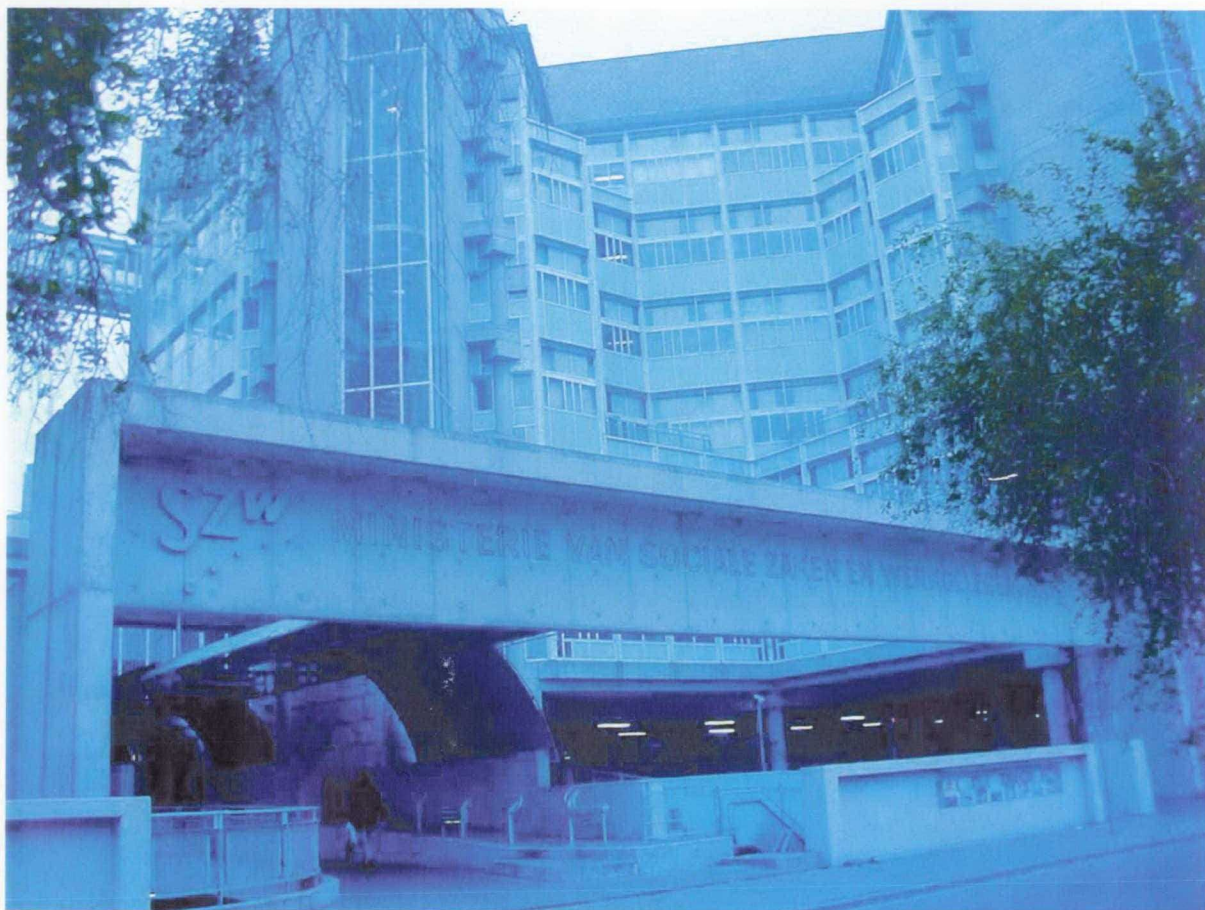


Informatievoorziening in het beleidsproces van SZW

*Een onderzoek naar de informatievoorziening binnen de afdeling
Gemeentelijk Activeringsbeleid*



Katholieke Universiteit Brabant
Faculteit Economische Wetenschappen

Tilburg,
12 juli 2002

Informatievoorziening in het beleidsproces van SZW

*Een onderzoek naar de informatievoorziening binnen de afdeling
Gemeentelijk Activeringsbeleid*



Afstudeerscriptie van Emile de Cuba
Katholieke Universiteit Brabant

Faculteit: Faculteit Economische Wetenschappen
Studierichting: Bedrijfseconomie
Afstudeerrichting: Informatiesystemen

Begeleidend docent: Dr. Rommert J. Casimir

Afstudeercommissie: Dr. Rommert J. Casimir
 Drs. A.L.W. Hexspoor
 Magriet Noordhoek-Leuven

Tilburg, 12 juli 2002

Samenvatting

Inleiding

De afdeling Gemeentelijk Activeringsbeleid (GAB) ontwikkelt beleid ter activering van bijstandsgerechtigden en andere personen die tot de gemeentelijke doelgroep behoren. Om de effectiviteit van deze instrumenten te kunnen beoordelen en om verantwoording te kunnen afleggen aan de Minister en Tweede Kamer is informatie nodig over het resultaat van deze activeringsinstrumenten. In opdracht van het hoofd van de afdeling GAB wordt een onderzoek gedaan naar de huidige situatie omtrent de informatievoorziening binnen de afdeling GAB. Uit dit onderzoek moet blijken in hoeverre de huidige informatievoorziening voldoet aan de eisen die worden gesteld.

Probleemstelling

De probleemstelling luidt als volgt:

“Wat zijn de eisen aan een goed functionerend informatieverzorgingsstelsel voor de besturing van het beleidsproces van de afdeling Gemeentelijk Activeringsbeleid en voldoet de huidige informatieverzorgingsstelsel aan deze eisen?”

Aan de hand van een documentatieonderzoek en een aantal interviews werd een beeld gevormd van de huidige organisatie en informatievoorziening. Vervolgens werden de knelpunten van de informatievoorziening van GAB geanalyseerd.

Het beleidsproces

Om een beter beeld te krijgen van de werkzaamheden van GAB is het nodig om het beleidsproces te bestuderen. Hier is gebruik gemaakt van het fasen model van Hoogerwerf. Deze bestaat uit 7 stappen, namelijk;

1. *Agendavorming*
2. *Beleidsvoorbereiding*
3. *Beleidsbepaling*
4. *Beleidsuitvoering*
5. *Beleidsbeoordeling*
6. *Terugkoppeling*
7. *Beleidsbeëindiging*

Met name de beleidsbeoordeling is voor dit onderzoek van belang. Het onderwerp van de evaluatie kan onderverdeeld worden in de beleidsinhoud en de beleidsuitvoering. Verder kan men onderscheid maken tussen:

1. *doelbereikingsonderzoek*: Hier staat de vraag centraal in hoeverre bepaalde doeleinden bereikt zijn.
2. *Effectiviteitonderzoek*: Bij effectiviteitonderzoek gaat men kijken in hoeverre de geconstateerde mate van doelbereiking aan het beleid is te danken.
3. *Efficiëntie-onderzoek*: Hier staat de verhouding tussen de kosten en de baten van een beleid centraal.

Het informatieverzorgingsstelsel van GAB

De informatie op de afdeling GAB bestaat met name uit gestructureerde informatie uit een reeks statistieken, monitors en onderzoeken die uitgevoerd worden en waarover wordt gerapporteerd. Statistieken verzamelen en presenteren puur kwantitatieve gegevens en vormen een structurele informatiestroom. Een monitor verzamelt naast kwantitatieve ook kwalitatieve gegevens. Hierdoor heeft een monitor meer een karakter van een onderzoek dat

meerdere malen wordt uitgevoerd. Op de afdeling GAB heeft men de beschikking over o.a. de volgende informatiebronnen:

- Abw-, Ioaw-, Ioaz- en Wik-statistiek van het CBS
- Monitor Scholing en Activering (MSA)
- Wiw-monitor
- KOA-monitor
- Monitor Gedetineerden
- Kwartaaldeclaraties en jaarpogaven van bovenvermelde regelingen

Daarnaast zijn er onderzoeken. De bekendst en meest aanvaarde wijze om beleidseffecten vast te stellen is de 'klassieke' experimentele onderzoeksopzet. Experimenten zijn onderzoeken die gepaard gaan met interventies door een onderzoeker die verder gaan dan wat nodig is om de metingen te nemen. Doordat het in de praktijk moeilijk blijkt te zijn om een echt beleidsexperiment uit te voeren moet de onderzoeker genoeg nemen met alternatieven: quasi-experimentele en zelf niet-experimentele onderzoeksopzetten.

Eisen informatievoorzieningsystemen

Men kan onderscheid maken tussen twee soorten eisen:

- *functionele eisen*. Deze eisen leggen vast welke gegevens moeten worden verwerkt, opgeslagen en verstrekt.
- *prestatie- ofwel kwaliteitseisen*. Deze eisen geven aan hoe, dus onder welke voorwaarden, gegevensverwerking, -opslag en -verstrekking moet plaatsvinden.

Ter beoordeling van de informatiebronnen is gebruik gemaakt van de volgende kwaliteitseisen:

1. Validiteit
2. Betrouwbaarheid
3. Tijdigheid
4. Volledigheid
5. Nauwkeurigheid
6. Toegankelijkheid

Knelpunten

Aan de hand van de kwaliteitseisen kan men de volgende conclusies trekken. De meeste informatiebronnen kunnen niet gebruikt worden om effectiviteit mee te meten. Er zijn ook twijfels met betrekking tot de betrouwbaarheid van sommige informatiebronnen. In verband met "Gehaktdag" moet verder opgemerkt worden dat men niet op tijd beschikt over de benodigde informatie voor de verantwoording. Er zijn ook verschillende redenen te noemen die ervoor zorgen dat de ontvangen informatie niet volledig en nauwkeurig is. Over de toegankelijkheid van de informatie kunnen we het volgende opmerken. Medewerkers weten niet altijd wat er is aan informatie en wat er allemaal mogelijk is met de beschikbare informatie.

Naast de bovengenoemde tekortkomingen met betrekking tot de kwaliteitseisen zijn er verder andere knelpunten te noemen. Hier kan bijvoorbeeld de onvoorspelbaarheid van de informatiebehoefte van de TK genoemd worden. Ook de dynamiek van de wetgeving heeft hier een invloed op de informatievoorziening. Als laatst kan men nog het feit noemen dat effectiviteit van beleid moeilijk te meten is.

Voorwoord

De studies Informatiekunde en Bedrijfseconomie worden afgerond met het schrijven van een afstudeerscriptie. Hier kan gekozen worden tussen een theoretische en een praktische afstudeerscriptie. Het laatste wordt op basis van een stage geschreven. Bij een praktische afstudeerscriptie is het de bedoeling dat theorie en praktijk met elkaar worden geconfronteerd. Terwijl de keuze tussen een theoretische of praktische afstudeerscriptie sinds het begin duidelijk was voor mijn, lag de keuze van een onderwerp lange tijd minder duidelijk.

Voor u ligt het product van 6 maanden stage bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). In opdracht van het hoofd van de afdeling Gemeentelijk Activeringsbeleid (GAB) werd een onderzoek gedaan naar de huidige situatie omtrent de informatievoorziening binnen de afdeling. Tijdens de stage werd de informatiebehoefte van verschillende beleidsmedewerkers geïnventariseerd aan de hand van interviews. Uit deze interviews kwamen ook knelpunten naar voren waarmee de huidige informatievoorziening kampt.

Deze scriptie geeft een beeld van de knelpunten die bestaan rondom de huidige informatievoorziening binnen de afdeling en probeert aanbevelingen te geven ter verbetering van deze situatie. Daarnaast komen ook de recente ontwikkelingen op het gebied van activeringsbeleid, uitvoering en organisatie aan bod en de gevolgen die deze hebben voor de informatievoorziening van de afdeling.

Dankwoord

Deze scriptie zou niet tot stand zijn gekomen zonder de nodige medewerking van een aantal personen. Mijn dank gaat ik de eerste plaats uit naar Marijn Meijer (hoofd afdeling GAB) voor de kans om een kijkje in de keuken te kunnen nemen van verschillende onderdelen van het Ministerie van SZW. In het bijzonder wil ik Magriet Noordhoek (bedrijfsbegeleider) bedanken die zoveel tijd en steun voor mij beschikbaar had om ervoor te zorgen dat alle informatie over de afdeling zo accuraat mogelijk was. Tevens wil ik alle medewerkers op de afdeling GAB bedanken voor hun voortdurende hulp en medewerking. Een speciaal woord van dank gaat uit naar Marit Valstar voor haar bijdrage aan het eindproduct en de gezellige samenwerking tijdens de stageperiode, alsmede aan Hanneke Olthuis die mij de eerste twee maanden heeft begeleid.

Vanuit de universiteit heeft dr. Rommert Casimir de taak op zich genomen om mij te begeleiden. Bedankt voor uw inzet en begeleiding tijdens het schrijven van deze scriptie.

Tilburg,
Juli 2002

Emile de Cuba

Inhoudsopgave

Samenvatting	ii
Voorwoord	iii
Inhoudsopgave	iv
1. Aanleiding en probleemstelling	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Probleemstelling	1
1.3 Afbakening van het onderzoek	2
1.4 Opbouw van dit onderzoek	2
2. Gemeentelijk Activeringsbeleid	3
2.1 De organisatiestructuur	3
2.1.1 Beleidsdirecties	3
2.1.2 De directie Bijstand en Gemeentelijk Activeringsbeleid	3
2.1.3 Afdeling Gemeentelijk Activeringsbeleid	3
2.1.4 Doelgroep	4
2.2 Activeringsbeleid	4
2.2.1 De Algemene Bijstandswet (Abw)	4
2.2.2 Kerncijfers	5
2.3 Het beleidsproces	5
2.3.1 Beleidsevaluatie	7
2.4 Introductie van SUWI	9
2.4.1 Centra voor Werk en Inkomen	9
2.4.2 Landelijk Instituut Werk en Inkomen	10
2.4.3 Raad Werk en Inkomen	10
3. Informatieverzorgingsystemen	11
3.1 Basisbegrippen	11
3.1.1 Organisaties en hun informatieverzorging	11
3.1.2 Informatievoorziening op de afdeling GAB	12
3.1.3 Gegevens en informatie	13
3.1.4 Informatiebronnen	14
3.1.5. Onderzoekingen	19
3.2 Besturen van organisaties	20
3.2.1 Sturen en het afleggen van verantwoordelijkheden	21
3.2.2 Sturen van de uitvoeringsorganisatie	22
3.2.3 Vormen van communicatie tussen SZW en gemeenten	23
4. Eisen informatievoorzieningssysteem	25
4.1 Functionele eisen	25
4.1.1 Methoden ter bepaling van de informatiebehoefte	26
4.1.2 Gebruikte methoden	27
4.2 Kwaliteitseisen	29

4.2.1 Het begrip kwaliteit	29
4.2.2 Kwaliteitseisen van informatieverzorgingsystemen	29
5. Knelpunten van de huidige informatievoorziening	32
5.1 Beoordeling van de informatiebronnen	32
5.1.1 Validiteit	32
5.1.2 Betrouwbaarheid	33
5.1.3 Tijdigheid	33
5.1.4 Volledigheid	33
5.1.5 Nauwkeurigheid	34
5.1.6 Toegankelijkheid	34
5.2 Andere knelpunten	35
5.2.1 Dynamiek en complexiteit van de omgeving	35
5.2.2 Effectiviteit is lastig te meten	36
5.2.3 Meetbare doelstellingen	36
6. Conclusies en aanbevelingen	37
6.1 Conclusies	37
6.2 Aanbevelingen	38
<i>Literatuurlijst</i>	40
<i>Bijlage 1: Organogram van het Ministerie van SZW</i>	43
<i>Bijlage 2: Verklaring instrumenten en regelingen</i>	44
<i>Bijlage 3: Wetten en regelingen GAB</i>	47
<i>Bijlage 4: Informatiebehoefte GAB</i>	48

1. Aanleiding en probleemstelling

1.1 Aanleiding

De afdeling Gemeentelijk Activeringsbeleid (GAB) ontwikkelt beleid ter activering van bijstandsgerechtigden en andere personen die tot de gemeentelijke doelgroep behoren¹. Tot de activeringsinstrumenten van GAB behoren wet- en regelgeving op het terrein van de arbeidsverplichtingen in de Algemene bijstandswet, het activeringsinstrumentarium van de Wet Inschakeling Werkzoekenden en het sociale activeringsbeleid. Om de effectiviteit van deze instrumenten te kunnen beoordelen en om verantwoording te kunnen afleggen aan de Minister en Tweede Kamer is informatie nodig over het resultaat van deze activeringsinstrumenten. Dat juist nu een sterke behoefte bestaat om informatie te ontvangen over de doeltreffendheid van beleidsuitvoering komt ook tot uitdrukking in de ontwikkeling binnen de overheid rondom VBTB (Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording) (Hoorweg, 2000). Er is geconstateerd dat er nog meer behoefte is aan een goed functionerend informatieverzorgingsysteem.

In opdracht van het hoofd van de afdeling GAB wordt een onderzoek gedaan naar de huidige situatie omtrent de informatievoorziening binnen de afdeling GAB. Uit dit onderzoek moet blijken in hoeverre de huidige informatievoorziening voldoet aan de eisen die worden gesteld.

1.2 Probleemstelling

Naar aanleiding van de bovengenoemde luidt de probleemstelling als volgt:

“Wat zijn de eisen aan een goed functionerend informatieverzorgingsysteem voor de besturing van het beleidsproces van de afdeling Gemeentelijk Activeringsbeleid en voldoet de huidige informatieverzorgingsysteem aan deze eisen?”

Deze vraagstelling kan nader worden uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen. Om een antwoord te vinden op de vraagstelling moeten eerst de onderzoeksvragen beantwoord worden. Deze luiden als volgt:

1. Hoe ziet het beleidsproces van de afdeling GAB eruit?
2. Wat zijn de eisen aan een goed functionerend informatieverzorgingsysteem voor de besturing van het beleidsproces?
3. In hoeverre voldoet het informatieverzorgingsysteem van de afdeling GAB aan deze eisen?

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvragen is het nodig dat ze verder worden uitgewerkt in deelvragen. Deze zijn:

1. Hoe ziet het beleidsproces van de afdeling GAB eruit?
 - 1.1. Hoe ziet de afdeling GAB eruit?
 - 1.2. Hoe ziet het beleidsproces van GAB eruit?
 - 1.3. Hoe ziet het informatieverzorgingsysteem eruit?
2. Wat zijn de eisen aan een goed functionerend informatieverzorgingsysteem voor de besturing van het beleidsproces?
 - 2.1. Wie zijn de gebruikers van informatie binnen het beleidsproces?

¹ Hieronder vallen sinds 2002 ook niet-uitkeringsgerechtigden (Nug) en personen die vallen onder de Algemene nabestaandenwet (Anw). Zie bijlage 2 voor een overzicht van de groepen personen die onder de NUG-ers vallen.

- 2.2. Wat zijn de functionele eisen van de gebruikers?
- 2.3. Wat zijn de prestatie-eisen die aan het systeem worden gesteld?
3. In hoeverre voldoet het informatieverzorgingsstelsel van de afdeling GAB aan deze eisen?
 - 3.1. Wat zijn de knelpunten van de huidige informatievoorziening?
 - 3.2. In hoeverre hebben deze knelpunten een invloed op het beleidsproces?
 - 3.3. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de huidige situatie te verbeteren?

1.3 Afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek probeert een overzicht te geven van de informatievoorziening van de afdeling GAB en de knelpunten die daarin voorkomen. Als uitgangspunt wordt gebruik gemaakt van het beleidsproces zoals dat door Hoogerwerf (Hoogerwerf, 1998) wordt beschreven. Terwijl er voor verschillende fasen binnen het beleidsproces informatie nodig is, wordt in dit onderzoek met name aandacht besteed aan de beleidsevaluatie. In deze fase wordt het gevoerde beleid beoordeeld aan de hand van de verzamelde gegevens.

Om tot een beeld te komen van de informatievoorziening wordt eerst een documentatieonderzoek uitgevoerd. Aan de hand van de aanwezige documenten op het Internet, op het bedrijfsintranet, in de bibliotheek en op de afdeling zelf wordt een eerste beeld gevormd van de organisatie en de aanwezige informatiestromen.

Na een documentatieonderzoek worden een aantal interviews gehouden met de beleidsmedewerkers en het afdelingshoofd van de afdeling GAB en andere medewerkers van andere afdelingen en directies. Naast het verzamelen van de informatiebehoefte van de afdeling GAB is het bij de interviews ook de bedoeling om meer kennis te vergaren omtrent de informatievoorziening.

Er moet verder opgemerkt worden dat tijdens het onderzoek het kabinet, een maand voor de verkiezingen, demissionair is geworden. Dat houdt in dat de Minister geen besluiten meer kan nemen over controversiële onderwerpen of voorstellen. Op grond van de verkiezingsuitslag worden er grote veranderingen verwacht t.a.v. het activeringsbeleid van het Ministerie van SZW. Hier wordt verder niet op ingegaan aangezien tijdens het schrijven van dit rapport nog geen duidelijk inzicht is in de voorstellen van het nieuw te vormen kabinet.

1.4 Opbouw van dit onderzoek

De verdere uitwerking van dit rapport vindt als volgt plaats. Hoofdstuk 2 zal ingaan op de organisatiestructuur van het Ministerie van SZW en met name de afdeling GAB. Daarnaast zal kort worden ingegaan op de Algemene Bijstandswet. De derde paragraaf van dit hoofdstuk gaat uitvoerig in op het beleidsproces. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de theorie rondom informatiesystemen en de relatie met organisaties. Aan de hand van de theorie wordt de informatievoorziening van GAB beschreven en nagegaan hoe het geheel wordt bestuurd. Hoofdstuk 4 behandelt de eisen die men aan de informatievoorziening kan stellen. Hier wordt een scheiding gemaakt tussen functionele en kwaliteitseisen. In hoofdstuk 5 wordt aan de hand van de kwaliteitseisen een beoordeling gegeven van de informatievoorziening van de afdeling GAB. In dit hoofdstuk worden tevens de geconstateerde knelpunten van de huidige informatievoorziening naar voren gebracht en toegelicht. Het onderzoek eindigt in hoofdstuk 6 met een aantal conclusies en aanbevelingen.

2. Gemeentelijk Activeringsbeleid

2.1 De organisatiestructuur

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft als missie het stimuleren van werkgelegenheid, moderne arbeidsrelaties en een activerende sociale zekerheid. Het ministerie heeft een aantal directies en enkele coördinerende organisatieonderdelen. De directies worden in vier soorten onderscheiden: beleidsdirecties, toezichthoudende directies, facetdirecties en ondersteunende directies. De beleidsdirecties en de toezichthoudende directies vormen de kern van het ministerie. In bijlage 1 wordt een overzicht van de organisatie van SZW weergegeven.

2.1.1 Beleidsdirecties

De beleidsdirecties houden zich bezig met het ontwikkelen van een samenhangend beleid op het toegekende terrein. Zij brengen via hun directeur-generaal adviezen uit aan de politieke leiding van het departement (de Minister en de staatssecretarissen). De beleidsterreinen van de verschillende directies komen tot uitdrukking in hun namen. Onder het Directoraat-generaal Arbeidsmarktbeleid en Bijstand (DG AMB) vallen de volgende directies: Algemeen Arbeidsmarktbeleid, Arbeidsmarktbeleid Bijzondere groepen, Bijstand en Gemeentelijk Activeringsbeleid, Bureau Interbestuurlijke Verhoudingen en Communicatie, Agentschap SZW, Departementaal Projectbureau Reïntegratiebeleid.

