

Beter geregeld

Compacte Rijksdienst, project 12

datum: 7 oktober 2011

status: concept

Inhoud

Samenvatting 3

- 1 Inleiding 10
- 2 Verkennende analyse huidige situatie 13
 - 2.1 Overeenkomsten en verschillen regelingen en uitvoeringsorganisaties 13
 - 2.2 Kostenveroorzakers in regelgeving 13
 - 2.3 Situatie in andere landen 15
 - 2.4 Reeds verrichte inspanningen en geboekte resultaten 15
- 3 Eindperspectief 17
 - 3.1 Wet- en regelgeving 17
 - 3.2 Uitvoering 18
 - 3.3 Besturing 19
- 4 Vereenvoudigen en harmoniseren wet- en regelgeving 20
 - 4.1 Hanteren van een nieuw concept van regelgeving, leidend tot één uitvoeringsconcept 20
 - 4.2 Clusteren van regelingen 23
 - 4.3 Bevorderen hergebruik van gegevens 25
 - 4.4 Scherpere kaders voor regelgeving, vanuit de 'uitvoeringsbril' 27
 - 4.5 Beperken van (de complexiteit van) overgangsrecht 27
- 5 Voorstellen uitvoerende taken 28
 - 5.1 Oprichten expertisecentrum buitenlandse uitvoering 28
 - 5.2 Oprichten expertisecentrum fraudebestrijding 28
 - 5.3 Oprichten expertisecentrum ICT 29
 - 5.4 Oprichten expertisecentrum Beveiliging en Privacy 30
 - 5.5 Eén bankrekening per klant 30
 - 5.6 Verrekenen vorderingen met uitkeringen 31
 - 5.7 Afstemmen internetportalen 31
 - 5.8 Business Rule Management 32
 - 5.9 Samenwerken op procesniveau 34
- 6 Voorstellen besturing 36
 - 6.1 Sturen op implementatie via continueren stuurgroep 36
 - 6.2 Jaarlijks rapporteren over uitvoerbaarheid en effecten van beleid 37
 - 6.3 Verbreden van de samenwerking 38

Bijlage 1 Opdracht

Bijlage 2 Samenstelling stuurgroep en werkgroepen

Bijlage 3 Overzicht regelingen, cijfers en kosten veroorzakers

Samenvatting

1. Algemeen beeld: volop winstkansen door hechtere samenwerking

Hechter samenwerken van vier grote uitkeringsorganisaties biedt volop winstkansen. De uitvoeringskosten kunnen omlaag. Dit kan hand in hand gaan met betere dienstverlening aan burgers en effectievere aanpak van frauduleus handelen. De samenwerking wordt effectiever - en gaat ook meer opleveren - naarmate de vele uitkeringsregelingen die deze organisaties moeten uitvoeren, worden vereenvoudigd. Zonder vereenvoudiging is er ook winst te halen, maar die zal aanzienlijk geringer zijn.

Dat blijkt uit deze verkenning van de stuurgroep die het kabinet in het kader van het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst heeft ingesteld om dubbelingen in de uitvoering weg te halen. Project 12 richt zich in het bijzonder op uitvoeringsorganisaties die zich bezighouden met inkomensondersteuning en -voorziening voor burgers. Dit betreft concreet de Belastingdienst/Toeslagen, UWV, SVB en DUO.

2. Hoe samen te werken zonder drastische vereenvoudiging in de regelgeving?

Deze verkenning laat zien dat de uitvoeringsorganisaties kansen zien voor intensievere samenwerking dan nu al het geval is. Dat kan door meer activiteiten gezamenlijk op te gaan pakken, door het intensiever uitwisselen van kennis en het consequenter benutten van elkaars goede praktijkvoorbeelden. Ook kan worden afgesproken op gelijksoortige wijze contacten met burgers te onderhouden. Zij geven allemaal invulling aan de wens van het kabinet in de opdracht aan de stuurgroep om tot meer clustering te komen. De vier uitvoeringsorganisaties gaan met een aantal voorstellen voor hechtere samenwerking al concreet aan de slag.

Gezamenlijke expertisecentra opzetten

Er komt een aantal gezamenlijke expertisecentra. Die gaan in ieder geval over:

- bundelen van alle kennis op het vlak van de behandeling van uitkeringsgevallen van mensen die in het buitenland verblijven;
- bundelen van de relevante kennis over fraude in het uitkeringsdomein en eventueel daarbuiten;
- bundelen van kennis over het inkopen en toepassen van ICT en
- bundelen van kennis over informatiebeveiliging en bescherming van persoonsgegevens.

Dit gebeurt met bestaande middelen: geld en menskracht. Het effect van de expertisecentra zal zijn: betere dienstverlening, effectievere fraudeaanpak en betere kwaliteit van ICT-oplossingen, dit alles mogelijkwerij ook tegen lagere kosten. Op basis van de met de expertisecentra opgedane ervaring, gaan de uitvoeringsorganisaties bezien of ze activiteiten op deze terreinen ook anderszins kunnen bundelen.

