



Foto: Zefa

Wie heeft de regie in de SUWI-keten?

200019494

Wat hebben de volgende partijen met elkaar gemeen: CWI, UWV, meer dan vierhonderd gemeenten, SVb, ako, PPI, BKWI, het coördinatiepunt ICT gemeenten, VNG, Divosa, het Inlichtingenbureau, Rinis, Gemnet, de Belastingdienst, IBG et cetera? Niet-ingewijden hebben moeite door de bomen het bos te zien, maar genoemde bomen spelen alle een rol in de SUWI-(informatie)keten. In woord staat de klant centraal en zijn de institutionele belangen van de uitvoerende partijen hieraan ondergeschikt. De praktijk blijkt weerbarstig. Op basis van de ervaring met het Inlichtingenbureau geven wij een aantal kritieke succesfactoren voor ketensamenwerking en -informatisering in de sociale zekerheid.

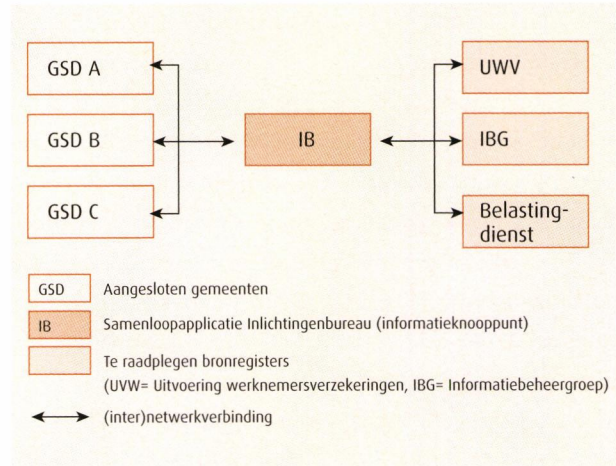
Bruno Fermin, Mariëtte Haarlem-Hoogendoorn en Jeffrey Hietbrink

Ketensamenwerking houdt in dat een aantal partijen hun dienstverlening rond een klant aan elkaar koppelt. Idealiter ontstaat voor de klant één naadloos aaneensluitend ketenproces waarin vragen eenmaal worden gesteld en de klant eenmaal antwoord geeft. Kortom: als een cliënt zijn verhaal vertelt aan het CWI, stellen UWV en sociale dienst niet nogmaals dezelfde vragen, maar gebruiken zij de gegevens van het CWI. Dit geldt niet alleen voor personalia, maar ook voor andere persoonsgegevens (zoals inkomen) die op meerdere plekken worden vastgelegd. Het dubbel vragen en gescheiden bewaren van gegevens is klantvriendelijk, inefficiënt en biedt bovendien ruimte voor fraude. Voor een doel- en rechtmatige ketensamenwerking zijn dus sluitende afspraken over opslag en informatie-uitwisseling noodzakelijk.

De informatie-uitwisseling *tussen* organisaties verloopt echter moeizamer dan *binnen* een organisatie omdat tussen organisaties geen sprake is van een duidelijk gezag. Tussen organisaties bestaat als het ware een niemandsland. Ook zonder gemeenschappelijk systeem maakt de huidige ICT het mogelijk de informatie-uitwisseling tussen overheidsinstanties te stroomlijnen. De aandacht moet zich dan vooral richten op het communicatieproces tussen organisaties, uitgaande van een eenmalige registratie van gegevens. Het tot stand brengen van een informatie-infrastructuur in een keten heet keteninformatisering.

Organisaties die een keten vormen, moeten in ieder geval gezamenlijk voor een gemeenschappelijke doelstelling te staan. Verder moeten ze afspraken maken over (1) de grenzen van de keten (welke partijen horen er wel bij en welke niet?), en (2) welke partij welke gegevens uitvraagt, registreert en beheert (aanwijzen van zogeheten basisadministraties of authentieke bronnen) en de kwaliteit van deze authentieke bronnen. Ze moeten een systeem opzetten dat uitsluitel geeft over de bron en de organisatie waar de op te vragen gegevens te vinden zijn (verwijsindex). Ten slotte moeten de ketenpartners eenduidige afspraken maken over documentatie van de informatie-infrastructuur.