2.1.2 De directie Bijstand en Gemeentelijk Activeringsbeleid

De directie Bijstand en Gemeentelijk Activeringsbeleid (B&GA) is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het bijstands- en het activeringsbeleid van gemeenten. De directie draagt meer specifiek zorg voor het bieden van inkomenswaarborg op het bestaansminimum en de instrumentering van gemeenten op het terrein van het activerings- en uitstroombeleid. Tevens wordt rekening gehouden met de gevolgen van andere regelingen op het beleid. De missie van de directie luidt: *'het ondersteunen van mensen op weg naar een zelfstandig bestaan'*. De uitvoering van deze missie wordt overgedragen aan gemeenten. De gemeenten moeten ervoor zorgen dat het beleid dat B&GA maakt op lokaal niveau wordt aangepast en uitgevoerd.

B&GA bestaat uit vier beleidsafdelingen en het Bureau Bedrijfsvoering. De beleidsafdelingen zijn: Afdeling Gemeentelijk Activeringsbeleid, Afdeling Inkomenswaarborg, Afdeling Bestuurlijke Relaties en Instrumenten en Afdeling Algemeen Beleid.

2.1.3 Afdeling Gemeentelijk Activeringsbeleid

De afdeling Gemeentelijk Activeringsbeleid (GAB) ontwikkelt beleid ter activering van bijstandsgerechtigden en andere personen die tot de gemeentelijke doelgroep behoren². Daartoe houdt de afdeling zich met name bezig met de bevordering van:

- een adequaat gemeentelijk uitstroombeleid;
- de arbeidstoeleiding en sociale activering van bijstandsgerechtigden en andere personen uit de doelgroep van het gemeentelijk activeringsbeleid;
- de zelfstandige bestaansvoorziening van zelfstandigen en kunstenaars.

² Zie voetnoot 1.

Het instrumentarium waarmee de doelstellingen voor de bevordering van uitstroom naar een zelfstandige inkomstenvoorziening worden bereikt bestaat uit een aantal wetten en regelingen zoals de Wet Inschakeling Werkzoekenden (Wiw), Regeling Kinderopvang Alleenstaande Ouders (KOA), de Wet Inkomensvoorziening Kunstenaars (Wik) en het Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen (Bbz). Voor een uitgebreide lijst van regelingen die onder de afdeling GAB vallen wordt verwezen naar bijlage 3.

2.1.4 Doelgroep

Zoals eerder gezegd behoren bijstandsgerechtigden tot de belangrijkste doelgroep van de afdeling GAB. Naast deze groep behoren ook personen die onder de Algemene Nabestaandenwet vallen hiertoe en niet-uitkeringsgerechtigden (Nug). Onder Nug-ers vallen in het algemeen personen die willen werken, die geen uitkering hebben en die niet op eigen kracht aan werk kunnen komen. Verder moeten ze ingeschreven zijn bij een Centrum voor Werk en Inkomen (zie paragraaf 2.4.1). Raadpleeg bijlage 2 voor concrete voorbeelden van personen die onder de doelgroep nug-ers vallen.

WAO-ers en WW-ers vallen niet onder de verantwoordelijkheid van GAB. Voor deze groepen bestaan activeringsmaatregelen die worden beheerd door de uitvoeringsinstellingen werknemersverzekeringen. Dit betekent echter niet dat men op de afdeling geen rekening houdt met de eventuele effecten die het beleid op deze groepen kan hebben. Aan de andere kant kan het activeringsbeleid van GAB ook beïnvloed worden door beleid op andere gebieden.

2.2 Activeringsbeleid

2.2.1 De Algemene Bijstandswet (Abw)

De beginselen waarop de Abw berust hangen ten nauwste samen met de functie die de wet vervult als laatste voorziening in het stelsel van sociale zekerheid. Na de Abw is er immers geen andere voorziening waarop men terug kan vallen (Eiselin, 2001). De Abw is op 1 januari 1965 in werking getreden en heeft twee hoofddoelstellingen:

- het bieden van een toereikende inkomensvoorziening voor degenen die het echt nodig hebben, en;
- het bevorderen dat bijstandsgerechtigden zo snel mogelijk weer zelfstandig kunnen voorzien in het eigen bestaan.

De uitvoering van de Abw is in medebewind opgedragen aan de gemeenten. Deze medebewindrelatie is bedoeld om de gemeenten meer verantwoordelijkheid te geven bij het uitvoeren van het bijstandsbeleid. Tussen 1989 en 1993 werd over de herinrichting van de Abw gediscussieerd. Uiteindelijk leidde een en ander tot het zogenaamde "Bijstandsakkoord" tussen de Rijksoverheid en de VNG van september 1993. Het Bijstandsakkoord is vertaald in de Beleidsbrief vernieuwing Abw van 30 november 1993.

De Beleidsbrief vernieuwing Abw werd gevolgd door een nota van wijziging op het reeds bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel voor de nieuwe Algemene Bijstandswet. Het wetgevingsproces resulteerde uiteindelijk in de publicatie van de nieuwe Abw in het Staatsblad van 13 april 1995. De nieuwe Abw trad op 1 januari 1996 in werking. De vanaf 1965 geldende Abw voldeed niet meer. Hiermee werd ook vereenvoudiging van regelgeving beoogd, verduidelijking van regelgeving en versterking van de verantwoordelijkheid van de gemeenten (Prins, 2001). Een aantal belangrijke veranderingen zijn bijvoorbeeld het

aanbrengen van een onderscheid tussen maatregelen en boeten en de invoering van de Wet Inschakeling Werkzoekenden (Wiw).

2.2.2 Kerncijfers

In het jaar 2001 waren er gemiddeld 356.000 bijstandsuitkeringen verstrekt (Bron: Snel Statistiek). Hiermee is een bedrag van ca. € 4000 mln. aan uitkeringen gemoeid. In hetzelfde jaar is in totaal een bedrag van ca. € 925 mln. uitgegeven aan reïntegratie- en activeringsinstrumenten. Dit bedrag wordt in onderstaande tabel³ uitgesplitst naar de verschillende instrumenten en regelingen.

<i>Regeling/instrument</i>	<i>Volume</i>	<i>Bedrag</i>
Wiw Dienstbetrekkingen⁴	32.300 dienstbetrekkingen	€ 507.000.000
Wiw Werkervaringsplaatsen⁵	3.700 werkervaringsplaatsen	€ 37.000.000
Wiw Scholing en Activering	200.000*	€ 320.000.000
KOA-regeling	6.400 opvangplaatsen**	€ 54.000.000
Agenda voor de Toekomst		€ 3.000.000
Sociale Activering		€4.000.000
* Aantal trajecten 2001 is nog niet bekend daar de Monitor S&A nog niet helemaal ingevoerd is. 200.000 is gebaseerd op 2000.		
** Aantal gerealiseerde plaatsen 2001 is nog niet bekend, 6.400 is begroot.		
Bron: Jaarrekening over 2001		

Zie bijlage 1 voor een beschrijving van deze en andere instrumenten en regelingen.

2.3 Het beleidsproces

Om een beter beeld te krijgen van de werkzaamheden van GAB is het nodig om het beleidsproces te bestuderen. Beleid wordt hier omschreven als het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen (Hoogerwerf, 1998). Beleid is niet alleen een samenstel van doeleinden, middelen en tijdskeuzen maar tegelijk ook een antwoord op een probleem. Een probleem is te omschrijven als een verschil (discrepantie) tussen een maatstaf (norm) en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie. De werkzaamheden van de afdeling GAB bestaan uit het ontwikkelen van beleid ter activering van met name bijstandsgerechtigden. Uitgaande van het fasen model van Hoogerwerf doorloopt het beleidsproces de volgende fasen:

1. *Agendavorming*: het proces waardoor maatschappelijke problemen de aandacht van het publiek en/of van de beleidsbepalers krijgen.
2. *Beleidsvoorbereiding*: het verzamelen en analyseren van informatie en het formuleren van adviezen met het oog op het te voeren beleid.
3. *Beleidsbepaling*: de besluitvorming over de doelstellingen, gewenste prestaties en middelen voor de beleidsuitvoering.
4. *Beleidsuitvoering*: het toepassen van de gekozen middelen/instrumenten voor de gekozen doelen.
5. *Beleidsevaluatie*: het beoordelen van de inhoud, het proces en/of de effecten van een beleid.

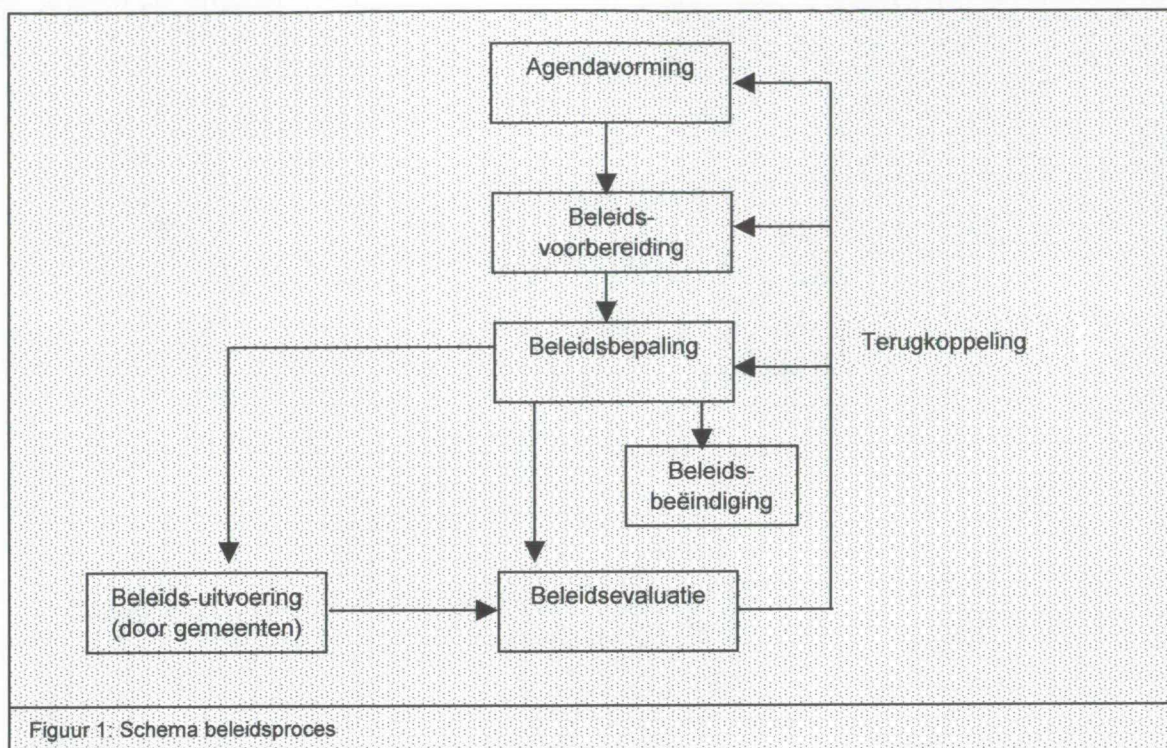
³ Bepaalde instrumenten kunnen uit de Bijzondere Bijstand betaald worden, dus tabel is niet helemaal compleet.

⁴ Voorheen Banenpool en JWG: per 01.01.98 overgegaan in Wiw Dienstbetrekkingen.

⁵ Voorheen Melkert II: in 1999 overgegaan in de Wiw Werkervaringsplaatsen.

6. *Terugkoppeling*: het verwerken van informatie over de evaluatie inzake de inhoud, het proces en/of de effecten van een beleid en het bijsturen van het beleid of het beleidsproces op basis daarvan.
7. *Beleidsbeëindiging*: het staken van een gevoerd beleid.

In figuur 1 zijn deze fasen schematisch weergegeven.



Om dit proces te kunnen sturen is op verschillende momenten informatie nodig.

1. Agendavorming: Het proces begint meestal met informatiestromen vanuit de omgeving. Deze informatiestroom bestaat uit reacties van burgers, bedrijven of andere instanties (waaronder instanties die zich met de uitvoering van het beleid bezig houden). Als voorbeeld kunnen we hier gebruik maken van het onderwerp “Kinderopvang”. Momenteel wordt er gediscussieerd over de vraag of bijstandsmoeders met jonge kinderen een baan moeten zoeken. Als het politiek te nemen besluit positief is, vraagt dit extra kinderopvang.

2. Beleidsvoorbereiding: Voor de beleidsvoorbereiding is informatie nodig voor het vormen van een oordeel vooraf (ex ante). Aan de hand van verzamelde informatie wordt de probleemsituatie geanalyseerd, worden doelgroepen gekenmerkt, worden doelstellingen voor het beleid gesteld en de mogelijke beleidsinstrumenten overwogen. Verder moeten de kosten en baten van de verschillende mogelijkheden worden afgewogen. Belangrijk in deze fase is ook het uitwerken van aspecten als informatie, monitoring en evaluatie. De kinderopvang regeling heeft als doelgroep alleenstaande ouders. De doelstelling van de regeling is het zorgprobleem van deze ouders te verminderen door het bieden van kinderopvangplaatsen, zodat ze aan trajecten kunnen mee doen of (gesubsidieerd) werk kunnen aanvaarden. Het instrument waarvoor men hier heeft gekozen is het ter beschikking stellen van een budget (KOA-regeling) die gemeenten kunnen gebruiken voor het inkopen van extra kinderopvangplaatsen.

3. Beleidsbepaling: Bij de beleidsbepaling gaat het vooral om informatie over de voor- en nadelen van de verschillende alternatieven om een min of meer rationele afweging te maken. Het gaat om de meest geschikte oplossing voor het gestelde probleem. Dit wordt steeds getoetst bij bewindslieden en leggen dit – indien dat leidt tot wetswijziging – voor aan de Staten Generaal. De bewindslieden nemen de uiteindelijke beslissing over het te voeren beleid. Bij deze fase moet dus rekening worden gehouden met het feit dat de politiek ook een rol speelt. Bewindslieden hebben een invloed op de richting van het beleidsproces. Sommige politici kunnen dan hun populariteit bij bepaalde groepen kiezers vergroten en zodoende de kans vergroten dat men in functie blijft (Blommenstein, 1984).

4. Beleidsuitvoering: Bij beleidsuitvoering gaat het dus om activiteiten en meer in het bijzonder om het in praktijk brengen van door de beleidsbepalers genomen beleidsbeslissingen. In deze fase wordt in feite kinderopvangplaatsen ingekocht door de gemeenten en ter beschikking gesteld aan de daarvoor in aanmerking komende alleenstaande ouders. De uitvoering van het beleid wordt dus overgedragen aan gemeenten. GAB heeft verder weinig zicht op en controle over de details van de uitvoering. Toezicht op de uitvoering geschiedt met name door de Inspectie voor Werk en Inkomen.

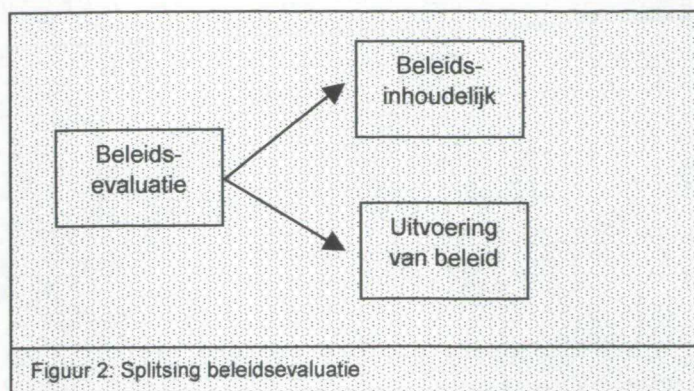
5. Beleidsevaluatie: In deze fase wordt het beleid getoetst aan de doelstellingen die in de beleidsbepaling vastgesteld werden. Naast het beleid (inhoudelijk) wordt ook gekeken naar de uitvoering zelf. Hiermee wordt bedoeld de wijze waarop het beleidsinstrument tijdens de beleidsuitvoering wordt toegepast. Het informatieverzorgingsstelsel moet de nodige informatie over de resultaten en effecten van het beleid kunnen leveren zodat men deze kan vergelijken met de doelstellingen. Deze informatie over de resultaten wordt tevens gebruikt ter verantwoording aan de Minister en Tweede Kamer. De uitvoering van het beleid wordt getoetst aan de hand van onderzoeken, statistieken en monitors.

6. Terugkoppeling: In deze fase wordt de verzamelde informatie omtrent de effectiviteit van het beleid getoetst aan de doelstellingen. Uit de evaluatie kan men bijvoorbeeld concluderen dat andere instrumenten nodig zijn om de doelen te bereiken of dat men een bepaalde doelgroep niet heeft meegenomen bij het voorbereiden van het beleid. Tevens kan het zo zijn dat men nieuwe problemen ontdekt die op de politieke agenda moeten worden geplaatst.

7. Beleidsbeëindiging: De laatste fase houdt in het beëindigen van een bepaald beleid bijvoorbeeld omdat uit evaluatie geconcludeerd wordt dat het beleid geen zin heeft.

2.3.1 Beleidsevaluatie

Zoals aan het begin van dit onderzoek vermeld, zullen we ons alleen met de beleidsevaluatie-fase van het beleidsproces bezig houden. Beleidsevaluatie is het evalueren van de inhoud, processen of effecten van een beleid. De meeste beleidsevaluaties hebben betrekking op de gevolgen van het beleid in het beleidsveld. Het onderwerp van de evaluatie kan onderverdeeld worden in de beleidsinhoud en de beleidsuitvoering. Men kan alleen iets zeggen over de effectiviteit van het beleid als men het beleid en de uitvoering daarvan heeft beoordeeld. Zo kan men een uitstekend beleid hebben ontworpen dat, omdat de uitvoering te wensen overlaat, weinig of geen effect heeft gehad. Hier kan bijvoorbeeld het onderzoek van 1997 van het projectteam “Project Evaluatie Bijstand aan Zelfstandigen” naar de effectiviteit van het Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen (Bbz) worden genoemd (Ministerie van SZW, 1997). In het eindverslag kwam naast een aantal knelpunten op het gebied van beleid en regelgeving ook een aantal problemen met de uitvoering naar voren.



Men kan beleidsevaluatie tevens onderscheiden naar de gebruikte criteria. Dit wordt beperkt tot de onderzoeken waarbij de “effecten” centraal staan (Blommestein, 1984).

1. Allereerst is er het *doelbereikingsonderzoek*. Bij doelbereikingsonderzoek staat de vraag centraal in hoeverre bepaalde doeleinden bereikt zijn. Bij deze onderzoeken wordt niet nagegaan of de geconstateerde mate van doelbereiking ook werkelijk aan het gevoerde beleid is te danken.
2. Wanneer wel wordt nagegaan in hoeverre de geconstateerde mate van doelbereiking aan het beleid is te danken spreken we van *effectiviteitonderzoek*. Bij effectiviteitonderzoek bestaat de waarneming niet alleen uit de vaststelling van een bepaalde situatie of ontwikkeling in het beleidsveld, maar ook uit de analyse van de causale relatie tussen het gevoerde beleid en deze situaties of ontwikkelingen. Tevens probeert men vaak niet alleen de effectiviteit te meten, maar deze ook te verklaren.
3. Een andere stap wordt aan het onderzoek toegevoegd, wanneer men niet alleen kijkt naar de mate waarin bepaalde beoogde effecten zijn opgetreden, maar ook naar de kosten die daarmee gepaard zijn gegaan. Bij *efficiëntie-onderzoek* staat de verhouding tussen de kosten en de baten van een beleid centraal.

De meeste onderzoeken die de afdeling GAB laat uitvoeren vallen in de eerste categorie. Statistieken en monitors kijken alleen in hoeverre bepaalde doeleinden bereikt worden. Er is een klein aantal specifieke onderzoeken die de effectiviteit van een regeling tracht te meten. Deze onderzoeken zijn kleinschalig toegepast en gaan meestal in op de mening van uitvoerders en cliënten. Momenteel is de afdeling bezig een model te laten ontwikkelen waarmee zij de effectiviteit van het gemeentelijke instrumentarium kan meten. Dit model probeert de effecten van conjuncturele ontwikkelingen te scheiden van de beleidseffecten. Op het gebied van efficiëntie worden ook onderzoeken uitgevoerd. Hier moet gedacht worden aan het recentelijk gestart onderzoek naar de uitvoeringskosten van de Wik.

Een andere indeling is het onderscheid tussen eenmalige (ad-hoc) onderzoeken en doorlopende onderzoeken. Onder de categorie doorlopend vallen in ieder geval de statistieken en monitors die periodiek (maandelijks, per kwartaal of jaarlijks) worden bijgehouden. Op het gebied van sociale activering zijn er aan de andere kant een aantal onderzoeken verricht naar bijvoorbeeld de vraag of de bedoelde effecten van de experimenten ex artikel 144 Abw zijn gehaald en in welke mate (Jehoel-Gijsbers, 1998) (Jehoel-Gijsbers, 2000) en de vraag of het effect duurzaam is geweest (Serail, 2001). Deze onderzoeken zijn in principe eenmalig verricht en worden in de toekomst waarschijnlijk niet meer uitgevoerd.

2.4 Introductie van SUWI

Met ingang van 1 januari 2002 komt met de SUWI-operatie (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen), een eind aan de jarenlange onzekerheid over de richting van de uitvoeringsstructuur en is de basis gelegd voor een helder en stabiel uitvoeringsstelsel dat gericht is op activering en voorrang geeft aan werk (Tweede Kamer, 1998-1999, 26448, nr. 1). Het kabinetsstandpunt SUWI is een uitwerking van het Regeerakkoord 1998. De SUWI-operatie kent een drietal doelstellingen:

1. één loket voor de cliënt bij de start van 'het proces';
2. een betere en snellere activering van cliënten; en
3. een vergroting van de effectiviteit en efficiency van de uitvoering.

De uitvoeringsorganisatie moet zodanig worden vormgegeven dat zoveel mogelijk mensen zo snel mogelijk aan werk worden geholpen, en dat de cliënten voor wie dat niet (direct) lukt hun wettelijke aanspraken op sociale zekerheid⁶ op een zo eenvoudig mogelijke wijze te kunnen effectueren.

Alhoewel de bedoeling van de SUWI-operatie is om de uitvoeringsstructuur te verbeteren, zijn er auteurs die nadelen zien in deze nieuwe structuur. Meer bureaucratie, structureel hogere kosten, bijzonder veel geschuif met (elektronische) dossiers tussen instanties, twijfels of het wel echt bij één loket zal blijven en privacyrisico's verbonden aan de liberalisering van de uitvoeringsorganisatie zijn enkele kritiekpunten die men noemt (Noordam, 1999).

2.4.1 Centra voor Werk en Inkomen

Iedereen die op zoek is naar een baan of een uitkering wil aanvragen, komt terecht bij een Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). Werkzoekenden die geen recht hebben op een uitkering kunnen ook bij het CWI terecht. Het CWI richt zich op het bemiddelen naar werk en verzamelt tevens de gegevens die nodig zijn voor de aanvraag van een bijstandsuitkering. Ook bepaalt het CWI de afstand tot de arbeidsmarkt van de klant en geeft een reïntegratieadvies met daarin aanbevelingen over welke stappen noodzakelijk zijn om regulier werk te vinden. De aanvraag met bijgevoegde bewijsstukken en het reïntegratieadvies worden via elektronische weg doorgezonden naar de organisatie die de uitkering verstrekt (bijvoorbeeld de gemeentelijke sociale dienst voor een bijstandsuitkering). Bij het CWI zal gebruik worden gemaakt van het Agora-systeem om de gegevens van de werkzoekenden te registreren (Mulder, 1999). Er komt een infrastructuur voor de uitwisseling van gegevens tussen de samenwerkende partijen onder de naam CVCS. Het Cliënt Volg en Communicatie Stelsel ondersteunt de procesgerichte samenwerking op het gebied van werk en inkomen. Partijen kunnen via CVCS relevante gegevens van cliënten voor arbeidstoeleiding vastleggen en uitwisselen (Hanreats, 1999). Het gaat dan vooral om de mogelijkheid om in elkaars gegevensbestanden te kijken om de aldaar bekende cliëntgegevens te raadplegen en te hergebruiken. In de Suwi-wet (kamerstuk 26448) en andere artikelen staat verder niets over het verzamelen van beleidsinformatie door middel van CVCS. Wel staat vermeld dat het LIWI (zie paragraaf 2.4.2) de Minister – deels statistische – informatie moet verschaffen van beleidsmatige aard, alsmede informatie in het kader van financiële verantwoording en ten behoeve van het toezicht. Om uitvoering te kunnen geven aan deze informatietaak zal het LIWI moeten monitoren. Hier moet men aannemen dat dit aan de hand van de bestaande

⁶ Onder sociale zekerheid vallen o.a. pensioenen, arbeidsongeschiktheid, ziekteverzekering en werkloosheid en bijstand (Langendonck, 2001).

infrastructuur en informatiesystemen zal plaatsvinden. Tijdens interviews is ook naar voren gekomen dat men bepaalde gegevens van de CWI's zal krijgen.

