

# De gemeentelijke sociale dienst als netwerkorganisatie en de inzet van ICT

Sociale diensten opereren in een turbulente omgeving. Zij hebben voortdurend te maken met maatschappelijke veranderingen: nieuwe wet- en regelgeving; nieuwe instituties in de sociale zekerheid; decentralisatie van (financiële) verantwoordelijkheden en bevoegdheden; de ontwikkeling van de gemeentelijke sociale infrastructuur. Een situatie die veel van het management en de medewerkers vergt. Een schets van de ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan de nieuwe koers van de sociale diensten en de inzet van ICT hierbij.

LUC NILWIK PricewaterhouseCoopers N.V.

De ontwikkelingen bij de sociale diensten zijn al een aantal jaren gaande en zijn (voorlopig) opgevangen binnen de huidige structuren, waarin sociale diensten opereren, namelijk primair de gemeentelijke organisatie zelf en binnen een verband van de eigen dienst of afdeling. Echter, de tijd lijkt aanstaande dat deze (standaard)verbanden niet meer te handhaven zijn. De sociale dienst als netwerkorganisatie, waar de strategie- en regiefunctie dominant aanwezig is en vele (dienst)onderdelen op (fysieke) afstand hun werk doen (in samenwerking met andere partners), danwel taken zijn uitbesteed (publiek of privaat), komt dichterbij.

Om de relevante ontwikkelingen en de mogelijke keuzes voor de sociale diensten inzichtelijk te maken, zullen

de basisproducten van de sociale dienst als uitgangspunt dienen in dit artikel. Zie *schema 1*.

## Werk: bedrijfsverzamelbouw als wenkend perspectief

Het nader kabinetsstandpunt rond de SUWI-problematiek is onlangs verschenen. De Tweede Kamer is inmiddels akkoord gegaan, en de gevolgen voor de sociale diensten zullen dan ook manifest worden. De belangrijkste aspecten voor de sociale diensten zijn:

- De bijdrage van sociale diensten aan het CWI zal (wettelijk) bestaan uit 'informatie en advies' (het aantal CWI's, ooit 220, staat nog steeds ter discussie. Een aantal van 100 is een optie!).
- De claimbeoordeling van de bijstand

blijft een verantwoordelijkheid van de gemeente.

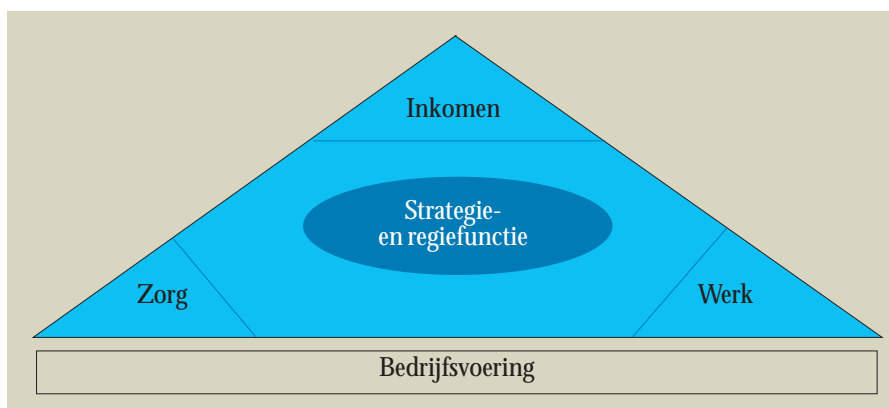
- De minister roept de gemeenten op 'mee te denken/mee te doen' in een bedrijfsverzamelgebouw (BVG).

Met name het laatste punt vraagt om een standpunt en keuze van de gemeente/sociale dienst. Is een BVG gewenst (en wie neemt het voortouw)? Zo ja, welke taken kunnen/moeten daarin worden ondergebracht (aanvragen of ook het beheer en onderhoud van werklanten)? Welke fysieke locatie is daarvoor het meest geschikt/haalbaar (koppeling aan publieksfunctie/OL2000 van de gemeente)?