Maatregelen voor betere burgercontacten

Er komen onderlinge afspraken waarmee de vier organisaties hun internetportalen optimaal op elkaar afstemmen. Dat past in een tijd waarin veruit de meeste burgers een voorkeur hebben voor digitale communicatiemogelijkheden. Het overgrote deel van de burgercontacten moet daarom langs die weg gaan verlopen. Dit speelt ruimte vrij om – waar dat echt nodig is – ook het “persoonlijke” contact in stand te houden. Dit soort internetportalen moet er zo uitzien dat de burger de overheid ook echt als

één overheid gaat zien. Burgers moeten gemakkelijk hun weg door het digitale overheidsland kunnen vinden en ook de overheid moet in staat zijn goed en veilig op digitale wijze met de burger te communiceren.

De uitvoeringsorganisaties willen er ook voor zorgen dat burgers in hun relatie met de overheid in beginsel nog maar één bankrekeningnummer mogen aanhouden. Deze vereenvoudiging bespaart € 5 à 10 miljoen aan uitvoeringskosten en bevordert ook de bestrijding van fraude. Voor deze maatregel moet regelgeving gewijzigd worden.

De genoemde internetportalen krijgen een gezamenlijk 'schil' op de website "mijn.overheid.nl". Die bevat algemene gegevens van de burger waarover de overheid beschikt. Een burger kan daarop zelf correcties doorgeven. Dit verhoogt de kwaliteit van die gegevens en geeft de burger een praktische invulling voor zijn al bestaande recht om dit soort gegevens te corrigeren.

De uitvoeringsorganisaties gaan gezamenlijk ook zo veel mogelijk de gegevens waarover zij al beschikken, vooraf digitaal invullen. Dit scheelt de burger of de aanvrager van een uitkering tijd. Bovendien komt het de kwaliteit van de werkprocessen binnen de overheid ten goede en kan het ook tot lagere uitvoeringskosten leiden. Voorwaarde is wel dat de kwaliteit van die gegevens gewaarborgd is.

Tot slot willen de uitvoeringsorganisaties bij evidente wanbetaling en/of fraude, de schade sneller en effectiever verhalen op de betrokkene door de mogelijkheid te creëren onderling te verrekenen. Voor zo'n maatregel moet de wet gewijzigd worden. Het invoeren van één bankrekeningnummer per burger, ondersteunt deze aanpak.

Deze voorstellen worden gefinancierd met de beschikbare budgetten van de uitvoeringsorganisaties. Ze dragen bij aan de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers, aan het verlagen van de uitvoeringskosten en aan een effectievere aanpak van fraude met uitkeringen.

Gegevensverzamelingen verbeteren

Bovenstaande voorstellen kunnen alleen goed uitgevoerd worden als de gegevens waarover de overheid in geautomatiseerde bestanden beschikt van hoge kwaliteit zijn. Nu is dat nog niet overal het geval.

De stuurgroep doet in deze verkenning een aantal voorstellen voor het verbeteren van de kwaliteit en het beheer van de basisregistraties. Die voorstellen zijn deels al eerder gedaan. Het is zaak ze nu ook echt in te voeren en daarmee de uitvoeringskosten onder andere het uitwisselen van gegevens tussen overheidsorganisaties te verlagen (circa € 10 miljoen). Ook het vooraf invullen van gegevens en het verder invoeren van het correctierecht van de burger via "mijn.overheid.nl", zullen de kwaliteit van de basisregistraties verbeteren.

Verdere winst is te boeken door domeinoverstijgende begrippen die bepalend zijn voor een uitkering, nog meer te standaardiseren dan nu het geval is. Juist zo'n standaardisatie kan de bruikbaarheid en kwaliteit van (basis)registraties sterk verbeteren.

Deze voorstellen over de (basis)registraties kosten in eerste aanleg geld en tijd. Ze zijn echter van groot belang. Slagen we erin langs deze lijnen de kwaliteit van de gegevens flink te verhogen, dan is duidelijk winst te boeken. De uitvoeringskosten worden lager, de dienstverlening aan burgers wordt beter, het vertrouwen in de overheid neemt toe, (uitkerings)fraude wordt effectiever aangepakt en 'olievlekwerking' van fouten wordt vermeden.

Stroomlijning en clustering van werkprocessen en ICT

De vier uitvoeringsorganisaties gaan intensief investeren in verdere samenwerking bij de werkprocessen. Dat zal doorwerken naar de ICT-systemen die deze werkprocessen ondersteunen. Krachtenbundeling betekent in ieder geval intensief van elkaar leren. Ook wordt nagegaan waar men verder samen kan optrekken.

Dit onderwerp hangt nauw samen met drastische vereenvoudiging van regels, een onderwerp dat in paragraaf 3 van deze samenvatting aan de orde komt. De huidige regelcomplexen zijn zodanig verfijnd en ingewikkeld, en elk ook nog eens vanuit vooral het eigen beleidsdomein ingekleurd, dat er een zeer grote diversiteit aan werkprocessen is ontstaan. Die werkprocessen zouden veel meer gestroomlijnd en geclusterd kunnen worden als we erin slagen wet- en regelgeving verregaand te vereenvoudigen en te harmoniseren en als we begrippen en definities verregaand standaardiseren.

