

TNO Arbeid

Polarisavenue 151
Postbus 718
2130 AS Hoofddorp

TNO-rapport

www.arbeid.tno.nl

25017

T 023 554 93 93

Elke schakel telt

F 023 554 93 94

Keteninformatisering en e-government in de sociale zekerheid; een
casestudie naar de implementatie van het Inlichtingenbureau

Doelfinanciering 2002 ICT & Sociaal Beleid

Datum 13 maart 2003

Auteurs B.M.F. Fermin

© 2003 TNO

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies	3
1 Inleiding	1
1.1 E-government en fraudebeleid	1
1.2 Beschrijving van het Inlichtingenbureau	2
1.3 Doel en afbakening casestudie	3
2 Onderzoeksvraag en –aanpak	5
2.1 Vraagstelling	5
2.2 Onderzoeksmethode	6
3 Resultaten casestudie Inlichtingenbureau	7
3.1 Context ontwikkeling Inlichtingenbureau	7
3.1.1 Aanleiding ontwikkeling IB-applicatie	7
3.1.2 Theoretische uitgangspunten van keteninformatisering	7
3.2 Doelstelling e-service Inlichtingenbureau	9
3.2.1 Doelstellingen Inlichtingenbureau	9
3.2.2 Doelstellingen gemeenten	10
3.3 Serviceconcept Inlichtingenbureau	11
3.3.1 Serviceconcept Inlichtingenbureau	11
3.3.2 Karakteristieken serviceconcept IB ten opzichte van huidige concepten	15
3.3.3 Producten Inlichtingenbureau voor ondersteuning implementatie:	16
3.3.4 Serviceconcepten gemeenten	17
3.4 Implementatie-ervaringen en knelpunten	19
3.4.1 Stand van zaken uitrol IB-applicatie	19
3.4.2 Ervaringen gemeenten	20
3.4.3 Knelpunten	21
3.4.4 Waardering ondersteuning Inlichtingenbureau	22
3.5 Effecten IB op de gemeentelijke organisatie	23
3.5.1 Gevolgen voor organisatie	23
3.5.2 Gevolgen voor personeel	24
3.5.3 Gevolgen voor relatie ketenpartners	25
3.5.4 Gevolgen voor cliënten van sociale diensten	26
4 Bevindingen casestudie Inlichtingenbureau	29
4.1 Conclusies casestudie	29
4.1.1 Conclusies ten aanzien van het Inlichtingenbureau	29
4.1.2 Conclusies ten aanzien van gemeenten	31
4.2 Succes- en faalfactoren keteninformatisering in de sociale zekerheid	32
Literatuur	37
Bijlage 1: Respondenten	39
Bijlage 2: Rapporten over het Inlichtingenbureau	41
Bijlage 3: Afkortingen- en begrippenlijst	45

Samenvatting en conclusies

Algemeen

In het kader van het kennisontwikkelingsonderzoek *ICT en Sociaal Beleid* heeft TNO Arbeid in 2002 een onderzoek uitgevoerd naar de implementatie van een ICT-systeem voor sociale diensten dat gebruikt kan worden voor elektronische informatieoverdracht tussen sociale diensten en andere organisaties in of rond de sociale zekerheid. Doel van het onderzoek is nadere kennis te ontwikkelen over de specifieke problemen die zich voordoen bij de overdracht van informatie in de keten van de sociale zekerheid. Het onderwerp van dit onderzoek – de implementatie van de zogeheten *Inlichtingenbureau-applicatie* – dient derhalve als case om te komen tot de kritieke succesfactoren van keteninformatisering.

De sociale zekerheid als keten

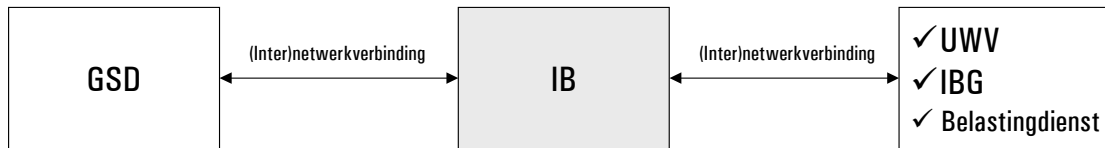
De uitvoering van de sociale zekerheid in Nederland vindt plaats in een keten. Met de inwerkingtreding van de Wet SUWI is het ketenkenmerk ook daadwerkelijk benoemd en zijn de taken zodanig herverdeeld dat de dienstverlening van de verschillende uitvoeringsorganisaties, vanuit het perspectief van de klant, beter en hopelijk ook effectiever op elkaar aansluit. Het gevolg van de ketenorganisatie van de sociale zekerheid is dat zowel de informatie en kennis als de financiële middelen zijn verspreid over meerdere publieke en private partijen. Elke afzonderlijke partij is voor het uitvoeren van zijn taak dus (deels) afhankelijk van de informatie (input) van andere partijen. Zo kan een sociale dienst pas een beslissing nemen over een aangevraagde uitkering op het moment dat de gegevens van de door het CWI vastgelegde aanvraag zijn ontvangen. Het CWI neemt op haar beurt pas een aanvraag in als de klant ingeschreven staat in het gemeentelijk bevolkingsregister en een officieel document met een door de Belastingdienst verstrekt sofi-nummer kan laten zien. Kortom om hun taken uit te kunnen voeren is het voor de uitvoeringsorganisaties noodzakelijk om samen te werken en gebruik te maken van elkaars gegevens.

Rechtmatigheid en handhaving als ketenprobleem

Een gebrekkige organisatie van de informatieketen betekent niet alleen een klantvriendelijke dienstverlening, maar staat bovendien een efficiënte en effectieve toetsing en controle van de rechtmatigheid in de weg. Omdat de sociale zekerheid is gebaseerd op publieke middelen is het voor alle partijen van groot belang dat de uitkeringsverstrekking op rechtmatigheid wordt getoetst en dat fraude wordt voorkomen. Het concept van het Inlichtingenbureau is een goed voorbeeld van een keteninformatiseringsoplossing die een uitvoeringsorganisatie, in dit geval de sociale dienst, moet ondersteunen bij het uitvoeren van hun taken op het gebied van rechtmatigheid en handhavingsbeleid.

Het oplossingsconcept

De Stichting Inlichtingenbureau (IB) heeft van het ministerie van SZW de opdracht gekregen de zogeheten *IB-applicatie* bij gemeenten te implementeren en het beheer van het systeem op zich te nemen. De IB-applicatie ondersteunt sociale diensten bij het uitvoeren van de controle op inkomen en vermogen door op het moment dat het nodig is (bij het beoordelen van een uitkeringsaanvraag of bij een (her)controle) gegevens van hun klanten elektronisch te vergelijken met de bestanden van organisaties waar mogelijke andere inkomsten van hun klanten staan geregistreerd. Met de huidige IB-applicatie worden de bestanden van de Belastingdienst (inkomsten en vermogen), het UWV (dienstverband) en de Informatie – en Beheergroep (studiebeurs) geraadpleegd. De doelstelling voor het Inlichtingenbureau was om in 2002 alle gemeenten in Nederland op het IB-systeem aan te sluiten. Met name door een aantal technische problemen in de applicatie zal de aansluiting echter pas medio 2003 kunnen worden afgerond. In schema 0 staat het concept vereenvoudigd en schematisch weergegeven:



Gevolgen voor gemeenten

TNO Arbeid heeft gemeenten gevraagd naar de gevolgen van de aansluiting op het IB-systeem. De meeste gesproken gemeenten geven aan dat de aansluiting op zich niet veel voeten in de aarde heeft gehad. Omdat gemeenten al gewend zijn aan jaarlijkse informatie van de Belastingdienst over inkomsten en vermogen, wordt de aansluiting op het IB veelal opgevat als 'slechts' een verandering van informatiekanaal. Het verschil met de oude situatie is dat met het IB de informatie nu maandelijks en elektronisch beschikbaar wordt gesteld in plaats van eenmaal per jaar op een CD-ROM. De grootste winst zit hem daarom met name in de veel hogere snelheid waarmee fraude kan worden opgespoord. Het voordeel hiervan is dat gemeenten vaker en meer fraude direct kunnen korten op de uitkering, in plaats van het arbeidsintensievere proces van terugvorderen te moeten bewandelen. Door de snelle signalering is het bovendien waarschijnlijk dat fraudebedragen minder hoog op lopen, waarmee voorkomen wordt dat cliënten in een strafrechtelijk procedure terecht komen. Deze mogelijkheden worden door de gesproken gemeenten tot nu toe echter niet of nauwelijks aangegrepen om de uitvoering van het handhavingsbeleid rigoureus aan te passen. Gemeenten lijken eerder een afwachtende houding aan te nemen. De voorspelde winst van het IB-systeem is op dit moment voor gemeenten overigens ook nog niet zichtbaar. Niet alleen is het IB-systeem daarvoor nog te kort operationeel, maar door de vele technische problemen was, op het moment dat wij de gemeenten spraken, nog lang geen sprake van een normalisatie en stabilisatie van de gegevensstroom van het IB naar gemeenten. Eén van de kritieke succesfactoren van keteninformatisering wordt hiermee zichtbaar. Hoewel de aansluiting van gemeenten op het systeem zonder al te grote problemen is uitgevoerd, stopt de informatie in de keten doordat de ICT-applicatie van de organisatie Inlichtingenbureau niet goed fungeert (onder meer een te beperkte schaalbaarheid). Ten tijde van dit onderzoek is het implementatieproces stop gezet. In het najaar van 2002 is de implementatie na aanpassing in het systeem weer hervat. De gesproken gemeenten zijn in het algemeen zeer tevreden over de wijze waarop het Inlichtingenbureau de voorbereiding en aansluiting van gemeenten ondersteunt evenals over de dienstverlening van de helpdesk.

Karakteristieke ketenproblemen

Naast de geschetste voordelen van het werken met de IB-applicatie benoemen gemeenten ook nadelen: de efficiency van de keten die gebaseerd is op het elektronisch gebruik maken van authentieke bronnen (informatie wordt niet meer zelf verzameld en bewaard maar onttrokken van de bron die het dichtst bij de klant staat) is meteen ook de zwakke schakel van het concept. Als de verbinding met de ketenpartners niet werkt (technische afhankelijkheid) stopt het eigen proces, maar ook als de volledigheid of de actualiteit van de gegevens (kwalitatieve afhankelijkheid) niet voldoet aan de eisen van de gebruiker, wordt het proces beïnvloed door het kwaliteitsniveau van de bron.

Een (informatie)keten stelt eisen aan het gebruik van informatie en eenduidige definities (registratie, opslag, toegankelijkheid), maar ook aan afspraken over specifieke ketenproblemen als macht, initiatief, actieve bijdrage, verdeling financiële risico's etc. De case IB laat zien dat bij de implementatie in eerste instantie vooral de technische problemen het beeld bepalen. Op het moment dat de techniek naar behoren functioneert, zullen waarschijnlijk andere problemen de aandacht gaan vragen. Zo worden de gegevens bij afzonderlijke ketenpartijen met een verschillend doel opgeslagen en juist dat doel stelt specifieke eisen aan het opgeslagen gegeven. Voor het bevolkingsregister (GBA) bijvoorbeeld is het niet vreselijk belangrijk of iemand ook daadwerkelijk woont op het opgegeven adres, de instantie kent immers geen rechten of middelen toe op basis van de inschrijving.

Op het moment dat de sociale dienst op basis van deze gegevens de officiële woonplaats en samenstelling van het huishouden onderzoekt is de betrouwbaarheid van de gegevens wel van belang. Een ander probleem dat nog niet opgelost is, is de vraag wie de baas is in de keten en wie welke problemen moet oplossen en betalen?

Een goed instrument is geen garantie voor succesvol beleid

Door de complexiteit van de problematiek lijkt soms vergeten te worden dat het IB een instrument is en geen garantie voor een effectief fraudebeleid. Het effect van het instrument heeft voor een groot deel te maken met het beleid en de uitvoering van betreffende gemeenten. Op het moment dat een gemeente weinig aandacht besteedt aan het integreren van fraudebeleid in de uitvoering, maakt het weinig uit of een signaal tien maal sneller binnenkomt dan voorheen.

Maar ook al wordt het instrument zo optimaal mogelijk ingezet, dan nog kan de winst van het instrument (deels) worden te niet gedaan door knelpunten in het vervolg van het proces. Zo kent het IB-systeem het nadeel dat het geen inzicht geeft in de hoogte van de samenloopbedrag. Nader onderzoek is daarom in alle gevallen nodig. Bovendien is het voor gemeenten niet meer mogelijk om, vanuit efficiency overweging, een norm te stellen waaronder onderzoek niet meer ‘lonend’ is. Het onderzoeken van de IB-signalen kan zeker voor grote gemeenten veel tijd gaan kosten, wat dat betreft is het IB geen ‘intelligent’ systeem. Er zijn methoden om de IB-signalen digitaal te filteren en indien nodig ook om op digitale wijze looninformatie op te vragen. SZW zou moeten overwegen om ook deze bedrijfsfuncties op centraal niveau te faciliteren.

Kritieke succesfactoren van keteninformatisering

Op basis van de interviews met gemeenten en medewerkers van het Inlichtingenbureau, de geraadpleegde literatuur en in aansluiting op onderzoek van TNO Arbeid naar de reïntegratieketen¹, hebben we zeven kritieke succesfactoren benoemd voor de implementatie van keteninformatisering in de sociale zekerheid. We hebben niet de pretentie volledig te zijn, maar zijn wel van mening dat onderstaande factoren belangrijke aandachtspunten zijn bij het ontwikkelen van keteninformatiseringsoplossingen.

1. *Ontwikkeling en oplevering systeem*

- Let op aansluiten ontwerp-specificaties bij eisen die aan het operationeel systeem worden gesteld (onder meer schaalbaarheid).
- Gebruik een realistische afspiegeling van productieomgeving als configuratie van de testomgeving.
- Zorg voor een volledige technische- en beheerdocumentatie.
- Besteed voldoende aandacht aan het moment van acceptatie van het systeem (zeker als opdrachtgever, in dit geval SZW, een andere partij is dan de organisatie die systeem gaat beheren, in dit geval het Inlichtingenbureau; verklaar een (tussen) product omwille van de planning niet te snel gereed).
- Zorg voor een effectieve inrichting van functioneel en technisch beheer (in dit geval is technisch beheer bij de automatiseerder belegd en het functioneel beheer bij IB, hetgeen goede samenwerkingsafspraken vergt, bijvoorbeeld in de vorm van Service Niveau Overeenkomsten (SNO's)).

2. *Vorbereiding implementatie*

- Zorg voor een goede voorbereiding van het implementatietraject; denk aan vorm en inhoud van de overdracht van noodzakelijke kennis.
- Ontwikkel zo mogelijk instrumenten om implementatie te ondersteunen (voorbeeld projectplan, rekenmodellen, voorbeeld werkproces, etc).
- Zorg voor goed bereikbare en geëquipeerde helpdesk.

¹ B. Achten e.a., 2002

3. *Centrale coördinatie en sturing*

- Maak binnen de keten afspraken over structuur, coördinatie en samenwerking: wie is verantwoordelijk waarvoor, hoe sluiten de processen aan, hoe moeten problemen worden opgelost, hoe worden onkosten en investering gefinancierd?
- Richt een ketenoverleg in met een zeker mandaat; als samenwerking niet van zelf tot stand komt is landelijke aansturing door SZW wellicht noodzakelijk.

4. *Noodzaak dominant ketenprobleem*

- Benoem een voor alle ketenpartijen geldend dominant ketenprobleem omdat zonder een concreet en eenduidig gemeenschappelijk belang er onvoldoende basis is voor samenwerking (in de praktijk valt niet te voorkomen dat belang en urgentie van het ketenprobleem per organisatie verschilt; in dat geval is het van belang om onderling af te spreken op welke wijze het leveren van de afgesproken bijdrage aan de keten voor elke partij lonend is of kan worden gewaarborgd).
- Bewaak permanent de relevantie van het ketenprobleem. Een keten is net zo lang zinvol zo lang betrokken partijen een gezamenlijk probleem hebben. Op het moment dat het probleem niet meer relevant is, vervalt de noodzaak en de bereidheid van ketensamenwerking. De relevantie van het ketenprobleem kan ook worden aangetast doordat elke partij zal proberen om het systeem aan te passen om een eigen ketenprobleem op te lossen. Op het moment dat dit probleem niet past binnen de definitie van het vigerende dominante ketenprobleem, is het risico groot dat het draagvlak bij de andere ketenpartners voor de ketensamenwerking wordt aangetast.
- Voorwaarde voor het benoemen van een dominant ketenprobleem is dat alle betrokken partijen zich er bewust van zijn dat zij onderdeel uit maken van de keten en dat hun bijdrage noodzakelijk is voor de voortgang en kwaliteit van het ketenproces.

5. *Ketencommunicatie*

- Zorg voor goede communicatie tussen de ketenpartners, ook over alle organisatiegebonden besluiten, aanpassingen en problemen die van invloed zijn of kunnen zijn op het ketenproces (bedenk daarbij dat de keten groter is dan alleen de primaire ketenpartners; een nieuwe release van een in de keten gebruikte applicatie van een ICT-leverancier kan evengoed gevolgen hebben voor de werking van de keten).

6. *Ketenafhankelijkheid*

- Wees bewust van de toename van de afhankelijkheden en anticipeer daarop door bijvoorbeeld het opstellen van SNO's. Keteninformatisering kent twee type afhankelijkheden:
 - Technische afhankelijkheid: een technisch probleem bij één van de ketenpartners of in het netwerk heeft direct consequenties voor het uitvoeringsproces van de ander.
 - Kwalitatieve afhankelijkheid: informatieachterstand of een foute registratie bij één van de ketenpartners heeft tot gevolg dat de eindgebruiker, in dit geval de sociale dienst, onterechte signalen of ten onrechte geen signalen krijgt en dus mogelijk een verkeerde beslissing neemt.

7. *Effectiviteit van (fraude- en handhavings)beleid*

- Het beschikken over een instrument dat in een zeer kort tijdsbestek witte inkomsten van bijstandsgerechtigden detecteert, wil nog niet zeggen dat daarmee de uitvoering van het fraude- en handhavingsbeleid goed is geborgd. Het IB-systeem is 'slechts' een instrument dat het mogelijk maakt om handhaving tot een integraal onderdeel van de

uitvoeringspraktijk te maken. Of dat ook gebeurt is vooral afhankelijk van het beleid en de mogelijkheden die een gemeente heeft om de (grote hoeveelheid) signalen af te handelen.

1 Inleiding

1.1 E-government en fraudebeleid

In vervolg op het TNO onderzoek naar *ketenspecifieke succes- en faalfactoren van de reïntegratieketen voor (ontslag) werklozen*² heeft TNO Arbeid in het kader van het onderzoeksprogramma ICT en Sociaal Beleid in 2002 een casestudie verricht naar de implementatie van een keteninformatiseringstoepassing in de sociale zekerheid. De veronderstelling bij dit onderzoek was dat alle relevante aspecten voor een succesvolle ketensamenwerking, in het ontwerp van een keteninformatiseringsoplossing terug te vinden zouden moeten zijn. De vragen daarbij zijn hoe in het ontwerp aandacht is besteed aan specifieke ketenaspecten, op welke punten mogelijk (nog) afbreukrisico's dreigen en welke lessen kunnen worden geleerd voor verdere informatisering van de SUWI-keten voor werk en inkomen.

Als case voor dit onderzoek hebben wij gekozen voor het *Inlichtingenbureau*. De keuze voor deze case is ingegeven door twee motieven. Ten eerste is het Inlichtingenbureau één van de meest uitontwikkelde concepten van e-government c.q. keteninformatisering op het terrein van de sociale zekerheid. De doelstelling van het Inlichtingenbureau is om zo optimaal mogelijk gebruik te maken van elektronische informatie-uitwisseling tussen publieke instellingen om beslissingen mogelijk te maken op basis van de meest actuele en betrouwbare informatie.

Het tweede motief is de beleidsrelevantie van de taak waar het Inlichtingenbureau zich op richt: de ontwikkeling van het Inlichtingenbureau draagt bij aan het beter beheersbaar maken van de handhavingstaak van de uitvoerders van de sociale zekerheid. Een taak waarvan de indruk bestaat dat de sociale diensten, ondanks de wettelijke verplichting voor het opstellen van een fraudebeleidsplan, onvoldoende bestand zijn, gezien het oprukkend fraudeprobleem (kamervragen 1998). Van belang daarbij is te realiseren dat, ook voor een ICT-toepassing als het Inlichtingenbureau, de uitvoering van handhavingsbeleid in het algemeen meer kost dan dat het oplevert. De legitimering van deze taak wordt vaak gevonden in het bestuurlijk nut van handhaving. De bestuurlijke opvatting is dat handhaving bijdraagt aan het maatschappelijke draagvlak voor ons sociale stelsel (alleen mensen die het echt nodig hebben krijgen financiële ondersteuning), bovendien kan de overheid middels (tijdige) handhaving voorkomen dat burgers onnodig in een strafrechtelijk traject komen. De noodzaak voor handhaving is dan ook meer een kwestie van *normhandhaving* dan van een *kosten-batenvraagstuk*.

