

# **Omgaan met signalen**

Hoe het Inlichtingenbureau klantgericht probeert te functioneren binnen het SUWI-veld

# **Omgaan met signalen**

Hoe het Inlichtingenbureau klantgericht probeert te functioneren binnen het SUWI-veld

**Keziban Ince**  
Afstudeerscriptie

**Erasmus Universiteit Rotterdam**  
**Faculteit der Sociale Wetenschappen**  
**Afstudeerrichting:** Publiek Management  
**Eerste begeleider:** Dr. V.M.F. Homburg  
**Tweede begeleider:** Prof. Dr. V.J.J.M. Bekkers  
**Datum:** 17 januari 2006  
**Plaats:** Rotterdam

## Inhoudsopgave

<b>SAMENVATTING</b> .....	<b>6</b>
<b>VOORWOORD</b> .....	<b>9</b>
<b>VERKLARENDE LIJST VAN AFKORTINGEN</b> .....	<b>10</b>
<b>1. INLEIDING</b> .....	<b>11</b>
1.1 AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK.....	11
1.2 PROBLEEMSTELLING .....	13
1.2.1 Doelstelling van het onderzoek.....	13
1.2.2 Vraagstelling van het onderzoek.....	13
1.2.3 Deelvragen .....	13
1.3 METHODE VAN ONDERZOEK.....	15
1.3.1. Onderzoeksmethode: interview .....	15
1.3.2 Onderzoeksmethode: documentanalyse.....	16
1.4 OPZET VAN HET ONDERZOEK.....	16
1.4.1 Theoretische oriëntatie.....	16
1.4.2 Structuur van de rapportage.....	16
<b>2. UITVOERING BIJSTANDSWETGEVING BINNEN HET SUWI-VELD</b> .....	<b>18</b>
2.1 INLEIDING .....	18
2.2 WAAROM DIENSTVERLENING DOOR DE GEMEENTEN? .....	18
2.2.1 Inleiding.....	18
2.2.2 Gemeenten als dienstverlener.....	18
2.3 UITVOERING BIJSTANDSWET .....	19
2.3.1 Inleiding.....	19
2.3.2 Algemene bijstandswet .....	19
2.3.3 Wet Werk en Bijstand .....	19
2.3.4 De SUWI-wetgeving en het SUWI-net .....	20
2.4 AANVRAAG UITKERING .....	21
2.4.1 Inleiding.....	21
2.4.2 Procedure aanvraag uitkering.....	21
2.4.3 Fraude .....	22
2.5 SAMENVATTING .....	23
<b>3. HET INLICHTINGENBUREAU EN DE ONTWIKKELINGEN BINNEN DE SUWI</b> .....	<b>24</b>
3.1 INLEIDING .....	24
3.2 ACHTERGROND ONTSTAAN INLICHTINGENBUREAU.....	24
3.2.1 Inleiding.....	24
3.2.2 Ontstaan Inlichtingenbureau.....	24
3.3 WETTELIJK KADER INLICHTINGENBUREAU .....	25
3.3.1 Inleiding.....	25
3.3.2 Wettelijk kader IB.....	25
3.4 DOELSTELLINGEN INLICHTINGENBUREAU: DISTRIBUTIEKNOOPPUNT IN DE SAMENLEVING?.....	25
3.4.1 Inleiding.....	25
3.4.2 Doelstellingen IB.....	26
3.4.3 Hoe tracht het IB de doelstellingen te bereiken?.....	26
3.5 HUIDIGE ONTWIKKELINGEN VAN HET IB IN DE SUWI.....	27
3.5.1 Inleiding.....	27
3.5.2 Gegevensbronnen IB.....	27
3.5.3 Samenloopsignalen.....	27
3.5.4 SLOG.....	28
3.5.5 Het SUWI-net.....	29
3.5.6 Recente ontwikkelingen van het IB binnen de SUWI.....	29

3.6 INFORMATIE-UITWISSELING TUSSEN HET IB EN DE GSD-EN.....	30
3.6.1 Inleiding.....	30
3.6.2 Doorgeefluik.....	30
3.6.3 Gsd Dordrecht.....	30
3.6.4 Consequenties informatie-uitwisseling.....	31
3.7 SAMENVATTING .....	31
<b>4. INTERORGANISATIONELE SAMENWERKING EN KLANTGERICHTHEID.....</b>	<b>33</b>
4.1 INLEIDING .....	33
4.2 ICT EN DE RELATIE MET INTERORGANISATIONELE VERHOUDINGEN IN HET KADER VAN INFORMATIE UITWISSELING .....	33
4.2.1 Interorganisationele samenwerking .....	34
4.2.2 Samenwerking en sturing.....	36
4.3 HET BESTAAN VAN MEERDERE GEZICHTEN BINNEN DE PUBLIEKE SECTOR.....	37
4.4 KLANT.....	37
4.5 KLANTGERICHTHEID .....	38
4.5.1 Aanleidingen voor klantgericht werken.....	40
4.5.2 ICT, klant en klantgerichtheid.....	40
4.5.3 Doel van de organisatie en klantgerichtheid.....	41
4.5.4 Wat is er voor een klantgerichte bedrijfsvoering nodig?.....	41
4.6 VERSCHILLENDE SCENARIO'S.....	42
4.6.1 De veranderende richting van organisatiegrenzen.....	42
4.6.2 De veranderende aard van organisatiegrenzen.....	43
4.7 SAMENVATTING .....	43
<b>HOOFDSTUK 5: KLANTGERICHTE OPSTELLING VAN HET IB BINNEN DE SUWI.....</b>	<b>45</b>
5.1 INLEIDING .....	45
5.2 SPELERS IN HET SUWI-VELD .....	46
5.2.1 Inleiding.....	46
5.2.2 Formele taakstellingen.....	46
5.2.3 Formele interorganisationele verhoudingen .....	47
5.2.4 Feitelijke verhoudingen in het veld.....	50
5.2.5 Klant IB binnen de SUWI .....	51
5.3 DE NOTIE VAN KLANTGERICHTHEID .....	52
5.3.1 Inleiding.....	52
5.3.2 Conceptualisatie klantgerichtheid.....	52
5.3.3 Analyse huidige invulling klantgerichtheid van het IB.....	53
5.3.4 Analyse van de visie van derden op de klantgerichtheid van het IB.....	54
5.4 KLANTGERICHTE OPSTELLING IB GEZIEN VANUIT DE KLANT .....	55
5.4.1 Inleiding.....	55
5.4.2 Dordrecht .....	55
5.5 KLANTGERICHTE OPSTELLING IB .....	56
5.5.1 Inleiding.....	56
5.5.2 Is het IB klantgericht? .....	56
5.5.3 Reflectie .....	58
5.6 BELEMMERINGEN .....	59
5.6.1 Inleiding.....	59
5.6.2 Belemmeringen vanuit visie IB .....	59
5.6.3 Belemmeringen vanuit andere actoren.....	60
5.6.4 Reflectie: barrières en dilemma's van klantgerichtheid.....	60
5.6.5 Klantgerichtheid of taakgerichtheid? .....	61
5.7 SCENARIO'S EN AANBEVELINGEN.....	61
5.7.1 Inleiding.....	61
5.7.2 Scenario's die in de praktijk voorkomen .....	62
5.7.3 Aanbevelingen .....	63
5.8 CONCLUSIE.....	67

<b>HOOFDSTUK 6 CONCLUSIE</b> .....	<b>69</b>
6.1 INLEIDING .....	69
6.2 RECAPITULATIE ONDERZOEKSDESIGN .....	69
6.3 BEANTWOORDING VAN DE DEELVRAGEN .....	70
6.4 BEANTWOORDING VAN DE VRAAGSTELLING .....	74
6.5 AANBEVELINGEN IN DE TOEKOMST VOOR DE SUWI .....	77
6.6 REFLECTIE.....	78
6.6.1 <i>Theoretische reflectie</i> .....	78
6.6.2 <i>Persoonlijke reflectie</i> .....	80
6.7 LAATSTE ONTWIKKELINGEN IN HET SUWI-VELD.....	81
<b>LITERATUUR &amp; ANDERE BRONNEN</b> .....	<b>83</b>
LITERATUUR .....	83
PERSBERICHTEN .....	85
ANDERE BRONNEN .....	86
<i>Websites</i> .....	86
<b>BIJLAGE 1: RESPONDENTEN</b> .....	<b>88</b>
<b>BIJLAGE 2: LIJST INTERVIEWTHEMA'S</b> .....	<b>89</b>

## **Samenvatting**

### **Doel van het onderzoek**

In dit onderzoek stond het Inlichtingenbureau centraal. De doelstelling van dit onderzoek is:

*Het maken van een analyse van de kansen en belemmeringen van de huidige interorganisationele verhoudingen, in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet, op de klantgerichtheid van het Inlichtingenbureau.*

Uit deze doelstelling is de volgende vraagstelling afgeleid:

*Welke kansen en belemmeringen leveren de huidige interorganisationele verhoudingen, in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet, op voor de klantgerichtheid van het Inlichtingenbureau?*

### **Conclusies**

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat de feitelijke interorganisationele, in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet, niet volledig overeenkomen met de formele interorganisationele verhoudingen zoals die wettelijk zijn vormgegeven. Er is gebleken dat het IB op hoofdlijnen tegemoet probeert te komen aan de aspecten van de notie van klantgerichtheid. Het verschil tussen de feitelijke en formele verhoudingen heeft er toe geleid dat er in de praktijk enkele belemmeringen zijn ontstaan voor het IB om op een optimale manier tegemoet te komen aan alle aspecten van de notie van klantgerichtheid.

Er is gebleken dat de belemmeringen die door het IB zelf ervaren worden over het algemeen overeenkomen met de belemmeringen die door de andere spelers binnen het SUWI-veld<sup>1</sup> worden ervaren. Door alle betrokkenen wordt aangegeven dat de wettelijke grondslag van de doelstellingen van het IB, in praktijk als een beperking gezien kan worden. In dit onderzoek zijn een aantal aspecten van klantgerichtheid geformuleerd waaraan de organisatie zich moet houden *binnen* de wettelijke grondslag van de doelstellingen. Hierdoor valt deze belemmering, ondanks dat het door het IB zelf en door andere spelers als een belemmering is aangegeven, af.

Een ander punt die in de praktijk belemmerend werkt voor het functioneren van het IB, is het gebrekkige vertrouwen van het bestuur van het IB in de organisatie. Het niet kunnen opereren binnen de complexe verhoudingen is in het begin voor het IB funest geweest en is nog steeds een last op de schouders. Het vertrouwen van het ministerie van SZW is verminderd en het IB ondervindt de gevolgen hiervan. De samenstelling van het bestuur leidt er toe dat het bestuur te dicht op de organisatie van het IB en zich teveel met detail bezig houdt. Hierdoor heeft de directeur van het IB niet de ruimte om de taken binnen de organisatie uit te zetten.

Tenslotte is uit het onderzoek gebleken dat de manier waarop het IB gefinancierd wordt ook belemmerend is voor het klantgericht functioneren ten opzichte van de Gsd-en. Dit komt doordat de doelgroep niet betaalt voor de producten en diensten maar de opdrachtgever het budget bepaalt. De andere spelers zien dit niet als een beperking doordat de wettelijke constructie zo opgesteld is. Deze oorzaak wordt in dit onderzoek ook niet in acht genomen doordat het binnen de huidige wettelijke doelstellingen niet als een belemmering gezien kan worden.

Uit het bovenstaande is naar voren gekomen dat zowel de feitelijke interorganisationele verhoudingen, in het kader van de SUWI-wet uitvoering, als de wettelijk vastgelegde doelstellingen een belemmering vormen voor het IB om klantgericht te functioneren. Dit wordt zowel onderschreven door het IB als door de andere spelers in het SUWI-veld. Bij de inventarisatie van de wensen van de doelgroep is naar voren gekomen dat er ook wensen en behoeften zijn die buiten de doelstellingen van het IB vallen. Er is een spanningsveld zichtbaar tussen wat de klant wil en wat de organisatie wil of kan leveren. In theorie wordt gesteld dat het dan noodzakelijk is om de klantgerichtheid van de organisatie vervolgens uit te breiden.

Om de bovenstaande belemmeringen aan te pakken, bestaan er kansen binnen de huidige interorganisationele verhoudingen voor het IB om optimaal klantgericht te kunnen functioneren. In het

---

<sup>1</sup> Onder SUWI wordt verstaan Structuur Uitvoeringsorganisaties Werk en Inkomen

onderstaande zijn hierdoor enkele kansen geformuleerd die het IB mogelijk maken om te functioneren volgens de notie van klantgerichtheid, zoals dat in dit onderzoek is geconceptualiseerd.

- Bij het uitgaan van de belevingswereld van de Gsd-en, zou het IB meer gemeenten moeten benaderen voordat bepaalde problemen aanwezig zijn. Door meer pro-actief te handelen en dus eerder in te springen op de problemen, kan de werkelijkheid van de gemeenten beter geïnterpreteerd worden.
- Op uitvoerend niveau wordt er wel ingespeeld op de behoeften van de klanten maar dit gebeurt minder op bestuurlijk en management niveau. Het IB moet beter naar de gemeenten en andere spelers communiceren wat ze binnen haar doelstellingen kan en mag uitvoeren. Indien de klant aanklopt bij het IB met een vraag, is het de uitdaging om zijn behoeft patroon helder gedefinieerd aan te geven en op de vragen van de klant een pasklaar antwoord voor te hebben. Er moet vooropgesteld worden dat het IB eerst datgene wat ze moet uitvoeren goed uitvoert, voordat ze overgaat op bijvoorbeeld de uitbreiding van haar taken.
- De dagelijkse vragen van de Gsd-en over kleine problemen die ze bij het gebruik tegenkomen, worden bij de servicedesk opgelost maar vragen waarbij grote aanpassingen gedaan moeten worden, kunnen niet door het IB verwezenlijkt worden. De terugkoppeling naar de organisatie van de achterhaalde wensen zou verbeterd moeten worden. Dit vergt veranderingen binnen de organisatie van het IB.
- Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat het IB bijvoorbeeld niet altijd op de afgesproken data een beloofde applicatie kan leveren. Wel wordt het IB geconfronteerd met de gevolgen van die vertraging. Om applicaties op de afgesproken data te kunnen leveren, zou het IB beter afspraken moeten maken met de betrokken instanties. Tevens moet er een goede wisselwerking en communicatie zijn tussen het bestuur en het ministerie van SZW.
- Om binnen de SUWI-keten de informatie-uitwisseling beter vorm te geven, is er een goede balans noodzakelijk tussen afstemming, coördinatie en conflict. Er moeten duidelijke afspraken binnen het veld gemaakt worden en daarvoor zou bijvoorbeeld een procesmanager of een ketenregisseur aangesteld kunnen worden. Dit zal dan op lange termijn ook een grotere bijdrage leveren voor de klantgerichte opstelling van het IB.

### **Analyse in het licht van de gehanteerde onderzoeksmethoden**

Het doel van dit onderzoek was het maken van een analyse van de kansen en belemmeringen van de huidige interorganisatorische verhoudingen, in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet, op de klantgerichtheid van het Inlichtingenbureau. De dataverzameling van dit onderzoek heeft gedurende een stage van november 2004 tot maart 2005 plaatsgevonden in de pand van het Inlichtingenbureau. De boven beschreven conclusies zijn dan ook alleen geldig voor deze periode. Deze analyse is als volgt tot stand gekomen:

- Aan de hand van geschreven literatuur en wetgeving is er een beschrijving gegeven van de bijstandswet. De uitvoering van deze wet ligt bij de gemeenten en de rechtmatigheidscontrole is hier een belangrijk aspect van. De invoering van de nieuwe bijstandswet, de WWB, heeft er voor gezorgd dat de financiële verantwoordelijkheid meer bij de gemeenten is komen te liggen dan voorheen. De WWB is een onderdeel van de SUWI-wetgeving, oftewel de Structuur Uitvoeringsorganisaties Werk en Inkomen. Binnen de SUWI is er een patroon van informatierelaties zichtbaar. Wettelijk is bepaald welke spelers in het veld informatie met elkaar zouden moeten uitwisselen. Eén van de spelers in dat veld is het IB.
- Het Inlichtingenbureau kan als een knooppunt gezien worden voor het gegevensverkeer tussen gemeenten en andere partijen. Aan de hand van geschreven literatuur, wetgeving en een stage bij het Inlichtingenbureau, is er in dit onderzoek vervolgens een beschrijving gemaakt van het Inlichtingenbureau en de manier waarop zij haar doelstellingen probeert te verwezenlijken. Het Inlichtingenbureau kan een bijdrage leveren op de rechtmatigheidscontrole van de gemeenten door middel van het leveren van samenloopsignalen. Sofi-nummers van bijstandsgerechtigden worden periodiek en volautomatisch vergeleken met de actuele gegevens van de uitvoeringsinstellingen. Doordat het onmogelijk is om in het tijdsbestek van dit onderzoek uitspraken te doen over en namens alle Gsd-en, is de Gsd Dordrecht als voorbeeld gebruikt bij de afname van de signalen van het IB.

- Deze twee stappen hebben informatie verschaft over het Inlichtingenbureau en over de opstelling van het IB ten opzichte van de Gsd Dordrecht. Om de praktijk te kunnen toetsen aan wetenschappelijke theorieën, zijn de noties van informatie-uitwisseling, samenwerking en klantgerichtheid behandeld. Uit het theoretische gedeelte van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat in het openbaar bestuur een patroon van interorganisationele relaties zichtbaar is. De ontwikkelingen op het gebied van ICT hebben het mogelijk gemaakt dat informatie met elkaar uitgewisseld kan worden. Dit levert een bijdrage aan de verhoging van de klantgerichtheid binnen organisaties. Een organisatie hoeft niet meer dezelfde gegevens op te vragen bij dezelfde klant maar kan deze bij partnerorganisaties opvragen in een netwerk van organisaties. Op deze manier vindt informatie-uitwisseling in netwerken tussen organisaties plaats ten behoeve van het vergroten van klantgerichtheid. Klantgericht werken houdt in dat de organisatie binnen het kader van de wettelijke mogelijkheden uitgaat van de belevingswereld van de klant; de klant informeert over procedures en over zijn/haar rechten en plichten; de behoeften van de klant kent en hier zoveel mogelijk op inspeelt; achterhaalt wat de wensen van de klant zijn ten opzichte van de producten en diensten en dat terugkoppelt aan de organisatie; verschillende soorten klanten onderscheidt en daarmee rekening houdt; producten aanbiedt die verschillende soorten klanten aanspreken; waarmaakt wat er aan de klanten wordt toegezegd en tenslotte de klanten er op aanspreekt dat ze de producten goed toepassen. Tevens kan geconcludeerd worden dat de gevolgen van ICT niet neutraal maar waarde-geladen zijn voor de betrokken organisaties. Dit komt doordat informatie-uitwisseling gevolgen kan hebben voor de positie die de organisatie binnen de gevormde interorganisationele verhoudingen beschikt. Ondanks het feit dat organisaties redenen hebben om niet deel te nemen aan interorganisationele informatie-uitwisseling doordat het voor de organisatie gevaren met zich brengt, zijn er desalniettemin enkele manieren te onderscheiden in de praktijk waarop informatie-uitwisseling optreedt. Hiervoor is kort een beschrijving gegeven van de zes scenario's van V. Bekkers (1998). Deze geven in dit geval een precisering van datgene wat er kan gebeuren als informatie wordt uitgewisseld.
- Nadat de noties van interorganisationele verhoudingen, samenwerking en klantgerichtheid geconceptualiseerd zijn in dit onderzoek, was het mogelijk om een analyse te maken van het IB. Aan de hand van de formele taakstellingen van de spelers binnen het SUWI-veld, zijn op basis van wet- en regelgeving, websites en interne stukken, de formele interorganisationele verhoudingen weergegeven. Op basis van interviews met spelers uit het veld zijn vervolgens de feitelijke verhoudingen in het veld achterhaald.

Binnen de feitelijke verhoudingen in de SUWI zijn de Gsd-en als klant van het IB gedefinieerd. Om vervolgens de klantgerichtheid te bepalen van het IB binnen deze verhoudingen, is er een analyse gemaakt van de huidige invulling van de aspecten van de notie van klantgerichtheid. Daarbij is voor zover mogelijk onderscheid gemaakt tussen de visie op de klantgerichtheid van het IB van het bestuur, van de werkvloer en van derden uit het SUWI-veld. Vervolgens zijn enkele consequenties van de klantgerichte opstelling van het IB voor de Gsd-en, in het bijzonder voor de Gsd Dordrecht, beschreven voor zover dat uit interviews opgemaakt kon worden. Hieruit kon de vraag beantwoord worden in welke mate het IB klantgericht functioneerde (volgens de geconceptualiseerde notie van klantgerichtheid).

Verder is gekeken wat de belemmeringen zijn voor het IB om binnen de feitelijke verhoudingen niet optimaal tegemoet te komen aan de aspecten van de geconceptualiseerde notie van klantgerichtheid. Ondanks deze belemmeringen wordt er in het SUWI-veld informatie uitgewisseld. Aan de hand van deze scenario's zijn er aanbevelingen gepresenteerd die binnen de gevormde feitelijke interorganisationele verhoudingen de nadruk op meer samenwerking leggen. Ten slotte zijn er algemene aanbevelingen gepresenteerd voor het gehele SUWI-veld die het IB in staat stellen om klantgericht te functioneren.

Deze stappen in de analyse hebben het mogelijk gemaakt om tot de conclusie van dit onderzoek te komen en de onderzoeksvraag die aan dit onderzoek ten grondslag lag, te beantwoorden.



## **Voorwoord**

Wanneer iemand aan een opleiding begint waarvan zij weet dat het lange jaren zal duren, veel energie en vrije weekeinden zal opeisen, zal wel erg gemotiveerd moeten zijn en een goede reden moeten hebben om het tot een geslaagd einde te brengen. Met zo een motivatie ben ik aan de opleiding Bestuurskunde begonnen, en met dezelfde motivatie en enthousiasme ook aan deze scriptie.

Tijdens de opleiding Bestuurskunde heeft het onderwerp informatie-uitwisseling binnen de publieke sector mij zeer aangetrokken. Zodoende staat interorganisatorische samenwerking, in het kader van de uitvoering van de wet SUWI, in dit onderzoek centraal.

Het schrijven van deze scriptie is van start gegaan met een zeer interessante maar ook leerzame stageperiode die ik heb doorlopen op de afdeling Relatiemanagement en Communicatie bij het Inlichtingenbureau. Mijn praktijkbegeleider, dr. Peter Jansz, wil ik hartelijk bedanken voor zijn steun en vertrouwen die hij mij gaf. Vooral de gesprekken over het functioneren van het Inlichtingenbureau tijdens de ritjes in de Mini British Open waren zeer verhelderend. Peter, als je nog de Mini wilt verkopen, weet je mij te vinden.

Medewerkers van het Inlichtingenbureau, voornamelijk de medewerkers van de afdeling Relatiemanagement en Communicatie, wil ik bedanken voor de goede ontvangst.

Tot de totstandkoming van deze scriptie hebben veel mensen een bijdrage geleverd, soms in de vorm van een interview en soms in de vorm van een prettig gesprek die tot nieuwe ideeën geleid hebben. In de volgende lijst, in willekeurige volgorde, worden de mensen genoemd wier inspiratie, informatie, hulp of goddelijke vonk aan dit onderzoek hebben bijgedragen: L. van Dam, S. Boksic, J. v.d. Beek, A. Ozmen, J.P. Bergfeld, M. Jansen, R. v. Dam, J. van Diemen, M. Rafaela, O. Yalvaç, M. Hoogendorn, M. Leter, J. Morsink, F. Ooms, P. Schaafsma, E. Stoop, F. Semiz, M. Klaassen, J. van der Waal, M. Van de Werf en P. Jansz. Tevens wil ik mijn tweede begeleider, prof. dr. V.J.J.M. Bekkers, hartelijk bedanken voor zijn aanbevelingen.

Mijn speciale dank gaat uit naar de “medeschrijvers” van deze scriptie die op momenten wanneer mijn polsen mij in de steek lieten, mijn polsen, handen en vingers werden: Sinisa Boksic, Samet Ince, Selman Ince, Marco Jansen, Ayhan Ozmen en Fatma Semiz.

Speciale dank aan degene die me steeds aanspoorde hard te werken en braaf te zijn.

Tenslotte wil ik als laatste dr. Vincent Homburg hartelijk bedanken voor het begeleiden van deze scriptie. Voornamelijk zijn steun gedurende mijn stage en zijn begripvolle houding bij het schrijven van deze scriptie, maken hem als begeleider en als persoon bijzonder. Ik wens iedere student een begeleider zoals u toe. Bedankt voor de fijne samenwerking.

Ik draag mijn scriptie op aan mijn ouders Mevlüde Ince-Karabay en Mustafa Ince.

Ik wens u veel leesplezier bij het doornemen van dit verslag.

Keziban Ince

Rotterdam, 17 januari 2006

## Verklarende lijst van afkortingen

Abw	Algemene bijstandswet
Anw	Algemene nabestaandenwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
BIG	Besluit Inlichtingenbureau
Bijv.	Bijvoorbeeld
BKWI	Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen
Cie.	Commissie
CP-ICT	Coördinatiepunt ICT gemeenten
CBP	College Bescherming Persoonsgegevens
CVCS	Cliënt-Volg-Communicatie-Stelsel
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
Dienst SZW	Gemeentelijke dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid
DIVOSA	Directeuren voor samenwerking
DJI	Dienst Justitiële Inlichtingen
D.m.v.	Door middel van
E.d.	En dergelijk
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
Gemnet	Gemeenschappelijk Netwerk
Gsd	Gemeentelijke sociale dienst
Gsd-en	Gemeentelijke sociale diensten
Hfst.	Hoofdstuk
IB	Inlichtingenbureau
IB-groep	Informatie Beheer groep
ICT	Informatie en Communicatie Technologie
ID-banen	In- en Doorstroombanen
Interorganis.	Interorganisationele
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
M.b.t.	Met betrekking tot
Min. SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
NPM	Nieuw Publiek Management
PDC	Product- en Diensten Catalogus
RINIS	Routing Instituut (Inter)nationale Informatie Stroom
SLOG	Sectorloket Gemeenten
SNG	Stichting Nationale Gerechtsdeurwaarders
Stb	Staatsblad
SUWI	Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T.o.v.	Ten opzichte van
UVI	Uitvoeringsinstelling
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VRM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Walvis	Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten
WBP	Wet Bescherming Persoonsgegevens
Wfsv	Invoeringswet Wet financiering sociale verzekeringen
Wiw	Wet inschakeling werkzoekenden
WO-2	Tweede Wereldoorlog
WWB	Wet Werk en Bijstand

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding van het onderzoek

Begin jaren negentig lagen veel Gemeentelijke sociale diensten (Gsd-en) onder vuur wat betreft de uitvoering van de bijstandswet. Verschillende maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de toename van langdurige werkloosheid, hebben als gevolg gehad dat het cliëntenbestand van gemeenten steeds groter werd, waardoor de uitgaven voor de uitkeringen stegen (Hessing-Wagner et.al., 1988).

Onderzoek op het gebied van de gemeentelijke uitkeringen wees er op dat er veel gefraudeerd werd. De manier waarop de uitkeringen verstrekt werden, voldeed daarnaast niet aan de wettelijke eisen. Men was het ermee eens dat hier wat aan gedaan moest worden. Hierop werd door de Tweede Kamer in 1993 een subcommissie Bijstand (commissie van der Zwan) tot het leven geroepen. Prof. Van der Zwan kreeg de opdracht van de Tweede Kamer om een onderzoek uit te voeren naar de vraag in hoeverre de bijstandsuitkeringen rechtmatig werden verstrekt<sup>2</sup>. Samen met de onderzoekscommissie Toepassing Algemene Bijstandswet, die de misbruikgevoeligheid van de Algemene bijstandswet (Abw) onderzocht, werd er in 1993 een beeld geschetst van de fraudepraktijken bij de gemeentelijke sociale diensten (Tweede Kamer, 23429, 1993-1994:7). De onderzoekscommissie stelde de fraude door de bijstandsccliënten bij de sociale diensten vast op minimaal 25% (Peerbolte, 1998: 16). Volgens de commissie droegen niet alleen de cliënten bij aan de fraude, maar ook de verstrekkers van de uitkeringen. De conclusie was dat de rechtmatigheidscontrole door de gemeenten heel slecht werd gedaan. Veel "fraude" werd veroorzaakt door een slechte uitvoering van de bijstandswet.

Door deze ontwikkelingen in de uitvoering van de sociale zekerheid, werd fraudebestrijding van groot belang. Ook de ontwikkelingen op het gebied van Informatie en Communicatie Technologie (ICT) maakten het mogelijk om hier meer aandacht aan te besteden. Rondom het thema overheid en persoonsinformatiebeleid en informatievoorziening zijn talloze programma's en beleidsnota's opgesteld (onder andere de nota Organisatie en Beleidsvoorziening, *Instrumenten van bestuur* (1979), de notitie Persoonsinformatiebeleid in de openbare sector (1989), beleidsnota BIOS-3 (1995) en programma Stroomlijning basisgegevens (1992-2002). Hieruit kan geconcludeerd worden dat ICT-ontwikkelingen het mogelijk maken om op efficiënte wijze persoonsgegevens binnen en buiten de eigen organisatie voor meerdere doeleinden te gebruiken, door bepaalde registraties ook voor andere organisaties toegankelijk te maken (Bergfeld, 2003:179).

Aandacht binnen de publieke sector ging uit naar informatie-uitwisseling met betrekking tot fraudebestrijding in de uitvoering van onder andere de bijstandswet. ICT werd ingezet om te kijken hoe de uitvoeringspraktijk verbeterd kon worden. ICT maakt het immers mogelijk om onder andere snelle verbindingen te leggen, koppelingen aan te brengen en werkprocessen en databestanden te integreren (Bekkers et.al., 2003:12). De inzet van ICT in de uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving heeft tevens gevolgen gehad op de gehanteerde gedragspatronen en handelingen binnen en tussen organisaties.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) streeft in zijn handhavingsbeleid naar een zo hoog mogelijk niveau van naleving van de wetgeving op het gehele terrein van de sociale zekerheid. Het ministerie vindt dat fraude en misbruik hard tegengegaan moeten worden<sup>3</sup>. In dezelfde periode stelt het kabinet de notitie 'Intensivering fraudebestrijding' op. Deze notitie stelt dat één van de instrumenten om witte fraude aan te pakken door middel van het Inlichtingenbureau (IB) tot stand gebracht kan worden (Stb 2001, 686). Na de invoering van de SUWI-wet, Structuur Uitvoering Werk en Inkomen, per 1 januari 2002 werd ook het SUWI-net in het leven geroepen waar onder andere het CWI (Centrum voor Werk en Inkomen), het UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen), de Gsd-en en het IB aan deelnemen. In dit onderzoek staat de uitvoering van de WWB en SUWI centraal: wetgeving die is opgesteld door het ministerie van SZW en deze uitgevoerd wordt door de Gsd-en. Als gevolg van deze wet is vier jaar geleden het Inlichtingenbureau (IB) opgericht om

---

<sup>2</sup> Bron: <http://www.parool.nl/dossiers/socialiedienst/3.html>, laatst geraadpleegd op 25 december 2005

<sup>3</sup> Bron: [http://home.szw.nl/navigatie/rubriek/dsp\\_rubriek.cfm?rubriek\\_id=4&subrubriek\\_id=961&link\\_id=23148#1485100](http://home.szw.nl/navigatie/rubriek/dsp_rubriek.cfm?rubriek_id=4&subrubriek_id=961&link_id=23148#1485100), laatst geraadpleegd op 25 december 2005

informatie-uitwisseling tussen gemeenten te faciliteren. Het IB ondersteunt gemeenten bij het uitvoeren van hun wettelijke taken in het kader van de sociale zekerheid en ondersteunt gegevensuitwisseling met andere betrokken organisaties. Zo fungeert het IB als een knooppunt voor gegevensverkeer. Op deze manier wordt getracht de rechtmatigheidscontrole door gemeenten te vergemakkelijken en samenwerking te bevorderen tussen de uitvoeringsinstanties die betrokken zijn op het terrein van de sociale zekerheid. Zodoende staat de positionering en taak van het Inlichtingenbureau in deze scriptie centraal.

De opkomst van het IB betekent dat er iets in de omgeving van gemeenten veranderd is. De huidige interorganisationele verhoudingen in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet hebben ook gevolgen voor de positionering van het IB in de samenleving. De samenleving is continu in beweging, ontwikkelingen vragen om een passende reactie van de overheid. Dit vergt een alerte overheid die in staat is in te spelen op veranderingen in de samenleving en op wensen van de burgers. Ook zal de overheid moeten luisteren naar de wensen en behoeften van de overige overheden.

Indien we kijken naar het Inlichtingenbureau, zien we dat deze zich begeeft tussen vele, van elkaar verschillende, organisaties. Enkele organisaties uit de omgeving van het IB zijn onder andere het ministerie van SZW, de VNG, de Gsd-en (Gemeentelijke sociale diensten) en de DIVOSA (Vereniging van directeurs van overheidsorganen voor sociale arbeid). In het BIG, Besluit Inlichtingenbureau, en gedeeltelijk in de SUWI-wetgeving, is vastgelegd dat het IB in samenwerking met andere organisaties producten aan de Gsd-en aflevert. Hiermee worden gemeenten ondersteunt bij het verbeteren van hun rechtmatigheidscontrole (BIG, 2001).

Wanneer gekeken wordt naar de ontwikkelingen die in de publieke sector de afgelopen decennia gaande zijn, valt op dat publieke organisaties naast het handhaven van waarden als rechtmatigheid, rechtsgelijkheid e.d., ook aandacht aan aspecten als efficiëntie, effectiviteit en klantgerichtheid proberen te geven. De overheidsorganisaties zijn zich bewust geworden dat de burger ook in de rol van de klant de overheid kan benaderen. Indien we ook kijken naar de verschillende rollen die de burger kan vervullen naast 'de klant, dan ontstaat er een zeer complexe situatie. Het IB zou, gezien de tendens die in de publieke sector heerst, zich effectiever en efficiënter moeten opstellen en meer klantgericht moeten functioneren. Het meenemen van het aspect in hoeverre een organisatie 'klantgericht' werkt, maakt het onderzoek vanuit de optiek van een toegenomen aandacht op de kwaliteitszorg van de overheid, alleen maar interessanter.

Het is vanzelfsprekend van belang dat de afgeleverde producten aansluiten op de behoeften en wensen van de Gsd-en omdat zij deze producten gebruiken in hun dienstverlening. Wanneer de gemeenten als de doelgroep gezien worden van het IB, zij zijn ten slotte de afnemers van de diensten en producten, is de vraag dan ook in wat voor mate het IB zich kan profileren als een organisatie die haar processen klantgericht inricht. Tevens is het voor het IB van belang om te inventariseren wat de behoeften van de Gsd-en zijn doordat deze invloed hebben op de (te leveren) producten. De samenloopapplicatie wordt bijvoorbeeld geleverd omdat dat gemeenten daar behoefte aan hadden. Door maatschappelijke ontwikkelingen kunnen deze behoeften veranderen. Het IB zou dan op deze ontwikkelingen moeten inspelen.

Om de producten met succes te kunnen uitleveren bij de gemeenten, is het voor het IB van belang om een klantgerichte opstelling aan te nemen. Er is echter een situatie waarbij er geen eenzijdige klantrelatie is tussen het Inlichtingenbureau en haar 'klanten'. Terwijl de gemeenten de klanten zijn, in dit geval de afnemers van de producten en diensten van het IB, worden de producten betaald vanuit het ministerie van SZW en de belangen van de gemeenten vanuit onder andere de VNG behartigd. Deze verhoudingen leiden tot een dilemma. Wie is de klant van het IB? Is dat het ministerie van SZW, de IB-groep (Informatie Beheer groep), het UWV, of zijn dat de Gsd-en, de andere ketenpartners of burgers. De invulling van het concept klant door het IB hoeft niet overeen te komen met hoe andere actoren in de omgeving dit ervaren. Deze verhoudingen hebben gevolgen op de mate waarin het IB zich als een klantgerichte organisatie kan opstellen. Vervolgens kunnen deze verhoudingen zelfs leiden tot de verandering van de grenzen van het Inlichtingenbureau. Dit kan gevolgen hebben de klantgerichtheid van het IB. De vraag die in dit onderzoek centraal staat is dan ook welke kansen en belemmeringen de huidige interorganisationele verhoudingen in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet leveren voor de klantgerichtheid van het Inlichtingenbureau.

## 1.2 Probleemstelling

De probleemstelling van dit onderzoek is opgebouwd uit een doelstelling en een vraagstelling. Deze worden in de volgende twee subparagrafen uiteen gezet.

### 1.2.1 Doelstelling van het onderzoek

De doelstelling van het onderzoek luidt als volgt:

*Het maken van een analyse van de kansen en belemmeringen van de huidige interorganisatiele verhoudingen, in het kader van de uitvoering van de wet Structuur Uitvoering Wet en Inkomen, op de klantgerichtheid van het Inlichtingenbureau.*

In de aanleiding van dit onderzoek (§ 1.1) is het belang van de klantgerichtheid van het Inlichtingenbureau aangekaart. Gezien de huidige interorganisatiele verhoudingen die gekenmerkt worden door een meerzijdige klantrelatie, is het voor het IB noodzakelijk te weten welke belemmeringen en kansen deze verhoudingen, in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet, bieden. Een analyse van deze kansen en belemmeringen, kan er toe leiden dat er een andere invulling aan de klantgerichtheid van het IB gegeven kan worden. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een analytische generatie. Dit houdt in dat er gekeken wordt hoe in één geval de situatie eruit ziet, en vervolgens wordt er gekeken of er patronen zichtbaar zijn en daaruit worden er uitspraken gedaan. Deze methode valt onder de inductieve onderzoeksbenadering.

### 1.2.2 Vraagstelling van het onderzoek

Op basis van deze doelstelling is de onderstaande onderzoeksvraag geformuleerd. Door middel van deze vraagstelling wordt geprobeerd de doelstelling van dit onderzoek te benaderen. De onderstaande vraagstelling loopt als een leidraad in dit onderzoek.

*Welke kansen en belemmeringen leveren de huidige interorganisatiele verhoudingen, in het kader van de uitvoering van de wet Structuur Uitvoering Wet en Inkomen, op voor de klantgerichtheid van het Inlichtingenbureau?*

In het tijdsbestek van het onderzoek is het onmogelijk om voor alle klanten van het IB, namelijk de aangesloten 489 gemeenten, afzonderlijk uitspraken te doen over de invulling van klantgerichtheid. Ieder gemeente heeft andere problemen en maakt op een andere manier gebruik van de signalen die door het Inlichtingenbureau gegeven worden. Als gevolg hiervan verschillen de behoeften maar ook de verwachtingen van gemeenten ten opzichte van het IB. Het IB zou desalniettemin, afhankelijk van de prioriteitstelling van de rechtmatigheidscontrole door de gemeenten, haar processen klantgericht kunnen invullen.

Voor het beantwoorden van de vraagstelling is in dit onderzoek de gemeente Dordrecht als voorbeeld gebruikt. De wensen en behoeften van de Gsd Dordrecht ten opzichte van de producten die ze afnemen van het IB, dienen als een referentiekader. Om algemene uitspraken te kunnen doen over de wensen en behoeften van meerdere gemeenten, spelen VNG en DIVOSA een belangrijke rol. Door middel van de input van deze actoren zal gekeken worden hoe het IB met de wensen kan omgaan binnen de kansen en beperkingen die de huidige interorganisatiele verhoudingen in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet met zich brengen.

### 1.2.3 Deelvragen

De onderzoeksvraag die in dit onderzoek centraal staat, wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen. Uit de bovenste paragrafen kan geconcludeerd worden dat het IB in het leven geroepen is als een middel om de rechtmatigheidscontrole, die door de gemeenten wordt uitgevoerd, te vergemakkelijken. Een gebrekkige rechtmatigheidscontrole zou kunnen leiden tot fraude.

Alvorens hierop in te gaan, is het noodzakelijk om in vogelvlucht de ontwikkelingen op het gebied van de bijstandswet te beschrijven en te kijken welke actoren betrokken zijn binnen de SUWI. Hierdoor is de eerste deelvraag als volgt geformuleerd:

- *Op welke wijze is de uitvoering van de bijstandswetgeving georganiseerd en welke partijen spelen een rol in de Structuur Uitvoering Wet en Inkomen?*

De beantwoording van de eerste deelvraag maakt het mogelijk om op grond van de wetgeving een verband te leggen op het ontstaan van het IB. Het IB vindt zijn grondslag in het BIG, Besluit Inlichtingenbureau. Er is gesteld dat het niet mogelijk is om uitspraken te doen over alle Gsd-en. De keuze is gevallen op de gemeente Dordrecht. Bij het doen van uitspraken over de Gsd-en, zal de Gsd Dordrecht als een voorbeeld dienen. Hierdoor zal bij de beschrijving van het IB, ook de percepties die bestaan bij de Gsd Dordrecht ten opzichte van het IB in acht genomen worden. Deze tweede deelvraag luidt daarom als volgt:

- *Wat is de achtergrond van het ontstaan van het Inlichtingenbureau en wat zijn de huidige ontwikkelingen van het Inlichtingenbureau in de Structuur Uitvoering Wet en Inkomen en hoe ziet de informatie-uitwisseling tussen de Gemeentelijke Sociale Diensten en het Inlichtingenbureau eruit?*

Na de achtergrond van het ontstaan van het Inlichtingenbureau beschreven te hebben, wordt gekeken naar de doelstellingen die het IB heeft voordat de positie binnen de huidige interorganisatiele verhoudingen in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet bepaald wordt. De volgende deelvraag luidt als volgt:

- *Welke doelstellingen streeft het Inlichtingenbureau na en op welke manier (werkwijze, missie, visie) probeert men dat te bereiken?*

De manier waarop het IB haar doelstellingen kan verwezenlijken, is afhankelijk van de omgeving waarin ze functioneert. De eerste deelvraag maakt het mogelijk om een algemene beeld te schetsen van de spelers die betrokken zijn in de SUWI. Nadat de doelstellingen van het IB zijn beschreven, kan door middel van deze deelvraag het IB binnen de SUWI centraal gesteld worden. Daarbij worden die actoren beschreven die relevant zijn voor het IB in het kader van de vraagstelling van dit onderzoek. Zodoende is de volgende deelvraag als volgt gesteld:

- *Welke actoren zijn te onderkennen in de omgeving van het Inlichtingenbureau? (dus in de omgeving van de Structuur Uitvoering Wet en Inkomen?)*

De deelvragen tot nu toe verschaffen informatie over de opstelling van het IB ten opzichte van de Gsd-en. Om de praktijk te kunnen toetsen aan wetenschappelijke theorieën, zal door middel van de volgende deelvraag de notie van informatie-uitwisseling en interorganisatiele verhoudingen behandeld worden. Het IB bevindt zich tussen talrijke andere organisaties. Deze organisaties hebben invloed op de manier waarop het IB aan haar taken uitvoering geeft. Daardoor is de keuze gevallen op theorieën die interorganisatiele samenwerking en klantgerichtheid behandelen. Ingegaan wordt dan ook op de notie van grensvervaging bij organisaties. De volgende deelvraag gaat hierop in:

- *Hoe kunnen klantgerichtheid en de huidige (grenzen van de) interorganisatiele verhoudingen theoretisch geconceptualiseerd worden?*

Voordat de inzichten, die uit de beschreven theorieën voortvloeien, toegepast worden, is de volgende stap bij het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag, de beschrijving van de huidige interorganisatiele verhoudingen. De volgende deelvraag luidt als volgt:

- *Hoe kunnen de interorganisatiele verhoudingen, in het kader van de uitvoering van de wet Structuur Uitvoering Wet en Inkomen, geschetst worden?*

Aan de hand van de theoretische inzichten wordt vervolgens een overzicht gegeven van de belemmeringen die door de Gemeentelijke sociale diensten ten opzichte van de klantgerichte houding van het IB ervaren worden. Deze deelvraag is als volgt:

- *Welke belemmeringen worden door de Gemeentelijke sociale diensten ervaren ten opzichte van de klantgerichte houding van het Inlichtingenbureau?*

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, dient tenslotte ook gekeken te worden naar de manier waarop het IB zich als een klantgerichte organisatie kan profileren. Daardoor zal gekeken worden welke kansen het IB heeft om binnen de SUWI haar processen klantgericht in te richten. Er zullen aanbevelingen gedaan worden voor het IB om haar processen meer klantgericht vorm te geven. Deze aanbevelingen kunnen tevens als kansen geïnterpreteerd worden. De laatste deelvraag luidt dan ook als volgt:

- *Op welke wijze kan worden verwacht dat het Inlichtingenbureau haar processen klantgericht inricht gezien de belemmeringen van de huidige interorganisatiele verhoudingen in het kader van de uitvoering van de wet Structuur Uitvoering Wet en Inkomen?*

Door middel van deze deelvragen zal er een analyse gemaakt worden van de kansen en belemmeringen van de huidige interorganisatiele verhoudingen in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet voor de klantgerichtheid van het Inlichtingenbureau. De beantwoording van deze deelvragen verloopt via het uitlichten van het thema dat de vraag behandelt en dit thema wordt vervolgens per hoofdstuk uitgelicht. De uitwerking van deze vragen wordt verder toegelicht in het opzet van het onderzoek.

