

De burger bediend!

**Expertcommissie
informatievoorziening en
elektronische dienstverlening
SUWI**

**Eindrapport
april 2005**

Woord vooraf

In december 2004 heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken Werkgelegenheid, de heer H. van Hoof, ons verzocht toe te treden tot de Expertcommissie informatievoorziening en elektronische dienstverlening SUWI. Voor u ligt het rapport dat wij als resultaat van de opdracht aan de Staatssecretaris aanbieden.

Tijdens ons onderzoek en beraadslagingen zijn we (opnieuw) onder de indruk gekomen van de inzet en betrokkenheid van de professionals in de SUWI-uitvoering. Professionals die zelf erkennen dat er nog veel kan verbeteren in de dienstverlening aan burgers door hun organisaties. Want geen twijfel daarover: een moderne overheid is het zichzelf en de burger verplicht om deze laatste centraal te stellen. Zoals zal blijken is dat besef ook voor ons als commissie leidend geweest.

Volgens ons liggen er voor SUWI kansen om deze slag te maken. Onder slagvaardige regie, voortbouwend op wat al ontwikkeld is of in ontwikkeling is, en met doelgerichte inzet van mensen en middelen is het mogelijk dat de sector over drie jaar zegt: we bedienen de burger, en we doen het beter dan de Belgen!

Leeswijzer

Voor de lezer die weinig tijd heeft, wordt de volgende leesroute aanbevolen. De hoofdstukken 2 tot en met 5 eindigen steeds met de deelconclusies over respectievelijk de dienstverlening, (inter)nationale best-practices, architectuur en sturing. Vervolgens wordt in hoofdstuk 6 de oplossingsrichting afgeleid, die in concrete aanbevelingen voor korte en middellange termijn zijn vertaald in hoofdstuk 7.

Rotterdam, 15 april 2005,

Wouter Keller
Udo Groen
Joop van Lunteren

Inhoud

Samenvatting	4
1 Opdracht, context en analysekader	7
1.1 Opdracht expertcommissie.....	7
1.2 Afbakening en aanpak van de opdracht.....	7
1.3 Context: dynamiek binnen SUWI en de SUWI-actoren.....	8
1.4 Context: de elektronische overheid.....	9
1.5 Gehanteerd analysekader.....	10
2 De dienstverlening aan de burger	12
2.1 Huidige processen.....	12
2.2 Knelpunten in dienstverlening.....	14
2.3 Lichtpunten in de dienstverlening.....	15
2.4 Conclusie op aspect dienstverlening.....	16
3 De SUWI-architectuur	18
3.1 De SUWI-systemen.....	18
3.2 Proceskoppelingen.....	19
3.3 Informatie.....	20
3.4 Conclusie op aspect architectuur.....	22
4 Sturing op de SUWI-keten	24
4.1 Sturing in de Suwi-keten.....	24
4.2 Bevindingen.....	25
4.3 Conclusie op het aspect sturing.....	27
5 Best-practices e-government	28
5.1 Internationale best-practices.....	28
5.2 Belang van landelijke en sectorale e-government initiatieven voor SUWI.....	31
5.3 Conclusie m.b.t. (inter)nationale best practices.....	33
6 Oplossingsrichting	35
6.1 Oplossingsrichting voor de architectuur: kantelen, koppelen of... combineren!.....	35
6.2 Oplossingsrichting voor sturing.....	40
6.3 Conclusie: goede mogelijkheden om dienstverlening te verbeteren.....	41
7 Aanbevelingen	42
7.1 Inleiding.....	42
7.2 Aanbevelingen korte termijn (1-2 jaar).....	42
7.3 Aanbevelingen middellange termijn (3-5 jaar).....	44
Lijst van afkortingen	46
Geïnterviewde personen	47
Geraadpleegde documenten	49
Bijlage 1	Opdracht Expertcommissie
Bijlage 2	Elektronische dienstverlening in het domein van Werk en Inkomen, een internationale verkenning
Bijlage 3	Formulieren aanvraag WWB en WW

Samenvatting

Ieder jaar komen meer dan 1 miljoen burgers in contact met de organisaties van Werk en Inkomen. Omdat zij werk zoeken en daarbij hulp nodig hebben, omdat zij voor korte of langere tijd voor (een deel van) hun inkomen aangewezen zijn op een uitkering of omdat zij, voor ze aan werk toe kunnen komen, steun in de vorm van reïntegratieactiviteiten nodig hebben.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid signaleert dat de organisaties (gemeenten, CWI, UWV) duidelijk de ambitie hebben de dienstverlening meer toegankelijk, gebruiksvriendelijk en doelmatig in te richten. Hij is van opvatting dat toepassing van ICT daarbij een belangrijke rol kan spelen en dat lering kan worden getrokken uit de aanpak en resultaten in andere landen. Hij heeft daarom een commissie opdracht gegeven om aanbevelingen te doen voor verbetering en versnelling van de (totstandkoming van de gewenste) informatievoorziening en elektronische dienstverlening ('e-government') in het SUWI-domein, waaronder mogelijk te realiseren quick-wins. Naast dienstverlening zijn architectuur en sturing (regie, coördinatie en tempo) de onderzochte aspecten.

Er is de laatste jaren veel tot stand gebracht. De organisaties stonden en staan voor kolossale opgaven en hebben significante voortgang met het SUWI-gebouw en ook met de ondersteunende ICT gerealiseerd. Met systemen als Suwinet, de Polisadministratie, SONAR, werk.nl en e-Intake, staat er volgens de commissie een degelijke basis voor een goede dienstverlening aan de burger. De ICT-architectuur is een stuk verder dan in menige andere sector in Nederland en doorstaat bovendien de vergelijking met buitenlandse situaties op een goede wijze, zoals met de Kruispuntbank in België. De genoemde ontwikkelingen dienen te worden voortgezet en waar mogelijk te worden versterkt.

Het tijdig en juist verstrekken van uitkeringen is een belangrijk onderdeel van de dienstverlening. Dat verloopt over het algemeen goed. Dit laat onverlet dat er een aantal duidelijke knelpunten in de dienstverlening in de keten van werk en inkomen zit.

De belangrijkste knelpunten zijn:

- er is een omvangrijke intake die gepaard gaat met veel papier, uitgebreide formulieren en vele bewijsstukken. Door het werken met papieren dossiers is de overdracht tussen organisaties een sterk vertragend element. Omdat er maar één exemplaar van het papieren dossier is, is meervoudig gebruik van de gegevens binnen de keten, onafhankelijk van plaats en tijd, bij voorbaat uitgesloten;
- de burger moet dezelfde gegevens vaak meermalen aanleveren, al of niet in een net iets andere vorm. Veel van de gevraagde informatie is al (elders) in de publieke sector voorhanden;
- de burger heeft onvoldoende zicht op de samenhang van de activiteiten over de organisaties heen;
- er is geen ketenbrede statusinformatie over de burger beschikbaar. Het CWI weet bijvoorbeeld wel wie doorgestuurd zijn naar UWV, maar niet wie uiteindelijk wel of niet een WW uitkering ontvangen;
- de controle of burgers meer uitkeringen tegelijkertijd ontvangen wordt nu achteraf uitgevoerd. Daardoor worden burgers regelmatig achteraf geconfronteerd met financiële correcties.

De belangrijkste oorzaak van het tekortschieten van de dienstverlening is gelegen in het feit dat de dienstverleningsprocessen niet uitgaan van de burger als centrale factor, maar van de afzonderlijke organisaties en hun taken. Dit zien we duidelijk terug in de sturing van de keten die tot nog toe vooral op de individuele organisaties in de keten was gericht en niet op de horizontale keten

richting de burger. Er wordt gewerkt aan het tot stand brengen van gezamenlijke elementen in de ICT-ondersteuning maar het feit dat sprake is van twee ZBO's, bijna 500 autonome gemeenten en circa 700 private reïntegratiebedrijven maakt dat samenwerking steeds weer moet worden bevestigd en financiering voor gezamenlijke projecten telkens opnieuw moet worden bevochten. De aandacht voor sturing op de keten is de afgelopen maanden wel verbeterd.

Wij zien de primaire focus op de individuele organisatie in plaats van op de keten ook terug in de systeemarchitectuur, die in essentie per kolom is ingericht. Een belangrijke uitzondering hierop is het Suwinet-Inkijk waarmee geautoriseerde medewerkers van CWI, UWV en gemeenten elders geregistreerde gegevens kunnen inzien. Ook SONAR (CWI) heeft de potentie om in de toekomst ketenbreed te worden ingezet.

Vele ingrediënten voor een goede dienstverlening zijn al aanwezig. Naast genoemde ontwikkelingen binnen het SUWI-domein, zijn in het bredere verband van e-government vooral de voorzieningen die worden aangekondigd in de nota "Op weg naar de Elektronische Overheid" van belang: denk bijvoorbeeld aan authenticatie via DigiD (deels al beschikbaar), het Burger Service Nummer (BSN) dat is aangekondigd voor 2006 en basisregistraties als de Polisadministratie bij het UWV en de inkomensregistratie van de Belastingdienst. Het SUWI-domein heeft zelf aan de basis van een aantal van deze ontwikkelingen gestaan en is daar dus mee bekend. De uitgangssituatie heeft potentie, ook in vergelijking met het buitenland.

De kern van de oplossing ligt in een dienstverleningsconcept dat de burger centraal stelt. Om de dienstverlening te verbeteren moet - in essentie - aan de goede aspecten die per kolom zijn gerealiseerd meer gezamenlijke sturing en een gezamenlijk klantsysteem worden toegevoegd. Met meer gezamenlijke sturing wordt daadwerkelijk gestuurd op een goede dienstverlening richting burger. Met een gezamenlijk klantsysteem kunnen gegevens over burgers beter en sneller worden gedeeld tussen de SUWI-partijen. Daardoor hoeft de burger gegevens maar één keer aan de keten aan te leveren en wordt de overdracht van gegevens naar een volgende SUWI-partij, die nu grotendeels in papieren vorm plaatsvindt, vervangen door het samen delen van een elektronisch dossier. Daarmee verdwijnen overdrachten en daarmee samenhangende wachttijden. Dat is niet alleen beter in termen van dienstverlening maar ook doelmatiger. Een dergelijke omgang met gegevens hoeft niet strijdig te zijn met de privacy van burgers.

De commissie doet de volgende aanbevelingen om de dienstverlening te verbeteren.

Aanbevelingen op korte termijn (1-2 jaar):

1. Ontwikkel een gemeenschappelijke visie op dienstverlening voor de gehele SUWI-keten, binnen de context van de landelijke e-government ontwikkelingen, als uitgangspunt voor de herinrichting van de ketenprocessen.
2. Formuleer eenduidige ketenprestatieindicatoren, uitgaande van de klant en de dienstverleningsdoelstelling achter "werk boven inkomen".
3. Veranker het AKO politiek en versterk de opdrachtgeversrol van het AKO.
4. Vorm een digitale taskforce rond BKWI als zelfstandige facilitator van de ketendienstverlening, zowel organisatorisch (met AKO als opdrachtgever) als financieel (eigen innovatiefondsen).
5. Stimuleer de regionale samenwerking tussen UWV, CWI en gemeenten, faciliteer deze centraal en versnel de ontwikkeling van bedrijfsverzamelgebouwen (BVG's).

6. Optimaliseer de intake en de werkprocessen in de frontoffices zodat gegevens nog maar een keer worden uitgevraagd.
7. Onderzoek de haalbaarheid van de invoering van de eerstedagsmelding.
8. Ontwikkel een gemeenschappelijk SUWI-Dossier (fase 1) voor alle ketenpartners, met voorzieningen voor documenten (scans), basisgegevens en statusinformatie. Hou het systeem voor het SUWI-Dossier eenvoudig (liever 80% gerealiseerd in 2 jaar dan 100% in 10 jaar).

Aanbevelingen voor middellange termijn (3-5 jaar):

9. Overweeg de inrichting van een aparte, zwaardere en permanente organisatie voor de keteninformatisering, mogelijk uitgaande van BKWI. Kern van deze nieuwe organisatie is het faciliteren van brede en samenhangende dienstverleningconcepten in de SUWI-keten.
10. Ontwikkel een 'omgekeerde intake': uitgangspunt voor de intake wordt 'niets vragen, tenzij....', op basis van beschikbare gegevens in overheidsbrede basisregistraties en SUWI-registers. De burger ontvangt een voorgevuld formulier, controleert deze op juistheid en vult slechts ontbrekende gegevens aan.
11. Ontwikkel het gemeenschappelijke SUWI-Dossier verder (fase 2). Focus nu enerzijds op gedetailleerde status/procesinformatie rond de klant (afspraken, etc), zodat sprake is van een klantvolgsysteem door de hele keten, inclusief verschillende klantkanalen (email, telefoon, balie). Geef de klant toegang tot zijn eigen gegevens (selfservice) op basis van de concepten achter e-Intake en Mijn overheidsadviseur (ook wel genoemd e-dossier).
12. Maak de klant meer eigenaar/beheerder van zijn eigen gegevens door inzage in SUWI-dossier en de omgekeerde intake, daarbij zoveel mogelijk gebruik makend van e-Intake (selfservice); geef de klant daarmee meer inzicht in zijn rechten. Sluit aan bij het concept van Mijn overheidsadviseur.

1 Opdracht, context en analysekader

1.1 Opdracht expertcommissie

De staatssecretaris van Sociale Zaken heeft een expertcommissie ingesteld en deze de opdracht gegeven om, mede op basis van buitenlandse praktijkvoorbeelden en best practices, aanbevelingen te doen voor verbetering en versnelling van de totstandkoming van de gewenste informatievoorziening en elektronische dienstverlening in het SUWI-domein. De aanbevelingen mogen zich zowel op de korte termijn richten als op de middellange termijn.

Deze opdracht is door de staatssecretaris toegespitst op drie aspecten of dimensies:

- a. dienstverlening;
- b. architectuur;
- c. sturing (regie, coördinatie en tempo)

De volledige tekst van de opdracht is als bijlage opgenomen.

De expertcommissie bestaat uit prof. dr. ir. W.J. Keller (voorzitter), dhr. U. Groen en mr. J.N. van Lunteren. De commissie is in functie geweest van eind december 2004 tot half april 2005.

1.2 Afbakening en aanpak van de opdracht

De commissie heeft, in overleg met de opdrachtgever, de volgende scopebepaling en afbakening gemaakt.

Afbakening in termen van organisaties en processen

Voor de commissie staat de dienstverlening aan de burger in de SUWI-keten voorop. De commissie doet aanbevelingen over architectuur en sturing gericht op het realiseren van een betere dienstverlening.

De analyse en aanbevelingen betreffen de keten van werk en inkomen, gericht op werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden. Dit omvat de uitvoering van de WW, de WWB en bemiddeling en reïntegratie. Deze processen worden uitgevoerd door het CWI (Centrum voor Werk en Inkomen), het UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen) en gemeenten¹.

Buiten de scope van dit onderzoek vallen de relaties met werkgevers, waaronder die in het kader van vermindering van administratieve lasten. De relaties met andere organisaties (zoals de SVB, Belastingdienst, reïntegratiebedrijven, e.d) worden alleen meegenomen voor zover zij betrekking hebben op verbeteringen in dienstverlening en informatievoorziening van CWI, UWV en gemeenten. Hetzelfde geldt voor het aspect handhaving.

De uitvoering van de WAO is meegenomen voor zover dit invloed heeft op de SUWI-keten als geheel. Er is hier feitelijk sprake van een andere keten met, van de SUWI-partijen, een centrale rol voor UWV. In dat verband zal de invoering van de WIA per 1-1-2006 belangrijke invloed hebben.

¹ De uitvoeringsafdelingen van gemeenten op het gebied van werk en inkomen werden en worden veelal aangeduid als gemeentelijke sociale diensten (GSD'en). Deze term wordt in dit rapport naast het algemenere 'gemeenten' gebruikt.

Optimalisatie, geen reorganisatie

Voor haar aanbevelingen is de commissie gehouden aan het bestaande beleid en stelsel van actoren. In die zin moeten de aanbevelingen van de commissie leiden tot optimalisatie van de bestaande werkwijze in de keten. Aanbevelingen in de sfeer van reorganisatie van de keten dan wel oplossingen op het niveau van het stelsel passen niet binnen de opdracht.

Aanpak

De aanpak die wij hebben gevolgd bestaat uit de volgende sporen:

- interviews en werkbezoeken: met een groot aantal betrokkenen hebben wij gesprekken gevoerd (zie de lijst in bijlage 5). Wij gaan ervan uit dat hun visie op de dagelijkse praktijk van SUWI en de achterliggende problemen onmisbaar zijn bij het zoeken naar oplossingen en verbetering;
- deskstudy: er zijn talloze beschrijvingen en onderzoeken beschikbaar over de SUWI-keten. Wij hebben hier dankbaar gebruik gemaakt bij onze oriëntatie en analyse;
- daarnaast is ook kennis genomen van goede praktijken op lokaal niveau binnen de Nederlandse SUWI-keten (werkbezoeken), alsmede van de nationale ontwikkelingen op het gebied van e-government in den brede;
- buitenlandonderzoek: zoals in de opdracht is gevraagd, heeft de commissie een onderzoek gedaan naar buitenlandse best-practices op het gebied van e-government in het algemeen en in het domein van werk en inkomen in het bijzonder. Hiertoe is een aparte studie door Dialogic uitgevoerd naar de praktijk in zeven landen die hoog scoren bij internationale vergelijkingen op het terrein van e-government. De commissie heeft op basis van dit onderzoek drie landen bezocht om kennis te nemen van deze best-practices en te bepalen welke elementen toegevoegde waarde kunnen hebben binnen de Nederlandse context.

1.3 Context: dynamiek binnen SUWI en de SUWI -actoren

Het onderzoek van de commissie vindt plaats binnen de context van de sociale zekerheid in Nederland. De sociale zekerheid heeft de afgelopen decennia een forse dynamiek gekend. Deze is van invloed op de stand van zaken van de SUWI-keten op dit moment. Na de onderzoeken van Buurmeijer (naar werknemersverzekeringen), Van der Zwan (naar bijstand) en Van Dijk (naar arbeidsvoorziening) begin jaren negentig is de sociale zekerheid voortdurend gereorganiseerd. De invoering van SUWI per 1 januari 2002 betekende een wettelijke verankering van een ontwikkeling die al jaren eerder in gang was gezet: werk boven inkomen. Voor de toenmalige UVI's betekende SUWI tevens de start van de fusie tot UWV: een megaoperatie die zijn gelijke niet kent binnen het publieke domein en die nog de nodige jaren in beslag zal nemen.