De beantwoording van deze vragen zal primair dienen te geschieden vanuit de optiek van de klant: *de klant centraal* kan in deze constructie daadwerkelijk worden ingevuld. *Schema 2* toont een voorbeeld van een BVG, in een vergaande variant.

Naast de keuze voor de inbreng van taken vanuit de gemeente/sociale dienst is, zeker vanuit de optiek van de klant, nog een tweede vraag aan de orde, namelijk of daadwerkelijk tot een integratie van werkprocessen binnen het BVG kan (en mag?) worden gekomen, zoals overigens in de praktijk in een aantal CWI's al aan de orde is. Daarmee zou een extra loket voor de klant kunnen worden voorkomen. Vanuit deze optiek is het van belang de 'regie op de klant' te behouden.

### 1 De basisproducten van de sociale dienst



Tenslotte dient voor de klant duidelijk te zijn voor welke taken/producten hij/zij bij een CWI terecht kan, ergo welke klantgroepen uiteindelijk via het CWI worden bediend. En tevens hoe de 'aansluiting' op andere loketten gewaarborgd kan worden (indien de klant tevens andere producten wenst).

**Zorg: de zorgloketten in opmars**

Relatief nieuw (doch in een aantal gemeenten reeds beproefd) is het zorgloket. Feitelijk geldt bij het zorgloket hetzelfde principe als bij het werkloket: vanuit het principe van de klant (en klantvraag) centraal worden diverse (samenhangende) producten op het zorgterrein bij elkaar gebracht. Het Regionaal Indicatie orgaan (RIO, in een aantal gemeenten komt ook een L(ocaal)IO voor) verricht de integrale indicatiestelling voor de klant, waarbij een breed zorgpakket kan worden geïndiceerd. De frontoffice van de diverse betrokken partners zijn voor de klant in het zorgloket aanwezig en direct bereikbaar. In *schema 3* is een mogelijke vorm opgenomen.

De doelgroep van het zorgloket is voorhands gericht op 65+-klanten enerzijds en gehandicapten anderzijds. De taken/producten die de gemeente/sociale dienst via dit loket kan en wil aanbieden, dienen te worden bepaald: de indicering voor de WVG (en ook de verstrekkingen?), de (individuele) bijzondere bijstand, voorzieningen op het terrein van ouderenzorg (maaltijdvoorziening, alarmering), parkeervergunningen e.d. De reikwijdte van het voorzieningenaanbod dient in overleg met de partners te worden afgestemd. Wederom bezien vanuit de optiek van de klant lijkt een breed pakket voor de hand te liggen en lijkt het zeker noodzakelijk de bedrijfsprocessen binnen dit zorgloket zoveel als mogelijk af te stemmen dan wel te integreren.

**Inkomen: publieksfunctie en (regionale) backoffice**

Wat het hoofdproduct inkomen van de sociale dienst betreft, kunnen twee belangrijke trends worden onderkend, namelijk de ontwikkeling van een zoge-

noemd 'inkomensloket' en de ontwikkeling naar samenwerking in de backoffice (alle werkzaamheden die samenhangen met de administratie en betaling van de uitkeringen).

