

■ ■ ■ ■ ■

## **Verandering, prestatie-indicatoren en de inzet van ICT in het domein van de sociale zekerheid.**

De interferentie van het veranderproces en de inzet van ICT in de praktijk van het CWI

TNO Arbeid  
Polarisavenue 151  
Postbus 718  
2130 AS Hoofddorp

Telefoon 023 554 9952  
Fax 023 554 93 94  
e-mail e.dvos@arbeid.tno.nl

Datum  
5 december 2000

Auteur Edwin de Vos, TIAS IM-15, 2000

TNO ARBEID  
BIBLIOTHEEK  
POSTBUS 718  
2130 AS HOOFDDORP  
TEL. 023-5549 468

© 2000 E.L. de Vos



NR. 47152  
plaats 66\_14

## Inhoud

1. Inhoud van de paper .....	1
2. Inleiding: Aanleiding voor keuze van onderwerp .....	2
3. De overheid wil verandering, prestaties verbeteren en meten .....	5
3.1 Doelmatigheidsanalyse.....	5
3.2 Marktbeginsel bij dienstverlening en kwaliteit voor de burger.....	5
3.3 Prestatie-indicatoren.....	7
3.4 Sturen van prestaties en processen: de besturingsinvalshoek.....	9
4. SUWI operatie in het kort.....	11
4.1 De nieuwe structuur.....	11
4.2 Dienstverleningsconcept/referentiewerkproces CWI.....	12
4.3 Voorbeeld: concrete meetpunten bij kwaliteitskenmerken .....	13
5. SUWI en ICT .....	15
5.1 Inleiding .....	15
5.2 De uitgangspunten en basisarchitectuur .....	15
5.3 Bestaande systemen en (her-)gebruik voor CWI.....	17
5.4 Ondersteunt de ICT de CWI werkprocessen? .....	21
6. Focus: Experimentele CWI's.....	22
6.1 Algemene kenmerken van de bezochte CWI's .....	22
6.2 Doelgroepen CWI.....	22
6.3 Afwijkingen in relatie tot het huidige Referentiewerkproces.....	23
6.4 Financiën .....	23
6.5 Missie en doelstellingen van de CWI's .....	23
6.6 Besturing van de bedrijfsprocessen en indicatoren voor proces- en effectevaluatie .....	24
6.7 De rol van ICT.....	26
6.8 Succes en falen .....	27
7. Conclusie .....	28
Literatuur .....	30
Bijlage 1: Raming huidige ICT kosten .....	31
Bijlage 2: De Balanced Scorecard .....	32

## 1. Inhoud van de paper

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ontwerpt momenteel plannen voor de ontwikkeling en implementatie van een nieuwe structuur voor de uitvoering van de sociale zekerheid. Marktwerking, klantgerichtheid en doelmatigheid zijn centrale uitgangspunten in de visie op de nieuwe structuur. Deze paper werpt licht op een deel van de nieuwe plannen en besteedt daarbij vooral aandacht aan de vraag naar de verandering van de organisatie, besturings- en controle systemen in relatie tot prestatie-indicatoren en de inzet van ICT. Dit is één van de onderwerpen van het TNO-programma 'ICT en sociaal beleid' (para. 2). Het belang van prestatie-indicatoren wordt beschreven in het licht van doelstellingen van de overheid en enkele management concepten (para. 3). Na deze theoretische introductie wordt de visie van de overheid op verandering in de sociale zekerheid besproken, welke is verwoordt door de SUWI veranderorganisatie (para. 4), de werkprocessen en ICT-toepassingen (para. 5). Door te focussen op de ontwikkelingen rond de experimentele Centra voor Werk en Inkomen (proef-CWI's) is getracht inzicht te krijgen in succes en faal factoren van de geplande veranderingen in de sociale zekerheid, het gebruik van prestatie-indicatoren en de invoering van ICT. Uit de interviews met managers van CWI's blijkt dat implementatie van nieuwe werkprocessen en in gebruik nemen van nieuwe ICT toepassingen niet zonder problemen verloopt (para. 6). In de slot paragraaf (para. 7) worden de belangrijkste conclusies samengevat. In de bijlage wordt tenslotte ingegaan op de uitgaven aan ICT in de sociale zekerheid en op de Balanced Scorecard als één van geïntegreerde prestatie-meetsystemen.

## 2. Inleiding: Aanleiding voor keuze van onderwerp

Het kenmerk van de uitvoering van de sociale zekerheid in Nederland is het massale karakter van gegevensverwerking waarbij de inzet van informatie en communicatie technologie (ICT) een onmisbare factor is voor een effectieve, doelmatige en rechtmatige uitvoering. De totale uitgave aan ICT op het terrein van sociale zekerheid overtrof in 1999 de 1 miljard<sup>1</sup>. Mede door de inzet van IT wordt jaarlijks ruim honderd miljard aan premies geïnd en maandelijks ontvangen ruim 3,5 miljoen Nederlanders zonder noemenswaardige problemen één of andere uitkering. Dit succes staat in schril contrast met de andere prestaties die op het domein van de sociale zekerheid worden geleverd. Duidelijk niet aan verwachting voldoen bijvoorbeeld de processen die moeten bijdragen aan het voorkomen van instroom in de WAO en verhoging van de uitstroom. Andere processen welke verbeterd kunnen worden zijn het bevorderen van arbeidsparticipatie van werkzoekenden en het vervullen van vacatures, de samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties en onderlinge gegevens uitwisseling, klantgericht handelen, het behalen van doelmatigheidswinst en het genereren van besturingsinformatie op diverse niveaus (SZW, Sociale Nota 2001). Met de bedoeling om de prestaties op de terreinen van activering en doelmatigheid te verbeteren voert het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), op verzoek van het Parlement, de regie bij de ontwikkeling en implementatie van een nieuwe structuur voor de uitvoering van de sociale zekerheid. SZW heeft aan TNO verzocht haar onderzoeksprogramma 'ICT en sociaalbeleid' zo in te richten dat wordt bijgedragen aan de verbetering van de mogelijkheden van ICT in de sociale zekerheid.<sup>2</sup>

### Afbakening en focus

Binnen bovengeschetst kader behandelt deze paper de relatie tussen verandering, prestatie-indicatoren en de inzet van ICT. Het belang van prestatie-indicatoren wordt beschreven in het licht van nieuwe management concepten, de visie van de overheid op verandering in de sociale zekerheid en hoe deze samenhangen met bestaande en te ontwikkelen prestatie-indicatoren en ICT-toepassingen.

In 1998 is in een aantal gemeenten gestart met experimentele Centra voor Werk en Inkomen (CWI's), die de voorboden zijn van de verandering die te wachten staat. In

---

<sup>1</sup> Zie bijlage 1

<sup>2</sup> Doel van het TNO-programma 'ICT en sociaal beleid' is de ontwikkeling van ICT-kennis en -systemen ten behoeve van ondersteuning van beleidsontwikkeling en -uitvoering met betrekking tot strategische en tactische implementatievraagstukken. Er wordt naar gestreefd kennis en daarop gebaseerde systemen te ontwikkelen die het mogelijk maken processen in sociale zekerheid op inzichtelijke wijze te modelleren en zo mogelijk te simuleren. Enerzijds wordt een strategisch perspectief aangehouden gericht op doelstellingen van beleid, effecten van beleid, rollen van partijen en de betekenis van informatieprocessen daarbij. Het andere perspectief is vanuit de rol die ICT speelt en kan spelen. Het ligt in de bedoeling dat op dit niveau instrumenten en prestatie-indicatoren beschikbaar komen voor het maken van ex-ante en ex-post evaluaties, voor het opstellen van beleidsscenario's en voor het opstellen van implementatieplannen.

de Centra werken tot dusver verschillende partijen samen op basis van vrijwilligheid. Daarbij maken zij gebruik van nieuw ontwikkelde technologie en testen deze uit. Het CWI verkeert nu in een proef stadium, maar in april 2001 zullen er verspreid over Nederland meer dan honderd en twintig zijn ingericht. Door te focussen op de ontwikkelingen rond de CWI's in verleden en heden wordt getracht inzicht te krijgen in succes en faal factoren van de geplande veranderingen in de sociale zekerheid en de invoering van ICT. Dit gebeurt onder meer aan de hand van praktijkvoorbeelden in CWI's.

### **Achtergrond**

Zoals gezegd kenmerkt de uitvoering van de sociale zekerheid zich door het massale karakter van gegevensverwerking. Traditioneel werd de ICT alleen ingezet om bedrijfsvoering binnen organisaties te ondersteunen en nauwelijks om uitwisseling van gegevens tussen organisaties mogelijk te maken. Meer recent wordt ICT in toenemende mate ingezet om, middels uitwisseling van cliëntgegevens, de rechtmatigheid van de uitvoering van de sociale zekerheid te vergroten. Indien de uitwisselbaarheid van gegevens verbetert, kunnen ook de uitvoerende instanties beter gecontroleerd worden, hetgeen ten goede komt aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering.

Vanwege de informatie asymmetrie tussen opdrachtgever (onder meer SZW) en opdrachtnemer (zowel publieke uitvoerders zoals UWV, gemeenten, Arbvo, als private uitvoerders zoals reïntegratiebedrijven, arbodiensten) is er een vraag naar de juiste indicatoren voor het meten van prestaties van de uitvoerders. Omdat de inzet van ICT steeds meer een centrale rol speelt in de (bestuurlijke) informatiestromen wordt de inzet van ICT (daarom) gezien als een cruciale beleidsdoelstelling.

### **Probleemstelling**

Eén van de redenen om het sociale zekerheidstelsel geheel te herzien zijn de problemen van SZW bij het zicht houden op de effecten van het sociale zekerheidsbeleid waarvoor zij verantwoordelijkheid draagt en waarvan de uitvoering is opgedragen aan private en publieke uitvoerders. Zo is niet duidelijk of de bevordering van marktwerking en concurrentie in de sociale zekerheid de gewenste doelmatigheid of efficiency verbetering voortbrengt. Ondanks de massa aan gegevens die de uitvoerders genereren bij de besteding van ruim 100 miljard aan uitkeringsgelden per jaar, is het voor deze organisaties -en daarmee voor SZW- steeds moeilijker verantwoording af te leggen over de geleverde prestaties in deze. De onderhandelingen met de 'uitvoerders' over voorstellen voor nieuwe organisatie-, besturings- en controlesystemen nemen veel tijd in beslag. Om het proces te bespoedigen heeft de overheid drie managers benoemd die leiding geven aan de SUWI veranderorganisatie (VO SUWI), met aan het hoofd een bestuurder van Deloitte en Touche. Het is de opgave aan de Veranderorganisatie de verandering naar de wens van alle betrokkenen te doen verlopen en de deelnemers aan het veranderproces enthousiast te maken en te houden. Niet alleen ligt daar een opdracht van SZW het besturingssysteem zodanig in te richten dat het Ministerie zicht houdt op de effecten van beleid, de uitvoerders moeten ook meer cliënt gericht werken en hun prestaties inzichtelijk maken en meer samenwerken. Daartoe moeten de informatiesystemen van de verschillende actoren

op elkaar aansluiten. Een complicerende factor is daarbij dat deze langlopende miljoenencontracten afsloten voor vele verschillende systemen die niet compatible zijn. Het ontrafelen van een Gordiaanse knoop lijkt dan ook kinderspel bij het nieuw te ontwikkelen stelsel. Deze paper besteedt aandacht aan de eerste verkennende stappen die gezet worden en wil daarbij inzicht verkrijgen in de bestaande en voorgestelde organisatie-, besturings- en controlesystemen.