Naast de beleidsrelevantie van het onderwerp is handhaving in de sociale zekerheid bij uitstek een taak waarbij ketensamenwerking en –informatisering tot een noodzaak is geworden. De sociale zekerheid wordt immers door meerdere publieke en private actoren uitgevoerd. Inherent aan deze uitvoeringsstructuur is dat zowel de kennis en de informatie als de middelen verdeeld zijn over verschillende uitvoeringsorganisaties, terwijl de voortgang van de werkprocessen van een uitvoeringsorganisatie vaak afhankelijk is van informatie uit de andere organisatie. Daarom is voor een effectieve handhaving een zogeheten *interdisciplinaire* samenwerking noodzakelijk. Een aantal recente ICT (-gerelateerde) ontwikkelingen dragen bij aan een goede voedingsbodem voor een dergelijke samenwerking:

² B. Achten e.a. 2002

- het aanwijzen en het gebruik van authentieke bronnen;
- de vergaande mogelijkheden van elektronische informatie-uitwisseling;
- theorievorming keteninformatisering en e-government: geen registratie en opslag, maar toegang tot actuele informatie op het moment dat beslissing genomen moet worden.

De applicatie van het Inlichtingenbureau (IB) sluit aan op deze ontwikkelingen en heeft als doel de fraude ten nadele van de overheid³ te voorkomen (preventie) of te verminderen.

1.2 Beschrijving van het Inlichtingenbureau

De Stichting Inlichtingenbureau is op 1 september 2001 opgericht als knooppunt van gegevensuitwisseling voor met name gemeenten, gericht op een goede werking van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI). Het Inlichtingenbureau is in 1997 begonnen als project, onder aansturing van SZW, in de context van de toenemende aandacht voor verbetering van de rechtmatigheid in de sociale zekerheid. Het Inlichtingenbureau is per september 2001 een privaatrechtelijke stichting die een aantal wettelijk taken uitvoert in het kader van de bijstandswet (ABW), de IOAZ, de IOAW en de wet SUWI. Het Inlichtingenbureau wordt momenteel aangestuurd door een vijfköppig bestuur, bestaande uit een voorzitter (G.J. Schutte), twee vertegenwoordigers van de VNG, één vertegenwoordiger van Divosa en één privacydeskundige. Het ministerie van SZW is de opdrachtgever van het Inlichtingenbureau en de gemeenten zijn de feitelijke klanten. De opdracht van SZW voor het Inlichtingenbureau omvat, naast de uitrol van het IB-systeem in 2002, drie type dienstverlening:

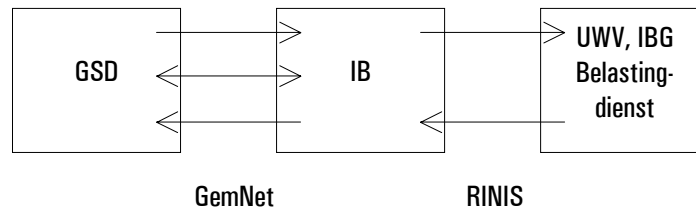
1. beheer van de samenloopapplicatie;
2. fungeren als sectorloket voor Suwinet;
3. overige dienstverlening voor gemeenten op terrein gegevensverkeer en standaardisatie.

Het project is in 1997 gestart met een beperkt aantal pilots, die in tweede instantie zijn uitgebreid naar 16 gemeenten. Na succes in de pilots heeft de overheid in 2000 de aansluiting van gemeenten op het IB landelijk verplicht gesteld. Eind 2000 gaf de minister een IT-leverancier de opdracht de *samenloopapplicatie* te bouwen. De IB-samenloopapplicatie is per december 2001 opgeleverd aan de minister. Op zijn beurt heeft deze de samenloopapplicatie overgedragen aan de toen inmiddels opgerichte stichting Inlichtingenbureau. De applicatie maakt gebruik van reeds aanwezige technische infrastructuur zoals RINIS en GemNet. In grote lijnen komt de werking van de samenloopapplicatie op het volgende neer. Bij aanvraag of controle van een uitkering stuurt een sociale dienst een elektronisch bericht (o.m. NAW-gegevens en sofi-nummer) naar het IB; het IB-systeem vraagt vervolgens elektronisch een aantal gegevensbronnen (UWV, IBG en Belastingdienst) of betreffende persoon in de aangegeven periode ook in hun systemen bekend is, met andere woorden of er sprake is van *samenloop*. Als dat het geval is gaat een samenloopsignaal terug naar het IB, van waar het door de GSD weer kan worden opgehaald. Via het IB is ook gegevens uitwisseling met andere GSD'en mogelijk. Zie onderstaande schematische weergave van het keteninformatiseringsconcept van de IB-applicatie⁴:

³ Ook wel *verticale fraude* genoemd, in tegenstelling tot *horizontale fraude*; hetgeen fraude van burgers of organisaties ten nadele van private organisaties inhoudt.

⁴ Een uitgebreidere beschrijving van het 'serviceconcept Inlichtingenbureau' staat in paragraaf 3.1

Schema 1: informatieconcept IB-applicatie



De aanvankelijke verwachting was dat uiterlijk per ingaande 2003 het IB als een verplicht instrument voor handhaving zou kunnen worden gebruikt door alle gemeenten. Om dit te kunnen realiseren, was de planning dat tussen 1 december 2001 en 1 januari 2003 alle 496 gemeenten zouden worden aangesloten. Door een aantal, met name technische, problemen, waren medio 2002 echter nog maar 65 gemeenten op het IB aangesloten. Omdat halverwege de geplande uitrol het systeem onvoldoende stabiel bleek en regelmatig slechts een deel van de aanwezig samenloop signaleerde, is in overleg met SZW in augustus 2002 besloten de verdere aansluiting van gemeenten tot nadere order stop te zetten. Het Inlichtingenbureau heeft vervolgens een onderzoek in gang gezet dat uiterlijk 1 oktober uitsluitsel moest geven of de aansluiting kan worden hervat⁵. In het najaar van 2002 is de uitrol, na het doorvoeren van een aantal aanpassingen, weer hervat. De nieuwe release van de IB-applicatie was voldoende stabiel en betrouwbaar voor het vergelijken van sofinummers en het aansluiten van alle gemeenten. De huidige release biedt echter nog steeds onvoldoende basis om als sectorloket binnen het Suwi-net te kunnen fungeren.

1.3 Doel en afbakening casestudie

Doel van het onderzoek is om meer zicht te krijgen op de succes- en faalfactoren van keteninformatisering in de sociale zekerheid. Omdat het Inlichtingenbureau in 2002 nog volop bezig is met het aansluiten van alle gemeenten op het IB-systeem, concentreert het onderzoek naar de case Inlichtingenbureau zich noodzakelijkerwijs op het *aansluitingsproces*. De vragen die hierbij worden gesteld, zijn hoe de aansluiting wordt voorbereid, wat de gevolgen zijn van de aansluiting voor gemeenten en welke knelpunten worden ondervonden.

Bij het aansluiten van gemeenten op het IB spelen twee partijen een belangrijke, maar verschillende rol. Enerzijds is dat het Inlichtingenbureau die de samenloopapplicatie beheert en de aansluiting van gemeenten op dit systeem ondersteunt. Anderzijds zijn dat de gemeenten die aangesloten zijn of worden en feitelijk met het product (het samenloopsignaal) moet gaan werken en het moeten inpassen in hun organisatie. Het is aannemelijk dat de belangen en doelstellingen van beide partijen niet in alle gevallen overeenkomen. In deze casestudie focussen wij ons met name op de gevolgen voor de gemeenten. De consequenties van het IB voor gemeenten kunnen voor een goede duiding echter niet los worden gezien van de activiteiten van het Inlichtingenbureau. Waar relevant zal in de rapportage dan ook een onderscheid worden gemaakt in de uitgangspunten en ervaringen van het Inlichtingenbureau en de aangesloten gemeenten.

⁵ Zie voor meer details de samenvatting van het onderzoek van de IWI naar de betrouwbaarheid van de samenloopapplicatie (bijlage 2, punt 4).

2 Onderzoeksvraag en –aanpak

2.1 Vraagstelling

De sociale zekerheid is de laatste jaren sterk in beweging. Met de inwerkingtreding van de SUWI-wet per 1 januari 2002 is de basis gelegd voor een grootschalige herstructurering van de uitvoering van de sociale zekerheid. In de beoogde stroomlijning van de werkprocessen speelt een optimale, elektronische informatie-uitwisseling in en tussen uitvoeringsorganisaties een cruciale rol. Het Inlichtingenbureau is een goed voorbeeld van deze ontwikkeling en is daarom als onderwerp gekozen voor deze casestudie.

Centrale vraag

Welke succes- en faalfactoren spelen een rol bij de implementatie van een E-serviceconcept dat is gebaseerd op een keteninformatiseringsoplossing zoals het systeem van het Inlichtingenbureau?

Onderzoeksvragen

Om de gevolgen van het IB-concept als keteninformatiseringsoplossing te concretiseren en in kaart te kunnen brengen, hanteren wij in deze casestudie met name het perspectief van de gebruikers en de feitelijke klanten: de sociale diensten en hun medewerkers. Wat heeft de aansluiting op een keteninformatiseringsoplossing voor gevolgen voor de sociale diensten en haar medewerkers? De onderzoeksvragen die in deze casestudie een rol kunnen spelen, zijn de volgende

1. *Wat is het doel van het IB-concept?*

Welke doelstelling(en) hanteren het Inlichtingenbureau en de sociale diensten bij het implementeren van het IB-systeem? Zijn de doelen gekwantificeerd en meetbaar?

2. *Wat is het (uiteindelijke) serviceconcept van het Inlichtingenbureau?*

Wat is de aanleiding voor het IB-concept en welke omgevingsfactoren spelen hierin een rol? Hoe ziet het IB-concept er uit en op welke uitgangspunten is het model gebaseerd? Zijn er verschillen in de serviceconcepten van het Inlichtingenbureau en van de gesproken sociale diensten?

3. *Wat is het huidige ontwikkelingsstadium en wat zijn de knelpunten?*

Hoe verloopt de implementatie van het IB-systeem en welke knelpunten worden signaleerd?

4. *Wat zijn de effecten van de aansluiting op het IB-systeem voor:*

- a. *De organisatiestructuur en –cultuur (o.m. werkprocessen, efficiency, werklast)?*
- b. *Het personeelsbeleid (o.m. opleidingsbeleid; capaciteit, taken, rollen, competenties)?*
- c. *De relatie met ketenpartners?*
- d. *De cliënten van de sociale diensten*

2.2 Onderzoeksmethode

De case Inlichtingenbureau is verkend door middel van een kwalitatief onderzoek in de vorm van deskresearch en (telefonische) interviews. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen het Inlichtingenbureau en de aangesloten of aan te sluiten gemeenten.

Het Inlichtingenbureau

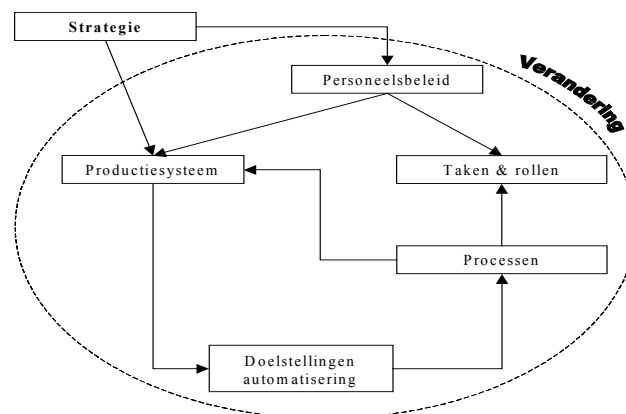
Om zicht te krijgen op het serviceconcept van het Inlichtingenbureau en de rol die zij speelt in het implementatieproces zijn schriftelijke documenten bestudeerd die (overwegend) door het Inlichtingenbureau ter beschikking zijn gesteld. Naast de handleiding voor projectleiders en technisch beheer, bestond het schriftelijk materiaal uit een aantal artikelen en rapporten van externe onderzoeksbureaus. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met onder meer de landelijke projectleider voor de uitrol van het IB-systeem en is een regionale cursusdag voor gemeenten en een congres over handhaving bijgewoond.

Gemeenten

Om zowel het implementatieproces bij gemeenten te kunnen volgen als de gevolgen van de aansluiting op het IB-systeem in kaart te kunnen brengen, is het empirische gedeelte van het onderzoek in twee delen opgesplitst. Om de implementatie 'live' te kunnen volgen is contact gezocht met een gemeente waarbij het aansluitingstraject gedurende de looptijd van het onderzoek zou kunnen worden gevolgd. Om de gevolgen van de aansluiting te inventariseren, zijn telefonische interviews gehouden met de projectleiders van acht gemeenten die reeds op het IB-systeem zijn aangesloten

Kader

Als kader bij het bestuderen van de gevolgen van IB voor de gemeentelijke organisaties is gebruikt gemaakt van enkele theoretische verhandelingen over ketensamenwerking en –informatisering en van het integrale model voor succesvolle ICT-implementatie zoals dat door Clarenbeek en Kwakkelstein is ontwikkeld⁶. In hun model gaan zij er van uit dat een succesvolle implementatie alleen bereikt kan worden indien alle betrokkenen in een organisatie vanuit een gemeenschappelijk kader denken en gemeenschappelijke, op elkaar afgestemde doelen formuleren:



Deze noodzakelijke gemeenschappelijkheid kan worden bereikt door uitgaand van het model de implementatie voor te bereiden en uit te voeren met een multidisciplinair implementatieteam, bestaande uit vertegenwoordigers uit het management, automatisering, eindgebruikers, P&O-functionarissen en OR-leden.

⁶ J. Clarenbeek en T. Kwakkelstein, 2002

3 Resultaten casestudie Inlichtingenbureau

3.1 Context ontwikkeling Inlichtingenbureau

3.1.1 *Aanleiding ontwikkeling IB-applicatie*

Bij het aanvragen van een uitkering voor levensonderhoud⁷ en de (periodieke) controles moeten sociale diensten in het kader van rechtmatigheid en handhaving nagaan of een (potentiële) uitkeringsgerechtigde geen andere bronnen van inkomsten heeft. Op het moment dat een persoon een uitkering aanvraagt of ontvangt en tegelijkertijd inkomsten heeft uit bijvoorbeeld betaalde arbeid of studiefinanciering, wordt gesproken over *samenloop*. Deze samenloop is niet per definitie onrechtmatig, maar kan wel een teken zijn dat er sprake is van *witte fraude*⁸.

Tot nu toe gebruiken de sociale diensten, naast de maandelijks opgave van inkomsten door de uitkeringsgerechtigden zelf (inkomstenverklaring of ROF), informatie over inkomsten en vermogen die de Belastingdienst jaarlijks aan de sociale dienst verstrekt: de zogeheten Belastingsignalen (BS). Nadeel van de BS is dat het historische informatie betreft. De tijdsperiode tussen de feitelijke samenloop en het moment van de constatering daarvan middels de BS is ongeveer 1 tot 2 jaar. Bij constatering van eventuele fraude kan het bedrag niet meer met de uitkering worden verrekend⁹, maar moet het veel bewerkelijker pad van terugvordering worden belopen. Bovendien kan door de lange tijd tussen het moment van plegen de fraude en het signaleren daarvan het fraudebedrag zodanig hoog zijn opgelopen dat een strafrechtelijk traject moet worden ingezet¹⁰.

Om gemeenten zo effectief mogelijk te ondersteunen bij de uitvoering van deze rechtmatigheids- en handhavingstaak is de IB-applicatie ontwikkeld. De IB-applicatie komt voort uit recente ontwikkelingen op onder meer het terrein van ICT en de theorievorming rond ketensamenwerking. Het centrale uitgangspunt achter dit concept is dat de noodzakelijke informatie elektronisch wordt uitgewisseld op het moment dat de vraag wordt gesteld. Dit concept wordt in de literatuur *keteninformatisering* genoemd. Hieronder wordt kort ingegaan op enkele theoretische uitgangspunten van keteninformatisering die ten grondslag liggen aan het IB-systeem.

3.1.2 *Theoretische uitgangspunten van keteninformatisering*¹¹

In theorieën over publieke ketens en netwerken¹² wordt de overheid veelal gezien als een groot organisatienetwerk, met op elkaar aansluitende taken. Voor de uitoefening van deze taken is een enorme hoeveelheid onderlinge informatie-uitwisseling nodig. De informatie-uitwisseling *tussen* zelfstandige organisaties verloopt echter moeizamer dan *binnen* een organisatie. Reden hiervoor is dat tussen organisaties geen sprake is van een duidelijk gezag. Tussen organisaties bestaat als het ware een *niemandslaan*. Hoewel informatie-uitwisseling tussen overheden noodzakelijk is om de afzonderlijke

⁷ Abw, Ioaw en Ioaz

⁸ Er is sprake van *witte fraude* als de stapeling van inkomsten onrechtmatig is, maar de inkomsten op zich wel legaal zijn en dus geregistreerd staan. Dit in tegenstelling tot *zwarte fraude*.

⁹ Sociale dienst hebben op grond van de Abw een hersteltermijn van 3 maanden.

¹⁰ Vanaf een fraude bedrag van € 6.000,- is sprake van een strafrechtelijk traject.

¹¹ Deze paragraaf is gebaseerd op het hoofdstuk 'Informatiestromen in niemandslaan: keteninformatisering' van dr. mr. J.H.A.M. Grijpink in de bundel van Jacobs en Janssen (red), 2000

¹² Voor het verschil tussen de begrippen *keten* en *netwerk* zie onder meer B. Achten e.a., 2002

taken recht- en doelmatig uit te kunnen voeren, is onder meer door het ontbreken van een duidelijk overkoepelend gezag, belangentegenstellingen en discussies over eigendom van de gegevens en privacyaspecten, gemeenschappelijke automatisering binnen de overheid een zeldzaam verschijnsel. Toch is het mogelijk om met de huidige ICT de informatie-uitwisseling tussen overheden te stroomlijnen en tegelijkertijd ook de bescherming van de privacy van cliënten van overheidsdiensten te vergroten. De aandacht moet dan verlegd worden van *registratie* en *beheer* van persoonsgegevens binnen organisaties naar het communicatieproces *tussen* organisaties met *eenmalig* gebruik van gegevens.

Controle ten behoeve van handhaving in de huidige situatie betekent veelal het periodiek vergelijken van integrale bestanden, zoals de belastingsignalen, met de eigen gegevens. In een nieuwe situatie zouden we toe moeten naar raadpleging van een noodzakelijk controlegegeven door organisatie A in de bestanden van de organisatie B en wel op het moment waarop het controlegegeven nodig is in het beslissingsproces van organisatie A. In plaats van het zelf verzamelen, registreren en bijhouden van de, voor de beslissingsprocessen, noodzakelijke informatie is het zinvoller om op het moment dat het nodig is de betreffende informatie op te vragen bij andere organisaties waar het verzamelen en beheren van betreffende informatie een primaire taak is. De systemen van deze organisaties worden in deze functie *bronregisters* of *authentieke bronnen* genoemd. Gebruik maken van gegevens die zo dicht mogelijk bij de bron zijn vastgelegd, is de beste garantie voor de meest actuele gegevens. Zo kunnen bijvoorbeeld vragen over dienstverbanden het beste worden gesteld aan het UWV en kunnen adresgegevens het beste worden gecontroleerd met de gegevens uit het gemeentelijk bevolkingsregister, het GBA. Een voordeel is dat de opgevraagde gegevens niet bewaard hoeven te blijven, maar gewoon opnieuw worden opgevraagd op het moment dat het weer nodig is. Hierdoor wordt het risico beperkt dat je als organisatie met informatie werkt die niet meer actueel en dus niet betrouwbaar is. Het huidige niveau van ICT maakt het mogelijk constant of met grote regelmaat gegevens middels elektronische informatie-uitwisseling (Electronic Data Interchange, EDI) te vergelijken op elk gewenst moment.