### **1.3 Methode van onderzoek**

De dataverzameling van dit onderzoek heeft plaatsgevonden in het pand van de stichting Inlichtingenbureau. Er is gebruik gemaakt van twee verschillende onderzoeksmethoden, namelijk het interview en de documentanalyse. De volgende subparagrafen gaan hier op in.

#### *1.3.1. Onderzoeksmethode: interview*

Voor het verzamelen van data voor dit onderzoek zijn verschillende interviews afgenomen. De volgende definitie van het interview wordt gehanteerd (Segers, 1989: 216): Het interview is “*een gesprek tussen twee personen, dat is geïnitieerd door de interviewer met het specifieke doel relevante informatie voor het onderzoek te verkrijgen over die onderwerpen die voortvloeien uit de doelstelling en het ontwerp van dat onderzoek*”. Doordat dit onderzoek explorierend van aard is, is gebruik gemaakt van het “*focused*” interview. Ook omdat de respondenten niet allemaal hetzelfde referentiekader hebben, is in dit onderzoek de voorkeur gegeven aan het “*focused*” interview boven een gestandaardiseerd interview. Dit interview verloopt niet strikt volgens een vaste vragenlijst maar door middel van een lijst van onderwerpen waarover informatie verkregen moet worden (Segers, 1989: 218). Deze interviewsoort biedt mogelijkheden tot een grotere diepgang.

Op het terrein van het Inlichtingenbureau is al eerder onderzoek gedaan en ervaringskennis van de medewerkers is door middel van interviews verkregen. Gedurende het onderzoek zijn interviews afgenomen met de volgende medewerkers van het Inlichtingenbureau: J. v.d. Beek (voormalige directeur Inlichtingenbureau), J.P. Bergfeld (directiesecretaris, bedrijfsjurist), R. v. Dam (manager Bedrijfsbureau), M. Hoogendorn (functioneel projectleider), P. Jansz (manager Relatiemanagement en Communicatie), M. Klaassen (communicatieadviseur), M. Pellicaan (Accountmanager), P. Schaafsma (Accountmanager), E. Stoop (hoofd Beheer) en M. Van de Werff (informatiemanager). Tevens is er een interview gehouden met medewerkers uit verschillende organisaties uit de omgeving van het IB. Deze respondenten zijn: M. Leter (VNG), Joost van Diemen (Gemeente Dordrecht), J. Morsink (Gemeente Rotterdam), F. Ooms (DIVOSA) en J. van der Waal (CP-ICT). In bijlage 1 is een lijst van geïnterviewden opgenomen.

Interviews die binnen het IB genomen zijn, dienen om te achterhalen hoe het IB inspeelt op de wensen van de Gsd-en en over welke kansen en beperkingen ze beschikt om haar processen klantgericht in te richten. De interviews met organisaties rondom het IB, die samen ook invulling geven aan de vorming van de huidige interorganisationele verhoudingen binnen de SUWI, dienen om te achterhalen in hoeverre het mogelijk is voor het IB om zich werkelijk klantgericht op te stellen binnen deze verhoudingen. In bijlage 2 zijn de thema's beschreven die ten grondslag lagen aan het focused interview.

### *1.3.2 Onderzoeksmethode: documentanalyse*

In de vorige paragraaf zijn de deelvragen aan de orde gekomen. Om een antwoord te kunnen geven op de deelvragen, zijn naast interviews gebruik gemaakt van documentanalyses. Bij de analyse van bestaand materiaal wordt van diverse schriftelijke bronnen zoals brochures, artikelen, verslagen maar ook internetsites gebruik gemaakt. Toegang tot het verkrijgen van het empirische materiaal is mogelijk geweest door een stage van enkele maanden bij het Inlichtingenbureau.

In dit onderzoek is dus ook gebruik gemaakt van indirecte data. Dit wil zeggen gegevens die door instanties en andere onderzoekers zijn verzameld. Hierin zijn drie soorten te onderscheiden, namelijk ambtelijk materiaal, wetenschappelijke publicaties en data die door andere wetenschappelijke onderzoekers is verzameld.

Om de vraagstelling van dit onderzoek te beantwoorden is allereerst een documentanalyse gedaan naar de ontwikkelingen van het IB. Vervolgens is op het gebied van de bijstandswetgeving en de SUWI-wetgeving bestaand materiaal geraadpleegd. Door middel van interviews met de eerder genoemde respondenten uit de omgeving van het IB, is een inventarisering gemaakt van de mogelijke kansen en beperkingen. Vervolgens is door middel van de beantwoording van de deelvragen, de hoofdvraag beantwoord.

## **1.4 Opzet van het onderzoek**

Deze paragraaf maakt een inleiding op het theoretische kader van dit onderzoek en geeft vervolgens een overzicht van de structuur van deze rapportage.

### *1.4.1 Theoretische oriëntatie*

De theoretische oriëntatie die in dit onderzoek gehandhaafd is, bestaat uit verschillende, elkaar aanvullende, theorieën. De theorieën die in het proefschrift van Fenger, *Sturing van samenwerking* (2001) en in het boek *Grenzeloze overheid* (1998) van Bekkers centraal stonden, zullen als een leidraad dienen in het theoretische gedeelte van dit onderzoek. Tevens is gebruik gemaakt van de inzichten over klantgerichtheid die Van Duivenboden & Lips hebben beschreven in hun boek *Klantgericht werken in de publieke sector* (2001).

Uit de bovenstaande theorieën worden de volgende thema's inhoudelijk behandeld. Het proefschrift van Fenger is een aanleiding geweest om het onderzoek naar interorganisationele samenwerking verder uit te bouwen. Dit zal voornamelijk het geval zijn binnen het SUWI-veld. Deze theoretische noties zijn behandeld in combinatie met literatuur over informatierelaties tussen organisaties. Daarvoor is als grondslag gebruik gemaakt van de noties van Homburg en Bekkers. Tenslotte is het begrip klant en klantgerichtheid geproblematiseerd in het licht van informatierelaties en interorganisationele samenwerking in het kader van de uitvoering van de SUWI.

### *1.4.2 Structuur van de rapportage*

De beantwoording van de deelvragen verloopt via het uitlichten van het thema dat de vraag behandelt. Het onderzoek is opgebouwd in een aantal thema's en per thema zijn de bijbehorende deelvragen beantwoord. De volgorde van de thema's die per hoofdstuk in dit onderzoek zijn gebruikt, zijn als volgt: beschrijving bijstandswet, beschrijving Inlichtingenbureau, overzicht theoretische noties,



analyse bevindingen en tenslotte conclusieformulering. De structuur van de rapportage is in het onderstaande tabel door middel van een schema weergegeven.

HFST	TITEL	BEANTWOORDT VRAAG	DOEL	RESULTAAT
1	Inleiding	-	Inleiding tot het onderwerp	Formuleren van de onderzoeksvraag en de deelvragen
2	Uitvoering bijstandswetgeving	1	Beschrijving van de ontwikkeling van de bijstandswet	Beschrijving van de uitvoering van de bijstandswetgeving
3	Het IB en de ontwikkelingen binnen de SUWI	2	Beschrijving van de ontwikkeling van het IB	Overzicht van de applicaties van het IB en de informatie-uitwisseling met de Gsd
3	Het IB en de ontwikkelingen binnen de SUWI	3	Beschrijving doelstellingen van het IB	Beschrijving van de werkwijze, visie en missie van het IB
5	Klantgerichte opstelling van het IB binnen de SUWI	4	Beschrijving omgeving van het IB	Overzicht van de taakstellingen van de spelers binnen het SUWI-veld
4	Interorganism. samenwerking en klantgerichtheid	5	Theoretische conceptualisatie van de interorganism. verhoudingen	Theoretische conceptualisatie van de interorganism. verhoudingen, samenwerking en klantgerichtheid
5	Klantgerichte opstelling van het IB binnen de SUWI	6	Analyse interorganism. verhoudingen binnen de SUWI	Analyse formele en feitelijke interorganism. verhoudingen binnen het SUWI-veld
5	Klantgerichte opstelling van het IB binnen de SUWI	7	Analyse van de klantgerichte opstelling van het IB ten opzichte van de doelgroep	Analyse invulling klantgerichtheid van het IB en belemmeringen binnen de SUWI
5	Klantgerichte opstelling van het IB binnen de SUWI	8	Analyse mogelijke klantgerichte opstelling van het IB binnen de interorganism. verhoudingen	Analyse van kansen voor een klantgerichte opstelling van het IB
6	Conclusie	<b>Onderzoeks-Vraag</b>	Analyse kansen/belemmeringen voor het IB om klantgericht te functioneren	Overzicht belemmeringen voor het IB om klantgericht te functioneren

Tabel 1: Inhoud van de hoofdstukken

## 2. Uitvoering bijstandswetgeving binnen het SUWI-veld

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een kort overzicht van de ontwikkelingen op het gebied van de bijstandswetgeving en de manier waarop dit is georganiseerd. De uitvoering van vele wetten is in Nederland overgelaten aan de gemeenten. Paragraaf 2.2 behandelt kort de geschiedenis van gemeenten als dienstverlener. Eén van de wetten die door de gemeenten wordt uitgevoerd, is de bijstandswet. Paragraaf 2.3 geeft een beschrijving van de Algemene bijstandswet (Abw), en de nieuwe wet, de Wet Werk en Bijstand (WWB). De WWB maakt onderdeel uit van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen. In paragraaf 2.3 is tevens een overzicht opgenomen over de SUWI (-wetgeving). Ten slotte geeft paragraaf 2.4 stapsgewijs de procedure weer van een uitkeringsaanvraag bij de Gsd. Uit deze paragraaf komt ook naar voren welke instanties betrokken zijn bij de aanvraag van een uitkering, of anders gezegd welke spelers binnen de SUWI zich bevinden. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting. Daarmee wordt in dit hoofdstuk een antwoord gegeven op de eerste deelvraag van dit onderzoek, namelijk:

*Op welke wijze is de uitvoering van de bijstandswetgeving georganiseerd en welke partijen spelen een rol in de Structuur Uitvoering Wet en Inkomen?*

### 2.2 Waarom dienstverlening door de gemeenten?

#### 2.2.1 Inleiding

Deze paragraaf geeft een korte historische beschrijving van de achtergrond van de dienstverlening door gemeenten. Daarbij wordt kort ingegaan op de trias politica en op de gedecentraliseerde eenheidsstaat.

#### 2.2.2 Gemeenten als dienstverlener

Na de Tweede Wereldoorlog (WO-2) heeft de Nederlandse overheid een stelsel van sociale zekerheid opgebouwd. Dit stelsel garandeert iedere burger een sociaal minimum aan inkomen. Deze sociale voorzieningen zijn onder meer geregeld in de Algemene Bijstandswet, ofwel in de WWB. De uitvoering van deze wet is in handen van de Gsd-en (Vries et.al., 1990:1).

Indien we kijken naar de periode na de WO-2, valt op dat er verplichte regelingen in het leven geroepen zijn. Dit is gepaard gegaan met een toenemende bemoeienis van de staat met de organisatie en de uitvoering van deze regelingen. In deze periode ontwikkelde ook de sociale zekerheid zich in Nederland. Nadat was gebleken dat er een te hoog beroep werd gedaan op de uitkeringen, vond men dat er sprake was van een betaalbaarheidsprobleem. Hierdoor werd de aandacht steeds meer gericht op de wijze waarop deze regelingen werden uitgevoerd en bestuurd (Fenger, 2001: 102 - 103).

Nederland wordt gekarakteriseerd door een scheiding van machten, de Trias politica. Dit houdt in dat de staatsmacht over verschillende delen van de overheidsorganisatie is verspreid. Onderscheid wordt gemaakt in de wetgevende macht, de uitvoerende macht en de rechtsprekende macht. Deze opereren onafhankelijk van elkaar (Van Duivenboden et.al., 2001: 431).

Nederland is tevens een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het overheidshandelen, het nemen van beslissingen, is gebonden aan het legaliteitsbeginsel. Dit wil zeggen dat de uitvoerende macht uitsluitend die bevoegdheden heeft die haar uitdrukkelijk door de Grondwet of door een andere wet toegekend zijn (Van Duivenboden et.al., 2001: 173). De bevoegdheid om beslissingen te nemen kan op verschillende lagen in het openbaar bestuur gelegd worden, dit is een kwestie van centralisatie en decentralisatie. Decentralisatie betekent in dit geval dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden door het Rijk aan de lagere bestuursinstanties worden overgedragen. Grondwettelijk is bepaald dat wat aan lagere overheden kan worden overgelaten, ook aan hen moet worden overgelaten. Deze zijn dan verantwoordelijk voor het voorbereiden, vaststellen en uitvoeren van het beleid binnen van tevoren

bekende (financiële) regels. Als gevolg hiervan zijn de gemeenten en de provincies de uitvoerders van de wetgeving.

## **2.3 Uitvoering bijstandswet**

### *2.3.1 Inleiding*

Uit de vorige paragraaf is naar voren gekomen dat in Nederland de uitvoering van vele wetten overgelaten is aan de gemeenten. Eén van de wetten die overgelaten is aan de lagere overheden, is de bijstandswet. De subparagrafen 2.3.2 en 2.3.3 geven respectievelijk een beschrijving van de uitvoering van de oude bijstandswet, de Abw en de nieuwe bijstandswet, de WWB. Subparagraaf 2.3.4 beschrijft de SUWI-wet en het SUWI-net waarvan de WWB een onderdeel van uitmaakt. In deze paragraaf wordt tevens ingegaan op de SUWI-partners.

### *2.3.2 Algemene bijstandswet*

De sociale zekerheid is in Nederland geregeld in een aantal wetten. De gemeenten zijn de uitvoerders van deze wetten en het rijksbeleid. Eén van de wetten die door de gemeente uitgevoerd wordt, is de Algemene bijstandswet (Abw) (art 20, lid 2 GW). Deze wet regelt dat burgers, onder bepaalde voorwaarden, een uitkering voor levensonderhoud kunnen krijgen. Deze uitkering neemt bijvoorbeeld de plaats in van een gemist inkomen door werkloosheid of echtscheiding. Als gevolg van de eerder beschreven gevallen van fraude bij de uitvoering van deze wet door gemeenten, is per 1 januari 2004 een nieuwe Algemene Bijstandswet (ABW ofwel de WWB) in werking getreden. Deze wet zou het mogelijk maken voor gemeenten om hun rechtmatigheidscontrole beter uit te voeren. Tevens zouden de uitkeringsgerechtigden beter moeten kunnen uitstromen naar de arbeidsmarkt (Bergfeld, 2003:12). In de volgende paragraaf wordt een overzicht van het verloop van het proces van de Abw gegeven.

Eén van de manieren waarop gemeenten wetgeving/beleid kunnen uitvoeren is op basis van medebewind (zie ook § 2.2). De uitvoering van de bijstandswet is in medebewind overgedragen aan het college van Burgemeester en Wethouders. Bij de uitvoering van de Abw beschikken gemeenten op een aantal punten over beleidsvrijheid en op andere punten worden ze dwingend voorgeschreven wat ze moeten doen, maar de manier waarop is overgelaten aan de gemeenten (Tweede Kamer, 23429, 1993-1994:7). De taken van gemeenten zijn onder andere de verfijning van de bijstandsverlening, een effectief uitstroombesluit en de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik. Eén van de doelstellingen van de Abw is een zo goed mogelijke afstemming op de specifieke omstandigheden van het individu. De gemeente rest dus het leveren van maatwerk (Bergfeld, 2003:66).

Ondanks dat iedere gemeente dezelfde wet uitvoert, beschikken de gemeenten over beleidsvrijheid. Bij de aanvraag van een uitkering had iedere gemeente de vrijheid om te kiezen welke informatie ze nodig achten en hoe ze deze wilden verifiëren en valideren. Deze is overgelaten aan het college van Burgemeester en Wethouders. Deze beleidsvrijheid, voortkomend uit de uitvoering van de bijstandswet in medebewind, heeft er toe geleid dat iedere gemeente het accent op een ander aspect legde, afhankelijk van de prioriteiten die ze stelden. Sommige gemeenten maken bij hun rechtmatigheidscontrole alleen gebruik van de signalen van de Belastingdienst, terwijl andere Gsd-en ervoor kiezen om geen gebruik te maken van elektronische infrastructuur. Iedere gemeente richtte de rechtmatigheidscontrole op de eigen manier in met als gevolg dat er grote verschillen ontstonden tussen gemeenten. De controle door de gemeenten was hierdoor ineffectief.

### *2.3.3 Wet Werk en Bijstand*

In het inleidende hoofdstuk is gewezen op de toegenomen nadruk op rechtmatigheidscontrole in de bijstandswet als gevolg van de toegenomen fraude. Hierop is de bijstandswet vereenvoudigd en sommige delen daarvan zijn minder fraudegevoelig gemaakt. De WWB is vanaf 1 januari 2004 van kracht gegaan en in de plaats gekomen van de Algemene bijstandswet (Abw), de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW) en het besluit In- en Doorstroombanen (ID-banen). Met de nieuwe bijstandswet hebben de gemeenten meer taken gekregen. Voor de bestuurders biedt dit een kans om op

het gehele sociale zekerheidsstelsel meer invloed uit te oefenen. De gemeente is zo meer verantwoordelijk voor inkomen, zorg en werk. Met deze wet probeert de overheid meer dan voorheen mensen aan het werk te krijgen<sup>4</sup>.

Door de WWB zijn de gemeenten meer financieel verantwoordelijk gesteld voor de uitvoering van de bijstand dan voorheen. De kosten voor de rechtmatigheidscontrole bij bijstandsaanvragen valt hier onder. Jaarlijks declareerden de colleges van Burgemeester en Wethouders de door hun gemaakte uitkeringskosten. Aan gemeentes waren ten aanzien van hun uitgaven in het kader van de Abw geen budgettaire beperkingen opgelegd (Tweede Kamer, 23420, 1993-1994:7). Met de WWB zijn de gemeenten 100% financieel verantwoordelijk. Het budget dat de gemeente van het Rijk ontvangt is afhankelijk van de landelijke bijstandontwikkelingen wat van invloed is op het landelijk beschikbare budget- en de verdeelwijze, het zogenaamde objectieve verdeelmodel. Op deze manier zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de kosten van de bijstand. Indien gemeenten geld overhouden, mogen zij dit vrij besteden aan ander gemeentelijk beleid (Bron: WWB).

### *2.3.4 De SUWI-wetgeving en het SUWI-net*

Met de invoering van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) per 1 januari 2002, is de uitvoeringsstructuur van de sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling gewijzigd. De SUWI-wet is in het leven geroepen om het gehele spectrum van het sociale zekerheidsstelsel organisatorisch te verwerken. De invoering van deze wet betekent een grote reorganisatie van de uitvoering van de sociale zekerheid. Deze wet leidt tot een andere verdeling van verantwoordelijkheden van partijen die betrokken zijn bij de sociale zekerheid en zorgt voor een andere afbakening tussen overheid, markt en sociale partners. De Abw, ofwel de WWB, die in de bovenste paragrafen behandeld is, is hier een onderdeel van.

In het grofontwerp SUWI is eenmalige registratie en hergebruik van klantgegevens het uitgangspunt voor de ordening van de gegevenshuishouding van het uitvoeringsstelsel. Gegevens worden niet meer dubbel gevraagd en gescheiden bewaard (bron: SUWI-wet). De SUWI probeert bij te dragen aan de realisatie van twee hoofddoelen, namelijk het bevorderen van de arbeidsparticipatie en het waarborgen van het feit dat iedereen die recht op een uitkering heeft, tijdig er één krijgt. De SUWI-partners zijn BKWI (Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen), DIVOSA (de landelijke vereniging van leidinggevenden bij Nederlandse overheidsorganisaties op het terrein van Werk en Inkomen), CWI, VNG, UWV en SVB (Sociale Verzekeringsbank). Het IB is in het SUWI-veld een spil wat betreft het gegevensverkeer, met name richting de gemeenten<sup>5</sup>.

Binnen het SUWI-veld wordt gebruik gemaakt van het SUWI-net Inkijk. Het SUWI-net Inkijk is de verzamelnaam voor een aantal faciliteiten waarbij de SUWI-partners (CWI, UWV, Gsd-en e.a.) elkaars gegevens, of afgeleiden hiervan, kunnen zien. Via het SUWI-net Inkijk kunnen ook de samenloopsignalen op basis van een sofi-nummer door een geautoriseerde gebruiker geraadpleegd worden<sup>6</sup>.

Door de SUWI is er tevens de erkenning gekomen voor een klantgeoriënteerde houding van het uitvoeringsbestel als geheel. De SUWI-wetgeving stelt dat een aanvraagonderzoek voor een bijstandsuitkering uitgevoerd wordt door een CWI-instelling. De nieuwe regelgeving voorziet in één loket voor de meeste nieuwe klanten van sociale diensten. Dit loket bevindt zich bij een CWI. Het idee hierachter is dat er een loket moet komen voor een baan en indien nodig voor een uitkering. Een cliënt die nog kans maakt in de arbeidsmarkt, blijft onder het toezicht van het CWI. Als er eventueel een uitkering nodig is, wordt de cliënt doorverwezen naar de Gsd of naar het UWV (Kamerstukken 2, 2000-2001, 27 588).

Om de samenwerking tussen het CWI en het UWV en de sociale diensten te kunnen bevorderen, is er een gemeenschappelijke infrastructuur, het SUWI-net, in het leven geroepen. Deze gemeenschappelijke infrastructuur maakt het mogelijk dat de deelnemende partijen de mogelijkheid hebben om op een aantal punten met elkaar te communiceren en gebruik te maken van elkaars

---

<sup>4</sup> Bron: [http://home.szw.nl/navigatie/dossier/dsp\\_dossier.cfm?view=ratio&set\\_id=1063](http://home.szw.nl/navigatie/dossier/dsp_dossier.cfm?view=ratio&set_id=1063), laatst geraadpleegd op zaterdag 28 november 2004

<sup>5</sup> Bron: [http://www.inlichtingenbureau.nl/faq\\_spec.asp?id=3](http://www.inlichtingenbureau.nl/faq_spec.asp?id=3), laatst geraadpleegd op zaterdag 18 december 2005

<sup>6</sup> Bron: [www.inlichtingenbureau.nl](http://www.inlichtingenbureau.nl), laatst geraadpleegd op 26 december 2005

gegevens zoals uit de bovenstaande paragrafen is gebleken (Bergfeld 2003: 249). Gemeenten zijn verplicht bij de gegevensuitwisseling met andere SUWI-partijen gebruik te maken van de mogelijkheden van het SUWI-net. De functionaliteit van het IB beperkt zich binnen het SUWI-net tot intermediair bij de gegevensuitwisseling met bepaalde externe bronnen waarvan aangesloten Gsd-en in hun communicatie met die bronnen, gebruik kunnen maken (Bergfeld 2003: 249).

Bij de uitvoering van de SUWI zijn een aantal uitvoerende taken van de Gsd-en veranderd. Door de administratieve intake van aanvragen door het CWI, is in de SUWI-regeling vastgelegd welke gegevens de gemeenten in ieder geval moeten opvragen en controleren. De wettelijke grondslag hiervan is te vinden in artikel 63a Abw 2002. De aanvraag is tevens gestandaardiseerd door middel van modelformulieren. Wel blijft de validatie van de gegevens beperkt tot de gegevens van de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) en de gegevens die reeds bekend zijn bij de SUWI-partners.

In de SUWI-keten probeert de gemeente een coördinerende rol te spelen, mede ook doordat gemeenten een centrale plaats innemen in het netwerk van samenhangende organisaties. Voornamelijk omdat de gemeenten als geen ander naast het eigen belang ook het publiek belang vertegenwoordigen. Ze vormen namelijk een vangnet voor burgers die geen inkomensvoorziening hebben (TKB, 1999: 9). De volgende paragraaf behandelt in het kort hoe de aanvraag van een uitkering verloopt. Op deze manier komen ook de betrokken organisaties binnen de SUWI naar voren.

## **2.4 Aanvraag uitkering**

### *2.4.1 Inleiding*

Om de uitvoering van de bijstandswet te kunnen begrijpen, is het noodzakelijk om naar de uitvoering vanuit de positie van de cliënt te kijken. Op deze manier kan de hele procedure gevolgd worden en er wordt duidelijk welke instanties bij de totstandkoming van een uitkering betrokken zijn. In subparagraaf 2.4.2 wordt ingegaan op het verloop van een aanvraagprocedure van een uitkering. Daarna wordt in subparagraaf 2.4.3 kort ingegaan op enkele vormen van fraude waar de Gsd-en mee te maken hebben.

### *2.4.2 Procedure aanvraag uitkering*

De voortdurende beweging op het gebied van de sociale zekerheid leidt tot allerlei wijzigingen in de wetgeving waarvan ook de Gsd-en als uitvoerder daarvan de consequenties dragen. In essentie moeten alle gemeenten dezelfde wet uitvoeren maar hoe ze invulling hieraan geven, verschilt per gemeente. Over het algemeen werken Gsd-en op hoofdlijnen volgens hetzelfde proces. In het onderstaande is stapsgewijs de procedure van een persoon, die een aanvraag doet bij een willekeurige sociale dienst, aangegeven.

- Personen die in omstandigheden verkeren of dreigen te verkeren waarbij ze niet in hun bestaan kunnen voorzien, hebben het recht om beroep te doen op een uitkering van de overheid. Deze personen moeten zich met de eventuele partner melden bij het CWI (Sociaal Info, 2004:15-16). Het CWI is namelijk de eerste schakel in de keten binnen de sociale zekerheidsstelsel waar een werkzoekende zich moet melden. Samen met de andere twee instellingen waar een werkzoekende vervolgens terecht kan komen, het UWV en de Gsd, dient het CWI de gedachte 'werk boven inkomen' gestalte te geven<sup>7</sup>.
- Het CWI kijkt voor welke uitkering deze persoon mogelijk in aanmerking komt. Afhankelijk van het arbeidsverleden komt de aanvrager bij het UWV of de Gsd terecht. Hierbij komt ook de Sociale Verzekeringsbank kijken. Het CWI kijkt vervolgens of er een geschikte vacature is om te voorkomen dat deze persoon in de uitkering valt. Als er geen geschikte vacature is, dan wordt men ingeschreven als werkzoekende (Gemeente Den Haag, informatieblad 12). Tijdens het intakegesprek wordt alle informatie verzameld dat van belang is voor de aanvraag. In de

---

<sup>7</sup> Bron: [http://www.cwinet.nl/nl/over\\_cwi/index.asp?print=true&Postcode=&Letters](http://www.cwinet.nl/nl/over_cwi/index.asp?print=true&Postcode=&Letters), laatst geraadpleegd op 30 november 2004

volgende gevallen wordt men doorverwezen naar de Gsd (Gemeente Den Haag, 2004, informatieblad 12):

- indien de aanvrager en partner ouder zijn dan 65 jaar.
  - de aanvrager in een inrichting of zorginstelling verblijft of
  - de aanvrager dak- en adresloos bent.
- Nadat het intakegesprek bij het CWI heeft plaatsgevonden, stuurt de CWI-medewerker het aanvraagformulier en de ingeleverde gegevens naar de Gsd. In alle gevallen beslist de Gsd of er recht is op een uitkering.
  - Vervolgens wordt deze persoon uitgenodigd voor een gesprek bij de Gsd. De bijstandsconsulent controleert de gegevens aan de hand van de bestaande dossierstukken. In de WWB is vastgesteld welke instanties verplicht zijn om de Gsd informatie te verschaffen. Deze wet omvat de volgende instanties: Gemeentelijke Bevolkingsregister, andere sociale diensten, ziekenfondsen/zorgverzekeraars, uitvoeringsinstellingen, SVB, ministeries (o.a. VROM voor huursubsidie), Belastingdienst, (ex)werkgever, het CWI, pensioenfondsen, hoofd van de plaatselijke politie (in het kader van de vreemdelingenwet), Kamers van Koophandel en het Informatie Beheer Groep (IB-groep). Als er onjuiste of onvolledige informatie is, wordt er een boete opgelegd (Gemeente Den Haag, 2004, informatieblad 12). In de WWB en de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP) wordt uitgelegd hoe de Gsd mag omgaan met de gegevens van de cliënt. Zo moet de Gsd ervoor zorgen dat de gegevens goed beveiligd zijn. Aan de volgende instanties is de Gsd informatie verplicht: andere Gsd-en, ziekenfondsen/zorgverzekeraars, SVB (voor de AOW-uitkeringen), Pensioenfondsen, Kamers van Koophandel, CWI, Belastingdienst, uitvoeringsinstellingen (UVI, zoals UWV), hoofd van de plaatselijke politie, diverse ministeries. De Gsd controleert regelmatig de gegevens om te beoordelen of er nog recht is op een uitkering. Op deze manier wordt fraude voorkomen. Indien er sprake is van een vermoeden van fraude, moeten de instellingen elkaar op de hoogte stellen (Gemeente Den Haag, 2004, informatieblad 20).

Kort samengevat hangt het verloop van het proces af van de cliënt, maar ook onder andere van zijn gezinsamenstelling. Als iemand in een uitkeringspositie is terecht gekomen, moet men naar het CWI gaan om zich in te schrijven. Vervolgens hangt het af van het arbeidsverleden van de persoon af of er doorverwezen wordt naar de UWV of de Gsd.

Bij de uitvoering van de bijstandswet, heeft de gemeente veel gegevens nodig van de aanvrager, diens gezin en van andere partijen. Onder persoonsregistratie wordt dan ook verstaan: *Een samenhangende verzameling van op verschillende personen betrekking hebbende persoonsgegevens, die langs geautomatiseerde weg wordt gevoerd of met het oog op een doeltreffende raadpleging van die gegevens systematisch is aangelegd* (art. 1 WPR). Deze gegevens moeten vervolgens juist en volledig zijn.

Het recht op een uitkering van de SZW komt te vervallen als de cliënt naast de uitkering, nog voldoende andere inkomsten heeft om te voorzien in zijn levensonderhoud, bijvoorbeeld inkomsten uit loonverband. Indien de cliënt zelf werk gevonden heeft, moet hij dit doorgeven aan de Gsd, anders pleegt hij fraude (Gemeente Den Haag, 2004, informatieblad 45).

### 2.4.3 Fraude

De Gsd-en zijn verplicht om regelmatig een controle uit te oefenen naar de rechtmatigheid van een uitkering. De Gsd maakt naast het verifiëren van de verstrekte gegevens met de bij de dienst bekende gegevens, gebruik van gegevensuitwisseling met andere instanties. Deze gegevensuitwisseling wordt door het IB gefaciliteerd om fraude op te sporen. Indien blijkt dat er iets veranderd is in de situatie van de cliënt, kan dit gevolgen hebben op de hoogte of op het recht op een uitkering. Indien iemand in de bijstand ook andere vormen van geregistreerde inkomsten heeft, dan zal de Gsd een onderzoek naar de rechtmatigheid van de uitkering moeten doen. Er kan namelijk sprake zijn van fraude. Dit hoeft echter niet altijd het geval te zijn. Onder fraude wordt verstaan dat een persoon onterecht een uitkering of een

hoge uitkering ontvangt<sup>8</sup>. De samenloopsignalen, die van het IB afgenomen worden, kunnen een aanleiding zijn om een onderzoek naar fraude te laten beginnen. Zwarte fraude ontstaat indien zwarte werkzaamheden en verdiensten verzwegen worden waardoor ten onrechte uitkering wordt verstrekt. Naast zwarte fraude maakt de Gsd onderscheid in samenlevings- en witte fraude. Ook wordt vermogensfraude onderscheiden. Deze vorm van fraude ontstaat als een persoon niet opgeeft dat hij over een vermogen beschikt. Samenlevingsfraude betekent dat aan de Gsd een andere samenlevingsvorm wordt opgegeven dan feitelijk het geval is (Binnenlands bestuur 42, 2000: 24). Een ander vorm van fraude wat ook door Gsd-en wordt onderkend, is witte fraude. Indien een cliënt geregistreerd nog andere inkomsten ontvangt naast een bijstandsuitkering, is er sprake van witte fraude (Het Inlichtingenbureau, 2000: 1).

## **2.5 Samenvatting**

Dit hoofdstuk is ingegaan op de uitvoering van de bijstandswet door de gemeenten. Op deze manier heeft dit hoofdstuk ook een antwoord gegeven op de onderstaande deelvraag:

*Op welke wijze is de uitvoering van de bijstandswetgeving georganiseerd en welke partijen spelen een rol in de Structuur Uitvoering Wet en Inkomen?*

Er is een korte beschrijving gegeven van de ontwikkelingen van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid. De Abw vormt het sluitstuk van het complex van de sociale zekerheid. De Abw is in 2004 vervangen door de WWB. Dit heeft een aantal gevolgen gehad voor de uitvoering van de bijstandswet door de gemeenten. Gemeenten zijn financieel verantwoordelijk geworden voor de rechtmatigheidscontrole bij bijstandsaanvragen. In dit hoofdstuk is ook gekeken hoe de bijstand in elkaar zit en welke procedures bij het aanvragen van een uitkering verlopen moeten worden. Kort samengevat hangt het verloop van het proces van aanvraag af van de cliënt, maar ook onder andere van zijn gezinsamenstelling. Als iemand in een uitkeringspositie is terecht gekomen, moet men naar het CWI gaan om zich in te schrijven. Vervolgens is het arbeidsverleden van deze persoon bepalend of er doorverwezen wordt naar het UWV of de Gsd.

De WWB maakt onderdeel uit van de SUWI-wetgeving. De SUWI-wet is per 1 januari 2002 in werking getreden en geeft een duidelijk beeld van de diverse partijen en hun onderlinge verantwoordelijkheden binnen het gehele spectrum van het sociale zekerheidsstelsel. Binnen het SUWI-veld zijn er enkele instanties die allen een bijdrage leveren aan de uitvoering van de sociale zekerheid. De SUWI-partners zijn BKWI, DIVOSA, CWI, VNG, UWV en de SVB. Het IB is in het SUWI-veld een spil wat betreft het gegevensverkeer, met name richting de gemeenten.

Eén van de taken die bij de uitvoering van de bijstandswet komen kijken is de rechtmatigheidscontrole door gemeenten. Het IB kan een bijdrage leveren op de uitvoering van de rechtmatigheidscontrole. De volgende hoofdstuk richt zich op de achtergrond van het ontstaan van het IB en op de huidige ontwikkelingen van het IB binnen het SUWI-veld.

---

<sup>8</sup> Bron: <http://www.inlichtingenbureau.nl/content.asp?p=16&m=2>, laatst geraadpleegd op 18 december 2005

### 3. Het Inlichtingenbureau en de ontwikkelingen binnen de SUWI

#### 3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is de uitvoering van de WWB door de gemeenten beschreven. Tevens is er beschreven hoe de SUWI georganiseerd is. Het IB maakt deel uit van het SUWI-veld. Paragraaf 3.2 behandelt het ontstaan van het IB die haar grondslag in het BIG (Besluit Inlichtingenbureau) vindt. Paragraaf 3.3 gaat in op het wettelijke kader rondom het ontstaan van het IB. Uit dit wettelijke kader vloeien enkele doelstellingen uit voor het IB die in paragraaf 3.4 worden beschreven. Om deze doelstellingen te kunnen uitvoeren maakt het IB gebruik van enkele gegevensbronnen, welke worden beschreven in paragraaf 3.5. Het IB ondersteunt gegevensuitwisseling tussen gemeenten en derden in de keten van Werk en Inkomen. Paragraaf 3.6 gaat in op de informatie-uitwisseling tussen het IB en de gemeenten. In hoofdstuk 1 is aangekaart dat het niet mogelijk is om uitspraken te doen over alle Gsd-en. Daarom is de keuze gevallen op de gemeente Dordrecht die in dit onderzoek als een voorbeeld zal dienen. Paragraaf 3.6 zal hierdoor ook ingaan op de Gsd Dordrecht. Ten slotte wordt in paragraaf 3.7 een samenvatting geformuleerd waarbij tevens kort een antwoord gegeven wordt op de deelvragen die in dit hoofdstuk centraal staan, namelijk:

- *Wat is de achtergrond van het ontstaan van het Inlichtingenbureau en wat zijn de huidige ontwikkelingen van het Inlichtingenbureau in de Structuur Uitvoering Wet en Inkomen en hoe ziet de informatie-uitwisseling tussen de Gemeentelijke sociale diensten en het Inlichtingenbureau eruit?*
- *Welke doelstellingen streeft het Inlichtingenbureau na en op welke manier (werkwijze, missie, visie) probeert men dat te bereiken?*

#### 3.2 Achtergrond ontstaan Inlichtingenbureau

##### 3.2.1 Inleiding

Deze paragraaf geeft een kort overzicht van de ontstaansgeschiedenis van het IB. Hiermee wordt ook het eerste gedeelte van de tweede deelvraag van dit onderzoek beantwoord.

##### 3.2.2 Ontstaan Inlichtingenbureau

De eerder beschreven fraudepraktijken bij de Gsd-en en de ontwikkelingen op het gebied van ICT leidden ertoe dat er in de samenleving en in de politiek meer aandacht op fraudebestrijding kwam te liggen (zie ook § 1.1). Hoe kon de rechtmatigheid van de uitkeringverstrekking in het kader van de Abw bevorderd worden en tegelijkertijd de uitvoering van de controle door de sociale dienst efficiënter en effectiever gemaakt worden? Uit hoofdstuk 1 is gebleken dat het onderzoek naar het sociale zekerheidsstelsel van Van der Zwan tot de conclusie heeft geleid dat er vanuit de gemeente behoefte was om bij de uitvoering van de bijstandswet bijgestaan te worden, voornamelijk bij de rechtmatigheidscontrole. In 1997 heeft het ministerie van SZW de stichting Cliënt-Volg-Communicatie-Stelsel (CVCS) de opdracht gegeven om een verkennend onderzoek te verrichten naar het bijbrengen van gegevens over het arbeidsverleden van cliënten van de Arbeidsvoorziening en het CWI. Vanaf 1998 ontwikkelde het projectteam Inlichtingenbureau een applicatie voor de gegevensvergelijking inzake het aansluiten van externe bronnen en de technische infrastructuur. Deze is vervolgens uitgebreid naar een traject van landelijke toepassing, met een proefperiode die binnen een beperkte kring van gemeenten werd getest (IB evaluatierapport tweede fase, 2000: 2). Hieruit is de samenloopapplicatie als proef op gang gekomen waaromheen het IB is opgezet. Een gehanteerd middel is gegevensvergelijking waarbij de bij de dienst bekende gegevens over de cliënt vergeleken worden met gegevens die bij andere instanties bekend zijn.



Ontwikkelingen op het gebied van ICT maakten het mogelijk dat via elektronische gegevensuitwisseling aan Gsd-en signalen geleverd konden worden. Uit een pilot in vier gemeenten is gebleken dat gegevensvergelijking een effectief instrument is om onrechtmatigheden (of anders gezegd, onrechtmatige samenloop van gegevens) in de uitkeringsverstrekking op te sporen. Als kanttekening kan geplaatst worden dat gegevensbestrijding alleen voor ‘geregistreerde’ fraude inzetbaar is.

### **3.3 Wettelijk kader Inlichtingenbureau**

#### *3.3.1 Inleiding*

De vorige paragraaf heeft de achtergrond van het ontstaan van het IB behandeld. Het ontstaan van het IB ligt ten grondslag in een aantal wetten die het kader vormen voor het IB waarbinnen ze kan functioneren. In de onderstaande subparagraaf worden deze wetten kort toegelicht.

#### *3.3.2 Wettelijk kader IB*

Het IB is in 2001 als zelfstandige stichting in het leven geroepen om op landelijk niveau op geautomatiseerde wijze gegevens door te geven die van belang zijn voor het onderzoek naar de rechtmatigheid van bijstandsuitkeringen door de gemeenten. Daarbij is de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP) als een leidend kader geweest voor het IB. Deze wet geeft regels ter bescherming van de privacy van de burger<sup>9</sup>. Van belang is ook het BIG, het Besluit Inlichtingenbureau Gemeenten, waarin de activiteiten van het IB zijn vastgelegd. In het BIG worden de organisatorische aspecten van het IB geregeld. Tevens worden de condities aangegeven waaraan de elektronische uitwisselingen van gegevens via het IB moeten voldoen (bron: BIG). Verder wordt het wettelijke kader gevormd door de SUWI-wet en de WWB (zie hoofdstuk 2).

Het toezicht op de activiteiten van het IB wordt uitgeoefend door de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) en het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP). Het ministerie van SZW financiert het IB en is tevens de opdrachtgever. Het is essentieel dat het wettelijke kader overeenkomt met de doelstellingen. Zodoende streeft het IB ernaar dat het wettelijke kader tijdig wordt aangepast aan het realiseren van de doeleinden.

Zoals hierboven is beschreven, is wettelijk vastgesteld dat het IB gefinancierd wordt door het ministerie van SZW. Het ministerie stelt het budget van het IB vast. Hiertegenover staat dat het IB een begroting en een jaarplan indient. Zodoende kan ook geconcludeerd worden dat het IB onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt. Doordat het IB een stichting is, valt het onder een bestuur op afstand. Het bestuur staat onder het voorzitterschap van Udo Groen, benoemd door de staatssecretaris van het ministerie van SZW. Verder bestaat het bestuur uit twee vertegenwoordigers van de VNG, één vertegenwoordiger van DIVOSA en één deskundige op het gebied van privacy en informatica<sup>10</sup>.

### **3.4 Doelstellingen Inlichtingenbureau: Distributieknooppunt in de samenleving?**

#### *3.4.1 Inleiding*

De bovenste paragrafen hebben een beschrijving gegeven van de achtergrond van het ontstaan van het IB. Ook is het wettelijke kader van het IB toegelicht. Uit dit kader vloeien voor het IB enkele doelstellingen voort. Deze worden behandeld in subparagraaf 3.4.2. Subparagraaf 3.4.3 beschrijft vervolgens welke activiteiten het IB uitvoert om haar doelstellingen te kunnen realiseren.

---

<sup>9</sup> Bron: [http://www.justitie.nl/themas/meer/wet\\_bescherming\\_persoonsgegevens.asp](http://www.justitie.nl/themas/meer/wet_bescherming_persoonsgegevens.asp), laatst geraadpleegd op 12 december 2005

<sup>10</sup> Bron: <http://www.inlichtingenbureau.nl/content.asp?p=36&m=4>, laatst geraadpleegd op 18 december 2005

### 3.4.2 Doelstellingen IB

Het IB kan als een knooppunt gezien worden voor het gegevensverkeer tussen gemeenten en andere partijen. Het IB verdeelt de juiste gegevens naar de juiste partijen, namelijk de 489 gemeenten en vele andere partijen die over gegevens beschikken waar gemeenten behoefte aan hebben. Het IB communiceert elektronisch met externe bronnen (Peerbolte, 1998:38) en beoogt in de toekomst deze gegevens ook te kunnen ordenen en te selecteren. Het idee hierachter is dat door de efficiënte distributie van gegevens partijen meer ruimte krijgen om hun primaire taken (onder andere het onderhouden van contact met de cliënten van de Gsd-en) optimaal uit te voeren tegen lagere kosten (Voort en Verder, 2003:13). Als doelstelling voor de toekomst, poogt het IB met het Sectorloket de gemeenten beter te ondersteunen. Door nauwer samen te werken met andere instanties, zoals het BKWI en het CP-ICT, heeft het IB als doel de dienstverlening rond inkijsk en samenloop, zowel in de voorbereidende als uitvoerende fase, beter op elkaar aan te sluiten. Mede hierdoor moeten de gemeentelijke werkprocessen optimaal ondersteund kunnen worden (Jaarplan 2005, 2004: 4). In een interview verwoordt Jan van de Beek, voormalig directeur van het IB, dit als volgt: *‘Het Inlichtingenbureau is een dienstverlenend stichting vooral voor gemeenten, op het gebied van informatiedistributie en gestart vanuit ‘Werk en Inkomen’. Kortom het is een faciliterende partij in het SUWI-veld. De mensen in en rondom het SUWI-veld moeten begrijpen dat het Inlichtingenbureau kan bijdragen aan meer efficiency en effectiviteit. Mensen met een bijstanduitkering, die moeten begrijpen dat door het Inlichtingenbureau minder speelruimte voor fraude ontstaat’* (Voort en Verder, 2003).