### **Vraagstelling**

- Welke zijn de voorgestelde veranderingen in organisatie-, besturings- en controlesystemen in de sociale zekerheid en wat is de rol van prestatie-indicatoren en ICT daarbij?
- Hoe pakt dit uit in de praktijk, met name bij de experimentele CWI's?

### **Doelstelling**

De doelstelling van deze paper is inzicht te geven in de door de overheid (c.q. SZW) 'gewenste' veranderingen in het sociale zekerheidstelsel, de daarmee samenhangende prestatie-indicatoren en ICT. De focus wordt gelegd op de CWI's. De paper wil daarbij een aanzet geven tot nadere gedachten bepaling rond mogelijkheden en beperkingen van de inzet van ICT bij veranderingen in de sociale zekerheid.

### **De doelgroep**

De paper is bestemd voor beleidsmedewerkers van Ministeries (SZW), van publieke uitvoerders, zoals de op te richten UWV, Gemeenten, Arbeidsvoorziening (Arbvo), Cowi<sup>3</sup> en private uitvoerders zoals Arbodiensten, Reïntegratiebedrijven en Inkomensverzekeraars en andere actoren zoals Werkgevers- en werknemersorganisaties.

### **Aanpak en werkwijze**

Naast bestudering van de onderzoeks- en grijze literatuur vond een praktijkonderzoek plaats in de vorm van interviews en deelname aan een congres.

- Op 26 oktober 2000 is het congres *Landelijk overleg sociale zekerheid* georganiseerd door de SBO<sup>4</sup> bijgewoond. Hierin is aandacht besteed aan de voortgang van de herziening van de sociale zekerheid (SUWI), de gevolgen voor de (markt) positie van organisaties en IT veranderprocessen.
- Interview met één van de sprekers op genoemd congres (SZW, Programma team ICT) en met de coördinator SUWI-onderzoek (SZW).
- Interviews met managers van drie CWI's.

---

<sup>3</sup> Cowi staat voor Centrale organisatie werk en inkomen en is de koepelorganisatie van de CWI's.

<sup>4</sup> SBO: Studie Centrum voor Bedrijf en Overheid.

### 3. De overheid wil verandering, prestaties verbeteren en meten

#### 3.1 Doelmatigheidsanalyse

‘Performance management’, ‘responsabilisering’, ‘accrual accounting’, ‘kwaliteitsnormen’ zijn een aantal nieuwe termen in het overheidsmanagement. Het meten van prestaties acht men een steeds belangrijker onderdeel van beleidshervormingen. Tegelijk blijkt dat prestatiemeting van overheidsbeleid vaak moeilijker is dan verwacht en dat ook het gebruik van prestatie-informatie niet steeds zo evident is.

Aan het verbeteren van prestaties moeten *analyses* voorafgaan. Dat betekent dat op een fundamentele manier moet worden nagedacht hoe binnen het kader van strategische doelstellingen de rijksoverheid of een overheidsorganisatie haar beleidsinstrumentarium dermate kan inzetten, dat de geleverde prestaties bijdragen tot het realiseren van welomschreven maatschappelijke effecten en dit gegeven een (beperkte) budgettaire ruimte (La Roye, 2000). Dit wordt wel aangeduid met *doelmatigheidsanalyse*.

Daarbij is het in de eerste plaats belangrijk om een goed inzicht te verkrijgen in de doelgroepen die men wenst te bereiken, de interacties die plaatsvinden tussen beleidsinstanties, de beleidsinstrumenten waarover men beschikt en de prestaties die hieruit kunnen voortvloeien en dit binnen een kader van strategische en operationele doelstellingen.

Er doen zich vier problemen voor ten aanzien van doelmatigheidsanalyse door de overheid. In de eerste plaats is er weinig informatie beschikbaar over doelmatigheid van organisaties in de publieke sector en de doeltreffendheid van taken die zijn uitbesteed aan private organisaties. Ten tweede ontbreken er procedures om die informatie regelmatig te genereren. Een derde probleem is dat er geen prikkel bestaat om doelmatig(er) te handelen.<sup>5</sup> Tenslotte is er een vierde probleem dat publieke en private organisaties gemeen hebben en dat is dat zij vaak niet of nauwelijks in staat zijn eenduidige prestatie-indicatoren te benoemen. Daardoor zijn er wel veel gegevens beschikbaar maar weinigen kunnen deze gebruiken om te bepalen of de strategische en operationele doelstellingen zijn gehaald.

#### 3.2 Marktbeginsel bij dienstverlening en kwaliteit voor de burger

Steeds meer (internationale) overheden stellen zich tot doel hun dienstverlening te verbeteren door deze te baseren op het marktbeginsel in plaats van het functiebeginsel. De overheidsorganisaties zijn gaan inzien dat de kwaliteit van de dienstverlening

---

<sup>5</sup> Een probleem dat zich overigens in veel mindere mate voordoet in de particuliere sector. Daar geldt immers dat ondoelmatige productie geen bestaansrecht heeft en zichzelf uit de markt prijst

verhoogd moet worden. Kwaliteit bestaat dan uit prestaties van de dienstverlening minus de verwachtingen van de klant, de burger.

- De afnemer/klant/burger richt zich op de functie die de dienst of het product voor hem vervult. Deze *functionele* kwaliteit bestaat uit eigenschappen en kenmerken die samenhangen met het gebruik van diensten en producten, en die in ervaringen en gevoelens kunnen worden vastgelegd.
- Een afnemer of klant beoordeelt een dienst of product anders dan de kwaliteitsdeskundigen. Deze laatste groep richt zich vooral op de *technische* kwaliteit; de eigenschappen en kenmerken van diensten of producten die zich laten vastleggen in objectieve meetbare grootheden (technische prestatie-indicatoren).
- Als laatste is de *rationele* kwaliteit een deelaspect van kwaliteit. Het gedrag van de aanbieder en de manier waarop de aanbieder een dienst of product levert, heeft een belangrijke invloed op de kwaliteitsbeleving (Boomsma e.a., 1994).
- 

Responsiviteit en servicegerichtheid zijn de twee sleutelbegrippen voor kwalitatief goede dienstverlening en klantgerichtheid.

#### *Responsiviteit*

- De burger moet weten op wat voor dienstverlening hij kan rekenen, waar en hoe informatie te verkrijgen en klachten moeten worden ingediend en de wijze waarop suggesties kunnen worden gedaan voor het verbeteren van de dienstverlening. Na analyse van deze wensen, klachten en vragen van de burger kunnen deze mogelijk worden gebruikt om de dienstverlening te verbeteren. Voorheen beperkte de responsiviteit van de overheidsorganisaties zich tot het informeren van burgers over de verschillende diensten.

#### *Servicegerichtheid*

- Dit houdt in dat de dienstverlenende organisatie beleid ontwikkelt en activiteiten ontplooit om haar diensten zo goed mogelijk te verlenen. Dit betekent voortdurende aandacht voor bereikbaarheid en toegankelijkheid, voor een duidelijke informatievoorziening en voor een snelle en correcte afhandeling van verzoeken.

In de laatste SUWI-nota (SZW, 1999) en uitwerking daarvan omvat de klantenkring zowel de individuele burger als de (bedrijfs-)organisaties. Zoals later in deze paper besproken wordt blijkt echter dat zowel de “marktwerking” en vooral klantgerichtheid een minder centraal uitgangspunt is, mede omdat centrale sturing aan belang heeft gewonnen ten koste van zaken als vrijwilligheid, samenwerking en lokale beleidsvrijheid.



### 3.3 Prestatie-indicatoren

#### *Beheerscontroleproces*

Een belangrijke doelstelling van de SUWI operatie is het beheersen en controleren van de bedrijfsprocessen op de diverse niveaus. Prestatiemeting en -rapportering vormen een belangrijk onderdeel van het beheerscontroleproces over en binnen organisaties. Zoals elk onderdeel van dit beheerscontroleproces moeten prestatiemeting en rapporteringsystemen bestuurders en/of managers maximaal motiveren voor het realiseren van de strategieën en de missie.

Een cruciaal onderdeel in het prestatiegericht overheidsmanagement is de definitie van prestatie-indicatoren en prestatienormen. De praktijkwaarde van de prestatiemeting hangt voor een belangrijk deel samen met de validiteit en betrouwbaarheid van het gehanteerde meetsysteem.<sup>6</sup>

Een prestatiemeetsysteem waarin alle prestatie-indicatoren erop gericht zijn om managers aan te zetten tot het nemen van acties in dezelfde, gewenste strategische richting noemen we een geïntegreerd prestatiemeetsysteem.

De noodzaak voor geïntegreerde prestatiemeting is ontstaan als reactie op de traditionele prestatiemeetsystemen die enkel rekening houden met financiële indicatoren. Vandaag de dag wordt echter steeds meer de nadruk gelegd op het waarderen van niet-materiële activa en kerncompetenties zoals tevreden klanten, het verlenen van een kwalitatief hoogstaande dienstverlening, gemotiveerde en bekwame werknemers, enzovoort. De vraag stelt zich hoe dat dergelijke niet-financiële indicatoren in een analyse kunnen worden opgenomen.

Geïntegreerde prestatiesystemen zijn al met succes ontwikkeld voor het bedrijfsleven. Het Model Nederlandse Kwaliteit is één van de modellen die worden toegepast in het kader van beheerscontrole en verbetermanagement. Een andere is de Balanced Scorecard (zie bijlage 2). Beide geïntegreerde prestatiesystemen kunnen worden gebruikt als besturingsmodel en vormen een totaalconcept voor het besturen van de organisatie.<sup>7</sup> Beide onderscheiden diverse organisatiegebieden.

#### *Organisatiegebieden*

Een in het kader van deze paper belangrijk organisatiegebied is dat van “*management van processen*”. Dit gebied gaat over het identificeren en beschrijven van hoofdprocessen en ondersteunende processen in de organisatie (Ahaus e.a., 1997).

<sup>6</sup> Een gemeten waarde moet betrouwbaar zijn wat de waarde betreft: wanneer iemand anders de meting uitvoert moet hetzelfde resultaat worden verkregen. De meting moet ook valide zijn: men meet wat men zegt en denkt te meten. Deze vereisten zijn nog onvoldoende voor een goede managementpraktijk. Ook de functionaliteit en de legitimiteit zijn onontbeerlijke voorwaarden voor een goed meetsysteem. De meting moet de doelstelling van de organisatie ondersteunen. Bovendien moet deze meetactiviteit en het resultaat ervan, worden gedragen door diegenen waarop het van toepassing is.