Van cruciaal belang bij informatie-uitwisseling in een keten of een netwerk is dat de ketenpartijen een gezamenlijk doel als uitgangspunt formuleren. Het spreekt vanzelf dat afzonderlijke organisaties in een keten eigen subdoelen nastreven. Dit hoeft op zich geen probleem te zijn zolang deze subdoelen maar passen binnen een gezamenlijke ketendoelstelling. Aan de informatie-uitwisseling moet met andere woorden een *dominant ketenprobleem* ten grondslag liggen.

Het tot stand brengen van een informatie-infrastructuur in een keten heet *keteninformatisering*. Zij is in tegenstelling tot de klassieke automatisering gericht op communicatie in het niemandsland tussen organisaties. Keteninformatisering richt zich daarom op het *overzicht* en niet op de *inhoud*.

Voor een keteninformatiseringsoplossing gelden de volgende uitgangspunten:

- formuleer een gezamenlijk (dominant) ketenvraagstuk;
- een keteninformatiseringsoplossing dient uit te gaan van de vraag waar gegevens kunnen worden gevonden, in plaats van hoe gegevens kunnen worden vastgelegd en beheerd;
- ontwikkel of maak gebruikt van goed functionerende verwijsindices zoals bijvoorbeeld het GVI (Gemeenschappelijke VerwijsIndex van het UWV), die uitsluitel geven (verwijzen) in welke bestanden de gevraagde gegevens kunnen worden gevonden;

- de communicatie dient vervlochten te worden in het werkproces, met andere woorden: het noodzakelijke gegeven moet beschikbaar komen op het moment en op de locatie van een beslissing of een handeling;
- zorg voor een goede documentering van de informatie-infrastructuur (verwijzen, nummeren, nummerconversie, verificatie).

E-government

Het IB-systeem is een keteninformatiseringsconcept dat past binnen het begrip *e-government*. E-government is een onderwerp dat de laatste jaren in de sociale zekerheid in toenemende mate aandacht krijgt. In feite is e-government het toepassen van een (keten)informatiseringsoplossing bij het ontwikkelen en uitvoeren van overheidsbeleid. Naast het IB-concept kan daarbij gedacht worden aan het inrichten van elektronische loketten voor een vraaggerichte en efficiënte dienstverlening van gemeenten aan haar burgers¹³. Overigens vallen niet alle keteninformatiseringsoplossing onder het begrip e-government en niet alle e-governmenttoepassingen bestaan uit keteninformatiseringsconcepten. E-government heeft te maken met het doel van het systeem en het domein waarin het wordt gebruikt. E-government is het elektronisch informeren, communiceren en afwikkelen van transacties (ruim opgevat) tussen overheid en burgers, bedrijven en instellingen en andere overheden of organisaties in de publieke sector. E-government is een breed begrip en kent meerdere verschijningsvormen. De ontwikkeling van e-government concepten kan worden opgedeeld in drie fasen:

Schema 2. Drie fase e-government

fase	doel	middel
1. presentie	passief aanbieden diensten	websites portals
2. interactie	vraaggericht aanbieden diensten	portals loketten communities
3. transactie	transactiediensten datatransfer	virtuele samenwerking loketten aaneenschakeling

Het in deze casestudie beschreven e-governmentconcept van het IB omvat de informatie-uitwisseling *tussen overheden* en valt deels in fase 2 en deels in fase 3. Voor wat betreft het genereren van samenloopsignalen is het IB een fase 3-toepassing. De door de gemeente verstuurd informatie wordt immers elektronisch verrijkt (waarde toevoeging of transactie) alvorens de informatie bij de beslissing kan worden gebruikt. Daarnaast moet het IB ook als sectorloket gaan fungeren voor het in ontwikkeling zijnde Suwinet, hetgeen (vooralsnog) alleen interactie vergt en dus onder fase 2 kan worden ingedeeld.

3.2 Doelstelling e-service Inlichtingenbureau

3.2.1 Doelstellingen Inlichtingenbureau

Van belang voor het evalueren voor een ICT-implementatie is het vaststellen van de (oorspronkelijke) doelstelling. Op het moment dat helder en meetbaar is wanneer en onder welke voorwaarden een doel is bereikt, kan achteraf worden bepaald in welke

¹³ Zie onder meer www.OL2000.nl

mate dit doel is gerealiseerd en of sprake is van succes. De projectleider landelijke uitrol formuleert de doelstelling als volgt: ‘De opdracht aan het Inlichtingenbureau is succesvol als de IB-applicatie in staat is voor alle sociale diensten en voor al hun uitkeringsgerechtigden samenloopsignalen te generen die tijdig, volledig en betrouwbaar zijn’. Deze prestatie-indicatoren zijn meetbaar en worden periodiek door het Inlichtingenbureau gemonitord.

Het Inlichtingenbureau is zich er bewust van dat individuele klanten *succes* mogelijk anders definiëren, waarbij het risico aanwezig is dat afzonderlijke partijen die participeren in de keten hun eigen *dominante ketenprobleem*¹⁴ opgelost willen zien. Van belang voor het goed functioneren van de keten is het echter van essentieel belang dat problemen van ketenpartners passen binnen het dominante ketenprobleem waarop de huidige ketensamenwerking is gebaseerd. Een insteek door een partij vanuit een afwijkende probleemstelling betekent daarom in de praktijk vaak een teleurstelling. Voor het verkrijgen van een goed functionerende keten is het volgens het Inlichtingenbureau van groot belang dat de partijen in de ketensamenwerking een groot empathisch vermogen hebben, een vermogen om boven de eigen belangen uit te stijgen en de problemen van de andere partners en het gezamenlijke belang goed aan te kunnen voelen en op basis daarvan te handelen.

3.2.2 *Doelstellingen gemeenten*

De doelstellingen van de geïnterviewde gemeenten sluiten in het algemeen nauw aan bij de doelstellingen zoals die door het Inlichtingenbureau zijn geformuleerd:

- een snellere en efficiëntere detectie van witte fraude; wat niet alleen de rechtmatigheidstoets ten goede komt, maar waarschijnlijk ook een preventieve werking heeft op het gedrag van cliënten;
- het verlagen van het aantal terugvorderingen;
- het voorkomen dat een cliënt in een strafrechtelijk traject terecht komt.

De gesproken gemeenten hebben in hun doelstellingen veelal de letterlijke zinsneden van het Inlichtingenbureau overgenomen of hebben hun formuleringen hierop gebaseerd. Opvallend is dat de meeste respondenten de doelstellingen niet of nauwelijks hebben geoperationaliseerd in meetbare indicatoren. In het algemeen wordt het aansluiten op het IB-systeem door de gemeenten gezien als een wettelijke vereiste en is daarmee een doel op zich. Een aspect dat een rol speelt bij de minimale kwantificering van de doelen is dat, zeker bij de wat kleinere gemeenten, het aantal witte fraudegevallen per jaar beperkt is. Als de witte fraude tot nu toe slechts enkele gevallen op jaarbasis bedraagt, is het weinig realistisch om te verwachten dat met de aansluiting op het IB dit aantal nog eens wordt verlaagd. Deze gemeenten geven dan ook aan dat het kwantificeren van doelen bij dergelijke kleine aantal niet zinvol is. De verwachte winst van het IB moet vooral zichtbaar worden in de eventuele snelheid waarmee de samenloop kan worden gesignaleerd. Deze tijdswinst hebben de gemeenten echter vaak niet of nauwelijks geprognoseerd en gekwantificeerd. Wel geven enkele gemeenten aan te streven naar een verwerking van de IB-signalen binnen de *drie-maandencyclus*. Het argument hierachter is dat gemeenten tot een termijn van drie maanden na verstrekking van de uitkering bedragen mogen korten. Na die termijn dienen correcties op de hoogte van de uitkering te worden teruggevorderd. Sommige grotere gemeenten zijn van plan de tijdswinst te gaan monitoren. Eén gemeente heeft op basis van een pilot een normtijd voor het afwikkeling van een IB-signaal opgesteld (20 minuten).

¹⁴ Zie *Theoretische uitgangspunten van keteninformatisering*, paragraaf 3.1.2

Ook wat betreft de organisatorische en personele consequenties zijn geen of nauwelijks (meetbare) doelstellingen geformuleerd. Als met de invoering van het IB al organisatorische of personele aanpassingen worden beoogd, heeft dit veelal te maken met parallelle ontwikkelingen zoals invoering van casemanagement.

Een aantal van de gesproken gemeenten wil het proces eerst aanzien voordat zij besluiten op welke wijze het IB in de organisatie te integreren. Andere gemeenten beargumenteren dat IB slechts een vervanging is van de Belastingsignalen (BS) en zien geen noodzaak de organisatie of werkprocessen aan te passen.

Wat betreft de personele consequenties kunnen gemeenten nog geen uitspraak doen. Verwacht wordt dat het werken met IB in plaats van met de BS zeker geen reductie van de personele capaciteit tot gevolg zal hebben. Eerder voorzien gemeenten een kleine uitbreiding van de capaciteit voor de uitvoering van het fraudebeleid. In plaats van eenmaal per jaar worden de IB-signalen immers maandelijks aangeleverd. Wat bij de BS als één signaal wordt aangeleverd, kan in de IB-systematiek meerdere signalen verspreid over het jaar betekenen. Omdat het IB de mogelijkheid heeft om met terugwerkende kracht samenloop te signaleren, is het waarschijnlijk dat de eerste matchbestanden extra mankracht vereisen om de bulk weg te werken. Gemeenten kunnen voor de extra kosten die aansluiting op het IB met zich meebrengt een vergoeding aanvragen bij het ministerie.

Naast de algemene doelstelling hebben sommige gemeenten wat specifiekere doelstellingen geformuleerd voor of samenhangend met de invoering van het IB:

- Het inkomstenformulier vervangen door een wijzigingsformulier, welke alleen nog ingevuld hoeft te worden bij een wijziging in de situatie. Hiermee is een andere verwerking van gegevensstromen op gang gekomen, die de gemeente heeft laten samenvallen met de overschakeling op het IB-systeem.
- Het inlopen van achterstanden met de BS om met een schone lei met IB te kunnen beginnen
- Op het moment dat IB stabiel wordt onderzocht of heronderzoek niet meer als standaardprocedure, maar als incidentgestuurd heronderzoek kan plaatsvinden.
- Het in overleg met rijksconsulent afschaffen van gebruik BS.

3.3 Serviceconcept Inlichtingenbureau

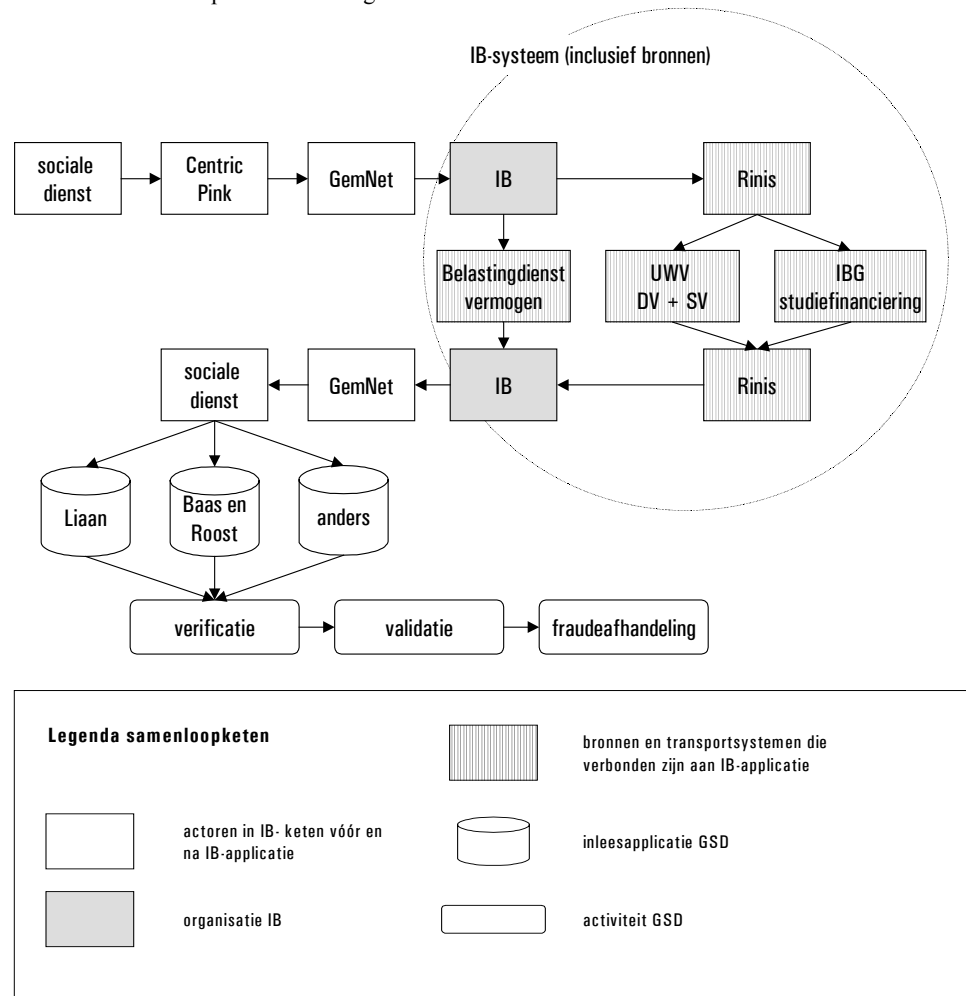
3.3.1 Serviceconcept Inlichtingenbureau

Voordat wij op het serviceconcept van het Inlichtingenbureau ingaan, is het van belang een onderscheid aan te brengen in de doelgroep waar het serviceconcept van het Inlichtingenbureau zich op richt en dat van de aangesloten gemeenten. Voor het Inlichtingenbureau worden de klanten gevormd door de gemeenten, terwijl het serviceconcept van de aangesloten gemeenten zich richt op hun cliënten, de uitkeringsgerechtigden. Omdat het IB echter ingrijpt op met name de interne werkprocessen van de gemeenten heeft dit verschil in oriëntatie relatief weinig gevolgen voor de serviceconcepten. Wel is het goed om bij lezing van dit rapport bewust te zijn van het verschil in oriëntatie. Hier behandelen wij eerst het serviceconcept van het Inlichtingenbureau. In paragraaf 3.1.6. gaan wij in op de ‘aanvullende’ serviceconcepten van gemeenten zoals deze tijdens de telefonische interviews ter sprake zijn gekomen.

Het serviceconcept van het Inlichtingenbureau sluit vrijwel naadloos aan bij de in paragraaf 3.1.2 gegeven theoretische beschrijving van keteninformatisering. Het Inlichtingenbureau wil een knooppunt zijn voor gegevensuitwisseling voor met name

gemeenten, gericht op goede werking van de structuur voor werk en inkomen¹⁵. De *samenloopapplicatie* is niet gericht op het verzamelen en opslaan van gegevens, maar op een vergelijking van actuele gegevens op het moment dat het nodig is in het proces van de sociale dienst. De IB-applicatie zorgt voor elektronische gegevensuitwisseling tussen gemeenten en UWV, IBG en Belastingdienst gericht op rechtmatigheid (fraudebestrijding). De keten tussen de verschillende actoren - de *samenloopketen* - kan als volgt schematisch worden weergegeven:

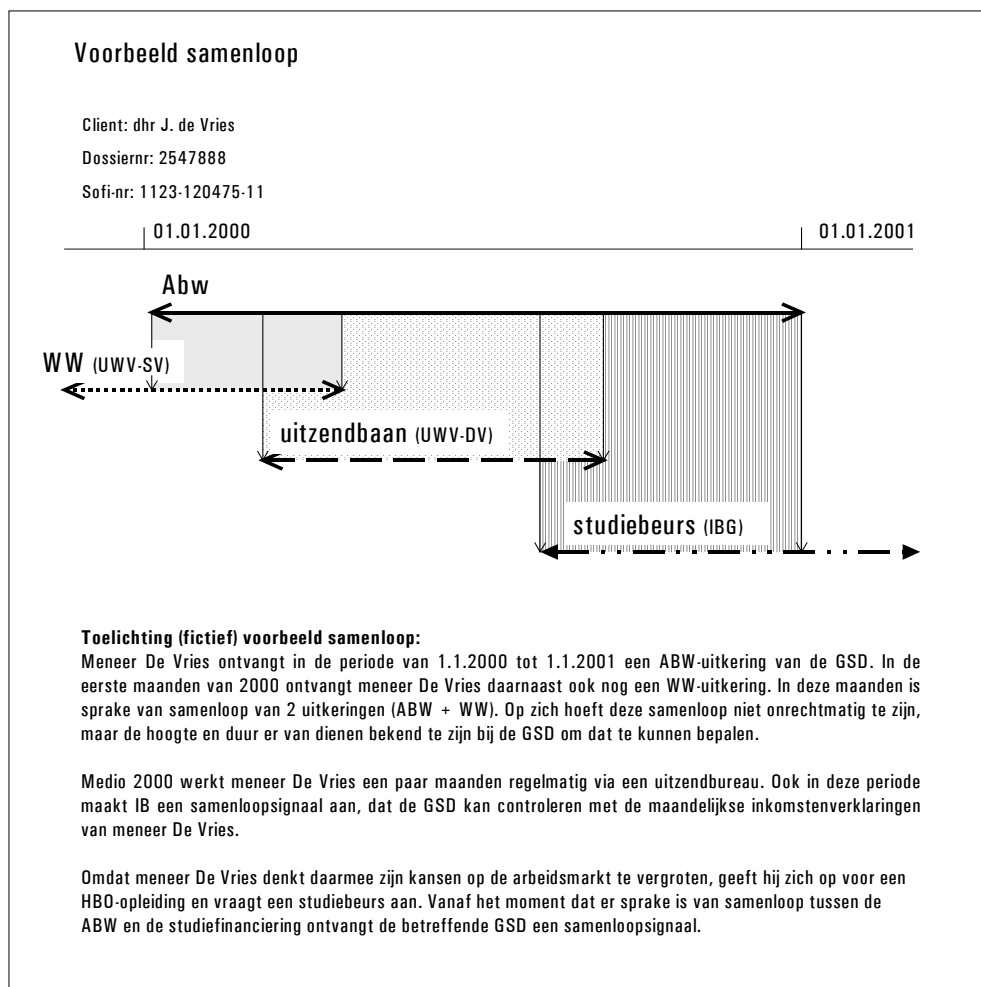
Schema 3. Samenloopketen Inlichtingenbureau



Bovenstaand schema van de samenloopketen kan als volgt worden gelezen: Bij aanvraag, beoordeling of controle van een Abw-, Ioaw- en Ioaz-uitkering is een sociale dienst wettelijk verplicht andere inkomsten te controleren. Hiertoe kunnen op het IB-systeem aangesloten gemeenten in hun eigen systeem een selectie maken van, voor deze taak relevante, sofinummers. Deze selectie wordt middels een applicatie van

¹⁵ De Structuur Uitvoeringsorganisaties Werk in Inkomen (SUWI) kent naast de publieke ketenpartners CWI, UWV, GSD en SVb twee keteninstituten die het *niemandsland* tussen de ketenpartners tot het werkerterrein mogen rekenen, namelijk het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI: zie www.bkwi.nl) en het Inlichtingenbureau (IB: zie www.inlichtingenbureau.nl).

Centric of Pink¹⁶ vertaald in een StUF-bestand (Standaard UitwisselingsFormaat) dat via een web-browser en een transportsysteem - GemNet¹⁷ - naar de applicatie van het IB wordt verzonden. De IB-applicatie slaat de gegevens op in een database en verzendt vervolgens de gegevens via het transportsysteem van de Belastingdienst en Rinis¹⁸ naar de op dit moment aangesloten bronnen (Belastingdienst, UWV en Informatie Beheergroep/IBG) en bevraagt deze op het niveau van sofinummers. Op het moment dat een samenloop wordt gesignaleerd - inkomensgegevens op het zelfde sofinummer binnen dezelfde periode - maakt de IB-applicatie een samenloopsignaal aan (zie onderstaand fictief voorbeeld).



De IB-applicatie maakt periodiek een bestand van deze signalen aan, dat op een vooraf afgesproken dag door gemeenten (via GemNet) kan worden opgehaald en met een inleesapplicatie (Liaan, Baas en Roost of anders) kan worden ingelezen in hun eigen systeem. Vervolgens kan het samenloopsignaal door de sociale dienst worden geverifieerd en gevalideerd, waarna de fraudeafhandeling kan worden afgewerkt. Een eenmaal door een gemeente verzonden (StUF)bestand blijft periodiek informatie van het IB opleveren. Het Inlichtingenbureau adviseert gemeenten omwille van de

¹⁶Voor gemeenten zijn er slechts twee grote pakketleveranciers: Centric en Pink Roccade Civilty. Gezamenlijk bieden zij nu nog 7 pakketten aan, maar zij streven momenteel naar één strategisch pakket per aanbieder. Amsterdam, Leiden en Den Haag zijn *zelfbouwers*.

