



Wetenschappelijk artikel

Innovatie in de keten

Keteninformatisering voor Werk en Inkomen in beweging:
waar gaat het naar toe?

A. Leijser, F. Pullen

Journal of Chain-computerisation
Information Exchange for Chain Co-operation

2011 – Volume 2, Art. #9

Ontvangen: 1 maart 2011
Geaccepteerd: 1 april 2011
Gepubliceerd: 14 april 2011

2011 – Volume 2, Art. #9
URN:NBN:NL:UI:10-1-101414
ISSN: 1879-9523
URL: <http://jcc.library.uu.nl/>

Uitgever: Igitur publishing in samenwerking met het Department of Information and Computing Sciences, Universiteit Utrecht

Copyright: dit werk valt onder een Creative Commons Attribution 3.0 Licentie

Innovatie in de keten

Keteninformatisering voor Werk en Inkomen in beweging: waar gaat het naar toe?

A. Leijser

Leijser Consulting
Kalkoenstraat 13, 3861 AS Amersfoort
E-mail: leijseradvies@gmail.com

F. Pullen

Mathenesserdijk 374b2, 3026 GT Rotterdam
E-mail: f.pullen@gmail.com

Samenvatting: De keten Werk en Inkomen (SUWI) is gebaseerd op het principe 'werk vóór uitkering' en heeft daartoe een informatie-infrastructuur ontwikkeld die beide doelen dient. De aandacht is daarbij vooral gericht op de samenwerking tussen de verschillende groepen professionals binnen de overheid, terwijl particuliere arbeidsbemiddelaars, werkzoekenden en werkgevers vrijwel buiten beeld zijn gebleven. Recent is de politieke beslissing genomen dat de burger weer zelf verantwoordelijk moet zijn voor het vinden van een nieuwe baan en dat het UWV – geïntegreerd met het CWI – weer vooral als uitkeringsinstantie moet functioneren. Toegelicht wordt dat de informatie-infrastructuur minder geschikt is voor deze nieuwe opstelling. Daarbij worden drie verbeterpunten voor het leerstuk Keteninformatisering aangegeven.

Trefwoorden: SUWI, BKWI, keteninformatisering, digitaal klantdossier (DKD), arbeidsbemiddeling, inkomensondersteuning

1 De overheidsinformatisering

ICT dringt steeds verder door in de primaire processen van overheidsorganisaties. Veel overheidsorganisaties ervaren een grote druk om hun dienstverlening zo snel mogelijk te digitaliseren. Hiervoor worden regelmatig grote ICT-projecten gestart met als belangrijk doel het verbeteren van de dienstverlening aan de burger en/of het vergroten van de efficiency. Helaas lopen te veel grote ICT-projecten van de overheid nog steeds uit de hand. Dit blijkt ook uit de 'Evaluatie Maatregelen grote ICT-projecten', die Minister Donner op 3 februari 2011 naar de Tweede Kamer stuurde (TK, 2011a).

Ook in de sociale zekerheid is de roep om betere dienstverlening al jaren een terugkerend fenomeen. In mei 2005 leverde de expertcommissie informatievoorziening en elektronische dienstverlening Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) het rapport *De Burger Bediend!* op (Keller, Groen en Van Lunteren, 2005). In dit rapport is een aantal aanbevelingen gedaan over de wijze waarop ICT een rol kan spelen om de dienstverlening binnen de keten van werk en inkomen meer toegankelijk, gebruiksvriendelijk en doelmatig in te richten. Eén van de aanbevelingen is het realiseren van een gemeenschappelijk SUWI-dossier voor alle ketenpartners: het Digitaal Klantdossier (DKD). Door betere ICT-ondersteuning

zouden de belangrijkste knelpunten in de keten van werk en inkomen, zoals de omvangrijke intake, het meermalen moeten aanleveren van gegevens en het ontbreken van ketenbrede statusinformatie, kunnen worden opgelost. In het verlengde daarvan speelde de Wet op de Eenmalige Gegevensuitvraag (WEU). Op grond daarvan geldt sinds 1 januari 2008 in de keten van Werk en Inkomen een verbod op het opnieuw uitvragen van gegevens die al bekend zijn.