### 3.4.3 Hoe tracht het IB de doelstellingen te bereiken?

Het IB ondersteunt gemeenten bij het uitvoeren van hun wettelijke taken in het kader van de sociale zekerheid. Het IB ondersteunt in dit kader gegevensuitwisseling tussen gemeenten en derden in de keten Werk en Inkomen. Op deze manier wordt getracht om als een hulpmiddel te fungeren bij de (mogelijke) fraudebestrijding door gemeenten in de sociale zekerheid. Het IB kan hiermee ook samenwerking tussen de uitvoeringsinstanties, die betrokken zijn op het terrein van de sociale zekerheid, bevorderen. In het Jaarplan 2005 (Verbeterplan Samenloopsignalen, 2004:7; Staatsblad 2001, 686: 2) staat dat deze doelstelling door middel van de volgende activiteiten wordt bereikt:

- Het uitvoeren van de haar, op basis van de WWB en de wet SUWI, opgedragen wettelijke taken;
- Het beheren van een systeem ten behoeve van gegevensuitwisseling;
- Het informeren, voorlichten en ondersteunen van gemeenten;
- Het overleggen met partijen waarvan zij, ten behoeve van gemeenten, informatie verkrijgt;
- Het informeren en adviseren aan de minister van SZW omtrent de uitvoering van haar taken en het doen van voorstellen ter verbetering;
- Het verrichten van andere taken met schriftelijke opdracht of toestemming van de minister.

De beleidsdoelstellingen van het IB worden afgestemd op de behoeften die bestaan bij het ministerie van SZW. Door dialoog tussen de medewerkers van het IB en de Gsd-en en door de vertegenwoordiging van VNG en DIVOSA in het bestuur van het IB, wordt met de wensen van de gemeenten rekening gehouden (Jaarplan 2005, 2004:7). Het IB moet dus in feite tegemoet komen aan de wensen van zowel het ministerie van SZW als de Gsd-en.

Onder al het bovengenoemde ligt de onderstaande missie ten grondslag. In het tijdschrift Voort en Verder (2003:26) beschrijft het IB dit als volgt: *“Het IB is een professioneel centrum voor gecoördineerde, kwalitatieve, procesondersteunende, elektronische informatievoorzieningen”*. Onderdeel hiervan is de regie van de informatievoorziening door het Inlichtingenbureau.

### 3.5 Huidige ontwikkelingen van het IB in de SUWI

#### 3.5.1 Inleiding

Het IB maakt gebruik van gegevensbronnen om haar doelstellingen te verwezenlijken.. Subparagraaf 3.5.2 geeft een overzicht van de gegevensbronnen van het IB. Subparagraaf 3.5.3 gaat in op de huidige ontwikkelingen van het IB binnen het SUWI-veld, onder andere het beschikbaar stellen van de samenloopapplicatie. Subparagraaf 3.5.4 beschrijft in hoofdlijnen de tweede grote project van het IB, namelijk de ontwikkeling van het sectorloket. Paragraaf 3.5.5 gaat in op het SUWI-net. Tenslotte beschrijft paragraaf 3.5.6 de meest recente ontwikkelingen van het IB binnen de SUWI.

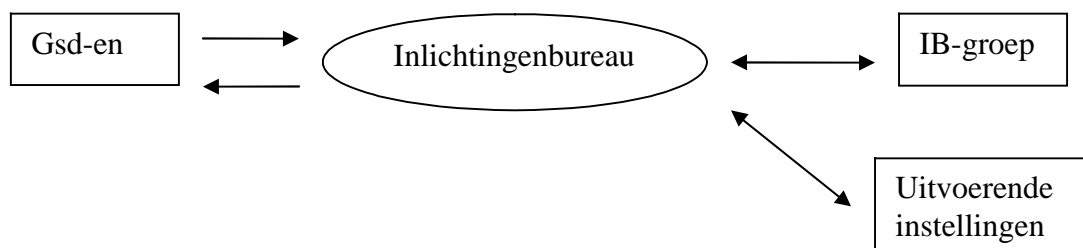
#### 3.5.2 Gegevensbronnen IB

De gegevensbronnen van het IB zijn de SUWI-partijen aangevuld door een aantal andere partijen. De SUWI-partijen omvatten naast de gemeenten ook het UWV, het CWI, het BKWI en het CP-ICT (zie ook hfst. 2). Naast deze partijen wordt ook informatie onttrokken van de Belastingdienst (o.a. voor rente en saldo informatie), de IB-groep (over inschrijvingen en het studiefinanciering), ministerie van Justitie (voor detentiegegevens) en het SVB. Voor het transport van gegevens wordt er naast het SUWI-net gebruik gemaakt van de Routerings Instituut (Inter)nationale Informatie Stroom (RINIS) en het Gemeenschappelijk Netwerk (Gemnet) (Jaarplan 2005, 2004:6). Andere leveranciers waar het IB mee samenwerkt is Hewlett Packard en Getronics-Pinkroccade. Anders gesteld is er sprake van een enkelvoudige verzameling en een meervoudig gebruik van de gegevens<sup>11</sup>. Door deze gegevensbronnen is het tevens mogelijk dat het IB voor alle Nederlandse gemeenten bestandsvergelijkingen levert. (Voort en Verder, 2003:13).

Als gevolg van de aansluiting op de bovenste gegevensbronnen, is het voor het IB mogelijk om enkele projecten en taakuitvoeringen binnen het SUWI-veld te realiseren. Deze worden in de volgende subparagrafen behandeld.

#### 3.5.3 Samenloopsignalen

Het IB levert een stroom van samenloopsignalen aan circa 489 gemeenten en samenwerkingsverbanden van gemeenten. Sinds 2003 zijn alle gemeenten aangesloten op de samenloopapplicatie van het IB. Bij de samenloopapplicatie leveren de Gsd-en maandelijks een pakket van soft-nummers die het IB periodiek en volautomatisch met de gegevensbronnen van andere samenwerkende partijen vergelijkt. Deze betreffen de actuele gegevens van de uitvoeringsinstellingen over uitkeringen en dienstverbanden. Een samenloopsignaal ontstaat doordat een bijstandscient of de partner, binnen een termijn waarin bijstand is ontvangen, ook andere officieel geregistreerde inkomsten heeft gehad. Deze inkomsten kunnen variëren van inkomsten uit dienstverband tot een studiebeurs of inkomens uit rente (Het Inlichtingenbureau, 2003). Een samenloopsignaal impliceert in dit geval witte fraude maar is geen bewijs van fraude. In figuur 1 is de werkwijze van het IB schematisch weergegeven.



Figuur 1: Werkwijze IB

<sup>11</sup> Bron: <http://www.inlichtingenbureau.nl/plaatsib.asp?m=4>, laatst geraadpleegd op 18 december 2005

Figuur 1 kan verdeeld worden in 4 stappen die hieronder kort beschreven zijn:

**Stap 1:** De Gsd stuurt digitaal een aantal kerngegevens van haar klantenbestand naar het IB: sofi-nummer, naam, adres, woonplaats en de uitkeringsgerechtigde.

**Stap 2:** Het IB bevraagt voortdurend de bronnen: *Kent u dit sofi-nummer in deze tijdsperiode?* Hieruit genereert het IB de samenloopsignalen. Het IB zet deze bestanden uit bij de volgende bronnen: UWV, IB-groep en de Belastingdienst. Deze bronnen vergelijken de informatie van de Gsd-en met hun eigen gegevens, waarna de gevallen waarbij samenloop van bijstandsuitkering en andere inkomensvoorziening wordt geconstateerd, teruggestuurd worden naar het IB.

**Stap 3:** Het IB levert deze signalen een keer per maand als tekstbestand naar de Gsd-en. De gemeenten kunnen de informatie direct lezen in de eigen bestanden.

**Stap 4:** De signalen worden door de Gsd ingezien via de IB-inkijk. Door het intikken van het sofi-nummer van een cliënt van de Gsd, kunnen de samenloopsignalen in de database worden ingezien. De IB-inkijk maakt het mogelijk dat gegevens recenter zijn doordat de database dagelijks wordt bijgewerkt terwijl de samenloopsignalen één keer in de maand worden aangeleverd (Het Inlichtingenbureau, 2000:10). Het is aan de Gsd-en om hier verder werk van te maken. Bij de samenloopsignalen kan de gemeente in geval van samenloop niet direct actie nemen. De gemeente moet bijvoorbeeld eerst contact opnemen met de werkgever die als bewijs tekent zodat de gemeente bewijs heeft tegenover de cliënt. Het IB geeft alleen een indicatie, geen bewijsmateriaal, de Gsd moet het zelf nog verifiëren of er bij een samenloop ook echt sprake is van fraude (Het Inlichtingenbureau, december 2000).

Een samenloopsignaal is dus een indicatie dat er naast een uitkering sprake is van:

- een uitkering op basis van de WAO, ZW, WW en WAZ
- een inkomen uit een dienstverband
- een recht op studiefinanciering
- een inschrijving bij een instelling voor wetenschappelijk of hoger onderwijs
- een vermogen
- een WWB, IOAW, IOAZ uitkering bij een andere gemeente.

In plaats van de signalen van het IB zou een gemeente ook kunnen werken met de belastingtape, waarbij twee à drie jaar later naar het arbeidsverleden van een persoon teruggekeken wordt. Maar meestal is dat bedrag al zo hoog opgelopen, dat het niet mogelijk is om dat bedrag ook werkelijk terug te vorderen van de cliënt. *“Een kale kip kan je niet meer plukken”* aldus een respondent bij het IB. De correctie door middel van een boete en terugvordering blijkt in de praktijk moeilijk uitvoerbaar te zijn. De samenloopapplicatie biedt daarvoor tijdsvoordelen. De samenloopsignalen van het IB zijn namelijk gebaseerd op twee maanden oude data waardoor bij de opsporing van de fraude de bedragen nog laag zijn dat ze teruggevorderd kunnen worden.

De gegevens van verschillende instanties gebruikt het IB zodanig dat de Gsd alleen een signaal krijgt wanneer er op grond van deze gegevens een vermoeden van fraude bestaat (Peerbolte, 1998:40). Daarnaast worden er door het IB twee systemen beheerd waarbij de betrokken instanties in een kopie van elkaars gegevens kunnen kijken, de Gsd-Inkijk. (Voort en Verder, 2003:15). Ook biedt het IB de gelegenheid voor een strategisch platform waaraan een representatieve groep vertegenwoordigers van gemeenten aan deelnemen. Zij denken na op wat voor manier de gegevenskoppelingen en uitwisselingen in de SUWI-keten of met andere partijen het beste ingericht kunnen worden.

### 3.5.4 SLOG

Een ander punt waar het IB mee bezig is, is SLOG. SLOG staat voor sectorloket gemeenten. SLOG bestaat uit meerdere dingen waarvan één de verbetering is van de samenloopapplicatie, oftewel samenloopapplicatie twee. Wanneer het sofi-nummer van een persoon ingevoerd wordt, is het gehele arbeidsverleden op te roepen. Er is ook een link naar de Gsd-en. Deze wordt gevoed door de signalen van het IB. De eerste deel van SLOG is de bouw van het sectorloket en het tweede gedeelte is de uitbereiding van de samenloopapplicatie. Het eerste gedeelte van SLOG is opgeleverd en zorgt ervoor

dat het CWI en de Gsd-en met elkaar kunnen communiceren en berichten naar elkaar kunnen sturen. Daarvoor bouwt het CWI een eigen systeem en de Gsd-en moeten ook hun systemen laten aanpassen. Er worden ook praktijktesten uitgevoerd om de elektronische berichtenuitwisseling te testen. SLOG zorgt er dus niet alleen voor dat samenloopsignalen verzonden en ontvangen kunnen worden maar ook andere berichten met gemeenten uitgewisseld kunnen worden. Het meervoudig gegevensgebruik en het elektronisch versturen van dossiers wordt zo mogelijk gemaakt.

De bedoeling is dat in de toekomst de gegevens rondom uitkeringen, reïntegratie en werkloosheid via een centraal knooppunt zullen verlopen. Het sectorloket zou dan een elektronisch knooppunt moeten vormen tussen de gemeenten, SUWI-veld partners en andere externe spelers (Voort en Verder, 2003:21). Dit zal tevens de ondersteuning van de gemeenten bij de uitvoering van onder andere de WWB moeten verbeteren (Jaarplan 2005, 2004: 4). Ook zal door het sectorloket gewerkt worden met berichten naar en van gerechtsdeurwaarders en een gegevensstroom komen van de SVB naar gemeenten over gedeeltelijke uitkeringen in het kader van de Algemene Ouderdoms Wet (AOW) en Algemene nabestaandenwet (Anw)<sup>12</sup>. Sectorloket is in het voorjaar van 2005 in werking getreden.

### *3.5.5 Het SUWI-net*

Het SUWI-net bestaat uit de beheersapplicatie en de gewone applicatie. In de beheersapplicatie hebben alleen gemeenten toegang tot bepaalde niveaus zolang ze daarvoor geautoriseerd zijn. Het SUWI-net is een programma van het BKWI die via het IB loopt<sup>13</sup>. Door middel van het SUWI-net kunnen de SUWI-partners in een actuele kopie van elkaars gegevens kijken die op de server van het IB draait. Het SUWI-net is er ook voor het opzoeken van gegevens en levert bijna hetzelfde informatie op. Het IB werkt ook met het IB-inkijk waarbij dossiers en signalen in de samenloopapplicatie online ingekeken en gemuteerd kunnen worden<sup>14</sup>.

### *3.5.6 Recente ontwikkelingen van het IB binnen de SUWI*

Het IB heeft in het jaar 2004 de meibrief ontvangen van het ministerie van SZW waarin de beleidsdoelstellingen voor de taakuitvoering van het IB voor het jaar 2005 zijn geformuleerd. Uit de meibrief komt naar voren dat voor het IB voor het jaar 2005 de volgende ontwikkelingen van belang zijn (Bron: Meibrief, 2004):

- Organisatie-inrichting: een versterking van de IB-organisatie waardoor de organisatie beter onder controle gehouden kan worden en de dienstverlening beter toegesneden is op de wensen van de afnemers en gebruikers.
- Kwaliteitsverbetering fraudesignalen: dit betreft zowel de kwaliteit van gegevens als de filtering van signalen.

Voor het jaar 2005 zijn de volgende ontwikkelingen relevant (Bron: Meibrief, 2004):

- in het Programma Ketenresultaten zijn afspraken gemaakt over de implementatie gegevensverkeer SUWI die onder meer uitgevoerd worden door het IB als sectorloket voor gemeenten (werkproceskoppelingen/berichtenverkeer en inkijk). Het IB moet de afspraken van het Programma Ketenresultaten over de implementatie gegevensverkeer SUWI opnemen in de programmering van het IB
- het ondersteunen van de gegevensuitwisseling met Justitie en Zorgverzekeraars over samenloop detentie en bijstand en aan- en afmelding van ziekenfondsplichtigen.
- ondersteunen van elektronische gegevensuitwisseling tussen gemeenten en de SVB in het kader van ANW-ers en gedeeltelijke AOW-ers.

Binnen de huidige ontwikkelingen heeft het IB in het kader van informatiebeveiliging als doel om een exclusieve, integere, beschikbare en controleerbare gegevensverwerking te waarborgen. Een goede afstemming en samenwerking met ketenpartners is daarbij van belang.

---

<sup>12</sup> Bron: <http://www.inlichtingenbureau.nl/content.asp?p=101&m=2>, laatst geraadpleegd op 18 december 2005

<sup>13</sup> Bron: <http://www.inlichtingenbureau.nl/content.asp?p=103&m=2>, laatst geraadpleegd op 18 december 2005

<sup>14</sup> Bron: <http://www.inlichtingenbureau.nl/content.asp?m=2&p=107>, laatst geraadpleegd op 18 december 2005

### **3.6 Informatie-uitwisseling tussen het IB en de Gsd-en**

#### *3.6.1 Inleiding*

Paragraaf 3.5 heeft een overzicht gegeven van de ontwikkelingen van het IB binnen de SUWI. Daarbij is ingegaan op de signalen die het IB aflevert en is gekeken hoe gegevens uitgewisseld worden tussen het IB en de andere spelers. Eén van spelers binnen het SUWI-veld die gegevens afnemen van het IB zijn de Gsd-en. Binnen het tijdsbestek van dit onderzoek is het onmogelijk om te kijken naar de specifieke informatie-uitwisseling van het IB met alle Gsd-en. Daarom zal de Gsd Dordrecht als voorbeeld gebruikt worden. In subparagraaf 3.6.2 zal eerst de functie van het IB als doorgeefluik in het kader van informatie-uitwisseling behandeld worden. Vervolgens zal subparagraaf 3.6.3 ingaan op de Gsd Dordrecht. Tenslotte zal subparagraaf 3.6.4 de consequenties van informatie-uitwisseling beschrijven.

#### *3.6.2 Doorgeefluik*

De Gsd-en zijn wettelijk verplicht om gegevens te leveren aan het IB zodat het IB deze gegevens naast bronnen van andere samenwerkende organisaties kan leggen om op samenloop te controleren. Door middel van de in paragraaf 3.5 behandelde bronnen poogt het IB een “trucje” aan te reiken aan gemeenten zodat ze beter hun rechtmatigheidscontrole kunnen uitvoeren. De gegevens (sofi-nummers) die vanuit de gemeenten aangereikt worden, worden aan de betrokken instanties doorgegeven. Deze instanties kijken of de ontvangen gegevens samenlopen met de in hun bestand opgenomen gegevens. Indien dat het geval is, worden deze signalen doorgegeven aan de gemeente waarop de gemeente actie kan ondernemen. Dit proces geschiedt volautomatisch.

Een ander signaal dat het IB afgeeft zijn de vermogenssignalen. De vermogenssignalen kunnen als direct bewijs gebruikt worden door de Gsd-en waardoor er direct actie ondernomen kan worden. Het IB fungeert op deze manier als een doorgeefluik.

#### *3.6.3 Gsd Dordrecht*

Doordat het onmogelijk is om alle Gsd-en bij dit onderzoek te betrekken, is ervoor gekozen om de Gsd Dordrecht als een voorbeeld uit te lichten. Bij de keuze van de gemeente hebben factoren zoals de omvang een rol gespeeld. Dordrecht is een middelgrote gemeente. Een gemeente van een dergelijke omvang brengt dan ook de nodige fraudeproblemen met zich mee. Indien gekeken wordt naar de informatie-uitwisseling tussen de Gsd Dordrecht en het IB zal de informatie-uitwisseling over het algemeen hetzelfde zijn als met andere Gsd-en die dezelfde kenmerken hebben.

In de beginfase kwam het IB moeilijk op gang. Bij de gemeentelijke praktijken bleken het uitzoeken van de gegevens die aangeleverd werden, veel tijd en energie te kosten. Tevens zaten tussen de samenloopsignalen veel sterk verouderde informatie. Net als in veel andere gemeenten heeft de Gsd Dordrecht in de beginfase ook veel tijd en energie gestoken in de signalen zodat ze succesvol gebruikt kon worden. Ondanks de achterstanden die bij de Gsd-en ontstonden, was de gemeente Dordrecht bereid om zich in te zetten. Deze Gsd zag het nut en belang van de signalen in, in een periode waarin het IB signalen leverde waar veel verouderde informatie tussen zat. Ondanks de positieve ervaringen met de signalen van het IB, vindt de Gsd Dordrecht dat het IB ten koste van alles eerst ervoor moet zorgen dat de kwaliteit van de gegevens goed is. Alleen op deze manier kan het IB winst betekenen voor gemeenten.

In Gsd Dordrecht wordt de effectiviteit van de afhandelingstijd van aanvragen voor bijstand, vergeleken met andere Gsd-en, steeds beter. De bijstandswet wordt ook doelmatiger en tegen lagere kosten uitgevoerd (Gemeente Dordrecht, 2001). De Gsd Dordrecht komt dus goed uit vergelijkingen met andere diensten. Binnen het College van Burgemeester en Wethouders staat het belang van fraudealertheid ook hoog in het vaandel (Gemeente Dordrecht, 2002). Het uitstroombesluit blijft op “Werk boven Inkomen” gericht en een sluitende aanpak na de invoering van de WWB is in deze Gsd van groot belang. De opdracht die de gemeente Dordrecht, onder de naam van “De Kortste Weg naar

Werk, aan haar sociale dienst heeft gegeven is als volgt: “*Ervoor zorgen dat mensen zo snel mogelijk onafhankelijk worden van een uitkering en dat mensen de verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen leven*”. Deze boodschap wordt gecommuniceerd naar de werkzoekenden, andere ketenorganisaties en maatschappelijke belangenorganisaties<sup>15</sup>.

Het aantal mensen met een bijstandsuitkering in Dordrecht heeft zich in 2004 en 2005 relatief gunstig ontwikkeld (Gemeente Dordrecht, 23 november 2005). Hieruit kan geconcludeerd worden dat, na de invoering van de WWB, de daling van het aantal bijstandsklanten voor de gemeenten financieel gunstig is.

De signalen die het IB levert, zijn een hulpmiddel om de rechtmatigheidscontrole binnen het kader van de WWB uit te voeren. Gemeenten hebben een grote behoefte aan gegevens van de landelijk aangestuurde partners zoals het UWV. De informatie die het IB levert, voorziet in de gemeentelijke behoefte tot informatie, zo ook bij de gemeente Dordrecht.

### 3.6.4 Consequenties informatie-uitwisseling

De vorige paragraaf is ingegaan op de Gsd Dordrecht. Deze paragraaf zal ingaan op de informatie-uitwisseling tussen het IB en de Gsd-en en zal de consequenties daarvan voor de Gsd-en behandelen. De Gsd-en leveren soft-nummers aan het IB en krijgen daartegenover onder andere de samenloopsignalen voor terug. Er kan dan gesproken worden van een informatie-uitwisseling tussen deze twee partijen. In subparagraaf 3.5.3 is in figuur 1 aangegeven hoe deze informatie-uitwisseling verloopt. Van belang is wat voor consequenties dit voor de Gsd-en heeft. De Gsd-en hoeven niet meer achteraf te verifiëren of de klant haar juist en volledig heeft geïnformeerd. Dankzij het IB weet de Gsd binnen een paar weken of er sprake is van een ongeoorloofde samenloop van inkomsten.

Voor de Gsd-en is het zeer belangrijk dat ze het nut inzien van de voordelen van het gebruik van de samenloopsignalen. In geval van samenloop maakt de gemeente namelijk kosten om dit door middel van een onderzoek te laten controleren. De Gsd-en moeten zich beseffen dat de gemaakte onderzoekskosten opwegen tegen de opbrengsten van de signalen. Met behulp van de samenloopapplicatie kan de rechtmatigheidscontrole door de gemeenten efficiënter en effectiever gebeuren en minder geld kosten dan voorheen.

Tijdig signaleren van onrechtmatigheid met behulp van de samenloopsignalen heeft zowel voor de Gsd-en als voor de cliënt voordelen. De Gsd heeft namelijk betere terugvorderingmogelijkheden doordat het onrechtmatig uitgekeerde bedrag binnen de perken blijft

Na de invoering van de WWB zijn de gemeenten financieel verantwoordelijk voor de rechtmatigheidscontrole. Indien de Gsd-en weinig kosten maken, kunnen ze het overgebleven budget gebruiken. Voor een Gsd kan het dan aantrekkelijker zijn om dat geld te gebruiken voor andere projecten die op dat moment een hogere prioriteit hebben, zoals voor de uitstroom van cliënten, een traject reïntegratie of het bestrijden van verborgen armoede in plaats van een rechtmatigheidscontrole. Hierdoor is het voor de Gsd-en aantrekkelijker om de nadruk op rechtmatigheidscontrole te leggen.

Er kan geconcludeerd worden dat de afname van de samenloopsignalen voor de Gsd-en voordelen heeft. De Gsd-en moeten hiervoor alleen de gemakken en voordelen inzien van het gebruik van de samenloopsignalen.

## 3.7 Samenvatting

Het IB is in het leven geroepen om op geautomatiseerde wijze op landelijk niveau gegevens door te geven die voor het onderzoek naar de rechtmatigheid van bijstandsuitkeringen door de gemeenten van belang zijn. Het IB ondersteunt in dit kader de gegevensuitwisseling tussen de gemeenten en derden in de keten Werk en Inkomen. De gegevensbronnen van het IB zijn de SUWI-partijen en enkele andere partijen. De SUWI-partijen omvatten naast de gemeenten ook het UWV, het CWI, het BKWI en het CP-ICT. Naast deze partijen wordt ook informatie onttrokken van de Belastingdienst, de IB-groep, het ministerie van Justitie en het SVB.

---

<sup>15</sup> Bron: <http://cms.dordrecht.nl/dordt?nav=pumiEsHaKpPReebBjdbBOnC>, laatst geraadpleegd op 12 december 2005



Bij de samenloopapplicatie leveren de Gsd-en maandelijks een pakket van sofi-nummers die het IB periodiek en volautomatisch met de gegevensbronnen van andere samenwerkende partijen vergelijkt. Deze betreffen de actuele gegevens van de uitvoeringsinstellingen over uitkeringen en dienstverbanden. Een samenloopsignaal ontstaat indien een bijstandsccliënt of de partner binnen een termijn waarin bijstand is ontvangen, ook andere officieel geregistreerde inkomsten heeft gehad. Maandelijks ontvangen de Gsd-en deze signalen van het IB en in gevallen van samenloop kunnen zij een onderzoek beginnen naar een mogelijke vorm van fraude.

Het tweede grote project van het IB is het sectorloket. SLOG zorgt ervoor dat er niet alleen samenloopsignalen verzonden en ontvangen kunnen worden maar ook andere berichten met gemeenten uitgewisseld worden. SLOG maakt het elektronisch versturen van dossiers mogelijk.

De doelstelling van het IB is het ondersteunen van de gegevensuitwisseling tussen de gemeenten en derden in de keten van Werk en Inkomen bij het uitvoeren van de wettelijke taken van de gemeenten in het kader van de sociale zekerheid. Het IB zorgt op deze manier voor een hulpmiddel bij de (mogelijke) fraudebestrijding. Hierdoor wordt tussen de uitvoeringsinstanties, die betrokken zijn op het terrein van de sociale zekerheid, ook samenwerking bevorderd. De werkwijze die het IB hanteert bij het uitvoeren van haar doelstellingen omvat de volgende activiteiten:

- Het uitvoeren van de haar, op basis van de WWB en de Wet SUWI, opgedragen wettelijke taken;
- Het beheren van een systeem ten behoeve van gegevensuitwisseling;
- Het informeren, voorlichten en ondersteunen van gemeenten;
- Het overleggen met partijen waarvan zij, ten behoeve van gemeenten, informatie verkrijgt;
- Het informeren en adviseren aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid omtrent de uitvoering van haar taken en het doen van voorstellen ter verbetering;
- Het verrichten van andere taken met schriftelijke opdracht of toestemming van de minister.

Onder al het bovengenoemde ligt de onderstaande missie ten grondslag:

*“Het IB is een professioneel centrum voor gecoördineerde, kwalitatieve, procesondersteunende, elektronische informatievoorzieningen”.*

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat dit hoofdstuk antwoord heeft gegeven op de tweede en derde deelvraag van dit onderzoek, namelijk:

- *Wat is de achtergrond van het ontstaan van het Inlichtingenbureau en wat zijn de huidige ontwikkelingen van het Inlichtingenbureau in de Structuur Uitvoering Wet en Inkomen en hoe ziet de informatie-uitwisseling tussen de Gemeentelijke sociale diensten en het Inlichtingenbureau eruit?*
- *Welke doelstellingen streeft het Inlichtingenbureau na en op welke manier (werkwijze, missie, visie) probeert men dat te bereiken?*

In het volgende hoofdstuk worden enkele theoretische noties geconceptualiseerd in het kader van interorganisatorische samenwerking en klantgerichtheid.



## 4. Interorganisationele samenwerking en klantgerichtheid

### 4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is op basis van een documentanalyse een beschrijving van de uitvoering van de bijstandswet gegeven. Hoofdstuk 3 heeft de doelstellingen van het IB en de recente ontwikkelingen rondom het IB beschreven. In dit hoofdstuk wordt een theoretisch kader gepresenteerd op basis waarvan de empirische gegevens later in dit onderzoek (zie hfst 5) geanalyseerd zullen worden.

Sinds de jaren tachtig is er een trend zichtbaar waarbij publieke organisaties op diverse manieren een kanteling maken van een organisatie die aanbodgericht te werk gaat naar een organisatie die zich vraaggericht oriënteert. Informatietechnologie maakt het tegelijkertijd mogelijk om tussen organisaties informatie uit te wisselen en kan zo aan de tegemoetkoming van de wensen van de klant bijdragen. Nadat grote overheidsbedrijven zijn geprivatiseerd, wordt van de overheid verwacht dat zij ook meer marktconform gaat opereren, namelijk klantgericht, efficiënter en ondernemender. Daarbij wordt wel eens gesteld dat klantgericht werken in publieke organisaties wezenlijk anders is dan in het bedrijfsleven. In het openbaar bestuur kan geconcludeerd worden dat in navolging van allerlei trends over NPM, het idee van klantgerichtheid steeds meer voorop gesteld is. De deelvraag die het mogelijk maakt om een beschrijving te geven van interorganisationele samenwerking en klantgerichtheid in het kader van de uitvoering van de wet SUWI, is als volgt:

- *Hoe kunnen klantgerichtheid en de huidige (grenzen van de) interorganisationele verhoudingen theoretisch worden geconceptualiseerd?*

Aan de hand van literatuur zal deze vraag nader toegelicht worden. Hierbij wordt aandacht besteed aan het concept klantgerichtheid en er wordt ingegaan waarom het problematisch is om de klant binnen een complex netwerk af te leiden. Er wordt verder ingegaan op het concept ICT. Daarbij gaat de aandacht uit naar informatie-uitwisseling. Ook wordt kort behandeld welke informatierelaties en interacties nodig zijn en welke gevolgen dit heeft voor het faciliteren van klantgerichtheid. Paragraaf 4.2 geeft de relatie tussen ICT en de interorganisationele verhoudingen aan. De gevolgen hiervan voor informatie-uitwisseling tussen organisaties worden belicht. Binnen de verschillende relaties die bestaan tussen organisaties in het kader van interorganisationele informatie-uitwisseling, zijn er verschillende rollen die de overheid en burgers kunnen aannemen. Paragraaf 4.3 gaat in op het bestaan van deze meerdere gezichten binnen de publieke sector. Op één van deze rollen die ten opzichte van de overheid genomen kunnen worden, namelijk die van de klant, wordt in paragraaf 4.4 dieper op ingegaan. Paragraaf 4.5 behandelt vervolgens het concept klantgericht werken waarna in paragraaf 4.6 de verschillende scenario's die in de praktijk voorkomen op het gebied van informatie-uitwisseling besproken worden. Ten slotte worden in paragraaf 4.7 de verschillende theoretische noties met elkaar in verband gebracht.

### 4.2 ICT en de relatie met interorganisationele verhoudingen in het kader van informatie uitwisseling

In een periode waarin organisaties niet los gezien worden van hun omgeving, is de vorming van interorganisationele relaties erg belangrijk. Interorganisationele samenwerking is een breed begrip. Het omvat samenwerking tussen private en publieke organisaties. Interbestuurlijke samenwerking heeft daarentegen puur betrekking op de verhoudingen binnen het openbaar bestuur tussen het rijk, de provincie en gemeenten. In dit onderzoek zal gekeken worden naar interorganisationele samenwerking in het kader van de uitvoering van de wet SUWI.

ICT zorgt ervoor dat informatie binnen organisaties snel verspreid kan worden en vermindert zo de hiërarchie binnen organisaties. Informatie-uitwisseling wordt zo mogelijk gemaakt. De organisatorische kwaliteiten van ICT maken het makkelijker om over lange afstanden, tijd of locatie informatie uit te wisselen en te communiceren. Connectiviteit, flexibiliteit gekoppelde intelligentie en interactiviteit zijn daarbij belangrijk (Van Duivenboden, 2004: 17). Interorganisationele

informatiesystemen gebruiken ICT om informatiesystemen te koppelen die verspreid zijn over geografisch van elkaar gescheiden, soms zeer van elkaar verschillende organisaties. ICT faciliteert dus horizontalisering. Er is sprake van “*boundary-spanning*” met als gevolg een noodzaak van coöperatie en coördinatie (Homburg, 1999: 38). Interorganisationele informatiesystemen worden als volgt gedefinieerd: “*An information system which is embedded in two or more organizations with no joint executives and which is used and developed by these organizations jointly*” (Homburg et.al., 1999: 39). Voor een effectieve en efficiënte werking moeten deze interorganisationele systemen goed gemanaged worden. Anders brengt dit onzekerheid mee voor de organisatie. Informatiemanagement wordt als volgt gedefinieerd door Homburg (1999): “*Task of decision making regarding goals, prioritization, development and use of informations systems that are embedded in two or more organizations that have no joint executives*” (Homburg et.al., 1999: 45). Eén van de eigenschappen van besluitvorming met betrekking tot interorganisationele informatiesystemen is het gebrek van een formele autoriteit binnen organisatorische netwerken. Ook kan het zijn dat de deelnemende organisaties een gedeelte van hun handelingsvrijheid verliezen. Op het moment dat er alles omvattende plannen gepresenteerd worden, bestaat het gevaar dat organisaties geconfronteerd worden met de kans dat hun taken overgenomen kunnen worden (Homburg, 1999: 65). Informatie-uitwisseling, als gevolg van geavanceerde technieken, heeft dus gevolgen voor de, met elkaar informatie uitwisselende, partijen.

Indien we kijken naar de vorming van interorganisationele verhoudingen, zien we dat deze door de aanwezigheid van interorganisationele informatiesystemen alleen maar versterkt worden. In de BIOS documenten wordt namelijk ook het volgende benadrukt: “*Voor effectieve (elektronische) communicatie tussen het bedrijf en de overheid en tussen overheidsinstanties onderling komt meer om de hoek kijken dan techniek alleen, er moeten ook allerlei afspraken gemaakt worden tussen de communicatiepartners*” (Homburg, 1999: 15). Afspraken tussen verschillende actoren, kunnen de vrijheid om te handelen van organisaties beperken en zo de afhankelijkheid vergroten en daarmee de autonomie aantasten. Als gevolg hiervan kan de positie die een organisatie heeft binnen een samenleving veranderen. Doordat de afhankelijkheid van het beleid en uitvoeringsproces van andere organisaties sterk is gegroeid, wordt de autonome invloed van organisaties kleiner (Van Duivenboden, 2004:13). Dit heeft weer gevolgen voor de grenzen van een organisatie. In paragraaf 4.6 wordt hier dieper op in gegaan.

Samengevat kan geconcludeerd worden dat het uitwisselen van informatie tussen organisaties de positie van de actor binnen dat netwerk beïnvloedt. Doordat ICT deze informatie-uitwisseling mogelijk maakt, kan gesteld worden dat ICT niet neutraal maar waarde-geladen is. ICT kan als gevolg hebben dat organisaties gedwongen zijn om met elkaar samen te werken, zoals uit de voorgaande alinea's blijkt. Hierdoor kan de autonomie van organisatie aangetast worden en de afhankelijkheden ten opzichte van andere organisaties vergroot worden. ICT stelt mensen in staat om berekeningen te maken, controle uit te voeren en te communiceren (Bekkers 1998: 57).

Kortom, bij informatie-uitwisseling tussen verschillende organisaties is vaak sprake van een delicate balans tussen samenwerking en conflict, omdat bepaalde organisationele vanzelfsprekendheden en posities in het geding komen. De hierboven geschetste problematiek bij samenwerking tussen organisaties, maar ook de eerder in deze paragraaf beschreven situatie van “*boundary-spanning*” en de noodzaak tot coördinatie, kunnen relevant zijn voor de SUWI in het algemeen en voor het IB in het bijzonder. Hoofdstuk 5 gaat hier verder op in.

#### *4.2.1 Interorganisationele samenwerking*

In het onderstaande worden enkele benaderingen beschreven die een verklaring geven aan de manier waarop interorganisationele relaties vorm krijgen. Op deze manier kan een verklaring gegeven worden aan de notie van samenwerking.

Samenwerking wordt gedefinieerd als de mate waarin twee of meer organisaties hun taken gezamenlijk uitvoeren (Fenger, 2001: 94). De inhoud en de activiteiten moeten zodanig op elkaar afgestemd zijn dat het einddoel zo effectief en efficiënt mogelijk wordt gerealiseerd. De eigen en de gemeenschappelijke belangen worden op deze manier bevredigd. Indien beredeneerd wordt vanuit de organisatie, heeft interorganisationele samenwerking als gevolg dat organisaties niet meer vrij zijn om te handelen op de manier waarop ze dat zouden willen. Samenwerking kan de eigen autonomie van

een organisatie aantasten. Organisaties moeten een gedeelte van hun hulpbronnen ook aanwenden om de relaties die ze hebben te onderhouden en verder te ontwikkelen (Fenger, 2001: 82-83). Fenger stelt in zijn proefschrift dan ook dat het erg opmerkelijk is dat er interorganisationele samenwerking aan de orde van de dag lijkt te zijn. Interorganisationele samenwerking richt zich dan niet alleen op onderlinge samenwerking tussen organisaties uit verschillende bestuurslagen, maar ook op ketens en netwerken die bestaan uit combinaties van overheidsorganisaties die actief zijn binnen één en dezelfde bestuurslaag of tussen overheden en semi-overheden, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven (Van Duivenboden, 2004: 15).

Interorganisationele samenwerking kan in drie hoofdstromen onderverdeeld worden. Onder deze hoofdstromen vallen theorieën over uitwisseling van hulpbronnen tussen organisaties, over contingentie en over organisatie ecologie (Fenger, 2001: 82-83). In het onderstaande worden deze theorieën in het kort behandeld.

De eerste categorie, de uitwisseling van hulpbronnen, is een middel om interorganisationele samenwerking te begrijpen. Fenger beschrijft dit als volgt: *“An organisation can induce other organisations to bias their actions in a direction it desires if it can offer them incentives in the form of resources, especially if the relevant resource is essential for the survival of an organisation”* (Fenger, 2001: 83). Bij het uitwisselingsperspectief is het aspect van vrijwilligheid van groot belang bij het ontstaan van relaties tussen organisaties. Uitwisseling wordt in termen van vrijwilligheid als volgt gedefinieerd: *“Exchange is any voluntary activity between two organisations which has consequences, actual or anticipated, for the realisation of their respective goals or objectives”*. Interactie leidt in dit geval tot wederzijdse voordelen voor twee of meer organisaties. Door te interacteren denken de organisaties beter hun doelen te verwezenlijken en autonoom te blijven. In dit geval is er sprake van een *“win-win”* situatie (Fenger, 2001: 83).

Voor een organisatie zijn verschillende voordelen verbonden aan het aangaan van interorganisationele samenwerking. Een organisatie kan hiermee de kosten reduceren of hogere inkomsten verwachten. Een ander voordeel van samenwerking is dat er op een snelle en voordelige manier kennis en vaardigheden verworven worden. Ook het voordeel van spreiding van risico's vindt plaats. Als beide organisaties deze voordelen uit de samenwerking kunnen halen, dan is de samenwerking harmonieus en coöperatief. De kans op conflicten is hierdoor klein (Fenger, 2001: 85).

Er kan ook een *“win-lose”* situatie voorkomen. Als de ene partij interorganisationele samenwerking wil aangaan met een ander partij die liever de autonomie wil blijven behouden, dan is dit alleen mogelijk als de eerste partij over voldoende hulpbronnen beschikt om de andere partij tot interactie te dwingen. De kans op conflict is in deze situatie groter dan voorheen (Fenger, 2001: 85).

De resource-dependency benadering benadrukt het belang dat organisaties hechten aan de beschikking en toegang van hulpbronnen voor het vervullen van hun taken op korte termijn en het blijven bestaan op lange termijn. In de politiek-economische benadering ontstaat samenwerking niet alleen doordat organisaties hierdoor tot een betere uitvoering kunnen komen of om de afhankelijkheid van hulpbronnen te reguleren. Samenwerking ontstaat ook omdat het bijdraagt aan de realisatie van de doeleinden van bepaalde groepen van actoren die van belang zijn voor de organisatie omdat zij over noodzakelijke hulpbronnen beschikken (Fenger, 2001: 85).

De tweede categorie zijn theorieën over contingentie. Deze theorieën verklaren interorganisationele samenwerking vanuit veranderingen in de omgeving van de organisatie. Als gevolg van veranderingen zijn organisaties gedwongen om met elkaar samen te werken om te kunnen overleven (Fenger, 2001: 86). Tenslotte kijkt de organisatie-ecologie, laatste categorie, naar populaties van organisaties en wordt het succes, falen en het overleven van organisaties verklaard vanuit de relatie met de omgeving (Fenger, 2001: 86).

Wel wil ik de kanttekening maken dat voor samenwerking ook een zekere mate van consensus nodig is over waar het in het betreffende beleidsveld over gaat, wat de belangrijkste problemen zijn, hoe de organisatie van het beleidsveld eruit zou moeten zien en welke waarden leidend zouden moeten zijn bij de vormgeving van het beleidsveld (Fenger, 2001: 88). Hieraan ligt ten grondslag dat organisaties met een gedeelte beleidskern ook daadwerkelijk gecoördineerd zullen handelen (Fenger, 2001: 99). Van belang is rekening te houden met wederzijdse afhankelijkheden, respect te hebben voor elkaars autonomie en mogelijk tegenstrijdige belangen te erkennen. Er moet geïnvesteerd worden in maatregelen en handelingen die het vertrouwen tussen organisaties tot uitdrukking brengen (Lips et al., 2005: 332-333).

De vorige alinea's zijn ingegaan op een aantal veelgebruikte theorieën over interorganisationale samenwerking waarbij hulpbronnen, afhankelijkheden en transactiekosten, belangrijke begrippen waren. De verdeling, beschikbaarheid en overdraagbaarheid van hulpbronnen speelt een belangrijke rol bij de verklaring van het ontstaan van samenwerking. Naast de hulpbronnen, kunnen ook beleidsvisies van actoren een belangrijke rol spelen bij de verklaring van het ontstaan van samenwerking. In het vervolg van dit verslag wordt gekeken naar wat de gevolgen zijn van interorganisationale samenwerking en informatierelaties voor publieke organisaties, specifiek de gevolgen voor de grenzen van publieke organisaties. Daarvoor wordt eerst kort ingegaan op hoe sturingsinstrumenten gebruikt kunnen worden door samenwerkende organisaties.

#### *4.2.2 Samenwerking en sturing*

Informatisering heeft effecten op het verloop van informatiestromen. Informatie heeft dan ook effect op sturing en kan nieuwe vormen van sturing doen laten opkomen. Partijen vormen samen een netwerk waar op sommige terreinen samenwerking ontstaat en op sommige terreinen niet. Binnen het netwerk zal ieder actor de eigen strategie proberen uiteen te zetten en te realiseren. Een deel van de activiteiten van een (sturende) actor binnen het netwerk, zal gericht moeten zijn om van de ene situatie in de andere te komen. Het idee hierachter is dat door de verhoudingen tussen actoren te wijzigen, een nieuwe, stabiele situatie ontstaat waarin de actoren meer tot samenwerking geneigd zijn. Als er binnen het netwerk een sturende actor is, dan zal deze binnen de gegeven omstandigheden de actoren tot meer samenwerking kunnen brengen. De sturende actor kan ook proberen om de beleidsvisies en de interdependenties van andere actoren te beïnvloeden (Fenger, 2001: 95).

Wanneer er een sturende actor binnen het netwerk is, kan deze proberen de verschillen in beleidsvisies van de actoren te verkleinen door informatie te verschaffen. Op deze manier kan informatie op twee manieren leiden tot gedragsveranderingen bij actoren. In de eerste plaats kan informatie leiden tot een aanpassing van beleidsvisies. In de tweede plaats kan informatie leiden tot een vergroting van de hoeveelheid hulpbronnen van actoren (Fenger 2001: 245).

Tenslotte blijkt uit het onderzoek van Fenger (2001) dat wanneer er gekeken wordt naar de uitvoering van het beleid met betrekking tot het veld werk en inkomen, er inderdaad aanleidingen zijn om over samenwerking te praten. De inhoudelijke meningsverschillen zijn echter te groot en nauwelijks overbrugbaar, waardoor de stap naar daadwerkelijke samenwerking, niet of zeer moeilijk gezet kan worden (Fenger, 2001: 97).

Deze noties kunnen relevant zijn voor de SUWI. Het uitwisselen van informatie in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet, oftewel de noodzakelijke interorganisationale samenwerking daarvoor, kan in het algemeen tot de overbrugging van verschillen in beleidsvisies van de SUWI-partners leiden. Dit kan klantgerichtheid vergroten en een grotere nadruk op het belang van fraudebestrijding leggen. Eerder in dit hoofdstuk is beschreven dat interorganisationale samenwerking gevaren met zich brengt voor de betrokken organisaties, zoals de vermindering van de eigen autonomie en het ontstaan van (wederzijdse) afhankelijkheden. Binnen de SUWI kunnen dan de taken en bevoegdheden in elkaar overlopen. Dit kan weerstanden opleveren doordat elke organisatie het eigen belang voorop zou willen stellen (belangenstrijd). Hoofdstuk 5 gaat hier verder op in.