¹⁷GemNet is een gemeenschappelijk, besloten en beveiligd (internet)netwerk tussen gemeenten, zie www.gemnet.nl.

¹⁸RouteringsInstituut voor (inter)Nationale Informatie-Stromen, zie www.rinis.nl

actualiteit echter maandelijks een nieuw bestand te verzenden. Daarnaast is het mogelijk om online alle signalen van de eigen sociale dienst in te kijken en ook daarvan kan een gemeente een exportbestand maken. Kleinere gemeenten kunnen vanuit efficiencyoverwegingen besluiten om samen te werken. Eén gemeente kan dan worden geautoriseerd om samenloopsignalen van de andere gemeenten te bekijken en te ontvangen.

Een gemeente krijgt een samenloopsignaal aangeleverd door middel van een code (bestaande uit sofinummer + nummer gemeente) en een status. Het IB kent drie statussen: L= lopend; E= beëindigd; A = afgehandeld. De laatste status kan een gemeente, indien gewenst, zelf muteren na afhandeling van de fraude. Na beëindiging van de uitkering blijven de gegevens nog drie maanden in het IB-systeem staan. Als in die periode, met terugwerkende kracht, bij een van de bronnen nog gegevens worden gemuteerd, krijgt gemeente daar bericht van. Op dit moment zijn voor het verkrijgen van de samenloopsignalen twee handmatige acties nodig bij de gemeenten; aan het begin en aan het einde van de keten. Een gemeente moet handmatig een bestand maken van sofi-nummers en dat naar het IB sturen. De tweede handmatige handeling betreft het binnenhalen van de samenloopgegevens. Alle overige acties zoals de bevestigingen van bronnen, het vergelijken van sofi-nummers en perioden en het genereren van een samenloopsignaal worden geautomatiseerd uitgevoerd door het IB-systeem.

Naast het genereren van samenloopsignalen is het de bedoeling dat het IB op termijn haar serviceconcept uitbreidt door tevens te gaan fungeren als *sectorloket*¹⁹ tussen gemeenten en CWI. Daarnaast onderzoekt het Inlichtingenbureau mogelijkheden om het aantal bronnen uit te breiden, zodat bijvoorbeeld ook informatie over pensioenen kan worden geraadpleegd²⁰. Tevens is er een experiment opgezet met zorgverzekeraars om na te gaan of het leveren van polisgegevens aan het IB kan bijdragen aan het vaststellen door gemeenten van de samenstelling van het huishouden van uitkeringsgerechtigden en anderzijds of gegevens van het IB zorgverzekeraars kan ondersteunen in het vaststellen van de rechtsgrond van de ziekenfondsverzekerden. Voor de toekomst streeft het Inlichtingenbureau enerzijds naar een uitbreiding van het aantal bronnen en gebruikers en anderzijds naar een uitbreiding van het huidige aanbod aan IB-functionaliteiten. Zo is het de bedoeling dat naast de samenloopsignalen – die nu nog maandelijks batch-gewijs worden aangeboden - een *eventsfunctie* operationeel komt. Elke nieuwe mutatie van een bekend sofi-nummer levert dan direct een signaal op bij de klant of wordt dagelijks batch-gewijs aangeboden. Verder verwacht het Inlichtingenbureau dat het op termijn mogelijk wordt het IB-systeem te koppelen aan de GSD-pakketten, zodat het niet langer nodig is de bestanden *handmatig* op te sturen en te downloaden. Het GSD-pakket geeft wijzigingen dan geautomatiseerd door aan het IB en ontvangt in principe dagelijks IB-signalen terug.

Het Inlichtingenbureau heeft geen plannen voor een verdere automatisering van de afhandeling van de gegevens bij de gemeenten. De verwerking van de gegevens (distributie) bij de klant blijft een verantwoordelijkheid van de gemeente en is geen doelstelling van het Inlichtingenbureau. De processen zijn per gemeente te verschillend en te dynamisch om de distributie van de signalen vanuit het Inlichtingenbureau te organiseren.

Ook de *validatie* - het beoordelen of er sprake is van witte fraude - blijft een taak van de gemeente. Op het moment dat het IB samenloop signaleert, moet een gemeente nog

¹⁹ Het sectorloket wordt de poort van gemeenten in het Suwinet: bedoeld voor aanlevering intakegegevens Abw en de inijkfunctie vanuit het CWI.

²⁰ In de huidige Belastingen is pensioeninformatie, in tegenstelling tot bij de IB-signalen, wel een onderdeel.

(veel) informatie *handmatig* opvragen en verzamelen om tot een beoordeling te kunnen komen. Om witte fraude te kunnen constateren moet bijvoorbeeld bekend zijn hoeveel precies en in welke periode (week) is verdiend. Deze informatie is alleen te verkrijgen bij werkgever en werknemer. In dit opzicht zal het IB dan ook (vooralsnog) geen *intelligent* systeem worden.

3.3.2 *Karakteristieken serviceconcept IB ten opzichte van huidige concepten*

Zoals vermeld is de mogelijkheid om samenloop te signaleren voor gemeente niet nieuw. In het kader van de wettelijke controle- en handhavingstaken werden de sociale diensten reeds jaarlijks door de Belastingdienst geïnformeerd over inkomsten en vermogens van uitkeringsgerechtigden: de Belastingsignalen (BS). Voordeel van het IB-systeem boven de belastingsignalen is vooral de snelheid waarmee de samenloop wordt gesignaleerd. Bij de BS kan er tot twee jaar zitten tussen de mogelijk fraude en de signalering daarvan door de sociale dienst. Met gebruik van het IB kan deze termijn worden ingekort tot een periode van op zijn hoogst een kwartaal. Voor sociale diensten wordt het daardoor mogelijk de geconstateerde fraudebedragen meer dan voorheen te korten op de uitkering in plaats van het veel bewerkelijker terugvorderen. Bovendien kan snelle signalering tot gevolg hebben dat fraudebedragen niet *onnodig* oplopen en kan een mogelijk strafrechtelijk traject worden voorkomen. Een ander voordeel van IB ten opzichte van BS is dat IB periodiek (maandelijks) *kleine plukjes* samenloopsignalen genereert terwijl de BS jaarlijks een bulk informatie aanlevert. Dit betekent dat de IB-signalen in de reguliere werkprocessen kan worden verweven. Nadeel van IB is dat de gegevens bij de bronnen in een later stadium nog kunnen worden gewijzigd (BS levert een 'definitieve' opgave aan) wat nieuwe IB-signalen oplevert en dus extra werk. Een ander verschil is dat in de BS, in tegenstelling tot IB, de hoogte van inkomsten- en vermogensbedragen is terug te vinden. Bij beide systemen is de sociale dienst gehouden een onderzoek te doen naar de inkomsten of het vermogen door bijvoorbeeld het opvragen van looninformatie bij een werkgever. Doordat in de BS echter wel de hoogte van inkomsten in een bepaald jaar wordt aan gegeven, heeft een sociale dienst de mogelijkheid om een grens te benoemen waarboven onderzoek de prioriteit moet krijgen.

Naast het IB wordt momenteel het SUWI-net ontwikkeld. Het is de bedoeling dat CWI-medewerkers (op termijn) via het SUWI-net kunnen *inkijken* in de systemen van de ketenpartners. De meerwaarde van het IB-systeem boven deze SUWI-netfunctionaliteit is dat bij het IB sprake is van *pull-informatieprincipe* terwijl het SUWI-net gebruikt maakt van *push-informatieprincipe*: het IB-systeem bevroegt het GVI²¹ automatisch en systematisch vanaf het moment dat een sociale dienst een softnummers aan het IB heeft doorgegeven (=pull); de SUWI-netfunctionaliteit daarentegen vraagt telkens een actieve handeling van een CWI-consulent (=push). Daarnaast geeft het IB, in tegenstelling tot SUWI-net, een betekenis aan de inkijk in het GVI. Naast het signaleren van *samenloop* heeft het Inlichtingenbureau immers als doelstelling de *volledigheid* van de informatieverstrekking. Voor een individuele, eenmalige controle van gegevens volstaat de SUWI-inkijk, maar voor een structureel en doelmatig controle- en handhavingsbeleid is het IB-systeem in opzet beter toegerust.

Wat betreft de (in)flexibiliteit van het IB, valt op dat het systeem zodanig is ontworpen dat het inflexibel is als het gaat om de vereisten waaraan de aanvraag van de klant

²¹ IB bevroegt in eerste instantie de GVI. Indien dit een *hit* oplevert vraagt het IB bij de achterliggende uvi- c.q. uww-systemen aanvullende informatie op (werkgever, periode, premieafdracht, etc).

moet voldoen (vorm en inhoud). Sleutel voor het IB is ten alle tijde het *sofi-nummer*, dat betekent dat er alleen *persoonsgerelateerde* informatie kan worden verstrekt en bijvoorbeeld geen *bedrijfsgerelateerde* informatie. Deze inflexibiliteit is noodzakelijk om een eenduidige, voor alle actoren geldende informatie-infrastructuur uit te kunnen rollen. Het IB is wel flexibel ten aanzien van het aantal te bevragen bronnen. In de toekomst zouden meer partijen bij het IB kunnen worden aangesloten zoals verzekeraars, reïntegratiebedrijven, werkgevers etc. Het antwoord op de vraag of het IB hiermee geschikt is om een eventuele volgende herstructurering van de sociale zekerheid te overleven, is volgens het Inlichtingenbureau afhankelijk van de vraag in hoeverre *handhaving* als dominant ketenprobleem relevant blijft. Als bijvoorbeeld verdergaande privatisering tot gevolg heeft dat *handhaving* geen dominant ketenprobleem meer is, vervalt de noodzaak van het IB.

3.3.3 *Producten Inlichtingenbureau voor ondersteuning implementatie:*

Vanuit het serviceconcept van het Inlichtingenbureau zijn een aantal concrete producten ontwikkeld om het IB-implementatietraject bij gemeenten zo optimaal mogelijk te laten verlopen. Alle gemeenten die willen aansluiten op het IB-systeem starten met een regionale startbijeenkomst, voor de projectleiders en technische beheerders, waarin alle *ins en outs* aan bod komen. Deze startbijeenkomsten worden voor de verschillende regio's op meerdere data georganiseerd. Naast de algemene startbijeenkomsten kunnen optioneel interactieve verdiepingsbijeenkomsten of zelfs opleidingen op locatie van de gemeenten worden georganiseerd²².

Tijdens de startbijeenkomst reikt het Inlichtingenbureau elke gemeente twee handboeken uit: één handleiding voor de projectleider en een uitgebreide map met informatie over de noodzakelijke technisch voorbereiding en aansluiting voor de technische beheerder van de gemeente. De handleiding voor projectleider is als volgt opgebouwd:

1. Het hoe en waarom van het IB (ook via website IB te downloaden);
2. Stappen voor aansluiting op het IB (ook via website);
3. Handleiding voor opstellen plan van aanpak (ook via website);
4. Invulvoorbeeld plan van aanpak (ook via website):
 - a. Doel en resultaat van het project,
 - b. Verdeling verantwoordelijkheden,
 - c. De projectorganisatie,
 - d. Kosten en baten,
 - e. Fasering en planning (initiatiefase, voorbereidingsfase, realisatiefase en beheerfase),
 - f. Overgang van Belasting- naar IB-signalen,
 - g. Het moment van aansluiting,
 - h. Samenwerking (mogelijkheden van samenwerking tussen gemeenten en subsidies daarvoor),
 - i. Realisatie technische inrichting,
 - j. Organisatorische inbedding IB-systeem (keuze van afdelingen en medewerkers, het werkproces, de handelingen, overige voorbereidingen voor aansluiting, opleidingen),
 - k. Informatieplicht en communicatie;

²² Wegens beperkte belangstelling voor verdiepingsproducten en de problemen bij de uitrol heeft het Inlichtingenbureau gedurende de uitrol besloten zich in principe te beperken tot het organiseren van startbijeenkomsten.

5. Achtergrond:
 - a. Overgang BS naar IB,
 - b. Juridisch kader,
 - c. Privacy en beveiliging,
 - d. Login,
 - e. De gevolgen van het IB voor de uitvoering;
6. Bijlagen:
 - a. Berekening capaciteit (Excel-sheet via website),
 - b. Een voorbeeld van een werkproces,
 - c. Aansluitprocedure,
 - d. Aanmelden verdiepingsbijeenkomst,
 - e. Overzicht opleidingen,
 - f. Cliëntenfolder (ook via website),
 - g. Voorbeeld collegebesluit (ook via website),
 - h. Lijst met afkortingen.

Naast de opleidingen en de handleidingen beschikt het Inlichtingenbureau tevens over een website met informatie en te downloaden producten (zoals een demo, een format van het plan van aanpak, tekst informatiefolders etc). Verder staat de gemeenten een servicedesk ter beschikking die bereikbaar is via telefoon, e-mail, post en fax. Ook de privacyaspecten worden, voor zover mogelijk, door het Inlichtingenbureau opgepakt. Het Inlichtingenbureau voert overleg met het College Bescherming Persoonsgegevens (voorheen de Registratiekamer) en heeft protocollen en voorschriften ontwikkeld die het doel van het gebruik tussen de betrokken organisaties en de autorisatie van medewerkers moet waarborgen. Voor de cliënten van de GSD heeft het Inlichtingenbureau voorlichtingsmateriaal opgesteld, dat desgewenst door gemeenten kan worden aangevuld.

3.3.4 *Serviceconcepten gemeenten*

De gesproken gemeenten zien in het algemeen de aansluiting op het IB-systeem 'slechts' als een vervanging van de bestaande belastingsignalen. Het verschil is de snelheid, de maandelijks in plaats van jaarlijkse aanlevering en de vorm waarin de signalen binnenkomen (een te downloaden bestand in plaats van een CD-ROM). Toch zijn er aantal gemeenten die, al bij het opstellen van het plan van aanpak voor de IB-aansluiting, mogelijkheden zien voor aanpassing van de dienstverlening aan cliënten. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat deze aanpassingsvoorstellen niet alleen zijn ingegeven door de mogelijkheden die het IB-systeem biedt, maar tevens het gevolg zijn van ontwikkelingen in het denken over de dienstverlening van sociale diensten in het algemeen.

Bij een aantal gemeenten speelt momenteel bijvoorbeeld de vraag op welke wijze zij vorm willen geven aan het concept *casemanagement*. Sommige gemeenten willen alle cliëntencontacten in de hand van één casemanager leggen. Voor een effectief casemanagement willen deze gemeenten zowel de doelmatigheid als de rechtmatigheid in één persoon verenigen. Een casemanager heeft dan niet alleen de middelen om een cliënt naar werk te begeleiden, maar kan deze ook (financieel) aanspreken of sanctioneren als er sprake is van onvoldoende inspanning of fraude²³. Om invulling te

23 Eén van de gesproken gemeenten praat momenteel over het omvormen van de consulentenfunctie tot een casemanager volgens het landelijke concept. Als voor dit model gekozen wordt, gaat in de toekomst niet de afdeling terugvordering maar de klantmanager over de beschikking inzake de witte fraude. Het idee hierachter is

geven aan dit concept dient de casemanager te beschikken over zoveel mogelijk relevante middelen, instrumenten en informatiebronnen. Met het IB beschikt de casemanager over een instrument dat een snelle rechtmatigheidscontrole mogelijk maakt, hetgeen bijdraagt aan hoger niveau van geïnformeerdeheid. Dit is van wezenlijk belang omdat in de communicatie een consulent of casemanager per definitie altijd een informatieachterstand heeft ten opzicht van zijn of haar cliënt. Hoe meer informatie een casemanager heeft over een cliënt voordat hij of zij in gesprek gaat met de betreffende cliënt, hoe *gelijkwaardiger* de communicatie kan verlopen. Vanuit cliëntenperspectief en privacyaspecten is het daarbij van belang dat de cliënt op de hoogte is over welke middelen en instrumenten de casemanager beschikt.

Andere gemeenten daarentegen zijn juist een voorstander van het centreren van de controle-, handhaving- en terugvorderingstaken in één afdeling om de continuïteit en effectiviteit van deze belangrijke taak te borgen. Voor hen past de aansluiting op het IB-systeem in de trend van professionalisering en ketensamenwerking met als oogmerk een effectieve en efficiënte uitvoering van de controle- en handhavingstaak.

Een aantal gemeenten ziet in de komst van het IB ook kansen om de maandelijkse inkomstenverklaring aan te passen of mogelijk zelfs af te schaffen. Cliënten van de sociale dienst zijn wettelijk verplicht om maandelijks hun inkomsten op te geven zodat deze verrekend kunnen worden met de uitkering. De gedachte is dat door de maandelijkse elektronische signalering van samenloop door het IB, het invullen van de inkomstenverklaring door de cliënt overbodig wordt. Eén gemeente is voortvarend aan de slag gegaan en heeft een *wijzigingsformulier* ingevoerd in plaats van het inkomstenformulier. Toch staan de meeste gemeenten nog voorzichtig of zelfs sceptisch tegenover het idee van afschaffen van de inkomstenverklaring. Sommige gemeenten zien op zijn hoogst mogelijkheden om bepaalde doelgroepen een vrijstelling van de inkomstenverklaring te geven. Deze gemeenten beargumenteren dat het IB-systeem alleen samenloop signaleert. Voor de fraudeafhandeling is verder onderzoek (verificatie en validatie) noodzakelijk. De eigen inkomstenverklaring is wettelijk afdoende om de inkomsten direct met de uitkering te verrekenen, een IB-signaal op zich is dat niet. De eerste stap in de afhandeling van een IB-signaal is nakijken of de samenloop reeds is opgegeven via de inkomstenverklaring. Afschaffing van de inkomstenverklaringen zou veel werk extra voor gemeenten betekenen, omdat dan elk signaal nader onderzoek vergt. Sommige gemeenten zien eventueel wel mogelijkheden om het ABW-bestand te splitsen in een deel cliënten met weinig te verwachten mutaties (bijvoorbeeld alleenstaande vrouwen met kinderen onder de 5 jaar) en een deel met een hoge mutatiegraad (bijvoorbeeld mensen die regelmatig wat bijverdienen). De eerste groep zou mogelijk vrijgesteld kunnen worden van de maandelijkse plicht de inkomstenverklaringen in te sturen, voor de groep met een te verwachten hoge mutatiegraad zou vrijstellen alleen extra werk betekenen. Bovendien is het risico aannemelijk dat door het verlenen van vrijstelling de driemaanden-termijn verstrijkt voordat alle noodzakelijke informatie is ontvangen. Een aantal gemeenten

gebaseerd op het zogenaamde Wisconsin-model: geef een cliënt één klantmanager voor het hele traject en geef de klantmanager alle middelen - een complete portefeuille - in handen om een cliënt voor gewenst gedrag te belonen met positieve prikkels en ongewenst gedrag streng te kunnen sanctioneren. Het idee van klantmanager is het in elkaar schuiven de rechtmatigheidstaak (consulent) en de doelmatigheidstaak (arbeidsmarkttoeleiders). Voor de rechtmatigheidsconsulenten blijkt de nieuwe functieomschrijving een interessante uitbreiding van hun taken. De doelmatigheidsconsulenten hebben wat meer moeite met het nieuwe concept omdat zij in het nieuwe concept een cliënt moeten gaan houden aan zijn of haar plichten.

voert momenteel experimenten uit waarin een nieuwe methode van heronderzoek wordt onderzocht²⁴. Heronderzoek wordt in deze experimenten niet als standaard-procedure opgevat, maar als *incidentgestuurd* heronderzoek. Het IB is binnen deze experimenten één van de bronnen die worden gebruikt. Doel van de experimenten is controle en voorlichting op maat.

Naast plannen met betrekking tot casemanagement en de inkomstenverklaringen, hebben een aantal gemeenten hun positieve verwachtingen uitgesproken over mogelijke uitbreiding van het aantal te bevragen bronnen van het IB. Zo noemt één van de respondenten met name de plannen voor het verrekenen van de heffingskorting(en). Nu moeten cliënten eerst zelf de heffingskorting(en) aanvragen bij de Belastingdienst die de sociale dienst vervolgens weer moet korten op de uitkering. Een directe koppeling en verrekening tussen de bestanden van de sociale diensten en de belastingdienst via IB zou de gemeenten veel werk schelen. Een andere respondent sprak de hoop uit dat in de toekomst via het IB ook meldingen van detentie van justitie worden doorgegeven.