2 Complexiteit van de SUWI-keten(s)

De inzet van ICT heeft vergaande consequenties voor de inrichting en het functioneren van overheidsorganisaties, zeker wanneer het gaat om overheidsorganisaties die deel uitmaken van een maatschappelijke keten waarbij verschillende partijen met uiteenlopende belangen deelnemen aan het proces. Volgens Grijpink (2000, p. 161) kunnen ketens worden opgevat als tijdelijke samenwerkingspatronen rond een dominant ketenprobleem. Een dominant ketenprobleem is een hardnekkig ketenbreed probleem dat een ketenpartner niet zelfstandig kan oplossen, en dat bij herhaald falen de keten in opspraak brengt (Grijpink 1997). Om een dominant ketenprobleem te kunnen oplossen is structurele samenwerking noodzakelijk tussen de betrokken partijen. De aanwezigheid van een dominant ketenprobleem kan voor de nodige samenhang in de keten zorgen en is van belang voor voldoende draagvlak voor het kunnen realiseren van grootschalige ketensamenwerking en informatie-uitwisseling.

Veel inspanningen lopen in maatschappelijke ketens stuk op de complexiteit en de beperkte stuurbaarheid van ketensamenwerking (Grijpink, 2007, p. 11). Door de tegenstrijdigheid van doelstellingen van partijen en het gebrek aan overkoepelend gezag in de keten kent de ketenomgeving een hoge mate van irrationaliteit, waardoor ketenprocessen onvoorspelbaar zijn. De collectieve beleids- en besluitvormingsprocessen die van grote invloed zijn op het uiteindelijke resultaat, verlopen in ketens anders dan binnen organisaties het geval is. Grijpink stelt dat een bepaald systeemconcept pas succesvol zal zijn, indien het past bij de missie van een specifieke keten en bijdraagt aan het oplossen van het dominante ketenprobleem van die keten. Daarbij zien ketenpartijen het nut van de gemeenschappelijke resultaten hoofdzakelijk in termen van eigen (sub)doelstellingen en eigen kosten en baten. Deze eigen doeleinden kunnen samenhangen met het dominante ketenprobleem, maar kunnen zich ook richten op geheel andere problemen. Dit is mede te verklaren door het feit dat actoren veelal in meerdere ketens tegelijk opereren en dus te maken hebben met meer dan één dominant ketenprobleem.

De organisaties in het SUWI-domein zijn schakels in de keten van werk en inkomen (of: de SUWI-keten). Nadere beschouwing van de werkprocessen toont echter dat er in feite geen sprake is van slechts één keten, maar van twee aparte ketens: een werktoeleidingsketen die zich richt op werkzoekenden – arbeidsbemiddeling – en een uitkeringsketen die zich richt op uitkeringsgerechtigden – inkomensondersteuning (Leijser & Ghosh, 2007; Plomp, 2007, p. 255). Leijser en Ghosh schetsen als missie van de werktoeleidingsketen: *“zo snel mogelijk zoveel mogelijke succesvolle bemiddeling naar werk toe”* en signaleren dat werkgevers en reïntegratiebedrijven – belangrijke ketenpartners – nauwelijks een rol spelen in de keteninformatisering van de werktoeleidingsketen (Leijser & Ghosh, 2007). Plomp rapporteert in het Ketenlandschapsonderzoek, dat de missie van de uitkeringsketen, *“betrouwbare en rechtmatige inkomensondersteuning”*, een andere is dan die van de werktoeleidingsketen en ook een ander dominant ketenprobleem kent (identiteitsfraude). Vanuit de theorie van Keteninformatisering plaatst hij vraagtekens bij het beleid om voor de SUWI-keten één en dezelfde informatie-