Bovenstaande is een kanttekening, geen excuus om nu niets te doen. Ook in de huidige setting kan al worden gewerkt aan het stroomlijnen en clusteren van werkprocessen en ICT-oplossingen.

De vier uitvoeringsorganisaties hebben besloten het zogeheten *Business Rule Management* te gaan hanteren en hierin te gaan investeren. Met die aanpak zijn werkprocessen en ICT-systemen zodanig (modulair) in te richten, dat de stabiliteit van de systemen zo min mogelijk verstoord wordt als regels wijzigen. Het hierin gezamenlijk optrekken, maakt de aanpak effectiever en doelmatiger.

Parallel hieraan gaan de uitvoeringsorganisaties over de hele linie van hun werkprocessen - en in het vervolg daarop: ICT-oplossingen - de meest verregaande vorm van "samen optrekken" zoeken die haalbaar en nuttig is. Finale beslissingen over wat haalbaar is, moeten nog worden genomen. Dat moet nog verder uitgewerkt worden, waarbij voor elk geval een business case gemaakt wordt.

3. Hoe is er met drastische vereenvoudiging van regels nog meer winst te behalen?

De samenwerking en clustering tussen uitvoeringsorganisaties kan nog veel meer opleveren als die gekoppeld kan worden aan een verregaande vereenvoudiging van regelgeving. De stuurgroep doet daarvoor hieronder een aantal voorstellen. Het vertrekpunt daarbij is niet een beleidsmatige beoordeling, maar - in lijn met de opdracht voor deze verkenning - de 'bril van de uitvoering'. De uitvoerders hebben vanuit hun expertise beoordeeld hoe vereenvoudigingvoorstellen kunnen bijdragen aan lagere uitvoeringskosten, betere dienstverlening en effectievere fraudebestrijding.

Deze verkenning laat zien welke factoren de kosten van een regeling bepalen, de zogenoemde kostenveroorzakers. Zonneklaar is dat de verschillen in uitvoeringskosten niet te verklaren zijn uit de vraag welke organisatie welke regeling uitvoert. Die factor is nagenoeg of geheel irrelevant. De verschillen in uitvoeringskosten zijn wel te verklaren uit zaken als: de complexiteit van de regels, de beschikbaarheid van betrouwbare gegevens en de dynamiek van de maatschappelijke omgeving. Voorstellen moeten daar dus over gaan.

De voorstellen die de stuurgroep doet, vereisen politieke besluitvorming. De huidige regels hebben vaak hun eigen geschiedenis en ratio. Vaak spelen allerlei sectorspecifieke overwegingen een rol, vaak zijn het uitzonderingen op hoofdregels die maatschappelijk of politiek lastig liggen, vaak zijn er allerlei specifieke overwegingen geweest voor overgangsrecht, enzovoorts. De stuurgroep stelt dat soort factoren vanuit 'de uitvoeringsbril' welbewust ter discussie, omdat juist zij voor

hoge uitvoeringskosten zorgen en regelingen fraudegevoelig maken. De politiek moet uiteindelijk zelf een afweging maken tussen bestaande en toekomstige complexiteit van beleid en de mogelijkheden om in de uitvoering winst te boeken.

Nieuw concept van regelgeving

De stuurgroep stelt voor om regelgeving over uitkeringen voortaan vanuit één en hetzelfde regelgevings- en uitvoeringsconcept op te stellen. Concreet betekent dit dat uitvoerders uitkeringen in één keer definitief vaststellen. Dit gebeurt op basis van zo actueel mogelijke gegevens, maar die liggen wel al vast in bestaande (basis)registraties. Voor zover die gegevens er niet zijn, wordt met normbedragen gewerkt. De crux is dat uitvoerders op deze manier kunnen werken met bekende en vaststaande gegevens. Dit houdt nauw verband - ook in de randvoorwaarden - met de voorstellen over het digitaal afhandelen van uitkeringen en die over het verbeteren van (basis)registraties.

Deze verkenning geeft aan hoe dit nieuwe regelgevings- en uitvoeringsconcept concreet uitgewerkt zou moeten worden. Het gaat hierbij over het standaardiseren van het inkomens- en vermogensbegrip, en het hanteren van mogelijke normbedragen voor de huur bij het vaststellen van de huurtoeslag. Het doorvoeren van dit voorstel voor bestaande regelingen bespaart jaarlijks € 55 tot € 70 miljoen aan uitvoeringskosten.

Clusteren van regelingen

Deze verkenning schetst diverse varianten - soms heel concreet - om regelingen zodanig te vereenvoudigen dat hiermee de kostenveroorzakers stevig aangepakt worden. Dit kan het clusteren van de uitvoering een sterke impuls geven.