2.4.2 Landelijk Instituut Werk en Inkomen

CWI's zijn onderdeel van het Landelijk Instituut voor Werk en Inkomen (LIWI). Het LIWI is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) en krijgt de functionele eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van het rijksbeleid met betrekking tot werk en inkomen. De politieke verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de Minister van SZW. De taken in het kader van uitvoering van werk en inkomen zijn onder te verdelen in:

- **Generale taken:** coördinerende taken, algemeen management en aansturing CWI's, gegevensverkeer en ICT, informatievoorziening en monitoring.
- **Veldspecifieke taken:** arbeidsmarkt taken, reïntegratietaken en werknemersverzekeringen.

Het LIWI is ook betrokken bij het verdelen van de financiële middelen voor reïntegratie.

2.4.3 Raad Werk en Inkomen

Verder is er een Raad voor Werk en Inkomen (RWI). De RWI is het officiële en onafhankelijke overlegorgaan van vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en gemeenten, dat de Minister van SZW adviseert bij het vormgeven van het gehele beleid op het terrein van werk en inkomen. Hierbij moet gedacht worden aan vragen als: Wat zijn de grootste knelpunten op de arbeidsmarkt? Hoe kunnen we die aanpakken? En, is er voldoende concurrentie, zodat de marktwerking zorgt voor optimale reïntegratie van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt? Al deze vragen komen aan de orde in de adviezen van de RWI. Hierbij wordt gebruik gemaakt van inzichten uit onderzoeken en analyses (<http://www.rwi.nl>). De RWI heeft vier afdelingen:

- **Afdeling Subsidies:** De afdeling subsidies is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en de uitvoering van de RWI-subsidieregeling. Doel van deze regeling is vooral bij te dragen aan de vervulling van vacatures door werklozen en met ontslag bedreigde werknemers.
- **Afdeling Onderzoek en Analyse:** De afdeling Onderzoek en Analyse ondersteunt en bevordert de kwaliteit van de beleidsadviezen van de Raad voor Werk en Inkomen door middel van empirische onderbouwing en analyses. Daar waar nodig laat de afdeling zelf onderzoek uitvoeren en analyses verrichten.
- **Afdeling Beleid:** De afdeling Beleid houdt zich bezig met ontwikkelingen en knelpunten op de Nederlandse arbeidsmarkt. Vraag- en aanbodontwikkelingen worden gevolgd, geanalyseerd en vertaald naar relevantie voor wijzigingen in het te voeren arbeidsmarktbeleid.
- **Afdeling Algemene Zaken en Communicatie:** De afdeling Algemene Zaken en Communicatie organiseert en coördineert de activiteiten op een uiteenlopend aantal taakgebieden die voornamelijk de ondersteuning van het secretariaat van de Raad betreffen.

3. Informatieverzorgingsystemen

Voordat we een oordeel kunnen geven over het huidige informatieverzorgingsstelsel van GAB moeten we eerst de termen gegevens, informatie, informatieverzorgingsstelsel zo goed mogelijk definiëren. Verder moeten we ook een inzicht hebben in de relatie tussen organisaties en hun informatieverzorging.

3.1 Basisbegrippen

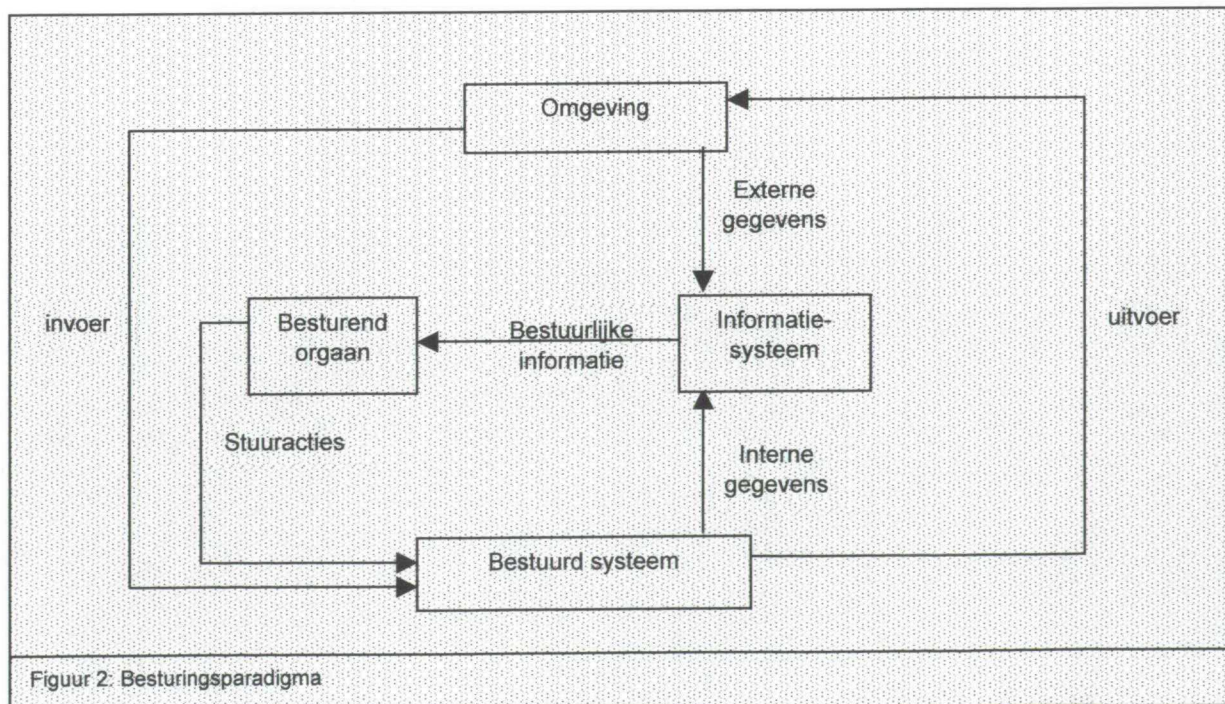
3.1.1 Organisaties en hun informatieverzorging

Onze maatschappij kent organisaties in alle soorten en maten. Het begrip organisatie wordt gedefinieerd als een duidelijk van de omgeving gescheiden, doch in open communicatie met die omgeving staande verzameling van mensen en middelen, gericht op het realiseren van één of meerdere doelen (Thiadens, 1995).

Organisaties voeren taken uit. Om deze taken uit te kunnen voeren zijn er middelen vanuit de omgeving nodig. Het uitvoeren van deze taken moet bestuurd worden. Dit proces van sturen van de organisatie kan men in figuur 2 terug zien. Dit schema wordt het besturingsparadigma genoemd. In dit besturingsparadigma wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- een bestuurd systeem, zijnde het deelsysteem dat moet worden bestuurd;
- een besturend orgaan, zijnde de persoon of groep personen die stuurt;
- een bestuurlijk informatiesysteem, zijnde het deelsysteem dat op grond van gegevens van het bestuurd systeem zelf (interne gegevens) of van gegevens over de omgeving (externe gegevens) informatie vastlegt en produceert voor het besturend orgaan.

Besturingsparadigma's worden gebruikt om conceptueel te kunnen aangeven wie exact bestuurt, wat exact bestuurd wordt en welke mogelijkheden hiervoor zijn. Deze vragen zijn van belang als men spreekt over ondersteuning van organisaties door informatieverzorgingsystemen (Bemelmans, 1994).



Figuur 2: Besturingsparadigma

Informatieverzorging kan worden omschreven als 'het voorzien in de informatiebehoeften' van:

- o alle leden van een organisatie, zowel op bestuurlijk als op uitvoerend niveau met betrekking tot het effectief en doelmatig functioneren van de organisatie (interne informatieverzorging);
- o externe belanghebbenden of belangstellenden met betrekking tot de organisatie (externe informatieverzorging) (Jans, 2001).

De betekenis van informatieverzorging voor een organisatie komt hierop neer dat het besturen van een organisatie, het plannen en het beheersen van interne processen alsmede het afleggen van verantwoording niet mogelijk is zonder informatie. Hiervoor is een informatieverzorgingsysteem nodig. Starreveld (1997) heeft de volgende definitie gebruikt: "Onder informatieverzorgingsysteem verstaan we naast een samenstelling van gegevens- en informatie-elementen, ook de betrokken medewerkers, regelgeving, procedures, apparatuur en programmatuur."

3.1.2 Informatievoorziening op de afdeling GAB

Informatie kan deels komen uit formele informatiesystemen als een klantenregistratiesysteem, een bijstandregistratiesysteem, een debiteurenbestand, enzovoort, en deels uit persoonlijke gesprekken, telefoongesprekken, externe rapporten en interne studies en nota's. Men kan dus onderscheid maken tussen gestructureerde en niet-gestructureerde informatie die besluitvorming onderbouwt (Thiadens, 1995). De informatie op de afdeling GAB bestaat met name uit gestructureerde informatie uit een reeks statistieken, monitors en onderzoeken die uitgevoerd worden en waarover wordt gerapporteerd. In het algemeen kan geconstateerd worden dat statistieken puur kwantitatieve gegevens verzamelen, presenteren en een structurele informatiestroom levert.

Een monitor kan in het algemeen naast kwantitatieve ook kwalitatieve gegevens verzamelen. Hierdoor heeft een monitor meer een karakter van een onderzoek dat meerdere malen wordt uitgevoerd. Als voorbeeld kan hier de KOA-monitor (zie paragraaf 3.1.4) worden genoemd. Braster heeft een monitor als volgt gedefinieerd: "*een cijfermatig instrument dat gericht die elementen in de beleidsomgeving bewaakt die de gebruiker van de monitor kritiek acht voor de realisatie van de beleidsdoelstellingen waarvoor hij/zij verantwoordelijk is*" (Braster, 2000). Uit deze definitie komt naar voren dat er weinig verschil is tussen statistieken en monitors.

De onderzoeken die uitgevoerd worden richten zich meer op specifieke vraagstellingen en bevatten meestal meer kwalitatieve informatie. Onderzoeken worden meestal eenmalig uitgevoerd of één keer in de zoveel jaren.

In het Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid (HAFIR, 2001, blz. 3) spreekt men van:

- 1) *systemen van reguliere prestatiegegevens*: administratief stelsel en/of bestuurlijke (management) informatiesystemen waarmee op gezette tijden informatie wordt verkregen over (1) de mate waarin doelstellingen van beleid worden bereikt, (2) de - voortgang van de - uitvoering van beleid en/of (3) de aantallen, kosten en kwaliteit van geleverde prestaties;
- 2) *periodiek evaluatieonderzoek*:

- a) *evaluatieonderzoek ex ante*: systematisch onderzoek naar de verwachte kosten en baten van mogelijke beleidsalternatieven (in termen van inzet van middelen en effecten);
 - b) *evaluatieonderzoek ex post*: systematisch onderzoek naar de effecten van bestaand beleid, de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd en/of de kosten en kwaliteit van geleverde producten en diensten, en
- 3) *organisatieonderzoek*: onderzoek waarbij afzonderlijke organisatieonderdelen geheel of ten dele worden getoetst op hun functioneren.

De laatste vorm zal voor de rest van dit onderzoek buiten beschouwing worden gelaten. Het gaat met name om de eerste twee vormen van informatiestromen.

3.1.3 Gegevens en informatie

Vaak worden de termen 'informatie' en 'gegevens' door elkaar gebruikt. Het zijn echter twee niet-identieke begrippen. Onder gegevens wordt verstaan *een voorstelling van een feit of een idee in een zodanige vorm dat deze door een proces kan worden bewaard, verplaatst of bewerkt* (Starreveld, 1997). Aan de andere kant moet informatie gedefinieerd worden als *datgene wat het bewustzijn van de mens bereikt en bijdraagt tot zijn kennisbeeld*. Dit betekent dat de informatie voor de ontvanger nieuw en relevant moet zijn. Informatie geeft dat wat nodig is om een functie in de organisatie te kunnen vervullen.

Informatie kan in een aantal soorten worden onderscheiden. Hier is ten eerste van belang het onderscheid tussen management- en operationele informatie. Bij dit onderscheid gaat het om de functionele bestemming van gegevens. Het betreft de vraag of de gegevens bestemd zijn voor het besturen van de organisatie zelf of van processen in de organisatie dan wel voor het verrichten van activiteiten op uitvoerend niveau (Jans, 2001).

Informatie kan ook onderscheiden worden in informatie die in doorlopende en die in incidentele informatiebehoefte voorziet. De duurzaamheid c.q. frequentie van die behoeften rechtvaardigt het ontwerpen, ontwikkelen en invoeren van geformaliseerde informatiesystemen. Voor incidentele behoeften die zich met geringe frequentie voordoen loont dat meestal niet (Starreveld, 1997). Hier moet gedacht worden aan het verschil tussen statistieken en monitors (doorlopend) en onderzoeken (meestal incidenteel).

Verder kan informatie onderscheiden worden naar kwalitatieve en kwantitatieve informatie. Bij kwantitatieve informatie moeten we denken aan de gegevens die het CBS verzamelt omtrent aantallen en kenmerken van bijstandsgerechtigden. Specifieke onderzoeken aan de andere kant kunnen naast kwantitatieve gegevens ook kwalitatieve aspecten van het beleid onderzoeken zoals de mening van de uitvoerders van het beleid of van de cliënten.

Er kan ook een onderscheid worden gemaakt tussen financiële en niet-financiële informatie. Het ministerie verzamelt naast niet-financiële informatie zoals in de statistieken en monitors ook financiële informatie van de gemeenten. Binnen het ministerie houdt de directie FEZ zich bezig met het verzamelen van financiële gegevens van de gemeenten.

Als laatst kan informatie deels komen uit formele informatiesystemen als een klantenregistratiesysteem, een uitkeringsbestand, een debiteurenbestand, enzovoort, en deels uit gesprekken, telefoongesprekken, externe rapporten en interne studies en nota's. Bij het laatste wordt gesproken van informele informatie. Wanneer de te verstrekken gegevens producten zijn van voorgeschreven procedures (formele regelingen), wordt gesproken van

formele informatie. In dit verband wordt verder ook onderscheid gemaakt tussen feitelijkheden (de zogenaamde 'harde informatie') en indrukken, geruchten, meningen en dergelijke (de zogenaamde 'zachte informatie'). Bij GAB zijn organisatorische maatregelen getroffen voor het verkrijgen van de nodige informatie in de vorm van statistieken, monitors en specifieke onderzoeken. Dit betekent dat de te verstrekken informatie

- harde informatie is (berustend op feitelijkheden), en
- formele informatie is (op formele wijze tot stand gekomen) (Jans, 1999).

3.1.4 Informatiebronnen

Het informatieverzorgingsstelsel van GAB bestaat zoals eerder gezegd uit een reeks van statistieken, monitors en onderzoeken. Door de veranderingen in de omgeving en in de informatiebehoefte van de gebruikersgroepen wordt steeds geconstateerd dat de huidige statistieken en monitors niet meer voldoen aan de informatiebehoefte. De statistieken en monitors moeten dan worden aangepast en uitgebreid zodat men over de nodige informatie kan beschikken. Bij nieuwe wetten en regelingen kan het zo zijn dat men geheel nieuwe monitors nodig heeft om de relevante informatie te verzamelen. Denk bijvoorbeeld aan de KOA-monitor (zie hierna).

Ook is belangrijk te melden dat alle informatiebronnen door een onderzoeksbureau worden bewerkt. In de meeste regelingen wordt geregeld dat de burgemeester en wethouder gegevens moeten verstrekken aan de door de Minister aangewezen instantie. De Abw-statistiek wordt door het CBS bewerkt (art. 1, Regeling statistische gegevens Abw). Dat betekent dat alle gegevens van de gemeenten direct naar het CBS worden gestuurd en daar bewerkt tot de statistieken. In het geval van MSA, Wiw-monitor en KOA-monitor treedt Research Voor Beleid op als bewerker van de gegevens. Het CBS is verder ook de bewerker van de gegevens betreffende de Monitor Gedetineerden.

Verder moet opgemerkt worden dat niet alle statistieken en monitors verplicht zijn. M.a.w. gemeenten zijn niet altijd verplicht om bepaalde statistieken en monitors in te vullen. Hier volgt een lijst van de belangrijkste statistieken en monitors.

- Abw-, Ioaw-, Ioaz- en Wik-statistiek van het CBS
- Monitor Scholing en Activering (MSA)
- Wiw-monitor
- KOA-monitor
- Monitor Gedetineerden
- Kwartaaldeclaraties en jaaropgaven van bovenvermelde regelingen

Hieronder volgt een summiere analyse van de informatiebronnen die in de hierboven genoemde lijst voorkomen. Bij elke bron worden de volgende kenmerken vermeld: het doel, de doelgroep⁷, populatie (hoeveel gemeenten meedoen), frequentie en of het wel of niet verplicht is voor gemeenten. Tevens wordt nagegaan wanneer de gegevens van deze informatiebronnen beschikbaar zijn.

⁷ Met doelgroep wordt hier bedoeld de doelgroep van de wet- of regelgeving. De gebruikers van de informatiebronnen zijn niet eenduidig aan te tonen doordat de meeste informatiebronnen gegevens verzamelen die relevant zijn voor meerder gebruikers.

Abw-statistiek van het CBS

De doelstelling van de Abw-statistiek is het maandelijks op persoonsniveau gegevens te verstrekken over de Abw, Ioaw, Ioaz, voor de financiële jaarstatistiek bijzondere bijstand en voor de statistiek Wet Inkomensvoorziening Kunstenaars (Wik).

Doelgroep: Alle bijstandsgerechtigden die onder de Abw, Ioaw, Ioaz en Wik vallen.

Populatie: Alle gemeenten zijn verplicht om deze statistieken in te vullen en naar het CBS te sturen.

Frequentie: Maandelijks worden de standgegevens doorgestuurd naar het CBS. Deze gegevens worden door het CBS aan afdeling Raming & Analyse (R&A) in de vorm van een Excel-bestand gestuurd. Dit bestand is de zogenoemde Snelstatistiek. Naast de Snelstatistiek worden per (ultimo) kwartaal meer gedetailleerde gegevens verzameld. Aan het eind van het jaar worden standen van de kwartaalstatistieken geconsolideerd in de jaarstatistiek CBS van de bijstand. Deze statistiek wordt hierna als Abw-statistiek gerefereerd.

Beschikbaarheid van gegevens

Oktober 2002 - Gegevens over 1^{ste} kwartaal 2002 binnen
Januari 2003 - Gegevens over 2^{de} kwartaal 2002 binnen
April 2003 - Gegevens over 3^{de} kwartaal 2002 binnen
Juli 2003 - Gegevens over 4^{de} kwartaal 2002 binnen

De Snelstatistiek heeft meestal een vertraging van ongeveer een maand. Gegevens tot en met april van 2002 zijn bijvoorbeeld pas eind mei of medio juni beschikbaar. De snelstatistiek wordt op zich niet door het ministerie openbaar gepubliceerd maar kan wel door het CBS openbaar worden gemaakt in een persbericht op hun website⁸.

Monitor Scholing en Activering (MSA)⁹

De monitor heeft als doel, halfjaarlijks beleidsinformatie op persoonsniveau te genereren over:

- de inzet door gemeenten van het Wiv scholings- en activeringsbudget;
- de uitvoering van de 'sluitende aanpak'¹⁰ door gemeenten.

Informatie over de doelgroep sluitende aanpak is nodig om te kunnen vaststellen in hoeverre de aanpak van de nieuwe instromers in de werkloosheid werkelijk sluitend is. Informatie over personen die daadwerkelijk deelnemen aan een door de gemeente aangeboden reïntegratietraject, is nodig om aantal, aard en effectiviteit van deze trajecten te kunnen volgen.

Doelgroep: Tot 2001 bestond de doelgroep uitsluitend uit de nieuwe instroom van werkloze jongeren en personen met een Abw/Ioaw/Ioaz-uitkering. In 2002 zal in verband met de nieuwe verantwoordelijkheid van gemeenten (vanwege de invoering van de nieuwe Structuur voor Uitvoering van Werk en Inkomen) de doelgroep worden uitgebreid met de nieuwe instroom in de werkloosheid van niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een ANW-uitkering. Vanaf 2002 zal geleidelijk ook het 'zittend bestand' van langdurig werklozen

⁸ <http://www.cbs.nl>.

⁹ Voor meer informatie over de Monitor Scholing en Activering kunt u op <http://www.rvbh.nl/s&a/> kijken.

¹⁰ Zie bijlage 2 voor een uitleg.

(Abw/Ioaw/Ioaz-uitkering, langer dan 1 jaar werkloos) als doelgroep in het vizier van de monitor komen.

Bereik: Over 2001 zijn nog alleen de G25¹¹ meegenomen. Over 2002 worden de gegevens verzameld over de G86 en zullen uiteindelijk in 2003 alle gemeenten meegenomen worden in de monitor.

Frequentie: De bedoeling is om halfjaarlijks beleidsinformatie te genereren. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan fase-indeling, actuele status arbeidsverplichting, uitkeringssituatie, reden einde uitkeringsverhouding, ingezet trajectinstrument in de meetperiode en financieringsbron per ingezet instrument.

Beschikbaarheid van gegevens

Juni 2002 - jaarlijks rapport 2001
December 2002 - halfjaarlijks rapport 2002

Wiw-monitor¹²

Het doel van de Wiw-monitor is het verschaffen van een landelijk overzicht met beleidsinformatie over de toepassing en uitwerking van de Wiw voor wat betreft gesubsidieerde arbeid. Daarnaast ontvangt elke organisatie of gemeente die gegevens heeft aangeleverd een individueel locatierapport. Gegevens worden op persoonsniveau verzameld (zie ook de 'Regeling Informatie Wet Inschakeling Werkzoekenden'). Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan kenmerken van deelnemers met een dienstbetrekking/werkervaringsplaats, sector van de inlener, omvang van de dienstbetrekking/werkervaringsplaats, reden beëindiging dienstbetrekking/werkervaringsplaats, leegloop en ziekteverzuim. Daarnaast wordt ook in- en uitstroom geregistreerd onderverdeeld naar verschillende kenmerken¹³.

Doelgroep: Alle Wiw-deelnemers die gesubsidieerde arbeid (dienstbetrekking, werkervaringsplaats en Rea-plaatsing) aangeboden gekregen hebben van de gemeente.

Bereik: Alle gemeenten zijn verplicht de Wiw-monitor in te vullen en aan te leveren. Met de meeste gemeenten gaat dit ook probleemloos met soms enige uitzonderingen bij de kleine gemeenten.

Frequentie: Tot nu toe zijn er zeven metingen verricht: over het derde en vierde kwartaal van 1998 en over het eerste en tweede halfjaar van 1999 en 2000 en over het eerste halfjaar van 2001. De bedoeling is om de monitor per halfjaar te blijven verrichten.