3.4 Implementatie-ervaringen en knelpunten

3.4.1 *Stand van zaken uitrol IB-applicatie*

Op een congres over handhaving dat op 26 juni 2002 in Ede is georganiseerd, geeft het Inlichtingenbureau de volgende stand van zaken per die datum:

- nieuw IB-systeem operationeel per 17 december 2001;
- keten operationeel per 7 januari 2002
- 65 sociale diensten (van de 496) aangesloten;
- 243 sociale diensten voorbereid;
- 89 sociale diensten aansluiting gepland.

Los van een aantal technische problemen²⁵ die opgelost konden worden, is het IB medio 2002 tegen ernstige productieproblemen aan gelopen. De kwaliteit van de samenloopsignalen was in orde, maar de kwantiteit bleek niet in alle gevallen betrouwbaar. Met andere woorden: de gemeenten konden er wel op vertrouwen dat een gesignaleerde samenloop ook daadwerkelijk een samenloop betrof, maar niet of het IB-systeem alle samenloop signaleerde. Daarnaast was de stabiliteit van het IB-systeem onvoldoende betrouwbaar als gevolg van een te beperkte schaalbaarheid²⁶. Het gevolg was dat het Inlichtingenbureau in de zomer van 2002 heeft besloten de uitrol voorlopig stop te zetten. De precieze oorzaak van de instabiliteit van het IB-systeem is echter tot nu toe niet gevonden. Een belangrijke complicerende factor hierbij is de onvolledigheid van de technische en beheerdocumentatie. Mede naar aanleiding van een onderzoek van de IWI²⁷ heeft het IB een aantal voorwaarden omschreven waaraan moet zijn voldaan alvorens de uitrol kan worden hervat:

- De technische en beheerdocumentatie is volledig. Zonder deze documentatie is het niet mogelijk de werking van het systeem te doorgronden en het beheer op de applicatie naar behoren uit te voeren.

²⁴ LAT-experiment (Leeuwarden, Apeldoorn en Tilburg); verdergaande organisatorische experimenten door meer elektronisch uitwisseling tussen de verschillende werkprocessen.

²⁵ Zo werkte de StUF-applicatie niet bij alle systemen en konden niet alle StUF-bestanden worden ingelezen in het IB-systeem.

²⁶ Het IB-systeem bleek een oplopende geheugencapaciteit te gebruiken waardoor problemen ontstonden bij uitbreiding van het aantal aansluitingen (schaalbaarheid).

²⁷ Zie samenvatting in bijlage 2 (punt 4).

- Het systeem is aantoonbaar stabiel (test- en controleerbaarheid).
- Het systeem is aantoonbaar schaalbaar, waarmee wordt bedoeld dat het systeem geschikt is om zonder haperingen 496 gemeenten te bedienen.
- De ‘gebrekenlijst’ is afgehandeld.
- Er zijn voldoende garanties dat in geval van (technische) storingen deze tijdig verholpen worden (bijvoorbeeld afspraken in Service Niveau Overeenkomsten).

3.4.2 *Ervaringen gemeenten*

In het algemeen zijn de gesproken gemeenten van mening dat, hoewel zij reeds zijn aangesloten op het IB, er nog geen sprake is van een normalisatie van het proces. De reden hiervoor is dat er zich nog veelvuldig, met name technische, problemen voordoen. Deze technische problemen hebben, zeker in de beginfase na de aansluiting, deels te maken met onvolkomenheden in de applicaties en netwerkomgeving van de betreffende gemeenten, maar zijn voor een belangrijk deel te wijten aan de bovengenoemde instabiliteit en onbetrouwbaarheid van de IB-applicatie. In aanvulling op de vorige paragraaf wordt hier kort in gegaan op specifieke gemeenteproblemen en de gevolgen van de onvolkomenheden in de IB-applicatie voor de aangesloten gemeenten.

Het *up- en downloaden* van de bestanden gaf bij veel gemeenten problemen. Voor het up- en downloaden moeten gemeenten gebruik maken van de StUF-modules en inleesapplicaties van de softwareleveranciers van de gemeenten. Deze applicaties bleken, zeker in de beginfase, nogal wat problemen te geven. Omdat het systeem nog zo nieuw is, wisten volgens de gemeenten ook de softwareleveranciers niet direct hoe deze problemen opgelost konden worden. Een deel van de problemen die zijn ontstaan bij het up- en downloaden van de gegevens wijten een aantal gemeenten aan vermeende communicatieproblemen tussen de technici van het Inlichtingenbureau en de bouwers van de modules van de ICT-leveranciers, met als gevolg onvolkomenheden in de betreffende modules. Deze *kinderziekten* zijn in alle gevallen echter na verloop van tijd opgelost. Andere technische problemen bij gemeenten hadden te maken met de netwerkomgeving (GemNet) van gemeenten.

De onvolkomenheden in de IB-applicatie uiteten zich bij de gemeenten in een onregelmatige en onvoorspelbare aanlevering van matchbestanden met samenloopgegevens. Het gevolg hiervan is dat gemeenten vaak langer dan een maand moeten wachten voordat zij een volgend matchbestand kunnen ophalen. Daarnaast roept de wetenschap van de onbetrouwbaarheid van de data wat betreft de kwantiteit bij de gemeenten de vraag op hoe hier mee om te gaan, opdat het risico van dubbele werkzaamheden zo veel mogelijk wordt vermeden.

De gevolgen van genoemde technische problemen en daardoor het uitblijven van de continuïteit in succesvolle matchbestanden, is met name merkbaar voor gemeenten die zich hadden voorbereid op het wegwerken van een grote bulk aan data en daar capaciteit voor hebben vrijgemaakt of zelfs hebben ingehuurd terwijl in de praktijk er weinig tot geen IB-signalen binnenkomen die nader onderzocht kunnen worden.

Een aantal gemeenten heeft problemen gehad met het verwerken van de signalen op basis van door hen aangeleverde historische bestanden. Omdat het werken met de (oude) belastingsignalen(BS)-systematiek tot gevolg heeft dat de detectie van mogelijke fraude pas 1 tot 2 jaar na dato mogelijk is, biedt het IB de optie om met terugwerkende kracht persoonsgegevens aan te leveren. Bij sommige gemeenten bleek het historische bestand echter dermate vervuild, bijvoorbeeld met dubbele persoonsregistraties, dat de bulk aan gegevens nog veel groter en ondoorzichtiger was dan verwacht. Van belang bij het aanleveren van een historisch bestand is dat de

gegevens vooraf goed geschoond worden. Voor enkele gemeenten bleek dit dermate complex en zo veel tijd te vergen dat in overleg met het Inlichtingenbureau besloten is om niet verder te gaan met het opschonen en de historie aan de hand van de BS te bekijken.

Door de nog voortdurende instabiliteit van het IB-systeem kunnen de gesproken gemeente nog niets tot weinig zeggen over de mate waarin doelstellingen en verwachtingen zijn waargemaakt. Eén gemeente vindt het jammer dat het IB-systeem weinig tot geen mogelijkheden heeft om het aan te passen aan lokale wensen. Zo is het volgens deze gemeente om privacy redenen niet mogelijk om eigen velden in te voeren, terwijl het technisch mogelijk moet zijn om die velden af te schermen voor het IB. De gemeente die de normtijd voor de verwerking van een IB-sigitaal op 20 minuten heeft gesteld, geeft aan dat tot nu toe deze doelstelling niet is gehaald. De betreffende gemeente blijkt in de beginfase zelfs 40 minuten per rapport nodig te hebben gehad. Voor zover de projectleider dit gegeven kon vergelijken met andere gemeenten, bleek deze ‘tijd’ tamelijk hoog. Nadere analyse bracht aan het licht dat verwerking van een sigitaal per gemeente zeer kan verschillen: sommige gemeenten kijken alleen of werkgever bekend is op basis van de inkomstenverklaringen en stoppen dan het onderzoek, andere gemeenten daarentegen vragen extra (loon)informatie op en kijken naar periode, de hoogte van de verdiensten etc. Kortom, een niet te vergelijken invulling van het werkproces.

3.4.3 *Knelpunten*

Bij de uitrol en implementatie van het IB-systeem blijkt de technische infrastructuur een cruciale en essentiële rol te spelen. De gesproken gemeenten zijn zich er van bewust geworden dat met de aansluiting op het IB de snelheid van de fraudesignalering weliswaar substantieel wordt verhoogd, maar dat tegelijkertijd de technische afhankelijkheid sterk is toegenomen. De gemeenten zijn niet alleen meer afhankelijk van hun eigen systeem, maar ook van het operationeel zijn van de gehele informatie-infrastructuur en de systemen van alle andere ketenactoren²⁸, inclusief de ICT-leveranciers. Een wijziging door een ICT-leverancier in de programmatuur van een StUF-module of de inleesapplicatie, zonder dat daar vooraf goed over is gecommuniceerd, kan grote gevolgen hebben voor het functioneren van de gehele keten. Eén technische storing in de keten kan betekenen dat de uitvoering van het gemeentelijke fraudebeleid, dat afhankelijk is van het IB, stil komt te liggen. De afhankelijkheid van de (externe) ketenactoren is echter niet alleen van *technische* aard, maar heeft ook een *kwalitatieve* component. Op het moment dat een sociale dienst een beslissing neemt op basis van informatie die deels afkomstig is van de ketenpartners, is de rechtmatigheid van die beslissing immers mede afhankelijk van de actualiteit en de betrouwbaarheid van de gegevens van het UWV, de IBG en de Belastingdienst.

Daarnaast is ook de *interne* communicatie van belang. Zeker bij grotere gemeenten, waar de uitvoering verdeeld is over meerdere locaties en de controletaken en het stafrechtelijk onderzoek mogelijk zijn gesplitst en gecentraliseerd, speelt de interne communicatie een grote rol. Zonder goede interne communicatie kan het gebeuren dat meerdere partijen c.q. afdelingen, zonder dat van elkaar te weten, in dezelfde vijver vissen. Het IB is slechts één van de bronnen die aanleiding kunnen zijn voor het starten van een fraudeonderzoek. Op dit moment kan naast het IB en de BS, ook het verwerken van de inkomstenverklaringen een aanleiding vormen voor nader

²⁸ Zo stakte de e-governmentketen bij het voor het eerst ‘live’ gaan van het IB-systeem direct doordat het het UWV-systeem toevallig ‘dicht’ c.q. niet toegankelijk was.

onderzoek. Bovendien kan via weer andere kanalen een strafrechtelijk onderzoek worden gestart. Om tot een coördinatie van deze onderzoeken te komen is interne afstemming noodzakelijk, evenals het afspreken op welke wijze de communicatie met de betreffende cliënten wordt ingericht. Voorkomen moet worden dat verschillende afdelingen los van elkaar contact hebben met een cliënt en, in het ergste geval, zonder dat de betreffende consulent of casemanager op de hoogte is dat er één of meerdere onderzoeken lopen naar zijn of haar cliënt.

3.4.4 *Waardering ondersteuning Inlichtingenbureau*

Alle gesproken gemeenten zijn positief tot zeer positief over de ondersteuning van de organisatie en de medewerkers van het Inlichtingenbureau. Los van alle technische problemen die spelen, wordt de opzet en aanpak van het Inlichtingenbureau als zeer professioneel ervaren.

De ondersteuning bij de voorbereiding middels de regionale bijeenkomsten voor projectleiders en functioneel beheerders en de uitgereikte handboeken, wordt als zeer praktisch en volledig ervaren. De enig gehoorde kanttekening is dat het Inlichtingenbureau in haar materiaal er voor gekozen heeft om zich te richten op (middel)grote gemeenten, waardoor voor kleine gemeenten sommige voorstellen en leidraden het spreekwoordelijk kanon zijn waarmee op een mug kan worden geschoten. Zo is het invulvoorbeeld van het plan van aanpak van 22 kantjes wat veel van het goede voor een gemeente met slechts enkele tientallen cliënten, 1 à 2 BS per jaar en een projectleider Inlichtingenbureau die tevens één van de twee consulenten is die alle Abw-taken uitvoeren. Desondanks zijn ook de kleine gemeenten positief over het materiaal. Wel adviseren deze gemeenten andere kleine gemeenten die nog moeten aansluiten ‘zich niet gek te laten maken’ en alleen datgene uit het materiaal en aanbod te gebruiken dat voor hen relevant is. Een andere kleine kanttekening is dat volgens een respondent de gebruikerscursus een vertekend beeld geeft: ‘de theorie is te rooskleurig in vergelijking met de werkelijkheid’.

Ook over de ondersteuning door de medewerkers van het Inlichtingenbureau gedurende het aansluitproces en over de helpdesk van het Inlichtingenbureau zijn alle gesproken gemeenten in het algemeen positief. De medewerkers van het Inlichtingenbureau staan volgens de gemeenten achter hun product en zijn zeer gemotiveerd. Als voorbeeld wordt genoemd dat het Inlichtingenbureau ook zelf contact opneemt als daar aanleiding toe is. Een aantal gemeenten merkt wel op dat, zeker in de beginfase, de inhoudelijke kennis van de helpdeskmedewerkers niet bij allen hetzelfde niveau heeft en het dus afhankelijk is van de persoon in hoeverre je geholpen kunt worden. Sommige gemeenten vragen daarom naar een specifieke medewerker als daar goede ervaringen mee zijn opgedaan. De meeste gesproken gemeente hebben echter (nog) begrip voor dit kwaliteitsverschil. Gezien de korte doorlooptijd van het gehele project en de nieuwheid van alles beschouwen de gemeenten het als onvermijdelijk dat kinderziekten zich voordoen en er nog weinig structuur en routine is opgebouwd. Gemeenten die reeds in de pilotfase op het IB zijn aangesloten merken op dat met de implementatie van de nieuwe versie en de start van de landelijke uitrol, de lijnen met het Inlichtingenbureau langer zijn geworden en de reactiesnelheid lager is. Hoewel ook hier, alle problemen in aanmerking nemende, begrip voor is, wordt dit toch als een minpunt ervaren.

3.5 Effecten IB op de gemeentelijke organisatie

3.5.1 *Gevolgen voor organisatie*

Vrijwel alle gesproken gemeenten zijn van mening dat het verwerken van de IB signalen vanuit het organisatieperspectief in grote lijnen identiek is aan de verwerking van de BS. Alleen de bron en de wijze van aanleveren van de signalen is veranderd maar het verwerkingsproces - het opvragen van (loon)informatie en het onderzoeken en beoordelen van de signalen - is hetzelfde als voorheen. Wat wel veranderd is dat de informatie nu in principe maandelijks wordt aangeleverd in plaats van eenmaal per jaar. Grote(re) gemeenten die jaarlijks een grote hoeveelheid BS ontvangen, geven echter aan dat zij in de huidige situatie de verwerking van de BS veelal ook *uitsmeren* over een periode van een jaar. Kleine gemeenten die jaarlijks slechts enkele BS ontvangen, krijgen nu maandelijks op zijn hoogst 1 á 2 IB-signalen. Enkele gemeenten hadden bovendien al vóór de aansluiting op het IB op lokaal of regionaal niveau afspraken gemaakt met een Uvi of een zorgverzekeraar over maandelijks informatieverstrekking²⁹. Voor deze gemeenten betekent de aansluiting op het IB alleen een verwisseling of een aanvulling van een bron en mogelijk een aangepast bereik. Het aanpassen van het werkproces lijkt dan vooralsnog ook niet nodig. De gemeenten merken wel op dat nog geen sprake is van een stabiele situatie, waardoor zij nog weinig ervaring hebben kunnen opdoen met het verwerken van de IB-signalen. Sommige gemeente houden daarom een slag om de arm wat betreft de gevolgen voor de organisatie. De reactie van de meeste respondenten is in de trant van ‘eerst de kat uit de boom kijken en niet te hard van stapel lopen’.

De meeste gemeenten zijn het er overigens over eens dat de maandelijks in plaats van de jaarlijkse aanlevering van de signalen wel tot gevolg heeft dat het *aantal* te verwerken signalen toeneemt. Voor een cliënt die een aantal maal per jaar voor een korte tijd werkt, zal het IB-systeem meerdere signalen genereren, waar dat voorheen in de BS één was. Wat de precieze gevolgen daarvan zijn voor de personele capaciteit is nu nog niet te berekenen. De gesproken gemeente verwachten echter niet dat voor het verwerken van de IB-signalen een substantiële uitbreiding van de capaciteit nodig is.

Hoewel er zeker lokale verschillen zijn aan te wijzen, wordt de interne distributie van de IB-signalen in grote lijnen veelal op vergelijkbare wijze ingevuld. Meerdere gemeenten verwerken de IB-signalen op de uitkeringsadministratie waar ook de maandelijks inkomstenverklaringen worden verwerkt. Gemeenten die gekozen hebben om de aansluiting eerst in een losstaande situatie te testen, hebben vergelijkbare plannen voor het moment dat de situatie stabiel is. Soms is de distributie zo ingericht dat voorafgaand aan het maandelijks *draaien* van de uitkeringen de IB-signalen worden gecheckt zodat bij eventuele geconstateerde fraude direct financiële maatregelen getroffen kunnen worden.

Het aanpassen van de procedure en het proces rond de maandelijks inkomstenverklaringen is mede door invoering van het IB wel onderwerp geworden van een discussie over het aanpassen van het serviceconcept en de bedrijfsprocessen, maar leidt, los van de genoemde experimenten, bij de respondenten hoogstwaarschijnlijk niet tot grote aanpassingen op korte termijn.

Het aanpassen van de werkprocessen is daardoor in de meeste gevallen nauwelijks een probleem. Bij enkele kleine gemeenten speelt de gemeentelijke herindeling een rol. Als

²⁹ Een gemeente heeft een afspraak met een zorgverzekeraar. Als mensen via een uitzendbureau aan het werk gaan, worden deze mensen door het uitzendbureau aangemeld bij de verzekeraar. Afgesproken is dat de verzekeraar maandelijks de nieuwe meldingen aan de sociale dienst verstrekt. Op deze manier krijgt de betreffende gemeente reeds maandelijks gegevens binnen van mensen die aan het werk zijn gegaan.

de beslissing over de herindeling nog niet is gevallen, wachten de kleine gemeenten met een definitieve inbedding van IB in het werkproces, omdat hoogstwaarschijnlijk wordt aangesloten bij de systematiek van de grootste gemeente waarmee zij samen een nieuwe gemeente gaan vormen. Gemeenten waar op termijn wel aanpassing in de organisatie worden verwacht, geven aan dat dit niet alleen het gevolg is van de aansluiting op het IB maar vooral gevolg het gevolg is van het invoeren van een nieuw dienstverleningsconcept, zoals *casemanagement*. Ook het invoeren van nieuwe vormen van heronderzoek heeft gevolgen voor de organisatie, maar ook hier is de aansluiting op het IB niet de aanleiding voor de verandering, maar een van de instrumenten die de verandering mogelijk maken.

De aansluiting op het IB-systeem levert volgens de gemeenten (nog) geen directe efficiencywinst op, maar op zijn hoogst wat extra werk. Wel vinden de gesproken gemeenten het aannemelijk dat op termijn het werkproces effectiever wordt in de zin dat een sociale dienst nu veel dichter op het plegen van fraude zit. Binnen circa 6 weken kan een gemeente zien of iemand werkt en of dat overeenkomt met de eigen inkomstenverklaring. Hierdoor heb je witte fraudeurs sneller te pakken. In plaats van aan de *achterkant*, zoals bij de BS, zit je met de elektronische IB-signalen aan de *voorkant* van het proces. Een mogelijk positief gevolg hiervan is dat de handhavingstaak van sociale diensten nu meer integraal plaats kan vinden. Een ander mogelijk en niet onaannemelijk effect is dat door vroegtijdige signalering een substantieel deel van de terugvorderingen kan worden voorkomen door de grotere kans om tijdig te kunnen korten op de uitkering. In dat geval levert het aansluiten op het IB-systeem op termijn wel een efficiencywinst op. Een derde positief effect is dat door de mogelijkheid van *lik-op-stuk-beleid* het werken met het IB een waarschuwingfunctie kan hebben naar potentiële fraudeurs.