Bestaande toeslagen kunnen, in de meest verregaande variant, opgenomen worden in de fiscale systematiek. Dat kan alleen met een stevige vereenvoudiging van de betreffende regelingen en met een herziening in de fiscale wet- en regelgeving. Per saldo wordt fors bespaard op de uitvoeringskosten en zijn minder partijen bij deze uitvoering betrokken.

Een alternatief is om alle afzonderlijke toeslagen te integreren in één nieuwe toeslageregeling. Dat verlaagt de uitvoeringskosten ook sterk. In dezelfde sfeer kan gedacht worden aan het samenvoegen van een aantal kindregelingen. De minister van SZW heeft hiervoor onlangs en in de begroting 2012 al voorstellen gedaan.

Beide voorstellen leiden tot aanzienlijke besparingen op de jaarlijkse uitvoeringskosten, naar schatting tussen de € 65 en € 70 miljoen¹.

Simpeler overgangsrecht

Overgangsrecht compliceert de uitvoering vrijwel altijd. Het zorgt ervoor dat - vaak langdurig - diverse uitkeringsregimes naast elkaar in de lucht moeten worden gehouden. De analyse over de kostenveroorzakers bevestigt dit. De stuurgroep beveelt aan overgangsrecht altijd aan een heel expliciete afweging te onderwerpen, met aandacht voor de kosten in de uitvoering. De stuurgroep stelt voor overgangsrecht in nieuwe gevallen altijd in een apart wetsvoorstel te regelen. De stuurgroep stelt verder voor alle huidige overgangsrecht vanuit de gezamenlijke domeinen bezien, nog eens goed door te lichten.

¹ Deze bedragen zijn gecorrigeerd voor dubbelstellingen met het vorige voorstel "nieuw concept regelgeving".

4. Welke besturingsmaatregelen zijn nodig om deze voorstellen echt waar te gaan maken?

De stuurgroep beseft dat het daadwerkelijk toepassen van de voorstellen in deze verkenning geen sine cure is. Het gaat om weerbarstige materie. Sommige voorstellen zijn niet nieuw, maar zijn nog niet succesvol doorgevoerd. Extra lastig is dat dit soort voorstellen, juist op de korte termijn, veel vergen van de betrokken organisaties, terwijl die tegelijkertijd al doende zijn met vaak pittige ombuigingstaakstellingen en daarmee gepaard gaande veranderopgaven, en ook nog eens de winkel draaiende moeten houden.

De stuurgroep is er niettemin van overtuigd dat deze voorstellen wel degelijk gaan slagen, juist ook omdat er in de betrokken organisaties draagvlak voor is. Het vergt wel een goede begeleiding en aansturing.

Heldere politieke besluitvorming vereist

Alle voorstellen in deze verkenning vragen om een heldere politieke besluitvorming. Deels gaat het om maatregelen die politiek en maatschappelijk niet omstreden zullen zijn, maar deels gaat het ook om maatregelen die scherpe politieke keuzes vragen. Dat geldt met name voor de voorstellen over sterke vereenvoudiging van regelgeving.

Sturen op implementatie door continuering stuurgroep, in nauwe afstemming met Manifestgroep

De stuurgroep die deze verkenning heeft uitgevoerd, stelt voor haar nader mandaat te geven om het implementeren van de voorstellen aan te sturen. Het ligt in de rede dat in nauwe afstemming te doen met de Manifestgroep, met name voor maatregelen die bij meer overheidsorganisaties toepasbaar zijn. Langs de lijn van de stuurgroep kan ook doorzettingsmacht worden georganiseerd en kan de verbinding met de politiek hecht blijven. Het ligt ook in de rede op deze manier - waar dat opportuun is - andere uitvoeringsorganisaties waarvoor dit soort voorstellen relevant kunnen zijn, op een tijdig moment te laten aanhaken.

De stuurgroep stelt ook voor een verstandige overgangsstrategie te bepalen en die te bewaken. Daarbij moeten instrumenten worden ingezet die helpen dat we ook tijdens de rit de goede koers blijven bepalen en bewaken.

Systematische rapportages over uitvoerbaarheid

De stuurgroep stelt voor het huidige toetsingskader voor de totstandkoming van regelgeving zodanig aan te scherpen dat kostenveroorzakers altijd expliciet in kaart worden gebracht, in alle relevante fasen van de totstandkoming van beleid en wetgeving.

De stuurgroep stelt ook voor om - binnen de reguliere begrotingscyclus - uitvoeringsorganisaties de ruimte te geven om jaarlijks een expliciete en openbare evaluatie te geven van relevante ontwikkelingen over de uitvoerbaarheid. Dat kan helpen de uitvoering op een hoger plan te brengen, juist ook als onderdeel van het over en weer leren van elkaar bij beleid en uitvoering. Uitvoerders hebben goed zicht op de kostenveroorzakers en op ontwikkelingen rond frauderisico's. Die zaken zijn zo dynamisch dat het niet voldoende is om ze uitsluitend bij nieuwe wetgeving of bij een eenmalige verkenning als deze aan de orde te stellen.