Beschikbaarheid van gegevens

Januari - februari 2002 - verzamelen en terugkoppelen gegevens tweede halfjaar 2001
Maart - mei 2002 - terugkoppelen en verwerken gegevens tweede halfjaar 2001
Juni 2002 - verzending locatierapporten tweede halfjaar 2001
Juli 2002 - landelijk jaarrapport 2001 beschikbaar

¹¹ Met de G(x) wordt bedoeld de x grootste gemeenten van Nederland. G4 zijn de vier grootste gemeenten.

¹² Voor meer informatie over de Wiw-monitor kunt u op <http://www.rvbh.nl/wiw/> kijken. Terwijl op deze pagina gesproken wordt van Wiw-statistiek wordt intern de benaming Wiw-monitor gebruikt.

¹³ Een overzicht van de kenmerken die gevraagd worden is op de website te vinden (zie voetnoot 10).

KOA-monitor

Het doel van deze monitor is inzicht te krijgen in enerzijds het gebruik en de knelpunten van de KOA-regeling en anderzijds in de omvang en samenstelling van de gebruikersgroep.

Doelgroep: Naast bijstandsgerechtigden bestaat de doelgroep ook uit alleenstaande ouders die geen bijstand meer ontvangen omdat zij zijn uitgestroomd maar bij wie naar het oordeel van de gemeente, het bekostigen van kinderopvang nog steeds noodzakelijk is om de uitstroom te kunnen continueren. Verder behoren ook alleenstaande ouders die onder de Wet Inkomensvoorziening Kunstenaars (Wik) vallen tot de doelgroep.

Bereik: Het onderzoek bestaat uit drie met elkaar samenhangende onderzoeksactiviteiten. Een deskresearch, een schriftelijke enquête en interviews. De schriftelijke enquête werd onder alle gemeenten in Nederland gehouden. De interviews zijn met 24 gemeenten gehouden. Bij de interviews ging men uitgebreid in op de uitvoering van de regeling.

Frequentie: De eerste resultaten zijn over de jaren 1999 en 2000 gerapporteerd. Het is de bedoeling dit onderzoek nog eens over de jaren 2001 en 2002 te laten uitvoeren en waarschijnlijk nog een laatste keer over 2003. In 2004 zal de KOA-regeling vervangen worden door de Wet Basisvoorziening Kinderopvang (Riegen, 2002).

Beschikbaarheid van gegevens

Over de jaren 2001 en 2002 in 2003.

Monitor Gedetineerden

Begin 1999 is de Penitentiair Beginselen Wet ingevoerd (Otte, 1998). Door deze wet kunnen geselecteerde gedetineerden de laatste deel van hun detentie thuis doorbrengen indien zij deelnemen aan een resocialisatieprogramma (penitentiair programma). Sinds 1 mei 2000 kunnen deze gedetineerden ook bijstand aanvragen voor de detentieperiode die zij thuis doorbrengen.

De Monitor Gedetineerden wordt door het CBS in opdracht van SZW uitgevoerd door het koppelen van een bestand van het Ministerie van Justitie, van de GBA en van CBS-maandbestanden van de bijstand. Het doel van de Monitor Gedetineerden is te onderzoeken in hoeverre gedetineerden die een penitentiair programma volgen recht hebben op bijstand.

Doelgroep: De doelgroep bestaat dus uit gedetineerden die een penitentiair programma volgen.

Bereik: Voor deze monitor hoeft de gemeente geen speciale gegevens aan te leveren. De resultaten van deze monitor komen beschikbaar door een aantal bestanden te koppelen waaronder de CBS-maandbestanden.

Frequentie: De monitor is voor het eerst uitgevoerd voor de periode van 1 mei tot en met 31 december 2000. Het is de bedoeling dat over 2001 medio 2002 gerapporteerd wordt.

Beschikbaarheid van gegevens

Eindverslag augustus 2002.

Kwartaaldeclaraties en jaaropgaven

Met een kwartaaldeclaratie doet de uitvoeringsorganisatie (meestal de gemeente) opgave aan het Rijk van de uitgaven en ontvangsten over een kalenderkwartaal. De kwartaaldeclaratie dient tevens als verzoek om voorschotten voor de uitvoering van de betreffende wet/regeling. Naast financiële informatie wordt ook via de kwartaaldeclaratie opgave gedaan van aantallen. Dit kunnen eindstanden en/of stroomcijfers zijn. Deze opgave wordt als beleidsinformatie gebruikt. Deze declaraties worden door de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) bewerkt en gegevens die als beleidsinformatie kunnen worden gebruikt worden naar R&A gestuurd voor verdere bewerkingen in de vorm van statistieken. Dit wordt met name met de gegevens van de Wiw gedaan.

Er zijn verschillende declaraties voor verschillende onderwerpen. De belangrijkste zijn: Wet Financiering Abw, Ioaw en Ioaz (WFA), Wik, Wiw en Besluit in- en doorstroombanen. Met de jaaropgave legt de gemeente verantwoording af aan het Rijk over de uitvoering van de wet/regeling gedurende het kalenderjaar waarbij ook het aspect rechtmatigheid een rol speelt. De jaaropgave moet zijn voorzien van een accountantsverklaring.

Doelgroep: Afhankelijk van het soort declaratie.

Bereik: Alle gemeenten zijn verplicht deze kwartaaldeclaraties in te vullen en in te dienen bij de directie FEZ van het Ministerie van SZW.

Frequentie: De declaraties worden per kwartaal ingevuld en ingediend. Jaaropgaven per jaar.

Beschikbaarheid van gegevens

Na elk kwartaal hebben gemeenten ongeveer 6 weken de tijd om hun declaraties in te dienen. Het bewerken van de declaraties duurt nog een andere 6 weken. Achteraf wordt met name de Wiw-declaraties gebruikt om vergelijkingen te maken met de Wiw-monitor. Verschillen worden geanalyseerd en verklaard.

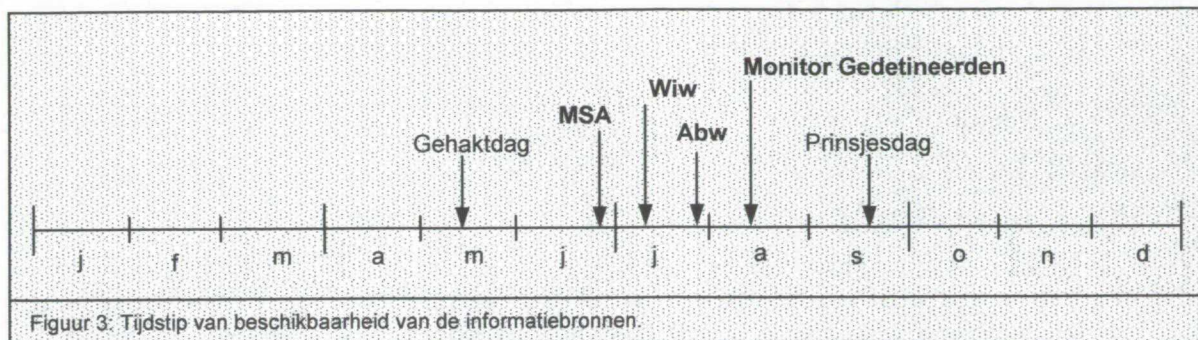
Wanneer nodig

Bij de analyse van de bovengenoemde informatiebronnen kan opgemerkt worden dat er een grote vertraging optreedt in het aanleveren van de benodigde informatie. Er zijn twee data waarmee in dit kader rekening moet worden gehouden:

1. *Prinsjesdag:* Prinsjesdag (3^{de} dinsdag van september) is de dag waarop de koning(in) naar het parlement komt om de troonrede voor te lezen. In de troonrede wordt uiteengezet hoe het land ervoor staat en welke plannen de regering heeft. Op Prinsjesdag wordt tevens de begroting voor het komende jaar ingediend.
2. *Gehaktdag:* De 3^{de} woensdag van mei is de dag van de verantwoording en wordt normaal aangeduid als “woensdag gehaktdag”. Door middel van de jaarlijkse verantwoordingen leggen de Ministers verantwoording af tegenover de Staten-Generaal over de inning en de besteding van financiële middelen en over de resultaten die zij met de beschikbare financiële middelen hebben bereikt (Brinks, 2001).

Voor het voorbereiden van de begroting en het verantwoorden ervan heeft men informatie nodig (Mantelaers, 2001). Ministeries moeten weten wat ze willen bereiken, wat ze gaan doen om datgene te bereiken en hoeveel het gaat kosten. Op gehaktdag moet men kunnen vaststellen wat er bereikt is gedurende het jaar en hoeveel het uiteindelijk heeft gekost. Niet alleen financiële informatie is hier van belang maar ook informatie over de bereikte resultaten. Gezien het tijdstip waarop de meeste informatiebronnen beschikbaar zijn (het

vroegst rond juni en juli) kunnen we stellen dat men niet over de benodigde informatie beschikt tijdens het verantwoorden van de bereikte resultaten. De financiële gegevens van de declaraties en jaargaven zijn de enige die voor deze verantwoording op tijd zijn.



Figuur 3. Tijdstip van beschikbaarheid van de informatiebronnen.

3.1.5. Onderzoekingen

Tot nu toe hebben we het voornamelijk gehad over statistieken en monitors. Deze twee soorten informatiebronnen leveren vooral kwantitatieve informatie en kunnen niet gebruikt worden om de effectiviteit van het beleid te beoordelen. Statistieken en monitors vallen onder wat we in paragraaf 2.3.1. doelbereikingsonderzoeken noemen. Daarnaast zijn er effectiviteitonderzoeken die proberen na te gaan of de geconstateerde mate van doelbereiking aan het beleid is te danken. Met andere woorden, men probeert een causale relatie te ontdekken.

Experimenten

De bekendst en meest aanvaarde wijze om beleidseffecten vast te stellen is de 'klassieke' experimentele onderzoekopzet (Blommestein, 1984). Experimenten zijn onderzoekingen die gepaard gaan met interventies door een onderzoeker die verder gaan dan wat nodig is om de metingen te nemen (Cooper, 1998). Bij deze onderzoekopzet begint men met de indicator voor een mogelijk beleidseffect (de afhankelijke variabele) bij twee 'at random' uit de populatie van onderzoekseenheden samengestelde groepen te meten. De ene groep wordt daarna aan een prikkel (het beleid) onderworpen en de andere groep (de controlegroep) niet. Na afloop wordt opnieuw bij beide groepen de afhankelijke variabele gemeten. Het verschil tussen de groepen kan dan met vrij grote zekerheid worden geïnterpreteerd als een gevolg van het beleid (Wu, 2000). Er zijn drie voorwaarden waaraan een experiment moet voldoen:

1. de aanwezigheid van zowel een 'experimentgroep' als een 'controlegroep';
2. het feit dat op meer dan een tijdstip, zowel vóór als ná de uitvoering van het programma, een meting plaatsvindt;
3. de gelijkwaardigheid van de experimentgroep en de controlegroep.

In de praktijk blijkt het uitvoeren van een echt beleidsexperiment echter niet altijd eenvoudig: de gelijkwaardigheid van experiment- en controlegroep is niet altijd te bewerkstelligen; het samenstellen van een controlegroep wordt soms onmogelijk gemaakt. Het is ondenkbaar om een bepaalde groep in de maatschappij wel de beschikking te geven over een bepaalde regeling en andere niet. De onderzoeker moet daardoor genoeg nemen met alternatieven: quasi-experimentele en zelf niet-experimentele onderzoekopzetten, die geen van alle de relaties tussen beleid en mogelijk beleidseffect met een zo'n grote mate van zekerheid kunnen leggen als in het echte experiment.

Quasi-experimentele onderzoeksopzetten

Indien aan eis 1 niet is voldaan, spreekt men van een quasi-experiment. Eén van de bekendste van deze quasi-experimentele onderzoeksontwerpen is het longitudinale of tijdreeksonderzoek. Longitudinale onderzoeken hebben als bekendste karakteristiek dat individuen herhaaldelijk gemeten worden over een periode (Diggle, 1994). Hier wordt het verloop van een afhankelijke variabele nagegaan over een bepaalde tijdsbestek. Momenteel is de afdeling R&A bezig met het voorbereiden van een longitudinaal onderzoek waarbij getracht wordt te bezien in hoeverre de prikkel van het beleid samenhangt met een wijziging in het verloop van bepaalde variabelen en in hoeverre deze wijziging als een invloed van het beleid kan worden geïnterpreteerd.

Niet-experimentele onderzoeksopzetten

Het niet voldoen aan eis 3 (en bij gevolg ook niet aan eis 1) definieert een niet-experimentele opzet van beleidsevaluatie. Niet-experimentele onderzoeken worden door Rosenbaum als volgt gedefinieerd: "Onderzoeken waar het doel is om een relatie toe te lichten...[waar] het niet haalbaar is om gecontroleerde proefneming te gebruiken, in de zin dat het niet mogelijk is om de procedures en behandeling waarvan men de effecten wil ontdekken op te leggen of waar het niet mogelijk is om de proefpersonen via randomisatie aan de behandeling toe te wijzen" (Rosenbaum, 1995).

Beschrijvende onderzoeken

Alhoewel quasi-experimentele en niet-experimentele onderzoeken hier het best gebruikt kunnen worden om het beleid te beoordelen zijn de meeste onderzoeken die uitgevoerd worden door of in opdracht van GAB van beschrijvende aard. Een beschrijvend onderzoek probeert antwoord te krijgen op de vragen wie, wat, wanneer, waar en soms hoe. De onderzoeker probeert een onderwerp te beschrijven door het creëren van een profiel van een groep problemen, personen of evenementen (Cooper, 1998). Bij GAB moet gedacht worden aan onderzoeken als "Activeringsinstrumenten in de bijstandswet" (Engelen, 1999) waar gekeken wordt naar welke wijze het uitstroombesleid in de praktijk uitgevoerd wordt. Verder kan hier het onderzoek "Het bestand bereikt?" worden genoemd waar men gaat kijken in hoeverre bijstandsgerechtigden die reeds op 1 januari 1999 een uitkering hadden, het zogenaamde zittende bestand, bereikt worden door de gemeentelijke inzet van reïntegratie-instrumenten (Schut, 2000).

3.2 Besturen van organisaties

Een organisatie moet bestuurd worden. Dit impliceert het afwegen van nut en offers van alle overwogen handelingen en het zich achteraf rekenschap geven van de in feite opgeofferde en verkregen waarden. Wil men zo'n keuze verantwoord doen, dan heeft men informatie nodig over zaken zoals het waarom van zo'n keuze en de mogelijke consequenties die voortvloeien uit een bepaalde keuze. Starreveld spreekt hier van oordeelsvorming (Starreveld, 1997). Hij maakt onderscheid tussen:

- *het vormen van een oordeel vooraf (ex ante)*. De oordeelsvorming vooraf is in de eerste plaats gericht op het nemen van doelmatige beslissingen met betrekking tot de keuze van doelstellingen, middelen, werkwijzen, volgorde, e.d.
- *het vormen van een oordeel achteraf (ex post)*. Oordeelsvorming achteraf omvat:
 1. het waarnemen van de feitelijke uitvoering en/of van de daarbij verkregen resultaten en van de daardoor ontstane toestand;
 2. het toetsen van het waargenomene aan verwachtingen (ex ante-oordelen) en/of taakstellingen, en

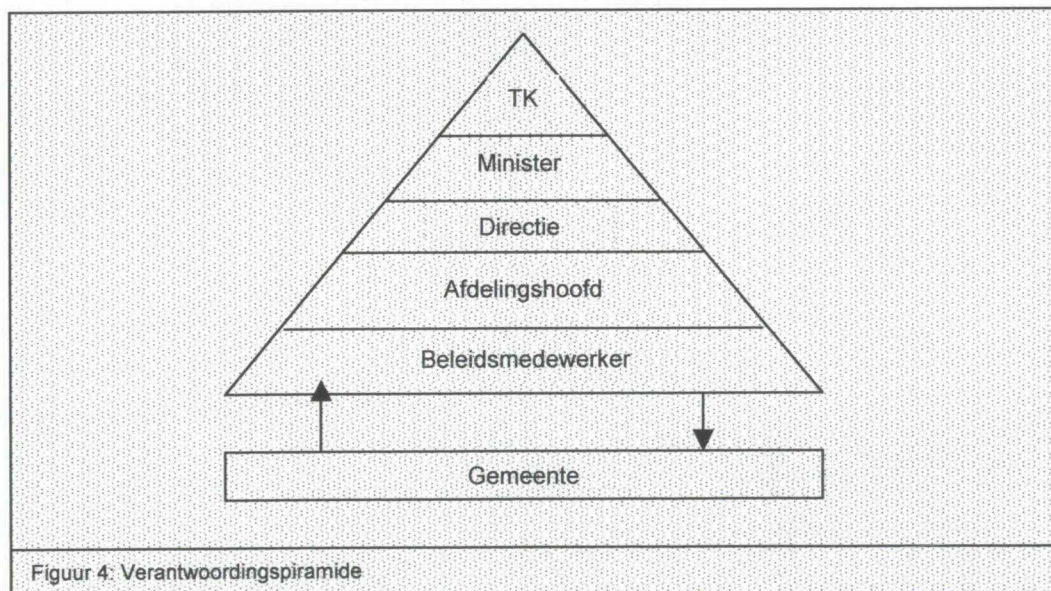
3. het analyseren en evalueren van de daarbij geconstateerde afwijkingen.

3.2.1 Sturen en het afleggen van verantwoordelijkheden

Eén van de redenen waarom we informatie willen hebben om een oordeel te kunnen vormen over hetgeen in het verleden is geschied, is het afleggen en het doen afleggen van verantwoording. In de meeste bedrijven gaat het leiden van de organisatie altijd gepaard met delegatie van een deel van de bevoegdheden van de leidinggevende functionarissen. Bij het verlenen van bevoegdheden is in beginsel verantwoording verschuldigd aan degene die de bevoegdheid heeft verleend. Het verlenen van bevoegdheden en afleggen van verantwoording kan zich op verschillende niveaus afspelen. In dit verband maken sommige auteurs (Anthony, Davis & Olson) een onderscheid tussen drie of vier verschillende niveaus. Deze zijn:

- top management (strategic planning);
- middle management (tactical planning);
- lower management (operational planning);
- transaction processing.

Het geval bij GAB kunnen we illustreren met behulp van het in figuur 4 weergegeven schema. Uit het schema is duidelijk dat de Minister eindverantwoordelijk is voor het beleid van het Ministerie van SZW en dus van de afdeling. De Minister als lid van de regering is formeel ondergeschikt aan het parlement en kan op elk moment door de Kamer ter verantwoording worden geroepen (Jacobs, 2000). Onder de Minister zitten nog de Staatssecretarissen, een Secretaris-Generaal, een aantal Directoraten-generaal en de directeuren van de verschillende directies. Deze lagen zijn gemakshalve weggelaten in het schema.



Hartman noemt een aantal voorbeelden van verantwoordingsinformatie (Hartman, 1995):

- Statusgegevens (standen per ultimo)
- Activiteitengegevens (transacties over verantwoordingsperiode)
- Bedrijfskosten
- Vergelijkingen (Soll – Ist)

Het afleggen van verantwoording om een oordeel achteraf te vormen is bedoeld om controle te kunnen uitoefenen zodat men in kan grijpen indien de werkelijkheid zich anders ontwikkelt of heeft ontwikkeld dan hetgeen vooraf was aangenomen.

3.2.2 Sturen van de uitvoeringsorganisatie

Zoals aan het begin vermeld is de uitvoering van de Abw in medebewind opgedragen aan de gemeenten. Er zijn verschillende redenen hiervoor. Hoogerwerf noemt de volgende drie:

1. Ten eerste vloeit een eerste scheiding tussen beleidsbepalende en beleidsuitvoerende overheidsinstanties voort uit het beginsel van machtenscheiding.
2. Vervolgens zijn er voordelen te halen bij het beleidsbepaling op grote schaal en beleidsuitvoering op kleine schaal. Dit is het zogenaamde leerstuk van decentralisatie.
3. Als laatste is het soms voordelig om de uitvoering van overheidsbeleid voor een deel aan particuliere initiatieven van burgers en bedrijven op te dragen. Denk bijvoorbeeld aan het geval waarbij particuliere bedrijven bepaalde taken tegen lagere kosten uitvoeren dan de overheid.

Vaak is er een groot aantal organisaties bij de uitvoering van het beleid betrokken. Al eerder is gezegd dat de gemeenten hier als voornaamste uitvoerende organisaties worden beschouwd. De gemeenten moeten ervoor zorgen dat het beleid van SZW uitgevoerd wordt. Naast gemeenten zijn sinds de introductie van SUWI ook de CWI's deels hiervoor verantwoordelijk.

Sturingsinstrumenten van het Ministerie

Om te zorgen dat de uitvoeringsinstanties meewerken aan de uitvoering van het beleid, doen beleidsbepalende overheden allerlei pogingen om deze uitvoerende instanties te beïnvloeden. Er zijn drie typen van beïnvloeding, te weten;

1. Opdrachtverlening

De toekenning van de bevoegdheid om bepaalde beleidsinstrumenten te gebruiken, brengt voor de desbetreffende instantie meestal ook de verplichting met zich mee een herkenbaar beleid uit te voeren. Slechts de wetgever bezit de bevoegdheid andere overheden voor de uitvoering van rijksbeleid in te schakelen. Dit wordt aangeduid met *medebewind*. De Abw is een voorbeeld hiervan. De Abw draagt de uitvoering in medebewind op aan het college van Burgemeester en Wethouders (art. 116, Abw).

2. Bijsturing

Als potentiële beleidsuitvoerders reeds actief zijn op het terrein waarop de beleidsbepaler zijn doelen formuleert dan moeten deze activiteiten worden bijgestuurd teneinde ze in overeenstemming te brengen met de doeleinden van de beleidsbepaler. Dit kan op een aantal manieren:

Ten eerste vormt medebewindwetgeving hier ook een belangrijk middel. Hier kan men bijvoorbeeld denken aan de Regeling Administratieve Uitvoeringsvoorschriften Abw, Ioaw en Ioaz waarin voorschriften worden opgenomen waaraan de gemeenten zich moeten houden. Vervolgens kan gedacht worden aan het plan waarin de beleidsbepaler de inhoud van zijn beleid formeel neerlegt. Daarnaast kan de beleidsbepaler gebruik maken van convenanten. Dit zijn overeenkomsten waarin overheden wederzijds vastleggen hoe zij hun bevoegdheden aanwenden. Als laatste kan men hier denken aan financiële instrumenten, zoals uitkeringen, rijksbijdragen en subsidies. Het Fonds Werk en Inkomen (FWI) is hier een duidelijk voorbeeld van. Met de FWI is een financieringssysteem gekozen waarbij (in de eerste fase) 75% van de uitkeringslasten Abw gedeclareerd kunnen worden aan het Rijk en de

resterende 25% gebudgetteerd wordt. Het is dus voor de gemeenten nu mogelijk om kosten te besparen op het gebudgetteerde deel van de Abw, de Ioaw en de Ioaz door efficiënter en effectiever te werken.

3. Toezicht

Als men eenmaal de opdracht aan een instantie heeft verleend en duidelijk is welke activiteiten worden verwacht, moeten de beleidsbepalers nog zeker stellen dat de beleidsinstrumenten conform de specificaties worden ingezet. Hiervoor hebben ze de beschikking over toezichtbevoegdheden.

In een eenvoudige toezichtrelatie is de beleidsbepaler zelf de toezichthouder. Bij SZW moet gedacht worden aan de directie Toezicht die met het Ctsv per 1 januari 2002 samengevoegd werden in de Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI). De IWI heeft als wettelijke taak het toezicht op de rechtmatigheid en de doelmatigheid, inclusief doeltreffendheid, van de uitvoering van wettelijke taken door UWV (Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekering), CWI, SVB, RWI en gemeenten. Hiernaast wordt ook gebruik gemaakt van accountantsverklaringen op de jaaropgaven als toezichtinstrument. De jaaropgave van de gemeente moet voorzien zijn van een accountantsverklaring voordat het naar de directie FEZ kan worden gestuurd.