3.5.2 *Gevolgen voor personeel*

De aansluiting op het IB heeft in de beleving van de gemeenten niet alleen weinig gevolgen voor de organisatie, ook de personele consequenties lijken minimaal. De meeste gemeenten denken geen formatieve uitbreiding nodig te hebben, al geven sommige gemeenten aan dat nog niet met zekerheid te kunnen zeggen omdat het IB-systeem nog niet goed functioneert en er dus nog geen inzicht bestaat in de routine van de IB-signalen. De aansluiting op het IB levert in de beginfase overigens wel extra werk op. Niet alleen omdat de gemeente voorbereid moet worden op de aansluiting, maar ook omdat het IB-systeem in het begin een bulk aan signalen oplevert. Het Inlichtingenbureau informeert de aan te sluiten gemeenten bij de voorbereiding nadrukkelijk over deze extra werkzaamheden en heeft voor hen een rekenregel ontwikkeld om de tijdelijke extra capaciteit te berekenen. Om deze bulk te verwerken hebben sommige gemeenten extra menskracht vrijgemaakt of een uitzendkracht ingehuurd. De gemeente die een uitzendkracht heeft ingehuurd, klaagde dat door de problemen met het IB-systeem de uitzendkracht nu regelmatig zonder werk zit, terwijl de kracht wel betaald moet worden.

Volgens de gesproken gemeenten heeft de aansluiting op het IB geen of nauwelijks gevolgen voor de taken en competenties van de medewerkers. Alleen de functioneel en de technisch beheerder hebben er een extra taak bij gekregen in de vorm van het beheren van de noodzakelijke applicaties. Maar dat zien de respondenten niet als een verzwaring van de beheertaak. Als er al een verandering in de taken wordt verwacht, dan is dat eerder een taakverschuiving dan een taakverzwaring. Bijvoorbeeld omdat

door het werken met IB in plaats van de BS een piekbelasting³⁰ wegvalt en als gevolg daarvan een herstructurering van taken wenselijk is.

Wel moeten medewerkers leren omgaan met de IB-applicatie, de informatie uit het IB-systeem en met de inleesmodule. Bij de meeste gemeenten hebben de medewerkers die nu met het IB werken een gebruikerscursus gevolgd die door het Inlichtingenbureau wordt aangeboden. De gesproken gemeenten zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de cursus van het Inlichtingenbureau. Een enkele gemeente vond het jammer dat er maar een beperkt aantal opleidingsplaatsen per gemeenten beschikbaar zijn.

De medewerkers van de gesproken gemeenten zijn via interne overleggen of een voorlichting geïnformeerd over de aansluiting op het IB en de gevolgen daarvan voor het werk. Ook is er in interne nieuwsbrieven aandacht aan besteed. Het creëren van draagvlak onder de medewerkers wordt door vrijwel alle gemeenten van belang geacht. Wel zijn sommige gemeente van mening dat de verandering zo minimaal is dat er niet al te veel aandacht aan hoeft te worden besteed. Meerdere gemeente geven aan het aansluitingsverhaal bewust op een no-nonsense wijze en ongecompliceerd te hebben gebracht. Deze gemeente zijn van mening dat je het verhaal over de aansluiting op het IB niet groter moeten opblazen dan dat het feitelijk is. Bovendien, zo zei een projectleider, is er een groter risico op weerstand als je het brengt als een grote verandering.

Dat beeldvorming bij medewerkers van belang is, bewijst het verhaal van een gemeente die aangaf dat op basis van verhalen over het LAT-experiment bij consulenten het beeld was ontstaan dat het IB tot vermindering van de werkbelasting zou leiden. Zo zou het maandelijks verwerken van de inkomstenverklaringen niet meer nodig zijn. De praktijk bracht een teleurstelling. Niet alleen was er geen sprake van afschaffing van de maandelijks inkomstenverklaringen, maar bleek tevens dat de IB-signalen minder *hard* zijn dan de BS, met name doordat IB geen informatie over de hoogte van de bedragen geeft. Hierdoor kon geen onderscheid meer worden gemaakt in te verwaarlozen samenloop en samenloop die nader onderzoek behoeft. Bovendien kon niet meer worden gecontroleerd of een bedrag overeenkwam met de opgave van een cliënt. Het IB leverde dus in de beleving van de medewerkers meer werk op dan in het bestaande BS-proces het geval was. De mogelijke winst door snellere detectie, één van de voordelen van het IB-systeem, was daarentegen niet (direct) zichtbaar, mede als gevolg van de problemen met het IB-systeem. Voor het creëren van draagvlak bij medewerkers is het derhalve van belang dat een accurate voorlichting wordt gegeven over het systeem, de werking, de gevolgen en de voor- en nadelen van het systeem ten opzichte van de huidige situatie.

3.5.3 *Gevolgen voor relatie ketenpartners*

Ook de samenwerkingsrelaties met de ketenpartners is volgens de meeste gemeenten niet veranderd. Daar waar al contacten waren met de ketenpartners is de frequentie op zijn hoogst toegenomen. Daar waar nog geen contacten met ketenpartners bestonden zijn deze ook niet tot stand gebracht door de aansluiting op het IB. Het contact met de ketenpartner blijft in die gevallen beperkt tot een elektronisch contact via het IB-systeem.

Een gemeente die al voor de aansluiting op het IB regelmatig gesprekken had met de ketenpartners (met name UWV) is van mening dat de aansluiting niet heeft gezorgd voor een extra opening. De betreffende projectleider constateert regelmatig een zekere

³⁰ De BS worden eenmaal per jaar aangeleverd in een bulk, terwijl het IB in principe maandelijks signalen oplevert.

mate van terughoudendheid wanneer met ketenpartners over informatie-uitwisseling wordt gesproken, wellicht ter bescherming van gegevens of uit angst opgezadeld te worden met werk dat niet tot hun opdracht behoort. Deze gemeente ziet op basis van deze ervaring juist een nieuw risico ontstaan door de aansluiting op het IB. Door de maandelijks verwerking van de IB-signalen, in plaats van de jaarlijkse BS, zal nu frequenter dan voorheen looninformatie moeten worden opgevraagd bij werkgevers. Omdat het verstrekken van looninformatie kosteloos gebeurt kan dit tot irritaties bij werkgevers leiden. Dit wordt naar de mening van de betreffende projectleider nog eens versterkt doordat bij IB de nadruk meer ligt op preventie – het voorkomen van fraude – dan op bestrijding van fraude – het terugvorderen van reeds gepleegde fraude. met publieke middelen. Naar zijn mening is de winst van preventie financieel minder zichtbaar waardoor mogelijk minder makkelijk draagvlak kan worden gecreëerd bij werkgevers, terwijl aan de andere kant de invoering van IB voor de werkgevers waarschijnlijk meer werk gaat opleveren. Hier speelt de vraag of (loon)informatie ook elektronisch kan worden verkregen. Volgens de projectleider is dit technisch wel op te lossen, maar is het meer de vraag in hoeverre je (de beleving van) privacy mag opofferen ten gunste van rechtmatigheid en efficiency? Het dilemma dat hier speelt is dat in het algemeen burgers misbruik van publieke middelen streng afkeuren, maar aan de andere kant als individu zeer grote moeite hebben met controle op een rechtmatig gebruik daarvan.

Voor het goed functioneren van keteninformatisering is het van essentieel belang dat alle actoren, zowel organisaties als medewerkers, zich zeer goed bewust zijn van het legitimeitsbelang en van de betekenis en de consequenties van hun informatievoorziening voor het proces en de besluitvorming verderop in de keten. Dit geldt met name wanneer specifieke eisen die op een later moment in de keten aan de informatie worden gesteld, geen of nauwelijks een rol spelen op het moment dat de betreffende informatie wordt geregistreerd. Zo is het voor de UWV-processen niet problematisch wanneer een geregistreerd 0-urencontract niet (direct) wordt afgemeld, wanneer er geen arbeid meer wordt verricht. Voor de sociale dienst waar deze cliënt tevens een uitkering ontvangt, is deze ‘informatieachterstand’ echter wel een probleem. Het IB signaleert namelijk bij het UWV een aangemeld dienstverband en zendt de betreffende sociale dienst hierover een samenloopsignaal. Pas na het opvragen van informatie bij cliënt en werkgever kan de sociale dienst vaststellen dat het een 0-urencontract betreft waarin op dat moment geen arbeid wordt verricht en er dus geen extra inkomsten zijn. Dergelijke inefficiënties in het systeem zouden voorkomen kunnen worden als de werkgever in dit voorbeeld zich er van bewust zou zijn wat de consequentie is van het niet afmelden van het 0-urencontract bij het UWV. De vraag is echter of dit een realistisch verzoek is aan het adres van werkgevers. Waarschijnlijker is het dat enige ruis in de informatieketen niet is te voorkomen. Om deze ruis zo minimaal mogelijk te houden, is het van groot belang dat het voor alle bronnen in de keten duidelijk is waarvoor hun informatie wordt gebruikt en waarom het belangrijk is dat de informatie actueel en betrouwbaar is.

3.5.4 *Gevolgen voor cliënten van sociale diensten*

In de meeste gevallen zal een cliënt van een sociale dienst niets of weinig merken van het de aansluiting op het IB. Alleen bij het niet opgeven van witte inkomsten, merkt een cliënt dat de sociale dienst daar snel op wordt geattendeerd. Cliënten worden wel geïnformeerd over de verschillende informatiebronnen die bij de controle van de rechtmatigheid wordt gebruikt. De openheid over het gebruik van gegevensbronnen dient een tweeledig doel. Enerzijds verwachten sociale diensten dat er een preventieve werking vanuit gaat, anderzijds is het een wettelijke verplichting.

Op grond van WBP is het IB wettelijk verplicht inzichtelijk te maken waarvoor de opgevraagde persoonsgegevens worden gebruikt en welke partij en medewerker naar de gegevens heeft gekeken. Het IB houdt daarom per sofi-nummer een login-overzicht bij, zodat altijd achterhaald kan worden wie op welk moment welk sofi-nummer en welke informatie heeft geraadpleegd.

Daarnaast heeft het IB een, van de website te downloaden, opzet voor een informatiefolder voor cliënten van sociale diensten ontwikkeld. Alle gesproken gemeenten hebben deze tekst (als basis) gebruikt voor het informeren van hun cliënten over de werkwijze en de gevolgen van IB en over relevante privacyaspecten en klachtenprocedures. Nieuwe cliënten worden tevens geïnformeerd tijdens het intakegesprek. De wijze waarop cliënten zijn geïnformeerd kan per gemeente verschillen. De volgende media en communicatiemiddelen zijn voor de voorlichting gebruikt: een folder, nieuwsbrief, huis-aan-huisbladen en lokale omroepen.

Volgens de gesproken gemeenten hebben zij tot nu toe nauwelijks reacties van cliënten ontvangen en ieder geval geen noemenswaardige reacties. Ook hebben cliënten nog geen gebruik gemaakt van het recht op inzage in het gebruik van hun persoonlijke gegevens. Hoewel een vertegenwoordiger van de Bijstandsbond op een congres over handhaving³¹ aangaf niet blij te zijn met de steeds verdergaande ontwikkelingen die ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van sociale dienst cliënten, is er basis van dit beperkte onderzoek geen indicatie te vinden dat cliënten moeite hebben met deze vorm van controle. Overigens kan een cliënt niet voorkomen dat de sociale dienst relevante persoonlijke gegevens opvraagt ter controle van de rechtmatigheid van een uitkering, omdat dit recht in de Algemene Bijstandswet is opgenomen.

³¹ Elsevier congres Handhaving en opsporing bij sociale zekerheid en arbeid, 26 juni 2002 te Ede.

4 Bevindingen casestudie Inlichtingenbureau

4.1 Conclusies casestudie

De aanvankelijk opzet van de casestudie is slechts ten dele geslaagd. Het plan om een gemeente gedurende de doorlooptijd van het onderzoek te volgen bij het aansluitingsproces op het IB-systeem is niet gelukt. Met de gemeente Roosendaal is in juli 2002 een gesprek gevoerd over de voorbereiding op de aansluiting die gepland stond voor oktober 2002. Door de technische problemen bij IB is echter in de zomermaanden besloten de uitrol voorlopig stop te zetten. Dit besluit had tot gevolg dat Roosendaal, los van enkele technische voorbereiding, het eigen project eveneens heeft stopgezet in afwachting van de verdere ontwikkelingen. Ook het bevragen van gemeenten die reeds waren aangesloten op het IB kwam door de stagnatie in een andere daglicht te staan. Bij deze gemeenten bleek dat door de technische problemen bij het IB nog geen sprake was van een normalisatie van de nieuwe situatie en er daardoor feitelijk ook nog geen sprake was van een afronding van het aansluitingsproces. Zowel voor wat betreft het Inlichtingenbureau als voor de gesproken gemeenten geldt daarom dat de primaire doelstelling, namelijk het aansluiten van alle gemeenten en het voor al hun uitkeringsgerechtigden genereren van samenloopsignalen die tijdig, volledig en betrouwbaar zijn, respectievelijk het aansluiten op het IB-systeem en de periodieke aanlevering van samenloopsignalen integreren in de bestaande procesgang, nog niet is gerealiseerd. De conclusies die op basis van deze casestudie kunnen worden getrokken, hebben dan ook alleen betrekking op de lopende implementatie en de eerste ervaringen met en de verwachtingen over de gevolgen van de aansluiting voor de organisatie, het personeel en de dienstverlening. Over wat op termijn, bij normalisatie van de nieuwe situatie, de precieze gevolgen zijn van de aansluiting op het IB kunnen nog geen uitspraken worden gedaan.

4.1.1 *Conclusies ten aanzien van het Inlichtingenbureau*

Op basis van het materiaal en de reacties van de gesproken projectleiders kan worden geconcludeerd dat het implementatietraject goed en professioneel is voorbereid door het Inlichtingenbureau, maar dat de technische kant van het verhaal onvoldoende is beheerst of beheersbaar bleek. De gesproken gemeenten zijn zonder uitzondering positief over de ondersteuning van het Inlichtingenbureau. De facilitering van het Inlichtingenbureau bestaat naast de voorlichtingsbijeenkomsten en de handboeken uit een helpdesk, een opleidingsaanbod en ondersteuningsmogelijkheden op locatie. Met name het handboek voor projectleiders, met onder meer een format voor een plan van aanpak, wordt als zeer zinvol ervaren door gemeenten. Daarnaast zijn de gemeenten zeer te spreken over de motivatie en inzet van de medewerkers van het Inlichtingenbureau en de helpdesk.

De door het Inlichtingenbureau gekozen opzet lijkt bij een eerste bestudering goed aan te sluiten bij het integrale model voor succesvolle ICT-implementatie van Clarenbeek en Kwakkelstein³². Uitgaande van een heldere strategie wordt in de cursus en in de

³² J. Clarenbeek en T. Kwakkelstein, 2002, zie ook paragraaf 2.2. Het model is in dit onderzoek alleen als leidraad gebruikt voor het beoordelen van het implementatieproces. De volledigheid en bruikbaarheid van het model op zich is nadrukkelijk geen onderwerp van toetsing geweest in dit onderzoek. Toch kan opgemerkt worden dat het model voor de implementatie van keteninformatiseringsoplossing waarschijnlijk uitgebreid moet worden. De voorgestelde noodzakelijk integrale aanpak van een ICT-implementatie geldt voor keteninformatisering niet alleen voor een afzonderlijke organisatie, waar het model

handboeken voor projectleiders en het technisch beheer ruimschoots aandacht besteed aan de gevolgen voor het personeelsbeleid, de taken en rollen, de werkprocessen en het ICT-systeem en –omgeving. Bovendien worden voorbeelden aangegeven voor het opstellen van een integraal plan van aanpak, keuzes voor afdelingen, mogelijke werkprocesaangepassing en de noodzakelijke technische voorbereidingen. Bovendien worden gebruikerscursussen aangeboden, een rekenmodel om de gevolgen voor de capaciteit te bepalen en formats ten behoeve van de besluitvormingsprocedures van het bestuur en het aanvragen van subsidies. Daarnaast wordt gewezen op het belang van een goede interne (alle afdelingen en medewerkers) en externe communicatie (cliënten), waarbij ook leidraden worden aangereikt. De gesproken gemeenten waren bovendien zeer te spreken over de wijze van aanbieden van de producten. De meeste relevante producten zijn te downloaden van de website van het Inlichtingenbureau. Als enige kanttekening wordt aangegeven dat naarmate de uitrol vorderde en de technische problemen toenam de lijnen met de helpdesk en de medewerkers langer leken te worden. Ook was, zeker in de beginfase, de kennis van de medewerkers van de helpdesk niet bij iedereen van het zelfde niveau en ontbrak het nog wel eens aan routines en procedures. Deze ‘onvolkomenheden’ ondervinden overigens wel begrip bij de gesproken gemeenten en worden veelal als onvermijdelijk beschouwd in een nieuw proces.

Ondanks deze professionele voorbereiding verloopt de uitrol van het IB-systeem niet zo als gepland. Medio 2002 waren slechts 65 van de 496 gemeenten aangesloten. De belangrijkste redenen voor de vertraging en de tijdelijke stopzetting van de uitrol zijn de technische problemen, de instabiliteit en de onbetrouwbaarheid van de IB-applicatie. Voor een groot deel lijken deze problemen toe te wijzen aan de ICT-leverancier. Het oplossen van de problemen wordt bemoeilijkt door het ontbreken van een (volledige) ontwerp- en beheerdocumentatie³³. Naast de problemen met de IB-applicatie, heeft de uitrol van het systeem ook hinder ondervonden van andere *ketenproblemen*. Zo waren er problemen met de modules van gemeenten die voor het verzenden en inlezen van de IB-signalen moeten worden gebruikt en bleek het systeem van het UWV niet bereikbaar op het moment dat het IB van start zou gaan. De ‘kleinere’ ketenproblemen zijn inmiddels opgelost en er wordt momenteel hard gewerkt aan het oplossen van de gebreken van de IB-applicatie. Hoewel de meeste gesproken gemeenten in het algemeen het Inlichtingenbureau de technische problemen niet aanrekenen, zijn er toch ook geluiden te horen van projectleiders die zich afvragen of wellicht niet te vroeg het groene licht is gegeven voor de landelijke uitrol. Volgens hen was onvoldoende bekend wat de consequenties zouden zijn van het verwerken van een veel grotere hoeveelheid gegevens. De problemen met de IB-applicatie zijn immers deels terug te voeren op een te beperkte schaalbaarheid van het systeem. Volgens deze projectleiders was de opzet erg ambitieus en is gekozen voor een te korte bouwtijd van het systeem.

Naast de technische problemen spelen ook op andere vlakken zaken die niet bijdragen aan een gestroomlijnde uitrol van het IB-systeem. Hoewel gemeenten verplicht zijn zich aan te sluiten op het IB-systeem, melden de sociale diensten zich minder vlot aan dan verwacht. Sommige gemeenten lijken te wachten tot de ergste kinderziekten uit het systeem zijn verholpen, maar ook het gemeentelijk herverdelingsproces en de invoering van andere wettelijke verplichtingen in de uitvoeringsorganisaties dragen bij aan afwachtende houding.

zich op toespitst, maar voor alle ketenactoren (zie ook paragraaf 4.2). Het is de vraag of het model in de huidige vorm ook voor dit niveau gebruikt kan worden.

³³ Zie IWI-rapport, bijlage 4.2

4.1.2 *Conclusies ten aanzien van gemeenten*

De consequenties voor gemeenten van de aansluiting op het IB is sterk afhankelijk van de keuzes die gemeenten maken bij de invoering van het systeem. Als de IB-signalen worden beschouwd als een vervanging van de reeds bestaande jaarlijks belastingssignalen, wat de meeste gesproken gemeenten, in ieder geval in eerste instantie, doen, verlangt de implementatie nauwelijks een aanpassing van organisatie, de werkprocessen en de taken en rollen van de medewerkers. Als er wel organisatieaanpassingen worden doorgevoerd dan heeft dit met name te maken met een keuze voor een ander dienstverleningsconcept, dat mede mogelijk wordt gemaakt door het werken met het IB. Hierbij wordt wel opgemerkt dat door de technische problemen van het IB-systeem de situatie nog niet stabiel is en er dus nog geen uitspraken kunnen worden gedaan wat de consequenties van de aansluiting zijn op langere termijn.

Van de gesproken gemeenten, geven de kleine(re) gemeenten aan dat de aanpak van het Inlichtingenbureau voor hen soms 'te volledig' is. Voor deze gemeenten blijkt niet alles nodig en zij adviseren andere kleine(re) gemeenten die nog moeten aansluiten de implementatie niet te zwaar op te pakken en het geheel niet moeilijker te maken dan nodig is. Zaken als integratie met andere afdelingen en het maken van procesbeschrijvingen worden bijvoorbeeld voor een sociale dienst met in totaal 2,5 fte wat overdreven geacht. Voor kleine(re) gemeenten is het waarschijnlijk ook efficiënter om samen met andere gemeenten of een grotere gemeente één aansluiting te nemen.