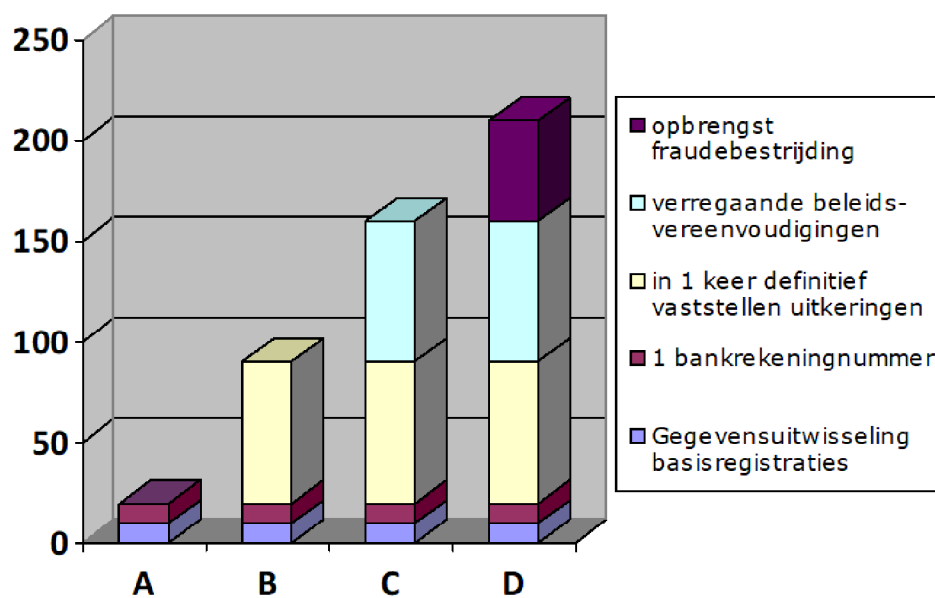
5. Wat levert dit alles op in geld?

De verkenning leert dat er volop winst is te boeken, zowel in uitvoeringskosten als in dienstverlening aan burgers en effectievere fraudebestrijding. De stuurgroep hanteert daarbij vier varianten en geeft daarbij telkens aan aan welke bedragen gedacht mag worden. De eerste drie varianten (A, B en C) gaan alleen over de uitvoeringskosten; in variant D is ook de post fraudebestrijding (grote geldstroom) betrokken. Het gaat om de haalbare structurele jaarlijkse besparingen. Van een aantal van maatregelen is de opbrengst niet bekend; zij hebben een PM-raming.

Pakket	miljoen euro
A. Doorvoeren alle voorstellen, <i>zonder</i> drastische beleidsvereenvoudigingen:	15 á 20 + PM
• effect maatregelen gegevensuitwisseling rond basisregistraties:	10
• effect invoeren één bankrekeningnummer burger-overheid	5 à 10
• alle overige voorstellen uit paragraaf 2	PM
B. Doorvoeren voorstellen A, <i>plus</i> nieuw regelgevings- en uitvoeringsconcept voor het in één keer definitief vaststellen van uitkeringen:	70 à 90 + PM
• opbrengst pakket A	15 á 20 + PM
• effect nieuw regelgevingsconcept	55 á 70
C. Doorvoeren voorstellen onder B, <i>plus</i> verregaande beleidsvereenvoudigingen:	135 á 160 + PM
• opbrengst pakket B	70 à 90 + PM
• vereenvoudigen en clusteren regelingen (in Inkomstenbelasting dan wel 1 toeslag) exclusief dubbeltelling t.o.v. pakket B	65 à 70
• effect herijken bestaand overgangsrecht	PM
D. Doorvoeren voorstellen onder C, rekening houdend met mogelijke meeropbrengsten fraudebestrijding:	185 á 210 + PM
• opbrengst pakket C	135 á 160 + PM
• opbrengst fraudebestrijding (stelpost) ²	50

In onderstaande figuur is de bovengrens van de besparingen weergegeven en is de post PM op 0 gezet.

² Verbeterde fraudebestrijding met meer gerichte controle en koppeling aan basisregisters door de uitvoeringsdiensten kan significante opbrengsten opleveren, waarvoor nu een stelpost is opgenomen van 50 miljoen euro. In dit verband zijn twee actuele voorbeelden van fraudebestrijding in inkomensregelingen te noemen, waarvoor nu nieuwe maatregelen worden voorbereid. In de kinderopvangtoeslag is gebleken dat door te weinig controle onterecht toeslagen worden uitgekeerd, wat met een aanscherping op jaarbasis 25 miljoen euro aan verminderde fraude gaat opleveren. In de studiefinanciering is gebleken dat tot een bedrag van 40 à 55 miljoen euro gefraudeerd wordt met het (GBA-) woonadres van aanvragers.