In een ingewikkelder toezichtrelatie berust het toezicht bij een gespecialiseerde toezichthouder. De meest bekende is de Algemene Rekenkamer (ARK) die het functioneren van de rijksdienst op zijn financiële merites beoordeelt.

3.2.3 Vormen van communicatie tussen SZW en gemeenten

Naast wettelijke regelingen bestaan er andere vormen van communicatie tussen SZW en gemeenten. Met deze vormen van communicatie probeert het ministerie zoveel mogelijk informatie te geven omtrent het beleid en de gewenste uitvoering ervan. Men moet hier denken aan brochures, folders, periodieken en voorlichtingsbijeenkomsten. Deze vier typen zijn meer bedoeld om op een informele manier informatie te verstrekken over bepaalde ontwikkelingen op het beleidsveld aan de uitvoerdersinstanties.

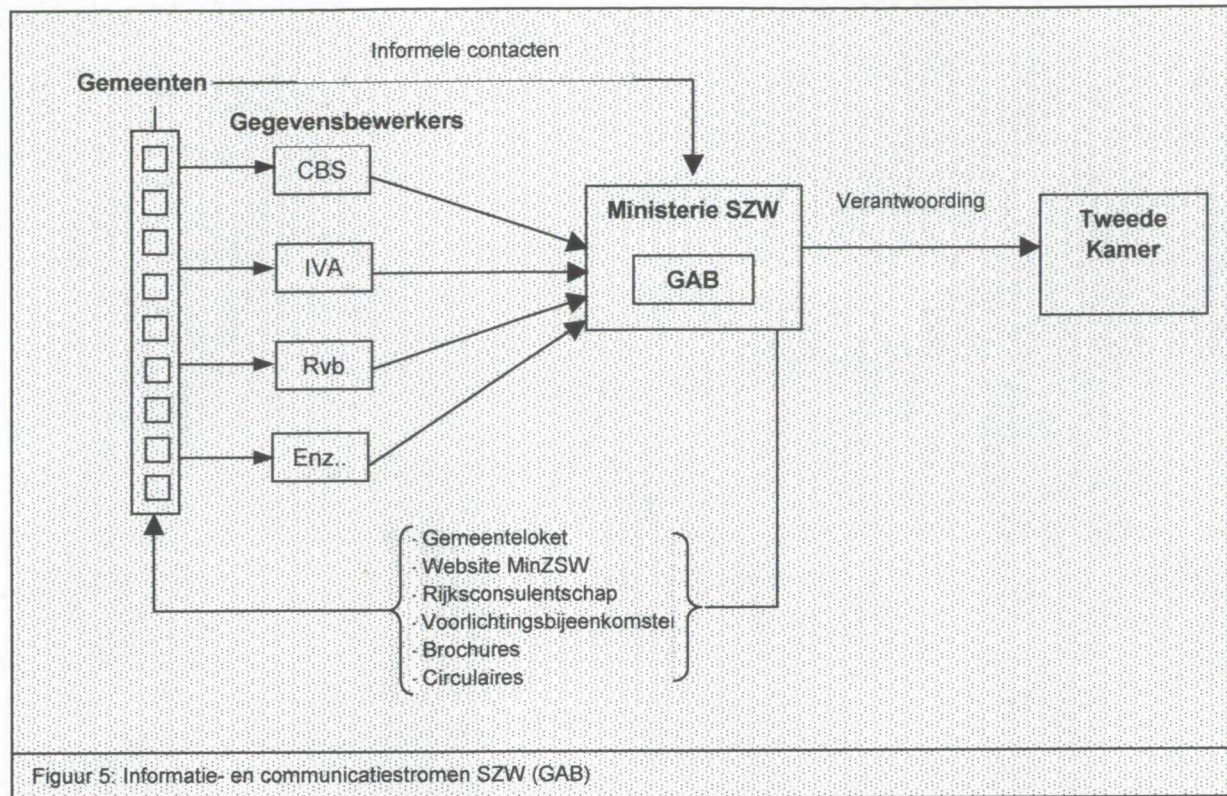
Bij onduidelijkheden omtrent bepaalde regelgeving kan het ministerie circulaire rondsturen waarin de regelgeving uitgelegd wordt en als een soort handleiding voor de uitvoeringsinstanties kan worden gebruikt.

Niet alleen vanuit het ministerie komen er initiatieven om informatie te verstrekken op het gebied van het beleid maar ook vanuit de gemeenten zelf. Vragen van gemeenten worden schriftelijk en telefonisch ontvangen en door het Rijksconsulentschap behandeld. Gemeenten kunnen tevens gebruik maken van informatietechnologie in de vorm van Internet om informatie te vinden over het beleid van SZW. Denk hierbij aan het Gemeenteloket¹⁴.

Een andere vorm van formele communicatie en samenwerking tussen SZW en gemeenten is het uitvoeringspanel. Dit uitvoeringspanel bestaat uit vertegenwoordigers van verschillende grote en kleine gemeenten. Hun taak is om wetswijzigingen en nieuwe regelingen te toetsen op uitvoerbaarheid.

¹⁴ <http://gemeenteloket.minszw.nl>.

In figuur 5 is een overzicht te zien van alle informatie- en communicatiestromen die een rol spelen in de omgeving van het ministerie en met name het GAB.



4. Eisen informatievoorzieningssysteem

Voordat men een systeem kan beoordelen zal men zich allereerst moeten afvragen aan welke eisen zo'n systeem moet voldoen. Binnen de informatiesysteemontwikkeling zijn er veel auteurs (Thiadens, Heemstra en Bemelmans) die onderscheid maken tussen twee groepen eisen, te weten:

- *functionele eisen*. Deze eisen leggen vast wat het systeem in functionele zin moet doen. Anders gezegd: welke gegevens moeten worden verwerkt, opgeslagen en verstrekt.
- *prestatie- ofwel kwaliteitseisen*. Deze eisen geven aan hoe, dus onder welke voorwaarden, gegevensverwerking, -opslag en -verstrekking moet plaatsvinden (bijvoorbeeld: hoe snel, hoe betrouwbaar, hoe flexibel, etc.).

4.1 Functionele eisen

Functionele eisen variëren al naar gelang de soort organisatie, het beslissingsniveau in de organisatie, de functie en de soort beslisser. De informatiebehoefte is gebaseerd op de te vervullen functies. Wat voor de één informatie is, is het voor de ander niet. Hartman (1995) heeft een aantal verklaringen opgesteld voor het ontstaan van informatiebehoefte in organisaties. Deze zijn:

- Aard van de organisatie
- Omvang van de organisatie
- Geografische decentralisatie
- Complexiteit
- Toenemende formalisering
- Stijl van leidinggeven

Als een afdeling binnen SZW wordt GAB gekenmerkt als een overheidsbedrijf. Daarnaast kan GAB ook gekenmerkt worden als een informatie-intensief bedrijf. Het product van de afdeling bestaat uit wet- en regelgeving die cliënten de mogelijkheid biedt om zich te laten activeren. Binnen de directie B&GA is deze afdeling één van de grootste met ongeveer 25 medewerkers. Hier is de coördinatie en communicatie tussen medewerkers voor nodig.

Het beleid wordt in principe centraal op het ministerie ontwikkeld. Aan de andere kant is de uitvoering ervan door gemeenten en CWI's geografisch gedecentraliseerd. In het klassieke boek van Mintzberg "Organisatiestructuren" wordt zo'n structuur "Divisiestructuur" genoemd. Een divisiestructuur is een verzameling quasi-autonome eenheden die met elkaar verbonden zijn door een centrale bestuurlijke structuur. Die eenheden worden in het algemeen *divisies* (gemeenten, CWI's) genoemd en het centrale bestuur het *hoofdkantoor* (Ministerie). De autoriteitsverhoudingen is hier top-down (Mintzberg, 1992).

Bij complexiteit denken we aan twee dingen. Complexiteit van het beleidsproces en van de omgeving. Wat het beleidsproces betreft kan gezegd worden dat alhoewel het een min of meer vast patroon heeft het toch een complex proces is. Eerder werd gezegd dat beleid een antwoord op een probleem is. In dit verband moet met denken aan vragen als "Wat is een probleem eigenlijk?" en "Welke instrumenten gebruikt zullen worden?" (Hoogerwerf, 1998). De omgeving wordt ook steeds complexer door de onderlinge verbanden tussen de verschillende regels en wetten. Hoogerwerf heeft ook opgemerkt dat het voor de burger steeds moeilijker wordt op de hoogte te blijven van de wirwar van regels die worden ontworpen en

vastgesteld. Wel kan men opmerken dat het beleidsproces heeft zoals net gezegd een vast patroon en is formeel vastgelegd in een intern AO-schema.

De stijl van leidinggeven heeft ook een effect op de informatiebehoefte. De integratieve stijl van leiding geven is het meest toepasbaar op de afdeling GAB. Terwijl het werk een veelheid aan te coördineren activiteiten vergt, stelt de bestuurder hoge eisen en geeft de voorkeur aan teammanagement.

		taakgerichtheid	
		Laag	Hoog
relatiegerichtheid	Laag	Afscheidingsstijl (bureaucraat)	Toewijdingsstijl (welwillende autocraat)
	Hoog	Relatiestijl (ontwikkelaar)	Integratieve stijl (bestuurder)

Figuur 6: De vier basisstijlen van leidinggeven (Botter, 1980)

4.1.1 Methoden ter bepaling van de informatiebehoefte

In de literatuur zijn er een aantal methoden om de informatiebehoefte van de gebruikers te bepalen. Globaal gezien vindt het vaststellen van de informatiebehoefte op drie manieren plaats waarbij de basis varieert:

- het bestaande informatieverzorgingsstelsel als uitgangspunt;
- de bestaande organisatie en bedrijfsprocessen als uitgangspunt;
- een gewenste organisatie en bedrijfsprocessen als uitgangspunt.

Bij het eerste uitgangspunt wordt de informatiebehoefte zo goed mogelijk vastgesteld aan de hand van het bestaande informatieverzorgingsstelsel, waarbij de vraag wordt gesteld wat daarvan bij nader inzien overbodig is en welke aanvullende informatie gewenst is. Het idee hierachter is dat de meest reële behoeften toch wel reeds hun neerslag in het bestaande informatiesysteem hebben gevonden. Bij de vaststelling van de informatiebehoefte met als uitgangspunt de bestaande organisatie en bedrijfsprocessen wordt het bestaande patroon van taak- of arbeidsverdeling van de afdeling gevolgd. Voor iedere afzonderlijke proceshandeling wordt bijvoorbeeld nagegaan door welke informatie die handeling in gang wordt gezet, over welke gegevens men moet beschikken bij het doen van een keuze, enz. Bij de laatste manier worden als het ware vanuit de ondernemingsvisie de bedrijfsprocessen opnieuw ingericht waarbij de informatieverzorging als katalysator wordt gebruikt om de nieuwe organisatie mogelijk te maken.

Davis heeft in zijn artikel "Strategies for Information Requirements Determination" vier strategieën opgegeven die gebruikt kunnen worden om de informatiebehoefte te achterhalen (Davis, 1982). Deze zijn: (1) asking, (2) deriving from an existing information system, (3) synthesis from characteristics of the utilizing system, and (4) discovering from experimentation with an evolving information system. Bemelmans heeft deze strategieën vertaald met de termen 'oberstrategie', 'referentiestrategie', 'ontwikkelstrategie' en 'evolutionaire strategie'.

Oberstrategie (rechtstreeks vragen)

Bij een strategie van rechtstreeks vragen verneemt de analist de informatiebehoeften van de personen die werken met het objectsysteem, door die personen alleen maar te vragen wat hun informatiebehoeften zijn. Deze strategie kan het best gebruikt worden bij systemen waarvoor een goed gestructureerde opzet bestaat, bij gebruikers met een hoog kennis- en

ervaringsniveau en bij aanwezigheid van een beperkt aantal gegevens. Onder deze strategie vallen methoden als interviews, enquêtering en brainstorming.

Referentiestrategie (Uit een bestaand informatiesysteem afleiden)

Bij deze strategie wordt een bestaand informatiesysteem gebruikt als referentie om er een eisenpakket uit af te leiden voor een informatiesysteem voor een zelfde soort organisatie of toepassing. Deze strategie wordt meestal gebruikt als het referentiesysteem een goede afspiegeling is van het gewenste informatiesysteem. De methode die bij deze strategie gebruikt wordt heet gegevensanalyse, omdat de gegevensinvoer en -uitvoer van het bestaande systeem het uitgangspunt van de analyse zijn. Tevens kan men hierbij denken aan documentatieonderzoek.

Ontwikkelstrategie (Een synthese van de kenmerken ontleend aan het objectsysteem)

Omdat er geen vergelijkbare situaties of systemen bestaan moet men een analyse en structurering van de besturingssituatie en het te ontwikkelen informatiesysteem maken. Deze strategie wordt gebruikt bij het ontbreken van een referentiesysteem, maar ook als de problemen minder goed zijn te structureren. Er zijn tal van methoden die onder deze strategie vallen zoals de normatieve analysemethode, de Critical Success Factor-analyse, procesanalyse en anderen. Het is niet de bedoeling om ze allemaal op te noemen en uitvoerig te bespreken. Wel kan hier één gemeenschappelijke eigenschap van al deze methoden worden genoemd, namelijk dat het eisenpakket voor het informatiesysteem verkregen wordt door een onderzoek in te stellen naar het object of het objectsysteem. De analyse van de behoeften, het structuur, de doelstellingen, enz. van het objectsysteem vormt de basis van waaruit de informatiebehoeften kunnen worden afgeleid.

Evolutionaire strategie (Ontdekken door te experimenteren met een zich ontwikkelend informatiesysteem)

Het komt vaak voor dat de gebruikers hun informatiebehoeften niet kunnen formuleren omdat ze geen bestaand model hebben om hun eisen op te kunnen baseren. In dit geval is het goed om een basis-eisenpakket samen te stellen en een informatiesysteem in te voeren dat aan die eisen kan voldoen. Het basis-eisenpakket wordt als vertrekpunt gebruikt en men ontdekt tijdens het werken met het systeem andere eisen die er in opgenomen moeten worden. Deze strategie wordt toegepast in gevallen van hoge onzekerheid m.b.t. de specificaties en sterk groeiende informatiebehoeften. Tot deze strategie behoren prototyping en datageoriënteerde methoden.

De oberstrategie van Davis wordt veel toegepast omdat het de meest directe manier is om de informatiebehoefte te bepalen. In elk van de drie basismethoden kan men gewoon vragen naar de informatiebehoefte van de gebruikers. De referentiestrategie is gelijk aan de eerste basismethode. Beide gaan uit van het vaststellen van de informatiebehoefte door gebruik te maken van het bestaande informatiesysteem. De ontwikkelstrategie gaat meer uit van een gewenste situatie in termen van organisatie en bedrijfsprocessen. Bij de evolutionaire strategie gaat men uit van de bestaande organisatie en bedrijfsprocessen. Op basis hiervan worden de basis informatiebehoeften samengesteld.

4.1.2 Gebruikte methoden

In de vorige paragraaf zijn een aantal methoden genoemd die gebruikt kunnen worden om de informatiebehoeften van de gebruikers te bepalen. Er zijn onder andere genoemd interviews, enquêtes, Critical Success Factor-analyse en prototyping. Men kan ook een combinatie van de verschillende methoden gebruiken om de informatiebehoefte te bepalen.

Bij het bepalen van de informatiebehoefte van de afdeling is gebruik gemaakt van documentatieonderzoek (bijvoorbeeld over huidige informatiesystemen en/of procedures) en interviews. Bij de laatste manier van informatiebehoeftebepaling is participatie van beleidsmedewerkers en leiding essentieel. Interviews zijn gehouden met verschillende beleidsmedewerkers en het afdelingshoofd. Binnen de afdeling worden diverse beleidsdossiers behandeld. Onder beleidsdossier wordt verstaan "onderwerpen", "producten" en/of "klanten". Voor het gesprek met de medewerkers is als uitgangspunt genomen het beleidsdossier waarmee de medewerker zich bezig houdt. Bij "onderwerpen" moet men denken aan "Sluitende aanpak" bijvoorbeeld. De Wik en Bbz vallen bijvoorbeeld onder producten en onder klanten vallen bijzondere groepen zoals alleenstaande ouders, arbeidsgehandicapten, allochtonen, enz.

Er is dus gebruik gemaakt van twee strategieën om de informatiebehoefte van de gebruikers te bepalen namelijk oberstrategie en referentiestrategie. Hiervan zijn respectievelijk interviews en documentatieonderzoeken als methoden gebruikt.

In het begin is een documentatieonderzoek gedaan naar de huidige informatievoorziening. Gekeken is naar wat er nu al aan informatie geleverd wordt, welke informatiebronnen beschikbaar zijn, welke veranderingen in ontwikkeling zijn en wat voor invloed dit heeft op de informatiebehoefte van de beleidsmedewerkers. Vervolgens zijn er interviews gehouden met de medewerkers van de verschillende beleidsdossiers. Bij de interviews werd de bestaande informatievoorziening als uitgangspunt gekozen waarbij de vraag werd gesteld wat daarvan bij nader inzien overbodig was en welke aanvullende informatie gewenst was. Het idee hierachter is dat de meest reële behoeften toch wel reeds hun neerslag in het bestaand informatiesysteem hebben gevonden. Een lijst met de geïnventariseerde informatiebehoefte van de medewerkers en het afdelingshoofd is terug te vinden in bijlage 4.

Voordelen van de gekozen methode

Het voordeel van deze twee methoden is dat ze goed op elkaar aansluiten en elkaar als het ware aanvullen. Verder is interview een uitstekende methode die toepasbaar is in het geval van een beperkt aantal gebruikers.

Nadelen van de gekozen methode

Davis en Olson hebben vier belangrijke oorzaken genoemd waarom het moeilijk is een juist en volledig eisenpakket samen te stellen. Deze zijn:

1. De beperkingen van de mens als informatieverwerker en als oplosser van problemen;
2. De verscheidenheid en ingewikkeldheid van de informatiebehoefte;
3. Het ingewikkelde samenspel van de gebruikers en analisten bij het definiëren van een eisenpakket, en
4. De onwil van sommige gebruikers om een eisenpakket kenbaar te maken (om politieke of psychologische redenen).

Deze vier oorzaken zijn vooral van toepassing bij een methode van rechtstreeks vragen aan de gebruikers. De beperkingen van de mens kunnen in drie soorten worden onderverdeeld. Ten eerste kan de gebruiker met wie het gesprek wordt gevoerd geen grote hoeveelheid gegevensonderwerpen in zijn korte-termijngeheugen opslaan en daar besprekingen over voeren of er analyses van maken. Dit kan een invloed hebben op het aantal eisen dat door de gebruikers als belangrijk wordt aangemerkt. Ten tweede: Er zijn bewijzen dat de mens voorkeur toont (subjectief gedrag) ten aanzien van gegevens en de wijze waarop hij gegevens

gebruikt. Een voorbeeld die vaak voorkwam tijdens de interviews is "recentheid". De medewerkers van GAB hadden bijvoorbeeld de neiging om soms meer aandacht te schenken aan informatiebehoefte die ze kort geleden hebben gevoeld. Er werd bijvoorbeeld steeds gerefereerd aan recente kamervragen en discussies in de Kamer. Ten derde moet men denken aan de manier waarop een analist of gebruiker te werk gaat bij het formuleren van informatiebehoefte. De gebruikers en analisten die bij het proces zijn betrokken, gaan volgens het concept van de beperkte rationaliteit te werk door een enigszins vereenvoudigd model van de organisatie en de informatiebehoefte binnen de organisatie te gebruiken. Op deze manier wordt de volledigheid en de juistheid van het eisenpakket beperkt zowel door het model als door de genoten opleiding, gewoonten en houding van de gebruikers en analisten. Dit was ook te zien bij de medewerkers van GAB. De medewerkers hadden soms moeilijkheden om bepaalde informatiebehoefte in concreet te registreren gegevens te vertalen. Ze konden hun informatiebehoefte niet vertalen in concrete kenmerken die ze bijvoorbeeld via het CBS willen laten registreren en bewerken om zodoende aan benodigde informatie te kunnen komen.

De verscheidenheid en ingewikkeldheid van de informatiebehoefte speelt ook een rol. Dit zeker gezien de beperkingen van gebruikers die hierboven genoemd zijn. Hierbij moet gedacht worden aan het feit dat de informatiebehoefte van de medewerkers sterk beïnvloed wordt door politieke ontwikkelingen.

Tussen gebruikers en analisten moet er een goede interactie zijn bij het bepalen van een eisenpakket. Aan de ene kant moeten gebruikers zo duidelijk mogelijk maken wat ze precies willen hebben en aan de andere kant moet de analist proberen de informatiebehoefte zoveel mogelijk te vertalen in te registreren kenmerken.

Onwil van de medewerkers om een eisenpakket kenbaar te maken heb ik niet meegemaakt. Medewerkers waren enthousiast om zoveel mogelijk een volledig en juist eisenpakket samen te stellen.

4.2 Kwaliteitseisen

4.2.1 Het begrip kwaliteit

Het begrip kwaliteit kan op verschillende manieren worden omschreven. Verschillende auteurs kijken naar kwaliteit vanuit een andere hoek. Vijf bekende definities van het begrip kwaliteit worden door Garvin behandeld (Garvin, 1988). Deze zijn:

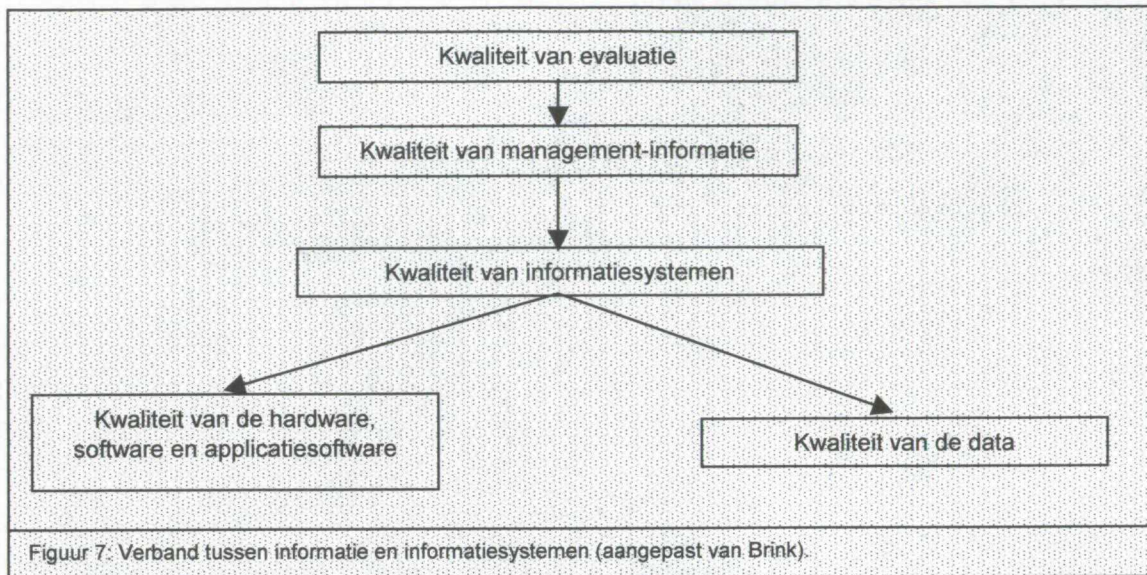
- Transcendent: "Quality cannot be defined; you know what it is".
- Product-based: Het gaat om de kwaliteit van de onderdelen.
- User-based: "Quality is fitness for use".
- Manufacturing-based: Conformance to requirements.
- Value-based: Quality is the degree of excellence at an acceptable price and the control of variability at an acceptable cost".