<sup>7</sup> Organisaties in de sociale zekerheid die recent werken met een Balanced Scorecard zijn het Lisv en het reïntegratiebedrijf KLIQ. Daarbij propageert het Lisv het gebruik van de Balanced Scorecard door uvi's.

De vraag is dan hoe deze processen worden beheerst en verbeterd? Dit kan door:

- Te controleren
- Prestatie-indicatoren aan te geven
- Informatie van klanten of samenwerkingspartners te gebruiken
- Processen door te lichten en te benchmarken
- Ideeën te verzamelen
- Intercollegiale toetsing.

Voor dit en andere organisatiegebieden dienen succesbepalende factoren te worden benoemd die daarna weer meetbaar worden gemaakt met maatstaven en doelstellingen. Met andere woorden, er dienen prestatie-indicatoren te worden benoemd.

#### *Belang van prestatie-indicatoren*

Jackson (1988) heeft beargumenteerd dat metingen met prestatie-indicatoren een uitstekend middel is om bijvoorbeeld de dienstverlening te verbeteren. Hij verwerpt de kritiek dat dit soort metingen alleen mogelijk zijn in de private sector. Hij identificeert een aantal rollen die prestatie-indicatoren kunnen spelen:

- Prestatie-indicatoren vergroten de verantwoordelijkheid
- Ze bieden een basis voor beleidsplanning en controle
- Ze bieden belangrijke informatie om de organisatieactiviteiten te monitoren
- Ze bieden informatie voor ex-post strategisch management
- Ze bieden een basis voor een management evaluatie systeem.

Om de activiteiten goed te reflecteren moeten prestatie-indicatoren negen karakteristieken hebben. Ze moeten:

- Consistent in tijd en tussen tijdseenheden zijn
- Onderling vergelijkbaar zijn
- Duidelijk en goed gedefinieerd zijn
- Alleen de verantwoordelijkheid meten van de manager/bestuurder
- Niet onafhankelijk van de omgeving zijn waarin beslissingen worden genomen
- Veelomvattend zijn en de belangrijkste gebieden van betekenis weergeven
- Beperkt blijven tot de prestatiegebieden
- Relevant zijn voor de specifieke behoeften en condities van de organisatie
- Realistisch zijn in de gestelde doelstellingen

Wanneer de prestatie-indicatoren voldoen aan deze karakteristieken, zeggen zij op zichzelf heel weinig tot niets. Ze krijgen pas betekenis wanneer zij in verband worden gebracht met bepaalde aspecten, zoals waarden en normen.

#### *Van indicatoren naar kengetallen en normen*

Wanneer indicatoren in een betekenisvolle context worden geplaatst, kunnen we spreken van kengetallen. Door onderlinge relatering kunnen de indicatoren worden beschouwd als veredelde informatiedragers. De indicatoren kunnen op verschillende manieren onderling gerelateerd worden, namelijk door ze in historisch perspectief te plaatsen, te relateren aan andere productiefasen of in organisatorisch verband te

vergelijken. Kengetallen bestaan niet alleen uit aan elkaar gerelateerde indicatoren die inzicht genereren in het feitelijk verloop van het bedrijfsproces. Door ze ook te relateren aan normen, geven ze inzicht in het gewenste verloop van het bedrijfsproces. Deze normen kunnen op verschillende manieren een relatie hebben met de indicatoren, namelijk als onder- of bovengrens, als richtlijn en als streefgetal. De invulling van de normen dient een toetsingmaatstaf te zijn waarmee het feitelijk functioneren kan worden beoordeeld. (Her)ijking van kengetallen aan normen is belangrijk, omdat kengetallen aan interne en externe slijtage onderhevig zijn.<sup>8</sup>

### 3.4 Sturen van prestaties en processen: de besturingsinvalshoek

Zoals in de volgende paragrafen besproken wordt gaat de SUWI veranderorganisatie bij de uitwerking van de voorstellen uit van (werk)processen. Het sturen van processen in het algemeen is mogelijk door in processen maatstaven aan te geven. Procesmaatstaven kunnen ook weer worden benut voor het formuleren van doelstellingen en verbeteracties.

Een proces wordt opgevat als een aantal opeenvolgende, waardetoevoegende activiteiten met een welomschreven output. Voor het inventariseren en beschrijven van processen moeten de volgende stappen worden uitgevoerd:

1. Inventariseren van de processen. Dit leidt tot een opsomming van de meest belangrijke processen binnen een organisatie en/of tussen organisaties.
2. Beschrijf elk proces in circa vijf processtappen. Het gaat er niet om dat de processen tot in het klein detail worden beschreven, maar om de belangrijkste stappen binnen een proces vastgesteld te krijgen.
3. Vaststellen van de procesmaatstaven. Per proces kunnen vervolgens de bijbehorende prestatie-indicatoren worden vastgesteld, de zogenaamde procesmaatstaven.

#### *Beheersing van processen*

Onder procesbeheersing wordt verstaan: het meten, het vergelijken van meetgegevens met de norm en het regelen of sturen van het proces bij een geconstateerde normafwijking (De Heer e.a.).<sup>9</sup>

Onderstaand schema 1 geeft een overzicht van prestatie-aspecten en invalshoeken voor procesbeheersing.

---

<sup>8</sup> Interne slijtage kan optreden bij allocatie van middelen wanneer organisatieonderdelen zich uitsluitend richten op het zo hoog mogelijk scoren van het kengetal om daardoor meer beloningen binnen te halen. Dit gebeurt ook wanneer organisatieonderdelen zich uitsluitend richten op het kengetal of het kengetal manipuleren en vervuilen.

<sup>9</sup> Regelen betekent een terugkoppeling (feedback), sturen een voorwaartskoppeling (feed forward). Terugkoppelen betekent dat met een waarneming iets wordt gedaan in een voorafgaande processtap, voorwaartskoppelen betekent dat een waarneming wordt gebruikt in een volgende processtap.

Schema 1

Prestatie-aspect	Invalshoek voor procesbeheersing
Kwaliteit	Rechtmatigheid, juistheid, betrouwbaarheid Bejegening (klantvriendelijk, invoelingsvermogen, vertrouwenwekkend) Veiligheid
Kwantiteit	Volledigheid
Tijdigheid	Aanwezigheid op tijd Bereikbaarheid Reactiesnelheid
Offers	Kosten

#### *Indicatoren en normen in de sociale zekerheid*

De wetgever heeft zelf in vele wetten en maatregelen van bestuur criteria geformuleerd waaraan de uitvoering van de sociale zekerheid moet voldoen. Voor veel prestaties zijn tijdigheidnormen voorgeschreven, bijvoorbeeld de termijn waarin een beslissing moet zijn genomen voor een aangevraagde uitkering of subsidie. Deze tijdigheid is een kenmerk dat zich in principe goed laat vaststellen<sup>10</sup>. De wetgever heeft ook normen voorgeschreven voor cliëntparticipatie en voor het gegevensbeheer vanuit privacyoptiek.

Daarbij worden aan het uitvoeringsproces ook inhoudelijke kwaliteitsnormen opgelegd bijvoorbeeld door het vaststellen van standaarden en protocollen. Een standaard schrijft bijvoorbeeld voor welke begrippen gehanteerd worden en wat hun betekenis is. Het kan ook voorschrijven in welke situaties en op welke gronden de uvi kan beslissen om een cliënt een bepaalde uitkering toe te kennen. Afwijking van de norm kan vaak wel maar dient gemotiveerd te worden.

<sup>10</sup> Het CTSV heeft hier echter de volgende opmerking over: Ten aanzien van tijdigheidindicatoren beschikken niet alle uvi's over tijdigheidindicatoren en zij die tijdigheid wel meten, hanteren verschillende definities (CTSV, Rechtmatigheid van de uitvoering, 1999).

## 4. SUWI operatie in het kort

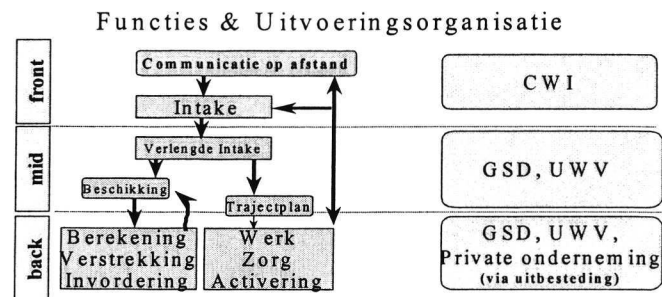
### 4.1 De nieuwe structuur

De nieuwe uitvoeringsstructuur wordt uiteengezet in het Nader Kabinetsstandpunt Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI-2, najaar 1999). Uitgangspunt van de nieuwe structuur is de klantgerichtheid en een heldere scheiding tussen publieke en private uitvoering van taken. Verspreid over het land komen Centra voor Werk en Inkomen (CWI). Het CWI wordt belast met taken op het terrein van de publieke arbeidsvoorziening en het verzamelen van de gegevens die nodig zijn voor het in behandeling nemen van een uitkeringsaanvraag WW of ABW. Het uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de gemeenten worden primair verantwoordelijk voor de beoordeling van -de claim op- een uitkering, de verstrekking van uitkeringen en de reïntegratie van werkloze werkzoekenden. De daadwerkelijke uitvoering van de reïntegratie-activiteiten wordt op de vrije markt ingekocht bij private reïntegratiebedrijven. De inrichting van zowel de communicatie tussen de verschillende instanties, als de informatievoorziening daarbinnen, is een belangrijk onderdeel van de invoering van SUWI.

Binnen het SUWI-domein zijn de kerntaken van deze verschillende organisaties als volgt samen te vatten (Schema 2).