Zowel de WWB, de WW als de WAO zijn voortdurend onderwerp van nieuw beleid. Duidelijk is dat dit van betrokken organisaties de nodige aandacht en capaciteit vraagt om hun organisaties hierop aan te passen. De komende tijd spelen in ieder geval de volgende veranderingen: de verdere implementatie van de WWB en de nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) binnen de gemeenten, de invoering van WALVIS (ontwikkeling Polisadministratie) bij het UWV en de aanpassing van de WAO (WIA) bij het UWV.

Gemeenten en UWV voeren naast de WWB en de WW ook andere regelingen uit (WVG, WAO, e.d.). Burgers die voor deze regelingen in aanmerking komen melden zich direct bij de gemeente of het UWV. Behalve bij de SUWI-keten zijn UWV en gemeenten dus betrokken bij diverse andere ketens, ieder met hun eigen intake. Deze ketens vallen buiten de scope van de commissie. Wel merken wij op dat het onderscheid in verschillende ketens op basis van organisaties niet logisch is voor de burger die gewoon geholpen wil worden. Het is verstandig dit punt mee te nemen bij de evaluatie van SUWI die in 2006 zal plaatsvinden.

1.4 Context: de elektronische overheid

Een andere belangrijke context voor dit onderzoek wordt gevormd door de algemene ontwikkelingen op het terrein van de elektronische overheid. Landelijk wordt gewerkt aan een aantal infrastructurele voorzieningen voor de elektronische overheid². De inspanningen worden verricht in zeven domeinen die bij elkaar het model vormen van de openbare elektronische "informatie -infrastructuur":

- a. Elektronische toegang tot de overheid
- b. Elektronische authenticatie (DigiD)
- c. Eenduidige nummers voor personen en bedrijven
- d. Basisregistraties
- e. Elektronische identificeringsmiddelen (chipcards)
- f. Elektronische informatieuitwisseling
- g. Snelle verbindingen tussen overheidsorganisaties

Deze voorzieningen kunnen door de verschillende overheidssectoren worden gebruikt voor de ontwikkeling van nieuwe dienstverlening. Sectors zullen slechts bij uitzondering af (kunnen) wijken³ van deze voorzieningen, met name vanwege het belang van burgers en bedrijven bij een transparante en consistente elektronische dienstverlening en natuurlijk ook vanwege de kostenaspecten.

Er zijn vooralsnog zes basisregistraties aangewezen in het programma Stroomlijning Basis Gegevens. Hieronder vallen de basisregistratie natuurlijke personen (GBA en de in ontwikkeling zijnde Registratie Niet-ingezetenen), de basisregistratie bedrijven/ondernemers (het Basis Bedrijven Register) en – voor het SUWI-domein van minder belang - de basisregistratie gebouwen en adressen, basisregistratie vastgoed (Kadaster) en de basisregistratie geografische basiskaarten. Daarnaast worden aanvullend twee sociaal-economische basisregistraties voorzien, namelijk de basisregistratie van lonen en uitkeringen (de zogenaamde Polisadministratie bij het UWV) en de basisregistratie inkomens bij de Belastingdienst.

Trekkers bij de landelijke e-government initiatieven zijn m.n. de ministeries van BZK en EZ. Terwijl EZ zich met programma ICTAL (ICT en Administratieve Lasten) richt op het creëren van een infrastructuur voor elektronische dienstverlening richting bedrijven en op versterking van de ICT-bedrijvigheid, ligt de nadruk bij BZK juist op burgers en de interne overheidsinformatievoorziening. De speerpunten van het programma ICTAL van EZ omvatten het Basis Bedrijven Register (BBR), het BedrijvenLoket en de Overheids Transactie Poort (een berichtendienst tussen bedrijfsleven en overheid). Het BBR is een gezamenlijk initiatief van de Kamers van Koophandel, de Belastingdienst en het CBS. Het voorziet in een basisregister voor bedrijven, zoals het GBA dat doet voor burgers. Het BedrijvenLoket verschaft informatie op maat aan met name startende ondernemers. De Overheids Transactie Poort vormt de berichtencentrale waarmee bedrijven gegevens elektronisch kunnen uitwisselen met verschillende overheidsinstanties, zoals ten behoeve van import- / exportverklaringen, belastingaangiften en andere administratieve verplichtingen.

De Gemeenschappelijke Beheer Organisatie (GBO) in oprichting wordt verantwoordelijk voor het beheer van generieke infrastructurele voorzieningen voor de elektronische overheid. Deze organisatie zal ook een belangrijke rol bij de bevordering van standaardisatie moeten spelen. Naast de beheerorganisatie GBO in oprichting bestaat al geruime tijd de ontwikkelorganisatie ICTU. Bij ICTU is een aantal e-government projecten ondergebracht, zoals de genoemde programma's Stroomlijning Basisgegevens en Burger Service Nummer.

² "Op weg naar de elektronische overheid", TK 2003-2004, 26 387 en 29 362, nr. 23.

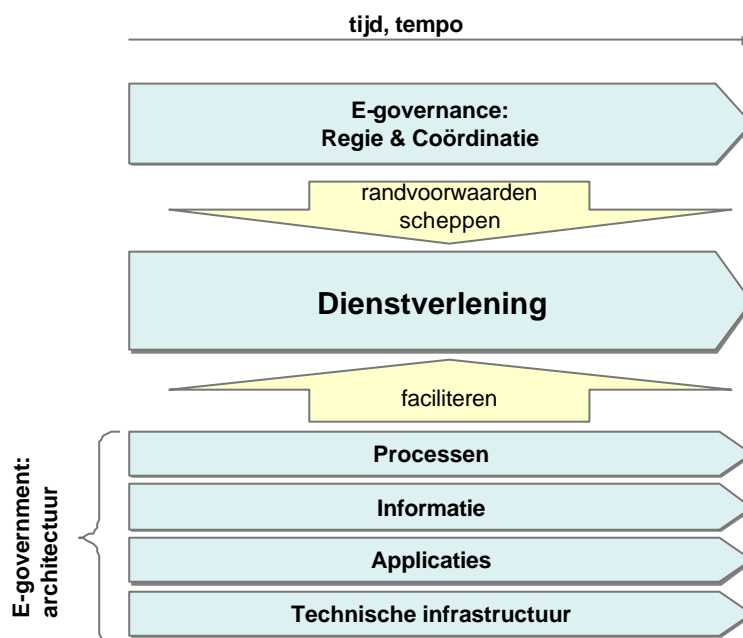
³ Zie in dat verband ook de motie Szabo c.s., TK 29 362, nr. 8.

Al met al zijn hiermee belangrijke ingrediënten gegeven voor elektronische dienstverlening aan burgers.

1.5 Gehanteerd analysekader

De opdracht aan de commissie is toegespitst op de volgende drie aspecten: dienstverlening, architectuur en sturing. Om tot verbetering van de dienstverlening te komen, is onderzocht welke maatregelen op het terrein van architectuur en sturing nodig zijn. Deze combinatie is cruciaal. Bij het onderzoek, inclusief dat naar de buitenlandse best practices, heeft de commissie steeds naar elk van deze aspecten in samenhang gekeken.

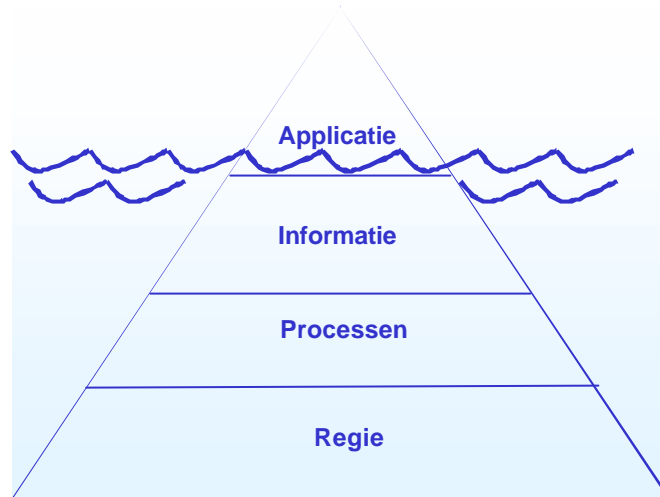
Architectuur hebben wij in brede zin opgevat en omvat de processen, de informatie en de applicaties die ter ondersteuning van de dienstverlening worden ingezet. Aanbevelingen op het gebied van de technische infrastructuur (netwerken) vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek. In de volgende afbeelding is de samenhang tussen dienstverlening, architectuur en sturing weergegeven.



Goede dienstverlening aan de burger vraagt om processen die optimaal zijn ingericht vanuit het gezichtspunt van de burger, in plaats vanuit het standpunt van de producerende organisatie. Dat vraagt meestal om een andere inrichting van de processen en andere organisatie van het werk. Zo'n inrichting heet "vraaggestuurd", in tegenstelling tot de meer traditionele aanbodsturing. Vaak worden zogenaamde front-offices ingericht ten behoeve van deze vraagsturing. Men spreekt wel van een één loket architectuur waarbij – in het geval van elektronische dienstverlening - de burger onafhankelijk van plaats en tijd kan worden bediend via bijvoorbeeld een webportaal.

Veel projecten voor elektronische dienstverlening stellen met de burger ook het ene loket centraal. Met andere woorden: het front-office wordt tot middelpunt van het e-government universum benoemd. In de praktijk zit het echte probleem echter meestal in de aansluiting van de front-offices met de achterliggende back-offices en de bijbehorende processen. De aanvraag komt netjes via het front-office binnen maar de processen die daar achter liggen (back-office) zijn nog niet ingericht op een efficiënte afhandeling.

Elektronische dienstverlening vraagt dan ook om meer dan de invoering van een technische infrastructuur met daarop enkele nieuwe applicaties. Een applicatie is natuurlijk belangrijk, maar moet hand-in-hand gaan met de organisatie van de verandering, de herinrichting van de processen en de afstemming van de daarbij behorende informatie. En dat zijn complexe veranderingsprocessen die vaak meer tijd kosten dan men op voorhand verwacht als men alleen de applicatie beschouwt. Dit is weergegeven in het volgende ijsbergmodel: een klein deel van de ijsberg (de nieuwe applicatie) steekt boven water uit, maar het grootste deel van het probleem, de herinrichting van processen en de afstemming van de informatie, blijft in de praktijk vaak onzichtbaar, evenals de sturing die nodig is om de verandering te bewerkstelligen.



2 De dienstverlening aan de burger

In dit hoofdstuk is de huidige dienstverlening aan de burger in de SUWI-keten beschreven en geanalyseerd. De dienstverlening is het vertrekpunt voor de commissie, zowel om vast te stellen of er een probleem is en welke omvang dit heeft, als om vervolgens maatregelen op de aspecten architectuur en sturing te kunnen bepalen.

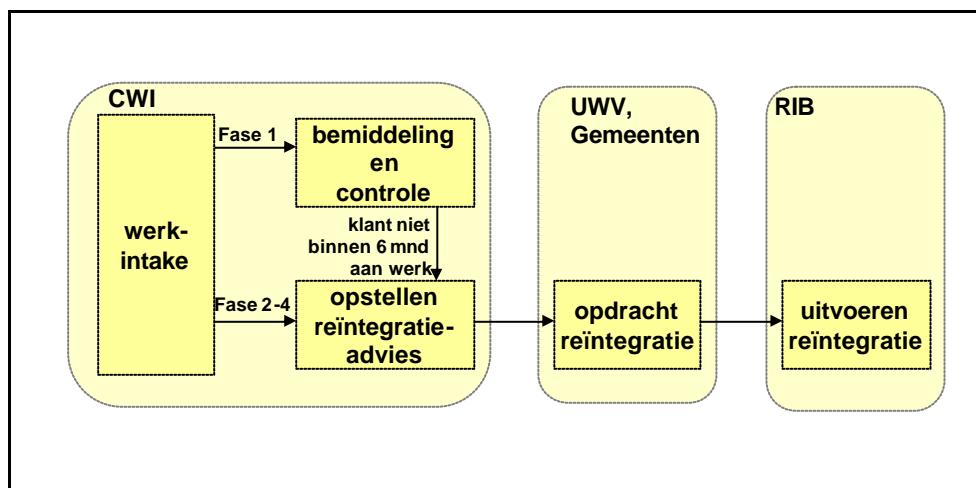
2.1 Huidige processen

In de Wet SUWI (2002) is het uitgangspunt gehanteerd om de keten zoveel mogelijk vraaggestuurd vanuit de burger in te richten. De werkprocessen binnen de SUWI-keten zijn werk- of inkomen-gerelateerd. CWI is in beide gevallen het startloket voor de burger. De werkgerelateerde processen betreffen de intake en arbeidsbemiddeling bij het CWI, de reïntegratieactiviteiten van de gemeenten en de UWV en de activiteiten van de reïntegratiebedrijven. De inkomensgerelateerde processen betreffen de intake door CWI, het beoordelen van de aanvraag WWB (door de gemeenten) of WW (door de UWV) en vervolgens de betaalbaarstelling door deze instanties.

CWI heeft dus de rol van verwijsagent: zij bepaalt op basis van de eerste intake of de burger een WW- of WWB-traject gaat doorlopen. UWV en gemeenten zouden zich vervolgens voor een belangrijk deel bij hun beschikking moeten baseren op de gegevens die zijn verzameld tijdens de CWI intake.

Werk-gerelateerde keten

De belangrijkste processen in de werk gerelateerde keten kunnen als volgt worden weergegeven.



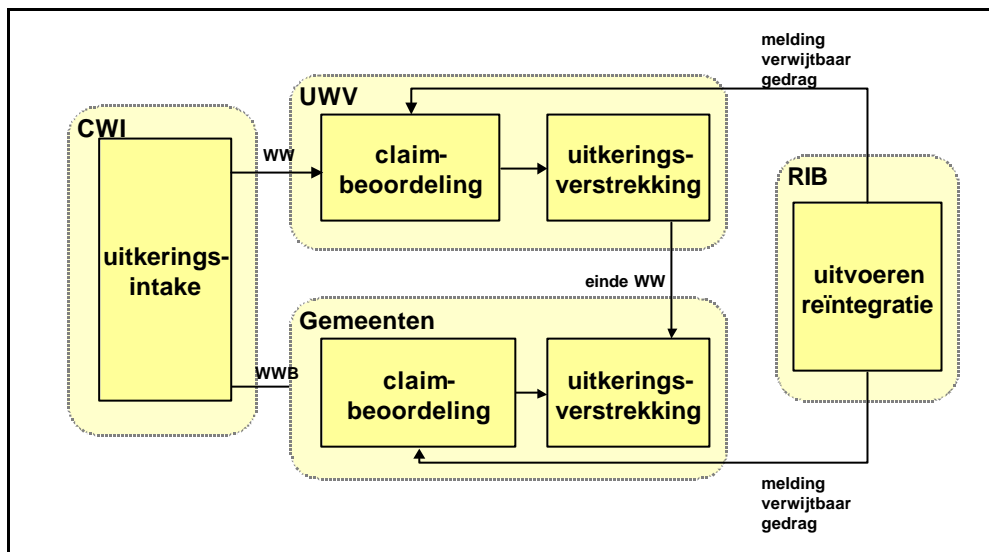
Het CWI is voor de burger het beginpunt van de keten. Op basis van de werkintake wordt de afstand tot de arbeidsmarkt ingeschat (fase 1, 2, 3 of 4)⁴ en tegelijk wordt gekeken of er vacatures voor de burger beschikbaar zijn (o.a. in werk.nl). Burgers met een fase-1 beoordeling worden door

⁴ Het voornemen bestaat om de fasering te gaan vervangen door indeling in route A en B. Op het hier gehanteerde hoofdlijnniveau valt route A ongeveer samen met fase 1 en route B met fases 2,3 en 4. Fase 1 kan ook een deel van de cliënten van de huidige fasen 2 en 3 omvatten. Het criterium was "kans op werk" en wordt "iedereen kan werk zoeken tenzij".

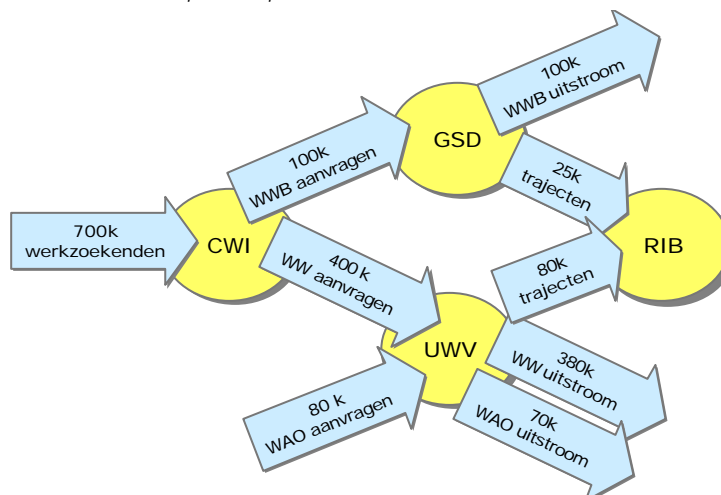
CWI gedurende een half jaar geholpen bij het zoeken naar werk (evt. aangevuld met lichte vormen van ondersteuning, zoals een sollicitatietraining e.d.). Burgers met een fase 2, 3 of 4 beoordeling krijgen een vervolgingintake die uitmondt in een reïntegratieadvies. Dit advies wordt naar het UWV of de GSD gestuurd, afhankelijk van de uitkering waarvoor de burger in aanmerking komt. UWV en GSD besteden de uitvoering van de reïntegratie uit aan private reïntegratiebedrijven. De bedrijven stellen een plan op alvorens met de reïntegratie-activiteiten aan de slag te gaan en rapporteren over voortgang en resultaten aan de gemeenten of het UWV. Over de rapportages bestaan geen uniforme afspraken. Dat betekent dat iedere partij op eigen wijze kan bepalen hoe een reïntegratiebedrijf aan zijn informatieverplichtingen moet voldoen.

Inkomen-gerelateerde keten

De belangrijkste processen in de inkomensketen zien er als volgt uit.



Bij CWI vindt, na de werkintake, ook de intake voor het inkomen plaats. CWI verzamelt alle benodigde dossierstukken (verklaringen, bankafschriften e.d.). CWI is verantwoordelijk voor een juiste, volledige en tijdige overdracht van alle informatie aan de uitkerende instanties. Op basis van de ingevulde formulieren verzorgt UWV voor de WW de vaststelling van het recht en de eventuele uitkering. Gemeenten verzorgen voor de WWB de vaststelling van het recht en de eventuele uitkering. De betrokken organisaties zijn hieronder schematisch weergegeven, inclusief een globale indicatie van de jaarlijkse stromen rond WW, WWB, en WAO.