infrastructuur te ontwikkelen omdat volgens het leerstuk Keteninformatisering voor de aanpak van een dominant ketenprobleem een eigen ketenspecifieke informatie-infrastructuur noodzakelijk is (Plomp, 2007, p. 255). Daarom kan aan de hand van het leerstuk Keteninformatisering voorspeld worden, dat bijvoorbeeld het Digitaal Klantdossier niet of moeizaam tot stand zal komen en dat het in de gecombineerde SUWI-keten(s) niet ketenbreed zal worden gebruikt. Hoewel 'werk vóór inkomen' een prima beleidsdoel is, waarschuwt Keteninformatisering om daarvoor een gemeenschappelijke informatie-infrastructuur te ontwikkelen.

3 Besluitvorming in de SUWI-keten(s)

Fleur Pullen richt zich in haar Masterscriptie (Pullen, 2008) primair op de vraag hoe het bestuurlijke besluitvormingsproces rondom het DKD zich heeft ontwikkeld. Aan de hand van het arenamodel voor besluitvorming (Koppenjan, 1993) en de toetsingsinstrumenten van Keteninformatisering (Grijpink, 1997) analyseert zij de factoren die invloed hebben gehad op de besluitvorming bij de realisatie van DKD. Zij concludeert, dat:

1. het DKD in de onderzochte periode stap voor stap van middel tot doel werd verheven en dat de focus in vijf besluitvormingsrondes werd verlegd van het verbeteren van de dienstverlening – het oorspronkelijke doel – tot het realiseren van een ketenbreed informatiesysteem. Het succes van het Digitaal Klantdossier bleek bovendien verzekerd omdat de daarvoor benodigde informatievoorzieningen al beschikbaar waren (SUWInet-Inkijk en het SUWI Gegevens Register);
2. vooral de organisatiegraad van de keten en het dominante ketenprobleem de factoren zijn die de besluitvormingsarena's bepalen. Daarbij blijken ketenpartijen uiteenlopende (soms tegenstrijdige) strategische opties te hanteren en zich te richten op verschillende aangrijpingspunten om de besluitvorming in de keten te beïnvloeden.

De complexiteit en de beperkte bestuurbaarheid van ketens zijn door haar SUWI-analyse bevestigd. In vijf besluitvormingsrondes is met het DKD een politiek succes gerealiseerd, hoewel het Digitaal Klantdossier eerder een pijpleiding van techniek en infrastructuur is waarvan de ketenpartijen in hun werkprocessen gebruik kunnen maken. De inzet van het Digitaal Klantdossier in de werkprocessen blijkt echter nog onvoldoende tot stand te zijn gekomen en de doelen van de Wet eenmalige gegevensuitvraag blijken nog onvoldoende gerealiseerd (anno 2008).

4 De stand van zaken rondom DKD anno 2011

Op dit moment ziet de SUWI-keten 'Werk en Inkomen' er wezenlijk anders uit. Het CWI is opgenomen in het UWV, en het UWV wordt geconfronteerd met zware bezuinigingen. In de voorafgaande financiële crisis zijn er veel werkcoaches (op tijdelijke basis) aangetrokken. Voor deze medewerkers is het einde van hun dienstverband nu weer in zicht. In zijn Nieuwjaarspeech kondigde Joop Linthorst aan dat het UWV op de *toeleiding naar werk* als taak zal bezuinigen. Het aantal werkpleinen waarin het UWV participeert, wordt teruggebracht van circa 130 naar ongeveer 30. Er is wetgeving in de maak om de WSW, Wajong en begeleiding van mensen die moeilijk werk kunnen vinden, over te dragen aan gemeenten. Het UWV wordt dus weer een "uitkeringsfabriek". Deze ontwikkelingen hebben ook invloed op de keteninformatisering voor de komende jaren. Door de inperking van het aantal overheidspartijen en de bezuinigingen op toeleiding naar werk kan de noodzaak voor ontwikkeling en gebruik van ketenvoorzieningen op de achtergrond raken.