Alle respondenten zijn het er wel over eens dat het van groot belang is om de automatisering goed op orde te hebben en de bestanden geschoond te hebben. Een onvoldoende technische voorbereiding resulteert in de meeste gevallen in veel en complexe problemen. Gemeenten die achterstand hebben met betrekking tot het verwerken van gegevens in hun bestanden, moeten zich realiseren dat er met de aansluiting veel extra werk op hen afkomt. Voor gemeenten met achterstanden is het wellicht een betere optie om geen historisch bestanden aan te leveren en deze nog volgens de BS-systematiek af te handelen. Verder adviseren de reeds aangesloten gemeente de afhandeling van de maandelijkse inkomstenverklaringen en mutaties in de uitkeringen (bijvoorbeeld een beëindiging) een hoge prioriteit te geven. Doordat de IB signalen maandelijks worden aangeleverd, leiden achterstanden in mutaties al snel tot extra en overbodig zoekwerk.

Als gevolg van de problemen met het IB-systeem zijn de voordelen van het systeem in de praktijk nog nauwelijks merkbaar. Toch vertrouwen de gesproken gemeenten er op dat de snelheid waarmee de gegevens worden opgeleverd, uiteindelijk bijdraagt aan een snelle detectie van witte fraude. Hierdoor wordt het mogelijk om meer witte fraude direct op de uitkering te *korten* in plaats van het veel moeizamere *terugvorderen* van teveel uitgekeerde bedragen. Bovendien zullen de fraudebedragen in veel gevallen lager zijn. Met het IB-systeem zit een sociale dienst aan de *voorkant* in plaats van aan de *achterkant* van de informatie. Toch zal het niet eenvoudig zijn het succes aan te tonen van IB voor de uitvoeringspraktijk van sociale diensten. De effectiviteit van het IB kan immers niet worden afgemeten aan de hoogte van het gevonden percentage witte fraude. Op het moment dat de werking van het IB bij het publiek beter bekend wordt, is het waarschijnlijk dat van het IB een preventieve werking uitgaat op het plegen van witte fraude en zal het aantal *hits* juist afnemen. Bovendien is een groot deel van de gesignaleerde samenloop al bekend om dat de inkomsten netjes zijn opgegeven. Een grote gemeenten heeft op basis van de eerste ervaringen en de ervaring met de BS berekend dat zij maandelijks 3000 IB-signalen zullen ontvangen, waarvan naar verwachting circa 70% reeds regulier is verwerkt. Een simpele kosten-

batenanalyse is hier dan ook niet op zijn plaats. De vraag is waar de effectiviteit of het succes van het IB dan wel aan af kan worden gemeten. De meeste van de gesproken gemeenten lijken zich daar niet zo druk over te maken en hebben voor de implementatie veelal geen kwantitatieve doelen geformuleerd. Enkele gemeenten die wel streven naar het meetbaar maken van de gevolgen van de aansluiting op het IB denken aan het monitoren van indicatoren als detectietermijnen, hoogte van de fraudebedragen en zo mogelijk zelfs de kwaliteit van de signalen. De kwaliteit van de signalen zou geoperationaliseerd kunnen worden door het tellen van het aantal acties dat nog ondernomen moet worden om tot een beoordeling van samenloop te komen en de tijd die daarmee gemoeid is. Een andere mogelijke kwaliteitsindicator is het aantal bezwaarschriften, waarbij de bezwaarschriften ook inhoudelijk getoetst zouden moeten worden

De gesproken projectleiders zien overal het algemeen wel de voordelen van het IB, maar zijn zich ook bewust van nadelen van het systeem. De praktische beperking van de IB-signalen ligt vooral in het ontbreken van inzicht in de hoogte van de inkomsten uit andere bronnen. Hierdoor is het voor gemeenten vrijwel onmogelijk om keuzes te maken in hun fraude beleid; bijvoorbeeld het geven van prioriteit aan bedragen boven een bepaalde hoogte, of het overdragen van een signaal naar de afdeling die zich bezig houdt met strafrechtelijk vervolging. Ook controle van de eigen inkomstenverklaring aan de hand van IB-signalen is niet mogelijk en vergt dus nader onderzoek. Alle gesproken projectleider hopen dan ook dat de IB-signalen op termijn worden uitgebreid met (een indicatie van) de hoogte van de inkomsten. Een ander nadeel van het werken met het IB is de sterk toegenomen technische afhankelijkheid. Elke technische (ver)storing in de keten heeft direct gevolgen voor een gemeenten en kan de uitvoering van de handhavingstaak (deels) stil leggen. Doordat het IB werkt met authentieke bronnen, zijn gemeenten overigens niet alleen in technische zin, maar ook in kwalitatieve zin meer afhankelijk geworden van hun ketenpartners.

Als voordelen voor de cliënten wijzen de respondenten op de verwachting dat door de snellere detectie de hoogte van de bedragen minder zal zijn. Eén respondent voegt hier nog aan toe dat door de snelheid waarmee via IB betaalde werkzaamheden van cliënten kan worden gesignaleerd, mogelijk een deel van de cliënten die nu nog zijn vrijgesteld wegens beperkingen (een aanzienlijk gedeelte van het bestand) eerder getraceerd kan worden om op een traject naar werk te zetten. De projectleider verwacht overigens niet dat dit een substantieel aandeel zal zijn.

4.2 Succes- en faalfactoren keteninformatisering in de sociale zekerheid

Op basis van de gesprekken met de projectleiders van de gemeenten, de medewerkers van het Inlichtingenbureau en de geraadpleegde literatuur, proberen we tenslotte om tot een omschrijving te komen van een aantal specifieke succes- en faalfactoren die een rol spelen bij keteninformatisering in de sociale zekerheid.

Ontwikkeling en oplevering systeem

Evenals bij veel andere grote ICT-projecten en zeker bij projecten in de sociale zekerheid³⁴, spelen technische problemen, een te beperkte schaalbaarheid en de

³⁴ Denk aan ICT-projecten als CVCS, CWIntake en Agora, waarbij een (te) hoog ambitieniveau, de complexiteit van de uitvoeringsstructuur van de sociale zekerheid, belangentegenstellingen tussen relatief autonome kolommen en het ontbreken van een centraal gezag op het gebied van informatieverzorging in de sociale zekerheid het succes van de projecten parten hebben gespeeld. Wat betreft dit laatste aspect concluderen Zeef

veelheid aan actoren een cruciale rol bij het stopzetten van de uitrol van het IB-systeem. Afgezien van kinderziektes in de systemen van gemeenten, lijken met name de door de ICT-leverancier gemaakte fouten debet aan de vertraging en het stopzetten van de uitrol. Zo blijken problemen in de testomgeving onvoldoende erkend en is het ontwerp en het voor het systeem noodzakelijke beheer onvolledig gedocumenteerd³⁵. Daarnaast spelen afstemmings- en aansprakelijkheidsproblemen een rol. De ontwikkeling en implementatie van het IB-systeem vindt plaats in een complexe organisatorische constructie waarin SZW de door de ICT-leverancier opgeleverde samenloopapplicatie (te vroeg?) heeft geaccepteerd, die vervolgens weer heeft overgedragen aan het Inlichtingenbureau voor de uitrol en het functionele beheer, terwijl de technische beheerorganisatie is belegd bij de ICT-leverancier.

Volgens de audit van PWC is het IB-systeem opgeleverd conform de destijds gemaakte specificaties³⁶. De vraag kan dan gesteld worden in hoeverre de oorspronkelijk specificaties voldeden als basis voor een succesvolle ontwikkeling van het IB-systeem. Hoekstra en Kamphuis benadrukken het cruciale belang van een zeer zorgvuldige beschrijving van de gebruikerseisen voor het laten slagen van een ICT-project³⁷. Eisen en specificaties dienen ondubbelzinnige te worden beschreven, helder voor doelgroep te zijn en elke eis moet herleidbaar zijn naar de bron. Kwalitatieve eisen moeten bovendien kwantificeerbaar worden gemaakt en de prioriteit van elke eis moet worden omschreven. Verder waarschuwen Hoekstra en Kamphuis voor de verleiding om onder hoge tijdsdruk een tussenproduct te snel gereed te verklaren met alle gevolgen van dien. Bij de ontwikkeling, acceptatie en implementatie van het IB-systeem lijkt op het eerste gezicht of aan deze voorwaarden en risico's onvoldoende aandacht is besteed.

Vorbereiding implementatie

De casestudie leert dat door een goede en volledige voorbereiding valkuilen tot op bepaalde hoogte kunnen worden vermeden. De door het Inlichtingenbureau gekozen aanpak lijkt goed te werken. In de uitgebreide en volledige documentatie wordt aandacht besteed aan alle relevante aspecten als doelomschrijving, strategie, implementatieteam, werkprocessen, personele consequenties en technische infrastructuur. Daarnaast worden regionale voorlichtingsbijeenkomsten, opleidingen, een helpdesk en zo nodig lokale ondersteuning aangeboden. Het verzorgen van een goede en volledige kennis- en informatieoverdracht lijkt hiermee meer dan voldoende gegarandeerd. De wijze van voorbereiden en begeleiden van de implementatie en de keuze voor een integrale aanpak door het Inlichtingenbureau kan als voorbeeld dienen voor andere ICT-projecten in de sociale zekerheid.

Centrale coördinatie en sturing

Tijdens de uitrol zijn een aantal problemen aan het licht gekomen die een goede werking van het IB-systeem kunnen frustreren. Sommige problemen zijn direct aan de IB-applicatie toe te wijzen, andere hebben te maken met de applicaties van leveranciers, weer andere liggen in de sfeer van een netwerkomgeving van een gemeente of hebben te maken met de kwaliteit van de bestanden. Duidelijk is dat deze problemen opgelost moeten worden. Niet duidelijk is wie binnen de keten verantwoordelijk is voor het oplossen van de problemen: wie moet het initiatief nemen, wie betaalt de kosten, welke partij neemt de beslissingen etc? Moet hiervoor

en Van 't Eind in hun artikel (2001) dat de bestuurlijke aandacht voor de organisatie van de informatievoorziening en de ICT over de hele linie in de sociale zekerheid zwak is.

³⁵ Zie bijlage 2.4, samenvatting rapport IWI

³⁶ Zie bijlage 2.3, samenvatting audit PWC

³⁷ G. Hoekstra en J. Kamphuis, 2002

gekeken worden naar de gemeenten, het Inlichtingenbureau, SZW of een onafhankelijk instituut? Alle partijen lijken handhaving en preventie belangrijk te vinden, de discussie wie de keten beheert en betaalt is echter nog niet afgerond, maar wel van belang.

Nilwik kenmerkt de keteninformatisering in de sociale zekerheid als een complex interorganisationeel stelsel (IOS)³⁸. Voorwaarden voor een goedwerkend IOS zijn harde afspraken over structuur, coördinatie en samenwerking, waarbij het voldoen aan deze voorwaarden waarschijnlijk zal leiden tot aanpassing van werkprocessen en systemen van de ketenactoren. Een dergelijk stelsel zal volgens Nilwik in de sociale zekerheid niet vanzelf tot stand komen en vraagt om landelijke aansturing. Het is de vraag of het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen³⁹ die de beheertaak van de centrale SUWI-voorzieningen heeft gekregen voldoende mandaat en draagvlak heeft om dit te realiseren.

Noodzaak dominant ketenprobleem

Een keten staat of valt bij een voor alle aangesloten actoren dominant ketenprobleem, de basis voor de samenwerking. De thema's *fraude* en *handhaving* lijken op dit moment te voldoen als dominant ketenprobleem. Volgens KPMG kan door het IB een benadeling van vele miljoenen euro's worden voorkomen of direct worden verrekend met de uitkering. Wel blijft het van belang om in de gaten te houden of het perspectief op het dominante ketenprobleem in de loop van de tijd niet verschuift. Dit geldt des te meer omdat in de praktijk blijkt dat een keten al snel nieuwe ketens stimuleert. De ervaring van het Inlichtingenbureau is dat gemeenten met de aansluiting op het IB ook andere eigen ketenproblemen zouden willen oplossen, of dat andere partijen, zoals private verzekeraars, willen aanhaken. Op zich hoeft dat geen probleem te zijn, zo lang de focus van het dominante ketenprobleem er maar niet door wordt vertroebeld. Hoewel de huidige IB-keten zich slechts concentreert op het signaleren van samenloop bij een beperkt aantal bronnen, blijkt in de praktijk hoe lastig het is om alleen al op deze vraag een betrouwbaar antwoord te krijgen. De gevolgen laten zich raden als bijvoorbeeld het aantal bronnen wordt uitgebreid en al helemaal in geval het systeem op meerdere, niet gelijksoortige vragen een antwoord moet gaan geven. Het zorgvuldig formuleren en bewaken van een dominant ketenprobleem is daarom een voorwaarde voor het laten slagen van een ketensamenwerking.

Ketencommunicatie

Tijdens de landelijke uitrol bleek dat de operationele keten groter is dan alleen de primaire ketenpartners GSD, IB, Belastingdienst, UWV, IBG, Rinis en Gemnet. Ook de ICT-leveranciers van de gemeenten spelen een rol in de IB-keten. Zij leveren namelijk de applicaties waarmee het StUF-bestand wordt gegenereerd en de module die nodig is om de IB-signalen in te lezen in het eigen systeem. Bij de uitrol bleek dat niet alle applicaties goed functioneerden, waardoor op dat punt de keten stokte en daarmee de gehele keten. Elke wijziging die een ICT-leverancier aanbrengt in één van de applicaties kan gevolgen hebben voor de werking van de gehele keten. De consequentie van deze bevinding is dat ook de ICT-leveranciers als ketenpartners moeten worden beschouwd en dat wederzijdse communicatie van essentieel belang is. De handhavingsketen kent bovendien partijen die weliswaar niet elektronisch zijn verbonden met het IB-systeem, maar die voor het opvolgen van de signalen wel nodig

³⁸ L. Nilwik, 2001. Van een interorganisationeel stelsel (IOS) is vanuit informatiekundig perspectief sprake wanneer uitwisseling van gegevens en informatie plaatsvindt over de grenzen van één of meerdere organisaties.

³⁹ Zie www.bkwi.nl/BKWI/

zijn. Bij de verificatie van de samenloopsignalen is het immers (nog steeds) noodzakelijk om bij de werkgever looninformatie op te vragen. Gebeurde dit met de BS eenmaal per jaar, bij gebruik van het IB kan een werkgever in het slechtste gevallen elke maand lastig worden gevallen met verzoeken voor looninformatie. De werkgever is die zin eigenlijk ook een ketenpartner waarmee gecommuniceerd en afgestemd moet worden. Een vraag die daarbij beantwoord moet worden is hoe om te gaan met de te verwachten toename van deze kosteloze activiteit voor werkgevers. In de communicatie met alle partijen zal begrip moeten worden gekweekt voor het gegeven dat samenwerking belangrijk is, maar dan niet alle partners daarvan (op elk moment) profiteren.

Ketenafhankelijkheid

Naast de in dit rapport genoemde voordelen kent keteninformatisering ook specifieke risicofactoren, zoals een toename van de technische en kwalitatieve afhankelijkheid voor de gebruikers, in dit geval de sociale diensten. De toename van de *technische afhankelijkheid* geldt voor elke ICT-toepassing: als het systeem niet werkt, ligt het proces of delen daarvan stil en meestal zijn er geen bruikbare alternatieven. Bij keteninformatisering speelt deze technische afhankelijkheid echter een grotere rol dan bij enkelvoudige ICT-systemen omdat veel partijen betrokken zijn bij het uitwisselen en verrijken van de informatie. De IB-keten is een vrijwel lineaire keten en een technisch probleem bij één van de ketenpartners heeft direct consequenties voor het uitvoeringsproces van de sociale dienst als eindgebruiker.

Naast de toegenomen technisch afhankelijkheid is ook de betrouwbaarheid van de informatie een kwetsbaar aspect in de keten. Een informatieachterstand of een foute registratie bij één van de ketenpartners heeft tot gevolg dat de eindgebruiker, de sociale dienst, onterechte signalen of ten onrechte geen signalen krijgt en dus mogelijk een verkeerde beslissing neemt. Bij de BS is dit risico veel kleiner, omdat deze gebaseerd zijn op opgaven achteraf. Om deze *kwalitatieve afhankelijkheid* het hoofd te bieden is het noodzakelijk dat de actualiteit en betrouwbaarheid van de gegevens bij de bronnen zo veel mogelijk kan worden gegarandeerd. Probleem hierbij is dat de verschillende bronnen en gebruikers, uitgaande van de eigen werkprocessen en producten, niet dezelfde eisen (hoeven te) stellen aan de geregistreerde gegevens. Voor een rechtmatigheidscontrole door de sociale dienst is actuele, volledige en betrouwbare informatie van groot belang, maar voor een andere partij maakt het wellicht weinig uit of de informatie wat later geregistreerd of gecorrigeerd wordt. Anders dan in een zuiver private keten heeft het gebruik van authentiek bronnen in met publieke middelen gefinancierde ketens ook consequenties voor bijvoorbeeld de relaties tussen sociale diensten, hun accountants en het IWI die de recht- en doelmatigheid van de beslissingen van een sociale dienst wettelijk moeten controleren.

Ter illustratie: Tijdens een congres over handhaving⁴⁰ werd de anekdote verteld over de directeur van het Bevolkingsregister van Amsterdam die eens heeft aangegeven dat het GBA net zo betrouwbaar is als de burgers van Amsterdam. Naar schatting zou 1/3 van het bestand vervuild zijn, bijvoorbeeld doordat mensen zonder al te veel problemen een vals adres kunnen opgeven. Deze anekdote bevestigt het risico van het aanwijzen en gebruik van authentieke bronnen. Het bevolkingsregister (GBA) wordt immers in meerdere ketens als authentieke bron gebruikt ter verificatie van persoonsgegevens. Met het oog op de huidige ontwikkeling op het gebied van e-government en het gebruik van authentiek bronnen, is nadere aandacht voor de borging van de kwaliteit van bronnen nodig. Zeef en Van 't Eind merken op dat in de

⁴⁰ Elsevier congres Handhaving en opsporing bij sociale zekerheid en arbeid, 26 juni 2002 te Ede.

ontwikkeling van de publieke elektronische gegevensuitwisseling tot nu toe de kwaliteit van bestanden zelden een bestuurlijk issue is en dat de standaardisatie van gegevens moeizaam en beperkt van de grond komt door vrijblijvendheid en onderhuidse concurrentie tussen de ketenpartners⁴¹.

Uitvoering fraude- en handhavingsbeleid

Het beschikken over een instrument dat in een zeer kort tijdsbestek witte inkomsten van bijstandsgerechtigden detecteert, wil nog niet zeggen dat daarmee de uitvoering van het fraude- en handhavingsbeleid goed is geborgd. Hoewel het een open deur lijkt, kan niet voldoende worden benadrukt dat het IB-systeem ‘slechts’ een instrument is dat het mogelijk maakt om handhaving tot een integraal onderdeel van de uitvoeringspraktijk te maken. Of dat ook gebeurt is vooral afhankelijk van de mate van aandacht die een gemeente heeft voor het thema handhaving en de wijze waarop handhaving in de beleids- en uitvoeringscyclus wordt verankerd. Uit de gesprekken met de gemeenten lijkt de implementatie van IB in de meeste gevallen opgevat te worden als een beperkte aanpassing, namelijk als verwisseling van een informatiebron: waar tot nu toe gewerkt werd met de belastingsignalen, worden nu de IB-signalen gebruikt. Deze opvatting draagt het risico met zich mee dat gemeenten die tot op heden weinig aandacht aan handhaving besteedden, dat ook met de aansluiting op IB niet zullen doen. Andere gemeenten daarentegen grijpen de aansluiting op het IB (mede) aan om zowel de rechtmatigheid als de doelmatigheid beter in de uitvoering te verankeren en experimenten met nieuwe concepten als casemanagement en incidentgestuurd heronderzoek.

Een ander risico dat een succesvolle uitvoering van het fraude- en handhavingsbeleid ondermijnt is het opvolgen van de signalen. Zeker bij grote(re) gemeenten is dit een punt van zorg. De prognose van het Inlichtingenbureau is dat maandelijks 6% van het Abw-bestand samenloopsignalen zal opleveren. Voor de grote steden betekent dit een maandelijks aanlevering van al snel enkele duizenden samenloopsignalen die onderzocht moeten worden. Dit onderzoek vergt veel tijd en mankracht, waarbij de investering ook nog eens lastig is af te zetten tegen de opbrengst. Een van de projectleiders heeft berekend dat zeker 70% van de door het IB gesignaleerde samenloop reeds bekend is bij de sociale dienst op grond van de eigen inkomstenverklaringen van bijstandsgerechtigden. Bij kleinere, minder fraudegevoelige gemeenten zal het percentage samenloop dat reeds bekend is nog hoger liggen. Een succesvol fraudebeleid en optimale werking van het IB zal tot gevolg hebben dat dit percentage nog hoger wordt. De beloning van het investeren in de handhavingstaak ligt dan ook niet in het vinden van fraude, maar in het voorkomen daarvan. Het screenen van de IB-signalen kost derhalve niet alleen veel tijd, maar kan in de beleving van de medewerkers van de sociale dienst ook nog eens weinig resultaat opleveren. KPMG denkt dat veel gemeenten nog onbewust zijn van de inspanningen die de screening van de IB-signalen vraagt en adviseert SZW dan ook om hier aandacht aan te schenken⁴². Volgens KPMG zijn er methoden om de IB-signalen digitaal te filteren en indien nodig ook om op digitale wijze looninformatie op te vragen. SZW zou moeten overwegen om ook deze bedrijfsfuncties op centraal niveau te faciliteren.