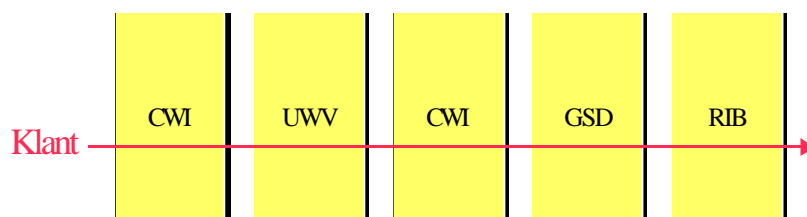


2.2 Knelpunten in dienstverlening

Het verzorgen van de WW- en WWB-uitkeringen is een cruciaal onderdeel van de dienstverlening door de keten. Deze uitkeringen worden over het algemeen op tijd en juist uitgekeerd. Dat is een goede prestatie, gegeven het feit dat CWI, UWV en Gemeenten de afgelopen jaren voor grote interne opgaven zijn gesteld, en met name UWV en gemeenten nog steeds voor grote opgaven staan. Los van de keten kan geconcludeerd worden dat zowel CWI als UWV in een paar jaar tijd grote vooruitgang hebben geboekt bij het realiseren van een geheel nieuwe SUWI-organisatie.

Uit gesprekken en documentatie blijken de volgende knelpunten in de dienstverlening aan de burger.

- Er is een omvangrijke intake bij CWI die gepaard gaat met veel papier, uitgebreide formulieren en vele bewijsstukken. Anders gezegd: de burger moet teveel gegevens aanleveren en bovendien op papier. Dit gaat in de praktijk als volgt:
 - aanvraag WW bestaat uit 10 pagina's en 200 vragen waarvan er gemiddeld 100 moeten worden beantwoord (zie bijlage 4 voor aanvraagformulier);
 - aanvraag WWB bestaat uit 40 pagina's en 400 vragen waarvan er gemiddeld 200 moeten worden beantwoord (zie bijlage 4 voor aanvraagformulier);
 - bij een aanvraag WW moet een burger gemiddeld 35 bewijsstukken aanleveren;
 - bij een aanvraag WWB moet een burger gemiddeld 70 bewijsstukken aanleveren;
 - het overgrote deel van deze op papier aangeleverde gegevens wordt in dossiers door koeriers overgebracht van CWI naar UWV en gemeenten. Door het werken met papieren dossiers en koeriers is de overdracht van CWI naar UWV en GSD een sterk vertragend element waarbij tevens het risico van verlies niet is uit te sluiten. Omdat er maar één exemplaar van het papieren dossier is, is meervoudig gebruik van de gegevens binnen de keten, onafhankelijk van plaats en tijd, bij voorbaat uitgesloten.
- De burger moet dezelfde gegevens vaak meermalen aanleveren. Bij de aanvraag WWB wordt gemiddeld 40% van de gegevens opnieuw gevraagd door de GSD. Factoren die hierbij een rol spelen:
 - de gemeenten zijn financieel verantwoordelijk zijn geworden voor WWB en hebben dus een groot belang bij de aangeleverde gegevens;
 - het CWI besluit niet zelf over een WW of WWB uitkering. CWI is wel verantwoordelijk om hiervoor de eerste voorsortering te doen. Wel de gegevens verzamelen maar niet het recht vaststellen, maakt het verzamelen van gegevens van hoge kwaliteit bij het CWI niet eenvoudig. Bij met name de Gemeenten is er vaak onvoldoende vertrouwen in de kwaliteit van de CWI intake.
- De burger heeft onvoldoende zicht op de samenhang van de activiteiten over de organisaties heen, en weet ook niet goed genoeg waar hij terecht moet met welke vraag.
- De burger wordt soms van het kastje naar de muur gestuurd: het kan voorkomen dat burgers het volgende pad afleggen omdat de eerste doorverwijzing van het CWI later niet juist bleek te zijn:



Dit betekent bijvoorbeeld ook dat als iemand bij de UWV afgewezen wordt voor de WW, deze persoon terugmoet naar het CWI en daar de gehele set WWB-formulieren moet invullen waar veel overlap in zit met de WW-formulieren.

- Afgezien van in enkele lokale initiatieven, is er geen ketenbrede statusinformatie over de burger beschikbaar. Het CWI weet wel wie doorgestuurd zijn naar UWV maar niet wie uiteindelijk wel of niet een WW uitkering ontvangen. Wanneer een burger uit de WW stroomt, is niet bekend of dit naar werk of de WWB is. Een medewerker bij de GSD ziet niet of een burger een lange WAO geschiedenis heeft. Suwinet-Inkijk biedt in principe een groot deel van deze informatie, maar door het heterogene karakter van de verschillende achterliggende registraties is dit niet overzichtelijk en gaan medewerkers vaak niet op zoek en beginnen van voren af aan.
- De controle of burgers meer uitkeringen tegelijkertijd ontvangen wordt nu achteraf uitgevoerd. Via het Inlichtingenbureau wordt gecontroleerd of men tegelijk in meer uitkeringsadministraties (Belastingdienst, UWV, IBG en de GSD) voorkomt (de zgn. samenloop). Omdat deze controle achteraf plaats vindt, worden burgers regelmatig achteraf na een (groot) aantal maanden geconfronteerd met financiële correcties, bijvoorbeeld terugvordering wegens te veel ontvangen uitkering.

2.3 Lichtpunten in de dienstverlening

Wie bovenstaande knelpunten leest, zou de indruk kunnen krijgen dat er weinig goeds gebeurt qua dienstverlening in de SUWI-keten. Dat is onjuist, o.a. op lokaal niveau zijn interessante initiatieven te zien. Als voorbeelden van goede lokale praktijken kunnen worden genoemd (zonder uitputtend te willen zijn): sommige bedrijfsverzamelgebouwen, "work-first" benaderingen en pilots zoals de "Toonkamer" in Gouda. Deze worden hierna kort beschreven.

Het cruciale kenmerk van deze initiatieven is dat op lokaal niveau de diverse "kolommen" worden overstegen en de dienstverlening richting de burger horizontaal worden ingericht. De burger wordt sneller geholpen, weet waar hij aan toe is en hoeft dezelfde gegevens niet meermalen aan te leveren.

Bedrijfsverzamelgebouw (BVG)

Alhoewel het idee van het BVG al in de SUWI-wet is vastgelegd, is het nog niet overal gerealiseerd. Uitgangspunt van het BVG was dat CWI, GSD en UWV niet alleen een gezamenlijk loket (CWI) zouden delen, maar ook regionaal zo veel mogelijk bij elkaar zouden worden gehuisvest. Momenteel zijn er 31 BVG'en, groeiend naar ca. 130 (het aantal CWI vestigingen). De samenwerking tussen de Gemeenten en de CWI-vestigingen is in de afgelopen maanden door middel van een aantal handhavings- en reïntegratie-experimenten sterk geïntensiveerd. De dienstverlening wordt beter op elkaar afgestemd en gestroomlijnd. Zo wordt de warme overdracht van het dossier (met mondelinge toelichting) als positief ervaren. Uiteraard biedt een goed bedrijfsverzamelgebouw ook gemak voor de burger.

Het project Toonkamer in Gouda

Een van de reïntegratie experimenten vindt plaats in Gouda, onder de naam "Toonkamer". Hierbij worden werkzoekende aan werk geholpen door een zgn. regisseur, die optreedt namens alle drie de ketenpartners (UWV, CWI en gemeente). Reïntegratie en handhaving gaan hand in hand. Gat en overlap in de dienstverlening die normaliter ontstaan door overstap tussen wetten (bijv. van ZW naar WW en WAO) en organisaties worden hier door het vaste klantaanspreekpunt (de regisseur) geregeld. De aansturing en afrekening van de dienstverlening gebeurt op het criterium schadelastbeperking, waarbij de reïntegratiekosten als één geheel worden behandeld. Hier wordt,

op lokaal niveau, ketenbrede management informatie gegenereerd, los van de kolommen. Ook zijn bij het project Toonkamer op lokaal niveau technische voorzieningen ontwikkeld, zoals een klantvolgsysteem op basis van een webapplicatie, waarin ook de burger een aantal gegevens (o.a. afspraken) kan beheren.

Work-first

Een aantal gemeenten is voortvarend van start gegaan met de zogenaamde Work-firstprojecten, een uit de VS overgewaaid concept dat erop gericht is mensen meteen aan het werk te zetten zodra ze een bijstandsuitkering aanvragen. Belangrijkste doel: zorgen dat mensen actief blijven, al is het maar met eenvoudig handmatig werk om zo hun kansen op de reguliere arbeidsmarkt te vergroten. Ook bij Work-first projecten zien we vaak een combinatie van de reïntegratie inspanning van CWI, UWV en de gemeenten, ook al is de WWB financieel een zaak van de gemeenten. Hiermee is tevens de achilleshiel van dit soort lokale reïntegratie projecten genoemd: wie is verantwoordelijk voor de financiering, de aansturing en prestatieindicatoren, etc. wanneer meer partijen (GSD, UWV, CWI) de handen ineen slaan op lokaal niveau? Hiermee komen we meteen op het terrein van de sturing.

2.4 Conclusie op aspect dienstverlening

Het verzorgen van WW- en WWB-uitkeringen is een cruciaal onderdeel van de dienstverlening door de keten. Deze uitkeringen worden over het algemeen op tijd en juist uitgekeerd. Dat is een goede prestatie, gegeven het feit dat CWI, UWV en gemeenten de afgelopen jaren voor grote interne opgaven zijn gesteld.

Maar als we specifiek kijken naar de dienstverlening aan de burger wordt een aantal belangrijke knelpunten zichtbaar. In de kern worden deze knelpunten veroorzaakt doordat werkprocessen primair per individuele organisatie zijn ingericht en niet als een keten gericht op optimale dienstverlening voor de burger.

Een tweede belangrijke verklaring is voor het WW- en WWB-proces gelegen in de wet- en regelgeving. In deze wetgeving liggen uitgebreide administratieve vereisten vast, die tot een omvangrijke uitvraag aan de burger leiden. Voor het WWB proces wordt de nog uitgebreidere intake veroorzaakt door op het formulier de grootste gemene deler van alle vragen van gemeenten op te nemen, onder het motto "liever meer vragen dan iets vergeten". Gedetailleerde regelgeving en het toezicht daarop fixeren deze huidige wijze van werken. Dit is een belangrijke factor in de hoge administratieve lasten voor de burger. De dubbele uitvraag die geregeld plaats vindt komt hier nog bovenop.

Bij alle partijen is sprake van een beperkte set gegevens die worden opgeslagen en verwerkt in de geautomatiseerde systemen. Slechts deze beperkte set gegevens is beschikbaar voor koppelingen, uitwisseling en Suwinet-Inkijk. De uitgebreide formulieren en bijlagen blijven op papier en worden fysiek getransporteerd tussen CWI, GSD en UWV. Dit levert geen snelle overdracht van gegevens op naar een andere organisatie met bovendien een risico van verlies. Daarnaast ontstaat geen totaalbeeld van de burger waardoor 'samenlopers' pas na verloop van tijd kunnen worden geconstateerd.

Er is een aantal interessante voorbeelden van lokale initiatieven waarbij de kolommen van de individuele organisaties worden overstegen ten behoeve van het zo snel mogelijk weer aan het werk helpen van mensen. In feite worden de moeizame overdrachtmomenten tussen CWI, UWV en gemeenten voor de burger opgevangen door intensieve samenwerking op de werkvloer. Dit is ook de gedachte achter de zgn. bedrijfsverzamelgebouwen (BVG'en). En dan blijken betere

resultaten mogelijk op meer terreinen: mensen worden sneller aan het werk geholpen, ervaren een betere dienstverlening en zijn minder op uitkeringen aangewezen.

3 De SUWI -architectuur

In dit hoofdstuk wordt de SUWI-architectuur beschreven, inclusief de applicaties (systemen), processen en informatie. Als eerste zijn de systemen van de SUWI-partijen in kaart gebracht, vervolgens de relevante processen en informatie. Daarbij is tevens de architectuur van de keten als geheel beschreven. Onder andere is gekeken naar de koppeling tussen het startloket voor de SUWI-keten bij CWI en de verschillende backoffices van UWV, Gemeenten en reïntegratiebedrijven, evenals naar het belang van een juiste afstemming van processen en gegevensdefinities in de keten.

3.1 De SUWI -systemen

CWI, UWV en gemeenten

Het CWI is druk bezig met de invoering van SONAR. De landelijke implementatie loopt (nu op ongeveer 50 vestigingen operationeel) en is gepland gereed te zijn in oktober 2005. SONAR is een applicatie die CWI-breed de werkprocessen en het opslaan van gegevens ondersteunt. Tevens wordt met de invoering van SONAR de gegevenskoppelingen met de GSD- en UWV-systemen voorbereid. Dit is een grote stap vooruit in vergelijking met het huidige systeem PGI. Daarnaast werkt CWI aan e-Intake, een web-gebaseerde werk- en uitkeringsintake waarbij de burger veel gegevens vanaf thuis in kan vullen. De intake bij de balie, inclusief de overdracht van de benodigde bewijsstukken kan zo sneller verlopen. Voor ondersteuning van het werk zoeken en bemiddeling heeft CWI werk.nl op het web operationeel. e-Intake is thans voor 7 vestigingen via het web operationeel. De koppeling met SONAR is gepland gereed te zijn in juni 2005.

Het UWV heeft nog een veelheid aan systemen, die voortkomen uit de uvi's en LISV en gefuseerd zijn naar het UWV. Het UWV is dan ook druk bezig met het verminderen van deze systemen door de uitvoering van de WW over de oude sectoren heen te stroomlijnen en te ondersteunen met één systeem. De planning voor deze convergentie is:

- Werkgevers/Polisadministratie: van zes systemen naar één systeem, per 2006;
- Werkloosheid/Arbeidsgeschiktheid: van zes naar drie systemen te convergeren, per 2005;
- Ziektewet, Bezwaar&beroep, Financiën/HRM, KA: ieder naar één systeem eind 2005;
- Document management: naar één systeem in 2005. Dit heet EA/ED (e-archief/e-dossier).

De ondersteuning voor het werk-deel, de inkoop van reïntegratie en de begeleiding van reïntegratietrajecten is nieuw en is nauwelijks gekoppeld met de bestaande systemen. Gezien de huidige convergentieslag is dit niet geheel onlogisch. Deze convergenties, samen met de invoering van de Polisadministratie per 2006, zijn majeure operaties. Het betreft niet alleen convergentie op applicaties maar ook op informatie en op proces. Het UWV legt daarom eerste prioriteit bij de eigen informatiehuishouding en heeft daarbuiten in 2005 weinig capaciteit vrij om ketenuitwisseling en -samenwerking te realiseren. De planvorming voor 2006 (inclusief ketensamenwerking en convergentie WW/WAO-systemen) is sterk afhankelijk van de politieke besluitvorming rond de WAO/WIA en de WW.

De gemeenten zijn autonoom in de uitvoering van de WWB. Dit heeft tot gevolg dat er geen eenvormigheid is in processen, informatie en applicaties. Voor wat betreft applicaties is Centric marktleider met GWS4all (ca. 70% van de markt). De GSD-systemen zijn sterk financieel en op uitkeringen gericht. De intake-informatie wordt er zeer beperkt in vastgelegd, evenals reïntegratie-informatie. In o.a. GWS4all wordt in 2005 een koppeling met het SONAR systeem van CWI

verwerkt (pilot Harderwijk). Kleinere gemeenten werken in toenemende mate samen in intergemeentelijke sociale diensten (ISD) en met gemeenschappelijke "service centres" (ASP's). Hiermee wordt schaalgrootte gewonnen.

De architecturen voor wat betreft het inkomensdeel en het werkdeel (reïntegratie) zijn vaak gescheiden. Dit betekent dubbele uitvraag en opslag van gegevens, ook zelfs binnen de 'kolommen'. Status gegevens over uitkering en reïntegratie worden niet gecombineerd.

BKWI, RINIS, IB en reïntegratiebedrijven

Het BKWI (Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen) is bij wet ingesteld om te komen tot afstemming op het gebied van systemen en ICT binnen het SUWI-domein. Het BKWI heeft Suwinet en Suwinet-Inkijk gerealiseerd. BKWI is tevens beheerder van het SUWI-Gegevensregister (SGR). RINIS, een initiatief van uitvoeringsorganisaties, is een organisatie die omvangrijke gegevensuitwisseling in het soft-domein tussen backoffices faciliteert met een technische infrastructuur.

Het Inlichtingbureau (IB) is een organisatie die gemeenten faciliteert bij het achterhalen van inkomensbestanddelen (de zgn. samenloop) bij Belastingdienst, IBG en UWV ter bestrijding van witte fraude. De controle wordt achteraf uitgevoerd voor lopende uitkeringen, niet tijdens de beoordeling van claims.

De reïntegratiebedrijven vormen een nieuwe private markt met grote verscheidenheid aan spelers en dito informatiesystemen. In de afspraken tussen UWV en de bedrijven dwingt het UWV eenduidigheid in informatieverschaffing en prestatienormen af. In de contracten tussen RIB'en en gemeenten is een grote diversiteit aanwezig. De RIB's zijn private partijen en hebben geen aansluiting op de SUWI-infrastructuur en -voorzieningen. Dat resulteert in een extra (dubbele) informatieuitvraag aan de burger door het RIB. Dit zelfde lijkt straks ook het geval te worden bij verzekeraars wanneer deze betrokken worden in de WIA uitvoering.

3.2 Proceskoppelingen

Uit de inventarisatie van de systemen van de ketenpartijen blijkt dat systemen hoofdzakelijk per organisatie zijn ingericht (verticaal), niet op het niveau van de keten (horizontaal). Met de komst van de SUWI-keten is het koppelen van deze systemen op de agenda gekomen. Het opvoeren van CWI als startloket voor de SUWI-keten impliceert de noodzaak van een verregaande gegevensuitwisseling tussen systemen van CWI (m.n. SONAR) enerzijds en UWV, gemeenten en RIB's anderzijds. Processen en gegevens dienen dus te zijn afgestemd over de kolommen heen. Alleen dan kan er sprake zijn van eenmalige gegevensuitvraag en hergebruik elders in de keten. De SUWI-wet beschrijft uitgebreid de elektronische gegevensuitwisseling, zelfs inclusief de technische aspecten als XML en TCP/IP.

In het Ketenprogramma 2003-2004 hebben UWV, CWI, VNG en Divosa een aantal koppelvlakken (lees: gegevensuitwisselingen) gedefinieerd tussen de kolommen, bijvoorbeeld de vooraankondiging WW, de aanvraag WW/WWB, het reïntegratieadvies, kennisgeving einde uitkering en kennisgeving verwijtbaar gedrag. Deze koppelingen vergen systeem- en procesaanpassingen bij alle partijen. Van deze koppelingen is er momenteel slechts één geïmplementeerd (vooraankondiging WW). Enkele andere, zoals de genoemde kennisgevingen, zijn voorzien voor dit jaar. In de meeste gevallen bestaat de UWV-koppeling uit een inkijk-/print-mogelijkheid van het bericht, het reïntegratieadvies is een systeemkoppeling met het reïntegratiesysteem Pacta van UWV.