Tot zover is naar voren gekomen dat ICT interorganisationale samenwerking mogelijk maakt binnen de publieke sector. ICT is daarbij niet neutraal en kan belangenstrijd met zich mee brengen. Interorganisationale samenwerking leidt binnen de publieke sector ook niet automatisch tot een verhoging van de klantgerichtheid. Daarvoor is meer nodig, namelijk een focus op de klant van de organisatie. Het bestaan van meerdere gezichten binnen de publieke sector maakt het problematisch om de klant van een organisatie te bepalen, zoals het ook binnen de SUWI het geval is. De positie en de soort relatie die organisaties hebben binnen de interorganisationale verhoudingen, in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet, is van belang bij informatie-uitwisseling. De volgende paragraaf behandelt kort deze verschillende relaties alvorens in te gaan op de notie klant en klantgerichtheid.

### **4.3 Het bestaan van meerdere gezichten binnen de publieke sector**

Binnen de opvattingen over overheid-burger relatie, wordt er onderscheid gemaakt tussen de verschillende rollen die de burger en de overheid binnen de publieke sector kunnen aannemen. Binnen de publieke sector zijn er verschillende hoedanigheden waarin een burger zich in zijn relatie tot de overheid voordoet. Zo zijn burgers als onderdaan gehouden aan allerlei regels en plichten van overheidswege. Daarbij functioneert de overheid als toezichthouder en handhaver van wetten en regels. Als kiezer brengt de burger zijn oordeel uit over de activiteiten en prestaties van de overheid. In deze relatie heeft de overheid een rol in het afleggen van verantwoording. De burger als staatsburger is tegenwoordig alleen een politiek ideaal wat zich verenigd heeft met de rol van de burger als kiezer. In de private sector ontbreekt deze diversiteit in verschijningsvormen van de burger. Daar bestaat alleen de rol van de burger als klant en niet tevens als participant (Van Duivenboden et.al., 2002:3). Bij deze rol van de burger verschijnt de overheid in haar hoedanigheid van dienstverlenend apparaat. Deze verschillende rollen van de burger (klant, staatsburger, onderdaan en kiezer) stellen specifieke eisen ten aanzien van de relatie tussen de overheid en de burger. Dit brengt bepaalde organisatorische gevolgen met zich mee (Van Duivenboden et.al., 2002:3).

De dienstverlening door de overheid bestaat uit informatievoorziening zoals het leveren van diensten en concrete producten. Doordat binnen het openbaar bestuur gewerkt wordt volgens de democratische beginselen van behoorlijk bestuur, moet er aan de normen van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en rechtmatigheid voldoen worden. Dit impliceert een klantgerichte benadering en een streven naar optimale toegankelijkheid. Bij de dienstverlening van de overheid komt de burger als cliënt of consument in verschillende verschijningsvormen. De verschillende vormen van dienstverlening worden dan ingedeeld naar de mate van direct dan wel indirect contact met de burgers, de mate waarin zij op een collectief van burgers dan wel op individuele burgers gericht zijn, of de mate waarin de dienstverlening een vrijwillig dan wel verplicht karakter heeft. Burgers treden als cliënt niet altijd vrijwillig, maar soms ook noodgedwongen, met de overheid in contact. De monopoliepositie die de overheid als dienstverlenend apparaat heeft met betrekking tot de specifieke diensten die zij verleent, leidt ertoe dat de cliënt een afhankelijke positie inneemt (Zuurmond et.al., 1994: 321).

Het onderscheiden van de verschillende rollen die de burgers en de overheid kunnen aannemen binnen de publieke sector, maakt het begrijpelijk waarom informatie-uitwisseling problematischer kan verlopen binnen de publieke sector. Dit in acht nemende kunnen de relaties tussen de verschillende actoren beter begrepen worden. Wel is het zo dat, als gevolg van het organisatorische vermogen van ICT, burgers, bedrijven maatschappelijke organisaties en andere overheden, onafhankelijk van tijd en plaats, hun wensen, behoeften en klachten kunnen communiceren. Zo raken, ongeacht de verschillende relaties, de overheid en omgeving steeds sterker verweven (Van Duivenboden, 2004: 17).

Gezien de vraagstelling van dit onderzoek, zullen de volgende paragrafen ingaan op één van de rollen die een organisatie kan aannemen ten opzichte van de overheid, namelijk die van de klant. Eerst zal dit begrip geproblematiseerd worden en vervolgens zal gekeken worden hoe binnen de publieke sector aan het begrip klantgerichtheid invulling wordt gegeven.

### **4.4 Klant**

Eén van de hoedanigheden die een burger of een organisatie kan aannemen ten opzichte van de overheid is die van de klant. Het is niet eenvoudig voor overheidsorganisaties om tegelijkertijd aan alle rollen en de bijbehorende wensen en behoeften van burgers voldoende aandacht te schenken. Vaak kunnen conflicterende belangen en daarmee dilemma's voor een organisatie ontstaan wanneer men alleen aan de klantról van de burger op een klantgerichte wijze tegemoet wil komen (Van Duivenboden, et.al., 2002: 5).

Klantgericht werken begint met het kennen van de klant. Maar wie is de klant eigenlijk binnen een complex netwerk? Voor private organisaties is deze vraag niet zo moeilijk te beantwoorden maar voor publieke organisaties ligt het anders. In de publieke sector zijn zowel de klanten als de klantrelaties anders van aard dan in het bedrijfsleven. Vaak zijn de klanten van de publieke sector, dit

kan variëren van burgers, bedrijven en andere overheidsorganisaties, niet op vrijwillige basis klant van bepaalde overheden en semi-overheden. De klantrelaties kunnen ontstaan doordat bepaalde rechten en plichten in beleid- en regelgeving zijn vastgesteld (Van Duivenboden et.al., 2001: 18). Concurrerende organisaties met hetzelfde soort aanbod van producten en diensten tegen andere voorwaarden ontbreken in de publieke sector. Vanwege deze monopolistische situatie wordt de publieke organisatie vaak niet door het behoud van klanten gedreven. Hierdoor is dus de vrijwilligheid beperkt. Ringeling stelt dan ook dat juist vanwege het soms onvrijwillige overheid-klant relatie een uiterst zorgvuldige behandeling van die klant op zijn plaats is (Van Duivenboden et.al., 2001: 36).

Een organisatie kan relaties onderhouden met verschillende organisaties, zoals opdrachtgevers en andere belanghebbenden, maar of deze ook als klant gezien worden verschilt. Doordat de totstandkoming en uitvoering van het beleid in coproductie binnen netwerken plaatsvindt, is het erg complex om te bepalen wie voor een publieke organisatie de klant is. Ten opzichte van de private sector hebben publieke organisaties een veel groter diversiteit aan klanten. Zo zijn burgers, bedrijven, overheidsorganisaties en non-profit organisaties allemaal, en vaak ook tegelijkertijd, klanten van publieke organisaties (Van Duivenboden, et.al., 2002:3).

Echter, politiek verantwoordelijken vormen een minstens zo belangrijk klantgroep voor publieke organisaties. Uit het onderzoek van Noordegraaf (2000) is gebleken dat de prioriteit van de werkprocessen binnen een publieke organisatie voornamelijk bij het verdedigen van de politieke leider (in dit geval de minister) ligt. De minister wordt dan verdedigd tegen alles dat zijn politieke positie kan bedreigen (Van Duivenboden et.al., 2001:68). Eén van de belangrijkste klanten van de publieke organisatie is dus de eigen politieke bestuurder. Een strikte uitvoering van het beleid, dat door de betreffende politicus is vastgesteld, blijkt in het licht van diens plicht tot publieke verantwoording vaak een belangrijke organisatiedoelstelling te zijn. Deze organisatiedoelstelling kan zelfs ten koste gaan van dienstverlening aan andere klanten, zoals burgers, bedrijven en andere non-profit organisaties (Van Duivenboden, et.al., 2002: 3). Zo beredeneerd hebben publieke organisaties sterk van elkaar verschillende klanten die allen belanghebbenden zijn.

Opvallend is dat de wensen van de klant niet altijd overeenkomen met de eisen die de organisatie aan de producten en diensten stelt, namens de wetgever en het bestuur van de organisatie. De organisatie ziet zichzelf geconfronteerd met de dagelijkse praktijk en de behoeften van de klant. Om tot een goede kwaliteit te komen zou de organisatie in zo een geval een compromis, een tussenweg tussen de beide partijen moeten vinden (Buurma, 1996:30). Dit kan tot spanningen leiden. De organisatie wil beleid volgens de regels uitvoeren en tegelijkertijd zo goed mogelijk tegemoet komen aan de wensen van de belanghebbenden in het veld. De spanning is tussen het moeten afleggen van verantwoording aan de politieke besluitvormers enerzijds en anderzijds het nemen van verantwoordelijkheid tegenover de afnemers van de diensten en producten. Zodoende bevinden veel publieke organisaties zich in een permanente *spagaat*. Enerzijds wordt van publieke organisaties verwacht dat zij de door de politicus vastgestelde beleid strikt uitvoeren en anderzijds wordt de organisatie in toenemende mate geconfronteerd met de doelgroep van dat beleid die men zo goed mogelijk wenst te bedienen (Van Duivenboden, et.al., 2002:3). De keuze voor de klant is een strategische maar geen makkelijke. Stelt men zich ten doel om een politiek instrument te zijn of stelt men zich primair op als een maatschappelijk dienstbare organisatie (Van Duivenboden et.al., 2001: 69). Van belang is dan bij een beweging naar een grotere klantgerichtheid het doel van de organisatie in het oog te houden (Van Duivenboden et.al., 2001:79).

Uit deze paragraaf blijkt dat het definiëren en positioneren van de klant binnen de publieke sector problematisch is. De volgende paragraaf gaat in op het concept klantgerichtheid.

#### **4.5 Klantgerichtheid**

Het concept klantgerichtheid is eerder kort geïntroduceerd in dit hoofdstuk. De kwaliteit van het proces van dienstverlening, klantgericht zijn, krijgt de laatste decennia in de publieke sector weer de aandacht. Klantgericht werken zou inhouden dat er sprake is van volledige participatie van alle klanten. Er zijn enkele aspecten waaraan een organisatie zich binnen het kader van de wettelijke mogelijkheden moet houden (Buurma, 1996:9; Vries et. al., 1990:2;). Deze aspecten worden in het onderstaande opgesomd.

1. Uitgaan van de belevingswereld van de klant en oog hebben voor zijn omstandigheden en mogelijkheden.
2. De klant informeren over procedures en over zijn/haar rechten en plichten en problemen samen met de klant definiëren en hem/haar zonedig motiveren tot het vragen van verdere hulp.
3. De behoeften van de klanten kennen en hier zoveel mogelijk op inspelen.
4. De wensen van de klant ten opzichte van de producten achterhalen en dat aan de organisatie terugkoppelen.
5. Verschillende soorten klanten onderscheiden en daarmee rekening houden.
6. Producten aanbieden die verschillende soorten klanten aanspreken
7. Waarmaken wat er aan de klanten wordt toegezegd
8. Klanten er op aanspreken dat ze de producten goed toepassen

Een beperkte benadering van klantgericht werken blijkt fricties op te leveren. Hierdoor is het van belang om de inzichten uit paragraaf 4.3 en 4.4 in het achterhoofd te houden en te erkennen dat de overheid verschillende soorten relaties onderhoudt met burgers. Tevens zijn de bovenstaande punten alleen geldig zijn voor één burgerrol, namelijk de burger als klant (Van Duivenboden et.al., 2001: 38). De kwaliteit van een dienst is moeilijker te bepalen dan van een product, deze hangt af van de verwachtingen en ervaringen van de klanten van de organisatie (Vries et. al., 1990:4). Naast de kwaliteit kan het zelfs zo zijn dat de dienst ook moeilijk te bepalen is en vaak onzichtbaar blijft voor de klanten, vaak door de ontastbaarheid en heterogeniteit van de dienst. Het is voor de klant hierdoor erg moeilijk om een beeld over de dienstverlening te vormen omdat het onduidelijk is wat er geleverd wordt en hoe dit gedaan wordt. De klant weet ook niet altijd wat hij mag verwachten van de geleverde diensten (Vries et. al., 1990: 4-6).

Uit de bovenstaande alinea's is naar voren gekomen dat een klantgerichte organisatie rekening moet houden met de wensen van de klant. Er kan dan een spanningsveld ontstaan tussen wat de klant wil en wat het bedrijf wil of kan leveren. De kwaliteit van de medewerker is daarbij bepalend voor de mate van klantgerichtheid dat het bedrijf realiseert. De onderste vragen kunnen dan gesteld worden (Albarda, 1988: 34):

- Kan de organisatie de klant duidelijk maken wat het bedrijf kan leveren?
- Snapt de organisatie überhaupt wat de klant wil?
- Kan de organisatie de klant ervan overtuigen dat de kosten, levertijd, of tarieven reëel zijn?

Door het bestaan van zo een spanningsveld, is het noodzakelijk om de klantgerichtheid van de organisatie vervolgens uit te breiden. Klantgerichtheid betekent in zo een geval het aanpassen van het aanbod, uitgaande van de klantenwensen, maar tevens het realiseren en zo nodig bijsturen van het dagelijkse productieproces, rekening houdend met de klantenwensen.

Als kanttkening kan gesteld worden dat de dominantiegraad van de klant, wat door de vorming van de huidige interorganisatiele verhoudingen bepaald wordt, invloed heeft op de mate waarin een organisatie zich klantgericht kan opstellen. De klant kan dan namelijk dominerend zijn eisen opleggen aan de dienstverlener of door de dienstverlenende organisatie gedomineerd worden.

De organisatie maakt dus een strategische keuze indien ze kiest voor de overheid-klant relatie. Bij de ontwikkeling van een klantgerichte benadering bestaat het risico dat de legitimiteit van de publieke organisatie in het gedrang komt. Daardoor is er de noodzaak van een bredere benadering van het klantbegrip. Van belang is het onderkennen van de verschillende soorten relaties die de overheid met de burgers onderhoudt. Om succesvol te zijn moeten publieke organisaties dus niet een beperkte benadering van klantgericht werken in hun dienstverleningsrelatie met de burger hanteren, maar een bredere, meer vanuit de burger geredeneerde en dus vraaggerichte benadering.

Klantgerichtheid in de publieke sector heeft een andere betekenis dan in de private sector. Er is sprake van een gebrek aan concurrentie, onvrijwillige klantdefinitie, een paradox van politieke verantwoording versus maatschappelijke dienstbaarheid en een zichtbare versus een onzichtbare overheid en een complexiteit ten aanzien van de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden (Van Duivenboden, et.al., 2002: 3). De volgende paragraaf gaat in op aanleidingen voor de publieke sector om klantgericht te werken.

#### *4.5.1 Aanleidingen voor klantgericht werken*

Klantgericht werken wordt steeds meer onderkend als een nuttig middel bij overheidsinstanties. Het idee achter de klantgerichte overheid is dat de overheid zich anders moet opstellen ten opzichte van de burger als gevolg van de eerder beschreven ontwikkelingen. Publieke organisaties zouden dan in dit geval geen publieke diensten meten verrichten aan de burgers maar diensten moeten leveren aan de samenleving (Vries et al., 1990: 2).

Om klantgericht te werken is het niet noodzakelijk dat een organisatie een commercieel karakter heeft. De aanleiding voor een publieke organisatie om klantgericht te werken kan heel verschillend zijn. Er zijn vier doelstellingen te onderscheiden die het klantgericht werken voor publieke organisaties verklaren (Van Duivenboden et al., 2001: 13): (1) Het verbeteren van de effectiviteit van de dienstverlening. (2) Het verbeteren van de interne efficiency van de organisatie (3). Het verbeteren van het imago van de organisatie en (4) het bieden van nieuwe uitdagingen voor managers en werknemers. Ook kan concurrentie de organisatie tot meer klantgerichtheid dwingen. Op deze manier kan de blik van de organisatie buiten de eigen grenzen gericht worden.

De maatschappelijke eisen die gesteld worden aan een publieke organisatie zijn ook met de tijd veranderd. Dit vergt bijvoorbeeld een sturing op basis van de vraag. De burger heeft zich ontwikkeld tot een mondige burger die op een klantvriendelijke basis behandeld wil worden, waarbij de publieke dienstverleners worden afgerekend op de kwaliteit van de producten en diensten en op de kwaliteit van het dienstverleningsproces zelf (Linden et al., 2001: 14). De wensen en behoeften van de burger moeten centraal komen te staan. In dit geval moet er meer vanuit de rationaliteit van de burger beredeneerd worden. De autonomie van de individuele klant wordt zo groter en er is minder sprake van een doelgroepbenadering. Ook de grenzen tussen categorieën burgers worden zo diffuser (Linden et al., 2001: 14).

Tenslotte kan gesteld worden dat de klantgerichte organisatie “in” is en binnen de samenleving als een trend fungeert waar veel organisaties aan tegemoet willen komen. Ook ICT levert een bijdrage aan het klantgericht functioneren. Na in de vorige paragrafen het concept klant en klantgerichtheid behandeld te hebben, is het interessant om te weten wat voor rol ICT ten aanzien van deze concepten kan vervullen.

#### *4.5.2 ICT, klant en klantgerichtheid*

De inzet van ICT beïnvloedt de relatie overheid-klant in meerdere opzichten. Het biedt mogelijkheden om beter tegemoet te komen aan de verschillende eisen die aan de overheid gesteld worden. Wel bestaat er een risico dat de democratische legitimiteit van het overheidshandelen verminderd wordt (Van Duivenboden, et al., 2002:5).

Het vraaggericht werken vertaalt zich in de publieke sector in het centraal stellen van de klant. ICT ontwikkelingen en de toepassing daarvan bieden uitvoeringsorganisaties de mogelijkheid om werkprocessen met de klant als uitgangspunt in te richten. De vraag van de klant is echter niet afhankelijk van de grenzen van een organisatie en kan deze zelfs overschrijden. Hierdoor wordt samenwerking tussen verschillende organisaties vereist (Van Duivenboden et al., 2001:303).

ICT kan in dit geval de situatie voor de klant vergemakkelijken. De functie van ICT zou dan kunnen zijn om informatie aan te bieden waardoor de klant wordt geholpen. De mogelijkheden van het begrip klant kunnen als gevolg van ICT beperkt of juist vergroot worden. Informatietechnologie kan dan zo ingezet worden om de klant te disciplineren tot onderdaan en de keuzemogelijkheden van de klant kunnen op deze manier beperkt worden. Het omgekeerde is ook mogelijk, namelijk dat de klant door ICT meer middelen krijgt om zo een bijdrage te leveren aan het proces (Van Duivenboden et al., 2001:45). Tenslotte kan ICT ook worden toegepast om effectiviteit en efficiency in bedrijfsprocessen, zoals beleidsontwikkeling en dienstverlening, te verbeteren.

ICT biedt dus mogelijkheden om in de relatie overheid-klant een bredere benadering van klantgerichtheid te hanteren. Hierdoor wordt meer recht gedaan aan de verschillende rollen die de burger in relatie met de overheid vervult. Tevens kan geconcludeerd worden dat door ICT-ontwikkelingen de klantrrol, ten koste van de andere rollen, terrein heeft gewonnen.



#### *4.5.3 Doel van de organisatie en klantgerichtheid*

Tot dusver is het problematische karakter van het concept informatie-uitwisseling, klant en klantgerichtheid behandeld. Voordat in de volgende paragraaf de verschillende scenario's van informatie-uitwisseling besproken worden, wordt het doel van een organisatie in verband gebracht met klantgerichtheid. Geven de doelen aan de organisatie de ruimte om zelf te bepalen wie de klant is en om vervolgens ook klantgericht te functioneren? De vraag daarbij is dan of het doel van de organisatie uitsluitend het uitvoeren van de taken is die door de politiek worden opgedragen. Centraal hierbij staat het uitgangspunt dat de organisatie verantwoording dient af te leggen aan het politieke bestuur. Immers, politici dragen de eindverantwoordelijkheid voor alles wat de organisatie doet.

Hiertegenover staat of de organisatie de zelfstandige verantwoordelijkheid heeft ten opzichte van het veld waarbinnen de organisatie opereert. Politici dragen volgens dit uitgangspunt alleen de algemene verantwoordelijkheid voor het eigen beleidsveld. Zij kunnen niet verantwoordelijk worden geacht voor het functioneren van de overheidsorganisatie in de dagelijkse praktijk. Hier wordt gesuggereerd dat overheidsorganisaties niet alleen rekening houden met wetten en regels, beleid en politieke besluiten. Ze nemen ook verantwoordelijkheid ten opzichte van de wensen en belangen van burgers en bedrijven (hun klanten). Het doel van de organisatie is dan het zo efficiënt en effectief uitvoeren van de opgedragen taken waarbij er een zekere verstandshouding gezocht wordt tussen de organisatie en zijn doelgroep. Dit is moeilijk te bereiken doordat overheidsorganisaties altijd te maken met verschillende doelgroepen, afnemers en belangengroepen. Dit vergt weer een hechte relatie met de doelgroep. De doelgroep moet in een vroeg stadium betrokken worden bij beleidsontwikkelingen (De Wit et.al., 2000: 30- 38).

Er kan geconcludeerd worden dat overheidsorganisaties niet alleen de keuze hebben om te luisteren naar politieke bazen of naar het maatschappelijke middenveld. Bij het bepalen van de doelstelling en strategie van een organisatie moet gezocht worden naar een combinatie van de voordelen van verschillende, schijnbaar tegenstrijdige, perspectieven (Wit et.al., 2000).

#### *4.5.4 Wat is er voor een klantgerichte bedrijfsvoering nodig?*

De vorige paragrafen hebben het concept klantgerichtheid behandeld en hebben een overzicht gegeven van de mogelijke aanleidingen voor een publieke organisatie om klantgericht te werken. Deze subparagraaf gaat in op de eisen van een klantgerichte bedrijfsvoering.

Voor een klantgerichte bedrijfsvoering is terugkoppeling van de organisatie naar de klant erg belangrijk. Indien de medewerkers ervan overtuigd zijn dat de leiding de opmerkingen van de klanten ter harte neemt en daarop ook daadwerkelijk actie onderneemt, dan zullen de medewerkers blijvend de reacties van klanten rapporteren, zowel de positieve als de negatieve. Een klachtenbehandeling op operationeel niveau is hiervoor niet voldoende.

De terugkoppeling van de rapportage binnen de organisatie is vereist. De medewerkers die contact hebben met de klant, moeten zien wat er met die informatie wordt gedaan. Alleen dan zien zij het nut ervan in en zullen zij bereid zijn de registratie vol te houden. Doet de medewerker aan de basis van de onderneming dit niet, dan verliest de leiding onherroepelijk het contact met de klant, met de wensen van de klant, en met de markt waarin hij opereert (Bakker, 1988: 42).

Verder moet binnen de organisatie het besef zijn dat niet alles voor 100% kan. Het moet realiseerbaar, betaalbaar en beheersbaar blijven. Er moet een van buiten naar binnen visie zijn om de organisatie klantgericht te laten functioneren. Hiervoor moet kennis over buiten vertaald worden naar binnen. De verkregen kennis moet worden gegroepeerd en verwerkt in een systematisch proces van beleidsafwegingen (Albarda, 1988: 65). In tegenstelling tot de situatie in de private sector, houdt klantgericht werken in de publieke sector in dat een publieke organisatie zo onzichtbaar mogelijk haar taken uitvoert. In de praktijk blijken veel publieke organisaties echter moeite te hebben met het delen of herverdelen van de wettelijk toegekende autonomie. Samenwerking kan als gevolg hiervan bedreigend zijn voor het bestaansrecht van een zelfstandige organisatie (Van Duivenboden, et.al., 2002: 2).

## 4.6 Verschillende scenario's

Tot dusver heeft dit hoofdstuk de concepten klant en klantgerichtheid behandeld. Ook is gekeken naar de functies van ICT en naar de relatie hiervan met de vorming van interorganisationale verhoudingen. Uit de vorige paragrafen is gebleken dat informatie-uitwisseling van belang is voor de klantgerichtheid van een organisatie. Ondanks het feit dat dit een problematisch begrip is binnen de publieke sector, komt het in de praktijk in verschillende vormen voor. Dit is gebleken uit het onderzoek van Bekkers (1998). Deze paragraaf zal een overzicht geven van de verschillende scenario's die kunnen voortkomen op het gebied van informatie-uitwisseling.

Bij interorganisationale samenwerking gaat informatie-uitwisseling over organisatiegrenzen heen. Ontwikkelingen op het gebied van ICT hebben ervoor gezorgd dat interorganisationale informatieverwerking mogelijk is. Interorganisationale informatieverwerking omvat het geheel van middelen, afspraken, procedures, systemen en infrastructuren dat het mogelijk maken dat afzonderlijke organisaties van elkaar gegevens gebruik kunnen maken voor eigen en/of gemeenschappelijke doelen (Bekkers 1998:59).

Vaak is er sprake van een wettelijke verplichting om gegevens te verstrekken of een recht om informatie of inlichtingen te vragen. Rondom organisaties kan dus een netwerk ontstaan van allerlei informatierelaties die een uitdrukking zijn van een bepaald patroon van afhankelijkheid. De wettelijke verplichting om gegevens te verstrekken leidt ertoe dat deze relaties een geformaliseerd karakter hebben. Ditzelfde geldt ook voor de afhankelijkheid tussen organisaties (Bekkers 1998:72). Door deze afhankelijkheidsrelaties zijn organisaties met elkaar verbonden. Deze relaties relativeren daarnaast hun autonomie. De grenzen van de organisatie komen dan in zicht, daar waar de autonomie van de organisatie door andere organisaties wordt beperkt (Bekkers, 1998:71)

De introductie van ICT in en tussen organisaties zorgt ervoor dat de functionele grenzen tussen allerlei organisaties voortdurend in beweging zijn. De betekenis van grensverandering voor het functioneren van het openbaar bestuur kan op twee manieren worden geïnterpreteerd: organisatiethoretisch en politiektheoretisch. Voor de organisatiethoretische interpretatie is bij de scenario's omtrent de veranderende richting van organisatiegrenzen, gekeken naar wat de bevorderende factoren zijn en welke eigenschappen van ICT gebruikt worden om de onzekerheid in de omgeving te reduceren. Bij de scenario's over de veranderende aard van organisatiegrenzen is gekeken hoe deze op grond van het rationele, politieke en culturele model van organisaties begrepen kunnen worden. Subparagraaf 4.6.1 en 4.6.2 behandelen kort deze scenario's.

### 4.6.1 De veranderende richting van organisatiegrenzen

Om de grensbewegingen binnen de publieke sector te kunnen begrijpen en te kunnen interpreteren, fungeren drie scenario's als denkschema's. Grensveranderingen verwijzen dus naar processen van onzekerheidsreductie dan wel –productie die door ICT worden ondersteund. Drie manieren waarop de richting van organisatiegrenzen kan veranderen is als volgt:

- *Kolonisatie van de omgeving*: ICT wordt door organisaties gebruikt bij informatie-uitwisseling om onzekerheid en afhankelijkheid te verminderen en gegevensverstrekking in de omgeving te disciplineren en te controleren. ICT wordt gebruikt door de overheidsorganisatie om de grenzen te verleggen of op te rekken. De externe bronnen van onzekerheid worden op deze manier gedisciplineerd door ze binnen het eigen invloedsbereik te brengen. Kolonisatie impliceert in dit geval eenzijdige afhankelijkheid. Volgens Bekkers (1998) kan het voorkomen dat er sprake is van een dialectische relatie waarbij er wederzijdse afhankelijkheid ontstaat in het kader van afhankelijkheid (Bekkers, 1998: 82; Lips et.al., 2005:335).
- *Penetratie van de omgeving*: Organisaties vanuit de omgeving willen de organisatie binnen willen dringen en druk oefenen zodat de organisatie zich elektronisch openstelt. Internet wordt als een platform voor coproductie gezien. ICT zorgt in dit geval voor toename van externe onzekerheid. Dit kan gevolgen hebben voor de stabiliteit van de interne werkprocessen (Bekkers, 1998: 82).
- *Integratie*: In informatorische zin is er sprake van integratie waarbij de informatievoorziening van organisaties op elkaar afgestemd wordt. Door bepaalde data bestanden te koppelen of door

gemeenschappelijk informatie systemen op te zetten, kan informatie veel makkelijker worden gedeeld tussen wederzijds afhankelijke organisaties, zonder dat deze wederzijdse afhankelijkheid leidt tot extra onzekerheid (Bekkers, 1998: 82; Lips et.al., 2005:335).

#### 4.6.2 De veranderende aard van organisatiegrenzen

Organisatiegrenzen kunnen op verschillende manier van richting veranderen. Dit heeft ook gevolgen voor de aard van deze grenzen. Drie manieren waarop de aard van organisatiegrenzen kan veranderen is als volgt:

- *Vervagende organisatiegrenzen:* De grenzen veranderen als resultaat van elektronische integratie van organisaties en elektronische penetratie van groepen uit de omgeving. Hierdoor vindt een proces van “*exclusion*” plaats uit de bestaande organisatie en een proces van “*inclusion*” in een virtuele gemeenschap waarin formele posities een ander gewicht hebben dan in de bestaande fysieke omgeving. Zo ontstaat weer nieuwe onzekerheid (Bekkers, 1998: 116-123, Lips et.al., 2005: 335).
- *Fixatie van organisatiegrenzen:* De grenzen van een organisatie worden beschermd om op deze manier het informatiedomein te bewaken. De grenzen worden opnieuw gemarkeerd waardoor ze worden verhard om de door openheid ontstane onzekerheid te reduceren. Deze extra onzekerheid wordt namelijk als een bedreiging gezien voor de interne stabiliteit van de organisatie of voor de positie van bepaalde groepen binnen de organisatie (Bekkers, 1998:123-129, Lips et.al., 2005: 335-336).
- *Gecontroleerde transparantie:* Organisaties worden een bepaald kader voor elkaar transparant, maar buiten dit kader zijn de grenzen van de organisatie keihard. Er vindt binnen bepaalde randvoorwaarden vervaging plaats. De netwerktechnologie wordt ingezet om een databestand te raadplegen wat door een ander organisatie beheerd wordt (Bekkers, 1998: 129-139, Lips et.al., 2005: 336).

Tot zover is dus aangegeven dat beleid zich niet altijd binnen de grenzen van één organisatie afspeelt. De vorming, uitvoering en handhaving van beleid vereist tussen verschillende organisaties samenwerking. De relaties tussen deze organisaties bestaan voor een deel uit vormen van informatieuitwisseling die met behulp van informatiesystemen door meerdere organisaties worden ontwikkeld en/of gebruikt (interorganisatiele informatiesystemen). Uit het bovenstaande is gebleken dat het uitwisselen van informatie over organisatiegrenzen heen geen neutrale activiteit is. Dit vergt een goede balans tussen afstemming, coördinatie en conflict.

Door al deze, van elkaar zeer verschillende, theoretische noties afzonderlijk behandeld te hebben, is het noodzakelijk om deze drie concepten in paragraaf 4.7 met elkaar in verband te brengen.

#### 4.7 Samenvatting

Klantgericht handelen is als gevolg van de NPM-ideeën<sup>16</sup> ook in de publieke sector steeds belangrijker geworden. De notie van klantgerichtheid kan binnen de publieke sector echter problematisch zijn doordat in het openbaar bestuur andere waarden vooropgesteld worden zoals rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Ook hebben publieke organisaties te maken met verschillende rollen van klanten, waarbij de klanten niet altijd vrijwillig de diensten van een publieke organisatie afnemen.

Tevens is uit dit hoofdstuk gebleken dat ICT samenwerking tussen organisaties kan ondersteunen en zo een bijdrage aan het vergroten van klantgerichtheid kan leveren. De ontwikkelingen op het gebied van ICT hebben het mogelijk gemaakt dat informatie tussen verschillende organisaties met elkaar uitgewisseld kan worden. Interorganisatiele relaties, en met name ook informatie-uitwisseling binnen interorganisatiele relaties, leveren een bijdrage aan de verhoging van de klantgerichtheid. Een klant hoeft niet meer telkens dezelfde informatie te verstrekken aan verschillende organisaties als deze informatie tussen organisaties gedeeld wordt. Op

---

<sup>16</sup> New Public Management

deze manier vindt informatie-uitwisseling in netwerken tussen organisaties plaats ten behoeve van het vergroten van klantgerichtheid.

Uit de voorgaande paragrafen is gebleken dat samenwerking op theoretisch niveau al allerlei spanningen oproept. Informatie-uitwisseling en samenwerking ten behoeve van de vergroting van klantgerichtheid kan voor de organisatie een gevaar in zich hebben. Bij het uitwisselen van informatie is het namelijk noodzakelijk dat organisaties de eigen bronnen met elkaar delen. Dit leidt tot afhankelijkheden en kan zo de autonomie van de betrokken organisaties aantasten. Op het moment dat allerlei organisaties informatie met elkaar gaan uitwisselen, worden de afhankelijkheden tussen en van de organisaties aangetast. Er kunnen tevens taakverschuivingen optreden. Hieruit kan geconcludeerd worden dat informatie-uitwisseling voor de betrokken organisaties niet neutraal maar waardegeladen is. Informatie-uitwisseling kan gevolgen hebben voor de positie die de organisatie beschikt binnen de interorganisationale verhoudingen. Organisaties kunnen dus redenen hebben om niet te samenwerken.

Ondanks het feit dat organisaties redenen hebben om niet deel te nemen aan interorganisationale informatie-uitwisseling, doordat het gevaren in zich heeft voor de organisatie, zijn er desalniettemin in de praktijk enkele manieren te onderscheiden waarop informatie-uitwisseling optreedt. In de praktijk is het zichtbaar dat er taken worden overgeheveld, vijandigheid tussen organisaties ontstaat en afhankelijkheden worden aangetast. De informatie-uitwisseling in de praktijk is door middel enkele scenario's toegelicht. Deze geven in dit geval een precisering van datgene wat er in de kan gebeuren als informatie wordt uitgewisseld. De scenario's die Bekkers (1998) in zijn onderzoek schetst, laten zien dat ondanks het problematische karakter van het concept klant, en zo ook klantgerichtheid, in de praktijk verschillende vormen van informatie-uitwisseling voorkomen. In het onderstaande zijn deze scenario's kort opgesomd.

- Kolonisatie van de omgeving
- Penetratie van de omgeving
- Integratie
- Vervagende organisatiegrenzen
- Fixatie van organisatiegrenzen
- Gecontroleerde transparantie

Indien met de bovenbeschreven scenario's rekening gehouden wordt, is het mogelijk om klantgerichtheid te conceptualiseren. Klantgericht werken houdt in dat de organisatie binnen het kader van de wettelijke mogelijkheden: uitgaat van de belevingswereld van de klant; de klant informeert over procedures en over zijn/haar rechten en plichten; de behoeften van de klant kent en hier zoveel mogelijk op inspeelt; achterhaalt wat de wensen van de klant zijn ten opzichte van de producten en diensten en dat terugkoppelt aan de organisatie; verschillende soorten klanten onderscheidt en daarmee rekening houdt; producten aanbiedt die verschillende soorten klanten aanspreken; waarmaakt wat er aan de klanten wordt toegezegd; en tenslotte de klanten er op aanspreekt dat ze de producten goed toepassen.

Dit hoofdstuk heeft op deze manier een antwoord gegeven op de vijfde deelvraag van dit onderzoek, namelijk:

- *Hoe kunnen klantgerichtheid en de huidige (grenzen van de) interorganisationale verhoudingen theoretisch worden geconceptualiseerd?*

Het volgende hoofdstuk gaat in op het analytische gedeelte van dit onderzoek waarbij de in hoofdstuk 2 en 3 beschreven bevindingen geanalyseerd worden aan de hand van de noties uit dit hoofdstuk.

## Hoofdstuk 5: Klantgerichte opstelling van het IB binnen de SUWI

### 5.1 Inleiding

De vorige hoofdstukken hebben de eerste drie deelvragen van dit onderzoek beantwoord. Achtereenvolgens is ingegaan op de WWB, het IB en de theoretische concepten aangaande interorganisatorische samenwerking, klantgerichtheid en scenario's van informatie-uitwisseling. Met deze informatie in het achterhoofd wordt in dit hoofdstuk de casus geanalyseerd.

Paragraaf 5.2 geeft een beschrijving van de formele taakstellingen van de spelers binnen het SUWI-veld. Aan de hand van deze formele taakstellingen worden op basis van wet- en regelgeving, websites en interne stukken, de formele verhoudingen in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet weergegeven. Op basis van interviews met spelers uit het veld worden vervolgens de feitelijke verhoudingen in het veld beschreven. Paragraaf 5.2 geeft op deze manier ook een antwoord op de volgende deelvragen:

- *Welke actoren zijn te onderkennen in de omgeving van het Inlichtingenbureau? (Dus in de omgeving van de Structuur Uitvoering Wet en Inkomen?)*
- *Hoe kunnen de interorganisatorische verhoudingen, in het kader van de uitvoering van de wet Structuur Uitvoering Wet en Inkomen, geschetst worden?*

Paragraaf 5.3 behandelt de notie van klantgerichtheid. Na de conceptualisatie van het begrip klantgerichtheid, wordt er een analyse gemaakt van de invulling van klantgerichtheid door het IB. Voor zover het mogelijk is, wordt daarbij tussen de visie van het bestuur en de heersende visie op de werkvloer van het IB een onderscheid gemaakt. Deze paragraaf geeft tevens een korte analyse van de visie van derden uit het SUWI-veld op de klantgerichtheid van het IB. Deze analyses hebben op basis van interviews plaatsgevonden.

Eerder is aangegeven dat het in het tijdsbestek van dit onderzoek onmogelijk is om namens alle Gsd-en uitspraken te doen. Daarom beschrijft paragraaf 5.4 de manier waarop de Gsd-en gebruik maken van de signalen van het IB. Hierbij dient de Gsd Dordrecht als een voorbeeld. Ook wordt in deze paragraaf een beschrijving gegeven van de belemmeringen die de Gsd-en tegenkomen bij de klantgerichte opstelling van het IB. Deze paragraaf beantwoordt daarmee gedeeltelijk de onderste deelvraag en is tevens een inleiding tot paragraaf 5.5.

- *Welke belemmeringen worden door de Gemeentelijke sociale diensten ervaren ten opzichte van de klantgerichte houding van het Inlichtingenbureau?*

Paragraaf 5.5 beschrijft vervolgens de belemmeringen die er bestaan vanuit de visie van het IB en de andere spelers binnen het SUWI-veld ten aanzien van de notie van klantgerichtheid. Hieruit worden de echte barrières opgesteld die binnen het SUWI-veld een belemmering vormen voor het IB om klantgericht te functioneren. Ten slotte gaat paragraaf 5.6 in op de scenario's van informatie-uitwisseling die ondanks de belemmeringen binnen het SUWI-veld in de praktijk voorkomen. Tevens worden er aanbevelingen gepresenteerd op de wijze waarop het IB haar processen meer klantgericht kan inrichten. Deze aanbevelingen kunnen als kansen geïnterpreteerd worden voor het IB om binnen de beperkingen in de SUWI klantgericht te functioneren. Zodoende beantwoordt deze paragraaf de laatste deelvraag van dit onderzoek. Deze luidt als volgt:

- *Op welke wijze kan worden verwacht dat het Inlichtingenbureau haar processen klantgericht inricht gezien de belemmeringen van de huidige interorganisatorische verhoudingen in het kader van de uitvoering van de wet Structuur Uitvoering Wet en Inkomen?*

Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting waarin de hierboven geformuleerde deelvragen beantwoord worden.

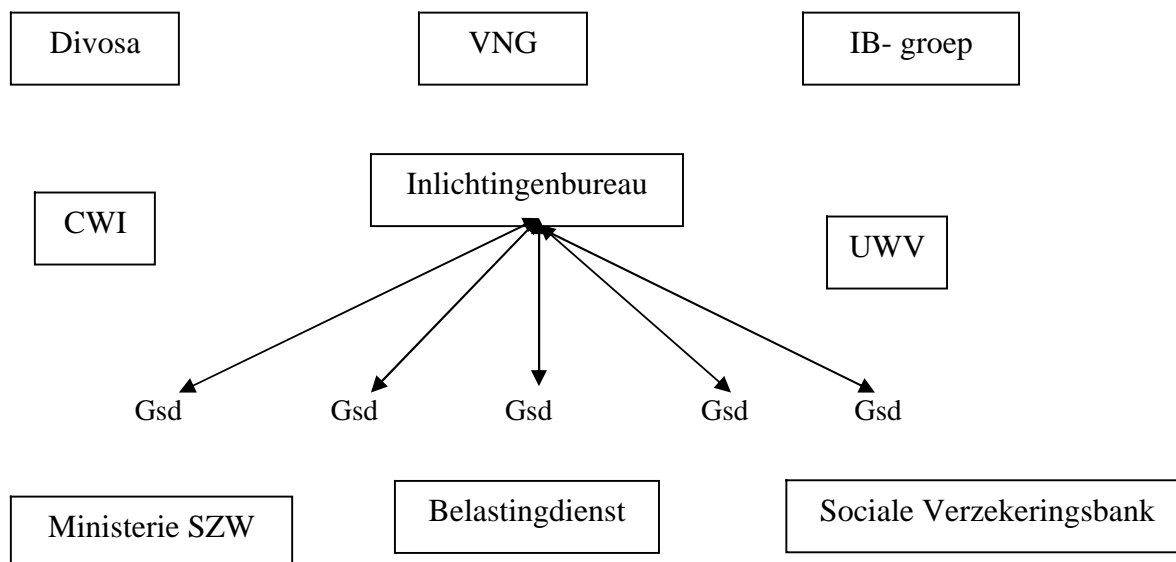
## 5.2 Spelers in het SUWI-veld

### 5.2.1 Inleiding

Binnen het SUWI-veld is er in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet een patroon van interorganisatorische relaties zichtbaar. Alvorens een analyse te maken van de huidige interorganisatorische verhoudingen in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet, beschrijft subparagraaf 5.2.2 de formele taakstellingen van de spelers binnen de SUWI. In subparagraaf 5.2.3 worden de formele relaties tussen deze spelers in kaart gebracht. Ten slotte wordt op basis van interviews in subparagraaf 5.2.4 een beschrijving van de feitelijke relaties in de SUWI gegeven.

### 5.2.2 Formele taakstellingen

De SUWI-wet omvat het gehele spectrum van het sociale zekerheidsstelsel. In hoofdstuk 3 zijn deze spelers kort beschreven. De spelers binnen de SUWI die relevant zijn voor dit onderzoek worden in figuur 2 weergegeven.



Figuur 2: Spelers rondom het IB

Formeel gezien zijn er binnen de SUWI vier hoofdpartijen: de Gsd-en, het UWV, het CWI en de SVB. Daarnaast maken ook het IB, het BKWI, het CP-ICT, de DIVOSA, de VNG en het ministerie van SZW onderdeel uit van de SUWI. Het Inlichtingenbureau kan binnen dit geheel als een knooppunt voor het gegevensverkeer tussen gemeenten en andere partijen gezien worden. Het IB heeft daarbij de taak om de juiste gegevens naar de juiste partijen te krijgen.

In de tabel op de volgende pagina (zie tabel 2) zijn de functies van de actoren, die zich in het SUWI-veld bevinden, uiteengezet. Tevens geeft de tabel de reden van deelname en betrokkenheid aan van deze actoren. Elk van deze organisaties heeft een specifieke taak in het uitvoeren van bepaalde wetten en regels op het terrein van de sociale zekerheid. In het kader van de onderzoeksvraag zijn alleen die spelers beschreven die relevant zijn voor dit onderzoek.

<b>ACTOREN</b>	<b>TAKEN/WETTELIJKE FUNCTIES</b>	<b>BETROKKENHEID ACTOR IN HET SUWI-VELD</b>
<b>Belastingdienst</b>	Relevante gegevens beschikbaar stellen voor toetsing uitkeringsverzoek	Het IB heeft gegevens nodig om gegevensvergelijking uit te kunnen voeren
<b>BKWI</b>	Het ondersteunen van partijen in het veld van Werk en Inkomen	Coördinator van gegevens en belangen van verschillende partijen in het SUWI-veld
<b>CP-ICT</b>	Het structureren, coördineren en beïnvloeden van informatiekundige ontwikkelingen die sociale diensten raken	Coördinator van gegevens van gemeenten aangaande sociale zekerheid
<b>CWI</b>	Het behandelen van uitkeringsverzoeken Het begeleiden van werkzoekenden	Belangenbehartiger van werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden
<b>DIVOSA</b>	Het ondersteunen van werkzaamheden van leden en stimuleren van samenwerking	Belangenbehartiger van de Gsd-en
<b>Gsd-en</b>	Het toetsen van uitkeringsverzoeken Uitvoeren van de bijstandswet	Behandelaar van gegevens met betrekking tot aanvragen uitkeringen
<b>IB</b>	Het afleveren van elektronische gegevensuitwisseling via samenloopsignalen	Ondersteuning gegevensuitwisseling tussen gemeenten en andere spelers binnen het veld van Werk en Inkomen
<b>IB-groep</b>	Het inventariseren en verstrekken van gegevens m.b.t. (mogelijke) uitkeringsgerechtigden	Verstrekker van gegevens van studenten die aanvraag hebben gedaan voor een sociale uitkering
<b>Ministerie SZW</b>	Het opstellen en uitvoeren van beleid WWB	Coördinator beleid aangaande sociale zekerheid
<b>VNG</b>	Het vertegenwoordigen van gemeentebelangen	Behartiger van belangen van gemeenten in de sociale zekerheid
<b>UWV</b>	Het toetsen van uitkeringsverzoek Het uitvoeren en verstrekken van uitkeringen	Belangenbehartiger van uitkeringsgerechtigden

Tabel 2: Taakstellingen spelers binnen de SUWI

De bovenstaande tabel geeft een overzicht van de verscheidene organisaties die binnen het SUWI-veld waar te nemen zijn. Binnen dat veld hebben zij verschillende taken en vervullen zij ten opzichte van elkaar verschillende rollen. De gemeenschappelijke taak die binnen dit veld vooropgesteld wordt, is dat het beleid rondom de sociale zekerheid op een toereikende manier wordt opgesteld en uitgevoerd.