Schema 2

PUBLIEKE UITVOERINGSORGANEN	PRIVATE UITVOERINGSORGANISATIES
<b>CWI</b>	<b>WERKGEVER</b>
* geïntegreerde inschrijving	* loondoorbetaling bij ziekte
* kwalificerende intake (globale fase-indeling/ bepalen afstand tot arbeidsmarkt),	* (regisseren) uitvoering preventie
* bemiddeling	* regisseren uitvoering reïntegratie
* Versterking werking arbeidsmarkt (de Beursvloer)	<b>ARBO-DIENST</b>
* informatie en advies (overige taken)	* beoordeling ziekte/preventie
<b>UWV</b>	* uitvoering reïntegratie bij ziekte
* premievaststelling & inning	<b>REINTEGRATIEBEDRIJF</b>
* beoordeling uitkeringsrecht	* uitvoering reïntegratie
* betaalbaarstelling uitkering	
* keuring arbeidsongeschiktheid	
* regisseren uitvoering reïntegratie	
* handhaving	
<b>GSD</b>	
* beoordeling uitkeringsrecht	
* betaalbaarstelling uitkeringen	
* regisseren uitvoering reïntegratie	
* handhaving	



### *De SUWI-bedrijfsprocessen*

De te leveren diensten door de in schema 2 genoemde uitvoerders worden uitgevoerd in zogenaamde bedrijfsprocessen. De wijze van uitvoering is bepalend voor de vraag of de diensten effectief, klantgericht en doelmatig worden geleverd. De bedrijfsprocessen worden in de praktijk uitgevoerd door verschillende organisaties gezamenlijk. Zo zullen de CWI's een deel uitvoeren van het bedrijfsproces "aanvraag werkloosheidsuitkering". Dit deel levert de gegevens op om een beslissing te kunnen nemen. De UWV voert een ander deel van hetzelfde proces uit, namelijk het beoordelen van en beslissen over de aanvraag. Het bedrijfsproces dat door meer dan één organisatie wordt uitgevoerd wordt een keten genoemd. Door bij het opstellen van de werkprocessen uit te gaan van ketendienstverlening tracht men te komen tot een 'sluitende aanpak' waarbij niemand tussen wal en schip valt. Voor een beheersbare uitvoering van ketens is het noodzakelijk dat zij aan verschillende voorwaarden voldoen, waaronder:

- Grensoverschrijdend: de ketens zodanig ontworpen zijn dat zij in hun geheel, dus over de grenzen van de uitvoerende organisaties heen, kunnen worden bestuurd;
- Samenwerkend: de informatiesystemen die bij de betrokken organisaties in gebruik zijn, onderling goed kunnen samenwerken;
- Standaardisatie: de gegevens die alle betrokken organisaties gezamenlijk nodig hebben, onderling zonder problemen kunnen worden uitgewisseld;
- Kwaliteitsborging: de kwaliteit van de gegevens die van de ene organisatie naar de andere worden overgedragen, kan worden gegarandeerd.

## **4.2 Dienstverleningsconcept/referentiewerkproces CWI**

Met uitzondering van de ruim vijfhonderd gemeenten, die de zeggenschap over de uitvoering door de GSD behouden, worden voor de overige publieke uitvoerders referentiewerkprocessen ontwikkeld, zodat de uitvoering min of meer gestandaardiseerd is.<sup>11</sup> Door de werkprocessen van bovenaf op te leggen wordt het makkelijker voor de overheid om controle en toezicht op de uitvoering uit te oefenen en verwacht men dat samenwerking en gegevensuitwisseling wordt bevorderd. Het refe-

<sup>11</sup> VO SUWI, Dienstverleningsconcept Referentiewerkproces, versie 3.2, Oktober 2000a.

rentiewerkproces CWI is een nadere uitwerking van de basisdienstverlening die in de CWI gaat plaatsvinden en omvat het dienstverleningsconcept en de inrichting van de geïntegreerde werkprocessen. Bij de opstelling hiervan is uitgegaan van het takenpakket. Uitgangspunten hierbij zijn:

- Werk voor inkomen;
- De klant staat centraal;
- Transparante arbeidsmarkt;
- Breed toegankelijke informatie en advies;
- Dienstverlening op maat;
- Evenwicht tussen zelfwerkzaamheid van de klant en dienstverlening op maat;
- Kwaliteit vanaf de start van de dienstverlening.

Aan het referentiewerkproces kunnen mogelijke concrete meetpunten worden ontleend van het kwaliteitskenmerk bij CWI's.

### **4.3 Voorbeeld: concrete meetpunten bij kwaliteitskenmerken**

Zoals besproken in paragraaf 3 wordt onder procesbeheersing verstaan: het meten, het vergelijken van meetgegevens met de norm en het regelen of sturen van het proces bij een geconstateerde normafwijking. Daarbij is in schema 1 (para. 3) weergegeven het overzicht van prestatie-aspecten en invalshoeken voor procesbeheersing. Daarin wordt kwaliteit als prestatie-aspect genoemd. *Kwaliteit vanaf de start van de dienstverlening* is hierboven als laatste in de rij van uitgangspunten voor het referentiewerkproces CWI genoemd. In het referentiewerkproces (VO SUWI, 2000a) zijn algemeen geldende kwaliteitskenmerken omschreven voor het geheel van de dienstverlening. Deze kwaliteitskenmerken vormen de basis voor het ontwikkelen van een concreet meetkader, dat kan worden ingezet om de kwaliteit van de dienstverlening verder te ontwikkelen en te bewaken. In schema 3 worden deze kwaliteitskenmerken samengevat tezamen met concrete meetpunten.

Schema 3

Kwaliteitskenmerk	Concrete meetpunten
<b>Betrouwbaarheid:</b> Is een basiseis voor iedere vorm van dienstverlening.	Gemaakte afspraken bevestigen Klanten informeren over (wijzigingen in) eigen dienstverlening Nakomen van afspraken Wijze van reageren op klachten
<b>Uniformiteit:</b> Klanten mogen er op vertrouwen dat er een aanzienlijke mate van uniformiteit wordt geboden door de landelijke CWI-uitvoeringsorganisaties.	Eenduidige omschrijving van de diensten Uniform dienstenpakket Eenduidige voorlichting aan de klanten Regelmatige audit op zowel de te leveren diensten als het dienstverleningsproces.
<b>Responsiviteit en tegemoetkoming:</b> Onder meer de bereidwilligheid van de dienstverleners om de diensten te willen verlenen.	Beroepshouding (houding en gedrag) De mate waarin wachttijden voorkomen De mate waarin klanten op actieve wijze worden tegemoet getreden De mate waarin de organisatie investeert in de/het gewenste houding en gedrag
<b>Competentie:</b> Deskundigheid van de dienstverleners bepalen uiteindelijk de kwaliteit van de geleverde diensten. Competentie blijkt uit de kennis en de kunde van de medewerkers, maar bijvoorbeeld ook uit de onderzoeks- en ontwikkelingsinspanningen van de organisatie.	In hoeverre helpen de meest ervaren en meest deskundige medewerkers de klanten? Is het honorerings- en promotiebeleid erop ingericht dat de meest competente medewerkers vooraan in het dienstverleningsproces worden ingezet? Op welke ontwikkelingsprogramma's wordt geïnvesteerd?
Behalve voor bovengenoemde kwaliteitskenmerken zijn ook concrete meetpunten vermeldt voor: Toegankelijkheid, Communicatie, Geloofwaardigheid, Veiligheid en begrip voor de klant.	

De genoemde kwaliteitskenmerken worden in het Referentiewerkproces CWI vertaald in concrete dienstverlening (OV SUWI, 2000a).



## 5. SUWI en ICT

### 5.1 Inleiding

Zoals in de voorafgaande paragraaf 4 genoemd vergt de invoering van het nieuwe SUWI-stelsel een substantiële inspanning. Er moet veel veranderen en de onderlinge afhankelijkheden zijn talrijk.

Om de inspanning van de vele betrokkenen geordend te laten verlopen ontwikkelt de SUWI veranderorganisatie een gemeenschappelijk invoeringsplan op hoofdlijnen. In tempo en aanpak dienen de invoeringsactiviteiten op basis van dit plan op elkaar te worden afgestemd. Daarbij moet tijdens de verbouwing de verkoop doorgaan.

De inrichting van zowel de communicatie tussen de verschillende instanties, als de informatievoorziening daarbinnen, is een belangrijk onderdeel van de invoering van SUWI. Aanpassing en vernieuwing van de technische ondersteuning van de uitvoering vergt immers aanzienlijke investeringen. Uitgangspunt is dat de moderne techniek voor het bereiken van enkele centrale doelen van de hele SUWI-operatie onmisbaar is. Efficiency, effectiviteit en transparantie van de uitvoering kunnen alleen tegelijkertijd aanzienlijk verbeteren door een adequate inzet van moderne informatie- en communicatiemiddelen. Verwacht wordt dat de hele uitvoeringsorganisatie op termijn, in al zijn aspecten, afhankelijk zal zijn van ICT.

### 5.2 De uitgangspunten en basisarchitectuur

Door het Programmteam ICT (PICT) is een ICT-schets gemaakt van *de uitgangspunten en basisarchitectuur* die de komende jaren zullen worden gehanteerd bij de *inrichting van de informatiehuishouding in het SUWI-domein*.<sup>12</sup> Deze uitgangspunten en basisarchitectuur vormen het kader waarbinnen basisregistraties, afhandelingsystemen en andere toepassingen van CWI's en UWV maar ook van het communicatiestelsel kunnen worden benoemd. Daarbinnen zal de technische infrastructuur die daarvoor nodig is worden ontworpen, gebouwd en beheerd. Uitgangspunten en basisarchitectuur zetten een lijn uit voor de investeringen in de komende jaren, met een horizon van 5 tot 10 jaar.

Bij de *wijze waarop en in welk tempo* vanuit de bestaande situatie de beoogde informatiehuishouding moet worden bereikt wordt een tweesporenbeleid geschetst.

Het eerste spoor voorziet in projecten die systemen en voorzieningen op korte termijn aanpassen of ontwikkelen, waarbij de urgentste lacunes voorlopig worden ingevuld. Het tweede spoor werkt de beoogde informatiearchitectuur uit, en start op onderdelen de realisatie daarvan.

---

<sup>12</sup> SUWI Veranderorganisatie, Beleidsplan ICT (concept) 2000b.

Het PICT heeft op grond van de uitgangspunten en een waardering van de huidige stand van zaken op dit terrein *een programma van invoeringsactiviteiten* ontwikkeld, bestaande uit een reeks van onderling geschakelde ICT-projecten. Het betreft projecten rond de techniek, de organisatorische en juridische voorwaarden. Onder meer de in de casestudie beschreven CVCS-pilotprojecten vallen hieronder (para. 6). Het programma van projecten maakt integraal deel uit van het invoeringsplan SU-WI.

De door PICT opgestelde uitgangspunten, basisarchitectuur en werkprogramma samen zijn leidend voor de Veranderorganisatie. Ze zijn het kader waarbinnen de kolommen: het UWV en de Cowi hun informatiehuishouding verder invullen. Verwacht wordt daarbij dat gemeenten hun informatiehuishouding laten aansluiten op de communicatievoorzieningen en op werkprocessen van de andere partijen. De bedoeling van de ICT-schets is dat op hoofdlijnen de te bereiken situatie duidelijk is, en dat de stappen die daartoe leiden in ieder geval voor de korte termijn scherp zijn. Er is een belangrijke regierol van de Minister ten aanzien van coördinatie voor het gegevensverkeer in de uitvoering. Eén en ander betekent dat waar nodig zaken door middel van wetgeving, topdown zullen worden opgelegd, zoals de definitie van begrippen, welke gegevens moeten worden vastgelegd en de wijze van gegevens uitwisseling.

Hieronder zijn de ontwerpcriteria van de nieuwe uitvoeringsstructuur in algemene doelstellingen vermeld (schema 5). De criteria gelden voor de informatiehuishouding van de uitvoeringsorganisaties en van het stelsel als geheel.