Andere, meer omvangrijke uitwisselingen, zoals de aanvraag WW, zijn echter nog niet gerealiseerd. Het UWV wil eerst de convergentie gereed hebben, anders moeten er koppelingen

met meerdere systemen gerealiseerd worden die vervolgens binnen één of twee jaar al worden uitgefaseerd. Voor de aanvraag-WWB bestaat in het kader van de pilot Harderwijk een experimentele koppeling tussen SONAR en GWS4all van Centric (één van de basisapplicaties voor gemeenten). Verdere uitrol naar productie en koppeling met niet-Centric systemen wordt dit jaar verwacht.

De belangrijkste koppeling is Suwinet-Inkijk. Inkijk verschaft een webinterface naar gegevensbestanden van UWV, van CWI, van de gemeenten (via het Inlichtingenbureau) en GBA persoonsgegevens via de Landelijk Raadpleegbare Deelverzameling. Het betreft hier een technisch hoogstaande voorziening. Daarnaast is Inkijk ook sterk door zijn uitgebreide beveiligings- en autorisatiestructuur inclusief de benodigde goedkeuring van het CBP. Medewerkers van gemeenten, CWI en UWV kunnen op een veilige manier toegang krijgen tot Suwinet-Inkijk en daarmee tot een veelheid aan informatie over de burger. Inkijk heeft inmiddels circa 25.000 gebruikers.

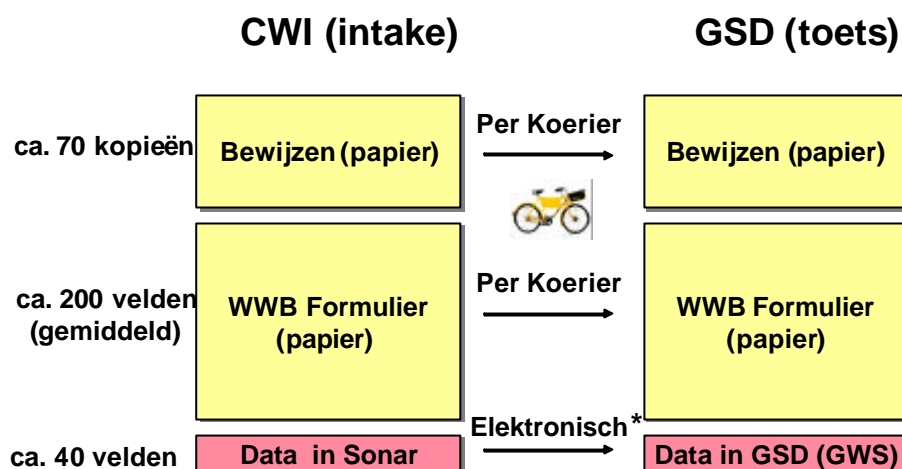
Lokale processen

De goede lokale praktijken die zijn beschreven in paragraaf 2.3 leveren ook voor architectuur interessante ontwikkelingen op. De warme overdracht betekent een verrijking van de informatie die wordt overgedragen. De interactieve webapplicatie die in de Toonkamer is ontwikkeld, heeft eigenschappen die gaan in de richting van een klantsysteem waarin contacten met burgers kunnen worden gevolgd. Tevens komen hier de contouren naar voren van "de burger aan het stuur", zoals ook is uitgewerkt in de demonstratieversie van "Mijn Overheidsadviseur" (zie onder). Het is hierbij wel belangrijk dat deze ideeën worden ingebed in één gezamenlijke infrastructuur voor de SUWI-keten.

3.3 Informatie

Er wordt onderscheid gemaakt tussen gestructureerde gegevens die in systemen worden vastgelegd en semi-gestructureerde gegevens zoals formulieren en kopieën van bewijsstukken. SONAR en e-Intake beperken zich voor wat betreft de gestructureerde gegevens tot basisgegevens (een veertigtal invulvelden). In SONAR wordt een aantal gegevens van de aanvraagformulieren vastgelegd, niet de bewijsstukken. De omvangrijke WW- en WWB-formulieren en bijlagen worden niet geautomatiseerd ondersteund en zijn een papieren stroom. Wel is in het verlengde van de pilot Harderwijk het voorstel gedaan om te komen tot een werkwijze waarbij papieren documenten door CWI lokaal worden gescand ("gedigitaliseerd") en via Suwinet-Inkijk kunnen worden getoond. Daarbij kan mogelijk gebruik worden gemaakt van het document management systeem van de UWV (EA/ED).

Van de gegevens die bij de intake door CWI worden verzameld, wordt momenteel slechts ca. 20% in administratieve systemen opgeslagen en verwerkt (de basisgegevens van de klant). De overige 80%, de formulieren en bijlagen, komt in de hangmap van het dossier. Deze 80% wordt als papieren dossier tussen de kolommen vaak per koerier overgedragen, dit zijn dossiers die soms "een kilogram" zwaar zijn. Elektronische koppeling van gegevens, zo die al plaatsvindt, is dus zeer smal (ca. 20%) en momenteel nog incompleet. Het onderstaande schema geeft de situatie grafisch weer.



* in pilot Harderwijk

Het gebruik van eenduidige nummers voor personen is met de komst van het sofi-nummer in het SUWI-domein grotendeels al gemeengoed geworden. Het sofinummer wordt in 2006 vervangen door het Burger Service Nummer (BSN). Dankzij de sofi-sleutel kunnen bijna alle 25 000 medewerkers binnen het SUWI-domein via Suwinet-Inkijk informatie opvragen over hun burgers. Hierbij krijgen zij toegang tot gemeentelijke GSD bestanden (via IB), CWI/UWV registers (PGI/SONAR en UWV backoffice systemen). LRD en VIS (van BKR). Vanaf 2006 komen naar alle waarschijnlijkheid de volgende registers hierbij: ZZW, BBR, EA/ED, MIR en Pacta UWV (reïntegratie), Kadaster, RDW, Arbeidmarkt (B&O), en UWV werkgevers informatie. Tevens wordt de Polisadministratie van het UWV vanaf 2006 maandelijks gevuld met individuele gegevens over dienstverbanden en uitkeringen.

Voor de SUWI-keten is er het zgn. SUWI-Gegevensregister (SGR). Het SGR beschrijft de gegevens die voorkomen in de SUWI-keten op eenduidige manier. In de huidige systemen is het SGR nog niet volledig geïmplementeerd. Dit omdat de meeste systemen bij CWI, UWV en GSD van voor het SGR dateren en daar dus niet geheel op zijn ingericht, met uitzondering van Suwinet-Inkijk, de nieuwe CWI systemen (werk.nl, e-Intake en SONAR) en de koppelingen daarmee. UWV, Gemeenten en CWI hanteren voor de meeste bestaande ("legacy") systemen nog ten dele eigen gegevensdefinities. Ook de intake (formulieren) WW en WWB zijn niet geheel geharmoniseerd qua gegevensuitvraag. In het inkomensdomein (zie hieronder bij Polisadministratie) zijn enkele inkomensbegrippen wettelijk geharmoniseerd (wet Walvis).

Omgekeerde intake

De Polisadministratie die naar verwachting per 2006 operationeel zal zijn bij UWV, is een zeer grote stap voorwaarts in de informatievoorziening van de gehele SUWI-keten. Hierbij komt informatie beschikbaar over duur en hoogte van elk dienstverband en van elke uitkering op persoonsniveau, maandelijks geactualiseerd en met een gemeenschappelijk definitie van gegevens voor alle ketenpartijen. Dit betekent dat er straks actueel zicht is op alle uitkeringen en dienstverbanden (de polis) die een persoon heeft opgebouwd. Dit maakt een vermindering van de gegevensuitvraag aan de burger bij de intake mogelijk. In plaats daarvan worden de gegevens opgehaald uit de Polisadministratie. We spreken dan van een "omgekeerde intake".

Behalve de Polisadministratie (vanaf 2006) zijn en komen er andere (basis)registers die zich voor omgekeerde intake kunnen lenen. In de huidige situatie is de aanwezige informatie overigens ten dele al via Suwinet-Inkijk beschikbaar maar de actualiteit van de informatie is lager. Tevens is de aansluiting op bijv. de WWB processen en gegevensdefinities niet volledig en dekt Suwinet-Inkijk nu nog slechts een beperkt deel van de WWB intake. Voor de WW is de potentie van omgekeerde intake beter (bijv. via de verzekerdenadministraties van UWV). Wel biedt Suwinet-Inkijk niet alleen inkijk faciliteiten, maar door de standaardisatie op Suwi-ML ook koppelingsmogelijkheden in de toekomst (bijv. met e-Intake). Er zijn nu echter geen eenvormige afspraken over actualisatie van de Suwinet-Inkijk gegevens, ook naar de werkgevers toe die de meeste gegevens moeten aanleveren. Met de komst van de Polisadministratie en andere basisregistraties wordt dit sterk verbeterd, mede doordat de werkgevers de informatie (vanaf 2006) eerder moeten aanleveren.

Mijn Overheidsadviseur

Het Telematica Instituut heeft in opdracht van de zgn. Manifestgroep een dienstverleningsconcept ontwikkeld, genaamd "Mijn Overheidsadviseur" of "e-dossier". Dit sluit goed aan bij het hierboven genoemde concept van "omgekeerde intake". Iedere burger die gegevens aan de overheid moet verschaffen kan dat doen via een gepersonaliseerde pagina op het web dat geheel in beheer is van de persoon zelf. Via deze pagina geeft de burger toestemming om zijn gegevens te gebruiken door de uitvoeringsorganisaties. Het gaat dan om toestemming tot bijvoorbeeld het uittreksel van het GBA, diploma's, salarisgegevens, hypotheekgegevens, etc. Voorzover deze gegevens reeds zijn opgeslagen (bijv. in basisregistraties), worden zij beheerd door de uitvoeringsorganisaties. De burger kan slechts toestemming geven tot het gebruik. Een burger hoeft een gegeven nog maar één keer aan de overheid te geven en vervolgens kan dit gegeven elders binnen de overheid worden hergebruikt. Publieke instellingen hoeven deze gegevens niet meer aan burgers te vragen maar kunnen die ophalen uit basisregistraties en andere overheidsbronnen, waarmee het principe van enkelvoudige en omgekeerde intake wordt gerealiseerd. De Belastingdienst werkt al in deze richting met het 'Persoonlijk domein' en de voorgenomen vooringevulde aangifte.

3.4 Conclusie op aspect architectuur

Met de gerealiseerde en aankomende ontwikkelingen zoals het Suwinet, geplande gegevensuitwisseling en inkijkmogelijkheden daarop, de Polisadministratie, SONAR, werk.nl en e-Intake, staat er volgens de commissie een degelijke basis voor een goede dienstverlening aan de burger. De eerste conclusie is dat de ontwikkelingen die partijen hebben ingezet goede ontwikkelingen zijn. Deze dienen voortgezet te worden en waar mogelijk te worden versterkt.

Deze architectuur is in relatief korte tijd neergezet en is een stuk verder dan in menige andere sector in Nederland. Bovendien doorstaat de architectuur de vergelijking met buitenlandse situaties op een goede wijze, zoals met de Kruispuntbank in België. De rol van BKWI mag daarbij niet onderschat worden.

De ICT-architectuur is echter nog wel hoofdzakelijk per kolom ingericht. Op applicatieniveau is Suwinet-Inkijk een koppeling tussen de kolommen. In de informatielaag is er geen koppeling voor papieren documenten zoals de formulieren en bijlagen. De koppeling tussen de kolommen op procesniveau beperkt zich tot de zgn. koude of warme overdracht van papieren dossiers, en een zeer beperkt aantal technische koppelingen tussen CWI systemen enerzijds en Gemeenten en UWV systemen anderzijds. Het betreft hier de uitwisseling van een beperkte set van (basis)gegevens via Suwinet, Rinis en het Inlichtingenbureau.

Er is nauwelijks sprake van doorlopende ketenprocessen over de kolommen heen. De processen per kolom (CWI, UWV, Gemeenten en RIB'en) zijn dominant. De afstemming van het proces vanuit perspectief van dienstverlening aan de burger laat te wensen over. De procesafstemming tussen de

kolommen is weinig transparant voor de klant. De technische koppelingen tussen de systemen en de handmatige overdrachten (koud dan wel warm) leidt niet tot de gewenste goede horizontale dienstverlening. Op lokaal niveau zijn er wel initiatieven waar de dienstverlening horizontaal richting de burger wordt ingericht, met bijbehorende lokale ICT-ondersteuning. Deze lokale initiatieven kunnen uiteindelijk alleen goed werken als deze zijn ingebed in een gemeenschappelijke infrastructuur van de keten.

De architecturen voor wat betreft het inkomensdeel en het werkdeel (reïntegratie) zijn gescheiden. Dit betekent dubbele uitvraag en opslag van gegevens, ook binnen de 'kolommen'. De medewerker die de burger dient te begeleiden bij de reïntegratie heeft zeer beperkt toegang tot de uitgevraagde gegevens in het kader van de uitkering. Status gegevens over uitkering en reïntegratie worden niet gecombineerd.

4 Sturing op de SUWI -keten

In dit hoofdstuk bekijken we eerst welke sturingsmiddelen in de aansturing van de ZBO's en gemeenten worden gehanteerd, voordat we het functioneren en hanteren daarvan in de praktijk en in het bijzonder met betrekking tot de keten, beschrijven. Aan het slot van dit hoofdstuk trekken we op basis daarvan conclusies voor het aspect sturing.

4.1 Sturing in de Suwi-keten

We bezien in dit hoofdstuk sturing op de keten op de volgende niveaus:

- de sturing die uitgaat van de wet;
- sturing van de organisaties door de Minister;
- sturing via overleg.

Sturing die uitgaat van de wet

Vanzelfsprekend wordt de uitvoering van de sociale zekerheid in belangrijke mate bepaald door de wet- en regelgeving. De wet- en regelgeving in het SUWI- domein regelt niet slechts rechten en verplichtingen van burgers, maar regelt ook de taken van en verhoudingen tussen de organisaties waarbij tot op zekere hoogte zelfs werkprocessen in de wet in formele zin zijn vastgelegd. Daarbij is overigens sprake van belangrijke verschillen tussen de werknemersverzekeringen enerzijds en de WWB anderzijds.

De SUWI-wetgeving was vooral gericht op het bieden van een landelijk kader voor de uitvoering. Inmiddels verschuift de aandacht steeds meer naar regionale invulling. Succesvolle samenwerking kent vooral regionale sponsors en afspraken. In enkele experimenten moet geconstateerd worden dat de sturing op concrete, snelle resultaten voor de klant, al gauw op gespannen voet staat met de wettelijke regels. Op dit moment wordt dat ondervangen door het scheppen van "regelvrije zones" (experimenten waarbij er meer speelruimte is om, specifiek gericht op de situatie van de burger, maatwerk te leveren buiten de bestaande juridische kaders).

Sturing door de minister

De Wet SUWI regelt de (formele) bevoegdheden van de minister ten opzichte van de uitvoerende ZBO's. Sturing gebeurt dus primair op het niveau van individuele organisaties, niet op ketennivo. De planning- en controlcyclus is het leidende instrument voor de sturing van de organisaties. Hiervoor wordt wel de term 4R-model gehanteerd: de minister geeft Richting aan de uitvoering door zijn jaarlijkse meibrief aan de ZBO's, zij hebben de Ruimte om deze uit te werken in hun eigen uitvoering(splannen) wat vervolgens tot Resultaten leidt, over welke zij zich Rekenschap geven. De minister beoordeelt dit en vertaalt dat weer in zijn Richtinggeving enzovoort.

In de discussie tussen parlement, minister(ie) en uitvoeringsorganen is veel aandacht voor prestatie indicatoren als hulpmiddel voor de besturing. Prestatie indicatoren zijn een hulpmiddel om snel inzicht te krijgen of een organisatie haar doelen realiseert en daarmee of de organisatie datgene doet wat van haar wordt verlangd, kwantitatief en kwalitatief. Zij moeten ook antwoord geven op het kwaliteitsvraagstuk: doet de organisatie de goede dingen en doet zij dat goed. Prestatie indicatoren meten het dagelijks functioneren, maar vooral ook de realisatie van de kritieke succesfactoren en de verbetertrajecten in dit kader. Om prestatie indicatoren te kunnen meten en er op te sturen is er behoefte aan adequate management informatie en rapportage.

Bedacht moet worden dat de sturing op de organisaties zoals hier beschreven alleen voor de ZBO's geldt. Gemeenten voeren de WWB in medebewind uit; in deze wet heeft de minister geen directe bevoegdheden om te behalen prestaties of doelen voor te schrijven. Gemeenten verantwoorden zich vooral op systeemniveau aan de minister.

Sturing via overleg

De Minister voert met de ZBO's en met gemeenten afzonderlijk bestuurlijk overleg. De meest voor de hand liggende plek voor ketenaansturing is het AKO (Algemeen Keten Overleg), waarin vertegenwoordigers van CWI, UWV en gemeenten zitting hebben. Het AKO wordt voorgezeten door een door de Minister van SZW aangewezen ambtenaar. Het AKO maakt onder andere afspraken over het zgn. ketenprogramma, inclusief prestatieindicatoren voor de keten (zie hierboven). In deze structuur lijkt de Minister vooral de rol van procesbegeleider te spelen, en niet die van "eigenaar" van de keten.

Ter ondersteuning van de sturing en monitoring van het ketenprogramma is onder het AKO het Platform Processen en Informatie gevormd.

4.2 Bevindingen

De keten versus de organisaties

Hoewel er veel gesproken wordt over de keten van werk en inkomen, is sturing vooral gericht op afzonderlijke organisaties. Dit leidt dus ook tot inspanningen die vooral het resultaat van de eigen organisatie verbeteren, in plaats van het resultaat van de samenwerking tussen organisaties. De afgelopen periode is de aandacht voor sturing op de keten wel verbeterd.

Ook in de beleidsvorming van de SUWI-organisaties zelf wordt dienstverlening per organisatie beschouwd, niet over de keten. Hoewel daar wel een aantal aanzetten toe zijn gedaan is nog geen sprake van een integrale visie en sturing op de dienstverlening binnen de keten. Dienstverlening is niet geoperationaliseerd in ketenperspectief. Recent is wel het eerste ketenbrede klanttevredenheidsonderzoek gepresenteerd.

Van een structureel afgezonderd budget voor ketenprojecten is geen sprake. Weliswaar wordt BKWI via een eigen jaarplan en budget bekostigd, er wordt niet zichtbaar welke financiële bijdrage de ketenpartners voor de projecten inzetten.