### 5.2.3 Formele interorganisationele verhoudingen

De uitvoering van de WWB ligt in de handen van de gemeenten. Om de samenwerking tussen het CWI, het UWV en de sociale diensten te kunnen bevorderen, is er een gemeenschappelijke infrastructuur, het SUWI-net, in het leven geroepen (zoals al eerder in hoofdstuk 3 is beschreven). Deze gemeenschappelijke infrastructuur maakt het mogelijk voor de deelnemende partijen om op een aantal punten met elkaar te communiceren en gebruik te maken van elkaars gegevens (Bergfeld 2003:

249). Als gevolg hiervan zijn er ook interorganisatiele verhoudingen in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet zichtbaar.

Figuur 2 (zie § 5.2.2) kan op een informatietechnische en een bestuurlijke manier geïnterpreteerd worden. Indien naar de informatiediensten wordt gekeken die het IB levert, dan worden de interorganisatiele verhoudingen door de stakeholders gevormd die bij de informatievoorziening van het IB belang hebben. Wanneer gekeken wordt naar de officiële besluitvorming, zien de interorganisatiele verhoudingen in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet er anders uit. In het vervolg van deze paragraaf wordt beschreven hoe de formele verhoudingen zijn tussen de spelers in het SUWI-veld.

Voor de uitvoering van de WWB worden door het CWI, het UWV en de Gsd-en informatie met elkaar uitgewisseld. Wettelijk is vastgesteld dat de volgende instanties informatie moeten verschaffen aan de Gsd-en: Gemeentelijke Bevolkingsregister, ziekenfondsen/zorgverzekeraars, uitvoeringsinstellingen, SVB, ministeries, Belastingdienst, (ex-) werkgevers, CWI, pensioenfondsen, hoofd van de plaatselijke politie (in het kader van de vreemdelingenwet), Kamers van Koophandel en IB-groep.

De functionaliteit van het Inlichtingenbureau beperkt zich binnen het SUWI-net tot intermediair bij de gegevensuitwisseling. Dit betreft gegevensuitwisseling met bepaalde externe bronnen waarvan de aangesloten sociale diensten gebruik kunnen maken in hun communicatie met deze bronnen (Bergfeld 2003: 249). Het IB heeft daarnaast een functie als aanspreekpunt tussen de SUWI-partijen en de gemeenten en is structureel aan het overleggen met de betrokken gemeenten, het ministerie van SZW en de SUWI-partners over taken en activiteiten. Het IB onttrekt informatie van de SUWI-partners. De SUWI-partijen omvatten de volgende partijen: BKWI, DIVOSA, CWI, VNG, UWV en SVB. Naast deze partijen wordt ook informatie onttrokken van de Belastingdienst (o.a. voor rente en saldo informatie), de IB-groep (over inschrijvingen en het studiefinanciering) en het ministerie van Justitie (voor detentiegegevens). Anders gesteld is er sprake van een enkelvoudige verzameling en een meervoudig gebruik van de gegevens.

De taken en doelstellingen van het IB zijn wettelijk vastgesteld. Het IB heeft een opdrachtgever- opdrachtnemer relatie met het ministerie van SZW. Met de meibrief geeft de minister aan welke beleidsmatige prioriteiten hij heeft voor de organisatie en binnen welke financiële kaders het IB de activiteiten moet organiseren. Hier tegenover staat dat het IB verantwoording aflegt over de uitvoering van haar diensten en producten. Het IB valt in dit geval onder de ministeriële verantwoordelijkheid.

Doordat het IB een stichting is, heeft het een bestuur op afstand die als een tussenpersoon fungeert tussen het IB en het ministerie van SZW. Het bestuur wordt vertegenwoordigd door een afgevaardigde uit de VNG, het BKWI en de DIVOSA. Het BKWI is een ZBO die veel ondersteunend werk doet voor het CWI, het UWV en voor de gemeenten. Het BKWI heeft een inkijkfunctie. In het BIG staat dat het CP-ICT conform de oprichting van het IB bij het IB zou horen maar uiteindelijk is dat niet doorgegaan. Het CP-ICT is een project geworden bij de DIVOSA die de belangen van de gemeenten bundelt. Het CP-ICT structureert, coördineert en beïnvloedt informatiekundige ontwikkelingen die sociale diensten raken.

Op basis van het concept-jaarplan van het IB stelt het ministerie samen met het bestuur van het IB de beleidsmatige kaders vast. Daarbij wordt uitdrukkelijk getoetst of het jaarplan van het IB aantoonbare garanties biedt dat de voornemens daadwerkelijk uitgevoerd worden. De financiële onderbouwing daarbij is voor het ministerie van belang.

Het ministerie van SZW wordt indirect in het bestuur vertegenwoordigd in de persoon van een bestuursvoorzitter die wordt aangewezen. Tevens neemt de directeur van het IB deel aan de bestuursvergaderingen. Als een zelfstandige stichting in medebewind, wordt het IB zowel aangestuurd door het ministerie van SZW als door de in het bestuur deelnemende organisaties. Het bestuur verhoudt zich ten opzichte van het IB als een toezichhoudend en controlerend orgaan welke op hoofdlijnen de prioriteiten van het IB bepaalt. Wat het bestuur bindt is het gemeenschappelijke belang, namelijk een goed functionerende IB die het voor de gemeenten mogelijk maakt om hun werk te kunnen uitvoeren. Het IB heeft een leverancier-klant relatie met de Gsd-en. De Gsd-en kunnen kiezen of ze de signalen van het IB willen gebruiken bij de inrichting van hun rechtmatigheidscontrole. Daarentegen zijn de Gsd-en wettelijk verplicht om aan het IB informatie te leveren.



Naar aanleiding van de enkele hierboven beschreven formele interorganisatiele verhoudingen in het kader van SUWI-wet uitvoering, is er een categorisering aan te brengen. Er is een groep die gegevens verstrekt, een groep die gegevens controleert of toezicht houdt en een groep die belangen behartigt.

De groep organisaties die gegevens verstrekken zijn van belang voor de organisaties die deze nodig hebben bij het uitvoeren van hun wettelijke taken of organisaties die formeel gezien een controlerende functie uitoefenen. De Belastingdienst is een voorbeeld van een organisatie die gegevens levert. De gegevensverstreckende organisaties leveren gegevens waarmee uitkeringsaanvragen getoetst kunnen worden, maar ook de reeds gerechtigde uitkeringen nagelopen kunnen worden. Met deze gegevens kunnen organisaties uit de categorie van organisaties die controleren of uitvoeren, bijvoorbeeld de rechtmatigheid van de ontvangen uitkeringen makkelijker en sneller nagaan. De Gsd-en kunnen zo makkelijker hun rechtmatigheidscontrole invullen. Naast deze twee categorieën is er ook een categorie van organisaties waar te nemen die vanuit de formele taakstellingen bezien, tot de categorie van belangenbehartigers gerekend kunnen worden. Zij houden zich bezig met de vertegenwoordiging van de belangen van bepaalde spelers in het SUWI-veld ten opzichte van de andere spelers. Een voorbeeld van een dergelijke organisatie is de VNG. De VNG behartigt de belangen van de gemeenten ten opzichte van de andere spelers binnen de SUWI. Binnen dit geheel heeft het IB formeel gezien de positie van een intermediair bij de gegevensuitwisseling met de hierboven genoemde organisaties. Het heeft namelijk noch een controlerende, toezichthoudende of een belangenbehartigende functie. Het IB is binnen dit geheel een doorgeefluik die de Gsd-en ondersteunt door middel van de samenloopsignalen. Deze samenloopsignalen kunnen door de Gsd-en als een aanleiding gebruikt worden voor het starten van fraudeonderzoeken. Voor dit onderzoek zijn de verhoudingen tussen het IB en de Gsd-en het meest relevant. In het kader van de onderzoeksvraag en het tijdsbestek waarin dit onderzoek plaatsvindt, zal tabel 3 alleen de verhoudingen die van belang zijn voor het IB en voor de Gsd-en weergeven.

Van / Aan	Ib	Gsd-en
<b>Ib</b>	-	Inter Lever Steun
<b>Belastingdienst</b>	Info	Info
<b>BKWI</b>	Stuur	Steun Belang
<b>CP-ICT</b>	Info	Belang
<b>CWI</b>	Info	Info
<b>Divosa</b>	Stuur	Belang
<b>Gsd-en</b>	Info WWB Klant	-
<b>IB-groep</b>	Info	Info
<b>Min. SZW</b>	OG Fin	OG
<b>VNG</b>	Stuur	Belang Steun
<b>UWV</b>	Info	Info

#### Legenda tabel 2

OG= Opdrachtgever  
 ON = Opdrachtnemer  
 Info = Informatie en gegevens verschaffen, wettelijk vastgesteld  
 Intermediair = Intermediair, informatie van derden doorgeven  
 Belang = belangenbehartiger  
 WWB = WWB uitvoeren  
 Fin= Financiering  
 Stuur = Afvaardiging in het bestuur  
 Steun = Ondersteuning bieden  
 Klant = Klant  
 Lever = Leverancier

Tabel 3: Formele verhoudingen van het IB en de Gsd-en binnen de SUWI

Naar aanleiding van de formele taakstellingen en aard van de actoren zijn de formele verhoudingen van spelers binnen het SUWI-veld beschreven en is er een categorisatie weergegeven, voornamelijk van de formele verhoudingen van de spelers ten opzichte van het IB en de Gsd-en. In paragraaf 5.2.4 zal beschreven worden hoe deze relaties in de praktijk eruit zien.

#### 5.2.4 Feitelijke verhoudingen in het veld

Uit subparagraaf 5.2.3 blijkt dat de spelers binnen het SUWI-veld in het kader van informatie-uitwisseling verschillende relaties met elkaar zijn aangegaan. In hoofdstuk 4 is beschreven (zie § 4.2), dat het aangaan van afspraken met andere actoren de vrijheid om te handelen van organisaties inperkt, de wederzijdse afhankelijkheid vergroot en de autonomie van organisaties aantast. Als gevolg hiervan kan de positie die een organisatie heeft binnen een samenleving veranderen. Doordat de organisaties informatie met elkaar uitwisselen, ontstaan er voordelen voor de betrokken organisaties waardoor win-win situaties kunnen ontstaan. Door gegevens te verstrekken aan het IB en signalen af te nemen, kunnen de Gsd-en hun rechtmatigheidscontrole beter invullen. Deze uitwisseling maakt het voor het IB mogelijk om haar doelstellingen en taken uit te voeren en op lange termijn voort te bestaan. Daarbij is het belangrijk dat er sprake is van consensus binnen het beleidsveld. Er moet consensus zijn over waar het in het betreffende beleidsveld over gaat, wat de belangrijkste problemen zijn, hoe de organisatie van het beleidsveld eruit zou moeten zien en welke waarden bij de vormgeving van het beleidsveld leidend zouden moeten zijn. De theoretische noties stellen in dit geval dat er rekening gehouden moet worden met de wederzijdse afhankelijkheden en voldoende in vertrouwen geïnvesteerd moet worden. Indien we kijken naar de verhoudingen binnen het veld, valt het op dat sommige relaties tussen organisaties in de praktijk anders vormgegeven zijn. In het onderstaande worden deze puntsgewijs opgesomd.

- Binnen de formele verhoudingen is wettelijk vastgesteld hoe de verantwoordelijkheden binnen het veld verdeeld zijn. Uit interviews blijkt echter dat de verantwoordelijkheden niet altijd duidelijk en helder zijn. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de WWB. Het IB is vervolgens verantwoordelijk voor de diensten die ze aan de Gsd-en leveren. Deze diensten en producten worden door het ministerie van SZW gesubsidieerd. In de praktijk van de SUWI besteedt het IB veel tijd aan het afleggen van verantwoording aan het bestuur en het ministerie van SZW. Als een organisatie in de SUWI-keten van een omvang van 30 personen, legt het IB op dezelfde manier verantwoording af aan het ministerie als een organisatie zoals het CWI dat veel groter is in omvang. Dit heeft invloed op de taakuitvoeringen. Het IB houdt minder tijd en energie over voor het uitvoeren van (mogelijke) andere taken. In de praktijk is er een scheve verhouding te zien doordat het IB wel verantwoordelijk wordt gesteld voor het leveren van haar diensten en producten maar ze is ten opzichte van de Gsd-en niet in staat om haar eigen richting, doelstellingen en activiteiten te bepalen. Dit komt doordat ze onder de (financiële) verantwoordelijkheid van het ministerie van SZW valt, waarbij ook het bestuur op afstand door prioriteiten vast te stellen, de ruimte van het IB inperkt. Het IB bevindt zich dan in een continue spagaat met aan de ene kant de Gsd-en, de afnemers van haar diensten en producten, en aan de andere kant het ministerie van SZW, de financierder van deze diensten en producten.
- Doordat het IB niet goed van start is gegaan, is het vertrouwen van het ministerie in het IB niet verminderd. Dit heeft als gevolg gehad dat het bestuur op afstand niet werkelijk op afstand functioneert. Het bestuur zou volgens de formele verhoudingen en taakopvattingen wel op afstand moeten functioneren. *“Je komt vandaag binnen lopen, je zegt dat je een halve ton nodig hebt, morgen kom je binnen lopen om te zeggen dat je een half miljoen nodig hebt, en dat doe je een paar keer, dan ben je toch niet meer betrouwbaar? Het ministerie, en zo ook het bestuur, gaan dan hier naar handelen. Je gaat steeds zeggen: Weet je het wel zeker? Laat mij eens een onderzoek zien. Doe een impactanalyse. Zo ga je iedere keer heel diep in die relatie”*, aldus een respondent. Door het gebrek aan vertrouwen handelt het ministerie enorm kritisch ten opzichte van het IB en is hierdoor minder gemakkelijk bij het goedkeuren van bepaalde activiteiten. *“Bij alles wat je uitvoert zoeken ze een drietrapsraket met zekerheid voor de dienstverlening”*, aldus een medewerker van het IB. Als gevolg hiervan zit het bestuur van het IB te dicht op de organisatie. Dit wordt uitgedrukt in een grote bemoeienis van de bestuursleden met de inhoud van de taken van het IB. Hierdoor ontstaat onzekerheid binnen de organisatie van het IB en het is niet meer duidelijk wie wat regelt en waarvoor verantwoordelijk is binnen de SUWI. Het bestuur en het management van het IB stonden dan ook wel eens op gespannen voet, terwijl ze volgens de formele verhoudingen naar buiten toe een eenheid zouden moeten vormen. Dit heeft een negatieve invloed op de positionering van het IB binnen de SUWI.

- In de praktijk heeft het IB met veel partijen te maken terwijl ze formeel gezien alleen met de bundeling van de vraag van de doelgroep en de financierder te maken zou moeten hebben. De rol van de bestuurder is dan alleen kijken of alles goed geïnterpreteerd is door het IB en of er voldoende financiën daar tegenover staan. “*Wij hebben die speelruimte binnen de bestuurlijke relaties voor onszelf om zeep geholpen.*” aldus een medewerker bij het IB. Dit heeft gevolgen op de feitelijke relaties binnen het veld.
- De aanwezigheid van het BKWI zorgt ervoor dat er binnen het bestuur niet altijd duidelijkheid is bij de bepaling van de prioriteiten. Tijdens interviews met afgevaardigden uit het bestuur is gebleken dat er in de praktijk een driehoeksverhouding zichtbaar is. Het bestuur heeft het besef dat sommige activiteiten in plaats van door het IB, ook door het BKWI uitgevoerd kunnen worden. Dit is tevens het gevolg van het onvoldoende vertrouwen van het ministerie van SZW in het IB.
- In het bestuur zitten afgevaardigden die ook werkzaam zijn in de eigen organisatie. Deze afgevaardigden vervullen verschillende rollen ten opzichte van het IB. Doordat de afgevaardigden in het bestuur verschillende petten op hebben, leidt het in de praktijk soms tot onduidelijkheid wat de afgevaardigden naar hun eigen organisatie communiceren over datgeen wat in het bestuur besloten is. Dit maakt het voor het IB lastig om haar eigen plek in te nemen ten opzichte van deze organisaties en zich binnen de SUWI goed neer te zetten.
- De formele constructie in het SUWI-veld is niet zo vormgegeven dat de vragen van de Gsd-en die buiten de doelstelling van het IB vallen, door het IB opgevangen kunnen worden. In de praktijk is het voor het IB dan moeilijk om binnen haar formele taken uitvoering te geven aan alle vragen van de Gsd-en. De formele wettelijke positie beperkt het IB. Het BKWI daarentegen kan op deze ontwikkelingen door haar formele positie beter inspelen. Het BKWI heeft een inkijsfunctie en het IB een samenloopfunctie en in praktijk wordt dit soms door elkaar gehaald
- Een ander punt wat verschilt met de formele verhoudingen is de relatie tussen het IB en het CP-ICT. De positie van het CP-ICT zorgt soms voor onduidelijkheid binnen het veld. Zo is het niet duidelijk of het CP-ICT de gemeenten alleen ondersteunt of ook als een intermediair fungeert om aan andere spelers de wensen van de gemeenten te verduidelijken.
- Formeel gezien is het IB in eerste instantie niet in het leven geroepen voor het eigen gewin. “*Het IB stelt zich dienstbaar op voor andere partners, het helpt onder andere gemeenten met het realiseren van een aantal dingen*”, aldus een respondent bij de VNG. Ondanks het feit dat het IB een dienstbare organisatie is, komt het in de praktijk voor dat het IB inhoud probeert te geven aan het eigen belang om als organisatie binnen het SUWI-veld zich te kunnen positioneren en te overleven. Binnen de formele taakstellingen is het niet in het leven geroepen voor het eigen gewin.

Het veld waarbinnen het IB fungeert is dus een complexe omgeving waarin geen simpele besturingsstructuur te vinden is. Ook sommige relaties tussen de spelers hebben in de praktijk een andere invulling. Binnen de casus valt het op dat de uitvoering van de formele taakstellingen in de praktijk anders uitpakt. Verantwoordelijkheden, taakuitvoeringen en relaties die de spelers binnen het veld ten opzichte van elkaar hebben, verschillen van de formele taakuitvoeringen en interorganisatiele verhoudingen in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet. Het IB bevindt zich in een situatie waarin veel wordt overlegd, veel afhankelijkheden zijn t.o.v. andere spelers in het veld, verantwoordelijkheden niet altijd duidelijk zijn en de vraag vanuit de omgeving soms de doelstellingen van het IB overstijgt. De feitelijke situatie in de praktijk binnen het SUWI-veld is dus complex, terwijl volgens de formele taakuitvoeringen het IB door middel van elektronische gegevensuitwisseling alleen als doorgeefluik zou functioneren.

Tot dusver is beschreven hoe de formele en feitelijke verhoudingen binnen het SUWI-veld eruit zien. Subparagraaf 5.2.5 beschrijft de gevolgen van deze ontwikkelingen op de klantbepaling van het IB binnen de SUWI.

### *5.2.5 Klant IB binnen de SUWI*

In dit onderzoek staat de klantgerichtheid van het IB centraal. Klantgericht werken begint met het kennen van de klant. Eerder is in dit onderzoek aangegeven dat de Gsd-en als klant gedefinieerd zullen worden. Indien we kijken naar de formele en feitelijke interorganisatiele verhoudingen in het kader

van de uitvoering van de SUWI-wet, met in het achterhoofd de positie van het IB binnen de SUWI, is het moeilijk om vast te stellen wie de klant van het IB is. Hoofdstuk 4 heeft aangegeven dat de klanten van de publieke sector vaak niet op vrijwillige basis klant zijn. Dit is het gevolg van bepaalde rechten en plichten die in beleid- en regelgeving zijn vastgesteld. Binnen de SUWI is er ook sprake van onvrijwillige klanten doordat bijvoorbeeld het wettelijk verplicht is om aan het IB gegevens af te geven.

De definiëring van de klant is dan ook afhankelijk vanuit welke speler naar het veld gekeken wordt. Is dat het ministerie, oftewel de politieke opdrachtgever, omdat zij het IB financiert? Zijn dat de burgers doordat zij de eindgebruikers zijn? Zijn de klanten van het IB de Gsd-en doordat zij de signalen van het IB afnemen of zijn het de andere sociale partijen zoals het CWI? Doordat er geen eenzijdige maar een meerzijdige klantrelatie is binnen de SUWI, kan er een verwarring ontstaan over wie de klant van het IB is. De Gsd-en zijn de directe afnemers van de producten en diensten van het IB. In de casus wordt de situatie complexer doordat niet de Gsd-en maar het ministerie deze diensten en producten financiert. Er is sprake van een beperkte vrijwilligheid binnen de casus.

Bij de klantbepaling binnen de feitelijke verhoudingen heeft het IB te maken met het dilemma waarbij ze moet kiezen tussen verantwoording nemen en verantwoording afleggen. Dit heeft gevolgen voor de relatie die het IB heeft met de verschillende spelers. Binnen de formele constructie is hier geen rekening mee gehouden. Indien gekeken wordt naar de handelingen van het IB, valt op dat de politiek verantwoordelijken een minstens zo belangrijke klantgroep vormen als de afnemers van haar diensten en producten. Er is een strikte uitvoering van het beleid van het ministerie van SZW. Dit blijkt een belangrijke organisatiedoelstelling te zijn. Deze organisatiedoelstelling kan ten koste van de klantbepaling en vervolgens ook van de dienstverlening aan de klanten gaan. Het IB probeert de laatste tijd een tussenweg te vinden tussen de wensen van haar klanten en de doelstellingen van de politieke bestuurder.

Samengevat komen binnen de SUWI complexe klantrelaties voor. In dit onderzoek zijn de Gsd-en als klant gedefinieerd. Hier kunnen verschillende meningen over bestaan door het bestaan van meerzijdige klantrelaties. De Gsd-en nemen de diensten en producten af van het IB en worden hierdoor als klant gezien. De volgende paragraaf behandelt in welke mate het IB tegemoet komt aan de aspecten van klantgerichtheid zoals die in hoofdstuk 4 zijn geconceptualiseerd.

## **5.3 De notie van klantgerichtheid**

### *5.3.1 Inleiding*

Deze paragraaf beschrijft in hoeverre het IB invulling probeert te geven aan de in hoofdstuk 4 geconceptualiseerde notie van klantgerichtheid. Doordat het IB een invulling probeert te geven aan het concept klantgerichtheid binnen een veld, waar andere spelers betrokken zijn, geeft deze paragraaf ook kort weer wat de visie van de andere spelers is op de invulling van klantgerichtheid door het IB.

### *5.3.2 Conceptualisatie klantgerichtheid*

Informatierelaties maken het mogelijk dat er door middel van interorganisationele samenwerking, meer aandacht naar het concept klantgerichtheid uitgaat. Klantgericht werken begint met het kennen van de klant. Uit hoofdstuk 4 is naar voren gekomen dat het definiëren van de klant binnen het openbaar bestuur soms problematisch kan zijn. Ondanks dit problematische karakter, heeft de overheid het belang van klantgericht handelen ingezien.

Klantgericht werken houdt in dat de organisatie binnen het kader van de wettelijke mogelijkheden uitgaat van de belevingswereld van de klant; de klant informeert over procedures en over zijn/haar rechten en plichten; de behoeften van de klant kent en hier zoveel mogelijk op inspeelt; achterhaalt wat de wensen van de klant zijn t.o.v. de producten en diensten en dat terugkoppelt aan de organisatie; verschillende soorten klanten onderscheidt en daarmee rekening houdt; producten aanbiedt die verschillende soorten klanten aanspreken; waarmaakt wat er aan de klanten wordt toegezegd; en tenslotte de klanten er op aanspreekt dat ze de producten goed toepassen.

Uit deze punten kan geconcludeerd worden dat een klantgerichte organisatie rekening houdt met de wensen van de klant. Dit kan tot een spanningsveld leiden tussen wat de klant wil en wat het bedrijf wil of kan leveren. Door het bestaan van zo een spanningsveld is het noodzakelijk om de klantgerichtheid van de organisatie uit te breiden. Klantgerichtheid betekent in zo een geval het aanpassen van het aanbod, uitgaande van klantenwensen, maar tevens het realiseren en zonodig bijsturen van het dagelijkse productieproces, rekening houdend met de wensen van de klanten. De volgende subparagraaf geeft een beschrijving van de invulling van klantgerichtheid door het IB.

### *5.3.3 Analyse huidige invulling klantgerichtheid van het IB*

In het onderstaande wordt puntsgewijs nagegaan in welke mate het IB invulling geeft aan klantgerichtheid in termen van de eerder geconceptualiseerde notie van klantgerichtheid.

1. Het IB probeert uit te gaan van de belevingswereld van de klant en heeft oog voor de omstandigheden bijvoorbeeld d.m.v. de regiobijeenkomsten die ze organiseert. De afdeling Relatiemanagement en Communicatie en de accountmanagers proberen door middel van bezoeken aan de Gsd-en de omstandigheden waarin de Gsd-en verkeren, binnen de organisatie kenbaar te maken. Het aanstellen van medewerkers uit het gemeentelijke domein, heeft een versterkend effect hierop gehad.
2. Als gevolg van de informatievoorziening vanuit het IB zijn gemeenten goed in staat om met de applicatie te werken. Het informeren van de klant over procedures en over zijn/haar rechten en plichten gebeurt op hoofdlijnen door middel van handboeken, de website van het IB<sup>17</sup>, brochures en informatiebulletins die door het IB worden uitgebracht. Tevens worden er trainingen georganiseerd met als doel het succesvolle gebruik van de samenloopapplicatie.
3. Uit interviews is gebleken dat het IB vrijwel goed de wensen en behoeften kent die bij de Gsd-en spelen. De behoeften en wensen bij de Gsd-en worden geïnventariseerd door middel van de bezoeken die door de accountmanagers afgelegd worden, het functioneren van de servicedesk en de contacten die er met de klanten zijn. Ook het strategische platform, gebruikersplatform, de regiobijeenkomsten en de klanttevredenheidsonderzoeken worden gebruikt door het IB om de behoeften van de Gsd-en te achterhalen. De servicedesk neemt contact op met de accountmanagers indien blijkt dat een Gsd niet goed omgaat met de applicatie. De accountmanagers gaan langs bij de betreffende gemeente om het juiste gebruik van de signalen te verduidelijken zodat alle gebruikers de voordelen van de signalen ervaren. De dagelijkse vragen van de Gsd-en over kleine problemen die ze bij het gebruik tegenkomen, worden bij de servicedesk opgelost maar vragen van de Gsd-en waarbij grote aanpassingen gedaan moeten worden, kunnen niet door het IB verwezenlijkt worden. Het achterhalen van de wensen gebeurt erg gestructureerd maar in de casus blijkt dat de terugkoppeling binnen de organisatie vaak niet duidelijk is. Zo is bijvoorbeeld niet direct zichtbaar wat de resultaten zijn die de afdeling Relatiemanagement en Communicatie levert, is uit interviews gebleken. Door het IB wordt er onderscheid gemaakt in groepen van klanten met uiteenlopende wensen doordat het met de kleine omvang van het IB moeilijk is om afzonderlijk op de wensen van de 489 gemeenten in te spelen. Er wordt onderscheid gemaakt in kleine, middelgrote en grote gemeenten.
4. Het IB biedt probeert producten aan te beiden die de verschillende groepen klanten aanspreken. Grote gemeenten zijn anders dan kleine gemeenten en samenwerkingsverbanden zijn anders dan niet-samenwerkingsverbanden. De samenloopapplicatie kent verschillende soorten output (bijvoorbeeld PDF/signaaloverzichten en CSV-bestanden). Op deze manier wordt er ook gedeeltelijk ingespeeld op de wensen van de klanten. De producten voor deze groepen worden gedeeltelijk aangepast en voorlichting wordt ook op een andere manier gegeven. Zo wordt er rekening gehouden met de kleine gemeenten doordat zij anders met de systemen werken dan dat grote gemeenten dat doen. Kleine gemeenten willen bijvoorbeeld papieren signaaloverzichten. Grote gemeenten, die zo een 70 procent van de signalen afnemen, worden bezocht door accountmanagers. Ook wordt er onderscheid gemaakt tussen gemeenten die wel en niet uitgenodigd worden voor de regiobijeenkomsten.

---

<sup>17</sup> <http://www.inlichtingenbureau.nl>, laatst geraadpleegd op 26 december 2005

5. Een ander punt dat het theoretische hoofdstuk stelt aan klantgerichtheid, is dat de organisatie in staat moet zijn om waar te maken wat er aan de klanten wordt toegezegd. Het IB is in het verleden niet altijd in staat geweest om op de afgesproken data applicaties af te leveren of bronnen af te sluiten. Door zo goed mogelijk aan de wensen van klanten tegemoet te kunnen komen, heeft het IB in het verleden soms te enthousiast gehandeld en zo te krappe deadlines en marges gehanteerd die ze niet heeft gehaald. Ook onverwachte omstandigheden, zoals aanpassing van wetgeving, het niet functioneren van de applicatie bij de test, of achteraf het tekort komen van het budget, hebben ervoor gezorgd dat projecten niet altijd gehaald zijn.
6. Tenslotte probeert het IB de klanten er op aan te spreken dat ze de producten goed toepassen. Met deze Gsd-en heeft het IB goede relaties.

### *Bestuur en klantgerichtheid*

De klantgerichte opstelling van het IB wordt gedeeltelijk beïnvloed door de visie die het bestuur van het IB heeft op klantgerichtheid. In hoofdstuk 3 is een beschrijving gegeven van het bestuur en de in het bestuur deelnemende organisaties. In het onderstaande wordt dit kort samengevat.

Het bestuur van het IB is een bestuur op afstand. Het bestuur kent een voorzitter die door het ministerie van SZW wordt benoemd. De directeur van het IB legt verantwoording af aan de voorzitter. Verder zitten twee leden op voordracht van de VNG en een privacy ICT-deskundige die door de overige bestuursleden wordt benoemd.

Als een zelfstandige stichting in medebewind, wordt het IB zowel door het ministerie van SZW als door de in het bestuur deelnemende organisaties aangestuurd. Wat het bestuur bindt is het gemeenschappelijke belang, namelijk een goed functionerende IB en gemeenten die hun werk goed kunnen uitvoeren. Het belang van de in het bestuur deelnemende organisaties is het behartigen van de belangen van het IB.

Indien in termen van de eerder geconceptualiseerde notie van klantgerichtheid naar het bestuur wordt gekeken, valt op dat het concept klantgerichtheid niet expliciet benadrukt wordt. Dit is het gevolg van het feit dat het bestuur niet direct met de Gsd-en te maken heeft en verder dan het IB van de gemeentelijke wensen en behoeften staat. Daarnaast probeert het bestuur volgens de wettelijk vastgestelde doelstellingen te handelen en binnen deze doelstellingen de richting van het IB vorm te geven. Door de in het bestuur deelnemende organisaties wordt ook naar voren gebracht wat voor ontwikkelingen er op gemeentelijk niveau zijn en wat de wensen zijn van de Gsd-en ten opzichte van het functioneren van het IB. Het bestuur probeert binnen de gestelde kaders voor zo ver mogelijk hier rekening mee te houden.

De opvatting van het bestuur over klantgerichtheid komt grotendeels overeen met de heersende opvatting binnen het IB. Uit interviews is gebleken dat het IB aan de aspecten van klantgerichtheid tegemoet kan komen, doordat het bestuur op het dagelijks functioneren van het IB een grote invloed heeft en tot het kleinste detail van het IB verantwoording vraagt. De manier waarop het IB invulling geeft aan klantgerichtheid, wordt dus bepaald in het bestuur. Voor het bestuur is het nog te vroeg om binnen de huidige ontwikkelingen over een klantgerichte opstelling van het IB te spreken, doordat het IB nog een jonge organisatie is die de prioriteit moet geven aan een goede uitvoering van haar wettelijk opgestelde doelstellingen.

### *5.3.4 Analyse van de visie van derden op de klantgerichtheid van het IB*

De andere spelers die in hetzelfde veld opereren, delen de opvatting dat het IB aan bepaalde wetten gebonden is. De structuur geeft het IB een beperkte vrijheid om zich volledig flexibel op te stellen ten opzichte van de wensen van de gemeenten. Indien gekeken wordt naar de in dit onderzoek gehanteerde conceptualisatie van klantgerichtheid, zou het IB nog verbeteringen kunnen maken. Het verbeteren van de informatievoorziening naar de Gsd-en toe zou volgens andere spelers tot een verhoging van de klantgerichtheid van het IB kunnen leiden. Ook is uit interviews gebleken dat andere spelers vinden dat het IB op een gestructureerde manier de wensen en behoeften van de klanten inventariseert maar binnen de organisatie hier weinig mee doet. Dit leidt niet tot echte resultaten. Laatste punt waar de andere spelers kritiek op hadden, is dat het IB niet in staat is om op de afgesproken data de beloftes te realiseren ten opzichte van haar klanten. Ook aan deze punt zou gewerkt moeten worden.

Uit interviews is gebleken dat er de behoefte bestaat binnen de SUWI voor een instantie, een functionaliteit, zoals het IB. De spelers uit het veld vinden dat het IB in een vroeg stadium bij de besluitvorming betrokken moet zijn om tijdig aan de wensen die bij de gemeenten spelen, tegemoet te kunnen komen. Op deze punten na kan geconcludeerd worden dat de andere spelers vinden dat het IB klantgericht functioneert volgens de in dit onderzoek gehanteerde conceptualisatie van klantgerichtheid.

## 5.4 Klantgerichte opstelling IB gezien vanuit de klant

### 5.4.1 Inleiding

In dit onderzoek is aangegeven dat de Gsd-en als klant van het IB gezien worden. Het is onmogelijk om in het tijdsbestek van dit onderzoek uitspraken te doen over de klantgerichtheid van het IB t.o.v. alle Gsd-en. Deze subparagraaf behandelt enkele consequenties van de klantgerichte opstelling van het IB voor de Gsd-en, in het bijzonder voor de Gsd Dordrecht voor zover dat uit interviews opgemaakt kan worden.

### 5.4.2 Dordrecht

De eerste periode waarin de Gsd-en de signalen afnamen bij het IB, bleek dat een groot deel van de samenloop bij de Gsd-en bekend was. In een artikel in het Binnenlands Bestuur zegt Anton Kandelaars, hoofd van de afdeling Sociale Zorg van Deume het volgende: *“Ik bespeur enige teleurstelling bij onze medewerkers, er blijven maar zo weinig gevallen over hoor je ze dan. Daar zitten zekere tegenstrijdigheden in. Men denkt dat als er veel signalen zijn, het IB goed functioneert, terwijl dat eigenlijk wil zeggen dat de gemeente geen goede rechtmatigheidscontrole uitvoert”* (Binnenlands bestuur, 2000: 24). Als gevolg hiervan was er bij de Gsd-en een negatief oordeel over het functioneren van het IB. Dit komt doordat de Gsd-en andere verwachtingen van het IB hadden. De afgelopen jaren heeft het IB gewerkt aan het uit de weg helpen van deze “miscommunicatie”. Het IB heeft goed werk geleverd waardoor de Gsd Dordrecht, en vele andere Gsd-en de voordelen van het gebruiken van de samenloopsignalen ingezien hebben.

De manier waarop de Gsd-en kiezen om te gaan met de signalen heeft dus een grote invloed op de manier waarop het IB zich klantgericht kan opstellen. Indien een Gsd één keer per jaar de signalen opvraagt, dan zullen deze oplopen en zal het voordeel van actualiteit verloren zijn. Het IB probeert door middel van voorlichting zulke praktijken te voorkomen. Ondanks de investering in voorlichting en informatie, zijn er nog enkele gemeenten die ervoor kiezen om de signalen niet te gebruiken.

De Gsd Dordrecht is een gemeente die op een juiste manier gebruik maakt van de signalen van het IB. Ze benutten de voordelen van de signalen en zijn positief over de klantgerichtheid van het IB. De Gsd-en nemen de signalen van het IB af om het als een middel te gebruiken bij hun rechtmatigheidscontrole in het kader van de uitvoering van de WWB (zie ook hfst. 2 en 3). Daarbij is het voorgekomen, en komt het nog steeds voor, dat de Gsd-en bij het afnemen en gebruiken van deze signalen vragen of problemen hebben. Indien gekeken wordt naar de Gsd Dordrecht, kan geconcludeerd worden dat de informatievoorziening vanuit het IB voldoende is om te voorzien in de vragen en problemen die de Gsd ten opzichte van de samenloopsignalen heeft.

Naast algemene en technische vragen die door de Gsd-en bij het IB worden aangekaart, zijn er ook vragen die een grote wijziging in de applicatie vergen. Hierdoor kan er een lange periode voorbij zijn voordat een vraag van een Gsd via het IB uitgevoerd kan worden. Er zijn ook vragen van de Gsd-en die buiten de doelstellingen van het IB vallen. In de praktijk blijken de wensen en verwachtingen van de Gsd-en meer dan alleen de samenloopsignalen te omvatten.

Indien beredeneerd wordt vanuit de eerder geconceptualiseerde notie van klantgerichtheid, is er een behoefte aan de signalen van het IB. Door middel van de samenloopsignalen kunnen de Gsd-en een betere invulling aan hun rechtmatigheidscontrole geven. Wat betreft de tegemoetkoming in de vragen die de Gsd Dordrecht bijvoorbeeld over de afgenomen signalen heeft, functioneert het IB over het algemeen klantgericht. De Gsd Dordrecht vindt dat het IB navraag doet bij de Gsd-en om de

wensen en behoeften te achterhalen, maar over de vragen en wensen die buiten de doelstellingen vallen van het IB, is bij de Gsd-en niet duidelijk in hoeverre deze wensen gerealiseerd kunnen worden.

## 5.5 Klantgerichte opstelling IB

### 5.5.1 Inleiding

De vorige paragrafen hebben volgens het bestuur, de werkvloer, de doelgroep en de andere spelers een analyse van de klantgerichtheid van het IB gegeven. Deze paragraaf zal per aspect van klantgerichtheid (zie ook § 4.5) gaan kijken in welke mate het IB klantgericht is.

### 5.5.2 Is het IB klantgericht?

In de onderstaande tabel (zie tabel 4) worden de verschillende visies die over klantgerichtheid bestaan bij het bestuur, het IB, de doelgroep van het IB en de andere spelers in het veld, naast elkaar gezet en worden deelconclusies geformuleerd over de mate waarin het IB volgens de geconceptualiseerde notie van klantgerichtheid, klantgericht is.

<b>ASPECTEN KLANTGERICHTHEID</b>	<b>VISIE IB</b>	<b>VISIE ANDERE SPELERS</b>
Uitgaan van de belevingswereld doelgroep	Omgang met relaties en aanstelling van personeel met ervaring in die omgeving	Onderhoud contacten is goede klantgerichte houding
Informereren, definiëren, motiveren	Toereikende informatievoorziening en verwijzing naar rechten en plichten	Informatievoorziening naar de Gsd-en toe moet beter, om klantgerichtheid van het IB te verbeteren
Behoeften en wensen kennen	Instrumenten als platforms, bezoeken en onderzoeken worden gebruikt om de behoeften en wensen te achterhalen	Het IB achterhaalt op een structurele manier de wensen en de behoeften van de klant
Behandelen wensen t.o.v. de producten en diensten IB	Binnen de organisatie wordt weinig gedaan met de wensen en behoeften van de klant	Binnen het IB wordt weinig gedaan met de wensen en behoeften van de klant
Klanten onderscheiden	Er wordt een onderscheid gemaakt in verschillende groepen gemeenten	Er wordt een onderscheid gemaakt in verschillende groepen gemeenten
Diversiteit aanbod producten	Gedeeltelijk onderscheid in producten voor verschillende gemeenten; wel onderscheid in benadering van bijv. kleine en grote gemeenten	Gedeeltelijk onderscheid in producten voor verschillende gemeenten; wel onderscheid in benadering van bijv. kleine en grote gemeenten
Toezeggingen nakomen	Niet altijd in staat geweest om toezeggingen na te komen	Niet altijd in staat geweest om toezeggingen na te komen
Gebruik producten uitleggen	Het IB probeert klanten aan te spreken op het juiste gebruik van producten	Begeleiding komt de klantgerichtheid ten goede

Tabel 4: Tegemoetkoming in de aspecten klantgerichtheid door het IB



Tabel 4 kan als volgt toegelicht worden:

- Binnen het wettelijke kader probeert het IB uit te gaan van de belevingswereld van de klant. Indien vanuit de Gsd-en beredeneerd wordt, heeft het IB oog voor bepaalde problemen nadat ze al aanwezig zijn. Het bestuur wordt gevormd door organisaties die met het gemeentelijk vlak te maken hebben. Door de aanwezigheid van deze organisaties kan het bestuur rekening houden met de omstandigheden waarin de Gsd-en verkeren. De andere spelers daarentegen vinden dat het IB niet proactief genoeg is maar voornamelijk de werkelijkheid van de gemeenten probeert te interpreteren. Er kan geconcludeerd dat het IB over het algemeen aan deze punt van klantgerichtheid tegemoet komt maar deze kan nog verbeterd worden.
- Het IB informeert de Gsd-en over hun rechten en plichten maar de probleemdefinitie wordt niet altijd samen met de doelgroep vormgegeven. Het bestuur geeft voldoende ruimte aan het IB om de Gsd-en op dit terrein goed voor te lichten. Ook uit interviews met andere spelers is gebleken dat het IB op dit punt niet tekort schiet.
- Het IB is op de hoogte van de behoeften en wensen die bij de gemeenten spelen. Er worden voldoende middelen ingezet om deze te achterhalen. De wensen en behoeften van de Gsd-en zijn niet altijd ten opzichte van de geleverde diensten en producten. Binnen het bestuur heerst voornamelijk de opvatting dat deze behoeften wel achterhaald kunnen worden maar op deze behoeften kan alleen ingespeeld worden zolang ze binnen de wettelijk opgestelde doelstellingen van het IB vallen. De andere spelers vinden dat het IB de behoeften kent maar niet voldoende op deze behoefte inspeelt.
- De vragen en wensen van de gemeenten ten opzichte van de producten en diensten zijn bij het IB duidelijk. Voor het bestuur is deze punt ook belangrijk. Alleen de terugkoppeling van de wensen binnen de organisatie en de terugkoppeling naar het bestuur toe is niet voldoende. De dagelijkse vragen van de Gsd-en over kleine problemen die ze bij het gebruik van de applicatie tegenkomen, worden bij de servicedesk opgelost. Vragen van de Gsd-en waarbij grote aanpassingen gedaan moeten worden, kunnen niet door het IB verwezenlijkt worden. De terugkoppeling van de achtergehaalde wensen naar de organisatie blijkt dan in de praktijk problematisch te zijn. Binnen de organisatie van het IB zijn hier tegengestelde meningen over. De andere spelers vinden dat het IB deze punt kan verbeteren.
- Het IB maakt onderscheid in groepen gemeenten. De kleine omvang van het IB, maakt het onmogelijk om afzonderlijk in te spelen op de wensen van de 489 gemeenten. De grootte van de gemeente heeft gevolgen op de manier waarop de signalen afgeleverd worden. Zo kunnen kleine gemeenten papieren signaaloverzichten krijgen. De andere spelers en de klanten zijn zich bewust van het feit dat het IB binnen de gestelde doelstellingen geen specifieke producten en diensten kan aanbieden. Er zijn Gsd-en die in de toekomst dit zouden willen en binnen het IB zijn hier verschillende meningen over. Echter, het bestuur vindt dat alle Gsd-en uiteindelijk dezelfde wet moeten uitvoeren. Het bestuur vindt het onderscheiden van nog meer groepen die ook een ander product zouden krijgen, niet binnen de doelstellingen van het IB passen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat er door het IB in verschillende groepen onderscheid gemaakt wordt. Ondanks de verschillende meningen die bestaan ten opzichte van het leveren van verschillende producten aan deze groepen, probeert het IB haar producten en diensten zoveel mogelijk af te stemmen op haar klanten.
- Een ander punt dat het theoretische hoofdstuk stelt is dat de organisatie in staat moet zijn om waar te maken wat er aan de klanten wordt toegezegd. Grotendeels schiet het IB buiten haar schuld en verantwoordelijkheid om in vertraging. Wel wordt ze door de klanten, het bestuur en de andere spelers geconfronteerd met de gevolgen van die vertraging. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het IB tekortschiet op deze punt van de notie van klantgerichtheid.
- Tenslotte probeert het IB de klanten er op aan te spreken dat ze de producten goed toepassen. Met deze Gsd-en heeft het IB goede relaties. Wel is er vanuit sommige spelers aangekaart dat dit verbeterd kan worden. De Gsd-en die goed gebruik maken van de signalen, kunnen meer naar voren gehaald kunnen worden om als een voorbeeld ten opzichte van andere gemeenten te fungeren.