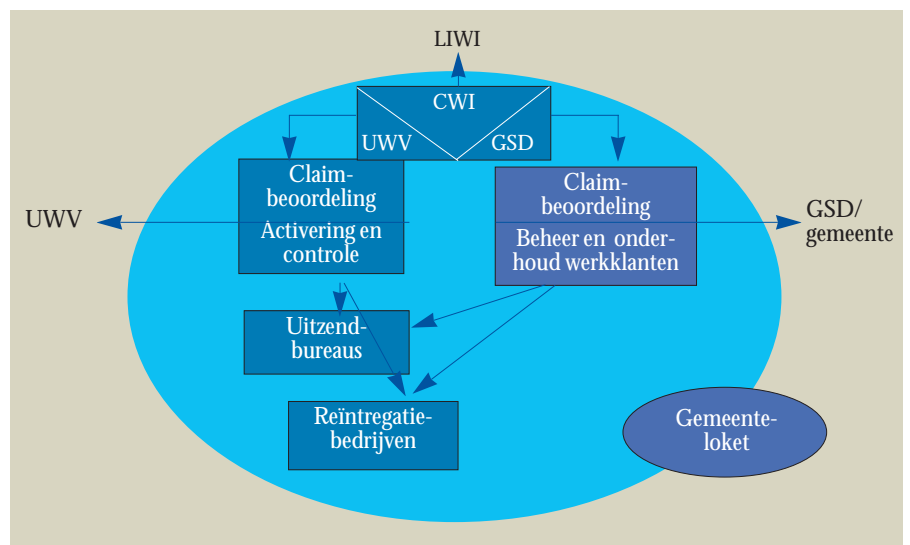
Het inkomensloket is feitelijk een streven om alle inkomensafhankelijke regelingen, waarbij de gemeente betrokken is, te clusteren en via deze weg praktische invulling te geven aan het lokale sociale beleid en de zorg voor de minima in de gemeente. Individuele huursubsidie, kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, gemeentelijk minimabeleid en categoriale bijzondere bijstand zijn de voorbeelden. Daarbij wordt, wederom vanuit het principe van de klant centraal, ernaar gestreefd om met een intake alle gegevens te ver-

zamelen, op grond waarvan het recht op de betreffende regelingen kan worden vastgesteld. Dit inkomensloket kan een onderdeel zijn van een bredere gemeentelijke publieksfunctie, zoals die in termen van Overheidsloket 2000 in veel gemeenten tot stand komt. *Schema 4* is een voorbeeld.

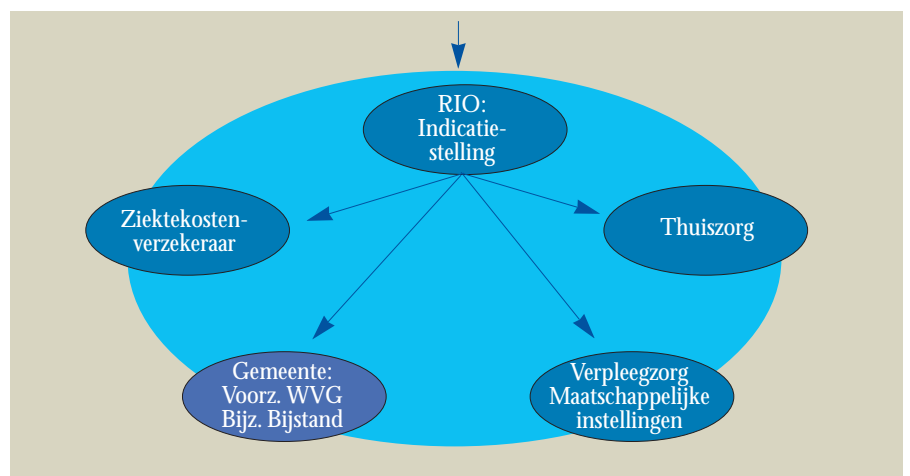
Anderzijds speelt de discussie of dit inkomensloket en tevens de zorgtrajecten voor sociale dienst klanten (vanaf fase 4b) niet beide kunnen en dienen te worden aangehaakt bij het zorgloket. Belangrijkste vraag en afweging is of de verschillende (betrokken) klantgroepen wel door een loket kunnen worden bediend en of dit wenselijk is.

Wat het inkomensloket betreft, kan

**2 Het bedrijfsverzamelgebouw in wording**



**3 Een mogelijke inrichting van een zorgloket**



worden geconstateerd dat binnen de diverse inkomensafhankelijke regelingen steeds meer gezocht wordt naar het 'automatisch toekennen door middel van gegevensuitwisseling', zeker daar waar het klanten van de sociale dienst betreft. Binnen de uitvoering van de huursubsidie wordt inmiddels nagedacht over automatische toekenning (samenwerking met belastingdienst en woningcorporaties), kwijtschelding van gemeentelijke belastingen voor GSD-klanten geschiedt in veel gemeenten al automatisch (bestandsuitwisseling) en ook categoriale bijstand voor GSD-klanten kan grotendeels geautomatiseerd worden verstrekt. In die zin zal het inkomensloket zich naar verwachting dan ook vooral richten op de minima, die geen klant van de sociale dienst zijn.