### Schema 5

#### Ontwerpcriteria voor informatiehuishouding

**Effectiviteit.** Door een optimale ICT-ondersteuning van de nieuwe taken en werkprocessen, dient een activerend stelsel te ontstaan, dat uitkeringsafhankelijkheid verregaand voorkomt en de kans op fraude sterk reduceert. De sturing binnen de organisaties moet door betere managementinformatie en een betere controle functie optimaal worden ondersteund.

**Klantgerichtheid.** De informatievoorziening van de uitvoering moet persoonlijke dienstverlening, dus een zeker maatwerk, met korte doorlooptijden mogelijk maken. Klanten moeten gebruik kunnen maken van meerdere distributiekanaalen. Er moet sprake zijn van transparante afhandelingprocedures en respect voor privacy. Begrijpelijke en goed bereikbare, waar nodig pro-actieve dienstverlening is het doel. Administratief gemak voor, en eigen verantwoordelijkheid van de werkgever en de klant moeten zo goed mogelijk worden gecombineerd.

**Doelmatigheid.** Uitvoeringshandelingen moeten in het stelsel eenmalig en correct plaatsvinden. Voorkomen van fouten is immers goedkoper dan herstellen op een later tijdstip in het proces. Overbodige administratieve tussenstappen zijn taboe. Ontwikkeling en beheer van ondersteunende voorzieningen moeten doelmatig worden georganiseerd.

**Publieke waarborgen.** In de nieuwe uitvoeringsstructuur is een scherpe scheiding aangebracht tussen publieke en private taken. De inzet van ICT moet dit onderscheid respecteren en ondersteunen. De **rechtmatigheid** van de wettelijke taken moet in het ontwerp van het stelsel verankerd worden.

**Beleidsmatige aansturing.** De resultaten van de uitvoering van beleid moeten inzichtelijk gemaakt kunnen worden, ook over de grenzen van de verschillende organisaties heen. Vervolgens moet de organisatie van de informatievoorziening heldere aangrijpingspunten bevatten voor aanpassing van de ICT-ondersteuning aan gewijzigd beleid of nieuwe regelgeving.

**Toezichtbaar.** De nieuwe informatiehuishouding dient adequate verantwoordings- en overzichtsinformatie te genereren. De organisatie van de informatievoorziening dient transparant te zijn.

**Reorganisatielasten.** De reorganisatielasten van de ICT-vernieuwing zullen aanzienlijk zijn. De te kiezen veranderingen zullen uitgangspunten kiezen die de omvang daarvan beheersbaar houden.

(Bron: VO SUWI, 2000b)

### 5.3 Bestaande systemen en (her-)gebruik voor CWI

Voorlopig wordt het (her)gebruik van bestaande systemen nagestreefd. Hieronder worden de systemen kort beschreven die van belang zijn voor de CWI.

#### *Systemen afkomstig van Arbeidsvoorziening Nederland (Arbvo)*

In het huidige Arbvo-domein zijn de primaire-procesondersteunende systemen van oudsher regionaal opgezet, dat wil zeggen dat elk van de 18 regio's een eigen gegevensverzameling heeft. De basisdienstverlening van de arbeidsbureaus (het bemiddelen van werk voor werkzoekenden) wordt ondersteund door het Primair Gemeenschappelijk Informatiesysteem (*PGI*). PGI is een systeem dat al vele jaren in gebruik is en functioneel en technisch aan het eind van zijn levenscyclus verkeert. Daarom is al in 1997 besloten een nieuw systeem te ontwikkelen ter vervanging van PGI, waarvoor het project *Agora* in het leven is geroepen.

*Agora* heeft per begin 2000 een pilot-systeem opgeleverd, dat momenteel functioneert in één regio (Noord-Holland Noord). Dit systeem biedt in grote lijnen dezelfde functionaliteit als PGI, zij het dat de functies veel geavanceerder zijn. PGI en *Agora* zijn beide aangesloten op het centrale datawarehouse dat *CODA* (COrporate DAtabase) heet. Met behulp van dit systeem is men in staat uit de door PGI en/of *Agora*

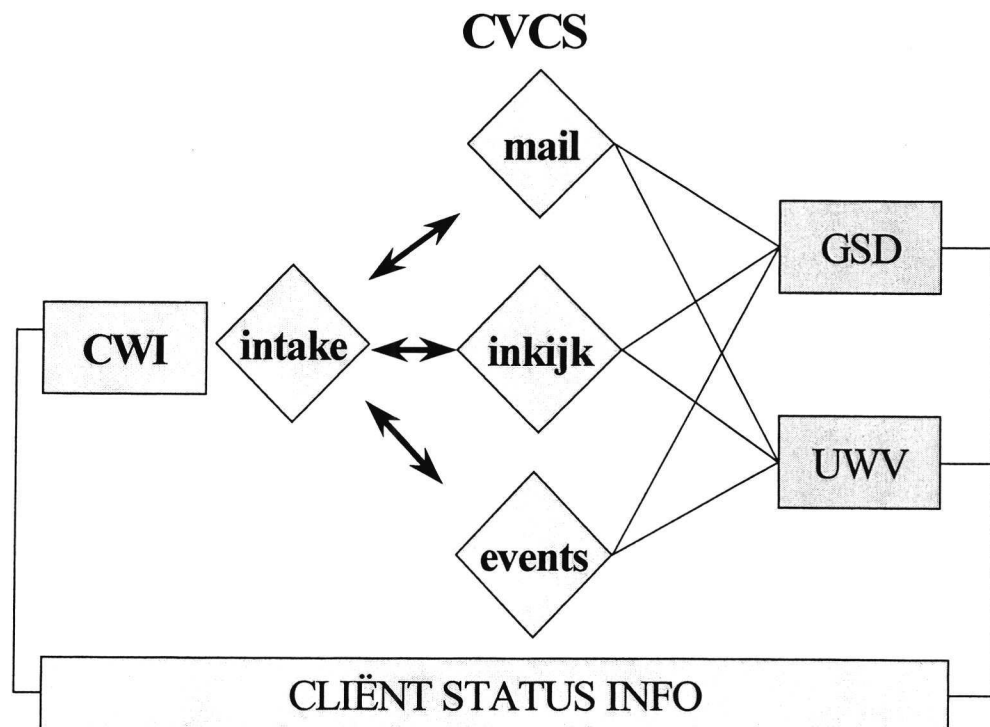
aangeleverde gegevens management informatie te vervaardigen. Ook dient CODA als tussenstation voor diverse gegevens die van uit Arbvo naar derde partijen, zoals het CBS, moeten worden doorgegeven.

*Nieuwe systemen van de Centra voor Werk en Inkomen*

Er is een apart systeem ontwikkeld voor de zogenaamde "geïntegreerde intake". Geïntegreerde intake betekent, dat een werkzoekende slechts eenmaal zijn gegevens hoeft aan te leveren, om vervolgens naar behoefte (zo nodig parallel) een traject voor werkbemiddeling en het aanvragen van een uitkering te laten starten. De uitkeringen waar het dan om gaat zijn een werkloosheidsuitkering (WW) of een bijstandsuitkering (ABW).

Dit systeem is ontwikkeld door de stichting CVCS<sup>13</sup> en staat dan ook bekend als de "CVCS-intake". Het is ingevoerd op 12 locaties, waar het CWI-concept op proef in de praktijk wordt gebracht.

CVCS gaat door middel van internettechnieken de communicatie verzorgen tussen de bestaande systemen van de deelnemende partijen. Op grond van ramingen wordt



uitgegaan van een jaarlijks aantal te verwerken berichten van 50 miljoen stuks. De GSD-sector vindt aansluiting bij dit uitwisselingssysteem via het Inlichtingenbureau (IB)<sup>14</sup>. Het IB functioneert als sectoraal aansluitpunt, het *sectorloket*. Voor de

<sup>13</sup> CVCS staat voor Cliënt Volg en Communicatie Stelsel

<sup>14</sup> In de huidige CVCS versie (4.0) ondersteunt het systeem de intake van gegevens voor werkbemiddeling en voor het aanvragen van een WW-uitkering, maar nog niet

feitelijke datatransmissie wordt aangesloten bij en gebruik gemaakt van de door RINIS (zie hieronder) ontwikkelde infrastructuur.

Het CVCS kent tot nu toe een viertal functies:

- Het ondersteunen van een gezamenlijke intake (CWI-intake);
- Het ondersteunen van e-mail-verkeer;
- Het mogelijk maken van 'inkijkacties' in 'etalagebestanden' van deelnemende partijen;
- Het mogelijk maken van automatisch berichtenverkeer, naar aanleiding van veranderingen in de actuele situatie van de (gezamenlijke) cliënt (event-melding).

De CVCS-intake legt geen gegevens vast in een eigen database. In plaats daarvan worden de gegevens van elke intake in een afzonderlijk "tekstbestand" opgeslagen. Van daaruit kan de gebruiker desgewenst een bericht aanmaken in een standaard-formaat (een "CVCS-event"), dat naar de partijen kan worden gezonden die de gegevens voor hun werkzaamheden nodig hebben. Momenteel zijn er echter nog geen systemen van andere partijen (Arbeidsvoorziening, uvi's of gemeenten) die deze events kunnen verwerken, zodat men bij de proef-CWI's volstaat met het maken van een afdruk. De afdruk dient vervolgens als invoerdocument voor een handmatige verdere verwerking.

Een tweede systeem dat specifiek ten behoeve van de CWI-vorming is ontwikkeld is de Nationale Vacature- en Sollicitantenbank (NVS). Dit systeem beoogt via Internet een laagdrempelige toegang te bieden voor zowel werkzoekenden als werkgevers. Werkgevers kunnen zelfstandig hun vacatures aanmelden en werkzoekenden kunnen hun persoonlijk profiel (c.v.) registreren. Bovendien kunnen werkgevers naar geschikte kandidaten voor een functie zoeken en werkzoekenden naar geschikte vacatures, ook zonder dat men zijn gegevens heeft geregistreerd.

Tenslotte zijn specifiek ten behoeve van het CWI recent hulpmiddelen ontwikkeld, die bedoeld zijn om ter plaatse van een CWI-kantoor een laagdrempelige toegang te bieden tot alle relevante informatie voor werkzoekenden en werkgevers. Deze hulpmiddelen hebben de vorm van zogenaamde "informatiezuilen" en "klant-PC's". De klant-PC's zijn aangesloten op Internet en kunnen worden gebruikt om de NVS te benaderen<sup>15</sup>.

#### *Netwerkinfrastructuur*

De bestaande netwerkinfrastructuur voor het Arbeidsvoorzieningsdomein wordt gekenmerkt doordat deze is toegesneden op de ondersteuning van PGI en in zekere mate ook Agora. De systemen PGI en Agora bevinden zich op de mainframes in de centrale locaties Zoetermeer en Apeldoorn. Het Wide Area Network (WAN) is ster-

---

voor het aanvragen van een ABW-uitkering. Deze laatste functie zal volgens plan in de eerstvolgende versie (5.0) worden toegevoegd.