### 5.5.3 Reflectie

Aan de hand van de bovenstaande punten kan de volgende conclusie getrokken worden over de klantgerichtheid van het IB. Bij het IB zijn de structuren aanwezig om de behoeften en wensen van de klanten te achterhalen, bijv. door middel van de klantenbezoeken. Het IB probeert binnen de gestelde doelstellingen tegemoet te komen aan de verschillende aspecten van klantgerichtheid die onderzocht zijn. Zo worden de Gsd-en geholpen die technische problemen met de applicatie hebben of de vragen over de applicatie beantwoord. Vanuit het IB en het bestuur beredeneerd kan geconcludeerd worden dat het IB binnen de mogelijkheden die ze heeft in de praktijk, en binnen haar doelstellingen klantgericht probeert te functioneren. Daarbij moet niet uit het oog verloren worden dat klantgerichtheid niet expliciet is opgenomen binnen de doelstellingen van het IB en zo dus niet de hoogste prioriteit heeft binnen het bestuur. Binnen het bestuur draait het niet om klantgerichtheid maar voornamelijk om een goede uitvoering van de applicatie binnen het gestelde budget en doelstellingen, zodat de gemeenten een betere uitvoering aan hun rechtmatigheidscontrole kunnen geven. Het IB probeert binnen de constructie van de huidige besluitvormingsstructuur en binnen de ruimte die ze heeft, zo goed mogelijk een invulling aan klantgericht te geven zoals dat in dit onderzoek is geconceptualiseerd.

Indien beredeneerd wordt vanuit de andere spelers kan geconcludeerd worden dat het IB de goede weg opgaat wat betreft het klantgericht functioneren naar de Gsd-en toe. Uit interviews is gebleken dat er geen sprake is van een optimale klantgerichtheid binnen de gestelde doelstellingen maar het IB gaat is dus op de goede weg.

Uit een interview met een medewerker uit de Gsd Dordrecht is gebleken dat de Gsd-en niet in een vroeg stadium betrokken worden in het besluitvormingstraject. De werkelijkheid van de gemeenten wordt vaak geïnterpreteerd door het IB in plaats van dat er samen met de Gsd-en een gezamenlijke probleemdefinitie plaatsvindt. Ook is in het verleden voorgekomen dat een applicatie niet op het afgesproken tijdstip is geleverd. Er is wel vooruitgang wat betreft de kwaliteit van de afgeleverde signalen indien dit vergeleken wordt met de eerste periode waarin het IB signalen afleverde. De Gsd-en zijn zich ook bewust van de functionaliteit van het IB en zouden in de toekomst willen dat het IB de applicatie kan uitbreiden. Deze wensen worden ook bij het IB aangekaart. Over deze wensen en vragen die de Gsd-en hebben aangegeven, zien ze noch een terugkoppeling binnen de organisatie, noch resultaten. Als gevolg hiervan zijn er op het werkvoer van het IB verdeelde meningen over de mate waarin het IB in deze “aanvullende” wensen van de Gsd-en tegemoet kan komen.

De SUWI-partners vinden dat het IB zich eerst volledig moet richten op de kwaliteit van de gegevens en tijdig de beloofde diensten en producten zou moeten afleveren alvorens over te gaan op bijvoorbeeld de uitbreiding of aanpassing van de applicatie.

Samengevat kan gesteld worden dat het IB binnen de wettelijk gestelde doelstellingen en de theoretische notie van klantgerichtheid, op de goede weg is wat betreft een klantgerichte opstelling. Er is een vooruitgang bij het tegemoet komen in de wensen en vragen die de Gsd-en ten aanzien van de huidige diensten en producten hebben. Maar daarmee is niet de vraag beantwoord of het IB tegemoet komt in *alle* vragen en wensen die de Gsd-en aankaarten. Buiten de gehanteerde notie van klantgerichtheid om, is het denkbaar dat alle wensen van de klant die geïnventariseerd worden, ook vertaald worden naar de producten en diensten die het IB levert. Er is sprake van een *klantvriendelijke* opstelling ten opzichte van deze “extra” wensen maar de vraag is of dat hetzelfde is als een *klantgerichte* opstelling. Het lijkt er op dat er nadrukkelijk naar de klant geluisterd wordt. Echter, dat is niet hetzelfde als alle klantenwensen honoreren. Zoals ook beschreven is in hoofdstuk 4, kan er een spanningsveld ontstaan tussen wat de klant wil en wat het bedrijf wil of kan leveren. In de theorie wordt gesteld dat het dan noodzakelijk is om de klantgerichtheid van de organisatie uit te breiden. Klantgerichtheid betekent in zo een geval het aanpassen van het aanbod uitgaande van de klantenwensen. Tevens is het realiseren en zonodig bijsturen van het dagelijkse productieproces, rekening houdend met de wensen van de klanten, van groot belang. Hierdoor komt de vraag naar voren of overheidsorganisaties klantgericht moeten functioneren als dit tegen de formele taakopvattingen van organisaties indruist.

## 5.6 Belemmeringen

### 5.6.1 Inleiding

In de vorige paragraaf is er een analyse gemaakt van de klantgerichtheid van het IB in termen van de in hoofdstuk 4 geconceptualiseerde notie van klantgerichtheid. Er is gekeken of er een verschil is in de visies van het IB, het bestuur en de andere spelers in het veld. Ook zijn er namens de Gsd-en uitspraken gedaan over de klantgerichte opstelling van het IB. Hierbij is de Gsd Dordrecht als illustratie gebruikt. Daarin is beschreven wat de belemmeringen zijn voor het IB om binnen de huidige taakopvattingen en interorganisatiele verhoudingen, in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet, niet optimaal tegemoet te kunnen komen aan alle aspecten van de notie van klantgerichtheid die in dit onderzoek zijn beschreven (zie § 4.5). Hieruit worden dilemma's opgesteld voor het IB.

### 5.6.2 Belemmeringen vanuit visie IB

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat het IB niet aan alle aspecten van klantgerichtheid, die in dit onderzoek zijn gehandhaafd, even volledig tegemoet kan komen. Binnen de formele en feitelijke verhoudingen in het SUWI-veld, zijn er enkele ontwikkelingen die het IB belemmeren om, volgens de geconceptualiseerde notie van klantgerichtheid, optimaal klantgericht te zijn.

Indien gekeken wordt naar de positie van het IB in het SUWI-veld, dan hebben sommige relaties een invloed hebben op de mate waarop het IB op alle aspecten klantgericht kan functioneren. Het IB levert als stichting diensten en producten aan de Gsd-en. Tevens hebben de doelstellingen van het IB een wettelijke grondslag. Hierdoor hoort het IB alleen die taken uit te voeren die binnen haar doelstelling vallen. Het ministerie van SZW maakt de uitvoering van de taken door het IB mogelijk door deze te financieren. Op deze manier kan het ministerie controle uitvoeren en verantwoording vragen aan het IB over haar functioneren. Dit heeft als gevolg dat het IB als organisatie op het matje geroepen kan worden voor de uitvoering van haar doelstellingen en hier door de media, de politiek en de maatschappij verantwoordelijk voor gesteld kan worden. Tegelijkertijd heeft het IB niet alle vrijheid om datgeen te bepalen waar ze verantwoordelijk voor gesteld wordt.

In dit onderzoek is gekeken in welke mate het IB binnen de wettelijke doelstellingen tegemoet komt aan het concept van klantgerichtheid zoals dat binnen dit onderzoek gesteld is. De constructie waarbij het ministerie van SZW de projecten van het IB financiert en de Gsd-en deze producten en diensten afnemen, leidt er toe dat het IB niet de ruimte en beslissingsbevoegdheid heeft om de achtergehaalde wensen binnen de organisatie terug te koppelen. Uit paragraaf 5.2 is gebleken dat het IB op een gestructureerde wijze contact heeft met haar doelgroep. Er wordt voorzien in de vragen, wensen en problemen van de Gsd-en zolang deze vallen binnen de speelruimte die het IB heeft. Het IB geeft aan dat de huidige structuur binnen het SUWI-veld en de huidige feitelijke verhoudingen als gevolg hebben dat het IB niet alle wensen en behoeften van de Gsd-en naar de organisatie kan vertalen.

Doordat het IB een stichting is, is er een bestuur op afstand waarin de prioriteitstelling van de taken plaatsvindt. In dit bestuur zijn ook andere organisaties vertegenwoordigd die binnen het gemeentelijke domein actief zijn. Het bestuur bepaalt op hoofdlijnen de taken van het IB. Naast de uitvoering van de dagelijkse werkzaamheden bepaalt het IB niet welke richting ze opgaat.

Binnen deze constructie geeft het IB aan dat ze niet de ruimte heeft om bij de dagelijkse strategievorming in de behoeften van de Gsd-en te voorzien. Uit interviews met medewerkers van het IB is gebleken dat zij vinden dat het bestuur de speelruimte van het IB om flexibel ten opzichte van de Gsd-en te kunnen functioneren, inperkt. De opstelling en werkwijze van het bestuur leidt er toe dat er minder klantgericht wordt gewerkt dan zou kunnen. Het bestuur daarentegen wordt op zijn beurt weer door het ministerie van SZW beïnvloed. De aanwezigheid van het bestuur kan hierdoor als een belemmerende factor gezien worden.

De interorganisatiele verhoudingen hebben in de huidige vorm beperkingen voor de klantgerichte opstelling van het IB. Het IB kan niet altijd de meest voor de hand liggende oplossing kiezen zolang dit niet binnen het eigen takenpakket valt. De huidige interorganisatiele verhoudingen

in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet en de complexiteit van deze relaties zorgen ervoor dat het IB niet de wensen van de klant kan realiseren op de manier waarop de klant dat wil.

### *5.6.3 Belemmeringen vanuit andere actoren*

Deze paragraaf beschrijft wat de andere spelers binnen het veld als belemmering zien voor het IB om volgens de geconceptualiseerde notie van klantgerichtheid te handelen. Deze belemmeringen kunnen overeenkomen of verschillen van de belemmeringen die in de vorige paragraaf beschreven zijn.

Uit interviews met andere spelers binnen het SUWI-veld is gebleken dat zij over het algemeen dezelfde belemmeringen aangeven die voor het IB belemmerend zijn om volledig tegemoet te komen aan de aspecten van de in dit onderzoek gehanteerde notie van klantgerichtheid. De huidige constructie binnen het SUWI-veld wordt als een belemmering gezien doordat het IB moet functioneren binnen een complexe omgeving. In het SUWI-veld is het IB niet volledig vrij om haar eigen richting te bepalen en zich te positioneren. Dit heeft volgens de andere spelers ook gevolgen op de mate waarin het IB de wensen en behoeften van de Gsd-en kan inventariseren en binnen de organisatie kan vertalen.

Sommige spelers in het veld hebben de organisatie van het IB als oorzaak aangegeven voor een gebrekkige vertaling van de geïnventariseerde wensen en behoeften. Wanneer de geïnventariseerde wensen en behoeften bij de directie van het IB neergelegd worden, is er geen goede wisselwerking tussen de directeur van het IB en het bestuur om deze wensen en behoeften te ventileren.

Het functioneren van het IB in het verleden heeft er toe geleid dat het vertrouwen van het ministerie van SZW in de organisatie van het IB is afgenomen. Dit heeft als gevolg gehad dat het bestuur te dicht op de organisatie van het IB zit. Het IB krijgt niet de voldoende ruimte van het bestuur om op haar eigen manier uitvoering te geven aan haar taken. Indien dit het geval zou zijn, dan zou door het IB zoveel mogelijk afstemming op de ontwikkelingen die leven bij de Gsd-en gezocht worden. Als aanleiding hiervoor is de samenstelling van het bestuur gegeven door de andere spelers, namelijk dat de verkeerde personen uit de deelnemende organisaties afgevaardigd zijn.

### *5.6.4 Reflectie: barrières en dilemma's van klantgerichtheid*

Het is opvallend dat de belemmeringen die door het IB zelf ervaren worden en door de andere spelers worden aangegeven, op hoofdlijnen met elkaar overeenkomen. Door alle betrokkenen wordt aangegeven dat de wettelijke grondslag van de doelstellingen van het IB, als een belemmering gezien kan worden. In hoofdstuk 4 (§ 4.5) zijn een aantal aspecten van klantgerichtheid beschreven waaraan de organisatie zich moet houden *binnen* de wettelijke kader van de doelstellingen. Hierdoor valt deze belemmering af, ondanks dat het door het IB en andere spelers als een belemmering is aangegeven.

Het niet kunnen opereren binnen de complexe verhoudingen is vooral in de beginfase voor het IB funest geweest en is nog steeds een last op haar schouders. Het vertrouwen van het ministerie van SZW is verminderd. Uit interviews is gebleken dat het IB ieder jaar andere budgetten krijgt of de plannen die voor het komende jaar gerealiseerd zouden worden, worden geannuleerd. Het IB heeft het ministerie als een belangrijke schakel in het geheel aangegeven en als “spelbrekende factor” aangeduid bij een optimale invulling van de aspecten van klantgerichtheid. Andere spelers binnen het veld zien het gebrekkige vertrouwen van het ministerie van SZW ook als een belemmering en vinden dat dit gebrek aan vertrouwen voornamelijk in het functioneren van het bestuur terugkomt. De samenstelling van het bestuur leidt er toe dat het bestuur te dicht op de organisatie van het IB zit. Het IB ervaart dit ook en vindt dat de directeur van het IB niet de ruimte krijgt om de taken binnen de organisatie uit te zetten. De andere spelers geven aan dat het functioneren van het IB ook een bijdrage levert aan de mate waarop er tussen het bestuur en het IB een wisselwerking plaatsvindt. Het IB achterhaalt namelijk op verschillende manieren de wensen en behoeften van de Gsd-en maar binnen de organisatie slaagt ze er niet in om dit via de directeur bij het bestuur aan te kaarten.

Tenslotte ervaart het IB de manier waarop ze gefinancierd wordt ook als een belemmering voor de mate waarop ze klantgericht kan functioneren ten opzichte van de Gsd-en. In plaats van de afnemers betaalt het ministerie voor de totstandkoming en uitvoering van haar producten en diensten. De andere spelers zien dit niet als een belemmering doordat de wettelijke constructie zo opgesteld is,

namelijk dat de Gsd-en, indien gewenst, gebruik kunnen maken van de signalen van het IB bij het invullen van hun rechtmatigheidscontrole. Deze oorzaak wordt in dit onderzoek ook niet in acht genomen doordat het volgens de geconceptualiseerde notie van klantgerichtheid niet als een belemmering gezien kan worden die binnen de huidige wettelijke doelstellingen valt.

Uit het bovenstaande is naar voren gekomen dat zowel door de organisatie van het IB als door de andere spelers de huidige interorganisationele verhoudingen, in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet, en de wettelijk vastgelegde doelstellingen als een belemmering gezien worden voor het IB.

Bij de inventarisatie van de wensen van de doelgroep is naar voren gekomen dat er ook wensen en behoeften zijn die buiten de doelstellingen van het IB vallen. Zoals ook beschreven is in hoofdstuk 4, kan er een spanningsveld ontstaan tussen wat de klant wil en wat het bedrijf wil of kan leveren. In paragraaf 4.5 wordt gesteld dat het dan noodzakelijk is om de klantgerichtheid van de organisatie uit te breiden. Klantgerichtheid betekent in zo een geval het aanpassen van het aanbod, uitgaande van klantenwensen, maar tevens het realiseren en zonodig bijsturen van het dagelijkse productieproces rekening houdend met de wensen van de klanten. Hieruit komt de vraag naar voren of overheidsorganisaties klantgericht moeten functioneren als dit tegen de formele taakopvattingen van de organisaties indruist. De volgende paragraaf gaat hier kort op in.

### *5.6.5 Klantgerichtheid of taakgerichtheid?*

In paragraaf 5.5 zijn door het IB en de andere spelers, zowel de wettelijk opgestelde doelstellingen als de huidige formele interorganisationele verhoudingen in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet, als een belemmering aangegeven. Deze verhoudingen worden gekarakteriseerd door een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen het ministerie van SZW en het IB en een leverancier-klant relatie tussen het IB en de Gsd-en. Deze belemmeringen maken het onmogelijk voor het IB om tegemoet te komen aan alle vragen en wensen van de Gsd-en, namelijk ook vragen en wensen die buiten de wettelijk opgestelde doelstellingen vallen. Dit leidt tot de volgende vragen: *Moet een publieke organisatie zo klantgericht functioneren dat ze ,uitgaande van de klantenwensen, haar aanbod uitbreidt en aanpast? Of kan een publieke organisatie de doelgroep duidelijk maken dat ze niet tegemoet kan komen aan alle wensen doordat deze buiten de formele taakopvatting van de organisatie vallen?*

Zoals al eerder is beschreven (zie hfst. 3), is het IB in het leven geroepen om als een doorgeefluik te functioneren binnen de SUWI. De doelstelling van het IB is dan ook het ondersteunen van de gegevensuitwisseling tussen de gemeenten en derden in de keten van Werk en Inkomen bij het uitvoeren van de WWB door de gemeenten. Uit interviews is gebleken dat binnen het SUWI-veld een tendens zichtbaar is waarbij de vragen en wensen de formele taakopvattingen van het IB lijken in te halen. Wanneer vanuit de invalshoek van de wettelijke taakopvatting wordt gekeken naar de vraag of het IB klantgericht zou moeten functioneren, dan kan niet anders geconcludeerd worden dan dat het IB niet meer moet doen dan dat haar doelstellingen impliceren. Binnen de huidige taakopvatting is klantgerichtheid geen doelstelling van het IB. Hierdoor zou het IB dit ook niet op zich moeten nemen, ondanks de vraag van de doelgroep om bepaalde signalen die buiten de taakstellingen van het IB vallen, uit te voeren. Het IB is een publieke organisatie die rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en taakgerichtheid een hogere prioriteit zou moeten geven en zich ten opzichte van haar doelstellingen loyaal zou moeten opstellen. Ook zou het IB loyaal moeten zijn aan haar opdrachtgevers dan dat ze meegaat met de trend van het klantgericht functioneren. In dit onderzoek is het dan ook van belang om te kijken in welke mate het IB klantgericht kan handelen *binnen* de wettelijk vastgestelde doelstellingen.

## **5.7 Scenario's en aanbevelingen**

### *5.7.1 Inleiding*

Paragraaf 5.6 heeft een overzicht gegeven van de ontwikkelingen en factoren die het IB belemmeren om klantgericht te functioneren. Ondanks deze belemmeringen is er binnen de SUWI sprake van informatie-uitwisseling en samenwerking ter bevordering van klantgerichtheid. Subparagraaf 5.7.1

behandelt kort welke scenario's binnen de SUWI voorkomen (zie ook hfst. 4). Aan de hand van deze scenario's worden in paragraaf 5.6.3 aanbevelingen gepresenteerd die het IB kunnen helpen om binnen het SUWI-veld om te gaan met de belemmeringen. Door middel van deze aanbevelingen zou het IB ook beter tegemoet kunnen komen aan de aspecten van de in dit onderzoek geconceptualiseerde notie van klantgerichtheid. Deze aanbevelingen kunnen tevens geïnterpreteerd worden als kansen voor het IB om binnen het SUWI-veld klantgericht te functioneren.

### *5.7.2 Scenario's die in de praktijk voorkomen*

Enkele ontwikkelingen belemmeren het IB om haar positie binnen de SUWI te versterken en ten opzichte van de Gsd-en klantgericht te functioneren. Ondanks deze belemmeringen zijn er binnen het SUWI-veld enkele scenario's van informatie-uitwisseling zichtbaar (zie ook § 4.6).

Binnen het SUWI-veld is er een wettelijke verplichting om gegevens te verstrekken of een recht om informatie of inlichtingen te vragen. Allerlei informatierelaties zijn een uitdrukking van een bepaalde patroon van afhankelijkheid. De wettelijke verplichting om gegevens te verstrekken heeft ertoe geleid dat deze afhankelijkheden een geformaliseerd karakter hebben gekregen. Uit het theoretische hoofdstuk is gebleken dat deze relaties de autonomie van organisaties relativeren. De grenzen van het IB komen in dit geval tot zicht daar waar de autonomie van de organisatie door andere organisaties wordt beperkt. Als gevolg van de informatierelaties tussen de spelers binnen het SUWI-veld, zijn de grenzen van de organisaties voortdurend in beweging. In het onderstaande zijn de voorkomende scenario's binnen de SUWI beschreven.

#### **Koloniseren van de omgeving**

Binnen het veld is het koloniseren van de omgeving door het IB op korte termijn niet zichtbaar. De aanwezigheid van het bestuur belet het IB om de eigen richting te bepalen die ze wil en kan opgaan. Zo kan voorkomen worden dat andere organisaties volledig van het IB afhankelijk worden. Er kan zelfs gesteld worden dat er voorzichtig wordt omgegaan met samenwerking binnen de sociale zekerheid als gevolg van de gevaren die het met zich mee kan brengen. Het IB is wel bereid om in de toekomst de informatie-uitwisseling en zo ook de samenwerking op andere overheidssterreinen open te stellen om zo haar takenpakket ook uit te kunnen bereiden. Uit het onderzoek zijn enkele belemmeringen naar voren gekomen die uitbreiding van de huidige taken van het IB onmogelijk maken. De voorwaarde die de andere spelers stellen aan het IB bij uitbereiding is dat eerst de kwaliteit van de huidige taken en diensten geperfectioniseerd moet worden. Hierna pas kan het IB kijken naar de kwantiteit van haar diensten en producten. Naast controle vanuit het bestuur en het ministerie van SZW, kan gesteld worden dat er op deze manier door de andere spelers ook een vorm van controle wordt uitgevoerd op de taakuitvoering van het IB. Anders gesteld is er op deze manier ook een controle op een mogelijke kolonisatie van de omgeving door het IB.

Binnen het SUWI-veld is daarentegen een ontwikkeling zichtbaar waarbij het ministerie van SZW de omgeving koloniseert. Het kunnen ontwikkelen en voorschrijven van de samenloopapplicatie kan gezien worden als een vorm van beïnvloeding waardoor andere organisatie binnen de SUWI gedwongen zijn om zich aan deze standaardisatie van gegevens te conformeren. Op deze manier kan ook de onzekerheid over de kwaliteit van de uit te wisselen gegevens gereduceerd worden, doordat de organisatie zelf bepaalt wat voor gegevens geleverd zullen worden. Hierdoor vermindert de vrijheid van andere organisaties om dit te doen. De organisatie kan haar grenzen en zo ook haar invloed oprekken. Het IB beschikt over de applicatie, wisselt de gegevens uit, alleen heeft zelf niet de bevoegdheid om haar omgeving te disciplineren. Het initiatief waarbij verschillende informatierelaties zijn ontstaan tussen de verschillende spelers in de SUWI, is niet van het IB gekomen. Binnen de SUWI valt op dat het machtigste orgaan het ministerie van SZW is. Integratie wordt afgedwongen door het ministerie waarbij het IB als een "tussenpersoon" fungeert. Hieruit kan opgemaakt worden dat er door het ministerie van SZW een koloniseringsstrategie wordt uitgeoefend. Integratie van informatiesystemen leidt namelijk tot een grote transparantie voor het ministerie van SZW binnen het beleidsveld. Er ontstaan betere controlemogelijkheden waardoor de autonomie van de spelers binnen het SUWI-veld beter gerelativeerd kunnen worden. Door de omgeving te koloniseren wordt de invloed van het ministerie groter en de grenzen van de andere organisaties vervagen.

### **Integratie**

De samenloopapplicatie is een voorbeeld van een elektronische en informatorische integratie binnen de SUWI. De applicatie duidt op het besef van wederzijdse afhankelijkheden binnen het veld. Voor het succesvol functioneren van de applicatie is vertrouwen erg belangrijk. Organisaties uit het veld moeten er op kunnen vertrouwen dat de gegevens die ze uitwisselen betrouwbaar en geldig zijn en dat iedereen zich aan de gemaakte afspraken houdt. Binnen de SUWI zijn er formele relaties die op wettelijke regelingen gebaseerd zijn. Dat organisaties gegevens met elkaar uitwisselen is tevens wettelijk bepaald. Het is geen vrijwillige keuze van alle spelers. Hierdoor moet er gewerkt worden aan het aspect vertrouwen. De spelers moeten investeren in vertrouwen, alleen op deze manier kan de applicatie succesvol functioneren. Uit het onderzoek is gebleken dat het ministerie van SZW het IB niet volledig vertrouwt. Dit heeft als gevolg dat de grenzen van de informatie-uitwisselende organisaties vervagen. De komst van het IB heeft er dus voor gezorgd dat de informatievoorzieningen van organisaties op elkaar afgestemd zijn geworden. Hierdoor kan informatie veel makkelijker worden gedeeld tussen wederzijds afhankelijke organisaties zonder dat deze wederzijdse afhankelijkheid tot extra onzekerheid leidt. Deze integratie kan in de toekomst gepaard gaan met een verdere kolonisatie door het ministerie van SZW. Er zijn andere organisaties die aangesloten willen worden op de samenloopapplicatie. Het IB kan op deze manier haar taken uitbereiden maar binnen het veld is hier weerstand tegen. Zoals uit het onderzoek is gebleken, willen de andere spelers dat het IB eerst de kwaliteit van de gegevens die ze uitwisselt optimaliseert voordat ze haar taken gaat uitbereiden.

### **Vervaging en fixatie van organisatiegrenzen**

Informatisering binnen de SUWI heeft als gevolg gehad dat de grenzen van organisaties vervagen. Dit betekent dat de Gsd-en door informatie te delen hun informatiekorten kunnen aanvullen. De aanwezigheid van bijvoorbeeld de website van het IB, maar ook van het SUWI-net inkijk daarop, kunnen de toegankelijkheid van de organisatie doen toenemen. Ongeacht het tijdstip of plaats, kunnen de deelnemende organisaties via de SUWI-net inkijk van de applicatie signalen of andere informatie tot zich nemen. Tegelijkertijd vindt er een horizontalisering plaats van machtsrelaties. Er is sprake van “*boundary-spanning*”. Dit vergt op zijn beurt extra coördinatie en coöperatie binnen de SUWI. De grenzen van de organisatie van het IB vervagen niet volledig doordat er in de persoon van de systeembeheerder gedeeltelijk een fixatie van de organisatiegrenzen plaatsvindt. Op deze manier kan de onzekerheid die ontstaat bij gegevensuitwisseling door het IB binnen perken gehouden worden. Uit de analyse aan de hand van de voorkomende scenario’s in de praktijk, kan geconcludeerd worden dat het ministerie van SZW een nadruk probeert te leggen op de fixatie van de grenzen van de organisaties binnen de SUWI. Het ministerie bevordert fixatie met het oog op het beschermen van de bestaande hiërarchische relaties en daarmee de samenhangende positie- en taakverdelingen. Dit is een reactie op de ontstane “*boundary-spanning*” binnen de SUWI. Dit betekent voor het IB dat ze nadrukkelijk uitvoering moet geven aan haar formele taakopvatting waarin klantgerichtheid niet expliciet geformuleerd is.

#### *5.7.3 Aanbevelingen*

Deze subparagraaf beschrijft wat voor aanbevelingen vanuit de scenario’s getrokken kunnen worden ten opzichte van de interorganisatiele verhoudingen in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet. Vervolgens worden er aanbevelingen geformuleerd waardoor het IB beter tegemoet kan komen aan de aspecten van klantgerichtheid zoals die in dit onderzoek zijn geconceptualiseerd. Deze aanbevelingen kunnen tevens als kansen gezien worden voor het IB om binnen het SUWI-veld klantgericht te functioneren. Deze paragraaf eindigt tenslotte met een opsomming van mogelijkheden die er bestaan binnen de SUWI om klantgerichtheid te bevorderen.

### **Aanbevelingen vanuit de scenario’s**

Het uitwisselen van informatie over organisatiegrenzen heen is geen neutrale activiteit. Uit de voorkomende scenario’s in de SUWI is gebleken dat interorganisatiele samenwerking geleid heeft tot onzekerheidsreductie. Hierdoor is binnen de SUWI ook nieuwe vormen van onzekerheid ontstaan. Ondanks de moeilijke positie van het IB binnen het SUWI-veld en ondanks de beperkingen die het IB heeft vanuit de doelstellingen op haar werkwijze, is de laatste tijd het besef binnen het SUWI-veld dat

samenwerking veel voordelen heeft. Dit komt in de praktijk langzaam op gang. Ook dat het IB een redelijk jonge organisatie is van kleine omvang speelt hier een rol in. Om binnen de SUWI-keten de informatie-uitwisseling beter vorm te geven, is er een goede balans noodzakelijk tussen afstemming, coördinatie en conflict. Dit is noodzakelijk doordat er “*boundary-spanning*” als gevolg van de informatie-uitwisselingen ontstaat. Er moeten duidelijke afspraken binnen het veld gemaakt worden en daarvoor zou bijvoorbeeld een procesmanager of een ketenregisseur aangesteld kunnen worden. Dit zal dan op lange termijn een grotere bijdrage leveren voor de klantgerichte opstelling van het IB. Binnen de casus koloniseert het ministerie van SZW de omgeving waardoor het succes van dit beleidsveld sterk afhangt van de coördinatie, coöperatie en de invulling die het ministerie bijvoorbeeld aan klantgerichtheid geeft. Voor het IB rest een goede wisselwerking met het ministerie. Het IB zou het ministerie kunnen beïnvloeden aan de hand van de wensen en behoeften die vanuit het gemeentelijke veld bij het IB geventileerd worden. Uit de casus is gebleken dat het IB niet in staat is om dit alleen te doen. Om dit te bewerkstelligen zou het IB samen met SUWI-partners een beter invulling en vorm aan samenwerking moeten geven. Zo kan er meer invloed uitgeoefend worden op het ministerie van SZW. Uit de scenario’s kan dus geconcludeerd worden dat er meer nadruk op integratie en samenwerking binnen het veld moet komen.

### **Aanbevelingen t.o.v. de theoretisch geconceptualiseerde aspecten van klantgerichtheid**

In het onderstaande zijn er aanbevelingen geformuleerd ten opzichte van enkele aspecten van klantgerichtheid die in paragraaf 5.3 geanalyseerd zijn. Met deze aanbevelingen wordt getracht om de belemmeringen die ten opzichte van deze aspecten bestaan, op te vangen.

- Bij het uitgaan van de belevingswereld van de Gsd-en zou het IB meer gemeenten moeten benaderen voordat bepaalde problemen aanwezig zijn. Door meer proactief te handelen kan de werkelijkheid van de gemeenten beter geïnterpreteerd worden.
- Op uitvoerend niveau wordt er wel ingespeeld op de behoeften van de klanten maar dit gebeurt minder op bestuurlijk en management niveau. Op deze niveaus is het onduidelijk wat de prioriteiten en behoeften van gemeenten zijn. Gemeenten willen meer diensten en producten van het IB maar het is niet altijd mogelijk dat het IB dit alleen kan uitvoeren. Andere spelers moeten ook bij de uitvoering betrokken worden (als gevolg van de formele interorganisationele relaties in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet). Het IB heeft in het verleden wel eens (te) veel aandacht besteed aan de wensen en behoeften van de klant. Hierdoor heeft het IB de neiging om over te gaan op het aanbieden van andere diensten waardoor haar eigen taak minder prioriteit zou kunnen krijgen. Op deze manier kan het eigen belang van het IB ten koste gaan van het algemeen belang van de gemeenten. Het IB moet beter naar de gemeenten en andere spelers communiceren wat ze binnen haar doelstellingen kan en mag uitvoeren. Indien de klant aanklopt bij het IB, is het de kunst om zijn behoeft patroon helder gedefinieerd aan te geven en een pasklaar antwoord te vinden op de vragen van de Gsd-en. Binnen het IB moet vooropgesteld worden dat eerst de producten en diensten die uitgevoerd moeten worden, goed uitgevoerd worden voordat bijvoorbeeld op taakuitbreiding overgegaan wordt. Kort geleden zijn door het IB de uitslagen van de laatst afgenomen klanttevredenheidsonderzoek bekend gemaakt. Hier valt op dat de afdeling Relatiemanagement en Communicatie hoog gescoord heeft. Daarentegen scoort de applicatie bijna het laagst terwijl het IB daarvoor opgericht is. Alle zaken om de applicatie heen zoals de helpdesk, servicedesk en de afdeling Relatiemanagement scoren hoger. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het IB wel praat met de klant, de wensen en behoeften aanhoort, meeneemt naar de organisatie, maar dit onvoldoende naar de applicatie vertaalt. Ook de uitleg aan de klant hoe ver het IB bijvoorbeeld is met de ontwikkeling van de applicatie is gebrekkig, is uit interviews gebleken. Er zou meer geïnvesteerd moeten worden in opleiding en voorlichting. De klant heeft ook meer behoefte aan communicatie vanuit de kant van het IB. De klant wil op de hoogte worden gebracht in hoeverre de aangegeven wensen in behandeling genomen zijn en binnen de organisatie doorgevoerd worden. Zodra het IB zegt: “*We hebben uw vraag goed opgepakt en we gaan er zo en zo mee om, in 2007 kunt u dat en dat verwachten*”, dan weet de klant ook dat het IB geluisterd heeft en dat ze bezig is met de realisatie van haar wensen.
- De dagelijkse vragen van de Gsd-en over kleine problemen die ze bij het gebruik tegenkomen, worden bij de servicedesk opgelost. De vragen van de Gsd-en waarbij grote aanpassingen gedaan moeten worden, kunnen niet door het IB verwezenlijkt worden. De terugkoppeling van de



achtergehaalde wensen naar de organisatie zou dus verbeterd moeten worden. Dit vergt veranderingen binnen de organisatie van het IB.

- Grotendeels schiet het IB buiten haar schuld en verantwoordelijkheid om in vertraging bij het afleveren van diensten en producten. Wel wordt de organisatie geconfronteerd met de gevolgen van die vertraging. Om applicaties op de afgesproken data te kunnen leveren, zou het IB betere afspraken moeten maken met de betrokken instanties. Ook moet er beter gecommuniceerd worden met het bestuur en het ministerie van SZW.

In het onderstaande worden nog enkele algemene aanbevelingen gepresenteerd die van betrekkingen zijn op klantgerichtheid en op de interorganisatorische verhoudingen in het kader van uitvoering van de SUWI-wet.

### **Aanbevelingen t.o.v. het IB als organisatie**

Uit interviews is gebleken dat bij sommige afdelingen binnen het IB het idee heerst dat de bestaande middelen binnen het IB niet actief en optimaal gebruikt worden om de wensen van de doelgroep te achterhalen. Binnen de organisatie van het IB zijn hierover tegengestelde meningen. Zolang er geen eenheid is binnen de organisatie, lukt het IB niet om naar buiten toe de eigen organisatie als een daadkrachtige organisatie te laten zien, die het belang van haar klant vooropgesteld heeft. Om dit te bereiken moet het IB eerst binnen de eigen organisatie bepalen wat voor invulling aan het concept klantgerichtheid gegeven zal worden. De verkregen informatie vanuit de Gsd-en kan daarbij een rol spelen. Op deze manier kan het IB binnen de wettelijke taken een klantgerichte houding bepalen. Dit zal vervolgens ook op een goede manier gecommuniceerd moeten worden naar het bestuur. Om het bestuur te overtuigen van het belang van een bepaalde opstelling, zal het IB ook goed moeten overleggen met de in het bestuur deelnemende organisaties. Indien nodig moet het IB open staan voor samenwerking. Voor de directeur van het IB is er een grote rol weggelegd voor het ventileren van de eigen mening van het IB.

Er is een beleidsvrije ruimte voor het IB om te bepalen of ze meer op de wensen van de gemeenten of meer op de wensen van het ministerie van SZW wil inspelen. De prioriteitsstelling van de uit te voeren taken door het IB vindt binnen het bestuur plaats. Om de klantgerichtheid van het IB te vergroten zou meer dan voorheen de agendavorming binnen het bestuur beïnvloed moeten worden. Indien het IB faalt in het beïnvloeden van het bestuur, komt het erop neer dat de spelers rondom het IB de prioriteitstelling van de taken van het IB bepalen. De wensen die de eigen organisatie van de bestuursleden hebben, kan de taken van het IB beïnvloeden. Dit zal de klantgerichtheid van de eigen organisatie van het IB niet altijd ten goede komen. Het is dus belangrijk dat het IB het bestuur op een goede manier 'voedt'.

Op het moment dat het bestuur aangeeft wat de taken zijn en op wat voor manier de taken uitgevoerd moeten worden, moet het dagelijkse bestuur kunnen zeggen waar ze in de praktijk tegen aan lopen bij de uitvoering van die taken. Doordat de directeur van het IB in het bestuur zit, kan dit aangegeven worden. Zo komt er een effectieve wisselwerking tussen het bestuur en het IB wat de klantgerichtheid ten goede zou kunnen komen. Dezelfde wisselwerking moet er ook zijn tussen het IB en de Gsd-en. De aanwezigheid van de accountmanagers, servicedesk en afdeling Relatiemanagement en Communicatie kan deze wisselwerking verwezenlijken. Wel moet dit op een efficiënte manier ook binnen de organisatie naar het management van het IB doorvertaald worden. Welke richting het IB op gaat wordt bepaald door het bestuur, maar het IB zou meer kansen moeten grijpen om het bestuur op een juiste manier te beïnvloeden.

### **Aanbevelingen t.o.v. het ministerie van SZW**

In de vorige subparagraaf is gesteld dat het vertrouwen van het ministerie in het IB niet volledig is met als gevolg dat het bestuur op afstand niet werkelijk op afstand kan functioneren. Het ministerie moet het IB los laten en het IB op een uitvoering gespitste opdracht geven. Dit kan bijvoorbeeld door middel van de meibrief. Op deze manier kan het IB zich binnen het veld beter positioneren en op lange termijn een klantgerichte opstelling binnen de organisatie beter doorvoeren.

### **Aanbevelingen t.o.v. de opstelling van het bestuur**

Uit interviews is gebleken dat het bestuur dicht op de organisatie van het IB zit en meer de kant neigt op te gaan van een controlerend ‘parlement’, dan van een bestuur die op hoofdlijnen aangeeft welke richting ze het IB op zien willen gaan. “*Het probleem bij het IB is dat het bestuur zich op een afstand moet begeven maar soms zich te inhoudelijk met de zaken bemoeit*”, aldus een respondent. Ook de samenstelling van het bestuur kan tegen het licht worden gehouden. De organisaties zouden eerder leden moeten afvaardigen die op hoofdlijnen functioneren en niet teveel op detail letten. Zo zou een groep technici alleen naar de bedrijfsvoering kunnen kijken en een raad van toezicht zich met beleid kunnen bezighouden. Op deze manier bestaan er binnen het bestuur geen verschillende belangen.

Het bestuur zou op afstand moeten functioneren maar het lijkt er op dat het bestuur dat momenteel niet durft omdat ze zien dat sommige dingen niet goed gaan of in het verleden niet goed gegaan zijn. Het bestuur zou daadkrachtiger moeten handelen en duidelijk moeten zijn over wat ze wel en niet wil. De bestuursleden moeten dit binnen de eigen organisatie goed neerzetten. Ook zou de verantwoordelijkheid meer bij de directeur van het IB gelegd moeten worden met het vertrouwen dat het goed komt. De directeur krijgt dan instructies en rapporteert alles terug bij het bestuur. Het bestuur van het IB zal dan ook echt op afstand moeten functioneren en alleen door middel van hoofdlijnen van de prioriteiten de richting van het IB bepalen.

De uitdaging voor het bestuur is om een balans te vinden tussen de eigen keuzevrijheid ten opzichte van de opdrachten die vanuit het ministerie komen en de opdrachten die sommige bestuursleden vanuit de eigen achterban meenemen. Het bestuur heeft binnen de aansturing van het ministerie van SZW de ruimte om prioriteiten te stellen. Daarbij heeft het IB naar het bestuur toe ook de ruimte en flexibiliteit om de juiste informatie te ventileren. Deze informatie wordt weer gevoed door inventarisatie van de wensen en behoeften vanuit de Gsd-en.

Eerder is in dit onderzoek aangegeven dat sommige vragen die de doelgroep heeft, buiten de doelstellingen van het IB vallen. Er is het dilemma voorgelegd of het IB meer belang zou moeten hechten aan taakgerichtheid of aan klantgerichtheid. Doordat de wettelijke situatie het IB in een positie heeft geplaatst waarbij ze niet volledig vrij is in haar doen en handelen, zou de overheid de voorzieningen en regelgeving die zij in het leven heeft geroepen, regelmatig tegen het licht moeten houden. Op deze manier krijgt het IB de ruimte om de juiste wisselwerking te vinden taakgericht *en* klantgericht functioneren.

### **Aanbevelingen t.o.v. de communicatie met de klant**

Een ander punt is de communicatie tussen het IB en de Gsd-en. Het IB moet het als een uitdaging zien om van uitvoerend niveau op management niveau te opereren. De samenloopapplicatie wordt op uitvoerend niveau gerealiseerd. Het IB heeft in de beginjaren ook volledig op operationeel gebied geopereerd. Ook bestond de afdeling Relatiemanagement en Communicatie niet in eerste instantie. De uitdaging voor de afdeling Relatiemanagement en Communicatie is bij haar contacten met de Gsd-en van operationeel niveau naar management niveau te komen. Indien de contactpersonen van de Gsd-en van management niveau zouden zijn, dan kunnen deze personen eerder aangeven welke richting ze willen dat de sociale dienst opgaat. Dit komt doordat op management niveau de sociale dienst zich bezighoudt met vragen als: “*Wat wil ik met de organisatie? Hoe ga ik rechtmatigheidscontrole invoeren? Ben ik bezig met een kanteling wat betreft procesinrichting?*”. Indien het IB op uitvoerend niveau bij de Gsd inhoudelijk zou communiceren over bijvoorbeeld de risicoprofielen, dan zal de uitvoerende ambtenaar willen dat ieder signaal die het IB levert, goed is. Hierdoor zal de uitvoerende ambtenaar minder werk overhouden. Het eigen belang van de ambtenaar speelt hier een rol in. Er zal vanuit het IB dus een grote focus moeten zijn op het managementniveau.

Bij het IB zijn de structuren aanwezig om de behoeften van de klanten te achterhalen, bijv. door middel van de klantenbezoeken. Deze signalen komen de organisatie binnen maar het IB is niet in staat om er wat mee te doen. Het lijkt er op dat er wel nadrukkelijk naar de klant geluisterd wordt. Echter, dat is niet hetzelfde als alle klantenwensen honoreren. Er is sprake van een klantvriendelijke opstelling maar de vraag is of dat hetzelfde is als een klantgerichte opstelling. Van belang is dat de wensen die bij de gemeenten geïnventariseerd worden, ook vertaald worden naar de producten en diensten van het IB. Voordat er een vertaling plaatsvindt van klantenwensen naar de organisatie, zal er een afweging nodig zijn. Een afweging t.o.v. financiële, en productietechnische voor- en nadelen. Daarvoor is het noodzakelijk om eerst een kader te scheppen om die beleidsafweging te kunnen

maken. Helaas is het IB niet in staat om dit kader zelf te scheppen. Er wordt inderdaad een kader geschept, maar deze wordt door het ministerie bepaald, en hieraan afgeleid, in het bestuur van het IB. Daardoor moet er een goede wisselwerking zijn tussen het IB en het bestuur.

Concreet beredeneerd zou de strategie naar de klant toe er één moeten zijn waarbij de geloofwaardigheid verhoogd en het vertrouwen hersteld wordt. De legitimiteit van een organisatie staat en valt met de betrouwbaarheid ervan. De klanten, andere organisaties en belanghebbenden stemmen hier hun gedrag op. Dit geldt ook voor de ICT-relaties die een organisatie onderhoudt met de klanten. Als organisatie moet het IB stevig in haar schoenen staan om in te spelen op het bestuur.