Uit de evaluatie van de eerder genoemde Wet Eenmalige gegevensuitvraag Werk en Inkomen (Ministerie van SZW, 2010) blijkt dat het principe van eenmalige gegevensuitvraag begint te werken binnen de keten. Vooral SUWInet-Inkijk voorziet hierin. Deze ketenvoorziening zorgt ervoor dat ketenpartners elkaars gegevens en gegevens uit andere bronnen kunnen raadplegen. Maandelijks worden er meer dan 5 miljoen berichten via de infrastructuur van BKWI opgevraagd, over 1,1 miljoen klanten. Van deze opvragingen zijn er 650.000 uniek (Klapwijk, 2011). Steeds meer bronnen worden toegevoegd en ook komen er nieuwe afnemers met nieuwe behoeften. Zo zijn naast gemeenten en UVW ook bronnen zoals Kadaster, RDW, SVB, DUO, Nibud – en binnenkort de Belastingdienst – aangesloten. De tendens is een versterking van de informatiepositie van overheden die in ketens samenwerken binnen het domein van Werk en Inkomen. Daarnaast worden voorzieningen ontwikkeld in het kader van het DKD: verschillende modules voor professionals en deels ook voor burgers en ondernemers.

Wat opvalt, is dat de burger en de werkgever niet stelselmatig betrokken worden bij de ontwikkeling en het gebruik van de ketenvoorziening, waardoor niet alle ketenpartners in de werktoeleidingsketen even goed worden ondersteund. Een vergelijking met het initiatief van MantelPlan is op zijn plaats (Zorgvisie, 2011). MantelPlan is een voorziening die de mantelzorger helpt de zorg die hij of zij verleent te organiseren. De mantelzorger kan bevriende relaties en/of zorgverleners benoemen en – via een website – ervoor zorgen dat het aanbod wordt afgestemd op de behoefte aan zorg. Indien in de eerste kring van bevriende relaties geen ‘match’ wordt gevonden op een specifieke zorgvraag, dan wordt een thuiszorgorganisatie benaderd. De thuiszorgorganisatie garandeert dat uiteindelijk de zorg geleverd wordt, mocht er geen ‘match’ ontstaan. Dit voorbeeld laat zien dat het veranderen van perspectief en het betrekken van de burger en de thuiszorgorganisatie tot andere oplossingen leidt. Oplossingen waarbij de burger meer centraal staat en niet zozeer het belang van de betrokken overheidsorganisaties. In de keten van werk en inkomen kunnen ook specifieke voorzieningen voor specifieke doelgroepen ontwikkeld worden. Hierbij kan gedacht worden aan het bieden van een platform tussen werkzoekenden en re-integratiebedrijven om specifieke ondersteuning op het juiste moment te leveren aan de werkzoekenden en dit te koppelen aan een actieplan dat bewaakt wordt vanuit de agendafunctie op een mobiele telefoon van de werkzoekende. Administratieve aspecten en het monitoren van het succes van de reïntegratie worden ‘onder de motorkap’ bijgehouden en aan betrokken overheden gemeld.

5 Conclusies

Deze ontwikkelingen in de SUWI-keten(s) laten – wat ons betreft – het volgende zien:

1. De besluitvorming, realisatie en het gebruik van ketenvoorzieningen wordt sterk beïnvloed door de politiek en de wetgever;
2. Werkzoekenden en werkgevers hebben een sterk belang bij een goed functionerende werktoeleidingsketen, maar de ketenvoorzieningen zijn er niet op gericht om hen tot elkaar te brengen; die zijn er in de SUWI-keten(s) vooral op berekend om een goede informatiepositie op te bouwen voor de overheidsinstanties in de keten;
3. De politiek schuift de verantwoordelijkheid voor werk steeds meer naar de burger en zijn steunomgeving toe. Van hen wordt steeds meer zelfredzaamheid verlangd. Een goede informatiepositie is dan een belangrijke succesvoorwaarde. Dit is in lijn met de recente brief van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer (TK, 2011b);