Samenloopapplicatie De samenloopapplicatie van het Inlichtingenbureau (IB) is een goed voorbeeld van een keteninformatiseringsoplossing die gebruikmaakt van authentieke bronnen. Het doel van de applicatie is het bijdragen aan de rechtmatigheidscontrole op bijstandsuitkeringen.



Schema 1

Het Inlichtingenbureau levert deze bijdrage aan gemeenten door een volautomatische vergelijking uit te voeren tussen de cliëntgegevens van sociale diensten en de gegevens van andere instanties, waaronder andere gemeenten, UWV, de Belastingdienst en de IB-Groep (zie schema 1). Deze vergelijking is erop gericht na te gaan of een bijstandsccliënt of zijn partner in dezelfde periode naast een bijstandsuitkering een andere vorm van inkomen heeft, is ingeschreven bij een instelling van wetenschappelijk of hoger onderwijs of beschikt over vermogen. Als blijkt dat een bijstandsccliënt tegelijkertijd ook andere vormen van geregistreerde inkomsten heeft, ontvangt de gemeente een bericht (signaal) van de samenloopapplicatie. In dat geval kan sprake zijn van zogenaamde witte fraude, met als gevolg dat de persoon in kwestie onrechtmatig een (te hoge) uitkering ontvangt.

Wat kunnen we leren van de praktijkervaringen van het Inlichtingenbureau? De volgende factoren blijken van groot belang om een goed werkende keteninformatisering tot stand te brengen.

Dominant ketenprobleem (1) Benoem en bewaak dominant ketenprobleem. Partijen werken alleen samen in een keten als zij daar belang (voordeel) bij hebben. Samenwerken betekent immers het deels inleveren van eigen beleidsvrijheid en mogelijk van een aantal taken. Dat doen partijen alleen als zij een gezamenlijk probleem hebben dat zwaarwegend genoeg is om bindende afspraken te maken. De samenwerking tussen de SUWI-partijen kent een wettelijke basis. Hoe deze samenwerking en de informatisering tot stand komen, is een verantwoordelijkheid van de partijen zelf.

In de praktijk blijkt dat het benoemen van een voor alle partijen dominant ketenprobleem (doelstelling) niet eenvoudig is. Rechtmatigheid is voor elke partij weliswaar van belang, maar de rechtmatigheid van een WWB-uitkering is primair een probleem van de sociale diensten. Illustratief hiervoor is dat bij de samenloopapplicatie (nog) geen sprake is van tweerichtingsverkeer. De informatie die bijvoorbeeld UWV via het Inlichtingenbureau aan de gemeente verstrekt, voldoet niet altijd aan de verwachtingen. Verschillen in taken en wijze van administreren liggen hieraan ten grondslag.

Anderzijds krijgt UWV ook geen respons op de verstrekte informatie. De prikkel voor UWV om toe te zien op de gewenste kwaliteit van de gegevens, anders dan noodzakelijk voor de uitoefening van de eigen taken, is daardoor minimaal. Deze prikkel kan worden versterkt door de bevroegde partij een reactie te geven op de kwaliteit van de opgevraagde gegevens (zijn gegevens nog volledig of actueel?) of op de uitkomst van het rechtmatigheidsonderzoek als dat van belang is voor UWV. Hoewel de privacywetgeving grenzen stelt aan informatie-uitwisseling, is het van belang voor de werking van een keten om de opbrengsten van de samenwerking evenredig over de partijen te verdelen.

Het Inlichtingenbureau probeert een rol te spelen in het oplossen van deze knelpunten. De stichting is geen primaire ketenpartij zoals gemeenten, maar vervult een faciliterende en uitvoerende rol. Het Inlichtingenbureau probeert op basis van binnengekomen signalen gesprekken te voeren met betrokkenen om de informatie meer te laten aansluiten op de behoefte. Doordat bij keteninformatisering niet alleen sprake is van meerdere partijen maar ook van meerdere (ICT-)leveranciers zijn dit echter moeizame en langdurige processen.