Figuur 1 Opbrengst varianten in miljoenen euro's

1 Inleiding

Het kabinet bouwt met het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst voort op de fundamenteën van het programma Vernieuwing Rijksdienst waarmee sinds 2007 rijksbreed wordt gewerkt aan een kleinere en betere overheid. Het programma Compacte Rijksdienst bestaat uit zestien projecten:

- Rijksbrede infrastructuur bedrijfsvoering (projecten 1 t/m 5);
- Concentreren bedrijfsvoering Haagse kerndepartementen (projecten 6 t/m 9);
- Ontdubbelen van de uitvoering (projecten 10 t/m 15) en
- Beleidsuitvoering minder arbeidsintensief (project 16).

Opdracht

Dit rapport bevat de resultaten van project 12 *Inkomensondersteuning / voorziening burgers*. Het project is uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De opdracht van dit project luidt, kernachtig vertaald, als volgt:

- Kom, gezien door de bril van uitvoerende instanties met voorstellen om bestaande regelgeving voor inkomensoverdrachten verder te vereenvoudigen en te harmoniseren en breng daarvan de consequenties in kaart, zodat clustering van activiteiten mogelijk wordt.
- Kom parallel met voorstellen hoe Belastingdienst/Toeslagen, SVB, UWV en DUO hun uitvoerende taken op het terrein van de inkomensvoorzieningen en inkomensondersteuning aan burgers kunnen clusteren, en
- Breng eventueel te realiseren besparingen op uitvoeringskosten in beeld, alsmede mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering richting burgers en voor effectievere fraudebestrijding.

Bijlage 1 bevat de integrale opdracht.

De opdracht gaat over: de vier toeslagenregelingen die Belastingdienst/Toeslagen uitvoert, de studiefinancieringsregeling die DUO uitvoert, de diverse regelingen in de volksverzekeringen die de SVB uitvoert en de werknemersverzekeringen die UWV uitvoert. Het betreft de processen die direct dienstbaar zijn aan, dan wel direct betrekking hebben op het verstrekken van uitkeringen. Buiten de opdracht vallen de activiteiten van DUO voor de bekostiging van onderwijsinstellingen en de activiteiten van UWV die puur betrekking hebben op arbeidsongeschiktheidskeuringen en op arbeidsmarktbemiddeling.

De opdracht is uitdrukkelijk een verkenning. Kansrijke voorstellen dienen na politieke besluitvorming nader te worden uitgewerkt. Op project 12 rust geen taakstelling. Met de opbrengsten kunnen de uitvoeringsorganisaties die in het regeerakkoord opgelegde departementale taakstellingen invullen.

Achtergrond

Het idee van het vormen van clusters van uitvoeringsorganisaties komt voort uit heroverweging 19 *Bedrijfsvoering*.³ Deze heroverweging hanteerde als uitgangspunt dat schaalvoordelen en meer efficiëntie vooral gezocht moet worden bij organisaties met gelijksoortige processen en doelgroepen. Volgens dit heroverwegingsrapport is een meer efficiënte bedrijfsvoering te bereiken door het standaardiseren en normeren van bedrijfsprocessen, het bundelen van competenties en expertise, intensieve samenwerking of (gedeeltelijke) integratie/fusie. Het in de opdracht voor dit huidige rapport genoemde *clusteren van taken* omvat dan ook het hiervoor

³ Op 1 april 2010 zijn de rapporten van de brede heroverwegingen aan de Tweede Kamer aangeboden.

genoemde spectrum aan samenwerkingsvormen. Bij Heroverweging 19 is ingeschat dat het clusteren van taken van Belastingdienst/Toeslagen, SVB, UWV en DUO potentieel een besparing kan opleveren van 210 miljoen euro eind 2015 en 275 miljoen euro eind 2017.

Deze bedragen waren niet gebaseerd op concrete voorstellen, maar slechts een zeer globale inschatting van een niet met maatregelen onderbouwd besparingspotentieel. Het geïndiceerde besparingspotentieel was niet alleen gericht op het doelmatiger⁴ verzorgen van uitkeringen door samenwerking. Het ging ook om veronderstelde mogelijkheden tot het doelmatiger verzorgen van uitkeringen door de organisaties afzonderlijk, alsmede mogelijke winst die voortvloeit uit het vereenvoudigen van beleidsarrangementen.

In het regeerakkoord van dit kabinet is voor het totaal van de betrokken organisaties al een veel grotere taakstelling ingeboekt dan het bij heroverweging 19 geïndiceerde besparingspotentieel van 210 miljoen euro. Dit kabinet gaat uit van 300 á 350 miljoen euro.

Uitvoering opdracht

De opdracht is, onder begeleiding van [] van ABD Top Consultants en onder aansturing van een stuurgroep, uitgevoerd in de periode van januari tot en met oktober 2011. Voorzitter van de stuurgroep was de [] van het ministerie van SZW. De stuurgroep bestond verder uit de voorzitters van de Raden van Bestuur van UWV en SVB, [] Belastingdienst, [] DUO en de [] en van de ministeries van SZW (UWV, SVB, kindtoeslagen), VWS (zorgtoeslag), BZK (huurtoeslag) en OCW (Studiefinanciering). In bijlage 2 zijn de namen van de stuurgroepleden vermeld. De stuurgroep onderschrijft dit rapport.⁵

De stuurgroep en de daaronder functionerende werkgroepen hebben de materie en de organisaties geanalyseerd en mogelijke (beleids)opties verregaand verkend. Dit rapport volstaat met een beknopte weergave van de analyse en van de vruchtbaar gebleken opties. Op enkele onderdelen zijn deelstudies verricht waarvan de rapportages op aanvraag beschikbaar zijn.⁶ Een aparte werkgroep heeft de (budgettaire) doorrekening van de voorstellen getoetst. In deze werkgroep waren de directies FEZ van de betreffende departementen vertegenwoordigd.