<sup>15</sup> Kortgeleden heeft Arbeidsvoorziening NL een bestelling geplaatst van 600 stuks van elk van deze hulpmiddelen. Deze worden volgens planning in 2000 en het begin van 2001 geleverd en geïnstalleerd bij alle arbeidsbureaus / CWI-kantoren.

vormig opgebouwd vanuit de centrale locatie Zoetermeer naar de regionale knooppunten in de 18 regiokantoren van Arbvo. In deze knooppunten vindt de aansluiting plaats van de ca. 400 lokale kantoren. In totaal zijn er ongeveer 10.000 gebruikers over het land verspreid.

Het netwerk zal moeten worden herontworpen en opgewaardeerd voor het ondersteunen van een compleet ingericht landelijk netwerk van CWI-kantoren.

#### *Standaardisatie*

Voor de uitwisseling van gegevens tussen organisaties is standaardisatie onontbeerlijk. Verschillende 'projecten' dragen hier aan bij. Genoemd is het CVCS dat de procesgerichte samenwerking ondersteunt op het gebied van werk en inkomen tussen de drie uitvoeringskolommen van de sociale zekerheid. Hierbij moet eerst duidelijk worden welke processen (straks) plaatsvinden binnen de CWI's en welke uniformiteit daarbij wordt nagestreefd. Er moeten afspraken komen voor gemeenschappelijk gegevensverkeer. Het gaat om afspraken over standaards voor gegevensdefinities, de techniek van gegevensuitwisseling etc. Binnen het huidige CVCS is reeds een deel van deze infrastructuur ontwikkeld. Ondanks het bestaan van een standaard voor gegevens (het GFO) is uniformiteit binnen de diverse systemen op dit terrein nog steeds geen sprake.

De Sociale Verzekeringsbank (SVB), de Uitvoeringsinstellingen Werknemersverzekeringen (UVI's) en het Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming (TICA, nu het Lisv) hebben in 1994 het initiatief genomen tot een Nederlandse architectuur voor de uitwisseling van gegevens. Dit initiatief is RINIS: RouteringsInstituut voor (inter)Nationale InformatieStromen.

RINIS stoelt op een viertal pijlers:

- De onderlinge communicatie verloopt via *verwijsindexen* in *sectorloketten*;
- De sectorloketten worden onderling verbonden via een *beveiligd* netwerk;
- De onderlinge communicatie wordt *gestandaardiseerd*;
- Er wordt gebruik gemaakt van in onderling overleg vastgestelde *authentieke bronnen*: vastgesteld wordt welke organisatie verantwoordelijk is voor de juistheid (validatie) en actualiteit van een bepaald gegeven. Op de andere deelnemers aan de uitwisseling rust de plicht om eventueel door hen gesignaleerde verschillen en statuswijzigingen, *events*, te melden aan de authentieke bron organisatie en indien nodig ook aan andere organisaties in het totale dienstverleningstraject.

Daarnaast is er het *STUCON*-register. Dit register bevat afspraken die de sociale verzekeringssector thans hanteert bij de uitwisseling van gegevens. Het register vormt een ankerpunt voor verdere ontwikkelingen van de elektronische communicatie binnen deze sector. Een groot deel van de gegevens die voor de sector van belang zijn heeft een algemeen karakter, ze zijn niet sector-specifiek. Waar mogelijk en gewenst is daarom gebruik gemaakt van standaarden die op een hoger niveau zijn gedefinieerd. De belangrijkste voorbeelden treffen we aan bij de persoons- en adres-

gegevens. De bestaande NEN-normen voor deze gegevens zijn op een nationaal niveau vastgesteld, ze zijn zonder wijzigingen in het register opgenomen.

#### **5.4 Ondersteunt de ICT de CWI werkprocessen?**

Door de PICT zijn de systemen (en projecten) beoordeeld uitgaande van het CWI "Referentiewerkproces" (VO SUWI, 2000a), rekening houdende met eisen van schaalbaarheid, beheer en gebruik.

Geen van de huidige systemen of combinaties van systemen zou voldoen aan deze eisen (VO SUWI, 2000b). PGI is functioneel en technisch sterk verouderd, Agora is functioneel niet opgezet conform het referentiewerkproces en evenmin conform een toekomstvaste, onderhoudbare en beheerbare technische architectuur. Agora biedt ook geen geïntegreerde intake. Agora biedt bovendien nauwelijks mogelijkheden voor casemanagement en is verder gebouwd conform een technische architectuur die ernstige zorgen oproept over de toekomstvastheid en (met name) de onderhoudbaarheid en beheerbaarheid. CODA biedt nog onvoldoende operationele managementinformatie, de CVCS-intake heeft geen gegevensopslag en is gebouwd met gebruikmaking van een exotische, niet-toekomstvaste ontwikkelomgeving en de NVS biedt slechts een gedeelte van de benodigde functionaliteit" (VO SUWI, 2000b).

Wel zijn er systemen die onderdelen van het referentiewerkproces ondersteunen, met name de NVS en de informatiezuilen en klant-PCs. Met het invoeren van deze systemen heeft men echter nog geen geïntegreerde intake, laat staan dat de gegevens van werkzoekenden/uitkeringsaanvragers dan automatisch naar de uvi's en gemeenten gezonden kunnen worden. Ook de ondersteuning van het werkbemiddelingstraject is daarmee niet gedekt.

## 6. Focus: Experimentele CWI's

In deze paragraaf wordt een aantal van de hiervoor besproken aspecten van verandering, prestatie-indicatoren en ICT beschreven zoals deze in de werkelijkheid gestalte krijgen, namelijk in de experimentele of proef-CWI's.

### 6.1 Algemene kenmerken van de bezochte CWI's

De drie bezochte CWI's vertonen in grote lijnen duidelijke overeenkomsten in wijze van opzet, aansturing en samenstelling. Alle drie de CWI's betreffen samenwerkingsverbanden die gestart zijn in de 2e helft van 1998<sup>16</sup> en waarin alle partijen zijn vertegenwoordigd: Arbeidsvoorziening, gemeente(n), Gak, Cadans, GUO en SFB. Het USZO is de enige Uvi die in geen van de CWI's actief participeert. Afhankelijk van het werkgebied dat het CWI beslaat, de facto het werkgebied van het deelnemende arbeidsbureau, nemen één of meerdere gemeenten deel aan het samenwerkingsverband. Niet alle partijen zijn ook fysiek aanwezig in het CWI. De kleinere gemeenten besteden hun aandeel uit aan de grootste gemeente(n).

Bij de drie CWI's berust de eindverantwoordelijkheid bij een stuurgroep waarin het lokale of regionale management van de deelnemende partijen is vertegenwoordigd. De dagelijkse coördinatie en functionele leiding ligt bij de CWI-manager die verantwoording aflegt aan de stuurgroep. De managers zijn afkomstig uit de moederorganisaties.

Omdat de CWI's samenwerkingsverbanden betreffen en geen juridisch rechtspersoon zijn, blijven de medewerkers in dienst van de moederorganisaties. De CWI-manager ontbeert daardoor een hiërarchische verantwoordelijkheid. Het aantal medewerkers in de CWI's varieert tussen de 12 en 42 FTE, waarvan het grootste deel, tussen de 75 en 86% afkomstig is van Arbeidsvoorziening.

### 6.2 Doelgroepen CWI

De CWI's richten zich op alle werkzoekenden in het werkgebied die zich willen inschrijven voor werk (herintreders en positieverbeteraars) of voor werk en inkomen (klanten Uvi's en gemeenten). Een substantieel deel van de klanten (23 – 53%) die zich melden bij het CWI, komt niet voor een uitkering maar voor bemiddeling naar werk (eventueel met inzet van reïntegratie-instrumenten<sup>17</sup>). Het GAK als grootste Uvi neemt verreweg de meeste uitkeringsaanvragen in behandeling (tussen 65 – 77%).

---

<sup>16</sup> Nog voor de datum van 31.12.1998 waarop volgens de AMvB alles samenwerkingsovereenkomsten afgesloten moesten zijn.

<sup>17</sup> Arbeidsvoorziening krijgt jaarlijks een reïntegratiebudget voor werkloze werkzoekenden zonder een uitkering, waarvoor nu trajecten worden ingekocht bij Kliq. Het is de bedoeling dat per 1.1.2002 dit budget wordt overgeheveld naar de verantwoordelijke gemeenten.



Schema 6 Variatie klanten bij inschrijving

	CWI A	CWI B	CWI C
Aantal inschrijvingen per jaar	7.500	6.500	8.000
w.v. Uvi	50%	37%	37%
w.v. gemeente(n)	21%	10%	40%
w.v. herintreders/positieverbeteraars	29%	53%	23%

### 6.3 Afwijkingen in relatie tot het huidige Referentiewerkproces

In grote lijnen werken de bezochte CWI's redelijk conform het Referentiewerkproces zoals dat door de SUWI Veranderorganisatie (VO SUWI) is opgesteld.

De werkprocessen voor de administratieve intake verschillen per CWI. Grofweg zijn er twee varianten die van elkaar verschillen door de gekozen volgorde van de processtappen. In de eerste variant krijgen nieuwe klanten direct bij de eerste melding een administratieve intake inclusief een globale fase-indeling. Na het gesprek wordt een afspraak gemaakt voor een uitkeringsintake die meestal enkele dagen daarna plaatsvindt.

In de tweede variant vindt tijdens het eerste klantencontact alleen een klantherkenning plaats (bepalen doelgroep, eventueel recht op uitkering en via welke uitvoerder), waarna een afspraak, vaak voor enkele dagen later, wordt gemaakt voor een volledige intake voor inkomen en/of werk. Door de beperkte inhoud van het eerste klantencontact, vindt er op dat moment in principe geen vacaturebemiddeling plaats. De tweede variant sluit het meest aan bij het huidige Referentiewerkproces.

### 6.4 Financiën

Een van de belangrijkste verschillen tussen de CWI's betreft de wijze waarop de exploitatiekosten worden verdeeld. De verschillen in de financiële huishouding zijn het gevolg van het gegeven dat het CWI geen juridisch rechtspersoon is en dus ook geen bedrijfsadministratie hoeft te voeren. Dit betekent dat in geval van reële financiële transacties altijd een van de partijen zich namens het CWI verantwoordelijk moet stellen voor bijvoorbeeld opdrachten aan leveranciers of voor het aanvragen van een bankrekening.

### 6.5 Missie en doelstellingen van de CWI's

De missie en doelstelling van de drie proef-CWI's zijn een vrijwel letterlijk weergave van de landelijke missie en doelstelling. In alle gevallen is de missie 'werk boven inkomen' en zijn de doelstelling het opzetten van een klantgerichte, effectieve en efficiënte dienstverlening. Opvallend in de opzet van CWI C is de sterke nadruk die wordt gelegd op de zelfwerkzaamheid van klanten.