De verstrekking van uitkeringen (het maandelijks correct betalen) behoort nog steeds tot de 'core-business' van een sociale dienst en zal dat, vanuit het karakter van de bestaansvoorziening, ook blijven. Tenslotte gaat het om 365.000 uitkeringen, waarvan naar grove schatting 1 miljoen Nederlanders afhankelijk zijn.

Geconstateerd kan echter worden dat met name het beheer en onderhoud van de relevante applicaties en systemen dermate complex wordt en tevens kostbaar, dat schaalvergroting van deze functie in de rede ligt. In de praktijk denken steeds meer gemeenten na over de mogelijkheid van het 'outsourcen' (uitbesteden aan collega-dienst), het 'insourcen' (inbesteden) van deze functie (uitvoeren voor collega-diensten), dan wel intergemeentelijke samenwerking. Naast het beheer en onderhoud van applicaties en systemen kan deze functie ook breder worden opgevat, namelijk door het daaraan toevoegen van zogenoemde administratieve 'backoffice-functies', die (wat betreft klantcontact) niet direct samenhangen met de andere sociale dienst taken. Voorbeelden zijn onderdelen van de administratie zelf, de functies terugvordering en verhaal en sociale recherche. In *schema 5* is dit inzichtelijk gemaakt.

Bezien vanuit de optiek van de klant zou het belangrijkste voordeel van een dergelijke samenwerking liggen in de continuïteit en stabiliteit van

de verwerking die hiermee gerealiseerd kan worden. Voor de sociale diensten ligt het voordeel in de schaalvergroting en daaruit voortvloeiend de vermindering van het afbreukrisico en mogelijke kostenvoordelen.

### Bedrijfsvoering: inzet ICT dominant, standaardisering is noodzaak

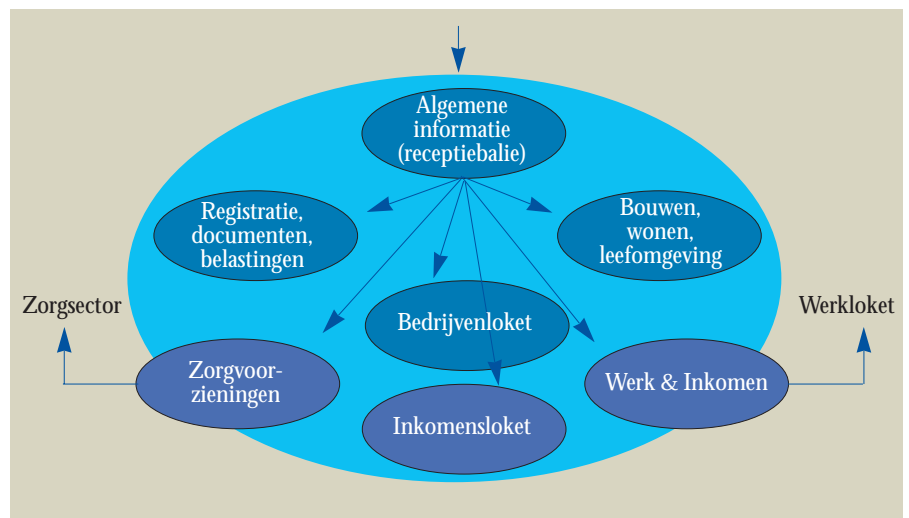
De bedrijfsvoering van sociale diensten is de laatste jaren aan grote veranderingen onderhevig. Decentralisatie van rijksbeleid (en de daarmee gepaard gaande risico's van de 'open-eind-regelingen'), een toenemend belang van de inkoop en planning & control (doordat steeds meer producten op de markt

worden gekocht, zoals bijvoorbeeld trajecten) en een toenemende afhankelijkheid (en complexiteit) van de inzet van Informatie- en Communicatie-Technologie (ICT). De komst van het Fonds Werk en Inkomen (FWI) zal dit belang, zowel wat betreft planning & control, als wat betreft ICT, alleen maar sterker maken.