Het IB zou aan de verwachtingenkant moeten schaven omdat ze als organisatie niet haar diensten kan specificeren. Het IB is wettelijk gezien niet in staat om aan ieder gemeente iets anders aan te bieden. Het IB kan zich niet aanpassen aan de wensen maar zou gemeenten anders kunnen laten denken en ervaren. Voorlichting en informatie zijn hiervoor belangrijk. Op deze manier kan het IB haar huidige diensten en producten op een klantgerichte manier aanbieden doordat uiteindelijk de gemeenten daar naar zullen vragen. De verwachtingen van de gemeenten en de diensten van het IB, moeten elkaar matchen. De verwachtingen van de gemeenten moeten datgeen wat het IB kan aanbieden, niet overtreffen. De verwachtingen zullen voor sommige gemeenten anders zijn. Het IB moet proberen hierop in te spelen. Tenslotte moet het IB sterk genoeg in haar schoenen staan om het bestuur op afstand te overtuigen van het nut van bepaalde activiteiten die uitgevoerd moeten worden zodat het IB tegemoet kan komen aan de wensen en behoeften die vanuit de gemeentelijke kant bij het IB belanden.

#### **Aanbevelingen t.o.v. de andere spelers binnen het SUWI-veld**

De aanwezigheid van het BKWI zou voor het IB een reden moeten zijn om zich klantgericht op te stellen of bereid te zijn om door samen te werken met het BKWI beter in de wensen en behoeften van gemeenten te voorzien. Het BKWI heeft een inijkfunctie en het IB een samenloopfunctie binnen de SUWI. Indien samengewerkt wordt met het BKWI, dan zouden duidelijke afspraken gemaakt moeten worden wie welke gedeelte van de vraag van de gemeenten op zich neemt.

Samenwerking tussen het IB en het BKWI en andere organisaties moet beter gestalte krijgen. Deze organisaties moeten samen om de tafel zitten en kijken waardoor bijvoorbeeld de gegevens slecht geleverd worden. Formeel gezien is het IB niet verantwoordelijk voor de slechte gegevens doordat ze het van de andere spelers zo aangeleverd krijgt. Binnen de huidige constructie, binnen de leverancier-klant relatie, zal het IB door de Gsd-en voor de slechte gegevens verantwoordelijk gesteld kunnen worden. Het IB kan dan niet tegen de gemeenten zeggen: *“Ik kan daar niets aan doen, u kunt daarover terecht bij het UWV”*. Het IB moet veel duidelijker aangeven wat ze op zich aantrekt en duidelijker praten met de leveranciers van gegevens.

Het IB zou vanuit de bestaande structuur haar werk goed moeten doen en vanuit de periferie van wat er gedaan wordt, de producten en diensten uitbreiden en verbeteren. De gemeenten hebben liever geen signalen in plaats van slechte signalen. De andere spelers in het veld hebben liever geen uitbreiding van de signalen zolang de kwaliteit van de signalen niet in orde is. Het IB zal haar strategie duidelijker naar de andere spelers moeten communiceren, vooral naar de Gsd-en en het ministerie van SZW toe. Op deze manier creëert het IB een bepaalde stabiliteit in de markt en de afnemers hebben hierdoor een bepaalde kwaliteitsidee: het IB levert diensten en als organisatie is ze geloofwaardig.

## **5.8 Conclusie**

Dit hoofdstuk bestaat uit twee gedeeltes. In het eerste gedeelte van dit hoofdstuk zijn de volgende deelvragen beantwoord:

- *Welke actoren zijn te onderkennen in de omgeving van het Inlichtingenbureau? (Dus in de omgeving van de Structuur Uitvoering Wet en Inkomen?)*
- *Hoe kunnen de interorganisatorische verhoudingen, in het kader van de uitvoering van de wet Structuur Uitvoering Wet en Inkomen, geschetst worden?*

Binnen de SUWI-keten is er een patroon zichtbaar van interorganisatiele relaties in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet. Deze relaties zijn gebaseerd op informatie-uitwisseling tussen verschillende spelers. Deze relaties hebben een geformaliseerd karakter als gevolg van de wettelijke grondslag van de taken en relaties van de spelers. Uit het onderzoek is gebleken dat binnen de feitelijke interorganisatiele verhoudingen het IB moeilijk haar positie binnen de SUWI kan bepalen. Dit komt doordat het IB zich bevindt in een dilemma van aan de ene kant verantwoording afleggen over het gevoerde beleid naar het ministerie van SZW toe en aan de andere kant de uitdaging van het nemen van verantwoording naar de afnemers van haar diensten en producten toe.

In het kader van informatie-uitwisseling binnen de SUWI-keten is het belang van de klant belangrijker geworden. Doordat verschillende spelers binnen het SUWI-veld informatie met elkaar uitwisselen, kan aan de wensen van de klanten beter tegemoet gekomen worden.

Het bepalen van de klant van het IB binnen is complex. Er zijn meerdere partijen die in aanmerking komen voor het concept klant. In dit onderzoek zijn de Gsd-en als klant gedefinieerd. Uit het oog moet niet verloren worden dat dit geen “gezonde” leverancier-klant relatie is. De Gsd-en nemen de producten en diensten af maar ze betalen er niet voor. Deze relatie wordt complexer doordat de Gsd-en over de producten en diensten vragen, wel wensen en behoeften naar het IB ventileren.

Omwille van de lastige positie die het IB heeft, is in dit onderzoek gekeken of het IB wel klantgericht kan functioneren volgens de aspecten van klantgerichtheid zoals die in dit onderzoek zijn geconceptualiseerd. Er is gekeken in welke mate het IB een invulling kan geven aan klantgerichtheid. Het tweede gedeelte van dit onderzoek heeft daarmee de laatste twee deelvragen van dit onderzoek beantwoord, namelijk:

- *Welke problemen worden door de Gemeentelijke sociale diensten ervaren ten opzichte van de klantgerichte houding van het Inlichtingenbureau?*
- *Op welke wijze kan worden verwacht dat het Inlichtingenbureau haar processen klantgericht inricht gezien de belemmeringen van de huidige interorganisatiele verhoudingen in het kader van de uitvoering van de wet Structuur Uitvoering Wet en Inkomen?*

Volgens de theoretische noties die in hoofdstuk 4 zijn gesteld, valt het op dat het IB op alle aspecten tegemoet probeert te komen aan het concept van klantgerichtheid. De theorie stelt namelijk in welke mate een organisatie klantgericht is *binnen* de huidige wettelijke doelstellingen. Uit de analyse van de visie van de doelgroep en van de andere spelers over de invulling klantgerichtheid van het IB, zijn over het algemeen dezelfde conclusies naar voren gekomen.

Het IB probeert tegemoet te komen aan de aspecten van klantgerichtheid maar dit gebeurt niet op alle aspecten evenveel. Binnen het SUWI-veld zijn enkele belemmeringen waar te nemen waardoor het IB niet optimaal uitvoering kan geven aan de aspecten van klantgerichtheid. Uit de casus is naar voren gekomen dat het IB binnen de gestelde doelstellingen speelruimte heeft maar in de praktijk blijkt dat deze speelruimte niet voldoende is. Hiervoor is het IB afhankelijk van het bestuur. Uit het onderzoek is gebleken dat het bestuur te dicht op de organisatie zit met als gevolg dat er tussen het IB en het bestuur geen goede wisselwerking is.

De constructie zoals gekozen is binnen het SUWI-veld biedt mogelijkheden voor het IB om haar klantgerichtheid te optimaliseren. Hiervoor zijn enkele aanbevelingen geformuleerd. Gedeeltelijk zijn de aanbevelingen voortgevloeid uit de scenario's die in de praktijk voorkomen. Ook zijn er algemene aanbevelingen geformuleerd ten aanzien van klantgerichtheid binnen het SUWI-veld. Deze aanbevelingen kunnen als kansen gezien worden voor het IB om haar processen klantgericht in te richten gezien de belemmeringen.

Het volgende hoofdstuk presenteert de conclusie van dit onderzoek. De antwoorden op de deelvragen zullen kort samengevat worden en aan de hand daarvan zal er een antwoord geformuleerd worden op de onderzoeksvraag.

## Hoofdstuk 6 Conclusie

### 6.1 Inleiding

In het eerste hoofdstuk van dit onderzoeksverslag is de doelstelling geformuleerd. Deze doelstelling luidt als volgt:

*Het maken van een analyse van de kansen en belemmeringen van de huidige interorganisatiele verhoudingen, in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet, op de klantgerichtheid van het Inlichtingenbureau.*

Na de uiteenzetting van de deelvragen in de daarop volgende hoofdstukken, zijn in hoofdstuk 5 de empirische gegevens getoetst aan de theoretische noties die in dit onderzoek geconceptualiseerd zijn. Na dit hoofdstuk kan er gesteld worden dat er voldaan is aan de doelstelling van dit onderzoek en een antwoord gevonden is op de vraagstelling. Deze vraagstelling luidt als volgt:

*Welke kansen en belemmeringen leveren de huidige interorganisatiele verhoudingen, in het kader van de uitvoering van de wet Structuur Uitvoering Wet en Inkomen, op voor de klantgerichtheid van het Inlichtingenbureau?*

Paragraaf 6.2 zal een recapitulatie geven van het onderzoeksdesign. Vervolgens zullen in paragraaf 6.3 één voor één de antwoorden op de deelvragen kort samengevat worden waarna in paragraaf 6.4 de onderzoeksvraag beantwoord zal worden. Aan de hand van het antwoord op de onderzoeksvraag zullen enkele aanbevelingen geformuleerd worden in paragraaf 6.5. Paragraaf 6.6 zal een reflectie geven op het onderzoek en zal kijken in hoeverre er voldaan is aan de doelstelling van dit onderzoek. Tenslotte zal dit onderzoek afgesloten worden met enkele aanbevelingen voor verder onderzoek die in paragraaf 6.7 worden gepresenteerd.

### 6.2 Recapitulatie onderzoeksdesign

In de jaren negentig is geconcludeerd dat de gemeenten de rechtmatigheidscontrole in het kader van de uitvoering van de bijstandswet, slecht uitvoerden. Het Inlichtingenbureau is in het leven geroepen om gemeenten te ondersteunen bij het uitvoeren van hun wettelijke taken in het kader van de sociale zekerheid door gegevensuitwisseling met andere betrokken organisaties te ondersteunen. Het IB fungeert op deze manier als een knooppunt voor gegevensverkeer binnen het veld van de sociale zekerheid. In dezelfde periode is binnen de publieke sector de aandacht voor een effectieve, efficiënte en klantgerichte opstelling gegroeid. Echter, binnen het SUWI-veld is er tussen het IB en haar 'klanten' geen eenzijdige klantrelatie. Terwijl de gemeenten de afnemers van de producten van het IB zijn, worden de producten vanuit het ministerie van SZW betaald en de belangen van de gemeenten vanuit onder andere de VNG behartigd. Deze interorganisatiele verhoudingen, in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet, hebben gevolgen voor de mate waarin het IB zich als een klantgerichte organisatie kan opstellen. De vraag die in dit onderzoek centraal staat is dan ook welke kansen en beperkingen de huidige interorganisatiele verhoudingen, in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet, leveren voor de klantgerichtheid van het IB. De doelstelling die aan het begin van dit onderzoek geformuleerd is, is als volgt:

*Het maken van een analyse van de kansen en belemmeringen van de huidige interorganisatiele verhoudingen, in het kader van de uitvoering van de wet Structuur Uitvoering Wet en Inkomen, op de klantgerichtheid van het Inlichtingenbureau.*

Om het antwoord op de vraagstelling af te kunnen leiden zijn er deelvragen geformuleerd die in de volgende paragraaf nogmaals kort beantwoord zullen worden.

De dataverzameling van dit onderzoek heeft gedurende een stage van november 2004 tot maart 2005 plaatsgevonden in het pand van de stichting Inlichtingenbureau. Er is gebruik gemaakt van twee verschillende onderzoeksmethoden, namelijk het interview en de documentanalyse. De theoretische oriëntatie die in dit onderzoek gehandhaafd is, bestaat uit verschillende, elkaar aanvullende theorieën. De theorieën die in het proefschrift *Sturing van samenwerking* van Fenger (2001) en in het boek *Grenzeloze overheid* (1998) van Bekkers centraal stonden, dienden als een leidraad in het theoretische gedeelte van dit onderzoek. Tevens is gebruik gemaakt van de inzichten over klantgerichtheid die Van Duivenboden & Lips gebruikt hebben in hun boek *Klantgerichtheid in de publieke sector* (2001). Uit de bovenstaande theorieën worden de volgende thema's inhoudelijk behandeld. Het proefschrift van Fenger is aanleiding geweest om het onderzoek naar interorganisationele samenwerking binnen de sociale zekerheid verder uit te bouwen. In dit onderzoek stond interorganisationele informatie-uitwisseling in het kader van de uitvoering van de wet SUWI centraal. Deze theoretische noties zijn behandeld in combinatie met literatuur over informatierelaties tussen organisaties. Daarvoor is als grondslag gebruik gemaakt van de noties van Homburg en Bekkers. Tenslotte is het begrip klantgerichtheid geproblematiseerd waarbij informatierelaties en interorganisationele samenwerking in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet, van belang waren.

Het onderzoek is opgebouwd in een aantal thema's en per thema zijn de bijbehorende deelvragen beantwoord. De volgorde van de thema's die in dit onderzoek zijn gebruikt, zijn als volgt: beschrijving van de bijstandswet, beschrijving van het IB, overzicht van de theoretische noties omtrent interorganisationele samenwerking en klantgerichtheid, analyse van de bevindingen en tenslotte de conclusieformulering.

### **6.3 Beantwoording van de deelvragen**

Hieronder worden de antwoorden op de deelvragen van dit onderzoek kort samengevat.

- *Op welke wijze is de uitvoering van de bijstandswetgeving georganiseerd en welke partijen spelen een rol in de Structuur Uitvoering Wet en Inkomen?*

De gemeenten zijn de uitvoerders van de bijstandswet. De WWB regelt dat burgers, onder bepaalde voorwaarden, een uitkering voor levensonderhoud kunnen krijgen. Bijstand kan aangevraagd worden bij het CWI. Als de aanvraag compleet is, wordt deze door de Gsd-en in behandeling genomen. De WWB heeft de Abw, Wiw en het Besluit ID-banen overgenomen. In de WWB staat het vinden van werk en het verkrijgen van een inkomen centraal. De gemeenten zijn financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstand. De rechtmatigheidscontrole bij bijstandsaanvragen valt hier onder. Met de WWB krijgen de gemeenten een budget toegekend waardoor ze voor de kosten van de bijstand verantwoordelijk zijn. Indien gemeenten geld overhouden, mogen zij dit aan een ander gemeentelijk beleid vrij besteden.

Met de invoering van de SUWI per 1 januari 2002 is de uitvoeringsstructuur van de sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling gewijzigd. De SUWI-wet is in het leven geroepen om het gehele spectrum van het sociale zekerheidsstelsel organisatorisch te verwerken. De WWB is hier een onderdeel van. De SUWI-partners zijn BKWI, DIVOSA, CWI, VNG, UWV en SVB. Het IB is in het SUWI-veld een spil wat betreft het gegevensverkeer, voornamelijk richting de gemeenten.

- *Wat is de achtergrond van het ontstaan van het Inlichtingenbureau en wat zijn de huidige ontwikkelingen van het Inlichtingenbureau in de Structuur Uitvoering Wet en Inkomen en hoe ziet de informatie-uitwisseling tussen de Gemeentelijke sociale diensten en het Inlichtingenbureau eruit?*

De toegenomen fraudepraktijken bij de Gsd-en en de ontwikkelingen op het gebied van ICT, zorgden ervoor dat er in de samenleving en door de politiek meer aandacht kwam te liggen op fraudebestrijding door de Gsd-en. Vanaf 1998 ontwikkelde het projectteam Inlichtingenbureau een applicatie voor de gegevensvergelijking inzake het aansluiten van externe bronnen en technische infrastructuur. Deze applicatie is met een proefperiode vervolgens uitgebreid naar een traject van landelijke toepassing, die

binnen een beperkte kring van gemeenten werd getest. Hieruit is de samenloopapplicatie als proef op gang gekomen. Om de samenloopapplicatie is het IB opgezet.

Het IB is in het leven geroepen om op geautomatiseerde wijze op landelijk niveau gegevens door te geven die voor het onderzoek naar de rechtmatigheid van bijstandsuitkeringen door gemeenten van belang zijn. De gegevensbronnen van het IB zijn de SUWI-partijen en enkele andere partijen. De SUWI-partijen omvatten naast de gemeenten ook het UWV, het CWI, het BKWI en het CP-ICT. Naast deze partijen wordt ook informatie onttrokken van de Belastingdienst (o.a. voor rente en saldo-informatie), de IB-groep (over inschrijvingen en het studiefinanciering), het ministerie van Justitie (voor detentiegegevens) en de SVB.

Bij de samenloopapplicatie leveren de Gsd-en maandelijks een pakket van sofi-nummers die het IB periodiek en volautomatisch met de gegevensbronnen van andere samenwerkende partijen vergelijkt. Dit betreffen actuele gegevens van de uitvoeringsinstellingen over uitkeringen en dienstverbanden. Een samenloopsignaal ontstaat doordat een bijstandsccliënt of de partner binnen een termijn waarin bijstand is ontvangen, ook andere officieel geregistreerde inkomsten heeft gehad. Maandelijks ontvangen de Gsd-en deze signalen van het IB en in gevallen van samenloop kunnen zij naar een mogelijke vorm van fraude een onderzoek beginnen. Een andere ontwikkeling van het IB binnen het SUWI-veld zijn de ontwikkeling van het Sectorloket. Het SLOG zorgt ervoor dat er niet alleen samenloopsignalen verzonden en ontvangen kunnen worden maar ook andere berichten met gemeenten uitgewisseld kunnen worden. De bedoeling is dat door het SLOG gegevens maar één keer ingevoerd hoeven te worden. Daarnaast zullen dossiers elektronisch verstuurd kunnen worden. In het kader van informatie-uitwisseling functioneert het IB als doorgeefluik binnen het SUWI-veld waarbij de gegevens (sofi-nummers) die vanuit de Gsd-en aangereikt worden, doorgegeven worden aan de betrokken instanties. Deze kijken of er samenloop bestaat met de in hun bestand opgenomen gegevens.

In de meibrief zijn voor het jaar 2005 de volgende ontwikkelingen van belang voor de taakuitvoering van het IB:

- Organisatie-inrichting: een versterking van de IB-organisatie
- Kwaliteitsverbetering fraudesignalen

Daarnaast zijn de volgende ontwikkelingen relevant:

- Het opnemen van de afspraken van het Programma Ketenresultaten over de implementatie gegevensverkeer SUWI in de programmering van het IB
- Het ondersteunen van de gegevensuitwisseling met Justitie en Zorgverzekeraars
- Ondersteunen van elektronische gegevensuitwisseling tussen gemeenten en de SVB in het kader van ANW-ers en gedeeltelijke AOW-ers.

- *Welke doelstellingen streeft het Inlichtingenbureau na en op welke manier (werkwijze, missie, visie) probeert men dat te bereiken?*

Om de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking in het kader van de WWB te bevorderen en tegelijkertijd de uitvoering van de controle door de Gsd efficiënter en effectiever te laten maken, is het IB in 2001 in het leven geroepen. De doelstelling van het IB die hieraan ten grondslag ligt is het ondersteunen van de gegevensuitwisseling tussen de gemeenten en derden in het kader van de uitvoering van de wet SUWI. Zo kan ook samenwerking bevorderd worden tussen de uitvoeringsinstanties die binnen de SUWI betrokken zijn. De werkwijze die het IB hanteert bij het uitvoeren van haar doelstellingen omvat de volgende activiteiten:

- Het uitvoeren van de haar, op basis van de WWB en de wet SUWI, opgedragen wettelijke taken;
- Het beheren van een systeem ten behoeve van gegevensuitwisseling;
- Het informeren, voorlichten en ondersteunen van gemeenten;
- Het overleggen met partijen waarvan zij, ten behoeve van gemeenten, informatie verkrijgt;
- Het informeren en adviseren aan de minister van SZW omtrent de uitvoering van haar taken en het doen van voorstellen ter verbetering;
- Het verrichten van andere taken met schriftelijke opdracht of toestemming van de minister.

Onder al het bovengenoemde ligt de onderstaande missie ten grondslag:

*“Het IB is een professioneel centrum voor gecoördineerde, kwalitatieve, procesondersteunende, elektronische informatievoorzieningen”.*

- *Welke actoren zijn te onderkennen in de omgeving van het Inlichtingenbureau? (Dus in de omgeving van de Structuur Uitvoering Wet en Inkomen?)*

De volgende actoren zijn te onderkennen in de omgeving van het IB: de Belastingdienst, het BKWI, het CP-ICT, het CWI, DIVOSA, de Gsd-en, het IB, de IB-groep, het ministerie van SZW, de SVB, de VNG en het UWV. Binnen het SUWI-veld hebben al deze actoren verschillende taken en zij vervullen verschillende rollen ten opzichte van elkaar. De gemeenschappelijke taak die binnen dit veld vooropgesteld dient te worden is dat het beleid rondom de sociale zekerheid op een toereikende manier wordt opgesteld en uitgevoerd.

- *Hoe kunnen klantgerichtheid en de huidige (grenzen van de) interorganisatiele verhoudingen theoretisch worden geconceptualiseerd?*

Ontwikkelingen op het gebied van ICT hebben ervoor gezorgd dat interorganisatiele informatieverwerking mogelijk is. Dit wil zeggen dat het geheel van middelen, afspraken, procedures, systemen en infrastructuren het mogelijk maken dat afzonderlijke organisaties elkaars gegevens voor de eigen en/of gemeenschappelijke doelen kunnen gebruiken. De interorganisatiele verhoudingen worden door de aanwezigheid van interorganisatiele informatiesystemen alleen maar versterkt. Interorganisatiele samenwerking kan aan klantgerichtheid een bijdrage leveren. De organisatie hoeft niet meer dezelfde gegevens op te vragen bij dezelfde klant maar kan deze opvragen bij partnerorganisaties waarmee zij een netwerk van organisaties vormt.

Klantgericht werken houdt in dat de organisatie binnen het kader van de wettelijke mogelijkheden uitgaat van de belevingswereld van de klant; de klant informeert over procedures en over zijn/haar rechten en plichten; de behoeften van de klant kent en hier zoveel mogelijk op inspeelt; achterhaalt wat de wensen van de klant zijn ten opzichte van de producten en diensten en dat aan de organisatie terugkoppelt; verschillende soorten klanten onderscheidt en daarmee rekening houdt; producten aanbiedt die verschillende soorten klanten aanspreken; waarmaakt wat er aan de klanten wordt toegezegd en tenslotte de klanten er op aanspreekt dat ze de producten goed toepassen.

Op theoretisch niveau roept dit allerlei spanningen op. Samenwerking op het gebied van informatie-uitwisseling ten behoeve van de vergroting van klantgerichtheid kan bijvoorbeeld een gevaar in zich hebben voor de organisatie. Bij het uitwisselen van informatie is het namelijk noodzakelijk dat organisaties de eigen bronnen met elkaar delen. Dit leidt tot afhankelijkheden en kan zo de autonomie van de betrokken organisaties aantasten. Op het moment dat allerlei organisaties informatie met elkaar gaan uitwisselen, worden de onafhankelijkheden van de organisaties aangetast en kunnen taakverschuivingen optreden. Er kan geconcludeerd worden dat informatie-uitwisseling niet zo neutraal is als het lijkt. De gevolgen van ICT zijn dus niet neutraal maar waarde-geladen doordat informatie-uitwisseling gevolgen kan hebben voor de positie die de organisatie binnen de interorganisatiele verhoudingen heeft.

Doordat de afhankelijkheid van het beleid en uitvoeringsproces van andere organisaties sterk is gegroeid, wordt de autonome invloed van organisaties kleiner. Dit heeft op zijn beurt gevolgen voor de grenzen van een organisatie. Ondanks het feit dat organisaties redenen hebben om niet deel te nemen aan interorganisatiele informatie-uitwisseling zijn er in de praktijk desalniettemin enkele manieren te onderscheiden waarop informatie-uitwisseling optreedt.

De introductie van ICT in en tussen organisaties heeft ervoor gezorgd dat de functionele grenzen tussen allerlei organisaties voortdurend in beweging zijn. Om de grensbewegingen binnen de publieke sector te kunnen begrijpen en deze te kunnen interpreteren, fungeren enkele scenario's als denkschema's. Er zijn enkele scenario's denkbaar voor de ontwikkeling van de grenzen van een organisatie. Deze zijn als volgt: kolonisatie van de omgeving, penetratie van de omgeving en integratie van informatievoorzieningen. Organisatiegrenzen kunnen op verschillende manieren van richting veranderen. Dit heeft ook gevolgen voor de aard van deze grenzen. Deze scenario's zijn als volgt: vervagende organisatiegrenzen, fixatie van organisatiegrenzen en gecontroleerde transparantie.

Binnen een veld waarbij sprake is van interorganisatiele verhoudingen speelt beleid zich niet altijd binnen de grenzen van één organisatie af. De vorming, uitvoering en handhaving van het beleid vereist daarom samenwerking binnen verschillende organisaties. Door de gevaren van



interorganisatiele samenwerking die voorkomen in de praktijk, blijkt dat het uitwisselen van informatie over organisatiegrenzen heen hierdoor geen neutrale activiteit is. Dit vergt een goede balans tussen afstemming, coördinatie en conflict.

- *Hoe kunnen de interorganisatiele verhoudingen, in het kader van de uitvoering van de wet Structuur Uitvoering Wet en Inkomen, geschetst worden?*

De uitvoering van de WWB ligt in de handen van de gemeenten. Om de samenwerking tussen het CWI, het UWV en de Gsd-en te kunnen bevorderen, is er een gemeenschappelijke infrastructuur, het SUWI-net, in het leven geroepen. Voor de uitvoering van de WWB wordt door het CWI, UWV en de Gsd-en informatie met elkaar uitgewisseld. Wettelijk is vastgesteld dat de volgende instanties informatie moeten verschaffen aan de Gsd-en: Gemeentelijke Bevolkingsregister, ziekenfondsen/zorgverzekeraars, uitvoeringsinstellingen, SVB, ministeries, Belastingdienst, (ex)werkgever, het CWI, pensioenfondsen, hoofd van de plaatselijke politie (in het kader van de vreemdelingenwet), Kamers van Koophandel en het IB-groep. De functionaliteit van het IB beperkt zich binnen het SUWI-net tot intermediair bij de gegevensuitwisseling met bepaalde externe bronnen.

Binnen de SUWI-keten is er een patroon zichtbaar van interorganisatiele relaties die op informatie-uitwisseling tussen verschillende spelers gebaseerd zijn. Deze relaties hebben een geformaliseerd karakter als gevolg van de wettelijke grondslag van de taken en relaties van de spelers. Uit het onderzoek is gebleken dat binnen de huidige feitelijke interorganisatiele verhoudingen, in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet, het moeilijk is voor het IB om haar positie te bepalen. Dit komt doordat het IB het dilemma heeft van aan de ene kant verantwoording afleggen over het gevoerde beleid aan het ministerie van SZW en aan de andere kant de uitdaging van het nemen van verantwoording naar de afnemers van haar diensten en producten toe. Tevens is er gekozen voor een constructie waarbij het IB een bestuur op afstand heeft waarin VNG, DIVOSA en CP-ICT een afgevaardigde in hebben. De interorganisatiele verhoudingen, in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet, kunnen hierdoor dus als complex getypeerd worden.

- *Welke belemmeringen worden door de Gemeentelijke sociale diensten ervaren ten opzichte van de klantgerichte houding van het Inlichtingenbureau?*

Uit onderzoek is gebleken dat de belemmeringen die door het IB zelf ervaren worden en door de andere spelers worden aangegeven, op hoofdlijnen met elkaar overeenkomen. Door alle betrokkenen wordt aangegeven dat de wettelijke grondslag van de doelstellingen van het IB als een belemmering gezien kan worden. Dit onderzoek heeft een aantal aspecten aangegeven waaraan de organisatie zich moet houden binnen de wettelijke grondslag van de doelstellingen. Hierdoor valt deze belemmering af, ondanks dat het zowel door het IB zelf als door de andere spelers als een belemmering is aangegeven.

Het niet kunnen functioneren binnen de complexe verhoudingen is vooral in het begin voor het IB funest geweest en is nog steeds een last op haar schouders. Het vertrouwen van het ministerie van SZW is namelijk erdoor verminderd en het IB ondervindt nog steeds de gevolgen daarvan. Andere spelers binnen het veld zien het gebrek aan vertrouwen voornamelijk in het bestuur terugkomen. De samenstelling van het bestuur leidt er toe dat het bestuur te dicht op de organisatie van het IB zit. De andere spelers zeggen dat het functioneren van de organisatie van het IB ook een bijdrage levert aan de mate waarop tussen het bestuur en het IB een samenwerking plaats kan vinden.

Tenslotte geeft het IB aan dat de manier waarop ze gefinancierd wordt ook een belemmering is in de mate waarop ze klantgericht kan functioneren ten opzichte van de Gsd-en. De producten en diensten van het IB worden gefinancierd door de opdrachtgever in plaats van de afnemers. De andere spelers zien dit echter niet als een beperking doordat de wettelijke constructie zo opgesteld is, namelijk dat de Gsd-en indien gewenst van de signalen gebruik kunnen maken bij de invulling van hun rechtmatigheidscontrole en de kosten door het ministerie van SZW vergoed worden. Deze oorzaak wordt in dit onderzoek ook niet in acht genomen doordat het niet binnen de geconceptualiseerde notie van klantgerichtheid past.

Er kan geconcludeerd worden dat er zowel door de organisatie van het IB als door de andere spelers, de huidige interorganisatiele verhoudingen als de wettelijk vastgelegde doelstellingen van

het IB een belemmering zijn voor het IB om klantgericht te functioneren. Bij de inventarisatie van de wensen van de doelgroep is ook naar voren gekomen dat er ook wensen en behoeften zijn van de doelgroep die buiten de doelstellingen van het IB vallen.

- *Op welke wijze kan worden verwacht dat het Inlichtingenbureau haar processen klantgericht inricht gezien de belemmeringen van de huidige interorganisationele verhoudingen, in het kader van de uitvoering van de wet Structuur Uitvoering Wet en Inkomen?*

In het onderstaande zijn enkele kansen weergegeven die het voor het IB mogelijk maken om binnen de belemmeringen van de huidige interorganisationele verhoudingen te functioneren volgens de notie van klantgerichtheid zoals dat in dit onderzoek is geconceptualiseerd.

- Bij het uitgaan van de belevingswereld van de Gsd-en zou het IB meer gemeenten moeten benaderen voordat bepaalde problemen aanwezig zijn. Door meer pro-actief te handelen kan de werkelijkheid van de Gsd-en beter geïnterpreteerd worden. Het IB zou dus ook eerder moeten inspringen op de problemen.
- Op uitvoerend niveau wordt er wel ingespeeld op de behoeften van de klanten maar dit gebeurt minder op bestuurlijk en management niveau. Het IB moet beter naar de gemeenten en andere spelers communiceren wat ze binnen haar doelstellingen kan en mag uitvoeren. Indien de klant bij het IB aanklopt, is het de kunst om zijn behoeftepatroon helder gedefinieerd aan te geven en op de vragen van de klant een pasklaar antwoord te vinden. Binnen het IB moet vooropgesteld worden dat ze eerst datgene wat ze moet uitvoeren goed uitvoert, voordat ze overgaat op bijvoorbeeld de uitbreiding van haar taken.
- De dagelijkse vragen van de Gsd-en over kleine problemen die ze bij het gebruik tegenkomen, worden bij de servicedesk opgelost maar vragen van de Gsd-en waarbij grote aanpassingen gedaan moeten worden, kunnen niet door het IB verwezenlijkt worden. De terugkoppeling van de wensen naar de organisatie zou verbeterd moeten worden. Dit vergt veranderingen binnen de organisatie van het IB.
- Grotendeels schiet het IB buiten haar eigen schuld en verantwoordelijkheid om in vertraging bij het afleveren van diensten en producten. Echter, het IB kan wel geconfronteerd worden met de gevolgen van deze vertraging. Om applicaties op de afgesproken data te kunnen leveren, zou het IB betere afspraken moeten maken met de betrokken instanties. Het IB zal ook beter met het bestuur en het ministerie van SZW moeten communiceren.
- Om binnen de SUWI-keten de informatie-uitwisseling beter vorm te geven, is er een goede balans noodzakelijk tussen afstemming, coördinatie en conflict. Er moeten duidelijke afspraken binnen het veld gemaakt worden en daarvoor zou bijvoorbeeld een procesmanager of een ketenregisseur aangesteld kunnen worden. Dit zal dan op lange termijn ook een grotere bijdrage kunnen leveren voor aan klantgerichtheid.

## 6.4 Beantwoording van de vraagstelling

De onderzoeksvraag die in dit onderzoek is beantwoord, is als volgt:

*Welke kansen en belemmeringen leveren de huidige interorganisationele verhoudingen, in het kader van de uitvoering van de wet Structuur Uitvoering Wet en Inkomen, op voor de klantgerichtheid van het Inlichtingenbureau?*

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat de interorganisationele verhoudingen, in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet, in de praktijk niet hetzelfde gevormd worden zoals ze wettelijk zijn vastgesteld. Uit het onderzoek is verder gebleken dat het IB op hoofdlijnen tegemoet komt aan de aspecten van de notie van klantgerichtheid zoals ze in dit onderzoek zijn geconceptualiseerd. Het verschil in de formele en feitelijke verhoudingen binnen het veld, heeft er toe geleid dat er in de praktijk enkele belemmeringen zijn ontstaan voor het IB om op een *optimale manier* tegemoet te komen aan de aspecten van de notie van klantgerichtheid.

Er is gebleken dat de belemmeringen die door het IB zelf ervaren worden op hoofdlijnen overeenkomen met hetgeen de andere spelers binnen het SUWI-veld aangeven. Door alle betrokkenen wordt zo aangegeven dat de wettelijke grondslag van de doelstellingen van het IB, in praktijk als een beperking gezien kan worden. Dit onderzoek heeft een aantal aspecten van klantgerichtheid beschreven waaraan de organisatie zich moet houden binnen de *wettelijke grondslag* van de doelstellingen. Hierdoor valt deze belemmering, ondanks dat het door het IB zelf en door andere spelers als een belemmering is aangegeven, af.

Een ander punt dat in de praktijk belemmerend werkt voor het optimaal klantgericht functioneren van het IB binnen het SUWI-veld, is het gebrekkige vertrouwen van het bestuur in het IB. Het niet kunnen opereren binnen de complexe verhoudingen in de SUWI is in het begin funest geweest en is nog steeds een last op de schouders van het IB. Het vertrouwen van het ministerie van SZW is verminderd en het IB ondervindt hiervan de gevolgen. De samenstelling van het bestuur leidt er toe dat het bestuur ook te dicht op de organisatie van het IB zit. Het gevolg hiervan is dat de directeur van het IB geen voldoende ruimte krijgt om de taken binnen de eigen organisatie uit te zetten.

Tenslotte is uit het onderzoek gebleken dat de manier waarop het IB gefinancierd wordt ook een belemmering is in de mate waarop ze (ten opzichte van de Gsd-en) optimaal klantgericht kan functioneren. Doordat de doelgroep niet betaalt voor de producten en diensten maar de opdrachtgever het budget bepaalt ontstaat er een driehoeksverhouding waarin het IB zich in een continue spagaat bevindt. De andere spelers zien dit niet als een beperking doordat de wettelijke constructie zo opgesteld is. Deze oorzaak wordt in dit onderzoek ook niet in acht genomen omdat het niet als een belemmering gezien kan worden binnen de huidige wettelijke doelstellingen.

In het bovenstaande is naar voren gekomen dat er zowel door de organisatie van het IB als door de andere spelers de feitelijke interorganisationele verhoudingen in het kader van de uitvoering van de wet SUWI, als de wettelijk vastgelegde doelstellingen van het IB, een belemmering vormen voor het IB om klantgericht te functioneren. Bij de inventarisatie van de wensen van de doelgroep is naar voren gekomen dat er ook wensen en behoeften zijn die buiten de doelstellingen van het IB vallen. Er is een spanningsveld zichtbaar tussen wat de klant wil en wat de organisatie wil of kan leveren. In de theorie wordt gesteld dat het dan noodzakelijk is om de klantgerichtheid van de organisatie uit te breiden.

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat er beperkingen zijn voor het IB om binnen het SUWI-veld, volgens alle aspecten van de notie van klantgerichtheid, te functioneren. Binnen het veld bestaan er wel mogelijkheden en kansen voor het IB om optimaal tegemoet te komen aan de aspecten van klantgerichtheid. Daarvoor zijn er aanbevelingen geformuleerd waarmee het IB beter om kan gaan met de ervaren belemmeringen in het SUWI-veld. Deze aanbevelingen kunnen tevens als kansen geïnterpreteerd worden voor het IB om klantgericht te functioneren.

### **Mogelijkheden voor het IB als organisatie**

Het is noodzakelijk dat eerst binnen de organisatie van het IB bepaald wordt hoe het IB invulling zal geven aan het concept klantgerichtheid. Op deze manier kan ze daadkrachtig functioneren binnen het SUWI-veld en creëert ze vertrouwen. Het IB moet aan de hand van de verkregen informatie vanuit het SUWI-veld voor haar zelf een klantgerichte houding bepalen binnen de wettelijke taken. Dit zal vervolgens ook op een goede manier gecommuniceerd moeten worden naar het bestuur. Om het bestuur te overtuigen van het belang van een bepaalde opstelling, zal het IB ook goed moeten overleggen met de in het bestuur deelnemende organisaties en indien nodig voor samenwerking openstaan. Voor de directeur van het IB is er een grote rol weggelegd voor het ventileren van de eigen mening van de organisatie naar het bestuur toe.

Het IB zou meer dan voorheen de agendavorming binnen het bestuur moeten beïnvloeden. Het is belangrijk om als het IB zijnde het bestuur op een goede manier te 'voeden'. Op het moment dat het bestuur aangeeft wat de taken zijn en op wat voor manier deze uitvoering moeten krijgen, moet het dagelijkse bestuur van het IB kunnen zeggen waar ze in de praktijk tegenaan lopen bij de uitvoering van de taken op de manier waarop het bestuur dat wilt. Doordat de directeur van het IB in het bestuur zit, kan dit aangegeven worden. Zo kan er een effectieve wisselwerking tussen het bestuur en het IB ontstaan. Dit kan de klantgerichtheid van het IB ten goede komen. Dezelfde wisselwerking moet er

ook zijn tussen het IB en de Gsd-en. De aanwezigheid van een servicedesk en een afdeling Relatiemanagement en Communicatie bij het IB kan deze wisselwerking verwezenlijken. Wel moet dit op een efficiënte manier binnen de organisatie doorvertaald worden naar het management. Het bestuur heeft binnen de aansturing van het ministerie van SZW de ruimte om de prioriteiten te stellen. Daarbij heeft het IB naar het bestuur toe ook de ruimte en flexibiliteit om de juiste informatie te ventileren. Deze informatie kan weer gevoed worden door de geïnventariseerde wensen en behoeften vanuit de Gsd-en. Welke richting het IB op gaat, wordt bepaald door het bestuur, maar het IB moet meer kansen grijpen om het bestuur op een juiste manier te beïnvloeden.

### **Mogelijkheden voor het ministerie van SZW**

In de vorige subparagraaf is gesteld dat het vertrouwen van het ministerie van SZW in het IB niet volledig is. Hierdoor kan het bestuur op afstand niet werkelijk op afstand functioneren. Het ministerie moet het IB los laten en ervoor zorgen dat er naar het IB toe een op een uitvoering gespitste opdracht is. Dit kan bijvoorbeeld door middel van de meibrief aangegeven worden. Op deze manier kan het IB zich binnen het veld beter positioneren en zo ook een klantgerichte opstelling binnen de organisatie goed doorvoeren.

### **Mogelijkheden ten opzichte van het functioneren van het bestuur**

Ten eerste moet de samenstelling van het bestuur tegen het licht gehouden worden. De organisaties zouden leden kunnen afvaardigen die op hoofdlijnen functioneren en niet teveel op details letten. Zo zou een groep technici alleen naar de bedrijfsvoering kunnen kijken en een raad van toezicht zich met beleid kunnen bezighouden. Op deze manier zouden er binnen het bestuur geen verschillende belangen bestaan. Het bestuur zou daadkrachtiger moeten handelen en duidelijk moeten zijn over wat ze wilt en wat ze niet wilt. De bestuursleden moeten dit ook goed neerzetten binnen de eigen organisatie. Ook zou de verantwoordelijkheid meer bij de directeur van het IB gelegd moeten worden. De directeur krijgt dan instructies en rapporteert alles terug aan het bestuur. Het bestuur van het IB zal dan ook echt op afstand moeten functioneren en alleen door middel van het aangeven prioriteiten de richting van het IB moeten bepalen.

Eerder is in dit onderzoek aangegeven dat sommige vragen die de doelgroep heeft buiten de doelstellingen van het IB vallen. Er is het dilemma voorgelegd of het IB meer belang aan taakgerichtheid of aan klantgerichtheid zou moeten hechten. Doordat de wettelijke situatie het IB in een positie heeft geplaatst waarbij ze niet volledig vrij is in haar doen en laten, zou de overheid de voorzieningen en regelgeving die zij in het leven heeft geroepen regelmatig tegen het licht moeten houden. Op deze manier zou het IB de ruimte worden gegeven om taakgericht en klantgericht te functioneren.

### **Mogelijkheden ten opzichte van de communicatie met de klant**

Het IB moet het als een uitdaging zien om bij het contact met de Gsd-en op managementniveau te functioneren. Indien de contactpersonen van het IB van het managementniveau zijn in plaats van operationeel niveau, kunnen ze beter aangeven welke richting ze willen dat de Gsd.

Concreet beredeneerd zou de strategie naar de klant toe er één moeten zijn waarbij de geloofwaardigheid verhoogd en het vertrouwen hersteld wordt. De legitimiteit van een organisatie staat en valt met de betrouwbaarheid. De klanten, andere organisaties en belanghebbenden stemmen hier hun gedrag op af. Dit geldt ook voor de ICT-relaties die een organisatie met de klanten onderhoudt. Als organisatie zijnde moet het IB goed en stevig in haar schoenen staan om dit te kunnen verwezenlijken.

Tevens moet het IB aan de “verwachtingenkant” gaan schaven doordat de ze wettelijk gezien niet de ruimte heeft om haar diensten te specificeren. Het IB zou een beleid moeten uitzetten waarbij ze zich niet aan de wensen van de Gsd-en aanpast maar ze moet gemeenten anders proberen te laten denken en te ervaren. Op deze manier kan het IB haar huidige diensten en producten toch als gevolg van een klantgerichte opstelling aan de Gsd-en aanbieden. Uiteindelijk zullen de gemeenten daar naar vragen. De verwachtingen van de Gsd-en en de diensten en producten van het IB, zouden op deze manier elkaar kunnen matchen in plaats van dat ze elkaar zullen overtreffen.

### **Mogelijkheden ten opzichte van andere spelers binnen het SUWI-veld**

De aanwezigheid van het BKWI zou voor het IB een reden moeten zijn om zich nog klantgericht op te stellen of bereid te zijn om door samen te werken beter in de wensen en behoeften te voorzien van gemeenten. Indien samengewerkt wordt met het BKWI, dan moet in het veld duidelijk met elkaar afgesproken worden wie welk gedeelte van de vraag op zich neemt, want de taken op zich zijn gescheiden. Het BKWI heeft een inkijsfunctie en het IB een samenloopfunctie. Samenwerking tussen het IB, het BKWI en de andere organisaties moet beter gestalte krijgen. Deze organisaties moeten samen om tafel gaan zitten en bijvoorbeeld kijken hoe het komt dat de aangeleverde gegevens slecht zijn. Ook al is het IB niet verantwoordelijk voor de slechte gegevens, binnen de opgestelde constructie, die gekarakteriseerd wordt door een leverancier-klant relatie, zal ze daar wel verantwoordelijk voor gesteld kunnen worden. Het IB kan dan niet tegen de Gsd-en zeggen: “*Ik kan daar niets aan doen, u kunt daarvoor terecht bij het UWV*”. Dit zou haar vraaggerichte houding ten opzichte van de Gsd-en niet ten goede komen.

Het IB zou vanuit de bestaande structuur haar werk goed moeten om haar producten en diensten uit te breiden en te verbeteren. De Gsd-en hebben liever geen signalen in plaats van slechte signalen. De andere spelers in het veld hebben liever geen uitbreiding van de signalen zolang de kwaliteit van de signalen niet volledig in orde is. Het IB zal haar strategie duidelijker naar de andere spelers moeten communiceren. Dit geldt voornamelijk voor de Gsd-en en het ministerie van SZW. Op deze manier zou het IB een bepaalde stabiliteit in de markt creëren. Daarnaast zouden de afnemers een bepaald kwaliteitsidee hebben. De geloofwaardigheid van het IB zal hierdoor vergroot worden.

Uit het onderzoek is gebleken dat het IB naast belemmeringen ook mogelijkheden heeft om klantgericht te functioneren volgens de notie van klantgerichtheid (die in dit onderzoek is geconceptualiseerd). Indien het IB rekening houdt met deze aanbevelingen, dan zal dit haar klantgerichte functioneren naar de Gsd-en toe verbeteren en haar positie binnen het SUWI-veld versterken.