Er is op ketenniveau zeer weinig management informatie voorhanden. CWI en UWV worden beide apart aangestuurd en afgerekend op de eigen prestaties. De samenhang tussen die prestaties is moeilijk of niet te leggen. De gemeenten zijn autonoom en de beschikbare overkoepelende management informatie daar zijn financiële cijfers en enkele CBS statistieken.

De klant centraal?

Als in veel overheidsorganisaties wordt ook in het SUWI- domein beleden dat de klant centraal moet staan. Van een operationele uitwerking van dit principe is echter weinig sprake. Omdat de uitvoering van werkprocessen geschakeld plaatsvindt zijn er tussen organisaties allerlei overdrachtsmomenten en verwijzingen die moeizaam verlopen en die een bureaucratisch beeld voor de klant creëren.

Gedetailleerde regelgeving en het toezicht daarop fixeren de huidige wijze van werken. Klanten hebben geen zicht op hoe de activiteiten over de organisaties heen samenhangen. Evenmin heeft de klant zicht op de informatie die in de verschillende organisaties over hem wordt bijgehouden. Dat geldt voor de publieke organisaties, maar ook voor de private reïntegratiebedrijven en het zal, wanneer de WIA wordt ingevoerd, zonder nadere maatregelen ook gelden voor de verzekeraars.

Rechtmatigheid versus dienstverlening

Voor de claimbeoordeling leidt de gedetailleerde wet- en regelgeving (in brede zin, inclusief het gemeentelijke beleid) tot fixatie van bestaande – ook contraproductieve - werkwijzen en tot een sterke aandacht voor rechtmatigheid. Ook al betreft het zaken die voor de rechten en plichten van de burger nauwelijks van belang zijn: omdat zij geregeld zijn moeten ze op rechtmatigheid beoordeeld moeten worden. Toezicht en controle (IWI, Algemene Rekenkamer) kunnen immers niet anders dan beoordelen of de uitvoering rechtmatig en doelmatig is. Dit leidt niet altijd tot een oordeel over de vraag of de resultaten van de samenwerking positief zijn, maar bijna altijd tot rechtmatigheids- en doelmatigheidsoordelen over de afzonderlijke organisaties, die daarmee welhaast gedwongen worden zich op de eigen organisatie en niet op de resultaten voor de klant in de keten te richten.

De grote nadruk vanuit de wetgeving op rechtmatigheid in het SUWI-domein, leidt onwillekeurig tot minder aandacht voor dienstverlening en doelmatigheid. In tegenstelling tot de globalere belastingwetgeving (“goed koopmansgebruik”), leidt de gedetailleerde SUWI-wetgeving tot gedetailleerde, micro-economische, rechtmatigheid op individueel niveau. Wat dit aspect betreft is de uitvoering van de SUWI-wetgeving nog weinig modern.

(keten-)ICT en innovatie

Binnen het SUWI-domein zijn de afzonderlijke organisaties dominant bij de sturing op hun eigen ICT-ontwikkelingen. De organisaties die de voorzieningen exploiteren die de samenwerking op het gebied van informatievoorziening gestalte moeten geven (BKWI, IB, RINIS) kunnen geen ketensamenwerking afdwingen. De ontwikkeling daarvan wordt daarom in hoge mate bepaald door de prioriteiten die de organisaties vanuit hun eigen ontwikkeling en bedrijfsvoering ervaren.

Zoals we zagen is het BKWI als service-instelling belast met keteninformatisering. De kolommen zijn opdrachtgever van het BKWI. De relatie tussen AKO als opdrachtgever en BKWI als opdrachtnemer is echter onvoldoende ingevuld: BKWI maakt geen deel uit van het AKO, het AKO stuurt in de praktijk niet rechtstreeks op BKWI en BKWI heeft geen (machts)middelen om keteninformatisering bij de ZBO's op de kaart te zetten. In de afgelopen periode is wel afgesproken dat BKWI dichter op het AKO gaat functioneren om ketenbrede projecten effectiever aan te gaan sturen.

Zoals al aangeduid wordt landelijk gewerkt aan een aantal infrastructurele voorzieningen voor de elektronische overheid. Zowel de notitie “Op weg naar de elektronische overheid” als de, door het kabinet overgenomen, motie “Szabo” wijzen in de richting dat sectoren slechts bij uitzondering van deze voorzieningen kunnen afwijken. Onomstotelijk vast staat dit echter niet. Sturing hierop lijkt uitsluitend plaats te vinden vanuit het ambtelijke Coördinatie-overleg Elektronische Dienstverlening en Identificatie (CEDI) waarbij samenwerking de inzet is, maar de sturing nog niet institutioneel is geregeld alhoewel daartoe mogelijk binnenkort nadere stappen worden gezet.

Doorgaande beleidsdynamiek

Voorwaarde om aandacht en energie vrij te kunnen maken voor ketensturing tussen organisaties is dat de afzonderlijke organisaties als CWI en UWV ieder voor zich een redelijke stabiliteit kennen. Het is evenwel niet aannemelijk dat die stabiliteit op korte termijn zal ontstaan, met name niet bij het UWV. Meest recente aanwijzing daarvoor is de invoering van de WIA, die ten koste mag gaan van de verdere convergentie van de uvi's in het UWV.

Appels en peren...

Sterk complicerende factor in SUWI is het verschil in sturingsrelatie naar de verschillende actoren: twee ZBO's (UWV, CWI), ongeveer 500 autonome gemeentebesturen en 700 private reïntegratiebedrijven. Aansturing van de keten (of van de eerder genoemde bilaterale samenwerkingsrelaties) vereist sturing op de resultaten van die (keten)samenwerking. Gezien het verschil in regime van SUWI en WWB is het niet eenvoudig om een geïntegreerde sturing te ontwerpen. Met gemeenten kunnen afspraken worden gemaakt over het gebruik van gemeenschappelijke voorzieningen die goed zijn voor het gehele SUWI-stelsel. Daarbij kan aan gemeenten een aantrekkelijke propositie worden geformuleerd met gemeenschappelijke diensten vanuit het SUWI-domein.

4.3 Conclusie op het aspect sturing

Samengevat is het beeld dat binnen alle onderscheiden niveau's de sturing op ketensamenwerking ondergeschikt is aan de sturing van de afzonderlijke organisaties. De sturing op de keten door de minister en door de organisaties zelf komt onvoldoende van de grond. Het AKO en BKWI blijken onvoldoende in staat om een vuist te maken voor de keten als geheel. Hoe begrijpelijk deze situatie ook moge zijn, zeker gezien de moeilijke opgave waar deze instellingen intern voor staan, de burger zal er onvoldoende begrip voor hebben. De dienstverlening is dus het kind van de rekening.

Hoewel dat buiten de scope van haar opdracht valt wil de commissie er toch op wijzen dat op langere termijn aanpassing van wet- en regelgeving belangrijke ruimte kan bieden om de burgergerichte dienstverlening te verbeteren. Daarbij kunnen de bepalingen omtrent de werkprocessen uit de wet verwijderd worden en meer mogelijkheden aan de organisaties geboden worden om samen te werken en middelen in te zetten ongeacht de plek in de keten waar de burger zich bevindt. Zo'n vereenvoudiging van de wetgeving zal het voor de organisaties ook makkelijker maken resultaatgericht te handelen zonder de rechtmatigheid te schenden.

5 Best-practices e-government

De staatssecretaris heeft de commissie gevraagd te kijken naar best-practices in het buitenland zowel voor wat betreft e-government in het algemeen als voor het domein van werk en inkomen. Een belangrijke bron van inspiratie voor e-government in Nederland is de Kruispuntbank Sociale Zekerheid in België. In opdracht van de commissie is door Dialogic een studie verricht naar 7 landen. Behalve aan België heeft de commissie bezoeken gebracht aan Oostenrijk en Denemarken, twee landen die hoog op internationale e-government ranglijsten staan. Aanvullend op de internationale best-practices heeft de commissie ook in eigen land gekeken naar voor het SUWI-domein relevante e-government initiatieven zonder daar meteen het label "best-practice" te willen hanteren.

5.1 Internationale best-practices

Landen verkend en vergeleken

Het buitenland maakt expliciet deel uit van de opdracht aan de commissie. Met in het achterhoofd "De Belgen doen het beter, en wellicht andere landen ook" heeft de commissie gekeken naar een aantal buitenlandse voorbeelden. Criteria hierbij waren de ontwikkelingsfase van e-government in het algemeen, toepassing van ICT in het sociale zekerheidsdomein en bestuurlijke inbedding. Dit heeft geleid tot een breedte-onderzoek naar de situatie in Australië, België, Denemarken, Ierland, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk, en Zweden. Het onderzoek, uitgevoerd door Dialogic, is opgenomen als bijlage 3 bij dit rapport. Het bevat een beschrijving van de structuur en organisatie van e-government in de onderzochte landen, waarbij voor de diensten met name wordt ingezoomd op het domein van werk en inkomen. In dit hoofdstuk trekt de commissie algemene lijnen die uit het onderzoek blijken.

De commissie heeft daarnaast drie landen geselecteerd en bezocht voor nader onderzoek (Denemarken, Oostenrijk, België), om ook 'het verhaal achter de benchmarks' te bestuderen. Deze landen komen afzonderlijk aan de orde. Waar relevant worden in dit hoofdstuk vergelijkingen gemaakt met Nederland en SUWI; in het vervolg van dit rapport worden vertalingen naar SUWI uiteraard uitgebreider besproken.

Sturing

In het algemeen blijkt dat landen die succesvol zijn op het gebied van e-government, voor wat betreft het tot stand brengen van de infrastructurele voorzieningen, een centraal governance-model hanteren. Eén minister (vaak de minister van Financiën of de Minister-President) is in een actieve rol betrokken bij beleidsvorming en de aansturing van het programma voor infrastructurele voorzieningen. Dit wijkt dus af van de situatie in Nederland, waar vier departementen een coördinerende rol hebben op het gebied van e-government.

Tegelijk valt op dat vrijwel nergens verbanden worden gelegd tussen het algemeen e-government beleid en het beleid t.a.v. elektronische dienstverlening binnen het domein van werk en inkomen. Ook in het buitenland is doorgaans de lijn dat het centrale beleid zich beperkt tot doelstellingen en realisatie van (generieke, technische) bouwstenen van e-government; deze worden in min of meer bindende afspraken en standaarden vastgelegd. Ontwikkeling van burgergerichte diensten moet door de afzonderlijke overheidssectoren gebeuren. In feite komt dit overeen met de situatie in Nederland.

Land onder de loep (I) : Oostenrijk

Oostenrijk is de laatste jaren een snelle stijger in de benchmarks. Als verklarende factor zal zeker gelden de centrale aanpak die sinds het aantreden van bondskanselier Schüssel wordt gevolgd. In zijn kantoor huist de *Chief Information Officer des Bundes*, die een ICT-board aanvoert waarin de CIO's van de departementen zitting hebben.

Met name de slagen die binnen de centrale overheidsdienst zijn gemaakt dwingen respect af. Met het centrale project *ELAK im Bund* is voor alle departementen een paperless office gerealiseerd. Dit op basis van ELAK, één systeem dat elektronische documenten, digitale handtekeningen, stukkenverkeer (workflow) en administratieve organisatie ondersteunt.

De Oostenrijkse staat van dienst rond elektronische identificatie en authenticatie (als voorwaarde voor digitalisering van communicatie overheid-overheid en overheid-burger/bedrijf) komt daarbij goed van pas. Er is een Burgerkaart-concept operationeel met mogelijkheden voor digitale handtekening; de burger kan deze functionaliteit naar keuze op zijn bankpas activeren, of op de e-Card die in 2005 aan alle burgers wordt verstrekt.

De e-Card is een initiatief van de socialezekerheidssector (Hauptverband der Österreichischen Sozialversicherungsträger), waarmee een omvangrijke papierstroom wordt opgeruimd rond controle en declaratie van ziekenfondsnota's. Voor het overige lijkt de sociale sector niet voorop te lopen. Digitalisering van de aanvraag van werkloosheidsuitkeringen en registratie en matching van vacatures en werkzoekenden (Arbeitsmarktservice Österreich) verkeert nog in een ontwikkelingsstadium.

Dienstverlening

Voor de hand liggend is dat de belangrijkste toepassingen van e-dienstverlening in het domein van werk en inkomen liggen in het proces van uitkeringsaanvraag en -verstrekking en het bijeen brengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. De functionaliteiten in het job-search domein zijn redelijk autonoom te realiseren en hier zijn dan ook wel diensten op transactieniveau aan te treffen. Het betreft hier overigens voorzieningen die voor een belangrijk deel buiten het overheidsdomein worden gerealiseerd. Het meer complexe terrein van unemployment benefits kent in de meeste landen weinig koppelingen met back-office systemen als het gaat om het (real time) uitvoeren van checks of aan de juiste criteria is voldaan. Ook het volgen van klanten door bijvoorbeeld ICT ondersteunde klantvolgsystemen, is in het domein van werk en inkomen nog vrijwel nergens gerealiseerd.

Weliswaar hebben andere landen soms imposante front-office diensten (job-portals e.d.), de organisatie erachter (de back-office) sluit daar vaak (nog) niet op aan. Probeer je vanuit het perspectief van de werkzoekende de logica te doorgronden van die diensten en organisaties in het domein van werk & inkomen, dan is in de meeste landen een ingewikkelde zoektocht gegarandeerd. Vrijwel nergens komen we bij de inrichting van loketten re-engineering of herontwerp van organisaties en processen tegen op basis van de logica van de klant.

Er zijn wel pogingen ondernomen om tot geïntegreerde loketten voor sociale zekerheid (bijvoorbeeld België en Oostenrijk) te komen, maar deze pogingen hebben nog maar beperkt resultaat opgeleverd. Dientengevolge is de dienstverlening in andere landen veelal niet of niet zo veel beter dan in de Nederlandse SUWI-keten. Met name noemen we het door CWI ontwikkelde werk.nl, dat met de methodiek voor competentiegerichte matching voorop loopt. Wel is de participatie van de werkgevers (vacaturemeldingen op werk.nl) in andere landen soms hoger dan hier.

Zelden geldt als uitgangspunt 'niet vragen wat de overheid al weet', België is wat dat betreft de uitzondering. Dat geldt echter in mindere mate voor het domein van werk en inkomen. Waar aanvraag van uitkeringen via het web mogelijk is, gaat dit via weinig geavanceerde digitale aanvraagformulieren, die niet direct gekoppeld zijn aan back-office systemen.

Land onder de loep (II) : België

België is het ideaalbeeld voor veel Nederlanders. En het moet gezegd, met het Kruispuntbankstelsel is daar een indrukwekkende stroomlijning uitgevoerd van de back-office van de sociale zekerheid. De coördinerende positie van de Kruispuntbank strekt tot voorbeeld, evenals het systeem van uitwisseling en de principes voor het informatiebeheer m.b.t. o.a. privacybescherming, gegevensstandaardisatie, éénmalige verstrekking, en meervoudig gebruik. Elders is dat voldoende beschreven. Een meer cynisch aangelegd persoon zou opmerken, dat de grote mate van segmentatie en versnippering van de uitvoering in het complexe model alleen maar te handhaven is als tenminste de back-office op orde is. Eén blik op www.sociale-zekerheid.be leert dat het niet eenvoudig is je weg te vinden in de organisatiestructuur van werk en inkomen.

Het stelsel maakt eenmalige uitvraag en hergebruik van gegevens mogelijk. Of dit werkelijk gebeurt is nog een andere vraag. Zo zijn nog lang niet alle actoren aangesloten op het netwerk van de Kruispuntbank (met name de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, zeg maar sociale diensten), en digitalisering van gegevensstromen leidt nog niet bij voorbaat tot optimalisatie. Eerder worden bestaande inefficiënties gedigitaliseerd.

Een voorbeeld is de complexe procedure bij werkloosheid. De werkgever moet elektronisch een omvangrijke gegevensset aanleveren ('aangifte van sociaal risico' zijnde werkloosheid), de werknemer moet zich nog steeds lijfelijk bij één van de meewerkende betalingsinstellingen melden (een neutrale dan wel van een vakbond). Daarnaast moet hij zich verplicht apart inschrijven bij zijn gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling. Voor de claimafhandeling stelt de betalingsinstelling - op basis van uitgevraagde gegevens(!) en gegevens uit het netwerk - een dossier samen, en verzendt dit naar de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA). De RVA stelt het formele recht op de uitkering vast, uitbetaling gebeurt weer door de meewerkende instelling. Hoewel de architectuur rechtstreekse koppeling van betalingsinstellingen en RVA (eventueel via de Kruispuntbank) zou suggereren, is uit institutionele overwegingen een aparte instelling gecreëerd voor beheer van het 'secundaire' netwerk van de betalingsinstellingen.

Samenvattend kan gesteld worden dat de Belgen (in de sociale zekerheid) zeer ver zijn met een gestandaardiseerde structuur voor uitwisseling (niet alleen technisch, maar vooral ook qua gegevensharmonisatie en privacybescherming), maar dat het dienstverleningsaspect vooralsnog niet dominant is. Pro-actieve dienstverlening is weliswaar een doelstelling, maar nog weinig gevorderd.

Architectuur

Wellicht niet verrassend is dat technische en functionele bouwstenen voor e-government internationaal grote overeenkomsten vertonen. Vaste ingrediënten zijn:

- voorzieningen voor identificatie en authenticatie: digitale handtekeningen, e-cards e.d.;
- eenduidige nummerstructuren (veelal gebaseerd op het sociale -zekerheidsnummer);
- basisregistraties;
- uitwisselings- en gegevensstandaarden;
- multi-channel voorzieningen: dienstverlening via web, telefoon en balie;
- elektronische dossiers/document systemen en workflow systemen;

- technische infrastructuur (netwerken).

Het belang dat aan verschillende elementen wordt toegekend en de mate van ontwikkeling verschilt sterk per land. Vaak is dit afhankelijk van cultuur en traditie (bijv. rond privacy, of wanneer kan een elektronische document basis voor rechtshandelingen zijn) of organisatiestructuur (hoe meer versnippering, hoe groter het belang van eenduidige registraties en een technische infrastructuur voor gegevensuitwisseling). In verschillende landen zijn sterke practices te vinden op een of meer van de genoemde bouwstenen. Tegelijk geldt dat het bouwwerk in geen enkel land echt 'af' genoemd kan worden.