4. De vermindering van het aantal overheidsorganisaties in de keten en de nadruk op bezuinigingen per ketenpartner kan ertoe leiden dat de ontwikkeling van ketenvoorzieningen ingeperkt wordt. Hier staat een sterke behoefte tegenover om werkzoekenden en werkgevers in toenemende mate verantwoordelijkheid in de keten te geven. Dit kan leiden tot een impasse in de ontwikkeling van ketenvoorzieningen in de werktoeleidingsketen;
5. De aanwezigheid van een ketenvoorziening en -organisatie kunnen leiden tot de ontwikkeling van nieuwe voorzieningen voor ketenpartners of individuele organisaties in de keten. Hierbij kan 'function creep' ontstaan die in het licht van het leerstuk Keteninformatisering niet als ketenvoorziening te typeren zijn en die mogelijk ook buiten de reikwijdte van de ketens vallen. Dan worden bijvoorbeeld voorzieningen ontwikkeld en beheerd door de ketenorganisatie terwijl de voorziening primair tot doel heeft slechts één partij in de keten te ondersteunen. Dit roept bestuurlijke en juridische vraagstukken op.

6 Blik op het leerstuk Keteninformatisering

Een eerste belangrijk inzicht met betrekking tot de theorie van keteninformatisering is dat de organisatiegraad van de keten en het dominante ketenprobleem in de keten de factoren zijn die het meest frequent de samenstelling en de uitkomsten van de besluitvormingsarena's beïnvloeden.

Een tweede belangrijk inzicht is dat ketenpartijen het verloop van het proces op vele manieren proberen te beïnvloeden. Vooral de aangrijpingspunten "oplossingen" en "participatie" worden door de actoren vaak benut. Het blijkt dat ketenpartijen tegenstrijdige strategische opties hanteren en zich op uiteenlopende aangrijpingspunten richten. Dit onderstreept het irrationele karakter van ketenbesluitvorming en maakt ketenoplossingen kwetsbaar. Het blijkt dat belangrijke actoren – burgers en bedrijven – daarbij stelselmatig worden uitgesloten van de besluitvorming, ook als zij steeds meer verantwoordelijkheid moeten dragen voor de problematiek.

Met de in het artikel beschreven ontwikkelingen in ons achterhoofd kunnen we in de toekomst het leerstuk Keteninformatisering op drie punten verbeteren:

1. De ketentheorie richt zich op posities en belangen van organisaties en professionals binnen de keten. Het groeiende belang en de toenemende invloed van burgers op het besluitvormings- en samenwerkingsproces in ketens verdient meer aandacht;
 2. Het dominante ketenprobleem fungeert als aanjager voor de ketensamenwerking maar verschuift in de loop van de tijd. Dit is ondermeer het gevolg van de beïnvloedingsstrategieën van de ketenpartijen zelf die het dominante ketenprobleem gebruiken als een aangrijpingspunt voor beïnvloeding van het proces.
 3. Het beeld doemt op dat een ketenvoorziening en -organisatie kunnen leiden tot autonome groei en verbeteringstendens van voorzieningen. Het verdient aanbeveling de rol die ketenorganisaties kunnen spelen in het besluitvormings- en samenwerkingsproces nader te onderzoeken.
-



Biografie: Drs. André Leijser heeft Bedrijfskunde gestudeerd aan de Rijksuniversiteit van Groningen. In de afgelopen vijftien jaar heeft hij uitgebreid ervaring opgedaan in de ICT en de organisatieadviespraktijk op het gebied van digitale dienstverlening van overheden. Zijn specialismen zijn basisregistraties, keteninformatisering, sharing, sourcing en het vernieuwen van publieke organisaties met behulp van ICT. Per 1 april is hij gestart met een eigen onderneming gericht op het verbeteren van de zelfredzaamheid van burgers en ondernemend vermogen van ondernemers door het inzetten van nieuwe technologieën waaronder lokatiegebaseerde diensten, dynamisch plannen en ontmoetingsplatforms.