Daarnaast is het mogelijk, door de toenemende aandacht voor handhaving en ontwikkelingen als het IB, om risicogroepen te detecteren. Een goede risicoanalyse conform de werkwijze van commerciële verzekeraars biedt mogelijkheden om de uitvoering van de handhavingstaak meer op maat en dus efficiënter uit te kunnen voeren.

⁴¹ P. Zeef en G.J. van 't Eind, 2001

⁴² Zie samenvatting KPMG-onderzoek in bijlage 2.2

Literatuur

Achten B.P.T., J.J.M. Besseling en B.M.F. Fermin, Inzicht in ketenspecifieke succes- en faalfactoren, toegepast op de reïntegratieketen voor (ontslag) werklozen, TNO Arbeid, Hoofddorp, 2002

Clarenbeek J. en T. Kwakkelstein, Een integraal model voor succesvolle implementatie van ICT, TNO Arbeid, Hoofddorp, 2002

Elsevier, Documentatie congres Handhaving en opsporing bij sociale zekerheid en arbeid, 26 juni 2002 te Ede

Grijpink J.H.A.M., Informatiestromen in niemandsland: keteninformatisering
In: Overheid en informatie, werkprocessen en informatiestromen in de overheid, onder redactie van C.S.J.M. Jacobs en G.J.M. Janssen, Uitgeverij Lemma bv, Utrecht, 2000

Hoekstra G. en J. Kamphuis, Gebruikerseisen vaak onrealistisch, In: Automatiserings Gids, maart 2002

Inspectie Werk en Inkomen, Het functioneren van de samenloopapplicatie, een inventariserend onderzoek naar de betrouwbaarheid van de samenloopapplicatie van het Inlichtingenbureau medio 2002, Zoetermeer, R02/11, juli 2002

KPMG, Inlichtingenbureau, rapportage verschillenanalyse, juli 2002

Moerkamp J. Inlichtingenbureau neemt sociale dienst werk uit handen, witte fraudeurs efficiënt ontmaskerd, Binnenlands Bestuur 42, oktober 2000

Nieuwenhuizen P.C.J., Inlichtingenbureau, audit IB-systeem, Price Waterhouse Coopers, Global Risk Management Solutions, mei 2002

Nilwik L., SUWI-ICT: de gevolgen voor sociale diensten, In: Sociaal Bestek 6, 2001

Peerbolte J., Het Inlichtingenbureau, een overzicht, In: Sociaal Bestek 12, 2001

Stichting Inlichtingenbureau, Het Inlichtingenbureau, een goed signaal, Den Haag, maart 2001

Stichting Inlichtingenbureau, Verbeterpunten naar aanleiding van enquête, Den Haag, juli 2002

Stichting Inlichtingenbureau, Documentatie regionale startbijeenkomsten, Handleiding projectleiders en Handleiding technisch beheerders, Den Haag, 2001

Zeef P. en G.J. van 't Eind, Government-to-employee, Digitale ketens in de sociale zekerheid, In: Informatie, december 2001

Bijlage 1: Respondenten

respondent	aantal cliënten⁴³	gemeente
F. Deuzeman	20	Bathmen
G.A. Verrips	610	Goes
H.H. Kok	860	Hoogeveen
K. van Ostaijen	1800	Roosendaal
H. Plomp	1875	Deventer
M. Kouwenhoven	2150	Vlaardingen
J. Broere	2285	Helmond
W. van Hoof	5800	Tilburg
A. de Gruijter	6000	Amsterdam ⁴⁴
Inlichtingenbureau	functie	
P. Beentjes	projectleider uitrol	
J. Peerbolte	coördinator staf a.i.	
J. Willems	directeur a.i.	

Op één na zijn of waren alle gesproken respondenten van de gemeenten de projectleider voor de aansluiting van het IB-systeem. De ‘normale’ functies van de respondenten verschillen per gemeente, vaak liggen deze functies echter op het terrein van de sociale recherche en terugvordering: 4 sociale rechercheurs (waarvan 1 teamleider en 1 sectorhoofd); 1 teamleider interne kwaliteitsbewaking; 1 chef van een basiseenheid samenloop signalering; 1 beleidsmedewerker sociale zaken; 1 senior medewerker bijstand; en 1 juridisch medewerker.

De omvang van de gemeentelijke projectgroepen IB is veelal afhankelijk van de grootte van de gemeente c.q. het cliëntenbestand. Bij de klein(re) gemeente is de aansluiting IB, op wat technische ondersteuning na, soms alleen gerealiseerd door de projectleider. Grotere gemeenten werken vaak wel met een projectgroep met meerdere projectmedewerkers uit verschillende betrokken afdelingen en een projectleider die aan het management rapporteert.

⁴³ Het betreft het aantal GSD-cliënten waarvoor het IB-systeem een samenloop kan signaleren: dit zijn cliënten die een uitkering ontvangen voor levensonderhoud (Abw, Ioaw, Ioaz).

⁴⁴ In Amsterdam is besloten om, bij wijze van test voor de gehele gemeente, eerst alleen stadsdeel Zuid aan te sluiten op het IB-systeem. Dit besluit is mede ingegeven door het gegeven dat de sociale dienst van Amsterdam al gebruik maakte van een bestaande signalerings-methodiek die samen met het GAK is opgezet. (Stadsdeel Zuid heeft circa 6.000 cliënten; Amsterdam in het geheel ongeveer 40.000 cliënten).

Bijlage 2: Rapporten over het Inlichtingenbureau

Het Inlichtingenbureau heeft ten behoeve van de casestudie drie onderzoeksrapporten ter beschikking gesteld aan TNO Arbeid. Het betreffen:

1. een overzicht van verbeterpunten die zijn geformuleerd naar aanleiding van een enquête die het Inlichtingenbureau zelf heeft afgenomen bij gemeenten die de start- en opleidingsbijeenkomsten hebben bijgewoond;
2. een rapport over de verschillen tussen de signalen van de Belastingdienst en van het Inlichtingenbureau door KPMG;
3. en een rapportage over de audit op het systeem van het Inlichtingenbureau door Price Waterhouse Coopers (PWC)

Daarnaast is in juli 2002 een onderzoek verricht naar:

4. het functioneren van de samenloopapplicatie door de Inspectie Werk en Inkomen (IWI).

Hieronder wordt de inhoud, voor zover relevant, kort samengevat.

1. Verbeterpunten naar aanleiding van enquête IB

Het document met verbeterpunten is opgesteld op basis van enquête over de, door het Inlichtingenbureau georganiseerde, start- en opleidingsbijeenkomsten voor gemeenten. De verbeterpunten betreffen met name de organisatorische en nauwelijks de inhoudelijke aspecten van bijeenkomsten. De punten die worden genoemd zijn daarom weinig relevant voor deze casestudie.

2. Rapportage verschillenanalyse, KPMG

KPMG heeft op verzoek van het Inlichtingenbureau een analyse gemaakt van de verschillen tussen signalen die de Belastingdienst (BS) en het (pilot)systeem van het Inlichtingenbureau opleveren uitgaande van dezelfde records. KPMG concludeert dat bij een test met het pilot-systeem IB in 67% van de gevallen geen verschil (31%) met de belastingssignalen is aangetroffen of dat bekend is waarom er verschillen zijn (52%). Het (live)systeem dat landelijk uitgerold gaat worden, moet volgens KPMG een hoger percentage opleveren omdat in de nieuwe versie een aantal gesignaleerde omissie reeds zijn verwerkt.

KPMG doet onder meer de volgende aantal aanbevelingen:

- a. Ten aanzien van het gebruik van de IB-gegevens: De brutoloongegevens van de UWV zijn niet betrouwbaar en lang niet altijd bekend. Heldere afspraken over de toepasbaarheid, de exacte definitie en de juiste betekenis van de gerapporteerde gegevens is van het grootste belang en dienen expliciet met de deelnemende GSD'en te worden gecommuniceerd.
- b. Ten aanzien van de aanlevering van gegevens door derden (GSD en UWV): De inhoudelijke kwaliteit van de rapporten van het IB is volledig afhankelijk van gegevens die door derden worden aangeleverd. Foute registraties kunnen leiden tot onterechte signalen of tot onterecht geen signalen; KPMG adviseert om te onderzoeken hoe de kwaliteit van de gegevens die door derden worden aangeleverd kan worden gewaarborgd.

In de slotparagraaf merkt KPMG op dat het voordeel van IB is dat de periode tussen samenloop en signalering wordt teruggebracht naar 1 of 2 maanden, terwijl in huidige situatie (BS) de signalen pas na een periode van tussen de 11 en 22 maanden worden opgeleverd aan de gemeenten.

KPMG onderkent de noodzaak van de aandacht die uit gaat naar *witte fraude*, daar rijk en gemeenten op dit gebied nog steeds substantieel worden benadeeld. Het IB faciliteert gemeenten om sneller te reageren zodat volgens KPMG een benadeling van vele miljoenen euro's kan worden voorkomen of direct kan worden verrekend met de uitkering. De prognose van het Inlichtingenbureau is dat 10% van het cliëntenbestand per maand IB-signalen oplevert. Voor grote(re) gemeenten betekent dit maandelijks het screenen van een groot aantal signalen. KPMG denkt dat veel gemeenten nog onbewust zijn van de inspanningen die een dergelijke screening vraagt. SZW wordt geadviseerd om hier aandacht aan te schenken. Er zijn methoden om de signalen digitaal te filteren en indien nodig kan ook op digitale wijze looninformatie worden opgevraagd. SZW zou moeten overwegen om ook deze bedrijfsfuncties op centraal niveau te faciliteren.

3. Audit IB-systeem, PWC

Price Waterhouse Coopers heeft op verzoek van het Inlichtingenbureau een audit op het IB-systeem uitgevoerd met de volgende doelen:

1. Is het IB-systeem opgeleverd conform de destijds gemaakte specificaties?
2. Kan het Inlichtingenbureau haar huidige taken op het gebied van samenloop, naar behoren uitvoeren met het opgeleverde IB-systeem?
3. Is het opgeleverde IB-systeem een goede basis voor het in de toekomst uitvoeren van de overige wettelijke taken van het Inlichtingenbureau?
- 4a. Is het IB-systeem zodanig ontworpen en ingericht dat goed en doelmatig beheer en exploitatie van het systeem in opzet mogelijk is?
- 4b. Is het beheer- en exploitatieproces van het IB-systeem, op dit moment, goed en doelmatig ingericht?

De bevindingen van de audit (antwoord op de bovenstaande vier vragen) zijn:

Ad 1: Het IB systeem is inderdaad opgeleverd conform de destijds gemaakte specificaties.

Ad 2: Met het huidige IB-systeem is het Inlichtingenbureau onvoldoende in staat om huidige taken naar behoren uit te voeren. Hiervoor worden twee redenen vermeld:

- kwantiteit van de berichten is niet goed, probleem in proces van berichtenverwerking waarvan oorzaak nog onduidelijk is
- aansluiting 496 gemeenten loopt fors achter op planning, deze druk wordt door technische problemen extra vergroot.

Ad 3, De vraag of het opgeleverde IB-systeem een goede basis vormt voor het in de toekomst uitvoeren van de overige wettelijke taken van het Inlichtingenbureau, beantwoordt PWC deels positief en deels negatief. De voorziene wettelijke taken in toekomst betreffen:

- het raadplegen van informatie van het IB-systeem door andere bronnen (kan zonder grote inspanningen worden gerealiseerd);
- toevoegen functionaliteit ten aanzien van Heffingskorting (verlangt waarschijnlijk aanzienlijke inspanning);
- de koppeling van het systeem met de CWI's, waarmee een belangrijke stap naar het functioneren van het Inlichtingenbureau als sectorloket wordt gerealiseerd (verlangt waarschijnlijk aanzienlijke inspanning)

Op dit moment wordt een functionaliteitslag gerealiseerd, waarbij de architectuur van het IB-systeem wordt aangepast om te kunnen voldoen aan de gewenste functionaliteit.

Ad 4a. Het IB-systeem is inderdaad zodanig ontworpen en ingericht dat goed en doelmatig beheer en exploitatie van het systeem in opzet mogelijk is.

Ad 4b De inrichting en effectuering van de beheerorganisatie binnen het de IB organisatie waren op het moment van de audit nog in ontwikkeling en bezig vorm te krijgen. De vraag of het beheer- en exploitatieproces van het IB-systeem, op dit moment, goed en doelmatig is ingericht, wordt daarom vooralsnog negatief beantwoord. Voor eindoordeel is nader onderzoek nodig. Ondanks deze constatering geeft PWC toch een aantal actuele aandachtspunten die direct aandacht behoeven:

- de afhandeling en het oplossen van acute problemen;
- de samenwerking tussen de functionele beheerorganisatie, belegd bij het Inlichtingenbureau en de technische beheerorganisatie, belegd bij CGEY.
- Autorisatiestructuur binnen IB-systeem is in opzet juist en afdoende, wel dienen procedurele maatregelen aanwezig te zijn bij zowel de decentrale GSD (verantwoordelijk GSD) als de beheerorganisatie (verantwoordelijkheid Inlichtingenbureau).

4. Het functioneren van de samenloopapplicatie, IWI

Omdat de implementatie van het IB-systeem in de 1^e helft van 2002 ernstige vertraging heeft opgelopen, heeft de IWI medio 2002 onderzocht of er voldoende zekerheid bestaat over de betrouwbare werking van het IB-systeem. De volgende aspecten zijn beoordeeld:

1. wat is de precieze oorzaak van de problemen met het IB-systeem;
2. waarom zijn problemen pas tijdens de uitrol opgemerkt;
3. wat is de kwaliteit van de software van het IB-systeem en wat zijn de risico's van de gebruikte (innovatieve) technologie;
4. hoe groot is het risico op (nieuwe) problemen gedurende de uitrol.

Ad 1. Door onvolledige ontwerpdocumentatie van het IB-systeem en het ontbreken van tijd om via andere wegen de mogelijke oorzaken te achterhalen heeft de IWI de precieze oorzaken niet kunnen achterhalen.

Ad2. Problemen die tijdens de testfase optraden werden door de leverancier vooral geweten aan de afwijkende configuratie van de test- en productieomgeving: de testomgeving heeft minder geheugen tot zijn beschikking. Achteraf bleek dit een onjuiste analyse. Ook na de oplevering blijkt het IB-systeem onvoldoende stabiel en blijft er een probleem met een oplopend geheugengebruik.

Ad3. De in het IB-systeem gebruikte combinatie van hard- en software hoeft op zich niet tot problemen te leiden. Wel heeft de IWI ernstige twijfels of bij het ontwerp en de realisatie van de applicatie de software voor de juiste taken en op correcte wijze is ingezet.

Ad 4. Gezien bovenstaande bevindingen acht de IWI de kans groot dat er zich met de huidige versie van de applicatie gedurende de verdere uitrol (nieuwe) problemen zullen voordoen.

Dat er op essentiële aspecten onzekerheid blijft bestaan, werd door de praktijk bevestigd. Eind juni zijn, tijdens het testen van de nieuwe release door het Inlichtingenbureau, opnieuw problemen aan het licht gekomen. Op basis hiervan heeft het Inlichtingenbureau besloten de verdere uitrol voor de duur van drie maanden op te schorten.

Voor een beheersbare situatie acht de IWI het noodzakelijk dat het Inlichtingenbureau zekerheid verschaft aan de volgende voorwaarden alvorens de uitrol te hervatten:

- De technische en beheerdocumentatie is volledig. Zonder deze documentatie is het niet mogelijk de werking van het systeem te doorgronden en het beheer op de applicatie naar behoren uit te voeren.
- Het systeem is aantoonbaar stabiel (test- en controleerbaarheid).
- Het systeem is aantoonbaar schaalbaar, waarmee wordt bedoeld dat het systeem geschikt is om zonder haperingen 496 gemeenten te bedienen.
- De configuratie van ontwikkel-, test- en productieomgeving is eenduidig.
- De 'gebrekenlijst' is afgehandeld.
- Er zijn voldoende garanties dat in geval van (technische) storingen deze tijdig verholpen worden (bijvoorbeeld afspraken in Service Niveau Overeenkomsten).

Bijlage 3: Afkortingen- en begrippenlijst

Begrip	Beschrijving
Abw	Algemene bijstandswet
Batch	Een batchbestand kan een aantal acties uitvoeren zonder tussenkomst van de gebruiker.
BD	Belastingdienst
BNG	Bank Nederlandse Gemeenten
Bronnen	De organisaties die gegevens aan het IB leveren. Momenteel zijn dit: het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Informatie Beheer Groep (IBG), de Belastingdienst en de sociale diensten.
Browser	Een applicatie die de gebruiker in staat stelt te kijken naar gegevens op een intra-, extra-, of internet. Ook kan het gebruikt worden om interactief met gegevens om te gaan.
Cookies	Een klein tekstbestand, met informatie over de gebruiker, dat naar de harde schijf van een bezoeker wordt geschreven. Het is dus van belang dat de browser geconfigureerd is om cookies te accepteren.
DIVOSA	Vereniging van directeuren van Sociale Diensten
Formaat	Een afgesproken en vast gedefinieerde lay-out voor gegevens
GBA	Gemeenschappelijke Basis Administratie. Systeem van de gemeentelijke Bevolkingsregisters.
GemNet	Gemeenschappelijk Netwerk, een netwerkprovider die zich richt op overheden. GemNet en IB-systeem zijn technisch gekoppeld.
GSD	Gemeentelijke sociale dienst
IB	Inlichtingenbureau
IB-systeem	Het centrale computersysteem, waarmee de gegevensvergelijking daadwerkelijk wordt uitgevoerd
IBG	Informatie Beheer Groep. Uitvoeringsorganisatie voor de studiefinanciering, tevens belast met het proces van aanmelding, selectie en plaatsing in het hoger onderwijs.
Inlichtingenbureau	Stichting die als doel heeft het ondersteunen van sociale diensten bij het controleren van de rechtmatigheid van uitkeringen en het opsporen van witte fraude door middel van gestructureerde gegevensvergelijking.
IOAW	Wet inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werknemers
IOAZ	Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Zelfstandigen
ISDN	Intergrated Services Digital Network. Een standaard om gegevens over zowel een gewone telefoonlijn als over andere soorten media op digitale wijze te transporteren
ME (multi events)	Dit is een formaat gebaseerd op XML, ontwikkeld door het Inlichtingenbureau voor gegevensuitwisseling tussen gemeenten met zelfbouwpakketten (niet door Centric of Roccade gemaakt) en het Inlichtingenbureau.

Begrip	Beschrijving
Module	Een deel van een software-pakket
NAW-gegevens	Naam-, adres- en woonplaatsgegevens
Pdf	Portable Document Format: een standaard voor documentopslag. PDF-bestanden kunnen bekeken en afgedrukt worden met het programma Acrobat reader
RBD	Rijksbelastingdienst
RINIS	Routeringsinstituut voor Nationale Informatie Stromen. Een infrastructuur om gemakkelijk gegevens uit te wisselen tussen sectoren, met name in de sociale zekerheid.
SSL	Secured Socket Layer. Een beveiligde sessie (waarbij het StUF bestand wordt ingelezen in de centrale IB-applicatie).
StUF	Standaard UitwisselingsFormaat: afspraken over de manier waarop gegevens achter elkaar gezet worden en 'ingepakt' zijn.
SV-uitkeringen	Sociale-verzekeringen: ZW, WAO, WW, WAZ en Wajong. Het Inlichtingenbureau beschikt over gegevens betreffende de sociale verzekeringen die door de Uitvoeringsinstantie Werkgeversverzekeringen (UWV) worden beheerd.
UWV	Uitvoeringsinstituut werknemers verzekeringen, voormalig LISV (Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen), per 01-01-2002 samen gevoegd met de onafhankelijke UVI's.
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wajong	Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicap-ten
WAZ	Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen
Witte fraude	Niet opgegeven inkomsten of vermogen naast een uitkering.