Wel blijkt uit het onderzoek dat juist het domein van werk en inkomen gebaat is bij de voorzieningen uit het algemene e-government beleid. De beschikbaarheid van basisregistraties is steeds een belangrijke voorwaarde voor stroomlijning van processen en het verminderen van administratieve lasten voor burgers en bedrijven. In feite leidt dit nog nergens tot consequent eenmalige uitvraag, m.u.v. België die daar een eind mee op weg is. Vergelijkbare functionaliteiten als Suwinet-Inkijk (on-line raadplegen van gegevens bij partner-organisaties) lijken minder ontwikkeld dan in Nederland. Hetzelfde geldt voor de inrichting van basisregistraties voor de sociale zekerheid zoals de Polisadministratie: alleen in Denemarken zien we een inkomensregister (e-Income) in opbouw dat vergelijkbaar is met de Polisadministratie in Nederland.

Land onder de loep (III) : Denemarken

Evenals Oostenrijk kent Denemarken een sterke centrale coördinatie. Wat opvalt is de strategische inkleuring van het e-government beleid: uitgesproken uitgangspunten waarin het belang van burger en bedrijf voorop staat, en zeer concrete en meetbare mijlpalen voor digitalisering van communicatie en dienstverlening.

De contacten van burger en bedrijf met de overheid zijn voor het grootste deel digitaal mogelijk (project eDag2). Geïntegreerde portaalsites structureren de informatievoorziening en transacties. Binnen de landelijke overheid functioneert een uniform document systeem voor digitale informatievoorziening (JEDM – Joint Electronic Document Management).

De socialezekerheidssector blaast haar partijtje mee, maar is binnen het geheel van de overheid geen voorloper. De ArbejdsMarkedsStyrelsen (AMS, landelijke organisatie voor arbeidsbemiddeling) heeft cliëntinformatie goed op orde in een digitaal dossier. AMS ontwikkelt momenteel samen met buurland Zweden een nieuw systeem voor CV- en vacaturregistratie. Sterk in de Deense uitvoering is een centraal gegevensbestand van lonen en uitkeringen.

De taken van AMS wordt over enkele jaren gedecentraliseerd naar gemeenten. Dit loopt dan parallel met de grootscheepse gemeentelijke herindeling (schaalvergroting). Mede gezien een zekere legacy-problematiek bij AMS en het bijna monopolie van Kommune Data op gemeentelijke ICT, zal dit zeker een spannende operatie worden.

5.2 Belang van landelijke en sectorale e-government initiatieven voor SUWI

De architectuur van de SUWI-keten kan niet los worden gezien van de landelijke ontwikkelingen op het terrein van de elektronische overheid (zie ook paragraaf 2.4). De landelijke voorzieningen moeten worden aangewend binnen het SUWI-domein. De snelheid waarmee deze voorzieningen worden gerealiseerd bepaalt op langere termijn ook mede het tempo waarmee de SUWI-keten en andere publieke sectoren kunnen innoveren. Voor de komende jaren is de benodigde infrastructuur

echter aanwezig om de dienstverlening in het SUWI-domein significant te verbeteren, ook al omdat het SUWI-domein bij veel ontwikkelingen historisch nauw betrokken is. Voor het SUWI-domein zijn de volgende landelijke ontwikkelingen in het bijzonder relevant.

Ten eerste de invoering van identificerende nummers voor burgers (Burger Service Nummer, BSN) waarvoor de wetgeving naar verwachting voor de zomer bij de Tweede Kamer wordt ingediend. Beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2006. De basis voor het BSN is het bestaande sofinummer. Dit sofinummer is in het SUWI-domein al gemeengoed. Dankzij de sofi-sleutel kunnen bijna alle medewerkers binnen het SUWI-domein via Suwinet-Inkijk informatie opvragen over hun klanten. Hierbij krijgen zij toegang tot een groot aantal registers en gegevensbestanden.

Ten tweede de elektronische authenticatie (DigiD), deels gebaseerd op initiatieven vanuit de zgn. Manifest groep, bestaande uit CWI, UWV, SVB, CVZ, Belastingdienst en IBG. DigiD is een elektronisch authenticatiemechanisme voor burgers (DigiD) met drie niveaus van beveiliging waarvan het laagste reeds beschikbaar is. Veel diensten kunnen al elektronisch aan burgers worden aangeboden met behulp DigiD. CWI is binnen het SUWI-domein één van de eersten die op grotere schaal gebruik maakt van dit mechanisme bij haar e-Intake.

Ten derde de basisregistraties, zoals die in het programma "stroomlijning basisregistraties" worden ontwikkeld. Hieronder vallen de eerder genoemde basisregistratie personen, de basisregistratie bedrijven en de basisregistratie geografische basiskaarten. Daarnaast worden twee sociaal-economische basisregistraties voorzien, de basisregistratie werknemers/uitkeringsgerechtigden (de zgn. Polisadministratie van het UWV) en de basisregistratie inkomens bij de Belastingdienst (inclusief informatie over huur- en zorgtoeslagen), alsmede registers op het gebied van kentekens (RDW), vastgoed, gebouwen en adressen (Kadaster, VROM), en studietoelagen en diploma's (IBG).

Met name de basisregistraties Polisadministratie bij UWV en Inkomens bij de Belastingdienst kunnen een grote rol binnen de SUWI-keten gaan spelen. Als deze gegevensverzamelingen langs geautomatiseerde weg worden ontsloten, wordt het mogelijk de intake om te keren door gegevens niet meer aan de burger te vragen, maar uit de basisregisters op te halen. Dat is bijvoorbeeld al het geval bij kinderbijslag (SVB) en voor een deel bij huursubsidie. Wij spreken dan van een omgekeerde intake. Daardoor kan de dienstverlening aanmerkelijk verbeteren en kan de dienstverlening bij de uitvoeringsorganisaties ook efficiënter worden georganiseerd. Het principe van eenmalige gegevensverstrekking door de burger en hergebruik van gegevens binnen de overheid komt binnen bereik. Het adagium voor de burger hierbij is: liever geen loket dan één loket.

Sectorale e-government initiatieven

Enkele interessante sectorale e-government initiatieven zijn, zonder uitputtend te willen zijn, te vinden bij de Belastingdienst, gemeenten, gezondheidszorg en hoger onderwijs (zie kader).

Kenmerkend voor veel sectorale initiatieven zijn de intake via het web, een dienst om berichten uit te wisselen, koppelingen tussen front- en back-offices, de gegevens- en procesafstemming tussen front- en backoffices en in de keten. Dit zijn dezelfde thema's die in het kader van dit onderzoek van belang zijn. Er wordt in diverse sectoren steeds met dezelfde vragen geworsteld.

Sectoren onder de loep

Belastingdienst: elektronische aangifte inkomstenbelasting particulieren (meer dan 70%), omzetbelasting en inkomstenbelasting voor ondernemers (100% want verplicht) en vanaf volgend jaar volgt de verplichte digitale aangifte voor de loonbelasting. Hiermee wordt tegelijk de gegevensaanvoer voor de eerder genoemde Polisadministratie bij UWV ingericht. De Belastingdienst is verder een belangrijke sponsor achter de ICTAL programma's BBR en OTP.

Gemeenten: zetten meer en meer ICT in om de eigen dienstverlening te verbeteren. De authenticatiedienst DigiD vormt een belangrijke eerste stap op weg naar de elektronische dienstverlening aan burgers (en bedrijven) door gemeenten; het ICTU programma EGEM richt zich o.a. op gemeentelijke architecturen voor front- en backoffices inclusief de koppeling daartussen.

Gezondheidszorg: landelijke infrastructuur voorzien voor elektronisch patiënten- en medicatiedossier inclusief gegevensstandaardisatie en procesafstemming; koppeling van zorginstellingen en lokale informatiesystemen (apotheker, huisarts) via het landelijke Schakelpunt (o.m. een verwijsfunctionaliteit).

Hoger onderwijs: realisatie Studielink waarmee 500.000 studenten in het hoger onderwijs zich via het web kunnen aanmelden en inschrijven voor hoger onderwijs. Studielink functioneert naast studenten webintake ook als berichtencentrale (broker) naar IBG en 60 instellingssystemen.

5.3 Conclusie m.b.t. (inter)nationale best practices

In dit hoofdstuk hebben we naar nationale en internationale best-practices op het gebied van e-government gekeken.

Centrale sturing blijkt internationaal een succesfactor voor aansprekende resultaten op het gebied van e-government. Bijna altijd zijn in de door ons bezochte landen sterke verbanden geconstateerd tussen het bestuurlijke en/of politieke topmanagement en de uitvoeringsorganisaties op het gebied van e-government. Het is duidelijk dat aandacht van bijvoorbeeld de Minister van SZW voor de inrichting van de SUWI-keten noodzakelijk is, zeker waar anders het belang van de afzonderlijke organisaties (CWI, UWV en gemeenten) de boventoon voert.

Landelijke e-government initiatieven kunnen lokale initiatieven ondersteunen. Voor het domein van de sociale zekerheid ligt de waarde daarin, dat ze het wiel niet zelf hoeft uit te vinden en aan kan op realisatie van generieke voorzieningen voor toepassing binnen het eigen domein. Standaardisatie bevordert 'aansluitbaarheid' met andere organisaties/sectoren. Met name basisregistraties (zoals de Polisadministratie) en voorzieningen voor authenticatie (DigiD) zijn noodzakelijke voorwaarden om tot echt hoogwaardige elektronische dienstverlening te komen. Hetzelfde geldt voor een infrastructuur rond elektronische dossiers systemen (document management en workflow) zoals die in de verschillende door ons bezochte landen is ontwikkeld. Uit het landenonderzoek blijkt dat er over het algemeen nog een behoorlijke afstand overbrugd moet worden om op sectoraal niveau de vruchten te kunnen plukken van generieke ontwikkelingen en voorzieningen.

In vrijwel alle landen ontstaat digitale dienstverlening van onderop, met name als het om het domein van werk en inkomen gaat. Uitvoeringsorganisaties bepalen zelf hun aanpak, uiteraard binnen het overheidsbrede beleid. Focus op de belangen van de burger blijkt een effectievere trigger voor modernisering van dienstverlening dan redeneren vanuit het organisatiebelang. Gegeven de complexiteit van gegroeide institutionele structuren en de veelheid en gelaagdheid van sturingsrelaties (publiek – privaat, centraal – decentraal, etc.), is het domein van werk en inkomen

internationaal gezien bepaald geen *quick win* als het gaat om de generieke doelstelling van het tot stand brengen van elektronische dienstverlening.

Een specifieke uitdaging voor Nederland volgt uit de sterke verwevenheid tussen 'werk' en 'inkomen' waarvoor met SUWI is gekozen. In veel landen zijn de processen rond arbeidsbemiddeling en uitkeringsverstrekking bij verschillende organisaties belegd, echter zonder dat er (expliciet) in ketens wordt gedacht of dat er een één-loketgedachte voor werk en inkomen wordt gevolgd. Nederland legt zich hiermee een niet geringe ambitie op.

Door de invoering van de Polisadministratie bij de UWV, die de basisregistratie voor dienstverbanden en opgebouwde verzekeringsrechten zal zijn, heeft de sociale zekerheid straks zelf ook een instrument in huis dat forse verbeteringen in de dienstverlening en informatievoorziening mogelijk maakt. Werknemers hoeven aan de overheid geen loongegevens meer te verstrekken, die zijn immers reeds bekend. Wanneer eenmaal enkele jaren historie is opgebouwd, zal uitvraag van informatie bij (vroegere) werkgevers geleidelijk overbodig worden.

Opvallend is dat zowel België als Denemarken een eerstedagsmelding kennen, zodat in deze landen steeds een actuele registratie bestaat van werknemers. Dit is een hele sterke hoeksteen voor e-government in de belastingheffing en de sociale zekerheid in deze landen. In navolging van deze landen verdient het aanbeveling te onderzoeken of Nederland deze hoeksteen voor zichzelf ook kan aanleggen.

6 Oplossingsrichting

Aan het eind van voorgaande hoofdstukken zijn de deelconclusies beschreven per aspect, dus voor respectievelijk dienstverlening, architectuur, sturing en best practices. In dit hoofdstuk worden deze deelconclusies tezamen genomen en wordt de oplossingsrichting afgeleid. Daarbij wordt aangesloten op algemene e-government ontwikkelingen in Nederland. En er wordt gebruik gemaakt van de lessen uit de (inter)nationale best-practices. De oplossingsrichting is de opmaat voor de concrete aanbevelingen in het laatste hoofdstuk.

Basisgedachte is "ontstijgen van de kolommen". De kern van de oplossing ligt in een dienstverleningsconcept dat de burger centraal stelt. Om de dienstverlening te verbeteren moet in essentie aan de goede aspecten die per kolom zijn gerealiseerd een aantal kolom overstijgende punten worden toegevoegd. Dit geldt zowel voor architectuur als voor sturing en wordt hierna uitgewerkt.

6.1 Oplossingsrichting voor de architectuur: kantelen, koppelen of... combineren!

Een belangrijke vraag bij elektronische dienstverlening in het algemeen is "kantelen of koppelen". Bij kantelen wordt de gehele organisatie (frontoffice en backoffice) klantgericht geordend. Dat vereist meestal een zware reorganisatie, waarbij met name de traditionele productgerichte ordening "gekanteld" wordt richting klanten of doelgroepen. Meestal is dat zeer ingrijpend en vergt het vele jaren van ingrijpende organisatieverandering. Een dergelijke benadering is dus zeer verstrekkend en ligt buiten de reikwijdte van de opdracht aan de commissie. Een voorbeeld van kantelen is de herinrichting van de Belastingdienst in de afgelopen 15 jaar, waarbij de organisatie werd gekanteld in de richting van doelgroepen: particulieren en bedrijven.

Bij koppelen laten we de bestaande organisatie grotendeels in tact en kantelen we alleen aan de voorkant (het loket of frontoffice) terwijl de backoffices blijven bestaan en front- en backoffices elektronisch worden gekoppeld.

NB. Ook bij de Belastingdienst is de kanteling niet volledig: de frontoffices en de lokale backoffices werden gekanteld, maar voor de grote ICT-ondersteunde, transactiegerichte backoffices werd bewust voor een traditionele ordening gekozen.

Binnen de SUWI-keten is en wordt gewerkt aan het koppelen van frontoffice (CWI) en backoffices (UWV en GSD'en). Er zijn elektronische inkijs koppelingen via Suwinet-Inkijs en geplande gegevensuitwisselingen tussen SONAR en UWV-systemen (nu nog alleen de vooraankondiging WW) en tussen SONAR en gemeentesystemen (met GWS4all van Centric in de pilot Harderwijk, bijvoorbeeld). Daarnaast bestaan er vele handmatige gegevensoverdrachten van papieren formulieren en bewijsstukken via koerier of "warme overdracht".

Technische koppelingen

Uit het onderzoek komt naar voren dat de bestaande koppelingen niet de gewenste verbetering in de dienstverlening hebben opgeleverd. Ten dele is dit vanwege technische redenen: de koppelingen tussen verschillende systemen van verschillende kolommen zijn technisch complex. Met name bij het UWV zijn deze moeilijk realiseerbaar zolang de convergentie van de oude systemen nog niet is afgerond. Bij gemeenten moeten verschillende GSD systemen worden gekoppeld met de CWI systemen. Suwinet-Inkijs kan wel een succes worden genoemd maar het betreft hier alleen inkijs

mogelijkheden en geen mogelijkheden om gegevens te melden aan een andere organisatie. Omdat de papieren formulieren en bewijsstukken niet worden gescand, zijn ze ook niet toegankelijk via Suwinet-Inkijk. Hiermee is een van de belangrijkste elektronische koppelingen tussen frontoffice (CWI) en de backoffices (UWV en GSD'en) niet aanwezig.

Functionele koppelingen

Naast technische aspecten van de koppeling verdienen ook de gegevensharmonisatie en de procesafstemming aandacht. Zo hebben we geconstateerd dat de voorziene elektronische koppelingen tussen SONAR en de backoffice systemen van GSD'en en UWV slechts een beperkt aantal basisgegevens betreft. Het merendeel (80%) van de gegevensoverdracht betreft immers papieren formulieren en documenten die per koerier worden uitgewisseld. Doordat in beide gevallen (elektronische en handmatige koppeling) geen procesafstemming (tussen CWI en UWV, Gemeenten) en harmonisatie van gegevens- en documentenstructuur is gerealiseerd (afgezien van de qua gegevens beperkte technische koppelingen), functioneert de huidige overdracht en proceskoppeling onvoldoende. Het gevolg is dubbele uitvraag van gegevens, geen ketenbrede statusinformatie over de burger en geen management informatie op ketenniveau.

Combineren in plaats van koppelen

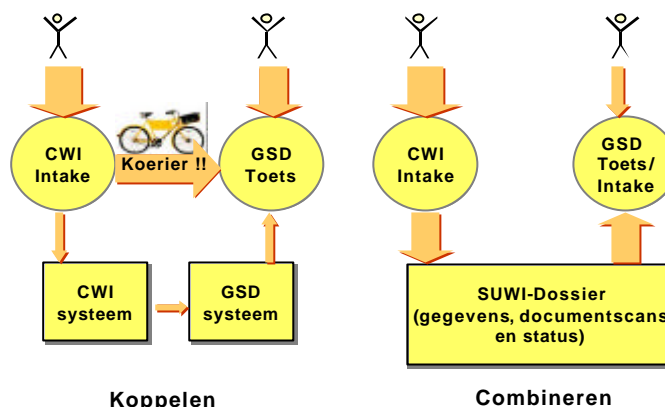
De commissie heeft geconstateerd dat de architectuur van de systemen goede potentie heeft. Dit leidt tot de mogelijkheid van een architectuur die verder gaat dan koppelen zonder dat er op organisatieniveau sprake is van kantelen. Die mogelijkheid is: het gemeenschappelijk gebruiken (combineren) van informatie en applicaties voor het delen van informatie over klanten. Anders gezegd: in plaats van koppelen van de verschillende systemen per instelling (CWI, UWV, gemeenten) moet worden ingezet op één gecombineerd en gemeenschappelijk klantsysteem voor de verschillende organisaties. We noemen dit gemeenschappelijke klantsysteem het *SUWI-dossier*.

Via het SUWI-Dossier is alle keteninformatie over burgers beschikbaar voor alle betrokkenen onafhankelijk van plaats en tijd. De bij het CWI verzamelde gegevens bij de (beperkttere) intake worden in een elektronisch dossier opgeslagen. GSD'en en het UWV gebruiken hetzelfde systeem om informatie over de burger in te zien en hun eigen gegevens toe te voegen. Dit betekent 100% elektronische uitwisseling door gezamenlijk gebruik van systemen en documenten/scans en daardoor wegvallen van de overdrachten. Elk gegeven wordt maar eenmaal aan een burger gevraagd en bewaard in het klantdossier.