Relaties met andere Compacte Rijksdienst projecten

DUO (via OCW) en Belastingdienst/Toeslagen (via Financiën) zijn ten volle betrokken bij het ontwikkelen van shared services binnen de rijksoverheid en bij de desbetreffende projecten (met name 1 t/m 5) van het programma Compacte Rijksdienst.

Met BZK/DGOBR is afgesproken dat voor de ondersteunende processen de eerste bevindingen van de andere Compacte Rijksdienst-projecten worden afgewacht. Bij voorstellen waar winst te behalen is via een goede business case nemen de zelfstandige bestuursorganen SVB en UWV ook deel aan deze projecten. De 'bedrijfsvoering in enge zin' is in dit rapport dan ook buiten beschouwing gelaten. Aldus wordt een ongewenste dubblure met deze projecten voorkomen.

Betreffende project 10 *Incasso-diensten* gaat de stuurgroep ervan uit dat samenwerking van de vier organisaties op het vlak van terugvordering en inning, een voorliggende fase is ten opzichte van de voorstellen van project 10; in deze rapportage zal dit onderwerp daarom wel aan de orde komen.

⁴ Het in dit rapport toegepaste begrip 'doelmatigheid' betreft het efficiënt inzetten van middelen.

⁵ De SVB maakt een voorbehoud bij het voorstel rond het verrekenen van vorderingen met uitkeringen ingeval van evidente wanbetaling of fraude.

⁶ Het betreft de deelstudies 'Hergebruik van gegevens' en 'Standaardisatie van gegevens'.

In project 16 *Beleidsuitvoering minder arbeidsintensief* ligt een soortgelijke opdracht voor, gericht op efficiëntere uitvoering, maar dan in de volle breedte van alle rijksregelgeving. De opdracht van project 12 is hier parallel aan uitgevoerd en inhoudelijk is van elkaars inzichten geprofiteerd.

2 Verkennde analyse huidige situatie

Dit hoofdstuk beschrijft de overeenkomsten en verschillen in de regelingen en in de uitvoeringsorganisaties. Het brengt ook de factoren in beeld die de omvang van de kosten van een regeling bepalen of in belangrijke mate beïnvloeden, de zogenoemde kosten veroorzakers. Verder is verkend hoe het uitvoeren van uitkeringsregelingen in andere landen is georganiseerd.

2.1 Overeenkomsten en verschillen regelingen en uitvoeringsorganisaties

Het gemeenschappelijk kenmerk van de vier uitvoeringsorganisaties is dat zij belast zijn met het uitvoeren van inkomensoverdrachten aan burgers. Deze overeenkomst vormt het aangrijpingspunt voor deze verkenning. Tegelijkertijd is er ook sprake van een grote mate van verscheidenheid.

De kengetallen in bijlage 3 geven een indruk van de omvang van de betrokken diensten en van de uitgevoerde regelingen. De regelingen zijn qua karakter en beleidsintentie sterk verschillend, namelijk deels inkomensaanvullend en deels inkomensvervangend. De doelgroepen lopen sterk uiteen: van oud naar jong, van actief naar inactief, van een stabiele groep naar een sterk wisselende groep. De uitkeringsgrondslagen zijn soms sterk verschillend, mede omdat de wettelijke grondslagen van de regelingen los van elkaar tot stand zijn gekomen. Daarnaast maken de desbetreffende regelingen vaak onderdeel uit van een groter geheel. De studiefinanciering hangt bijvoorbeeld samen met de algehele toegankelijkheid van het onderwijs. Het verstrekken van uitkeringen door het UWV is vrijwel altijd verbonden met re-integratieactiviteiten. De diverse toeslagen zijn verbonden met beleidsdomeinen als het woon- en huurbeleid, het zorgstelsel, en het kinderopvangbeleid.

Voor een deel zijn de verschillen te veranderen, maar voor een deel horen de verschillen gewoon bij de uiteenlopende beleidsdoeleinden. Hierdoor kennen de processen elk hun eigen politiek/bestuurlijke, maar evenzeer een uitvoeringstechnische dynamiek waar rekening mee moet worden gehouden.

De cijfers in bijlage 3 illustreren verder hoe uiteenlopend de uitvoeringskosten van de regelingen zijn, zowel in absolute zin (kosten per regeling) als relatief gezien (kosten per geval). Ook blijkt dat binnen één organisatie de uitvoeringskosten van regelingen sterk uiteen kunnen lopen. Zo is de duurste toeslagregeling maar liefst vijf keer zo duur als de goedkoopste toeslagregeling. Dit laat zien dat de te behalen winst in uitvoeringskosten afhangt van factoren als de complexiteit van de regelgeving.