Ketenafhankelijkheid (2) Anticipeer op ketenafhankelijkheden. Samenwerken in een keten en elkaars informatie delen, betekent dat partijen afhankelijk van elkaar worden. Ten eerste ontstaat een technische afhankelijkheid. Een technisch probleem bij een van de ketenpartners kan consequenties hebben voor de ander. In het ernstigste geval stopt het werkproces van een of meer schakels in de keten. Toch is de techniek uiteindelijk nooit het knelpunt van ketensamenwerking. ICT-oplossingen worden steeds meer generiek opgezet zodat problemen rondom de techniek worden geminimaliseerd.

Bepalender voor het succes van een keten is de kwaliteit van

de gegevens: de kwalitatieve afhankelijkheid. Informatieachterstand of een foute registratie bij een van de ketenpartners heeft tot gevolg dat de volgende schakel zijn beslissingen baseert op kwalitatief onjuiste of onvolledige informatie. Als de kwaliteit van de gegevens onvoldoende blijft, is het risico reëel dat een partij maatregelen treft om de continuïteit van de eigen uitvoering veilig te stellen. Bijvoorbeeld door zelf weer gegevens te gaan verzamelen. Hierdoor wordt de ketensamenwerking ondergraven. Bij het toepassen van een keteninformatiseringsoplossing moeten partijen zich bewust zijn van de toename van deze afhankelijkheden en daarop anticiperen, bijvoorbeeld door het opstellen van een serviceniveau-overeenkomst (SNO).

Centrale coördinatie en sturing (3) Zorg voor centrale coördinatie en sturing. Een telkens terugkerend specifiek ketenprobleem waarmee ook het Inlichtingenbureau te maken heeft, is het ontbreken van een duidelijk gezag over met name aangelegenheden die buiten de verantwoordelijkheden vallen van de afzonderlijke ketenpartners. Voor een goed functionerende keten is het noodzakelijk om afspraken te maken over structuur, coördinatie en samenwerking: wie is waarvoor verantwoordelijk? Hoe worden processen gekoppeld? Hoe moeten problemen worden opgelost en door wie? En vooral ook: hoe worden onkosten en investeringen gefinancierd?

Om deze vragen te beantwoorden, is met SUWI een algemeen ketenoverleg (ako) ingesteld, waarin SZW en de ketenpartijen zijn vertegenwoordigd. Het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI) is verantwoordelijk voor het beheeren en verder ontwikkelen van de afspraken die in het ako worden gemaakt. Uiteindelijk zijn echter de primaire ketenpartijen zelf verantwoordelijk voor het nakomen van de afspraken.

Gezien de moeizame vorderingen vragen wij ons af of deze structuur effectief genoeg is om de ketenproblemen aan te pakken. Het oplossen van de knelpunten vraagt om een aanpak die ondubbelzinnig is in doelen en verantwoordelijkheden. Het ministerie stuurt op afstand en de prioriteit van de ketenpartijen ligt logischerwijs bij hun eigen primaire wettelijke taken. Bij de gemeenten komt daar nog eens bij dat uiteindelijk de wethouder verantwoordelijk is en blijft. Door het ontbreken van één verantwoordelijke procesmanager of ketenregisseur zijn er meerdere kapiteins op het schip.

Conclusie

Kunnen de huidige problemen in de SUWI- (informatie)keten (een complexe keten met weinig tot geen financiële marktprikkels) opgelost worden zonder het instellen van een verantwoordelijk procesmanager of ketenregisseur met de juiste bevoegdheden? Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verantwoordelijk voor de aansturing van de keten, maar stuurt slechts op afstand. De sociale zekerheid wordt gedereguleerd en verantwoordelijkheden worden bewust naar een zo lokaal mogelijk niveau (gemeenten) overgeheveld.