Gegevens die door hun omvang en/of relevantie alleen beschikbaar zijn op papier (zoals formulieren en bewijsstukken) worden zondig door CWI lokaal gescand (gedigitaliseerd) en via Suwinet-Inkijk en/of SUWI-Dossier beschikbaar gesteld aan medewerkers van UWV en GSD'en. Hierdoor vervalt de noodzaak van een handmatige overdracht via koeriers.

Door de invoering van dit SUWI-Dossier komt de noodzaak tot grootschalige gegevensuitwisseling tussen systemen van verschillende organisaties voor een deel te vervallen. Het SUWI-Dossier kan in de toekomst uitgroeien tot een klantvolgsysteem voor de gehele keten.

Het verschil tussen koppelen en combineren van systemen is hieronder schematisch weergegeven:



Informatiegebieden in het SUWI-dossier

Uit de bevindingen en analyse komt naar voren dat een SUWI-Dossier de volgende informatiegebieden moet afdekken:

- **Klantgegevens:** beschikbaarheid van basisgegevens van de burger. Vele gegevens zijn beschikbaar via Suwinet-Inkijk, maar deze gegevens zijn verschillend van opbouw en lenen zich enkel voor inzage. Ontwikkelingen als de Polisadministratie, andere basisregistraties en SGR bieden hier goede perspectieven op de middellange termijn om gegevens uit basisregistraties te halen in plaats van aan de burger te vragen. Dit moet leiden tot een verminderde intake op termijn.
- **Documenten:** de bulk van de informatie bestaat nu uit formulieren en bewijsstukken (in papieren vorm). Deze informatie is vaak procesgebonden en maar voor een klein gedeelte nodig in een gestructureerde vorm ten behoeve van de (financiële) backoffice systemen. Voor inzage door meer betrokken behandelaars, soms tegelijkertijd, is het nodig een elektronisch documentendossier te creëren dat door de verschillende organisaties kan worden gebruikt. Dit vereist faciliteiten voor het digitaal scannen van de verschillende documenten (bijv. lokaal bij CWI of in BVG's) en ontsluiting via bijv. Suwinet-Inkijk.
- **Status:** basis informatie over de status (mijlpalen zoals "heeft uitkering", "heeft werk", etc) van de burger. Dit zou steeds voor alle behandelaars beschikbaar moeten zijn. Dit vraagt afspraken over mijlpaalmomenten en statussen op ketenniveau, organisatieoverschrijdend, zodat deze informatie overzichtelijk en eenduidig aanwezig is. Op termijn kan ook individuele procesinformatie (afspraken, contacten, etc) worden toegevoegd (klantvolgsysteem). Een volgende stap hierna is deze gegevens ook open te stellen voor de burger (selfservice). Dan kan de burger zelfstandig informatie over zijn precieze rechten en plichten te krijgen.

Op basis hiervan kan tevens voorzien worden in adequate management informatie, die een totaalbeeld geeft over hoe het stelsel van werk en inkomen functioneert. Deze informatie wordt geaggregeerd op grond van de persoonsgebonden gegevens in het SUWI-dossier. Het is belangrijk objectieve stuur- en verantwoordingsinformatie te genereren.

Afstemming van gegevens en processen

Het succes van een applicatie als het SUWI-Dossier hangt niet alleen af van het systeem, van de techniek. Zeker zo belangrijk zijn de gegevensafstemming en de procesinrichting. Ook al worden de bestaande formulieren gescand en beschikbaar gesteld in het SUWI-Dossier, de werkelijke verbetering van het dienstverleningsproces kan pas plaats vinden als er een zekere harmonisatie van begrippen in de keten heeft plaatsgevonden.

Daartoe moeten alle gegevenselementen (bij intake WW, WWB, reïntegratie, etc) onderling worden afgestemd tussen de ketenpartners en overlap en definitieverschillen worden geëlimineerd. Dit vereist een grondige analyse van de in de diverse kolommen gehanteerde gegevensdefinities (inclusief de procescontext) met de bedoeling om tot een eenvoudiger intake te komen. Daarbij dient voor ieder gegeven een verantwoordelijke kolom (CWI, UWV en/of GSD) te worden aangewezen, met hergebruik door de andere kolommen. Bij de Belgische Kruispuntbank is voor dit "monnikenwerk" destijds verschillende jaren uitgetrokken.

Tevens dienen de gegevens, die bij de intake worden verzameld, te worden vergeleken met de bestaande en toekomstige registergegevens (zoals in de Polisadministratie) zodat meer een meer gebruik kan worden gemaakt van de gegevens uit registers. Dan ontstaat de mogelijkheid van de zogenaamde omgekeerde intake waarbij het grootste deel van de gegevens niet meer aan burgers wordt gevraagd maar uit de registers kan worden gehaald. De omgekeerde intake is voor de WW zonder meer haalbaar. Voor WWB is dat ingewikkelder omdat dan ook gegevens over inkomens, wonen en vermogen nodig zijn. Dat laat onverlet dat het wel die kant op moet. Vanwege het gezamenlijk belang van alle organisaties bij de kwaliteit van de registraties en dus ook van de intake, dienen de normen voor de gegevens door de Minister te worden vastgesteld.

De proceskanteling op de werkvloer

Naast de gegevensafstemming, wordt het uiteindelijke succes van het SUWI-Dossier echter vooral bepaald door de mate van "proceskanteling" op de werkvloer die mogelijk wordt gemaakt door het gemeenschappelijk systeem. Door systemen zoals het SUWI-Dossier centraal en gemeenschappelijk ter beschikbaar te stellen, zijn we in staat om de inrichting van de processen decentraal te laten. Dit betekent dus niet het kantelen van organisaties (reorganisatie) maar wel het kantelen van processen, gegevens en rollen zoals nu al op enkele plaatsen gebeurt in bedrijfsverzamelgebouwen en het project Toonkamer. In feite faciliteert het SUWI-dossier een ketengerichte in plaats van een op de eigen organisatie gerichte procesgang op de werkvloer.

De primaire gegevensintake is nu belegd bij CWI. In de praktijk wordt deze intake voor een significant deel overgedaan door UWV en gemeenten. Uitgangspunt voor de toekomstige intake van gegevens zou moeten zijn dat de verantwoordelijkheid daarvoor wordt belegd bij de organisatie die daar het meeste belang bij heeft. Specifieke gegevens die nodig zijn voor het vaststellen van het recht op WWB respectievelijk WW zouden dan niet meer door het CWI worden verzameld maar door respectievelijk de gemeente en het UWV. Daartoe zouden gegevensdomeinen moeten worden gedefinieerd, waarbij de kolommen (CWI, gemeenten en UWV) eigenaarschap krijgen over de domeingegevens. Uitgangspunt is dat de burger een gegeven maar één keer aan de SUWI-keten levert.

De proceskanteling op de werkvloer vraagt om nieuwe rollen, verantwoordelijkheden en een andere procesgang rond de burger. Tevens moet de invoering van BVG's worden versneld. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

- centraal worden gegevensdefinities vastgesteld;
- centraal worden gemeenschappelijke systemen en infrastructuur vastgesteld;
- processen worden decentraal ingericht. Voor deze processen kunnen wel proceshandreikingen worden gemaakt als ondersteuning bij de lokale inrichting van processen;
- de effectiviteit en efficiency van lokale processen wordt in de eerste plaats op de ketenprestatie-indicatoren beoordeeld, en niet op de prestatie-indicatoren per organisatie.

Deze uitgangspunten moeten verder worden uitgewerkt op sturingsniveau, inclusief duidelijke afspraken aangaande inzet, aansturing, financiering en afrekening van de lokale teams in relatie

tot de kolommen (CWI, UWV en gemeenten) nodig op een zodanige wijze dat de lokale procesaanpassingen voldoende ruimte krijgen. Hier ligt ook een rol voor AKO en BKWI.

De gewenste architectuur

Door de invoering van een gemeenschappelijke applicatie, het SUWI-Dossier, komt de noodzaak tot grootschalig uitwisselen van gegevens tussen systemen van verschillende organisaties ten dele te vervallen. Dit gemeenschappelijke SUWI-Dossier kan naast basisgegevens, de formulieren en bewijsstukken ook statusgegevens/mijlpalen bevatten (heeft werk, etc.) en in de toekomst zelfs uitgroeien tot een klantvolgsysteem voor de gehele keten.

Het navolgende schema vat de analyse op de architectuur samen.

Huidige architectuur ('Ist')	Gewenste architectuur ('Soll')
- Gekoppelde applicaties	- Gemeenschappelijke applicaties plus basisregisters
- Uitwisseling van informatie via koppelingen	- Delen van informatie via gemeenschappelijk systeem
- Papieren intake (formulieren, bewijsstukken)	- Omgekeerde intake (gegevens uit registers); Op korte termijn: delen van gescande documenten
- Beperkt aantal basisgegevens elektronisch	- Veel registergegevens en klantstatus in SUWI-dossier
- Beperkte standaardisatie van gegevens (WW, WWB, enz)	- Geharmoniseerde gegevens
- Intake proces via CWI	- Verdeelde intake in keten (CWI, GSD, UWV)
- Processen per kolom	- Processen per klant
- Overdracht en proceskoppelingen	- Gemeenschappelijke processen en gegevens
- Alleen publieke actoren (medewerkers) per kolom	- Publieke en private actoren in de keten
- Ter ondersteuning van de professional	- Ter ondersteuning van de klant en de professional

Lange termijn

Op langere termijn tekent zich het volgende perspectief af in de ontwikkeling van elektronische dienstverlening:

- de verbetering van de elektronische dienstverlening in de SUWI-keten met uiteindelijk gebruikmaking van het mechanisme van de omgekeerde intake;
- verbreding van de elektronische dienstverlening door verbinding met het inkomensdomein. Bij de Belastingdienst wordt de Dienst Toeslagen opgebouwd waarin inkomensafhankelijke regelingen worden uitgevoerd. Daar wordt het belangrijke inkomensregister opgebouwd;
- verbreding naar een volledige elektronische overheid;
- koppeling van de publieke met de private sector. Hieronder valt bijvoorbeeld ook gegevensuitwisseling tussen het publieke domein van de sociale zekerheid en de private RIB'en. Op basis van een BBR en BSN zal deze gegevensuitwisseling goed mogelijk zijn.

De architectuur die wordt gekozen voor de eerste stappen moet deze ontwikkelingen op langere termijn faciliteren. Daarbij is het adagium 'grote visie, kleine stappen'. Het SUWI-Dossier is niet gebaat bij een 'grand design'. Hou het systeem voor het SUWI-Dossier eenvoudig (liever 80% gerealiseerd in 2 jaar dan 100% in 10 jaar) en werk met jaarlijkse functionele incrementen.

6.2 Oplossingsrichting voor sturing

De Minister zou in de eerste plaats prestatie-indicatoren voor de keten moeten vaststellen, bezien vanuit het perspectief van de burger. Deze ketenindicatoren treden voor een deel in de plaats van bestaande indicatoren per organisatie en zijn voor een deel aanvullend. Het ketenprogramma 2005 geeft een aanzet tot dergelijke indicatoren waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen keteneffectindicatoren, ketenkwaliteitindicatoren en ketenprocesindicatoren. De Minister kan daarbij ook voortbouwen op hetgeen bijvoorbeeld is afgesproken in de prestatieniveau-overeenkomst tussen CWI en UWV. Overigens waarschuwt de WRR terecht tegen perverse effecten van prestatie-indicatoren als de nadruk alleen op de cijfers komt te liggen, in plaats van ook het verhaal achter de cijfers mee in ogenschouw te nemen.

De Minister moet de rol van het AKO versterken door daarin bewust een leidende positie in te nemen. Het betreft hier sturing op de hoofdlijnen van de ketenbrede resultaten door het formuleren van een aantal leidende principes die voor de gehele keten gelden (geen details). Deze leidende principes moeten ketenbrede samenwerking faciliteren en patstellingen doorbreken. Een duidelijk voorbeeld van een leidend principe is: de keten gebruikt één gezamenlijk klantsysteem, namelijk SUWI-dossier. Wanneer niet tot voldoende samenwerking wordt gekomen, moet de minister zijn verantwoordelijkheid nemen door samenwerking dwingend op te leggen. Gemeenten kunnen niet worden verplicht tot het gebruik van dit gemeenschappelijke systeem. Wel kan de Minister met gemeenten concrete afspraken maken over het gebruik van gemeenschappelijke voorzieningen omdat dit in het belang van het SUWI-stelsel als geheel is.

Net als de geldigheid van landelijke e-government initiatieven voor het SUWI-domein, bestaat een soortgelijke relatie tussen basisvoorzieningen voor het SUWI-domein en voor de individuele organisatie. Het gebruik van zaken als een gemeenschappelijk SUWI-dossier dient onontkoombaar te worden opgelegd. Organisaties blijven wel zelf verantwoordelijk voor hun eigen processen en gegevens binnen deze gemeenschappelijke SUWI-architectuur, alsmede voor die backoffice voorzieningen die uitsluitend ten behoeve van de eigen organisatie werken en dus buiten de kaders van de gemeenschappelijke publieke - of SUWI- voorzieningen vallen.

De Minister kan de sturing op samenwerking verder versterken door de middelen daarvoor in sterkere mate dan nu centraal ter beschikking te stellen en niet langer via de budgetten van de organisaties te laten lopen. De SUWI-partijen dienen daarbij meer dan nu capaciteit en middelen structureel af te zonderen om concrete invulling van hun samenwerking mogelijk te maken.

Het navolgende schema vat de analyse op de sturing samen (PI = Prestatie Indicator).

Huidige sturing	Gewenste sturing
- PI'n per organisatie vanuit perspectief van de organisatie	- PI'n voor de keten vanuit de beleving van de burger
- Rechtmatigheid voorop	- Dienstverlening en effectiviteit voorop
- SUWI-organisaties aan het stuur	- Burger aan het stuur (via de informatie)
- Landelijke (rechts)gelijkheid	- Regionale doeltreffendheid
- Top-down/ het hoofdkantoor stuurt	- Bottom-up/ hoofdkantoor faciliteert
- Rol AKO en BKWI zwak	- Keteninformatisering en samenwerking zijn het uitgangspunt
- Samenwerking steeds weer bevechten	- Zelf doen is de uitzondering
- Financiering keten via "collectebusmodel"	- Financiering keten centraal
- Preventie door controle en rechtmatigheid	- Preventie door service en sancties
- Gescheiden systemen en gegevens	- Gemeenschappelijke systemen en gegevens
- Uitvraag bij burger	- Uitvraag uit basisregistraties

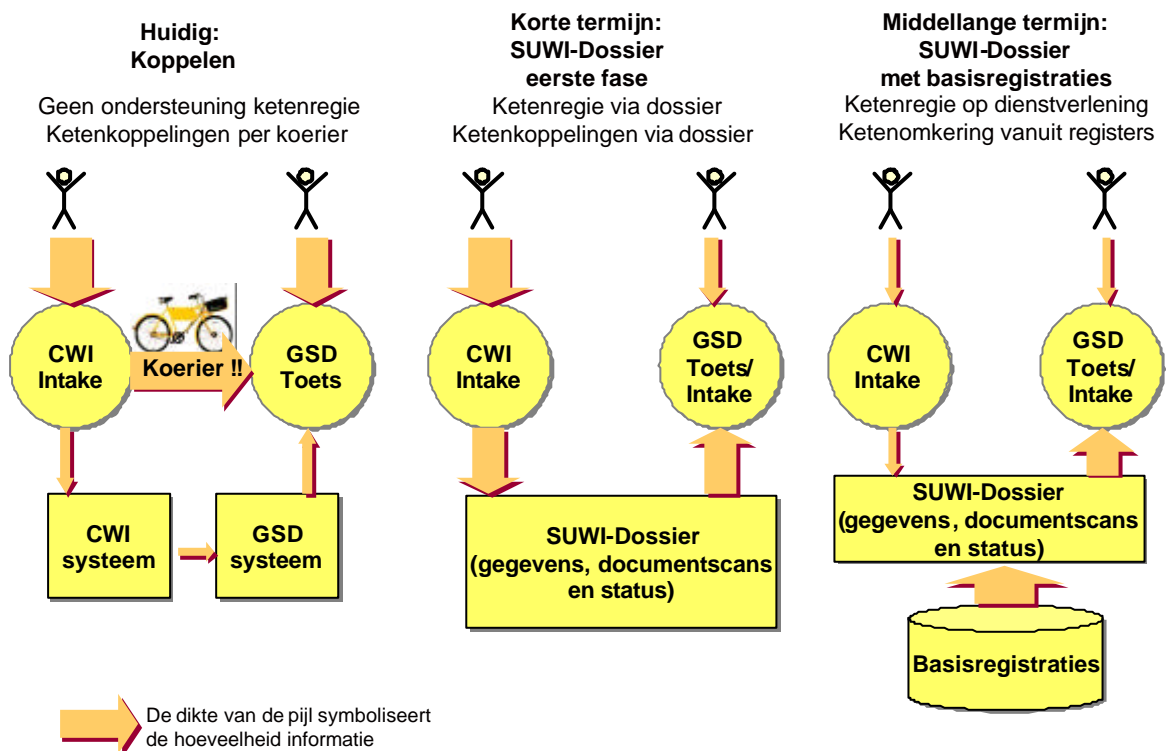
6.3 Conclusie: goede mogelijkheden om dienstverlening te verbeteren

Er zijn goede mogelijkheden om de dienstverlening aan burgers te verbeteren door maatregelen op de aspecten architectuur en sturing. Veel ingrediënten voor een goede dienstverlening zijn reeds aanwezig. De infrastructuur (Suwinet-Inkijk, SONAR, e-Intake, werk.nl, Polisadministratie, DigiD, Rinis) is goed op weg, beter dan in menige andere sector in Nederland en biedt een goede basis voor een betere dienstverlening aan burgers.

Het essentiële wat daaraan toe moet worden gevoegd is sturing over de individuele organisaties heen en inrichting van aantal gemeenschappelijke processen en systemen (zoals het SUWI-Dossier) over organisaties heen. Dit lijkt goed mogelijk. Met het gebruik van de Polisadministratie en andere basisregistraties ten behoeve van de omgekeerde intake, ligt er een kans voor de SUWI-keten om binnen enkele jaren een voortrekkersrol op het gebied van elektronische dienstverlening te vervullen, ook internationaal.

De ontwikkeling in de tijd via SUWI-dossier naar omgekeerde intake kan als volgt grafisch worden weergegeven (korte termijn: 1-2 jaar, middellange termijn: 3-5 jaar).

Schematische vergelijking informatiestromen IST en SOLL



Tot slot zijn wij er van overtuigd dat een verbetering van de dienstverlening niet ten koste hoeft te gaan van de rechtmatigheid en samen kan gaan met verbetering van de doelmatigheid. De ervaring bij legio e-government projecten van de laatste jaren tonen aan dat een sterke focus op externe dienstverlening vaak juist interne ondoelmatigheden helder maakt en ook de rechtmatigheid in een ander (minder absoluut) daglicht kan stellen.