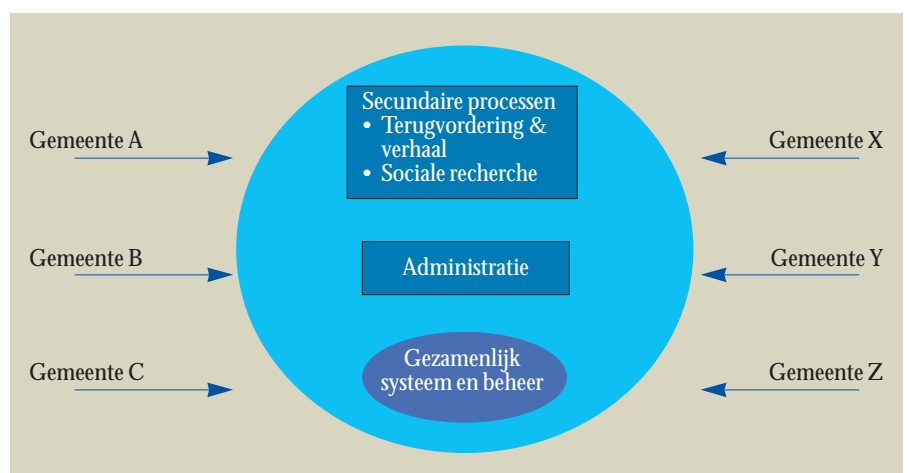
T.a.v. de inzet van ICT kan worden geconstateerd dat twee belangrijke trends aanwezig zijn:

- Het aantal partners waarmee de sociale dienst 'zaken' doet, neemt toe, hetgeen ook een informatievraag met zich meebrengt en in het verlengde daarvan ook een wens tot inzet van ICT. De belangrijkste ontwikkelingen hierbij zijn de landelijke projec-

#### 4 Een voorbeeld van een gemeentelijk publieksloket



#### 5 De regionale backoffice



ten CVCS en Inlichtingenbureau.

- De mogelijkheden voor de inzet van ICT ter ondersteuning van de werkprocessen en de te leveren producten nemen toe. Voorbeelden: inzet van workflowmanagement en digitale klantdossiers.

Daarnaast kan nog gewezen worden op toenemende mogelijkheden voor de klant (en de sociale dienst) van internet, het gebruik van smartcards en van draagbare pc's (bij huisbezoeken) e.d. Welke richting deze ontwikkelingen uit zullen gaan, is nog onduidelijk. T.b.v. de beeldvorming wordt in *schema 6* een schets gegeven van de gegevensrelaties van een sociale dienst.

Deze veelheid aan gegevensrelaties (en de noodzakelijke uitwisseling daartussen) leidt tot de conclusie dat standaardisering van (gezamenlijke) gegevens (zeker binnen het domein van de sociale zekerheid) bittere noodzaak is, willen de nieuwe relaties die sociale diensten met andere partners aangaan daadwerkelijk en efficiënt kunnen worden ondersteund.

