geen breuklijn is, dan is er ook geen keteninformatiesysteem nodig.

## OPGAVE 6.3 (Leesopdracht)

Deze opgave gaat over de filebestrijdingsketen. Zie hiervoor (Seignette et al, 2011). In dit artikel gaat het niet om de bekende dagelijkse files, maar om files veroorzaakt door incidenten (ongelukken, slecht weer, evenementen enzovoort).

- a Lees pagina's 3, 4 en 5 van dit artikel. Lees vervolgens op pagina 12 het doelprofiel van de keten.
- b In het doelprofiel staan onder het kopje Partijen onder andere private verkeersinformatie- en reisadviesaanbieders. Bij welke processtappen zijn deze partijen betrokken en waarin onderscheidt zich dit van de publieke verkeersinformatie- en reisadviesaanbieders?
- c Zou samenwerking tussen beide typen aanbieders helpen bij het oplossen van het dominante ketenprobleem?

*Literatuur*

- |                               |   |
|-------------------------------|---|
| Weblink keten-informatisering | Grijpink, J. (1999). Chain-computerisation for interorganisational public policy implementation. <i>Information Infrastructure and Policy</i> , 6(2), 81-93. (Op te halen via weblink)                              |
| Weblink keten-analyse         | Grijpink, J. (2010). Chain Analysis for Large-scale Communication Systems: A Methodology for Information Exchange in Chains. <i>Journal of Chain-computerisation</i> , vol. 1, pp. 1-32. (Op te halen via weblink.) |
| Weblink informatiestrategie   | Seignette, P., J.J. Dijkman, J.H.A.M. Grijpink, M.G.A. Plomp (2011). Een informatiestrategie voor de filebestrijdingsketen. <i>Journal of Chain-computerisation</i> , vol. 2, pp. 1-13. (Op te halen via weblink)   |



## TERUGKOPPELING

### Uitwerking van de opgaven

- 6.1 Zonder de invoering van de chipkaart kan er heel veel misgaan. Hieronder volgen enkele mogelijkheden:
- Het recept kan zijn vervalst of gekopieerd waardoor iemand te veel drugsvervangende medicijnen ontvangt en dit kan verkopen op de zwarte markt of zelf gebruiken, met kans op overdosis.
  - Het is mogelijk niet duidelijk, of niet goed te achterhalen of de afhaler de verslaafde is; de controle op het moment van inname is er niet.
  - Als de verslaafde het medicijn op straat zou gebruiken zou de politie argwaan kunnen krijgen en zonder de chipkaart (of ander bewijs) is de situatie dan moeilijk uit te leggen (ook met chipkaart is er nog een probleem, want voor controle moet die worden uitgelezen; idealiter zou de politie over mobiele apparatuur beschikken om dit te doen).

6.2	Elements	Notes
	Social chain product	Welzijn (zowel voor drugsverslaafden als voor de maatschappij)
	Chain challenge	Passende verzorging voor drugsverslaafden
	Dominant chain problem	Identiteitsfraude waardoor meer/vaker het drugsvervangend medicijn wordt verstrekt
	Target group	Drugsverslaafden
	Chain partners	Apothekers, huisartsen, politie, justitie, algemene ziekenhuizen, GGZ-instellingen, instellingen voor mensen met een verstandelijke beperking en penitentiaire inrichtingen

Bijlage

## **An example of a chain information problem**

*Fragment uit: Grijpink, J. (1999). Chain-computerisation for interorganisational public policy implementation.*

Dutch benefit regulations require that if a person is given a longer prison sentence his benefits must be reduced or withdrawn. In practice, a prisoner receiving a benefit does not notify his benefit agency, either because he is insufficiently aware of the rules or because he plays the innocent in the expectation that the intended offence will go unnoticed. Regulations and circulars oblige the public prosecutor, the prison director and the social services department to ensure that people serving longer prison sentences do not receive more benefits than they are entitled to. These instructions, however, are not sufficient to guarantee enforcement of the benefit regulations. The approximately eighty prisons in The Netherlands are practically unable to find out which of their thousands of prisoners are receiving benefits. Notifying the more than 550 benefit agencies all over the country of every imprisonment is an impossible task, and the vast majority of the inquiries would involve serious breaches of privacy: a prison sentence is given illegitimate publicity if the wrong benefit agency is notified or if the person concerned is not receiving any benefit payments. In their turn, benefit agencies cannot know which of their clients are being imprisoned at a given moment in time without large-scale breach of privacy if the wrong prison organisation is questioned or when the person concerned is not serving a prison sentence at all. In these cases illegitimate publicity is given to the fact that a person is receiving benefits. Benefit agencies face a lot more difficulties in complying with their legal obligations than prison organisations. This is because although many prisoners receive benefits at any given time, there are only very few prisoners among those entitled to benefits. And when should a benefit agency carry out its check? After all, any person with entitlement to benefit can be imprisoned or released at any moment. Benefit agencies would have to check continuously, with virtually nothing other than no-hits and breaches of privacy as a result!