7 Aanbevelingen

7.1 Inleiding

De commissie heeft aanbevelingen voor een betere dienstverlening geformuleerd op de aspecten sturing, dienstverlening (proces) en architectuur. Daarbij is onderscheid gemaakt in aanbevelingen voor de korte termijn (1 á 2 jaar) en voor de middellange termijn (3 á 5 jaar). De aanbevelingen zijn geformuleerd binnen de context van het huidige SUWI-stelsel.

De aanbevelingen zijn gebaseerd op de in het vorige hoofdstuk afgeleide oplossingsrichting. Rode draad voor de systemen is: op korte termijn niet meer uitwisselen van omvangrijke berichten tussen organisaties maar samen gebruik maken van dezelfde gegevens en gescande documenten via het gezamenlijke systeem SUWI-dossier. Op middellange termijn kan hier het gebruik van basisregistraties zoals de Polisadministratie aan worden toegevoegd zodat de meeste gegevens uit registers komen en niet meer aan de burger hoeven te worden gevraagd. Dit laatste noemen wij de omgekeerde intake.

7.2 Aanbevelingen korte termijn (1-2 jaar)

Sturing (centraal)

1. **Ontwikkel een gemeenschappelijke visie op dienstverlening** voor de gehele SUWI-keten, binnen de context van de landelijke e-government ontwikkelingen, als uitgangspunt voor de herinrichting van de ketenprocessen. Zoek daarbij aansluiting bij de visie op dienstverlening die op dit moment door de Manifestgroep wordt ontwikkeld.
2. **Formuleer eenduidige ketenprestatieindicatoren**, uitgaande van de klant en de dienstverleningsdoelstelling achter "werk boven inkomen". Focus daarbij op objectieve indicatoren en management informatie betreffende belangrijke klant-mijlpalen in de keten (intake, uitkering, reïntegratie, werk, etc). Ga verder met sturing op ketenindicatoren, als de belangrijkste basis voor indicatoren per organisatie.
3. **Veranker het AKO politiek, versterk de opdrachtgeversrol van het AKO**. Voor de aansturing van dienstverlening over de individuele organisaties heen, mede als vertaling van de te ontwikkelen gemeenschappelijke visie op dienstverlening, dient het AKO sterker politiek verankerd te worden, bijvoorbeeld door de minister of de staatssecretaris voorzitter te laten zijn. Uiteraard moet een en ander in nauwe samenwerking met de uitvoeringsorganisaties plaatsvinden. Maar het is nodig om vanuit SZW als keteneigenaar een aantal leidende principes te gaan vaststellen zodat het gehele stelsel sneller vooruit kan. De tijd is nu rijp voor deze meer centrale aansturing van de keten op hoofdlijnen, zonder dat SZW op de stoel van de organisaties gaat zitten. Het gaat hierbij om een beperkt aantal uitgangspunten op het terrein van dienstverlening aan de burger, bijvoorbeeld de eis dat er één gezamenlijk systeem wordt gebruikt voor het delen van klantgegevens. Maak hierover vanuit SZW en AKO ook afspraken met de gemeenten.
4. **Vorm een digitale taskforce rond BKWI met AKO als opdrachtgever**. De digitale taskforce fungeert als zelfstandige facilitator van de ketendienstverlening, zowel organisatorisch (door directe ophanging aan het AKO overleg) als financieel (eigen

innovatiefondsen). Betrek CWI, UWV, gemeenten (bijv. via CP-ICT) en reïntegratiebedrijven hierbij door detachering van medewerkers bij een digitale taskforce.

Behoud voor BKWI de huidige nadruk op systemen, gegevens en processen in onderlinge samenhang. Maak van BKWI een nog sterkere projectorganisatie voor de SUWI-keteninformatisering, met het AKO als stuurgroep en de minister als opdrachtgever. Vraag BKWI het voortouw te nemen bij de gegevensafstemming en procesinrichting rond het SUWI-Dossier (zie onder).

Proces, dienstverlening (decentraal)

5. **Stimuleer de regionale samenwerking tussen UWV, CWI en GSD'en binnen BVG's, faciliteer deze centraal doch laat de inrichting decentraal.** De sleutel tot het sneller aan het werk helpen van mensen vergt maatwerk en ligt lokaal. Faciliteer de lokale samenwerking centraal, onder andere door het gezamenlijk te gebruiken SUWI-Dossier (zie onder). Stimuleer gemeentelijke schaalvergroting via ISD-en op het niveau van CWI-regio's.
6. **Optimaliseer de intake en de werkprocessen in de frontoffices zodat gegevens nog maar een keer worden uitgevraagd.** Onderzoek de WW en WWB formulieren op overlap, en herstructureer de formulieren zodanig dat de verschillende delen éénmalig uitgevraagd worden (apart formulier) en zo worden opgeslagen en kunnen worden hergebruikt. Biedt decentrale uitvoering de ruimte om uitvraag van gegevens te laten verrichten door die partij die er het meest belang bij heeft.

Organiseer de herinrichting van de intake en reïntegratieprocessen door de brede invoering van BVG's en de rol van regisseur (zie Toonkamer). Daarbij zullen lokaal procesaanpassingen noodzakelijk zijn. Tevens zijn duidelijke afspraken aangaande inzet, aansturing, financiering en afrekening van de lokale teams in relatie tot de kolommen (CWI, UWV en GSD'en) nodig op een zodanige wijze dat de lokale procesaanpassingen voldoende ruimte krijgen. Hier ligt ook een rol voor AKO en BKWI.

Hergebruik van gegevens in plaats van herhaald uitvragen en het bijhouden van de klantstatus vraagt enkele aanpassingen van de werkwijze aan de balies. Ook het lokaal scannen in plaats van kopiëren van documenten en deze voorzien van metadata (persoon, case) vraagt enkele overzienbare aanpassingen in de manier van werken en logistiek.

Biedt de gemeentelijke sociale diensten (GSD'en) infrastructurele faciliteiten zoals het SUWI-Dossier en de SONAR-Centric koppelingen, mede ter verbetering van hun eigen werkprocessen. Verleid zonnodig de GSD'en tot deelname aan de nieuwe dienstverleningsstrategie in de SUWI-keten.

7. **Onderzoek de haalbaarheid van de invoering van de eerstedagsmelding** zodat er steeds actueel beeld is van werknemers. Dit is een sterke hoeksteen van e-government in de belastingheffing en de sociale zekerheid.

Architectuur

8. **Ontwikkel een gemeenschappelijk SUWI-Dossier (fase 1)** voor alle ketenpartners, met voorzieningen voor documenten (scans), basisgegevens en statusinformatie. Hou het systeem voor het SUWI-Dossier eenvoudig (liever 80% gerealiseerd in 2 jaar dan 100% in 10 jaar). Onderzoek of dit systeem voor de basisgegevens en de statusinformatie op SONAR of Siebel kan worden gebaseerd, waarbij CWI faciliterend optreedt voor de hele keten. Sluit hierbij aan bij het lopende onderzoek van CWI.

Documenten: Voorzie in scanmogelijkheden op locaties (m.n. bij CWI), opslag in een document management systeem en ontsluiting via Suwinet-Inkijk op basis van sofinummer.

Basisgegevens: onderzoek mogelijkheid voor opslag en gebruik klantgegevens (zowel inkomensgerelateerd als werkgerelateerd) door alle ketenpartijen (schrijven en lezen). Beperk je tot die gestructureerde basisgegevens die voor de verschillende backoffice systemen relevant zijn (transactie gegevens). Aanvullende informatie kan worden opgeslagen en gedeeld als gescande documenten.

Statusinformatie: Richt deze in als onderdeel van de klantgegevens. Primair gaat het hier om de zogenaamde mijlpalenstatus (start uitkering, heeft werk, etc). Dit deel moet tevens voorzien in management informatie over de dienstverlening in de keten. Proces en klantvolginformatie (afspraken, etc) komen later (fase 2).

Standaardiseer deze basisklantgegevens. Volg daarbij de standaarden van de GBA en de Polisadministratie, en onderzoek welke aanvullende SUWI-brede standaarden nodig zijn, zoveel mogelijk uitgaande van SGR.

Maak afspraken over het gebruik en beheer van de gegevens en documenten. Wie is eigenaar van welke gegevens (domeinen), wie mag welke gegevens wijzigen, toevoegen etc. Welke gegevensdomeinen worden door wie uitgevraagd (gedeelde intake). Tevens moet er een momentopname mogelijkheid zijn, voor de dossiermatige onderbouwing van een beschikking op een bepaald moment (in geval van bezwaar of beroep). Stel SUWI-(keten-) brede standaarden vast voor statussen (mijlpaalmomenten): start uitkering, eind uitkering, aanvraag uitkering, start reïntegratie, reden uitstroom, heeft werk, etc. en relateer die aan managementinformatie en de keten-prestatieindicatoren.

Software: onderzoek of dit systeem voor de basisgegevens en de statusinformatie op SONAR of Siebel kan worden gebaseerd, met CWI als ketenfacilitator. Daarbij is aandacht geboden voor schaalbaarheid, autorisaties en licenties (Siebel is het standaardpakket onder SONAR). Het alternatief is een nieuw te ontwikkelen web applicatie als aanvulling op SONAR, te ontsluiten via Suwinet. Onderzoek of het mogelijk is het document opslagsysteem te baseren op het EA/ED of Filenet systeem van UWV, met ontsluiting via Suwinet-Inkijk. Daarbij is aandacht nodig voor schaalbaarheid, autorisaties en licenties. Overweeg identieke lokale systemen (bijv. één per CWI/BVG vestiging) als een landelijk systeem niet haalbaar blijkt.

7.3 Aanbevelingen middellange termijn (3-5 jaar)

Sturing

9. **Overweeg inrichting van een aparte, zwaardere en permanente organisatie voor de keteninformatisering**, in het verlengde van de digitale taskforce.

Overweeg daarbij samenwerking met RINIS en IB. Kern van deze nieuwe organisatie is het faciliteren van brede en samenhangende dienstverleningconcepten in de SUWI-keten. Daartoe voert de nieuwe organisatie SUWI-brede projecten uit op het gebied van ketenapplicaties, gegevensstandaardisatie en procesherinrichting rond de ontwikkeling van gemeenschappelijke voorzieningen als SUWI-Dossier (fase 2).

NB. Laat je niet verleiden de specifieke SUWI-activiteiten van BKWI onder te brengen in het landelijke GBO, met uitzondering van de niet-SUWI-specifieke delen zoals DigiD.

Proces, dienstverlening, architectuur

10. **Ontwikkel een 'omgekeerde intake'**: uitgangspunt voor de intake wordt 'niets vragen, tenzij....', op basis van beschikbare gegevens in overheidsbrede basisregistraties en SUWI-registers. De burger ontvangt een vooringevuld formulier, controleert deze op juistheid en vult slechts ontbrekende gegevens aan. Herzien de SUWI-wetgeving om tot vereenvoudiging van processen, gegevens en klant-intake te komen.

Standaardiseer alle intake gegevens bij WW en WWB (zowel qua semantiek als qua syntax) en stem de definities af met de gegevens in de basisregistraties zoals Polisadministratie, om zodoende tot een maximale omgekeerde intake te komen.

11. **Ontwikkel het gemeenschappelijke SUWI-Dossier verder (fase 2)**. Focus nu enerzijds op gedetailleerde status/procesinformatie rond de klant (afspraken, etc), zodat sprake is van een klantvolgsysteem door de hele keten, inclusief verschillende klantkanalen (e-mail, telefoon, balie). Geef de klant toegang tot zijn eigen gegevens (selfservice) op basis van de concepten achter e-Intake en Mijn overheidsadviseur.

Basisgegevens: vervang zoveel mogelijk documentgegevens (in gescande formulieren, bewijsstukken, etc) door registergegevens, door in SUWI-Dossier gebruik te maken van de koppelingen van Suwinet-Inkijk inclusief de Polisadministratie en andere dan beschikbare (basis)registraties. Realiseer daarmee een minimale formulierenintake en een maximale "omgekeerde" intake.

Koppel de basisgegevens in SUWI-Dossier (fase 2) aan de achterliggende backoffice systemen (vergelijk de huidige Centric GSD koppeling), waardoor deze systemen de basisgegevens uit het SUWI-Dossier zonodig kunnen hergebruiken. Automatiseer de uitkering/inkomensprocessen zoveel als mogelijk in de backoffices, gebruik makend van de omgekeerde intake. Faciliteer (en verleid) de GSD'en met zgn. Shared Service Centra op het gebied van backoffice diensten, zoals bijv. inkoop van reïntegratiediensten en berekening van WWB uitkeringen, incl. zgn. bruto-netto trajecten.

Definieer individuele klantvolgtrajecten (case management), met gedetailleerde status/procesinformatie per klanttraject (intake, profiel, contact, afspraak, follow-up, etc). Combineer de registerinformatie in het SUWI-Dossier van de klant met het persoonlijke klantdossier zoals bij Mijn Overheidsadviseur.

12. **Maak de klant meer eigenaar/beheerder van zijn eigen gegevens** door inzage in SUWI-dossier en de omgekeerde intake, daarbij zoveel mogelijk gebruik makend van e-Intake (selfservice); geef de klant daarmee meer inzicht in zijn rechten. Sluit aan bij het concept van Mijn overheidsadviseur.

Lijst van afkortingen

AKO	Algemeen Ketenoverleg
ARK	Algemene Rekenkamer
BBR	Basis Bedrijven Register
BKWI	Bureau Keteninformatisering Werk in Inkomen
BKR	Bureau Kredietregistratie
BVG	Bedrijfsverzamelgebouw
BD	Belastingdienst
CEDI	Coördinatie-overleg Elektronische Dienstverlening en Identificatie
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens
GSD	Gemeentelijke sociale dienst
IB	(Stichting) Inlichtingenbureau
IBG	Informatie Beheer Groep
ICTU	(Stichting) ICT Uitvoeringsorganisatie
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
KVK	Kamers van Koophandel
LCR	Landelijke Cliëntenraad
RIB	Reïntegratiebedrijf
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
SUWI	Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WAO	Wet Arbeidsongeschiktheid
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan

Geïnterviewde personen

Landelijke Cliëntenraad

dhr. J. Laurier, voorzitter

Raad voor Werk en Inkomen

dhr. J. van Zijl, voorzitter

dhr. W. van Casteren

CWI

dhr. R. de Groot, voorzitter Raad van Bestuur

dhr. A. Timmermans, lid Raad van Bestuur

dhr. H. Berben, lid Raad van Bestuur

dhr. P. Moeskops, directeur ICT

mw. J. van IJzendoorn

dhr. S. Munneke, programmamanager SONAR

dhr. B. Hoondert

UWV

mw. A. Dümig, lid Raad van Bestuur

dhr. P. Cloo, lid Raad van Bestuur

dhr. B. Pont, directeur divisie WW

dhr. H. Ouwehand, directeur divisie AG

mw. G. Prins, directeur Cliëntenservice& Communicatie

dhr. M. Hoogstraten, Programmamanager Polisadministratie

dhr. M. Muijres, directeur Concern -ICT

dhr. G. Bayens, hoofd Architectuur

mw. G. Prins, directeur Communicatie

SVB

dhr. E. Stoové, voorzitter Raad van Bestuur

mw. H. Haarsma, hoofd ICT-Kaders

VNG

mw. M. Schrijver, hoofd taakveld Werk en Inkomen

dhr. J. van Veen, hoofd Informatiebeleid

Divosa

dhr. T. Thissen, voorzitter

dhr. J. van der Waal, projectleider Coördinatiepunt ICT Gemeenten

Borea

Mw. E. Vogelaar, voorzitter

BKWI

dhr. O. Kinkhorst, directeur

dhr. B. van Luxemburg, projectmanager

dhr. P. Schlotter

Locatie/pilot Harderwijk

dhr. T. Bos, CWI

dhr. G. Bosscher, CWI

dhr. H. Bransen, gemeente Ermelo

dhr. K. van Mansom, BKWI

Locatie/BVG Gouda

dhr. P. van der Sluijs, gemeente Gouda, wethouder sociale zaken

dhr. S. Dijkstra, gemeente Gouda, hoofd Dienst Arbeid en Inkomen

dhr. R. van Hooven, UWV

dhr. G. Donsen, UWV

Telematica Instituut

dhr. W. Janssen

Ministerie van BZK

dhr. H. van Zon, directeur Innovatie en Informatiebeleid Openbare Sector

Ministerie van SZW

dhr. J. van den Bos, Directeur-generaal Arbeidsmarktbeleid en Bijstand

mw. H. Schuiling, directeur Uitvoeringsbeleid

IWI

dhr. A. Duymaer van Twist, algemeen directeur

dhr. J. Uijlenbroek, plv. Inspecteur-generaal

Geraadpleegde documenten

IWI, "Gebruikswaarde Suwinet-Inkijk" (rapport), april 2005

UWV/CWI/VNG/Divosa, "De klant in de keten – Ketensamenwerking SUWI-partners vanuit het klantperspectief" (rapport), april 2005

UWV/CWI/VNG/Divosa, "Ketenprogramma 2005 - Mensen aan het werk", 15 november 2004

ARK, "Bemiddeling en reïntegratie van werklozen" (rapport), 3 november 2004

Achtste voortgangsrapportage implementatie SUWI (Kamerstukken II, 2004-2005, 26 448, nr. 157), 29 september 2004

RWI, "Ketensamenwerking en –informatisering SUWI" (advies), 29 juni 2004

Tussenevaluatie SUWI 2004 en zevende Voortgangsrapportage implementatie SUWI (Kamerstukken II, 2004-2005, 26 448, nr. 141), 19 mei 2004

"Op weg naar de elektronische overheid" (Kamerstukken II, 2003-2004, 26 387 en 29 362, nr. 23), juni 2004

CWI/UWV/IBG/SVB/CvZ/Bd, "Uitvoering in Stroomversnelling"(manifest), juni 2004

IWI, "ICT en de keten van werk en inkomen" (rapport), april 2004

CWI/UWV/IBG/SVB/CvZ/Bd, "Innovatie in uitvoering"(manifest), juni 2003

UWV/CWI/VNG/Divosa, Programma Ketenresultaten 2003-2004, januari 2003

Initiatiefgroep Belgen doen het Beter, "Een kwestie van uitvoering – vernieuwingsagenda voor de presterende overheid", februari 2003

Beleidsplan ICT (bijlage 12 bij Grofontwerp SUWI, bijlage I bij Kamerstukken II, 2000-2001, 26 448, nr.19), januari 2001

Naast de vermelde documenten heeft de Expertcommissie kennis genomen van diverse interne (concept) documenten van organisaties, verslagen van Algemeen Overleggen in de Tweede Kamer etc.