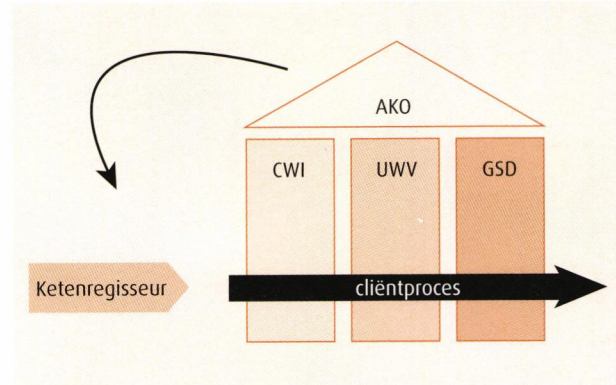
Anderzijds verwacht de overheid wel van de partijen dat zij beter en efficiënter gaan samenwerken. Meer doen met minder middelen. Daar komt bij dat door de gezamenlijke ketenverantwoordelijkheid en het toepassen van organisatieoverstijgende netwerktechnologie de juridische grenzen van de partijen steeds minder vaak naadloos samenvallen met hun bestuurlijke grenzen.

Misschien moeten we concluderen dat de huidige verantwoordelijkheden nu te veel op afstand en te lokaal liggen om een keten centraal te organiseren. ICT is een hulpmiddel voor ketensamenwerking en kan bijdragen, meer nog dan nu het geval is, aan de optimalisering van de werking. ICT is echter geen panacee voor uitvoeringsproblemen en mag niet leidend zijn in de ontwikkeling van de keten.

Bij het definiëren van een keten dient de cliënt, de enige partij die de keten in zijn geheel doorloopt, daadwerkelijk centraal te worden gesteld. Vervolgens moet per stap worden bekeken wie welke stappen uitvoert en welke informatie daarvoor noodzakelijk is en hoe de ICT deze het beste kan ondersteunen.

Het maken van dergelijke afspraken kan het best gebeuren onder begeleiding van een procesmanager of ketenregisseur. Een partij die onafhankelijk van de verticale verantwoordelijkheid van de ketenpartijen het horizontale cliëntproces aanstuurt (zie schema). Om effectief te zijn, dienen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de regisseur in lijn te zijn met de bijbehorende taken. En daar ligt een andere oorzaak voor het moeizaam totstandkomen van de keten.

Er is politieke wil en lef nodig om de uitvoering te veranderen. Het vaststellen van kaders en de invulling overlaten aan het poldermodel levert niet het gewenste resultaat. Nederland kan een voorbeeld nemen aan de wettelijke status van de Kruispuntbank in België. Deze intermediair tussen de data-



Schema 2

bases van overheidsinstanties functioneert goed omdat het bij wet verboden is om burgers vragen te stellen die al eerder door andere overheidsinstanties zijn gesteld. Een ander voorbeeld van politieke wil en lef is de toegang tot het lokale overheidsapparaat van de stad New York. De burgemeester heeft beloofd dat alle gemeentelijke diensten van New York onder één telefoonnummer bereikbaar moeten zijn. Binnen negen maanden zijn de vierduizend oude telefoonnummers vervangen door één nummer.

De vraag is op welk niveau een ketenregisseur moet insteken en wie deze rol moet vervullen. Op landelijk of juist op lokaal niveau? Het BKWI zou die rol op landelijk niveau kunnen vervullen, maar dan als agentschap onder rechtstreekse aansturing van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Of is het juist beter als de gemeenten de volledige regie over het gehele proces krijgen, ondersteund door een landelijke back office? Duidelijk is in ieder geval dat, om de huidige problemen in de SUWI-keten op te lossen, de discussie over de regie en de wettelijke condities moet worden gevoerd, waarbij niet de organisaties maar de kritieke stappen in het cliëntproces centraal moeten staan. ■

Bruno Fermin is werkzaam bij TNO Arbeid, **Mariëtte Haarlem-Hoogendoorn** en **Jeffrey Hietbrink** zijn werkzaam bij het Inlichtingenbureau.