4.2.2 Kwaliteitseisen van informatieverzorgingsystemen

Bemelmans is van mening dat het duidelijk moet zijn wat men onder kwaliteit verstaat en het object waarvan de kwaliteit wordt bepaald. Hij heeft onderscheid gemaakt in eisen te stellen aan het gebruik van een systeem en eisen te stellen aan het beheer (gebruikseisen

respectievelijk beheerseisen). Verder heeft hij een aparte categorie toegevoegd van eisen die gebruikers stellen aan de te produceren informatie uit een systeem.

Voor dit onderzoek is uitgegaan van het verband tussen de kwaliteitseisen aan informatie en informatiesystemen (Brink, 1998). Het verband tussen kwaliteit van informatie en informatiesystemen wordt in het volgende figuur weergegeven:



Uit figuur 7 blijkt dat de kwaliteitscriteria die voor informatie gelden de basis vormen voor de kwaliteitseisen die aan informatiesystemen worden gesteld. Brink heeft verder de kwaliteit van informatiesystemen afhankelijk gesteld van enerzijds de kwaliteit van de hardware, software en applicatiesoftware en anderzijds kwaliteit van de data. Boven aan dit plaatje kunnen we een niveau toevoegen namelijk dat de kwaliteit van de evaluatie van het beleid afhankelijk is van de kwaliteit van de beschikbare informatie.

Er zijn net zoveel lijsten met kwaliteitseisen als auteurs ((Delen, 1991) (Heemstra, 1994) (Garvin, 1988)). Het beste is om hier weer in de HAFIR te kijken. In deze handleiding zijn ook kwaliteitseisen opgenomen waaraan evaluatie-instrumenten ten behoeve van de begroting en verantwoording dienen te voldoen (HAFIR, 2001, blz. 36). Deze zijn:

- validiteit (van opzet van informatiesysteem of onderzoek);
- betrouwbaarheid en nauwkeurigheid (van de in het informatiesysteem of onderzoek gebruikte meetmethode), en
- bruikbaarheid (van de uitkomsten van systeem of onderzoek).

Validiteit: Validiteit heeft betrekking op de algemene geldigheid van een onderzoek of informatiesysteem. De vraag is: Meet men wat men meten wil?

Betrouwbaarheid (omvat integriteit en continuïteit): Bij betrouwbaarheid wordt de vraag gesteld: Meet men - indien het object gelijk blijft - bij iedere meting hetzelfde? Betrouwbaarheid wordt verder gesplitst naar integriteit en continuïteit. Met *integriteit* wordt bedoeld dat de informatie die evaluatie-instrumenten opleveren in overeenstemming moet zijn met de werkelijkheid. Bij *continuïteit* moet er sprake zijn van een ongestoorde werking van de systemen van reguliere prestatiegegevens en evaluatieonderzoek.

Bruikbaarheid: De validiteit, betrouwbaarheid en nauwkeurigheid van evaluatieonderzoek zijn reeds in belangrijke mate bepalend voor de uiteindelijke bruikbaarheid van de uitkomsten ervan. Daarnaast moet gedacht worden aan de presentatie, toegankelijkheid, tijdigheid en relevantie van de resultaten.

Opgemerkt moet worden dat *bruikbaarheid* uit een aantal andere kwaliteitseisen bestaat. Sommige van deze eisen zijn van cruciaal belang bij het beoordelen van de informatiebronnen. Hieronder gaan we een aantal van deze kwaliteitseisen behandelen.

Tijdigheid: Verstrekte informatie is tijdig verstrekt indien het doel waarvoor de informatie is opgeleverd nog geëffectueerd kan worden. De waarde van informatie hangt namelijk onder meer af van de omstandigheid of de ontvanger tot correctieve actie kan overgaan indien de inhoud van de informatie daartoe aanleiding geeft (Starreveld, 1997). In dit verband moet ook *actualiteit* van de informatie genoemd worden. Zijn ze een afspiegeling van de huidige werkelijkheid? Of was dit de werkelijkheid van een jaar geleden? (Thiadens, 1995).

Volledigheid: Met volledigheid wordt bedoeld dat de informatie uit de statistieken, monitors en onderzoeken compleet moeten zijn. Men kan bijvoorbeeld niet een steekproef nemen van de totaal aantal bijstandstrekken en daarmee conclusies trekken omtrent het totale aantal cliënten in het bestand.

Nauwkeurigheid: Onder nauwkeurigheid wordt verstaan de mate waarin de meeteenheid, gebruikt ter kwantificering van de te verstrekken informatie, moet worden onderverdeeld (Starreveld, 1997). Als voorbeeld kan hier gedacht worden aan de invulmogelijkheden van gemeenten voor bepaalde informatiebronnen. Eén van de vragen van de Wiw-monitor is bijvoorbeeld "Reden beëindiging dienstbetrekking". Er zijn in totaal 18 antwoordmogelijkheden waarvan de laatste "beëindiging om andere redenen" is. Hoe beter de gemeenten hun administratie bijhouden hoe beter ze in staat zullen zijn om precies de reden in te vullen die van toepassing is voor een bepaalde cliënt en dus hoe nauwkeuriger de informatie.

Toegankelijkheid: Bij toegankelijkheid moet gedacht worden aan de mate waarin bepaalde informatie/informatiebronnen toegankelijk zijn voor de medewerker die ze nodig heeft. Gegevens die door bepaalde afdelingen worden verzameld en niet gedeeld worden met andere afdelingen die het wellicht nodig kunnen hebben, zijn slecht toegankelijk.

We kunnen dit hoofdstuk afsluiten met een lijst van kwaliteitseisen die van belang zijn bij het beoordelen van de informatievoorziening van GAB. Bruikbaarheid zal buiten beschouwing gelaten worden gezien het feit dat het uit meerdere eisen bestaat die al apart genoemd zijn. De complete lijst van kwaliteitseisen ziet er zo uit:

1. Validiteit
2. Betrouwbaarheid
3. Tijdigheid
4. Volledigheid
5. Nauwkeurigheid
6. Toegankelijkheid

Op basis van deze lijst van kwaliteitseisen wordt in het volgende hoofdstuk een analyse gemaakt van de huidige informatievoorziening van GAB.

5. Knelpunten van de huidige informatievoorziening

In dit hoofdstuk wordt ten eerste aan de hand van de in paragraaf 4.2.2. genoemde kwaliteitseisen een analyse gemaakt van de belangrijkste informatiebronnen. Verder wordt aan de hand van de gevoerde interviews en gedane documentatieonderzoek een overzicht gemaakt van de geconstateerde knelpunten.

5.1 Beoordeling van de informatiebronnen

In paragraaf 3.1.4. is vermeld dat het informatieverzorgingsstelsel van GAB uit een aantal statistieken, monitors en onderzoeken bestaat. De meest gebruikte informatiebronnen zijn:

- Abw-, Ioaw-, Ioaz- en Wik-statistiek van het CBS
- Monitor Scholing en Activering (MSA)¹⁵
- Wiw-monitor
- KOA-monitor
- Monitor Gedetineerden
- Kwartaaldeclaraties en jaaropgaven

In deze paragraaf worden deze informatiebronnen beoordeeld aan de hand van de volgende kwaliteitseisen (zie ook paragraaf 4.2.2.):

- Validiteit;
- Betrouwbaarheid;
- Tijdigheid;
- Volledigheid;
- Nauwkeurigheid, en
- Toegankelijkheid.

5.1.1 Validiteit

De vraag is of men meet wat men meten wil? Om te beginnen moet opgemerkt worden dat geen van deze statistieken of monitors de effectiviteit van het beleid meet. Zoals al in paragraaf 3.1.5. is opgemerkt kan men alleen iets zeggen over doelbereiking en niet over het verband tussen het resultaat en het beleid. Dus als het de bedoeling is om met behulp van deze informatiebronnen de effectiviteit van het beleid te beoordelen moet geconcludeerd worden dat de informatie uit deze bronnen niet valide is.

Al eerder is ook opgemerkt dat de meeste onderzoeken onder een beschrijvend onderzoek vallen. Ook monitors vallen hieronder. Monitors proberen bepaalde groepen personen te beschrijven op basis van bepaalde elementen die van belang zijn voor de realisatie van de beleidsdoelstellingen. De Abw-statistiek, Wiw-monitor, MSA, KOA-monitor en Monitor Gedetineerden geven allemaal een beschrijving van bepaalde doelgroepen. Dit kan dus als de doelstelling van deze statistieken en monitors worden beschouwd. De informatie die voor deze doelstelling is verzameld uit de informatiebronnen kunnen in dat geval wel als valide worden beschouwd.

¹⁵ Doordat er tijdens het onderzoek de MSA nog niet helemaal uitgevoerd was en er hierdoor nog geen gegevens hierover beschikbaar waren, kan maar summiere beoordeling hiervan worden gegeven.

5.1.2 Betrouwbaarheid

Hoe betrouwbaar is de informatie die uit de informatiebronnen rolt? Als we naar de Abw-statistiek kijken moeten we vaststellen dat deze heel onbetrouwbaar is. Bepaalde kenmerken van de statistiek worden niet betrouwbaar geregistreerd. De belangrijkste hiervan is het aantal cliënten met een arbeidsverplichting. Uit de interviews is duidelijk geworden dat niet alle gemeenten in staat zijn deze kenmerken betrouwbaar te leveren aan het CBS. De reden hiervoor is dat sommige gemeenten deze niet correct registreren of daarna niet bijhouden zodat ze niet precies weten of iemand nog steeds een arbeidsverplichting heeft of niet. Aan deze gegevens heeft de afdeling niet veel. Andere voorbeelden van kenmerken die niet goed worden geregistreerd zijn "Fase-indeling" en "Oorzaak van uitstroom".

De Wiw-monitor verschaft een landelijk overzicht met beleidsinformatie over de toepassing en uitwerking van de Wiw voor wat betreft gesubsidieerde arbeid. De monitor kan als heel betrouwbaar worden beschouwd. De gegevens van deze monitor worden vaak vergeleken met de gegevens van de Wiw-statistiek die samengesteld wordt aan de hand van gegevens van de kwartaaldeclaratie van de Wiw.

Over de KOA-monitor en Monitor Gedetineerden kan geen oordeel gegeven worden. De KOA-monitor wordt uitgevoerd door Research voor Beleid dus men kan aannemen dat de data verzameling op een betrouwbare manier geschiedt. De Monitor Gedetineerden wordt uitgevoerd door het CBS waar het alleen nodig is om een aantal bestanden te koppelen waaronder de CBS-maandbestanden.

Hier moet nog iets over worden opgemerkt. Telkens als men het over bepaalde termen heeft, denken de medewerkers het over hetzelfde te hebben. In feite hebben de verschillende medewerkers hun eigen definitie voor de gebruikte termen. Scholing bijvoorbeeld lijkt in principe heel duidelijk te zijn totdat men de vraag gaat stellen: "Wat valt onder scholing?" Valt een motivatiecursus bijvoorbeeld hieronder? Zo kan men zich ook andere vragen stellen als: "Wat is een traject"? Kort gezegd, er zijn geen eenduidige definities die geaccepteerd en gehanteerd worden door alle medewerkers. Er worden steeds nieuwe benamingen gebruikt voor misschien dezelfde termen. Dit heeft een invloed op de mate van betrouwbaarheid van de informatie. Als men verschillende definities hanteert voor dezelfde termen dan kan de informatie niet als betrouwbaar worden beschouwd. De mogelijkheid bestaat dat de gemeenten andere definities gebruiken bij het invullen van de statistieken en monitors. Hierdoor kunnen de gegevens niet met elkaar worden vergeleken. Na dit gezegd te hebben moeten we ook de bijlage 4 geïnventariseerde informatiebehoefte van de afdeling met een korreltje zout nemen.

5.1.3 Tijdigheid

Wordt de nodige informatie op tijd geleverd? In paragraaf 3.1.4. is in verband met "Gehaktdag" gekeken naar de mate waarin de statistieken en monitors op tijd ingeleverd worden voor de verantwoording aan de Tweede Kamer. Hier is geconcludeerd dat men niet op tijd beschikt over de benodigde informatie voor de verantwoording.

5.1.4 Volledigheid

Over volledigheid kan het volgende gezegd worden. De statistieken en monitors registreren alle personen die in de doelgroep vallen. De conclusies die getrokken worden zijn gebaseerd op het complete bestand van bijstandtrekkers bijvoorbeeld. Terwijl alle personen in de bijstand betrokken zijn in de Abw-statistiek worden niet alle kenmerken van deze personen goed geregistreerd. Hierdoor is de statistiek niet volledig en kunnen op bepaalde kenmerken

geen conclusies worden getrokken. Denk aan de kenmerken “Fase-indeling”, “Reden van uitstroom” en “Arbeidsverplichting” in de Abw-statistiek. In de Wiw-monitor komen deze tekorten niet voor.

Een ander voorbeeld van onvolledigheid van informatie is het volgende. De aantallen in- en uitstroom van de bijstand wordt per kwartaal bijgehouden. Aan het eind van het kwartaal wordt de stand genomen van de personen die ingestroomd zijn in dat kwartaal en vergeleken met dezelfde groep uit het volgende kwartaal die nog steeds in de bijstand zijn. Het verschil is de uitstroom. Doordat men alleen kijkt naar de stand aan het eind van het kwartaal is het niet mogelijk om in- en uitstroom van een cliënt in datzelfde kwartaal mee te laten tellen. Dus als een uitkeringsgerechtigde in het eerste kwartaal instroomt en vervolgens in datzelfde kwartaal weer uitstroomt, wordt hij/zij niet meegenomen in de metingen. Deze gegevens kunnen relevant zijn om bijvoorbeeld iets te zeggen over de snelheid waarmee uitkeringsgerechtigden weer aan het werk komen.

5.1.5 Nauwkeurigheid

Hoe nauwkeurig is de informatie uit de informatiebronnen? In het vorig hoofdstuk is verwezen naar het voorbeeld van de invulmogelijkheden van gemeenten voor bepaalde informatiebronnen. Het komt vaak voor dat de invulmogelijkheden niet helemaal meer kloppen met de werkelijkheid. Denk bijvoorbeeld aan de redenen om een ontheffing te geven van de arbeidsverplichting. Dit komt vaak voor doordat het relatief lang duurt voordat de statistieken en monitors aangepast worden aan de nieuwe situatie. Het gevolg hiervan is dat men veelal de invulmogelijkheid “overige” gaat gebruiken. Als we ervan uitgaan dat de gemeenten precies weten hoeveel personen een ontheffing hebben dan zouden we nog steeds de reden hiervoor niet weten. Dit verschijnsel komt veel minder voor bij de Wiw-monitor. Over de MSA kan op dit moment nog niets gezegd worden.

Een andere reden waarom gemeenten slechts in beperkte mate volledige en nauwkeurig gegevens aan het CBS kunnen leveren is het volgende. Uit overleggen met de SIGIS werkgroep komt naar voren dat gemeenten zelf weinig gebruik maken van de gegevens van het CBS. Dit is ook geconstateerd in het onderzoek van Boogers (Boogers, 2000). Gemeenten zien de Regeling Statistische Gegevens Abw vooral als eenzijdige verplichting, niet als iets dat gemeenschappelijk voordeel oplevert. De vraag is dus of gemeenten dan gemotiveerd zijn om deze gegevens nauwkeurig in te vullen.

5.1.6 Toegankelijkheid

Hoe toegankelijk is de informatie van de verschillende informatiebronnen? Bij een grote organisatie als SZW moeten er maatregelen getroffen worden om ervoor te zorgen dat iedereen die informatie krijgt die nodig is om zijn functie te vervullen. Momenteel zit het niet helemaal goed hiermee. Medewerkers weten niet altijd wat er is aan informatie en wat er allemaal mogelijk is met de beschikbare informatie. Als voorbeeld kan hier het volgende genoemd worden. De meeste medewerkers van GAB dachten vóór dit onderzoek dat het niet mogelijk was om in- en uitstroom gegevens te krijgen van de Abw-statistiek. Dit blijkt na een interview al jaren mogelijk te zijn. Ook de publicatiedatum van de gegevens van de Abw-statistiek blijkt ook eerder te zijn dan gedacht (juli i.p.v. september). Zo wordt de Snelstatistiek ook niet aan iedereen in de afdeling beschikbaar gesteld. Dit gebeurt via de mail aan een beperkt aantal personen.

De gegevens van de Wiw-monitor zijn in tegenstelling tot de Abw-statistieken meer toegankelijk. Zowel het halfjaarlijks rapport als het jaarlijks rapport zijn op de afdeling

beschikbaar ter inzage. Het is binnen de afdeling duidelijk wie verantwoordelijk is voor deze monitor en wat er allemaal geregistreerd wordt. Ook voor wat betreft de MSA, de KOA-monitor en de Monitor Gedetineerden is het duidelijk wie de contactpersoon is op de afdeling.

Verder wisten de medewerkers van GAB ook weinig over de lopende of afgeronde onderzoeken. Sommige van deze onderzoeken zijn niet alleen relevant voor degene die de opdracht tot onderzoek heeft gegeven maar kan ook belangrijke informatie verschaffen voor andere medewerkers. In dit verband moet het volgende voorbeeld worden genoemd. SIGIS is met het initiatief gekomen om een inventarisatie te maken van de verschillende statistieken, monitors en onderzoeken die gebruikt worden door de verschillende afdelingen van AMB. Bij het inventariseren is gebleken dat er verschillende (onvolledige) soortgelijke lijsten bestaan. Er waren dus voorheen verschillende initiatieven van verschillende medewerkers op verschillende afdelingen om een lijst op te stellen maar daarna werd het lijst nooit meer bijgehouden. Andere afdelingen of medewerkers wisten er verder ook niets van dus toen zij de behoefte hadden aan een lijst met lopende en afgeronde onderzoeken hebben ze dat weer helemaal opnieuw gemaakt.

5.2 Andere knelpunten

Naast de bovengenoemde tekortkomingen met betrekking tot de kwaliteitseisen zijn er verder andere knelpunten te noemen die van belang zijn bij de beoordeling van de informatievoorziening van GAB. Deze knelpunten kunnen in een aantal categorieën worden ondergebracht.

5.2.1 Dynamiek en complexiteit van de omgeving

We kunnen stellen dat de omgeving van de afdeling GAB heel dynamisch is. Men is constant bezig wetten en regelingen te ontwerpen, aan te passen, bij te stellen en te bedenken. Bovendien zijn de grenzen waarbinnen de wetten en regelingen zich afspelen niet eenvoudig te definiëren. Er is niet alleen veel overlap tussen wetten en regelingen van de afdeling zelf maar ook met andere wetten en regelingen. Denk bijvoorbeeld aan de WAO en de WW. De informatiebronnen op hun beurt zijn minder dynamisch en kunnen niet zo snel worden aangepast aan de nieuwe informatiebehoefte. Het duurt relatief lang voordat veranderingen in de CBS-statistiek en andere monitors kunnen plaatsvinden. Hierdoor loopt men steeds achter de feiten aan. Aan de andere kant kan men terecht opmerken dat veranderingen in de statistieken en monitors negatieve effecten hebben voor de continuïteit van de informatiestromen. Er treedt een soort trendbreuk op. Vervolgens rijst dan de vraag: Hoe kunnen we dan de effectiviteit van het beleid beoordelen als het beleid telkens verandert?

Een ander probleem dat hiermee te maken heeft is dat doelstellingen ook snel veranderen. Denk bijvoorbeeld aan de nieuwe doelen in het kader van "Sluitende Aanpak". De mate waarin deze nieuwe doelstellingen bereikt worden, moet op een of andere manier worden gemeten. Hiervoor heeft de afdeling weer nieuwe informatiebronnen nodig of moet men de huidige informatiebronnen aanpassen zodat ze aan de nieuwe informatiebehoefte kunnen voldoen. Dit is bijvoorbeeld gedaan met de MSA. Het gevolg is dat men weer nieuwe kenmerken voor de monitor moet gaan opstellen of bestaande kenmerken moet aanpassen.

De Kamer stelt vragen en we weten nog niet welke, dus we willen alles weten (Boogers, 2000). Het is bekend dat het heel moeilijk is te voorspellen wat de Tweede Kamer en dus daarom de Minister wil weten. Dit heeft weer te maken met de omgeving in de zin dat de

sociale zekerheidssector heel gevoelig is. Politieke en maatschappelijke issues op het gebied van sociale zekerheid zorgen er voor dat de informatiebehoefte van de Kamer heel snel veranderd en dus onvoorspelbaar is.

5.2.2 Effectiviteit is lastig te meten

In paragraaf 3.1.5. is al opgemerkt dat het niet altijd eenvoudig is om in de praktijk een echt beleidsexperiment uit te voeren. Dit heeft te maken met het feit dat de gelijkwaardigheid van experiment- en controlegroep niet altijd te bewerkstelligen is en het samenstellen van een controlegroep soms onmogelijk is. Het is ondenkbaar om een bepaalde groep in de maatschappij wel de beschikking te geven over een bepaalde regeling en andere niet. Einerhand heeft ook opgemerkt dat de vraag of het beleid effectief is, lastig te beantwoorden is. Men kan namelijk niet weten wat er gebeurd zou zijn als je niets gedaan zou hebben (Einerhand, 2002). In een artikel van Bogt wordt ook verwijst naar het feit dat de meetbaarheid van output bij bepaalde beleidsterreinen beperkt is. Sociale zaken, sociale werkvoorziening en welzijn vallen volgens dit artikel onder de groep van lastig te meten effecten (Bogt, 2001).

5.2.3 Meetbare doelstellingen

Er is nog een knelpunt te noemen bij het beoordelen van de informatievoorziening voor de beleidsevaluatie. Om een beleid te kunnen evalueren zijn er streefwaarden nodig. Met andere woorden er zijn meetbare doelstellingen nodig waarmee men het gerealiseerde resultaat kan vergelijken. Deze doelstellingen moeten zoveel mogelijk cijfermatig uit te drukken zijn met vermelding van prestatienormen en ze dienen zo concreet en helder mogelijk te zijn (Dejaegher, 1997).

In 1999 is de regeringsnota "Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording" (VBTB) verschenen (Tweede Kamer, 1998-1999, 26573, nr. 1). De nota (1999) bevat voorstellen om door een meer beleidsmatige opzet te komen tot:

- het vergroten van de informatiewaarde, en
- het verbeteren van de toegankelijkheid van de departementale begrotings- en verantwoordingsstukken.

Veel sterker worden in de nieuwe voorstellen beleid, prestaties en geld in hun onderlinge relatie gepresenteerd. Daarbij staan in de begroting de vragen centraal:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag dat kosten?

En in de verantwoording:

- Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?
- Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen?
- Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

Na een analyse van artikel 2 en 5 van de begroting 2002 is geconstateerd dat er weinig tot geen meetbare doelstellingen te vinden zijn die gebruikt kunnen worden als streefwaarden. De doelstellingen die opgenomen zijn in de begroting zijn zo opgesteld dat vrijwel elk positief resultaat beschouwd kan worden als het halen van de doelen. Deze doelstellingen voldoen niet aan de voorwaarde van VBTB. Met deze doelstellingen kan men het beleid niet evalueren.

6. Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk worden algemene conclusies getrokken aan de hand van de uitgevoerde interviews, analyses en onderzoeken. Er zullen ook een aantal aanbevelingen worden opgesomd waaraan aandacht zal moeten worden geschonken.

6.1 Conclusies

Uit de gevoerde interviews, analyses en onderzoeken kunnen we een aantal dingen concluderen. Ten eerste kunnen we uit de interviews concluderen dat de meeste beleidsmedewerkers niet volledig tevreden zijn met de huidige informatievoorziening op hun taakveld. Er worden veel gegevens gevraagd van de gemeenten. Hierdoor heeft GAB de beschikking over een uitgebreid set van basisgegevens over zijn activiteiten maar er zijn vraagtekens omtrent de betrouwbaarheid, nauwkeurigheid en relevantie van de verstrekte gegevens. Het ontbreken van een algemeen gegevensregister zorgt ervoor dat het moeilijk is om de vraag naar gegevens richting gemeenten eenduidig en zo concreet mogelijk te maken. Hierdoor wordt steeds weer niet voldaan aan de informatiebehoefte van de medewerkers.