In het bedrijfsplan van CWI C staan de volgende doelstellingen:

1. Verbeteren van dienstverlening aan werkzoekenden door het aanbieden van een breed scala aan diensten op het gebied van werk en inkomen op en vanuit één locatie / één loket.
2. Verbeteren van dienstverlening aan werkgevers door de aan te bieden diensten op het gebied van arbeidsmarktinformatie en personeelsvoorziening op elkaar af te stemmen en te coördineren.
3. Invulling geven aan het uitgangspunt dat werk boven inkomen gaat; dat wil zeggen dat zoveel mogelijk aangestuurd wordt op het verwijzen van klanten naar een baan in plaats van een uitkering.
4. Het verhogen van de efficiency en effectiviteit van de gezamenlijke activiteiten.
5. Het zoveel mogelijk beperken van het beroep doen op de sociale zekerheid door een actief beleid gericht op instroombeperking en uitstroombetoring.

## **6.6 Besturing van de bedrijfsprocessen en indicatoren voor proces- en effectevaluatie**

De doelstellingen van de proef-CWI's zijn niet of nauwelijks geoperationaliseerd in meetbare taakstellingen of indicatoren. Wel gelden de algemene tijdigheidnormen voor de uitkeringsaanvragen en is bijvoorbeeld afgesproken dat de kwalificerende intake binnen vijf dagen na de administratieve intake moet worden uitgevoerd of dat fase 1-klanten altijd een aantal vacatures mee moeten krijgen. De tijdslimieten of afspraken worden in de meeste gevallen echter niet gemonitord, maar worden slechts bewaakt op basis van signalering bij overschrijding van de geldende of afgesproken termijnen.

Het (nog) niet meetbaar maken van de doelstellingen heeft onder andere te maken met het gegeven dat in de startfase van de proef-CWI's de aandacht vooral was gericht op organisatorische en beheersmatige aspecten zoals inrichting van de organisatie, teambuilding, oplossen knelpunten, uitlijnen werkprocessen, tijdigheid etc. Bijkomend probleem is dat het formuleren van goede prestatie-indicatoren en resultaatmeting in de sociale zekerheid in het algemeen een complexe materie is. Vaak zijn onvoldoende (betrouwbare) gegevens voorhanden om tot modellering van de effectiviteit te komen. De bijdrage van het CWI in het vinden van werk blijft overigens in alle gevallen een lastig te meten aspect, ook voor klanten die wel dienstverlening van het CWI genoten hebben. Bekend is weliswaar of een inschrijving cq. uitkering wordt beëindigd, maar meestal niet wat de reden van uitstroom is en wie of wat daartoe bijgedragen heeft.

CWI A heeft een werkgroep ingesteld met als opdracht het ontwikkelen van een rapportagemodel dat gebruikt moest kunnen worden als sturings- en verantwoordingsinformatie. Hiertoe is een eigen systeem ontwikkeld (ISP, zie Rol ICT) dat maandelijks een grote hoeveelheid aan informatie oplevert.

CWI A gebruikt de informatie met name als basis voor de verrekening van de kosten. Om de informatie als sturings- en managementinformatie te kunnen gebruiken, moeten echter nog een aantal slagen worden gemaakt. Ten eerste zou bepaald moeten worden wat de succesbepalende prestatie-indicatoren zijn. Vervolgens zou de daarvoor relevante informatie moeten worden geclusterd, er van uitgaande dat alle benodigde data voorhanden is, en worden gerelateerd aan afgesproken normen of streefcijfers. Voor deze stappen hebben de CWI's tot nu toe nog geen tijd kunnen vinden. Als belangrijkste reden wordt genoemd dat de stuurgroepen geen of weinig belang hechten aan effectmeting. Hiervoor worden een aantal oorzaken genoemd:

- Door de voortdurende interne reorganisaties van de moederorganisaties en de spanningen die daardoor ontstaan (verloop en verzuim van personeel, verschuiving van verantwoordelijkheden) ligt de prioriteit voor de in de stuurgroep zittende managers vooral bij beheersmatige aspecten, waarbij de continuïteit van de 'backoffices' van groter belang wordt geacht dan de die van de 'frontoffice' het CWI. Bovendien hebben de verschuivingen van verantwoordelijkheden binnen de moederorganisaties tot gevolg dat binnen een kort tijdsbestek de stuurgroepen al een aantal maal van samenstelling zijn veranderd.
- De lage prioriteit wordt nog versterkt doordat de centrale overheid de regie heeft overgenomen waardoor partijen nauwelijks of niet meer investeren in lokale ontwikkelingen.

### *Kwaliteit*

De bewaking van de kwaliteit van de dienstverlening blijft primair een verantwoordelijkheid van de moederorganisaties. Zij bewaken de kwaliteit van bijvoorbeeld de administratieve intake, de gegevensuitvraag WW en de kwalificerende intake. Omdat inmiddels de meeste arbeidsbureaus ISO-gecertificeerd zijn, vinden voor de arbeidsbureauprocessen periodiek en steekproefsgewijs kwaliteitscontroles plaats. Richtlijnen hierbij zijn de in het 'Handboek Kwaliteitszorg' beschreven werkprocessen en kwaliteitseisen. Bij twee van de drie CWI's wordt in het kader van ISO periodiek een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd.

### *Efficiency*

De CWI-managers hebben de overtuiging dat het CWI efficiënt(er) werkt of zou kunnen werken. Zij zijn positief over het resultaat van de bewuste keuze voor open kantoorruimtes. Hierdoor blijken in de praktijk medewerkers elkaars kennis en expertise aan te spreken en te gebruiken zowel voor, tijdens als na een gesprek met een klant. Dit heeft een gunstig effect op de kwaliteit en snelheid van de dienstverlening. Bovendien wordt door de generalistische inzet van medewerkers efficiënter gewerkt dan in de 'oude' situatie waarbij sprake was van specialismen verdeeld over verschillende uitvoeringsorganisaties. Te bewijzen valt het evenwel niet. De kosten van een CWI zijn lastig te berekenen.

## 6.7 De rol van ICT

De bezochte CWI's maken gebruik van een eigen netwerk, waarop in alle gevallen het PGI-systeem van Arbvo is ontsloten en wordt gebruikt als bron- of basissysteem (databank voor opslag persoonsgegevens en vacatures met een module voor matching tussen beide gegevensclusters). Alle CWI's hebben al dan niet via CVCS in-kijkmogelijkheden in de systemen van de andere organisaties. Twee van de drie CWI's fungeren als CVCS-pilot. Het CVCS (versie 4.0) kent vier functionaliteiten die in meer of mindere mate operationeel zijn: intake; inkijk; mail en events.

Een groot nadeel van CVCS is dat het geen managementinformatie kan opleveren. Om de klantenstromen te monitoren moet gebruik worden gemaakt van de bestaande management- rapportages van de moederorganisaties (veelal PGI) of van in eigen-beheer ontwikkelde systemen.

In samenwerking met derden heeft CWI A een eigen 'volgsysteem' ontwikkeld (ISP, Informatie Systeem Producten). Het ISP wordt gevuld met klantgegevens bij intake en productgegevens bij vervolgactiviteiten (voor wie/door wie/wanneer). Daarnaast dient ISP als agendasyteem voor het maken van afspraken met de klant (inclusief bevestigingsbrieven). Het gebruik van het agendasyteem vergroot de garantie op een goede vulling van de noodzakelijke rubrieken. Nadeel van ISP is dat evenals bij CVCS het een losstaand systeem betreft zodat de meeste basisgegevens van klanten nogmaals moeten worden ingevoerd.

In de SUWI-concepten van zelfwerkzaamheid en dienstverlening op afstand spelen ICT-toepassingen een centrale rol. Bij twee van de drie CWI's blijven de mogelijkheden voor zelfwerkzaamheid voor klanten beperkt tot de Informatie & advieszuilen van Arbeidsvoorziening die in het kader van het RIA-project (Renovatie Informatie & Advies) in het publieksgedeelte van de CWI's zijn geplaatst. Middels deze zuilen hebben klanten elektronisch toegang tot alle vacatures van het arbeidsbureau, de landelijke dagbladen en Eures (vacatures in Europese landen). Verschillende zoek-methoden ondersteunen de klant hierbij.

CWI C heeft het concept van zelfwerkzaamheid het meest uitgewerkt en geïmplementeerd. Naast de Informatie & Advieszuilen kunnen klanten gebruik maken van de elektronische receptie (BAVAK) en klanten-PC's. De BAVAK-zuil 'wijst' klanten de weg, vraagt naar de vereiste bescheiden (ID, sofi-nummer, etc) en informeert de consultants on screen over het aantal wachtenden, de gevraagde dienstverlening en de wachttijden. Bovendien kan het systeem managementinformatie opleveren: data m.b.t. instroom in het CWI; aantallen klanten per periode; omvang vraag naar de verschillende producten per periode; wachttijden per product per periode etc. De mogelijkheden om deze data te verwerken tot sturingsinformatie wordt echter niet of nauwelijks gebruikt.

## 6.8 Succes en falen

Kenmerkend voor de bezochte CWI's is dat het enthousiasme dat de meeste partijen in meer of mindere mate deelden bij de start van de samenwerking in de loop van tijd sterk is afgenomen. Als oorzaken hiervoor worden aangedragen de lange tijds-spanne die gemoeid is met de SUWI-operatie, de onduidelijkheden en wijziging in het beleid van lokale vrijheid naar een top down benadering, de vele interne problemen bij met name de Arbeidsvoorziening en de Uvi's als gevolg van constante reorganisaties en onvoldoende zicht op de consequenties van en begeleiding bij de implementatie.

De klant die binnenloopt bij proef CWI C, wordt zonder noemenswaardige problemen afwisselend met behulp van de technologie en medewerkers door de verschillende processen geleid. De klant hoeft dan ook geen weet te hebben van de problemen die in de kantoren boven zijn hoofd (de back office) spelen. Financieel-administratief heerst er een chaos en het ziekteverzuim onder medewerkers is hoog (tot 50% in enkele afdelingen is geen uitzondering). Veel medewerkers van het CWI C betaalden de tol voor het experiment waar zij deel van uitmaken. De nieuwe interim manager zegt dat men achteraf gezien te enthousiast in het project is gestapt, zonder zich te realiseren welke extra kosten in middelen en menskracht deze verandering met zich mee zou brengen.

Dit neemt niet weg dat de CWI-managers zeggen dat de samenwerking op het niveau van de uitvoering goed werkt, gegeven de vele beperkingen die er zijn. De uitvoeringsmedewerkers blijken in toenemende mate, waar mogelijk, de muren tussen de deelnemende organisaties af te breken en het belang van de klant daadwerkelijk voorop te stellen. Op managementniveau blijkt dit veel moeilijker. Het belang van de eigen (moeder)organisatie en de continuïteit daarvan prevaleert boven de (afgedwongen) intentie tot samenwerking.