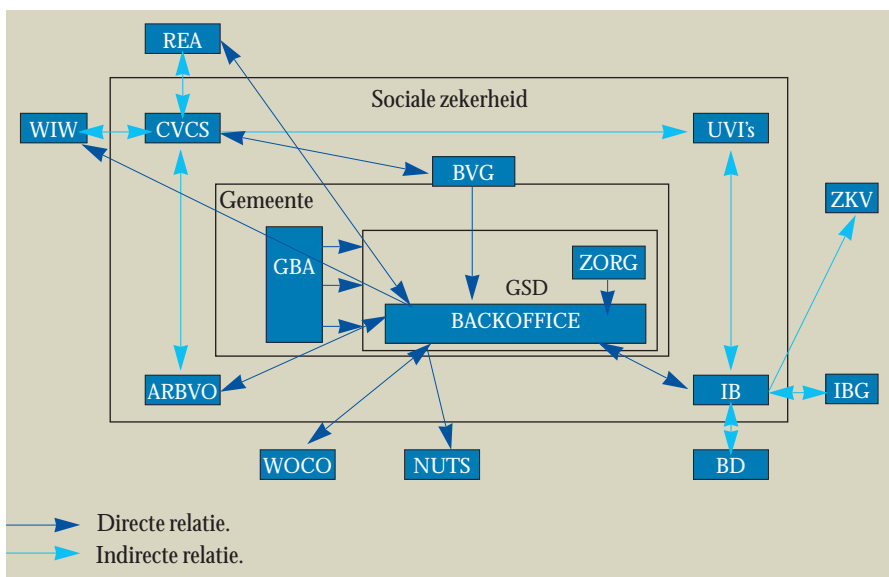
### De 'overblijvende' GSD: strategie- en regiefunctie

Op basis van de vorengeschetste ontwikkelingen op het terrein van werk, zorg, inkomen en bedrijfsvoering kun-

nen voor de sociale dienst als organisatie een aantal conclusies worden getrokken:

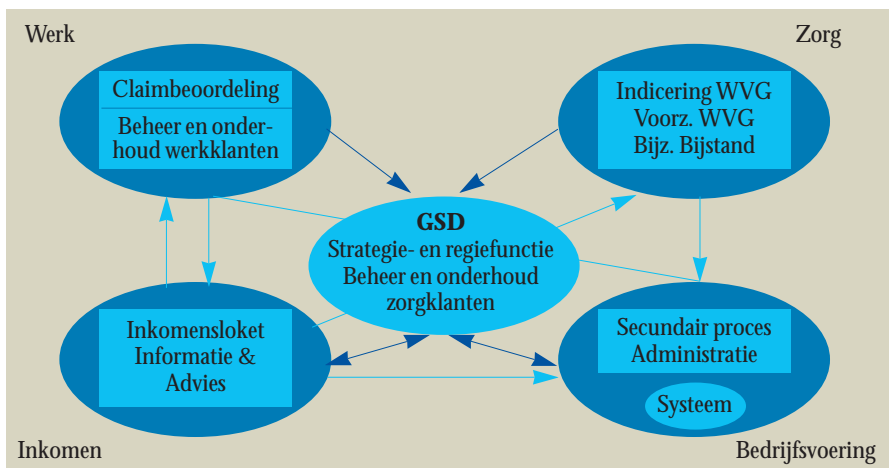
- Het centraal stellen van de klant en de focus op de 'klantvraag' leidt tot nieuwe samenwerkingsverbanden tussen sociale diensten en andere partners en tevens tot een andere wijze waarop producten kunnen en zullen worden aangeboden.
- Dit impliceert dat de 'traditionele gsd-organisatie' (een gesloten organisatie) niet langer houdbaar zal zijn: delen van de gsd-organisatie komen in andere vorm terug, mogelijk zelfs ook op een fysieke afstand (afhankelijk van de uiteindelijke locatie-keuze van bijvoorbeeld het BVG en/of zorgloket). De zogenoemde 'netwerk-organisatie' lijkt een feit te worden.
- Deze netwerk-organisatie impliceert echter niet dat de verantwoordelijkheid van de sociale dienst voor de op afstand geplaatste delen ophoudt te bestaan, integendeel, de sociale dienst blijft integraal verantwoordelijk voor de te leveren producten en de bijbehorende budgetten.
- De aansturing en beheersing van deze op afstand geplaatste onderdelen en het sturen en beheersen van de noodzakelijke samenhang zullen de belangrijkste taak van de sociale dienst nieuwe stijl worden: de zogenoemde 'strategie- en regiefunctie' zal aan belangrijkheid toenemen.