Hiernaast zijn er ook heel veel gegevens te vinden op andere directies en afdelingen. Het komt vaak voor dat de medewerkers niet weten wat er is aan gegevens en informatie. Neem hier het voorbeeld van de in- en uitstroom gegevens van de Abw-statistiek. Dit komt met name omdat op de afdeling niemand zich uitsluitend bezig houdt met de informatievoorziening. Er bestaat sinds begin 2002 wel een taakveld "Informatievoorziening" op de afdeling maar de medewerkers hebben daarnaast ook hun eigen taakvelden op het gebied van het activeringsbeleid.

Bij het beoordelen van de informatiebronnen aan de hand van de kwaliteitseisen kan men de volgende conclusies trekken. Met de informatie uit de informatiebronnen kan men het beleid niet op effectiviteit beoordelen (doelbereiking vs. effectiviteitonderzoek). Ook de betrouwbaarheid van sommige informatiebronnen valt tegen. Een heel belangrijke kwaliteitseis is "Tijdigheid". Om aan de eisen van het VBTB te kunnen voldoen met betrekking tot het verantwoorden van het beleid moet men ergens in april over verantwoordingsinformatie kunnen beschikken en niet pas in juni/juli. Verder zijn sommige invulmogelijkheden van de statistieken en monitors verouderd waardoor de nauwkeurigheid en relevantie van wat er geregistreerd wordt achteruit gaat. En dan is er nog de vraag over toegankelijkheid. Medewerkers weten vaak niet wat er aan informatie beschikbaar is en wat de mogelijkheden zijn met de beschikbare informatie.

In hoeverre voldoet de huidige informatievoorziening aan de gesteld eisen?

Concluderend kunnen we zeggen dat het informatieverzorgingsstelsel van de afdeling GAB niet in staat is de benodigde informatie voor de beleidsevaluatie te leveren. De redenen hiervoor zijn niet allemaal te schrijven op het conto van het informatieverzorgingsstelsel zelf maar is ook aan de ingewikkelde en dynamische omgeving te wijten. Door politieke en maatschappelijke ontwikkelingen blijft de informatiebehoefte van de TK en dus de medewerkers van GAB onvoorspelbaar.

6.2 Aanbevelingen

Het zal duidelijk zijn dat aan een aantal knelpunten heel weinig gedaan kan worden. De vragen vanuit de TK zijn onvoorspelbaar en soms heel gedetailleerd. Hieraan kan in principe niets gedaan worden. Dit zijn ad-hoc informatiebehoeften van bewindslieden waarbij het meestal niet loont om hiervoor een speciale informatiebron op te stellen (Brevoord, 1969).

Aan het feit dat wetten en regelingen constant veranderd en aangepast worden is ook heel weinig aan te doen. Maar er zijn wel een aantal stappen die genomen kunnen worden om de informatievoorziening te verbeteren.

Er is geprobeerd om de aanbevelingen zoveel mogelijk op afdelingsniveau op te stellen, maar bij sommige aanbevelingen moeten andere afdelingen van B&GA en andere directies bijgetrokken worden.

Op afdelingsniveau:

- Een eerste stap in de richting van beleidsevaluatie is het opstellen van doelstellingen in de begroting door de afdeling. Dit moeten realistische en meetbare doelstellingen zijn. Vooral de voorwaarde van meetbaarheid is in dit geval belangrijk. Men moet de doelstellingen kunnen meten om te vergelijken met de gemeten resultaten.
- Het is raadzaam om eens kritisch naar de gevraagde kenmerken van de Abw-statistiek en andere monitoren zoals MSA en Wiw-monitor te kijken. Tijdens de interviews is naar voren gekomen dat er wel eens kenmerken zijn die niet relevant meer zijn of waarvan de onderverdeling veel te gedetailleerd is. Momenteel wordt gewerkt aan het aanpassen van kenmerken 24¹⁶ en 25¹⁷ van de Abw-statistiek. Er zijn ook andere kenmerken van statistieken en monitors die waarschijnlijk aanpassing behoeven. Door deze kenmerken up-to-date te houden stijgt de kans dat gemeenten deze ook nauwkeuriger zullen invullen.
- Het verschil tussen doelbereikingsonderzoek en effectiviteitsonderzoek is al eerder in paragraaf 2.3.1. aan de orde gekomen. GAB is momenteel bezig met een model om de effectiviteit van het gemeentelijk activerings-instrumentarium te meten. Dit model tracht de effecten van conjuncturele ontwikkelingen te scheiden van de beleidseffecten. Dergelijke initiatieven zijn hard nodig voor het beleidsproces en worden ook zeker toegejuicht.
- Voor de afdeling is het verder van belang dat men gebruikt maakt van de beschikbare middelen en bronnen. Er zijn verschillende afdelingen die voor verschillende doelen gegevens verzamelen van gemeenten. Te denken valt aan IWI die allerlei onderzoeken uitvoert op het gebied van werk en inkomen, Directie FEZ die financiële gegevens van de gemeenten verzamelt, de ARK die ook allerlei onafhankelijk onderzoeken laat uitvoeren op het gebied van werk en inkomen en in de naaste toekomst waarschijnlijk ook de CWI's. De truc is natuurlijk er achter te komen waar die informatie te vinden is waar men naar zoekt. Daarvoor heb je betere communicatie en coördinatie nodig. Intra- en Internet zijn uitstekende communicatiemiddelen waarmee men informatie met elkaar kan delen. Denk bijvoorbeeld aan het op Intranet beschikbaar stellen van een lijst van beschikbare informatiebronnen. Internet is ook een geschikte medium om informatie te verzamelen. Denk maar aan Statline¹⁸ van het CBS. Op deze site zijn de meest up-to-date gegevens van het CBS te vinden.

¹⁶ Voorwaarden ter uitstroombestelling.

¹⁷ Belemmeringen voor arbeidsinschakeling.

¹⁸ <http://statline.cbs.nl/>

Op directie niveau:

- Al eerder is op de noodzaak van een gegevensregister gewezen. Dit moet eigenlijk op een hoger niveau (namelijk SZW-breed) aangepakt worden. Binnen de hele organisatie moet duidelijk zijn wat er met bepaalde termen als trajecten, scholing enz. bedoeld wordt. Deze definities moeten ook in overstemming zijn met wat de uitvoerende instanties daaronder verstaan.
- Naast het voorstel om informatie over beschikbare informatiebronnen op het Intranet toegankelijk te maken, is het ook raadzaam om iemand binnen de directie aan te wijzen die als beheerder functioneert voor alles wat betreft statistieken, monitors en onderzoeken. Deze medewerker hoeft niet alles te weten over een bepaalde monitor maar wel de contactpersoon kunnen aanwijzen die hier meer van weet.
- In verband hiermee kan gedacht worden aan duidelijke AO-procedures die precies de informatie- en communicatiestromen beschrijven. Duidelijk moet worden waar de informatie naar binnen komt, wie verantwoordelijk zijn voor de bewerking, welke bewerkingen ermee (kunnen) worden gedaan en wanneer die beschikbaar zijn?
- Het staat vast dat er een AO-beschrijving bestaat voor het opstellen van nieuwe wetten en regelingen. Een van de fasen houdt in het nadenken over hoe men de benodigde informatie ter beoordeling van het effect zal verzamelen. Aanbevolen wordt om hier tijdig meer aandacht aan te besteden.
- Het gebruik van betere ict-voorzieningen bij de gemeenten kan het proces van informatieverzameling versnellen. Denk bijvoorbeeld aan het elektronisch bijhouden van de dossiers van de klanten en het automatisch laten invullen van de statistieken van het CBS aan de hand van deze elektronische dossiers. Hier moet wel ervoor worden gezorgd dat de twee systemen op elkaar aansluiten wat betreft onderverdelingen, detaillering, administratie methode, enz.
- Als laatste is het aan te bevelen om de politiek erop te wijzen dat niet alles mogelijk is. Sommige vragen zijn gewoon te gedetailleerd en zijn niet in overeenstemming met de medebewindrelatie. Deze relatie is er juist op gericht om de gemeenten meer vrijheid te geven in de uitvoering van het activeringsbeleid. Het Rijk moet in dit geval sturen op het behalen van de doelstellingen.

Literatuurlijst

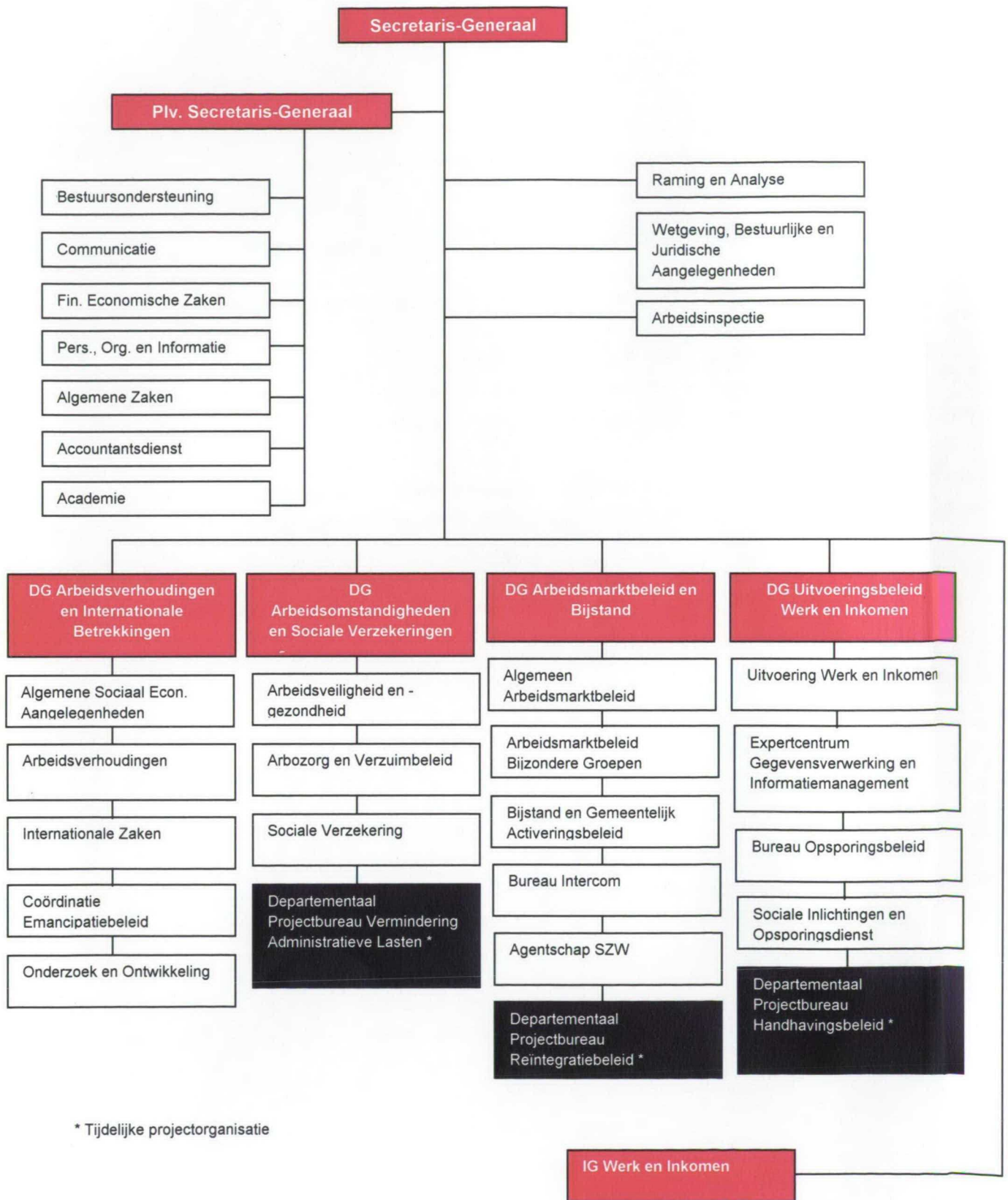
- Anthony, R.N., *The Management Control Function*, The Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts, 1988
- Bemelmans, T.M.A., *Bestuurlijke informatiesystemen en automatisering*, Kluwer Bedrijfswetenschappen, Leiden, 1994
- Blommestein, H.J., J.Th.A. Bressers en A. Hoogerwerf, *Handboek beleidsevaluatie: een multi-disciplinaire benadering*, Samsom Uitgeverij, Alphen aan den Rijn, Brussels, 1984
- Bogt, H.J. ter, Bronnen van controlinformatie voor politieke bestuurders, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 2001, p. 525-537
- Boogers, M., W. Van de donk, M. Van Banning en P. Frissen (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), *Statistiek en Dynamiek*, Elsevier bedrijfsinformatie BV, Doetinchem, 2000
- Botter, C.H., *Industrie en organisatie*, Kluwer Bedrijfswetenschappen, 's-Gravenhage, 1980
- Buurman, A.P.M., *Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1987
- Braster, J.F.A., *Beleidsevaluatie-onderzoek bij het ministerie van SZW*, Avmedia/FSW-UU, 2000
- Breure, J.A., *Tekstuitgave Wiw*, Kluwer, Deventer, 2001
- Brevoord, C., *Distributie en Informatie*, Stenfert Kroesse, Leiden, 1969
- Brink, van den G.J., *Kwaliteit van informatie en informatiesystemen binnen het bankwezen*, Uitgeverij Eburon, Delft, 1998
- Brinks, R. En T. Witteveen, *Toegang tot de Rijksbegroting*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2001
- Cooper, D.R. en P.S. Schindler, *Business Research Methods*, Irwin McCraw-Hill, Singapore, 1998
- Davis, G.B., en M.H. Olson, *Management Information Systems: Conceptual Foundations, Structure and Development*, McGraw-Hill Inc, New York, 1985
- Davis, G.B., Strategies for information requirements determination, *IBM Systems Journal*, 1982, p 4 - 30
- Dejaegher, E., Formuleren van meetbare doelstellingen, *Revue de la Banque*, 1997, p. 621 - 625
- Delen, G.P.A.J., H.J. Kouwenhoven en D.B.B. Rijsenbrij, *Kwaliteit van producten*, Cap Gemini Publishing, Rijswijk, 1991
- Diggle, P.J., K.Y. Liang en S.L. Zeger, *Analysis of Longitudinal Data*, Oxford University Press, Oxford, 1994
- Einerhand, M, W. Knoppe en G. Nekkers, Effectiviteit van beleid, *Focus*, 2002, blz 6-7
- Eiselin, W.F.A., *Teksten en toelichting op de Algemene bijstandswet*, Koninklijke Vermande, Lelystad, 2001
- Engelen, M., Bunt, S. en Samson, L., *Activeringsinstrumenten in de bijstandswet*, Elsevier Bedrijfsinformatie BV, 's Gravenhage, 1999
- Garvin, D.A., *Managing Quality*, The Free Press, New York, 1988
- Geleijnse, L.L. en A.P.G. Jonkers, *Algemene nabestaandenwet*, Uitgeverij Kluwer BV, Deventer, 1996
- HAFIR, *A5.5 Referentiekader voor evaluatie-instrumenten*, Ministerie van Financiën, 2001
- Hanreats, P., Het CVCS vordert, *Sociaal Bestek*, 1999, p. 12-14

- Hartman, W., *Organisatie van de Informatieverzorging*, Delwel Uitgeverij B.V., 's-Gravenhage, 1995
- Heemstra, F.J., R. Kusters en J. Trienekens, *Van kwaliteitsbehoeften naar kwaliteitseisen*, Lansa Publishing BV, Leidschendam, 1994
- Hoogerwerf, A. (red.) M. Herweijer, *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1998
- Hoorweg, E., M. Otto en A. Revenboer, De Public Balanced Scorecard als bestuurlijke instrument, *Overheidsmanagement*, jul/aug 2000, p189-193
- Jacobs, C.W.J.M. en G.J.M. Janssen, *Overheid en Informatie*, Uitgeverij Kemma BV, Utrecht, 2000
- Jans, E.O.J., *Grondslagen administratieve organisatie*, Wolters-Noordhoff BV, Groningen/Houten, 2001
- Jehoel-Gijsbers, G., I. Van de Pas en S. Serial (IVA Tilburg), *Het experimenteerartikel in de Abw: Evaluatie van toepassing en effecten van artikel 144*, Elsevier bedrijfsinformatie BV, 's Gravenhage, 2000 (Min. Szw)
- Jehoel-Gijsbers, G. en S. Serail (IVA Tilburg), *Evaluatie van de experimenten op grond van artikel 144 Abw: Tussentijdse evaluatie*, Elsevier bedrijfsinformatie BV, 's Gravenhage, 1998 (Min. SZW)
- Langendonck, J.van en J. Put, *Handboek Socialezekerheidsrecht*, Intersentia Rechtswetenschappen, Antwerpen, 2001
- Mandos, E., P. Bolhuis en E. Flapper, *Wiw-statistiek Jaarrapport 2000*, Elsevier bedrijfsinformatie BV, Doetinchem, 2001
- Mantelaers, P., Rijk voorzien van informatie, *I&I Nieuwe media in perspectief*, 2001, p.25-31
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Hoe het beter kan*, Directie Voorlichting, Bibliotheek en Documentatie, Den Haag, 1997
- Mintzberg, H., *Organisatiestructuren*, Academic Service, Schoonhoven, 1992
- Mulder, E.J., ICT binnen SUWI, *Sociaal Bestek*, 1999, p. 9-10
- Noordam, F.M., SUWI: Meer bureaucratische autisme of meer mensen aan het werk?, *Tijdschrift voor Arbeid en Sociale Zekerheid*, 1999, p. 306-317
- Otte, M., De Penitentiaire beginselenwet en het karakter van de extramurale detentie, *Nederlands Juristenblad*, 1998, p.1234 – 1241
- Prins, H.A., *Tekstuitgave Abw*, Kluwer, Deventer, 2001
- Riegen, H.A.J., Wet basisvoorziening kinderopvang (WBK), *PS Documenta*, 2002, p. 471 – 481
- Rosenbaum, P.R., *Observational Studies*, Springer-Verlag, New York, 1995
- Schut, M., D.J.T. Janssen, J. Den Heeten en M.A.W. Klaassen, *Het bestand bereikt?*, Afdeling Document Processing, VNG, Den Haag, 2000
- Serail, S. en Pas, I. van de (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), *Duurzaam actief?*, Elsevier bedrijfsinformatie BV, Doetinchem, 2001
- Starreveld, R.W., H.B. de Mare en E.J. Joëls, *Bestuurlijke Informatieverzorging*, Samsom BedrijfsInformatie, Alphen aan den Rijn/Diegem, 1997
- Thiadens, T., *Informatieverzorging in organisaties*, Academic Service, Schoonhoven, 1995
- Wu, C.F.J. en M. Hamada, *Experiments Planning, Analysis, and Parameter Design Optimization*, John Wiley & Sons Inc, New York, 2000

Andere literatuur

- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Agenda voor de Toekomst Bestuurlijke afspraken*, Directie Voorlichting Bibliotheek en Documentatie, 's Gravenhage, 2001
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Financiële Verantwoording 2001*, Dir. Financieel-Economische Zaken, 2002
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 2002*, Sdu Uitgevers, 's-Gravenhage, 2001
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Structurering en integratie gemeentelijke informatiestromen SZW*, Directie Voorlichting Bibliotheek en Documentatie, 's Gravenhage, 2001
- Tweede Kamer, *Toekomstige structuur van de uitvoering werk en inkomen*, vergaderjaar 1998-1999, 26448, nr.1
- Tweede Kamer, *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*, vergaderjaar 1998-1999, 26573, nr.1

Bijlage 1: Organogram van het Ministerie van SZW



* Tijdelijke projectorganisatie

Bijlage 2: Verklaring instrumenten en regelingen

- **Agenda voor de Toekomst:** Op 25 september hebben Minister Vermeend en wethouder Bovens namens de VNG de "Intentieverklaring Een Gezamenlijke Agenda voor de Toekomst" ondertekend. Deze bestuurlijke afspraken tussen SZW en VNG vloeien voort uit een nieuwe wijze van beleidsontwikkeling en -sturing. Vanuit een moderne invulling van de medebewindrelatie willen partijen vanuit ieders onderscheiden verantwoordelijkheden komen tot een sterker accent op het overeenkomen van concrete resultaten, waarbij er meer ruimte zou moeten ontstaan voor een op de lokale situatie toegesneden uitvoering.
- **Anw:** De Algemene nabestaandenwet regelt een uitkering voor nabestaanden van personen die waren verzekerd voor de Anw. Als nabestaande wordt door de Anw beschouwd degene die echtgeno(o)t(e) is van de verzekerde persoon op de dag van diens overlijden (Geleijnse, 1996).
- **Bbz:** Het Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen heeft in principe twee doelgroepen. Ten eerste de gevestigde zelfstandigen die bij tijdelijke financiële moeilijkheden in problemen dreigen te komen met het voortzetten van hun bedrijf of beroep. Ten tweede beoogt men bijstandsgerechtigden die in het kader van een reïntegratietraject een eigen beroep of bedrijf willen starten hen daarbij te ondersteunen.
- **IOAW:** De Wet IOAW geeft oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers een inkomensgarantie op het niveau van het sociaal minimum. De IOAW geeft recht op uitkering voor zover de inkomsten uit of in verband met arbeid van de werkloze werknemer en de eventuele echtgenoot minder bedragen dan het relevante sociaal minimum. De wet vertoont wat betreft de complementariteit op eigen middelen een duidelijke overeenkomst met de Abw, zij het dat er geen sprake is van een vermogenstoets en dat de inkomensstoets beperkter is (Buurman, 1987).
- **IOAZ:** Zelfstandigen die wegens leeftijd of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid hun bedrijf willen beëindigen komen te vallen onder de Wet Inkomensvoorziening Ouderen en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte gewezen Zelfstandigen. Het verschil met de Abw is dat hierbij geen rekening wordt gehouden met de hoogte van het vermogen van betrokkene.
- **Fase-indeling:** Voor elke werkloze cliënt die bij het CWI binnenkomt, wordt nagegaan wat zijn of haar afstand tot de arbeidsmarkt is. Uitgangspunt daarbij is dat zo objectief mogelijk in beeld wordt gebracht wat noodzakelijk is om uitstroom naar werk te bewerkstelligen. Er wordt gebruikt gemaakt van fasen genummerd 1 tot en met 4, waarbij fase 1 cliënten de grootste kans hebben om meteen aan werk geholpen te worden en fase 4 de minste. Van de cliënten in fase 2 wordt verwacht dat ze na het doorlopen van een traject zoals scholing binnen 15 maanden aan werk kunnen komen. Fase 3 cliënten kunnen door middel van een intensief traject (langer dan een jaar) ingeschakeld worden in het arbeidsproces. Het is ook mogelijk dat cliënten van fase 2 en 3 een gesubsidieerde baan aangeboden krijgen (Tweede Kamer, 1998-1999, 26448, nr. 1).
- **KOA regeling:** Kinder Opvang Alleenstaande ouders. Met behulp van deze regeling kunnen gemeenten kinderopvang inkopen voor alleenstaande ouders die, vanuit de

bijstand, een al dan niet gesubsidieerde (deeltijd) baan aanvaarden, een scholingstraject volgen of deelnemen aan sociale activering.

- **NUG:** De Wiw vormt het sluitstuk van alle arbeidsmarktinstrumenten en moet daarom voor alle werklozen/uitkeringsgerechtigden die niet via de reguliere weg aan de slag komen, toegankelijk zijn. Daarom is gekozen voor een brede doelgroepbenadering. Ook werkloze (langer dan één jaar) niet-uitkeringsgerechtigden die als werkzoekende staan ingeschreven bij Arbeidsvoorziening komen in aanmerking voor de Wiw-instrumenten (Breure, 2001). Er zijn een aantal voorwaarden waaraan moet worden voldaan om als Nug-er een traject aangeboden te krijgen. Men:
 1. moet werkzoekend zijn (dus momenteel werkloos);
 2. mag geen uitkering hebben;
 3. kan niet op eigen kracht aan werk komen, en
 4. moet ingeschreven zijn bij een CWI.