## 7. Conclusie

De bestaande organisatie-, besturings- en controlesystemen in de sociale zekerheid bleken niet aan de doelstellingen te voldoen. De plannen voor een nieuwe structuur zijn indrukwekkend te noemen maar nog niet volledig uitgewerkt. Vandaar dat reeds nu duidelijk is dat de geplande start in 2002 van de nieuwe SUWI-structuur niet volledig gehaald wordt. Dat geldt in nog meerdere mate voor de ICT waar een tweesporenbeleid wordt gevolgd. Voor de komende 2 jaar worden oude systemen opgevoerd, maar om aan de eisen vanuit de werkprocessen te voldoen worden over periodes van meerdere jaren nieuwe systemen ontwikkeld in pilotprojecten. Wel is voortvarend begonnen met bestuderen en beschrijven van referentiewerkprocessen van diverse uitvoerders en zijn in het verlengde daarvan prestatie-indicatoren benoemd.

Hoewel in de visie en strategie omschrijving marktwerking en de klant hoog in het vaandel staan, blijkt tegen de verwachting in dat niet de klant en niet de ICT centraal staan bij de (her-)inrichting van de nieuwe structuur en processen in de sociale zekerheid<sup>18</sup>. Centraal staan de taken of werkprocessen van nieuw op te richten organisaties, van waaruit dan gezocht wordt naar bruikbare ICT toepassingen. Dit heeft alles te maken met de keuze van de overheid voor aansturing van bovenaf.

Voorbeelden daarvan vinden we bij de Centra voor Werk en Inkomen (CWI). Deze verkeren nu in een experimenteel stadium, maar in april 2001 zullen er verspreid over Nederland meer dan honderd en twintig zijn ingericht. Door te focussen op de ontwikkelingen rond de CWI's in verleden en heden is getracht inzicht te krijgen in succes en faal factoren van de geplande veranderingen in de sociale zekerheid en de invoering van ICT.

Opvallend is dat de aanvankelijke keuze van de overheid voor vrijwillige samenwerking tussen partijen op regionaal niveau met veel vrijheid om de processen zelf in te richten (laat duizend bloemen bloeien), 180 graden is gedraaid naar een centraal geleid sturingsmodel. Hoewel in de verantwoording van de visie en strategie de klantgerichtheid centraal staat wordt de ICT nu procesgericht is in plaats van individu gericht.

In de proef-CWI's worden aspecten van de nieuwe structuur uitgetoet. Uit de interviews met managers van CWI's blijkt dat implementatie en in gebruik nemen van nieuwe ICT toepassingen niet zonder problemen is verlopen. De nieuw op te richten CWI's kunnen hier lering uit trekken.

Tot dusver wordt in de SUWI plannen weinig aandacht besteed aan personele problemen. Gezien de ervaringen in de proef-CWI's is het van het grootste belang om

---

<sup>18</sup> Om de tekst ook toegankelijk te houden voor personen die minder vertrouwd zijn met de politieke ontwikkelingen in de sociale zekerheid is deze beperkt tot SUWI 2 en is niet ingegaan op de voorstellen uit SUWI 1. Zoals anderen wel bekend is ging aan de veranderingen in het tweede voorstel een uitvoerig politiek debat vooraf, dat in belangrijke mate verklaart waarom de omslag van 180 graden in het beoogde besturingsmodel tot stand kwam.

naast de klant ook het personeel voorop te stellen. Het blijkt namelijk dat het personeel niet instaat is de zware last van de opgelegde vernieuwingen alleen te dragen.

Tenslotte zijn enkele andere conclusies de volgende:

- De proef-CWI's worden vooral gestuurd op capaciteit. Het ontbreekt aan tijd, motivatie en kennis voor het ontwikkelen van een goed besturings- en controle systeem;
- Ook bij de proef-CWI's is het opleveren van veel data geen probleem, maar deze zeggen, door het ontbreken van waarden en normen waaraan zij gerelateerd kunnen worden, op zich zelf weinig tot niets;
- Vanwege problemen bij de implementatie van de nieuwe werkprocessen en ICT in CWI's is er weinig aandacht voor de uitwerking van concrete indicatoren en voor rapportage van bevindingen. Implementatie brengt grote risico's met zich mee, met name voor (de gezondheid van) personeel.

Om prestatie-indicatoren te ontwikkelen zijn door de VO SUWI de werkprocessen binnen de CWI's onder de loep genomen. Vervolgens dienen nu de afzonderlijke CWI's zelf prestatie-indicatoren nader in te vullen en meetbaar te maken. De aanpak zou als volgt kunnen zijn:

- Inventariseren van de processen. Dit leidt tot een opsomming van de meest belangrijke processen binnen een organisatie.
- Beschrijf elk proces in circa vijf processtappen. Het gaat er niet om dat de processen tot in het kleine detail worden beschreven, maar om de belangrijkste stappen binnen een proces vastgesteld te krijgen.
- Vaststellen van de procesmaatstaven. Per proces kunnen vervolgens de bijbehorende prestatie-indicatoren worden vastgesteld, de zogenaamde procesmaatstaven.

Om van uit de huidige situatie te komen tot een volledige en adequate ondersteuning van het CWI (conform het referentiewerkproces) zal volgens het PCIT een grotendeels nieuwe constellatie van informatiesystemen ontwikkeld moeten worden. Daarin kunnen wel verschillende onderdelen van de huidige systemen (deels in wording) worden hergebruikt.

## Literatuur

### *Gerefereerde literatuur:*

- C.T.B Ahaus en F.J. Diepman, Balanced Scorecard & Model Nederlandse Kwaliteit
- drs. G.I.H.M. Bayens MBA ir. A.J. van den Burg D. Vrouwdéunt MBA, MBI, MERCATOR, Sociale diensten en automatisering, Verslag van een verkenningstocht, Houten, Februari 1999, Van de Geijn Partners, in opdracht van de Taskforce Kwaliteit Bijstand (TKB).
- S. Boomsma en A. van Borrendam, Kwaliteit van dienstverlening, 1994
- Ginnagel, Hofman, Sangster: Systeemconcept CVCS, Stichting CVCS, december, 1997
- P.T.A.M. Hanraets: Hinderlijk volgen, CVCS, het intranet van de sociale zekerheid. In: Computable, 23/10/1998.
- Ing. A. de Heer en dr. ir. C.T.B. Ahaus, ISO 9000-serie en Kwaliteitshandboek
- P.M. Jackson The Management of performance in the Public Sector, In: Public Money and Management 1988
- H.M. van de Kar, Economische indicatoren ten behoeve van het welzijnsbeleid, In: Informatie door Indicatie
- Drs. M. La Roye, Procesevaluatie en prestatie-indicatoren (concept), TNO Arbeid, 2000
- R. Looij en J. Wissen, ICT brengt klant en instelling bij elkaar, Sociaal Bestek nr 12 1999.
- SUWI veranderorganisatie, Dienstverleningsconcept Referentiewerkproces, versie 3.2, oktober 2000a.
- SUWI veranderorganisatie, Beleidsplan ICT (concept), oktober 2000b.
- SZW, Nader Kabinetsstandpunt Structuur Uitvoering Werk en Inkomen , SUWI-2, najaar 1999.
- SZW, Sociale Nota 2001, 2000.
- TNO rapport 2590146/r0000109 De uitvoering van de Wet REA bij Arbeidsvoorziening en gemeenten, juni 2000-07-13



## Bijlage 1: Raming huidige ICT kosten

Overzicht van de raming van ICT-kosten binnen het SUWI-domein. Onderstaande tabel geeft een raming van de totale ICT-kosten binnen het SUWI domein over het jaar 1999.

Kosten (x Hfl. 1 milj)	Regulier	Projecten	Totaal
<b>Totaal</b>	<b>615</b>	<b>405</b>	<b>1.020</b>

Onder ICT-kosten wordt in dit geval verstaan:

- Kosten van exploitatie en beheer van applicaties
- Kosten van exploitatie en beheer van infrastructuur
- Ontwikkeling van software
- Consultancy en detachering. Het maakt daarbij niet uit of de taken zijn uitbesteed of in eigen beheer worden uitgevoerd.

Met name de eerste twee componenten worden ook wel als de reguliere kosten aangeduid. Onder reguliere kosten worden met name de onderhouds- en beheerkosten verstaan van zowel applicaties als infrastructuur, ongeacht of de taken zijn uitbesteed of in eigen beheer worden uitgevoerd.

## Bijlage 2: De Balanced Scorecard

Kaplan heeft samen met Norton in 1992 de Balanced Scorecard geïntroduceerd. Dit is een inhoudelijk gedefinieerde informatievorm die de uitvoering van de processen en strategische en management controle in de organisatie kan ondersteunen en die daarboven richting kan geven aan de inhoud van gegevens ter ondersteuning van de uitvoering van operationele activiteiten. De Balanced Scorecard (BSC) is een instrument waarmee het management de prestaties van de organisatie vanuit diverse invalshoeken kan beschouwen. Managers hebben als verantwoordelijken voor (onderdelen van) de organisatie behoefte aan informatie die op samenhangende wijze inzicht geeft in de huidige en de verwachte situatie van gegevenselementen samen in een managementrapportage. De invalshoeken zijn:

- Het oordeel van de afnemers over de (ontwikkelingen in de) producten, de diensten, het beleid: het klantenperspectief. Het klantenperspectief gaat uit van wat succesbepalend is in de ogen van de klant. De centrale vraag die bij het vaststellen van de succesbepalende factoren wordt gesteld is: op welke kritische factoren beoordelen onze klanten ons?
- De potentiële sterkten en zwakten van de eigen organisatie en de ontwikkelingen daarin: het interne perspectief. De centrale vraag die de organisatie zich moet stellen is: Wat is essentieel in onze bedrijfsprocessen?
- De potentiële kracht en capaciteiten van de eigen organisatie om producten, diensten, beleid blijvende te verbeteren en nieuwe te ontwikkelen: innovatie- en leerperspectief. Vanuit dit perspectief worden de succesbepalende factoren vastgesteld die voor de organisatie van belang zijn om te kunnen blijven inspelen op veranderende omstandigheden. De centrale vraag die gesteld moet worden is: Waardoor zijn wij in staat om in de toekomst te kunnen blijven verbeteren?
- Het oordeel van de financiers over de financiële prestaties van de organisatie; het financiële perspectief. De succesbepalende factoren binnen dit perspectief hebben een relatie met de belanghebbende aan wie de organisatie verantwoording moet afleggen. De centrale vraag die hierbij wordt gesteld is: Wat bepaalt het succes richting “aandeelhouders”? Hierbij komen succesbepalende factoren zoals winstgevendheid of budget realisatie aan de orde.

### Principes van Kaplan en Norton

Kaplan en Norton geven de voorkeur aan de ontwikkeling van een BSC voor de gehele organisatie. Dit voorkomt dat bepaalde aspecten (activiteiten, bedrijfsonderdelen) buiten beschouwing blijven en gaan afwijken van de centrale strategie. Zij geloven ook in een “top-down” benadering, waarbij de eerste scorecard voor het geaggregeerde niveau als leidraad fungeert bij het uitrollen van andere scorecards voor divisies, business units, functies en individuele medewerkers.