### 6 Gegevensrelaties GSD'en



In *schema 7* is de 'netwerk-gsd' gestyleerd opgenomen, inclusief een aantal mogelijke keuzes voor de invulling vanuit de sociale dienst.

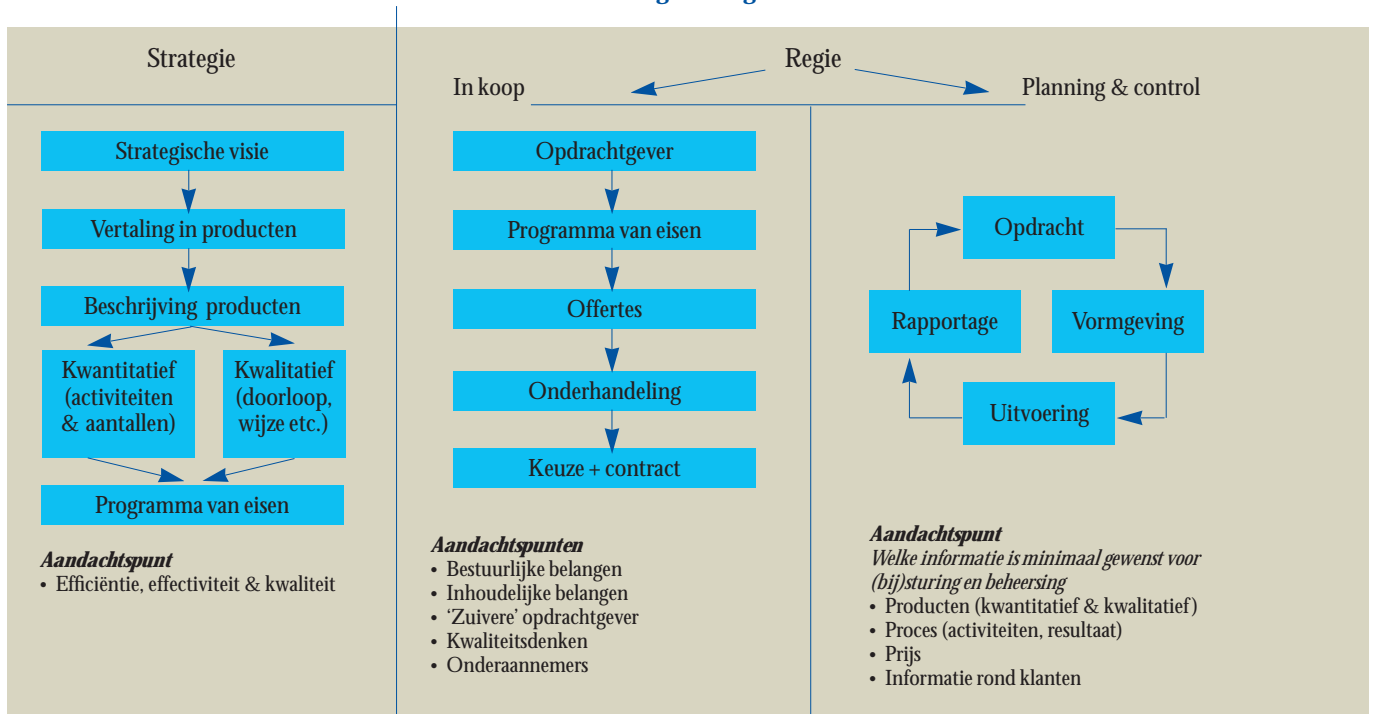
### 7 De GSD als netwerkorganisatie



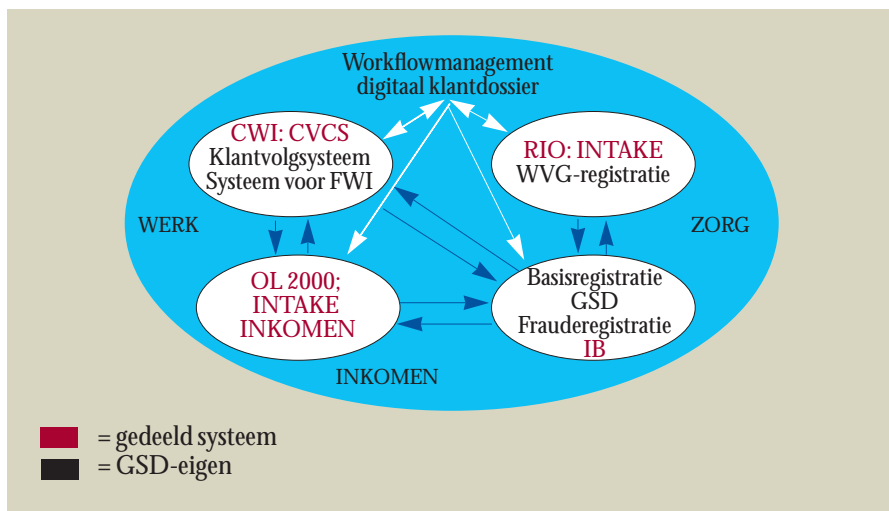
De genoemde strategie- en regiefunctie is noodzakelijk voor de besturing en beheersing van de netwerk-organisatie. Ter toelichting het volgende:

- De strategiefunctie vertaalt de strategische visie van de sociale dienst in benodigde en te leveren producten. Deze producten dienen kwantitatief en kwalitatief beschreven te zijn.
- De regiefunctie valt uiteen in de 'inkoop' en de 'planning en control'. De inkoop van de producten, zoals voortvloeiend uit de strategische visie, kan zowel bij eigen (al dan niet op afstand staande) organisatieonderdelen plaatsvinden, maar ook bij andere organisaties. De sociale dienst is en blijft verantwoordelijk voor de-

### 8 De strategie- en regiefunctie



### 9 De inzet van ICT in een netwerk-organisatie



ze producten. Op alle ingekochte producten dient planning & control plaats te vinden, simpel gezegd 'wordt geleverd wat is ingekocht', zowel kwantitatief als kwalitatief. Op basis daarvan kan worden bijgestuurd.

In *schema 8* is deze strategie- en regiefunctie weergegeven.

Tenslotte dient nog te worden gewezen op 'de regie op de klant'. Door het ontstaan van de netwerk-gsd en de samenwerking met vele (publieke en