De klantgerichtheid van het IB is onderzocht aan de hand van enkele theoretische aspecten. Toegepast op het IB is gekeken in hoeverre ze binnen de gestelde wettelijke doelstellingen (zoals bijvoorbeeld de wet SUWI) klantgericht kan functioneren. Indien geen rekening gehouden zou worden met de beperking van deze conceptualisatie, namelijk dat een organisatie alleen *binnen* de wettelijk gestelde doelstellingen klantgericht kan functioneren, dan ontstaat er een volledig ander plaatje. De volgende paragraaf beschrijft enkele mogelijkheden van deze vorm van klantgerichtheid.

### **6.5 Aanbevelingen in de toekomst voor de SUWI**

Het IB probeert ten opzichte van de Gsd-en zo klantgericht mogelijk te functioneren binnen haar wettelijk gestelde doelstellingen. Uit het onderzoek is gebleken dat er sprake is van enkele belemmeringen binnen het SUWI-veld waardoor het IB niet optimaal klantgericht kan functioneren volgens de geconceptualiseerde notie van klantgerichtheid. In de vorige paragraaf zijn enkele mogelijkheden beschreven voor het IB die tevens als kansen kunnen voor het IB om *binnen* de wettelijke doelstellingen en binnen de beperkingen van de huidige interorganisatorische verhoudingen in het kader van de uitvoering van de SUWI, de invulling van haar klantgerichtheid te optimaliseren. Maar deze invulling van IB hoeft niet door iedereen als klantgericht beschouwd te worden. Het IB kan namelijk niet tegemoet komen aan de wensen die buiten de gestelde doelstellingen vallen. Er kan dan ook gesteld worden dat het IB *niet* tegemoet komt aan *alle* wensen van de Gsd-en. In het onderstaande worden aanbevelingen geformuleerd die tevens als een kans gezien kunnen worden voor het IB om binnen de huidige verhoudingen optimaal klantgericht te functioneren. Daarbij wordt geen rekening gehouden met de wettelijke doelstellingen maar alleen met alle wensen en behoeften van de Gsd-en.

Uit het theoretische hoofdstuk blijkt dat het noodzakelijk is om de klantgerichtheid van de organisatie uit te breiden indien er sprake is van een spanningsveld. Klantgerichtheid betekent in zo een geval het aanpassen van het aanbod, uitgaande van klantenwensen, maar tevens het realiseren en/of zonodig bijsturen van het dagelijkse productieproces, rekening houdend met de klantenwensen. Daarvoor laten de huidige organisatorische verhoudingen, de financieringsvorm van het IB en de opgelegde doelstellingen binnen de SUWI geen ruimte.

Optimale klantgerichtheid kan bereikt worden door de huidige wetgeving tegen het licht te houden. In de SUWI-wet is exact omschreven welke partijen zich kunnen aansluiten op het SUWI-net. Door de gedetailleerde wetgeving komt de intersectorale gegevensuitwisseling vaak moeilijk tot stand. Indien de wetgeving minder gedetailleerd opgesteld zou zijn, dan zouden de organisaties meer flexibiliteit en ruimte hebben om met elkaar samen te werken of indien nodig de taakstellingen op de ontwikkelingen in de omgeving aan te passen.

De ideale situatie voor het IB om klantgericht en slagvaardig te handelen, zou een verschuiving betekenen richting de gemeentelijke wereld. Het IB zal in dit geval moeten functioneren als een gemeentelijke instelling die ook uit gemeentelijke bronnen haar financiering zou kunnen halen. De positie van het IB is dan niet meer een “*vage constructie*” tussen het Rijk en gemeenten, zoals door een respondent is aangeduid. De gemeenten zijn dan niet de enige klanten van het IB. Het IB zou dan aan haar klanten verschillende abonnementsvormen met verschillende kosten kunnen aanbieden. Door het extra inkomen kan het IB zich flexibeler kunnen opstellen richting de wensen van de Gsd-en.

Gezien de ontwikkelingen op het gebied van informatie-uitwisseling is het IB zich bewust van het feit dat uit informatie-uitwisseling meer uit te halen is dan de producten en diensten die nu aangeboden worden. Het IB heeft bijvoorbeeld gesprekken met de ministeries van OC&W (uitwisselen van informatie primair onderwijs), VWS (WMO in het kader van de centrale administratie) en BZK (inzake het kadaster). Deze ontwikkelingen kunnen een aanleiding zijn voor het IB om haar producten en diensten uit te breiden.

Voordat het IB overgaat op de voorbereiding van haar takenpakket, moet ze rekening houden met de visie van de andere organisaties. Dit houdt in dat ze eerst de kwaliteit van de geleverde diensten moet perfectioneren voordat ze overgaat op het voorbereiden van haar dienstenpakket. Indien de huidige producten en diensten geperfectioneerd zijn, kunnen een paar kolommen georganiseerd worden. Er zou bijvoorbeeld een “Werk en Inkomen kolom” en een “Onderwijskolom” ontwikkeld kunnen worden waarbinnen allerlei uitwisselingen gedaan worden. Bij het koppelen en uitwisselen van informatie kan het IB een grote rol spelen. Voor het IB ligt in de toekomst dus een enorme markt waarbij de organisatie zich niet hoeft te beperken tot het Werk en Inkomen terrein.

In de toekomst zal hoogst waarschijnlijk nog de behoefte zijn voor een functionaliteit zoals het IB. Vanuit de Gsd-en zou er een groter vraag zijn naar en uitbreiding van de producten en diensten in de toekomst. Het ook denkbaar dat het IB een basispakket beschikbaar stelt voor alle gemeenten waardoor met een druk op de knop voor sommige gemeenten er een ander soort bestandsvergelijking plaatsvindt. Zo is het denkbaar dat het IB gemeenten een menu aanbiedt van diensten, waarbij de ene gemeentelijke dienst gebruik maakt van nummer 5 en 7 en de ander van 2 en 6. De één wil gebruik maken van meer diensten dan de ander. Als gevolg van de financiële aansturing kan het IB in beperkte mate tegemoet komen aan alle vragen vanuit de gemeente. Indien per dienst betaald zou worden, kan de gemeente beter aangeven wat ze wil en kan het IB beter datgeen wat gevraagd wordt leveren, omdat er achteraf een factuur uitgaat naar de afnemers. Dit zal minder gestructureerd zijn maar wel meer klantgericht.

## **6.6 Reflectie**

### *6.6.1 Theoretische reflectie*

Binnen de SUWI is er sprake van interorganisatorische samenwerking in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet. Verschillende organisaties uit de (semi-) publieke en private sector leveren een bijdrage aan de uitvoering van de bijstandswet. De samenloopapplicatie is een voorbeeld van een interorganisatorisch informatiesysteem zoals beschreven is in het theoretische hoofdstuk (zie § 4.2). ICT is gebruikt om informatiesystemen te koppelen van organisaties die geografisch van elkaar gescheiden zijn, zoals het UWV en de Gsd-en. Op deze manier faciliteert het IB, door middel van ICT, horizontalisering binnen de SUWI waardoor er sprake is van boundary-spanning, oftewel grensoverbrugging, ontstaat. De theorie stelt dat indien informatiesystemen de grenzen overbruggen van organisaties, dit goed gemanaged zou moeten worden. Beredeneerd vanuit de theoretische noties kan gesteld worden dat er sprake is van onzekerheid binnen de SUWI. Er is in ieder geval onzekerheid over de positionering van het IB in de toekomst binnen de SUWI. Hieruit kan geconcludeerd worden

dat er binnen de SUWI behoefte is aan een beter management. Binnen het veld is er geleidelijk aan sprake van coöperatie en coördinatie. Dit zou ook versterkt moeten worden.

*“Voor effectieve (elektronische) communicatie tussen het bedrijf en de overheid en tussen overheidsinstanties onderling komt meer om de hoek kijken dan techniek alleen, er moeten ook allerlei afspraken gemaakt worden tussen de communicatiepartners”* aldus Homburg (1999:15; zie ook § 4.2). Voor een effectieve samenwerking rondom de samenloopapplicatie, moeten duidelijke afspraken gemaakt worden tussen het IB en de Gsd-en maar ook tussen het ministerie van SZW en het bestuur van het IB. Ook moeten er afspraken gemaakt worden met en tussen de andere betrokken instanties. Uiteindelijk zijn de spelers binnen het veld afhankelijk van elkaar om hun eigen doelstellingen, die een wettelijke grondslag hebben, te kunnen uitvoeren. Deze afhankelijkheid verkleint de zelfstandigheid van organisaties. Desalniettemin, kan samenwerking binnen de SUWI ook zo zijn voordelen hebben. Voor het IB betekent samenwerking met bijvoorbeeld het BKWI en het CP-ICT, een meer klantgerichte opstelling naar de Gsd-en toe. Op deze manier ontstaat er een win-win situatie voor de spelers binnen de SUWI.

Voor samenwerking is er tevens een bepaalde mate van consensus nodig. Binnen het veld moet duidelijk afgesproken worden welke waarden leidend zullen zijn. In het kader van dit onderzoek zou binnen het veld het concept klantgerichtheid gezamenlijk met andere spelers gedefinieerd moeten worden. Het IB heeft zelf de autonomie en vrijheid niet om de mate te bepalen waarop ze klantgericht wilt functioneren. Samen met de andere spelers zal hier een invulling aan gegeven moeten worden. De vraag van de klant is namelijk niet afhankelijk van de grenzen van het IB en overschrijdt deze zelfs waardoor samenwerking tussen verschillende organisaties vereist wordt. Binnen de SUWI zal dus een erkenning moeten komen voor de noodzaak van klantgericht functioneren. Tevens ontbreekt er in het veld een sturende actor. Door de wettelijke grondslag van de doelstellingen van de spelers binnen het veld, zou het ministerie van SZW meer sturend en richtinggevend moeten functioneren. Dit geldt zowel voor het bevorderen van samenwerking als klantgerichtheid binnen de SUWI. Het uitwisselen van informatie, oftewel de noodzakelijke interorganisationale samenwerking daarvoor, kan op deze manier leiden tot het overbruggen van verschillen in beleidsvisies van de SUWI-partners. Hierdoor kan er een grotere nadruk gelegd worden op zowel klantgerichtheid als op het belang van fraudebestrijding. De uitvoering van de WWB kan hierdoor verbeterd worden.

In de casus is het opvallend dat de wensen van de Gsd-en niet altijd overeenkomen met de eisen die de organisatie aan de producten en diensten, namens het ministerie van SZW en het bestuur van de organisatie, zelf stelt. Het IB ziet zichzelf geconfronteerd met de dagelijkse praktijk waarin de behoeften van de klant niet overeenkomen met de eisen die vanuit het ministerie van SZW gesteld worden. Het IB heeft namelijk ook de zelfstandige verantwoordelijkheid tegenover het veld waarin ze functioneert. Ondanks de wettelijke beperkingen probeert het IB zo klantvriendelijk mogelijk om te gaan met de aanvullende wensen van de Gsd-en. Het IB zou moeten proberen een compromis te sluiten tussen de beide partijen. Dit leidt tot spanningen zoals ook in de theorie gesteld wordt. Het IB wil beleid volgens de regels uitvoeren en tegelijkertijd zo goed mogelijk tegemoet komen aan de wensen van de Gsd-en. Echter, het functioneren van het bestuur maakt het voor het IB moeilijk om optimaal klantgericht te functioneren. De spanning is dan tussen het moeten afleggen van verantwoording aan het ministerie van SZW enerzijds en anderzijds het nemen van verantwoordelijkheid tegenover de andere afnemers van de diensten en producten. Zodoende bevindt het IB zich in een permanente spagaat.

### **Scenario's**

Uit hoofdstuk 5 (zie § 5.6.2) is gebleken dat het ministerie van SZW de omgeving van de SUWI koloniseert. Het gedrag van de andere spelers binnen het veld wordt op deze manier onder de invloedssfeer en controle gebracht van het ministerie. Het gedrag van deze spelers wordt zo ook gedisciplineerd. Daarbij functioneert het IB als een doorgeefluik, oftewel als een “tussenpersoon” bij de totstandkoming van de kolonisatie. Binnen de gekozen constructie in de SUWI is het IB zelfs een “onmisbare tussenpersoon” binnen het geheel geworden. Beredeneerd vanuit de theoretische noties koloniseert het ministerie, via en door middel van het IB, het SUWI-veld. Indien het IB binnen dit veld klantgerichtheid een andere invulling zou willen geven, dan moet bij de organisatie het besef zijn dat

dit alleen via het ministerie kan gebeuren. Het ministerie kan in dit geval de andere spelers binnen het veld op zo een manier disciplineren dat hierdoor klantgerichtheid bevordert en via het IB naar de Gsd-en uitgeoefend kan worden. Deze ontwikkeling is ook in het belang van het IB doordat het koloniseren van het SUWI-veld door het ministerie, het IB in staat stelt om ten opzichte van de Gsd-en een betere invulling te geven aan klantgerichtheid. Het ministerie is afhankelijk voor haar koloniseren van het IB en het IB is afhankelijk van het ministerie voor een betere invulling van haar klantgerichtheid. Zoals Bekkers (1998; zie ook § 5.6.2) stelt, is hier sprake van een dialectische relatie, namelijk een wederzijdse relatie in het kader van afhankelijkheid.

Binnen het SUWI-veld is er ook sprake van integratie van informatiesystemen. De samenloopapplicatie is hier een voorbeeld van. De applicatie duidt op het besef van wederzijdse afhankelijkheid binnen het veld. Voor het succesvol functioneren van de applicatie is vertrouwen erg belangrijk. Organisaties uit het veld moeten er op kunnen vertrouwen dat de gegevens die ze uitwisselen betrouwbaar en geldig zijn en dat iedereen zich aan de gemaakte afspraken houdt. De spelers moeten investeren in vertrouwen. Alleen op deze manier kan de applicatie succesvol functioneren.

Informatisering binnen de SUWI heeft vervagende grenzen als gevolg. Dit betekent voor de Gsd-en dat ze hun informatiekort door het delen van informatie kunnen aanvullen. De aanwezigheid van bijvoorbeeld de website van het IB kan de toegankelijkheid van de organisatie doen toenemen. Tegelijkertijd vindt er een horizontalisering van machtsrelaties plaats. Er is sprake van “*boundary-spanning*”. De grenzen van het IB vervagen niet volledig doordat er in de persoon van de systeembeheerder gedeeltelijk een fixatie van de organisatiegrenzen plaatsvindt (bijvoorbeeld door middel van de website). Op deze manier kan de onzekerheid die ontstaat bij gegevensuitwisseling door het IB binnen de perken gehouden worden. Er kan geconcludeerd worden dat het ministerie van SZW een nadruk op de fixatie van de organisatiegrenzen van de SUWI-spelers probeert te leggen. Het ministerie bevordert fixatie met het oog op het beschermen van de bestaande hiërarchie en daarmee de samenhangende positie- en taakverdelingen. Dit kan als een reactie gezien worden op de ontstane “*boundary-spanning*”. Voor het IB betekent dit dat ze uitdrukkelijk uitvoering moet geven aan haar formele taakopvatting, waarin klantgerichtheid niet expliciet geformuleerd is. De streefbeeld Discussie kan dan geïnterpreteerd worden als een onderzoek waarbij opnieuw de verantwoordelijkheden binnen het veld geëxpliciteerd en bevestigd worden.

Binnen de casus koloniseert het ministerie van SZW de omgeving waardoor het succes van dit beleidsveld sterk afhangt van de coördinatie, coöperatie en de invulling die het ministerie geeft aan bijvoorbeeld klantgerichtheid. Voor het IB rest een goede wisselwerking met het ministerie waarbij ze het ministerie zou kunnen beïnvloeden aan de hand van wensen en behoeften die vanuit het gemeentelijk veld bij het IB geventileerd worden. Uit de casus is gebleken dat het IB niet in staat is om dit alleen te doen. Om dit te bewerkstelligen zou er een beter invulling en vorm aan samenwerking met andere spelers binnen het veld gegeven moeten worden. Op deze manier kan er een grotere invloed uitgeoefend worden op het ministerie van SZW. Uit de scenario's kan dus geconcludeerd worden dat er meer nadruk moet komen op integratie en samenwerking binnen het veld.

### 6.6.2 Persoonlijke reflectie

In dit onderzoek is gekozen voor een analyse van de kansen en belemmeringen van het klantgericht functioneren van het IB ten opzichte van de Gsd-en. Al meerdere malen is aangekaart dat het niet makkelijk is om de klant van het IB af te leiden. De één kan stellen dat er sprake is van meerdere klanten, de ander kan definitief stellen dat er maar één klant is. Zo heeft het IB zelf op haar website bij haar positiebepaling de volgende instanties als klant gecategoriseerd: SNG, CWI, CP-ICT en de gemeenten<sup>18</sup>. Op de vraag waarom in dit onderzoek alleen de Gsd-en als klant gedefinieerd zijn, kan als antwoord gegeven worden dat dat het gevolg is van de overtuiging dat de klant alleen hij/zij is die direct producten en diensten afneemt. In het geval van het IB zijn dat de Gsd-en. Tevens zijn de Gsd-en het minst verwijderd van de uiteindelijke klant van de WWB, namelijk de burger, die in verschillende gedaantes de gemeente kan benaderen. Uiteindelijk zal alles waar de overheid zich voor

---

<sup>18</sup> <http://www.inlichtingenbureau.nl>, laatst geraadpleegd op 10 januari 2006



inzet, ten gunste en omwille van de burger moeten zijn. De Gsd-en kunnen binnen het SUWI-veld het beste bepalen wat de burger bij de uitvoering van de WWB wenst of nodig acht. Deze wensen kan de Gsd vervolgens naar het IB ventileren. Hieraan ten grondslag ligt het idee dat indien de Gsd-en zelf klantgericht behandeld zullen worden door het IB, zullen zij ook eerder geneigd zijn om klantgericht te functioneren ten opzichte van hun cliënten.

In dit onderzoek is gekozen voor een conceptualisatie van klantgerichtheid die erg specifiek is. Naast een opsomming van enkele aspecten stelt de geconceptualiseerde notie van klantgerichtheid tevens dat deze aspecten gerealiseerd moeten worden binnen de wettelijk gestelde doelstellingen. Het IB is een jonge organisatie die in een groeiproces zit en bezig is om haar positie binnen het SUWI-veld te vinden. Dit positioneren gaat gepaard met een sterke wil om niet buiten de doelstellingen te functioneren. De organisatie is dus loyaal ten opzichte van de opdrachtgever. Gedurende het onderzoek kon hierdoor al de aanname gemaakt worden dat het IB voor zover ze de mogelijkheden heeft, klantgericht zou functioneren zolang dat binnen haar doelstellingen valt. Ten opzichte van haar invulling van klantgerichtheid kon als onderzoeker ook niet een al te kritische houding aangenomen worden, doordat van het IB in eerste instantie niet verwacht mag worden dat ze klantgericht moet functioneren. Dit is niet concreet en uitdrukkelijk opgenomen in haar doelstellingen. Voor zover het IB tegemoet komt aan de geconceptualiseerde aspecten van klantgerichtheid, kan dat alleen maar opgevat worden als een extra dienstverlening naar de Gsd-en toe.

Een ander punt is het ontbreken van een duidelijk referentiekader van een Gsd die aangeeft in hoeverre het IB een klantgerichte opstelling heeft. In dit onderzoek is voorzover mogelijk als illustratie van de Gsd Dordrecht gebruik gemaakt. Doordat in dit onderzoek het IB centraal staat, is ook het concept klantgerichtheid vanuit de kant van het IB onderzocht. Van belang is vanzelfsprekend ook de manier waarop de klantgerichte houding van een organisatie ervaren wordt door de klant. In dit onderzoek is dit minimaal gehouden doordat alleen gekeken is naar de kansen en belemmeringen voor een klantgerichte opstelling van het IB. In het tijdsbestek van dit onderzoek, zou het ook onhaalbaar geweest zijn om van beide kanten het concept te behandelen. Dit zou als gevolg kunnen hebben dat beide analyses niet verdiept konden worden.

De aanbevelingen die in hoofdstuk 5 en 6 van dit onderzoeksverslag zijn gepresenteerd, worden tevens geïnterpreteerd als mogelijkheden voor het IB om binnen de SUWI klantgericht te functioneren. Die mogelijkheden heeft het IB nu ook. Echter, er kan geconcludeerd worden dat ze daar geen gebruik van maakt doordat uit de analyse gebleken is dat er geen sprake is van een optimale tegemoetkoming in de aspecten van klantgerichtheid is. Het gebruik maken van deze mogelijkheden in de toekomst kan dan ook voor het IB als een kans gezien worden om klantgericht te functioneren. Door middel van de geformuleerde aanbevelingen zijn deze kansen verduidelijkt.

Ten slotte kan gesteld worden dat in het kader van de huidige ontwikkelingen rondom het soft- en de modernisering van de GBA, het ook van groot belang is om te kijken naar de verwachte toekomstige interorganisatorische verhoudingen die binnen de SUWI gevormd zullen worden. Deze ontwikkelingen zouden namelijk ook een invloed kunnen hebben op de invulling van klantgerichtheid door het IB. In het tijdsbestek van dit onderzoek was dit niet mogelijk. Doordat er nog veel onzekerheid is over de ontwikkelingen in de toekomst over de positie van het IB, is meer onderzoek vereist om uitspraken te kunnen doen over klantgerichtheid. De volgende paragraaf geeft enkele suggesties voor verder onderzoek.

## **6.7 Laatste ontwikkelingen in het SUWI-veld**

De verzameling van de empirische gegevens voor dit onderzoek heeft tussen november 2004 en maart 2005 plaatsgevonden. De bevindingen van dit onderzoek zijn dan ook van toepassing op de ontwikkelingen in die periode. Deze paragraaf geeft een kort overzicht van enkele ontwikkelingen van het IB die na de onderzoeksperiode hebben plaatsgevonden en die misschien de conclusies van dit onderzoek veranderd kunnen hebben. Tevens kunnen deze ontwikkelingen een aanleiding zijn om verder onderzoek uit te voeren naar dit onderwerp.

De organisatie van het IB heeft in het jaar 2005 een reorganisatie ondergaan. Als gevolg hiervan is het bestuur bijvoorbeeld al beter op afstand dan in dit onderzoek is geconcludeerd. Een andere ontwikkeling welke in dit onderzoek niet meegenomen is, is bijvoorbeeld dat eind december 2005 alle gemeenten de vermogenssignalen over 2004 ontvangen hebben. Ook is er een Product- en

Diensten Catalogus (PDC) uitgebracht waarin onder andere beschreven is wat het IB voor de gemeenten kan betekenen<sup>19</sup>. Deze ontwikkelingen hebben een invloed op de invulling van klantgerichtheid door het IB. PDC maakt het bijvoorbeeld mogelijk om het IB beter tegemoet te laten komen aan sommige aspecten van klantgerichtheid in vergelijking met de onderzoeksperiode november 2004- maart 2005. Tevens heeft de benoeming van Udo Groen tot voorzitter van het bestuur van het IB de nadruk meer op samenwerking binnen de SUWI gelegd. Op de website van het IB<sup>20</sup> staat vermeld dat met het aantreden van Udo Groen getracht wordt om de dienstverlening van het IB te verbeteren, de nieuwe samenloopapplicatie te implementeren en de streefbeeld Discussie tot klaarheid te brengen. In het kader van deze taken wordt vooropgesteld dat de optimale gegevensuitwisseling boven het belang van het IB zal staan<sup>21</sup>. Op deze manier zal binnen de SUWI geprobeerd worden om een goed samenwerkend geheel te bereiken. Eén van de aanbevelingen die in dit onderzoek zijn geformuleerd, was de nadruk op meer samenwerking. Met het aantreden van Udo Groen wordt in deze aanbeveling tegemoet gekomen.

De SUWI-partners VNG, DIVOSA, UWV en CWI hebben eind 2004-begin 2005 een onderzoek gedaan naar de ervaringen van de cliënt met hun gezamenlijke dienstverlening in het kader van de wet SUWI (oftewel een ketenbreed klantenonderzoek). Dit onderzoek laat zien dat er in de dienstverlening, met name op het terrein van reïntegratie (hulp bij het zoeken en vinden van werk) en op het terrein van samenloop van verschillende uitkeringen, het nodige te verbeteren valt.

Als doelstelling voor de toekomst staat op de website van het IB hierover het volgende<sup>22</sup>: *“Het Inlichtingenbureau groeit binnen een paar jaar uit tot Sectorloket. Hieronder verstaan we een knooppunt voor gegevensuitwisseling tussen gemeenten en de SUWI-partners. Verder wil het Inlichtingenbureau een klantgerichte partner zijn en blijven voor alle SUWI-partners en vooral voor gemeenten. De taken van het Inlichtingenbureau zijn ondersteuning van gemeenten, voorlichting en het bijdragen aan de rechtmatigheidscontrole”*.

Het ministerie van SZW en de VNG werken onder de noemer 'streefbeeld Discussie' aan de toekomstige invulling van de taken van het IB. In 2003 is de streefbeeld Discussie over het IB gestart. Dit onderzoek is een evaluatie naar de werking van de SUWI-keten. Er wordt gekeken in hoeverre de doelstellingen van de SUWI, met betrekking tot de positie van de cliënt, gerealiseerd worden. Het gaat hierbij om de rol, taken, financiering en het besturingsmodel van het IB. Uit dit onderzoek zou zelfs naar voren kunnen komen dat een reorganisatie of misschien een fusie van het IB met andere organisaties plaats kan vinden. Er bestaat het gevaar dat organisaties geconfronteerd kunnen worden met de overname van hun taken. Dit gevaar is het grootst voor het IB, waardoor de positie van het IB in gevaar kan komen. De streefbeeld Discussie kan ook ingaan op een mogelijke uitbreiding van het IB in de toekomst. De volgende vragen liggen een mogelijke uitbreiding ten grondslag: *“Voor wie doen we dit en wie gaat dit dan voortaan betalen?”* Naast de feitelijke interorganisatiele verhoudingen in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet, is het dan ook interessant om te kijken hoe het IB, bij een mogelijke fusie met andere organisaties of bij een uitbreiding, invulling kan geven aan het concept klantgerichtheid. Tevens is het interessant om te onderzoeken in hoeverre de aanbevelingen uit dit onderzoek gerealiseerd kunnen worden binnen de toekomstige interorganisatiele verhoudingen in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet.

Ten slotte maken de ontwikkelingen op het gebied van de modernisering van de GBA, de invoering van Walvis (Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten) en Wfsv (Invoeringswet Wet financiering sociale verzekeringen) en de ontwikkelingen op het gebied van de sofi-nummer het interessant om een vervolgonderzoek te doen naar de SUWI.

---

<sup>19</sup> Bron: <http://www.inlichtingenbureau.nl/cms/publish/content/showpage.asp?themeid=6>, laatst geraadpleegd op 10 januari 2006

<sup>20</sup> <http://www.inlichtingenbureau.nl>, laatst geraadpleegd op 10 januari 2006

<sup>21</sup> Bron: <http://www.inlichtingenbureau.nl/cms/publish/content/showpage.asp?pageid=96>, laatst geraadpleegd op 10 januari 2006

<sup>22</sup> Bron: <http://www.inlichtingenbureau.nl/content.asp?p=36&m=4>, laatst geraadpleegd op 18 december 2005

## Literatuur & andere bronnen

### Literatuur

Albarda, E. (1988). *Klantgerichtheid in de visie van de Robeco groep*. In: Vakgroep Commerciële Beleidsvorming Marketing Associatie EUR. *Wetenschap ontmoet praktijk*. Seminarbundel, H.J. Kuhlmeijer seminar.

Bakker, B.A. (1988). *Klantgericht denken*. In: Vakgroep Commerciële Beleidsvorming Marketing Associatie EUR. *Wetenschap ontmoet praktijk*. Seminarbundel, H.J. Kuhlmeijer seminar.

Bekkers, V.J.J.M. (1998). *Grenzeloze overheid, over informatisering en grensverandering in het openbaar bestuur*, Samsom: Alphen a/d Rijn.

Bekkers, V.J.J.M. & Edwards, A.R. (2003). *ICT Policy processes and policy networks*. Reader Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Bergfeld, G.P.R. (2003). *Validatie en de bijstandswet. Van papieren tijger naar elektronische waakhond*. Koninklijke Vermande: Den Haag.

Binnenlands bestuur (20 oktober 2000), Artikel *Inlichtingenbureau neemt sociale dienst werk uit handen: Witte fraudeurs effectief ontmaskerd*, No. 42.

Buurma, H. (1996). *50 Tips voor klantgericht werken in overheid en de publieke sector*. Werkboek voor medewerkers en leidinggevende. Buurma BV: Amsterdam.

Duivenboden, H.P.M. van & Lips, M. (red). (2001) *Klantgericht werken in de publieke sector, inrichting van de elektronische overheid*. Uitgeverij Lemma BV: Utrecht.

Duivenboden, H.P.M. van & Lips, A.M.B. (2002). *De vraaggerichte elektronische overheid*. Tijdschrift Bestuurskunde, jaargang 11, nr.8 (dec. 2002).

Duivenboden, H.P.M. van (2004). *Diffuse domeinen; Over ICT, beleid, uitvoering en interbestuurlijke samenwerking*. Uitgeverij Lemma BV: Utrecht.

Fenger, H.J.M. (2001). *Sturing van samenwerking: institutionele veranderingen in het beleid voor werk en inkomen*. Proefschrift Universiteit Twente. Thela Thesis: Amsterdam.

Frissen, P.H.A. (1991). *De versplinterde staat, over informatisering, bureaucratie en technocratie, voorbij de politiek*. Samsom H.D., Tjeenk-Willink: Alphen aan den Rijn; Nijmegen.

Gemeente Den Haag (Januari 2004). *Aanvraag van de uitkering en de afhandelingstermijn*. Informatieblad 12, Afdeling Communicatie, Den Haag.

Gemeente Den Haag (Januari 2004). *De dienst SZW en uw privacy*. Informatieblad 20, Afdeling Communicatie, Den Haag.

Gemeente Den Haag (Januari 2004). *Centra voor Werk en Inkomen*. Informatieblad 31, Afdeling Communicatie, Den Haag.

Gemeente Den Haag (Januari 2004). *Periodiek heronderzoek*. Informatieblad 43, Afdeling Communicatie, Den Haag.

Gemeente Den Haag (Januari 2004). *Beëindiging uitkering*. Informatieblad 45, Afdeling Communicatie, Den Haag.

Gemeente Den Haag (Januari 2004). *Maatregelen*. Informatieblad 46, Afdeling Communicatie, Den Haag.

Gemeente Den Haag (Januari 2004). *Fraude*. informatieblad 47, Afdeling Communicatie, Den Haag.

Hessing-Wagner J., Ruitenbergh, L. & Schoemakers-Salkinoja, I. (1988). *De Gemeentelijke Sociale Dienst in perspectief*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Samson: Alphen aan den Rijn.

Het Inlichtingenbureau (December, 2000). *Welingelichte bronnen, op weg naar een landelijk Inlichtingenbureau voor gemeentelijke sociale diensten*. Evaluatierapport tweede fase. Den Haag.

Het Inlichtingenbureau (December 2003). *Voort en Verder, ondersteuning van gemeenten rondom werk en inkomen*. Den Haag.

Het Inlichtingenbureau (2003). *Dienstbeschrijving extern beschikbaarstelling samenloopapplicatie, versie*. Den Haag.

Het Inlichtingenbureau (September 2004). *Jaarplan 2005; Verbeterplan Samenloopsignalen*. Den Haag.

Jong G.D. de (2000). *Bijstand op maat: integrale dienstverlening en klantgerichte aanpak*. Redactie: Jong G.D. de, NYFER, Breukelen, augustus 2000.

Linden, D.R.G., Noordam, P.G. & Wamelen, J.P. van (2001). *ICT-trends en de elektronische overheid*, Tenhagenstam uitgevers: Den Haag.

Lips M., Bekkers V. & Zuurmond A. (red.) (2005). *ICT en openbaar bestuur, implicaties en uitdagingen in technologische toepassingen voor de overheid*, Uitgeverij Lemma BV: Utrecht.

Onderzoekscommissie Toepassing ABW (1993). *Het recht op bijstand. Naar een beheerst proces bij de toekenning van de bijstand*. Den Haag.

Neuman, W.L. (2000). *Social Research Methods* (4th ed.). Pearson, Education Company: Needham Heights.

Peerbolte, J.P. (1998). *De 'soos' voorbij; De dienst Werk en Inkomen in Apeldoorn op weg naar een rechtmatige en efficiënte uitkeringsverstrekking*. Gemeente Apeldoorn, Dienst Werk en Inkomen, HPC BV: Arnhem.

Ploeg, R. Van der & Veenemans, C. (2001). *De invloed van ICT op maatschappij en overheid; Naïef vooruitgangsgeloof of harde werkelijkheid?*. Salomé- Amsterdam University Press: Amsterdam.

Rutte, M (2004). *De meibrief: Kaders voor concept(jaarplan) 2005*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Den Haag.

Segers, J.H.G. (1989), *Methoden voor de sociale wetenschappen; Inleiding tot de structuur van het onderzoeksproces en tot de methoden van dataverzameling, Deel 1*, Van Gorcum: Assen/Maastricht.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (Jaargang 2001, 624). *Wet van 29 november 2001, houdende regels tot vaststelling van een structuur voor de uitvoering van taken met betrekking tot de arbeidsvoorziening en sociale verzekeringswetten (Wet Structuur Uitvoeringsorganisaties Werk en Inkomen)*. Den Haag.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (Jaargang 2001, 686). *Besluit Inlichtingenbureau gemeenten*. Den Haag

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (Jaargang 2001, 688). Inwerkingtreding: 1 januari 2002, *Besluit SUWI*. Den Haag.

Staatscourant (2000), *Besluit werkgebieden Sociale Verzekeringsbank*. Inwerkingtreding 13 mei 2000. Nr. 91, 25 februari 2000. Den Haag.

Staatscourant (2002). *Regeling Suwi*. Nr. 2, 21 december 2000, Den Haag.

Sociaal Info (Juli 2004). De almanak Sociale Zekerheid. Reed Business Information b.v.: Doetinchem.

TKB (Taskforce Kwaliteit Bijstand) (December 1999). *Drieluik: Samenwerken en uitbesteden in de sociale zekerheid, overwegingen voor lokale bestuurders*. Deel 1, Stichting TKB: Den Haag.

TKB (Taskforce Kwaliteit Bijstand) (Juli 2000). *Drieluik: Samenwerken en uitbesteden in de sociale zekerheid, het uitbesteden van ABW-taken*. Deel 3, Stichting TKB: Den Haag.

Tweede Kamer der Staten-Generalen (Vergaderjaar 1993-1994). *Algemene Bijstandswet: Toezicht en controle*. 23420. Den Haag.

Tweede Kamer der Staten-Generalen (Vergaderjaar 2000-2001). *Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie en Inkomen*. 27 588. Den Haag.

Tweede Kamer der Staten-Generalen (Vergaderjaar 2002-2003). *Wet Werk en Bijstand*. 28 870. Den Haag.

Voorlichtingscentrum Sociale Verzekering (1996). *De kleine gids voor de sociale zekerheid*. Kluwer, Deventer.

Vries, H.H. de & Willenborg, G.B.W. (1990). *De kwaliteit van de dienstverlening van een gemeentelijke sociale dienst volgens de klanten*. Onderzoeksrapporten nr. 90. De Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Konsumenten-aangelegenheden (SWOKA), Sinteur BV: Leiden.

Wit, B. de, Meyer, R. & Breed, K. (2000). *Strategisch management van publieke organisaties: de overheid in paradoxen*. Lemma, Utrecht, 2000.

Zuurmond, A., Huigen, J., Frissen, P.H.A., Snellen I.Th.M. & Tops, P.W. (red.) (1994). *Informatisering in het openbaar bestuur*. VUGA uitgeverij BV: 's-Gravenhage.

Zuurmond, A., Kinkhorst, O. & Stor, R. (2004). *De Nederlandse Kruispuntbank bestaat al!* Amsterdam.

## **Persberichten**

Gemeente Dordrecht, (13 november 2001). *Beleidsplan sociale dienst 2002*. Dordrecht.

Gemeente Dordrecht (23 november 2005). *Ondanks daling aantal bijstandsgerechtigden: Dordrecht houdt nadeel bij verdeling bijstandsbudgetten*. Dordrecht.

Gemeente Dordrecht (oktober 2002). *Beleid sociale dienst gericht op extra inspanningen verhoging uitstroom*. Dordrecht.

## Andere bronnen

### Websites

<http://cms.dordrecht.nl/dordt?nav=nsipGsHaKpPRuoabtpaBKmwuWvwuW>  
geraadpleegd op 24-11-2005

<http://cms.dordrecht.nl/dordt?nav=pumiEsHaKpPReebBjdbBOnC>  
geraadpleegd op 12-12-2005

<http://cms.dordrecht.nl/dordt?nav=bfnsDsHaKpPRcjcBhkcB>  
geraadpleegd op 12-12-2005

[http://home.szw.nl/navigatie/dossier/dsp\\_dossier.cfm?view=ratio&set\\_id=1063](http://home.szw.nl/navigatie/dossier/dsp_dossier.cfm?view=ratio&set_id=1063)  
geraadpleegd op 18-12-2005

[http://home.szw.nl/navigatie/rubriek/dsp\\_rubriek.cfm?rubriek\\_id=4&subrubriek\\_id=961&link\\_id=23148#1485100](http://home.szw.nl/navigatie/rubriek/dsp_rubriek.cfm?rubriek_id=4&subrubriek_id=961&link_id=23148#1485100)  
geraadpleegd op 28-11-04

<http://wetten.overheid.nl/cgi-bin/sessioned/browsercheck/continuation=25001-002/session=361339137250175/action=javascript-result/javascript=yes>  
geraadpleegd op 18-12-2005

[http://www.cbpweb.nl/documenten/adv\\_z20030429.stm?refer=true#3&refurl=http%3A//66.249.93.104/search%3Fq%3Dcache%3AJ6Mf4g2fUIQJ%3Awww.cbpweb.nl/documenten/adv\\_z2003-0429.stm%253Frefer%253Dtrue+suwi+partners%26h1%3Dnl&theme=purple3](http://www.cbpweb.nl/documenten/adv_z20030429.stm?refer=true#3&refurl=http%3A//66.249.93.104/search%3Fq%3Dcache%3AJ6Mf4g2fUIQJ%3Awww.cbpweb.nl/documenten/adv_z2003-0429.stm%253Frefer%253Dtrue+suwi+partners%26h1%3Dnl&theme=purple3)  
geraadpleegd op 12-12-2005

[http://www.cp-ict.nl/index\\_html/293](http://www.cp-ict.nl/index_html/293)  
geraadpleegd op 24-11-2005

[http://www.cwinet.nl/nl/over\\_cwi/index.asp?print=true&Postcode=&Letters](http://www.cwinet.nl/nl/over_cwi/index.asp?print=true&Postcode=&Letters)  
geraadpleegd op 30-11-04

<http://www.divosa.nl/>  
geraadpleegd op 12-12-2005

<http://www.divosa.nl/overons/algemeen.asp>  
geraadpleegd op 24-11-2005

<http://www.inlichtingenbureau.nl>  
geraadpleegd op 15 januari 2006

[http://www.inlichtingenbureau.nl/faq\\_spec.asp?id=3](http://www.inlichtingenbureau.nl/faq_spec.asp?id=3)  
geraadpleegd tussen periode 11 maart 2005 – 18 december 2005

<http://www.inlichtingenbureau.nl/content.asp?p=27&m=3>  
geraadpleegd tussen periode 11 maart 2005 – 18 december 2005

<http://www.inlichtingenbureau.nl/content.asp?p=103&m=2>  
geraadpleegd tussen periode 11 maart 2005 – 18 december 2005

<http://www.inlichtingenbureau.nl/content.asp?p=28&m=3>  
geraadpleegd tussen periode 11 maart 2005 – 18 december 2005

<http://www.inlichtingenbureau.nl/plaatsib.asp?m=4>  
geraadpleegd tussen periode 11 maart 2005 – 18 december 2005

<http://www.inlichtingenbureau.nl/content.asp?p=36&m=4>  
geraadpleegd tussen periode 11 maart 2005 – 18 december 2005

<http://www.inlichtingenbureau.nl/content.asp?p=16&m=2>  
geraadpleegd tussen periode 11 maart 2005 – 18 december 2005

<http://www.inlichtingenbureau.nl/content.asp?p=17&m=2>  
geraadpleegd tussen periode 11 maart 2005 – 18 december 2005

<http://www.inlichtingenbureau.nl/content.asp?p=101&m=2>  
geraadpleegd tussen periode 11 maart 2005 – 18 december 2005

<http://www.inlichtingenbureau.nl/content.asp?p=107&m=2>  
geraadpleegd tussen periode 11 maart 2005 – 18 december 2005

<http://www.inlichtingenbureau.nl/content.asp?m=2&p=107>  
geraadpleegd tussen periode 11 maart 2005 – 18 december 2005

<http://www.inlichtingenbureau.nl/cms/publish/content/showpage.asp?pageid=96>,  
geraadpleegd op 10 januari 2006

<http://www.inlichtingenbureau.nl/cms/publish/content/showpage.asp?themeid=6>.  
geraadpleegd op 10 januari 2006

<http://www.iwiweb.nl>  
geraadpleegd op 28-11-05

[http://www.justitie.nl/themas/meer/wet\\_bescherming\\_persoonsgegevens.asp](http://www.justitie.nl/themas/meer/wet_bescherming_persoonsgegevens.asp)  
geraadpleegd op 12-12-2005

<http://www.kennisring.nl/smartsite.dws?id=35808>  
geraadpleegd op 18-12-2005

[http://www.landelijkeclientenraad.nl/index.php?Menu\\_ID=27](http://www.landelijkeclientenraad.nl/index.php?Menu_ID=27)  
geraadpleegd op 12-12-2005

<http://www.parool.nl/dossiers/socialiedienst/3.html>  
geraadpleegd op 25-12-2005

<http://www.st-ab.nl/wetsuwiorbig.htm>  
geraadpleegd op 24-11-2005

<http://www.st-ab.nl/wetsuwior2bwsvb.htm>  
geraadpleegd op 12-12-2005

## **Bijlage 1: Respondenten**

- Dhr. J. v.d. Beek, het Inlichtingenbureau, voormalig directeur IB
- Dhr. J.P. Bergfeld, het Inlichtingenbureau, directiesecretaris en bedrijfsjurist IB
- Dhr. R. v. Dam, het Inlichtingenbureau, manager Bedrijfsbureau IB
- Dhr. J. van Diemen, gemeente Dordrecht, manager gemeentelijke sociale dienst Dordrecht
- Dhr. M. Hoogendorn, het Inlichtingenbureau, functioneel projectleider IB
- Dhr. P. Jansz, het Inlichtingenbureau, manager Relatiemanagement en Communicatie IB
- Mw. Marinka Klaassen, het Inlichtingenbureau, communicatieadviseur
- Mw. M. Leter, Vereniging Nederlandse Gemeenten, beleidsmedewerker
- Dhr. J. Morsink, Gemeente Rotterdam, voormalig projectmanager project zeven
- Dhr. F. Ooms, DIVOSA, afgevaardigde bestuur IB
- Dhr. M. Pellicaan, het Inlichtingenbureau, accountmanager IB
- Dhr. P. Schaafsma, het Inlichtingenbureau, accountmanager
- Dhr. E. Stoop, het Inlichtingenbureau, hoofd Beheer
- Dhr. J. van der Waal, CP-ICT, projectmanager CP-ICT, medewerker
- Dhr. M. Van de Werff, het Inlichtingenbureau, informatiemanager



## Bijlage 2: Lijst interviewthema's

Deze bijlage geeft een overzicht van enkele thema's die tijdens het *focused* interview met de verschillende respondenten behandeld zijn. De interviewvragen zijn over het algemeen opgesteld rondom de volgende thema's: interorganisationele verhoudingen in het kader van de uitvoering van de SUWI-wet, informatie-uitwisseling binnen de SUWI en de invulling van klantgerichtheid door het IB. In het onderstaande worden deze thema's puntsgewijs opgesomd:

- De huidige positie van het IB binnen de SUWI volgens het IB en de andere spelers bij de uitvoering van de Bijstandswet
- De visie en doelstellingen van het IB binnen de SUWI
- De houding van het IB ten opzichte van de andere partners in de SUWI-keten
- Informatie-uitwisseling tussen het IB en de Gsd-en
- Samenwerking binnen de SUWI tussen de verschillende spelers
- De soorten diensten en producten van het IB
- De soorten diensten en producten die andere spelers willen dat het IB levert
- De soorten diensten en producten die de Gsd-en verwachten van het IB
- De invulling van het concept klantgerichtheid door het IB
- De visie van andere spelers op de invulling van klantgerichtheid door het IB
- Belemmeringen binnen de SUWI die door het IB ervaren worden
- Belemmeringen binnen de SUWI die door andere spelers ervaren worden