Fleur Pullen, MscBA, MPIM (1980) heeft bedrijfskunde gestudeerd. Als trainee bij Het Expertise Centrum (HEC) heeft ze van 2006 tot en met 2008 zowel de beleidskant als de uitvoeringskant verkend bij het Ministerie OCW, het Ministerie van SZW en het Bureau Keteninformatisering Werk & Inkomen (BKWI). Haar scriptie voor de Master Public Information Management richtte zich op de besluitvorming rondom het Digitaal Klantdossier (DKD) en de daarbij opgetreden verschuivingen in doelstellingen en resultaten. Op dit moment is zij werkzaam bij de RDW. Zij is mede-oprichter en bestuurslid van Jong RDW, voorzitter van de alumnivereniging van HEC-trainees en lid van HYPE (Hartman Young Professionals for Europe).

Literatuurverwijzingen

- Grijpink, J.H.A.M (1997). *Keteninformatisering: Met toepassing op de justitiële bedrijfsketen*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Grijpink, J.H.A.M (2000). Een dynamisch ketenbegrip voor informatisering van externe samenwerking. In H. van Duivenboden, M. van Twist, M. Veldhuizen & R. in 't Veld (red.), *Ketenmanagement in de publieke sector*. Utrecht: Lemma.
- Grijpink, J.H.A.M (2007). Het leerstuk Keteninformatisering in vogelvlucht. In J.H.A.M. Grijpink, T.A.M. Berkelaar, D.G.H. van Breemen, B.P.M.J. Dommissie & R.J. Steenkamp (red.), *Geboeid door ketens: Samen werken aan keteninformatisering*. Den Haag: Platform Keteninformatisering.
- Keller, W., Groen, U. & Van Lunteren, J. (2005). *De burger bediend. (TK 2004-2005, 26 448, nr. 206)*.
- Klapwijk, J. (2011). Het digitaal klantdossier. Na 5 jaar volwassen? *Sociaal Bestek*, 1.
- Koppenjan, J.F.M. (1993). *Management van de beleidsvorming: Een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur*. Den Haag: Vuga (dissertatie Rotterdam)
- Leijser, A. & Ghosh, S. (2007). Het Digitaal Klantdossier ontrafeld: Niet alles kan ermee. In J.H.A.M. Grijpink, T.A.M. Berkelaar, D.G.H. van Breemen, B.P.M.J. Dommissie & R.J. Steenkamp (red.), *Geboeid door ketens: Samen werken aan keteninformatisering*. Den Haag: Platform Keteninformatisering.
- Ministerie van SZW (2010). *Evaluatie van de Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen (WEU)*.
- Plomp, M.G.A. (2007). Ketenlandschapsonderzoek aan de Universiteit Utrecht. In J.H.A.M. Grijpink, T.A.M. Berkelaar, D.G.H. van Breemen, B.P.M.J. Dommissie &

- R.J. Steenkamp (red.), *Geboeid door ketens: Samen werken aan keten-informatisering*. Den Haag: Platform Keteninformatisering.
- Pullen, F. (2008). *De burger bediend?: Van doelen naar resultaten in de besluitvorming bij het Digitaal Klant Dossier*. Masterscriptie MPIM.
- TK (2011a). Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2010–2011, 26 643, Nr. 172, 3 februari 2011.
- TK (2011b). Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2010-2011, 32500-XV nr. 75, 16 maart 2011.
- Zorgvisie (2011). *MantelPlan ondersteunt mantelzorgers via website*. www.zorgvisie.nl.