private) partners, alsmede afhankelijk van de daadwerkelijke fysieke lokaties van de mogelijke loketten, dient de 'aansturing' van de klant te worden bewaakt. De regie op de klant zal adequaat vormgegeven moeten worden!

#### ICT: nog een lange weg te gaan!

De ontwikkeling van de sociale dienst in de richting van een netwerk-organisatie zal ondersteund moeten worden

door de inzet van ICT. Echter, de GSD is niet meer autonoom in de inzet van eigen systemen, aangezien steeds meer systemen als het ware 'gedeeld' gaan worden met anderen en tevens koppelingen noodzakelijk zullen zijn tussen de systemen, met name met het basissysteem (uitkeringen) van de GSD. In *afbeelding 9* is een overzicht opgenomen van de belangrijkste (op dit moment voorhanden zijnde) systemen.

De inzet van ICT zal hoge eisen stellen aan de systemen zelf (bijvoorbeeld, de huidige systemen zijn over het algemeen 'regelingsgericht' opgebouwd en nog niet klantgericht), de standaardisatie van gemeenschappelijke gegevens ten behoeve van koppelingen (dit zal met spoed ter hand moeten worden genomen door een gezaghebbend orgaan) en vooral aan het managementvermogen van de sociale diensten. De inzet van ICT is zeker zo'n belangrijke factor als financiën en personeel, mede gegeven het feit dat de ontwikkeling van de inzet van ICT nog aan het begin staat. Vele nieuwe technologieën zullen nog hun intrede doen (zoals bijvoorbeeld het gebruik van internet en de smartcard).