In principe kan dus iedereen eronder vallen die voldoet aan de criteria. Er is hier geen overzicht van te geven maar wel een aantal voorbeelden:

- Een vrouw getrouwd, met twee kinderen die nu de kinderen op basisschool zitten graag weer terug in het arbeidsproces wil (herintredende vrouwen).
 - Gedetineerden die in het kader van hun arbeidstoeleiding als onderdeel van het detentieplan scholing, vaardigheidstraining, werkervaring of vrijwilligerswerk nodig hebben en dit buiten de muren van de gevangenis mogen uitvoeren.
- **SIGIS:** Het project “Structureren en Integratie Gemeentelijke Informatiestromen SZW” heeft als doel een aantal producten op te leveren, waardoor SZW over actuele en goede informatie beschikt op het gebied van Werk en Inkomen, voorzover uitgevoerd door gemeenten en voorzover het SZW-regelgeving en –beleid betreft. Bedoeld effect hiervan is tegelijkertijd dat de belasting van gemeenten bij de verzameling van informatie vermindert. De kern van het project bestaat uit twee onderdelen:
 1. het “Integraal Bestuurlijk Verslag Werk en Inkomen Gemeenten” waarin verantwoordings-, toezichts- en beleidsinformatie op gemeentelijk niveau op de aspecten rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid geïntegreerd wordt verzameld;
 2. een eerste versie van een (elektronisch) systeem waarin verzamelde informatie kan worden verwerkt en verder gebruikt voor verschillende doeleinden.
 - **Sluitende Aanpak:** “Sluitende Aanpak” is het aanbieden van een traject richting de arbeidsmarkt binnen 12 maanden van werkloosheid aan alle nieuwe werklozen vanaf 23 jaar, die zelf niet aan de slag kunnen komen. Sluitende aanpak heeft als doel langdurige werkloosheid te voorkomen en is de Nederlandse invulling van de tweede Europese werkgelegenheidsrichtsnoer¹⁹. Deze aanpak vloeit voort uit de afspraken in het kader van de Agenda voor de Toekomst. Het is een streven van de SZW en VNG.
 - **Sociale Activering:** Met sociale activering wordt bedoeld het stimuleren van de maatschappelijke participatie van bijstandsgerechtigden om isolement te voorkomen en om de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Deze activiteiten worden toegepast op bijstandsgerechtigden met een grote afstand naar de arbeidsmarkt.

¹⁹ http://europa.eu.int/comm/employment_social/elm/summit/en/papers/guide2.htm .

- **VBTB:** Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording is de nieuwe structuur, inhoud en presentatie van de begroting en verantwoording van een ministerie waarbij beleid, prestaties en geld in hun onderlinge relatie gepresenteerd worden.
- **Wik:** De Wet Inkomensvoorziening Kunstenaars regelt voor kunstenaars dat hen geen arbeidsverplichting wordt opgelegd maar dat ze wel minder bijstand krijgen. De meeste kunstenaars hebben een andere baan naast hun kunstenaarschap.
- **Wiw:** De Wiw is een wet die een aantal instrumenten ter beschikking heeft met als doel bijstandsgerechtigden (maar ook jongeren zonder uitkering en Nug/Anw-ers) te reïntegreren. Deze instrumenten worden in drie categorieën verdeeld:
 1. *Scholing en Activering:* Hieronder vallen scholing, premies, kinderopvang en sociale activeringsactiviteiten.
 2. *Dienstbetrekkingen:* Hierbij treedt de bijstandsgerechtigden in dienst van de gemeente of een stichting gelieerd aan de gemeente en wordt hij/zij uitgeleend aan werkgevers tegen een inleenvergoeding met als doel werkervaring op te doen.
 3. *Werkervaringsplaatsen:* In dit geval treedt de bijstandsgerechtigde in dienst bij de werkgever en de werkgever krijgt hiervoor een subsidie van de gemeente voor de loonkosten gedurende maximaal 12 maanden.

Bijlage 3: Wetten en regelingen GAB

Hieronder is een lijst opgenomen met alle wetten en regelingen waarmee de afdelingen GAB zich bezighoudt.

<i>Afkorting</i>	<i>Betekenis</i>
Abw	Algemene bijstandswet
Bbz	Besluit bijstandverlening zelfstandigen
Ioaw	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
Ioaz	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
Koa	Kinderopvang alleenstaande ouders
Wik	Wet inkomensvoorziening kunstenaars
Wiw	Wet inschakeling werkzoekenden

Bijlage 4: Informatiebehoefte GAB

In deze bijlage wordt uitgebreid ingegaan op de informatiebehoefte per onderwerp, product of klant. Er is geprobeerd om de informatiebehoefte tot een zeer laag niveau van abstractie weer te geven zodat er weinig misverstanden bestaan over wat er precies geregistreerd moet worden in de informatiebronnen.

Arbeidsverplichting en ontheffingen

Informatiebehoefte

- Aantal cliënten met een arbeidsverplichting
- Aantal cliënten met een ontheffing gesplitst naar:
 - categoriale ontheffing
 - individuele ontheffing
- Categoriale ontheffing gesplitst naar:
 - cliënt ouder dan 57,5 jaar
 - alleenstaande ouders met kinderen < 5 jaar
- Individuele ontheffing gesplitst naar:
 - sociale redenen
 - medische redenen
 - scholing
 - sociale Activering
 - cliënt is een zelfstandige
- Periode van ontheffing
- Mate waarop gecontroleerd wordt op arbeidsverplichting (d.m.v. informatievoorziening van reïntegratie bedrijven)

Maatregelenbeleid en boeten

Informatiebehoefte

- Aantal geconstateerde maatregelwaardige gedragingen
- Aantal bijstandsgerechtigden die een maatregel krijgen opgelegd
- Aantal per categorie:
 - 1-ste categorie
 - 2-de categorie
 - 3-de categorie
 - 4-de categorie
 - 5-de categorie
- Aantal gevallen waarbij is afgeweken van de standaardmaatregel

Premies en toetredingskorting

Informatiebehoefte

Premies

- Aantal premies verstrekt naar soort:
 - deeltijdwerk
 - uitstroompremies
 - activiteitenpremies (vrijwilligerswerk)
 - scholingpremie
- Het bedrag aan premies
- Duur van de premies

Toetredingskorting

- Aantal cliënten met een toetrederskorting gesplitst naar:
 - in de Abw, Ioaw, Ioaz
 - met een gesubsidieerde baan Wiw, ID, Wsw
 - Wik
- Duur van toetredingskorting gesplitst naar:
 - 1^e jaar
 - 2^e jaar

Vrijlatingsbeleid

Informatiebehoefte

- Aantal cliënten die gebruik van maken van vrijlating gesplitst naar:
 - personen ouder dan 57,5 jaar (Categoriale)
 - alleenstaande ouders met kind < 5 jaar (Categoriale)
 - sociale/medische redenen (individuele)
- Sociale/medische redenen verdeeld naar:
 - ouders met kinderen > 5 jaar
 - groep langdurig werklozen
 - overige
- Fase-indeling
- Hoe lang maken ze gebruik van de regeling

Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen

Informatiebehoefte

- Aantal cliënten onder de Wet Ioaz gesplitst naar:
 - geslacht
 - leeftijd
 - nationaliteit
 - grondslag (leefvorm)
- Begin datum Ioaz-uitkering
- Eind datum Ioaz-uitkering
- Oorzaak instroom gesplitst naar:
 - als gevolg van arbeidsongeschikt
 - als gevolg van ouderdom
- Soort bedrijf waarvan ze komen gesplitst naar:
 - landbouw
 - detailhandel
 - dienstverlening
 - industrie
 - overig
- Inkomsten gesplitst naar:
 - geen
 - arbeid in dienstbetrekking
 - additionele arbeidsplaats
 - zelfstandig beroep of bedrijf
 - uitkering werkloosheid
 - uitkering arbeidsongeschiktheid
 - vermogensopbrengsten
 - andere inkomen
- Soort uitkering
- Hoogte bruto uitkering
- Arbeidsverplichting van toepassing
- Ontheffing van toepassing
- Aantal uitstromers gesplitst naar redenen van uitstroom:
 - aangaan relatie
 - bereiken leeftijd van 65 jaar
 - verkregen inkomsten arbeid in dienstbetrekking/uitkering ziekte
 - verkregen inkomsten additionele arbeidsplaats
 - verkregen inkomsten zelfstandig beroep of bedrijf
 - verkregen inkomsten uitkering werkloosheid
 - verkregen inkomsten uitkering arbeidsongeschiktheid
 - verkregen inkomsten vermogensopbrengsten
 - verkregen inkomsten andere inkomen
 - verhuizing naar andere gemeente
 - verhuizing naar buitenland
 - andere oorzaak

- oorzaak bij partner

Wet Inkomensvoorziening Kunstenaars

Informatiebehoefte

- Aantal cliënten in de Wik gesplitst naar:
 - leeftijd
 - geslacht
 - nationaliteit
- Begin datum Wik-uitkering
- Eind datum Wik-uitkering
- Aantal instromers in de Wik
- Beginsituatie Wik-uitkering gesplitst naar:
 - voltooiing kunstopleiding
 - beëindiging huwelijk/relatie
 - weggevallen inkomsten uit dienstbetrekking niet uit kunstenaarschap
 - weggevallen inkomsten zelfstandige beroep of bedrijf niet uit kunstenaarschap
 - weggevallen inkomsten andere inkomsten niet uit kunstenaarschap
 - weggevallen inkomsten uit kunstenaarschap in dienstbetrekking
 - weggevallen inkomsten uit kunstenaarschap zelfstandig beroep of bedrijf
 - van Abw naar Wik
 - andere oorzaak
 - oorzaak bij partner
- Landelijke norm
- Inkomsten gesplitst naar:
 - geen inkomsten
 - inkomsten uit kunstenaarschap in dienstbetrekking
 - inkomsten uit kunstenaarschap zelfstandig beroep of bedrijf
 - andere inkomsten
 - inkomsten niet uit kunstenaarschap in dienstbetrekking
 - inkomsten niet uit kunstenaarschap zelfstandig beroep of bedrijf
- Soort uitkering gesplitst naar:
 - renteloze lening
 - om niet
 - tijdelijke stopzetting om uitvoeringstechnische redenen
- Hoogte Wik-uitkering
- Aantal uitstromers gesplitst naar reden van uitstroom:
 - aanvang studie
 - aangaan relatie
 - bereiken van de 65-jarige leeftijd
 - verkregen voldoende inkomsten in dienstbetrekking niet uit kunstenaarschap
 - verkregen voldoende inkomsten zelfstandig beroep/bedrijf niet uit kunstenaarschap
 - verkregen voldoende inkomsten andere inkomsten niet uit kunstenaarschap
 - verkregen voldoende inkomsten uit kunstenaarschap in dienstbetrekking
 - verkregen voldoende inkomsten uit kunstenaarschap zelfstandig beroep/bedrijf
 - geen inlichtingen
 - verhuizing naar een andere gemeente
 - verhuizing naar buitenland
 - inkomen als kunstenaarschap onder vastgesteld bedrag (beroepsmatigheids)
 - maximale termijn van 4 jaar
 - maximale termijn van 10 jaar
 - op verzoek kunstenaar
 - op verzoek echtgenoot
 - andere oorzaak
 - oorzaak bij partner

Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen (BBZ)

Informatiebehoefte

- Aantal cliënten die onder de regelingen van de Bbz vallen gesplitst naar:
 - startende zelfstandige
 - zelfstandige, oudere

- zelfstandige, beëindigend
- zelfstandige, afwachting WAZ/WAJONG
- zelfstandige, gevestigd
- zelfstandige met arbeidsbelemmering
- Aantal cliënten die onder de regelingen van de Bbz vallen gesplitst naar:
 - leeftijd
 - geslacht
 - nationaliteit
- Begin datum bijstand
- Eind datum bijstand
- Inkomsten gesplitst naar:
 - geen inkomsten
 - inkomsten uit arbeid in dienstbetrekking
 - inkomsten uit additionele arbeidsplaats
 - inkomsten uit zelfstandig beroep of bedrijf
 - inkomsten uit uitkering werkloosheid
 - inkomsten uit uitkering arbeidsongeschiktheid
 - inkomsten uit alimentatie
 - andere inkomen
 - gedeeltelijk vrij te laten inkomsten uit arbeid
- Soort uitkering gesplitst naar:
 - om niet
 - renteloze lening
 - rentedragende lening
- Hoogte van de uitkering
- Reden beëindiging bijstand gesplitst naar:
 - aangaan relatie
 - verkregen inkomsten arbeid in dienstbetrekking
 - verkregen inkomsten zelfstandig beroep of bedrijf
 - verkregen inkomsten uitkering werkloosheid
 - verkregen inkomsten uitkering arbeidsongeschikt
 - verkregen inkomsten alimentatie
 - verkregen inkomsten andere inkomen
 - geen inlichting
 - verhuizing naar andere gemeente
 - verhuizing naar buitenland
 - andere oorzaak
 - oorzaak bij partner

Wet Inschakeling Werkzoekenden

Informatiebehoefte

Scholing en activering

- Aantal cliënten waarop een instrument wordt ingezet
- Aantal trajecten gesplitst naar:
 - fase-indeling
 - opleidingsniveau
 - leeftijdscategorie
 - verhouding man/vrouw
 - verhouding allochtonen/autochtonen
 - gezinssamenstelling
 - gehuwden/samenwonenden
 - deelnemers met arbeidsverplichting
 - nieuwkomers
 - aantal deelnemers voorafgaande aan traject korter dan 12 maanden werkloos
 - aantal deelnemers voorafgaande aan traject langer dan 12 maanden werkloos
- Aantal reïntegratietrajecten per doelgroep sluitende aanpak
 - jongeren (< 23 jaar)
 - nieuwe instroom (< 12 mnd ingeschreven bij het CWI)
 - zittend bestand (> 12 mnd ingeschreven bij het CWI)
- Aantal nieuw opgestarte trajecten in afgelopen jaar

- Aantal afgeronde trajecten in afgelopen jaar
- Aantal trajecten per soort traject:
 - beroepskeuzeadvies, assessment, verdere diagnose
 - educatie LO+ niveau
 - educatie hoger niveau
 - oriëntatie- en motivatiegerichte scholing of training
 - beroepsgerichte scholing of training
 - arbeidsbemiddeling
 - kinderopvang
 - onkostenvergoeding
 - werkplekaanpassing
 - zorg- of hulpverlening
 - sociale activering: persoonsgerichte activiteiten
 - sociale activering: maatschappelijk nuttige activiteiten
- Aantal uit trajecten gevallen cliënten
- Totale kosten gesplitst naar:
 - scholing en activering
 - dienstbetrekking
 - werkervaringsplaatsen
- Financieringsbron van de trajecten:
 - Wiv
 - ESF-gelden
 - overige financieringsbronnen
- Hoe lang blijft men uit de bijstand
- Uitstroom percentage naar werk gesplitst naar:
 - ouderen/jongeren
 - vrouwen/mannen
 - alleenstaande ouders
- Uitstroom gesplitst naar cliënten:
 - met een scholing en activering subsidie
 - zonder een scholing en activering subsidie

Dienstbetrekkingen

- Aantal dienstbetrekkingen begin van het jaar gesplitst naar:
 - geslacht
 - leeftijd
 - opleiding
 - fase
 - leefvorm
- Aantal instroom
- Aantal uitstroom naar reden:
 - ontslag weigeren arbeid
 - ontslag dringende redenen
 - ontslag wegens WAO
 - ontslag niet behorend tot doelgroep
 - ontslag om andere reden
 - beëindiging maximumleeftijd, geen nieuwe dienstbetrekking
 - beëindiging maximumleeftijd, wel nieuwe dienstbetrekking
 - beëindiging tweejaarsperiode, geen nieuwe dienstbetrekking, wel doelgroep
 - beëindiging tweejaarsperiode, geen nieuwe dienstbetrekking, geen doelgroep
 - beëindiging tweejaarsperiode, wel nieuwe dienstbetrekking / werkervaringsplaats
 - beëindiging wegens verhuizing
 - beëindiging wegens gesubsidieerde arbeid
 - beëindiging wegens niet gesubsidieerde arbeid
 - beëindiging wegens gaan volgen van studie of opleiding
 - beëindiging wegens aanvaarding werkervaringsplaats
 - beëindiging om andere reden
- Ziekteverzuim (in dagen per jaar)
- Leegloop (in dagen per jaar)

Werkervaringsplaatsen

- Aantal werkervaringsplaatsen begin van het jaar gesplitst naar:

- geslacht
- leeftijd
- opleiding
- fase
- leefvorm
- Aantal instroom
- Aantal uitstroom naar reden:
 - reguliere arbeid bij dezelfde werkgever
 - reguliere arbeid bij andere werkgever
 - Wiv dienstbetrekking
 - Wsw
 - werkloos of anders

Kinderopvang

Informatiebehoefte

- Aantal plaatsingen per jaar onderverdeeld naar:
 - hele-dagopvang
 - halve-dagopvang
 - buitenschoolse opvang
 - gastouderopvang
- Wat zijn de gemiddelde wachttijden per categorie gemeentegrootte onderverdeeld naar:
 - hele-dagopvang
 - halve-dagopvang
 - buitenschoolse opvang
 - gastouderopvang
- Aantal plaatsingen per jaar gesplitst naar reden:
 - scholing/reïntegratie trajecten
 - volgen traject in het kader van Sociale Activering
 - werk (gesubsidieerd dan wel ongesubsidieerd)
- Hoeveel dagen in de week de ouder iets gaat doen waarvoor hij/zij kinderopvang nodig heeft
- Aantal ouders die bij de ingekochte kinderopvangplaatsen horen
- Aantal ouders gesplitst naar:
 - leeftijd
 - opleiding
 - etniciteit
- Aantal kinderopvangplaatsen gefinancierd door:
 - bijzondere bijstand
 - Wiv
 - KOA-regeling
- Wat zijn de kosten van kinderopvang per volledige kindplaats dagopvang per gemeentegrootte

Scholing

Informatiebehoefte

- Aantal scholingen onderverdeeld naar:
 - doelgroep (Abw, Ioaw, Ioaz, Nug, Anw)
 - leeftijd
 - geslacht
 - etniciteit
 - alleenstaande ouders
- Aantal scholingen onderverdeeld naar:
 - educatie LO+ niveau
 - educatie hoger
 - oriëntatie- en motiveringsgerichte scholing of training
 - beroepsgerichte scholing of training
- Aantal scholingen in combinatie met andere voorzieningen
- Uitstroom van de bijstand onderverdeelt naar:
 - cliënten die een scholing hebben gevolgd
 - cliënten die geen scholing hebben gevolgd
- Hoeveel cliënten die uitstromen zijn na één jaar nog niet teruggekeerd in werkloosheid gesplitst naar:

- met scholing
- zonder scholing
- Gemiddelde kosten van een traject (inclusief scholing) per persoon
- Aantal personen met een scholingstraject die een premie krijgen voor het afronden van scholing
- Hoe lang duurt de scholing
- Aantal ontheffingen op grond van scholing

Sociale activering

Informatiebehoefte

- Aantal fase-4 cliënten gesplitst naar:
 - cliënten die een sociale activeringstraject volgen
 - cliënten die een zorgtraject volgen
- Aantal uitstromers gesplitst naar:
 - naar scholing of een traject arbeidstoeleiding
 - naar regulier of gesubsidieerd werk
- Aantal sociale activeringstrajecten die gevolgd worden gesplitst naar:
 - gefinancierd door Wiw
 - niet gefinancierd door Wiw
- Aantal zorgtrajecten die gevolgd worden niet gefinancierd door Wiw
- Aantal tijdelijke ontheffingen van de sollicitatieplicht t.b.v. sociale activering
- Aantal voortgangscontroles per jaar met sociale activeringscliënten
- Aantal malen dat afspraken over sociale activeringstrajecten schriftelijk zijn vastgelegd bij de beschikking
- Aantal malen verwijtbaar niet nakomen van gemaakte afspraken
- Aantal opgelegde maatregelen wegens verwijtbaar niet nakomen van gemaakte afspraken
- Hoe vaak zijn onkostenvergoeding en premies gegeven
- Hoe hoog zijn de onkostenvergoeding en premie
- Hoe vaak zijn onkostenvergoeding en premies vergoed door de Wiw
- Prijs van een sociale activeringstraject
- Duur van een sociale activeringstraject

Alleenstaande ouders

Informatiebehoefte

- Aantal alleenstaande ouders in de bijstand (per maand) gesplitst naar:
 - met kind jonger dan 5 jaar
 - met kind ouder dan 5 jaar
- Aantal alleenstaande ouders gesplitst naar gevolgde trajecten zoals aangegeven in de MSA
- Aantal alleenstaande ouders gesplitst naar:
 - fase-indeling
 - etniciteit
 - leeftijd
- Aantal alleenstaande ouders in fase 4 onderverdeeld naar reden:
 - kind jonger dan 5 jaar
 - andere redenen
- Aantal alleenstaande ouders met een deeltijdbaan gesplitst naar:
 - > 8 uur per week
 - < 8 uur per week
- Instroom alleenstaande ouders (per maand)
- Uitstroom alleenstaande ouders (per maand)

Gedetineerden

Informatiebehoefte

- Aantal gedetineerden die een bijstandsuitkering krijgen
- Aantal ex-gedetineerden in de bijstand gesplitst naar:
 - wel een penitentiair programma gevolgd
 - geen penitentiair programma gevolgd
- Aantal maanden dat gedetineerde en ex-gedetineerden in de bijstand blijven

Informatiebehoefte van het afdelingshoofd

Het afdelingshoofd heeft behoefte aan samenvattende informatie. De informatiebehoefte van het afdelingshoofd bestaat dus voornamelijk uit kernindicatoren die jaarlijks of halfjaarlijks aangeleverd kunnen worden op een A-4tje. Uit het interview is gebleken dat het afdelingshoofd behoefte heeft aan de volgende kernindicatoren.

Informatiebehoefte

- Aantal cliënten aan het begin van de periode in de:
 - Abw
 - Ioaw
 - Ioaz
 - Wik
 - Bbz
- Aantal cliënten die gedurende de periode instromen uitgesplitst naar:
 - binnen de Abw
 - binnen de Ioaw
 - binnen de Ioaz
 - binnen de Wik
 - binnen de Bbz
- Aantal cliënten die gedurende de periode uitstromen uitgesplitst naar:
 - vanuit Abw
 - vanuit Ioaw
 - vanuit Ioaz
 - vanuit Wik
 - vanuit Bbz
- Aantal bijstandsgerechtigden met een ontheffing van arbeidsverplichting gesplitst naar:
 - cliënt ouder dan 57,5 jaar (categorale)
 - alleenstaande ouders met kinderen < 5 jaar (categorale)
 - sociale redenen (individuele)
 - medische redenen (individuele)
 - scholing (individuele)
 - sociale activering (individuele)
 - cliënt is een zelfstandige (individuele)
- Aantal cliënten in de Wiw gesplitst naar:
 - met een Wiw-dienstbetrekking
 - met een Wiw-werkervaringsplaats
- Aantal cliënten met een traject gesplitst naar:
 - in het kader van arbeidstoeleiding
 - in het kader van sociale activering
- Aantal uit het scholings- en activeringsbudget van de Wiw bekostigde trajecten
- Aantal cliënten gesplitst naar:
 - fase 1
 - fase 2
 - fase 3
 - fase 4

Bibliotheek K. U. Brabant



17 000 01486609 0