2.2 Kostenveroorzakers in regelgeving

Wat maakt de ene regeling kostbaarder dan de andere? Met andere woorden, wat zijn de kostenveroorzakers? De uitvoeringspraktijk leert dat de volgende factoren de kosten in sterke mate beïnvloeden:

1. complexiteit van de regelgeving;
2. beschikbaarheid van betrouwbare gegevens en
3. maatschappelijke dynamiek (voortdurend beleidswijzigingen).

ad 1. Kostenveroorzakers complexiteit van de regelgeving ²:

² Complexiteit van regelgeving kan voortvloeien uit keuzes die in ons wetgevingsproces tot stand zijn gekomen, maar ook uit internationale regelgeving en verdragen.

- *Aantal grondslagen in combinatie met grote doelgroep*
De ervaring leert dat burger en uitvoerder meer fouten maken wanneer een regeling veel grondslagen kent. Grondslagen kunnen op zichzelf wel eenvoudig zijn, maar een stapeling van grondslagen verhoogt desondanks de complexiteit. Voor de uitvoerder neemt de kans op fouten verder toe wanneer de regeling ook nog een grote doelgroep kent. Zo zijn bij de start van de zorgtoeslag en huurtoeslag in 2006 de geautomatiseerde systemen overbelast geraakt door het enorme aantal aanvragers in combinatie met de vele berekeningen die de systemen moesten maken. Veel grondslagen vermindert ook de begrijpelijkheid voor de burger. De burger moet met veel regels rekening houden en uitvoeringsorganisaties moeten veel inspanningen leveren om burgers daarbij te ondersteunen.
- *Uitzonderingen op de grondslagen*
Uitzonderingen op grondslagen betekenen dat de uitvoerder rekening moet houden met bijzondere persoonlijke omstandigheden. Die zijn vaak niet te automatiseren en leiden tot (duur) handwerk.
- *Begrijpelijkheid van grondslagen*
Moeilijk te begrijpen grondslagen leiden tot vragen en fouten van burgers. De uitvoerder moet hiermee in de dienstverlening rekening houden. Voorbeeld van een moeilijk te begrijpen grondslag is de rekenuur van de huurtoeslag.
- *Controleerbaarheid van grondslagen*
Grondslagen die niet of moeilijk te controleren zijn, zijn fraudegevoelig. De uitvoerder staat dan voor een dilemma: wel of niet controleren. Controleren zal veel mankracht vragen. Moeilijk te controleren grondslagen zijn vaak te wijten aan onduidelijke normen. De burger kan ze juridisch aanvechten. Dit leidt tot allerlei ingewikkelde en dure juridische procedures waarvan de uitkomst, ook voor de uitvoerder, onzeker is.
- *Voorspelbaarheid van grondslagen*
Onvoorspelbare grondslagen zijn grondslagen waarvan de burger niet weet waartoe ze leiden. Een voorbeeld is de verplichting van burgers om hun inkomen te schatten voor het lopende jaar. De praktijk leert dat burgers dit niet goed kunnen. Het gevolg is dat burgers worden geconfronteerd met navorderingen en nabetalingen die ze niet begrijpen. Dit leidt tot meer vragen van burgers en klachten en beroepszaken met bijbehorende kosten.
- *Complexe vormen van overgangsrecht*
Overgangsrecht werkt vaak nog jarenlang door en dit leidt ertoe dat verschillende regelingen naast elkaar onderdeel zijn van de uitkeringsprocessen en -systemen.

ad 2. Beschikbaarheid van betrouwbare gegevens

De kosten van de uitvoering hangen vooral af van de mate waarin benodigde gegevens voorhanden en betrouwbaar zijn. Gegevens die niet te halen zijn uit basisregistraties moeten op een andere wijze worden verkregen. Gebruik van onvoldoende betrouwbare gegevens, leidt tot intensieve contacten met de klanten. Het standaardiseren van begrippen voor meerdere domeinen tegelijk bevordert de mogelijkheden om gebruik te maken van de beschikbare gegevens.

ad 3. Politieke keuzes

Politieke keuzes kunnen ertoe leiden dat beleid frequent wordt aangepast. Bijvoorbeeld: budgetoverschrijdingen in de kinderopvangtoeslag en de maatregel om het aantal uren kinderopvang te koppelen aan het aantal gewerkte uren van de minst verdienende partner.

Ook de aantallen uitkeringsgerechtigden doen ertoe bij een doelmatige uitvoering. Aan de ene kant worden de totale uitvoeringskosten van een regeling door grote aantallen uitkeringsgerechtigden hoger. Dat pleit voor het beperkt houden van de kring van gerechtigden. Aan de andere kant vallen, door het omslaan van de vaste kosten over een grotere groep, de gemiddelde uitvoeringskosten per geval juist lager uit naarmate de doelgroep groter is.

In bijlage 3 zijn per regeling de concrete kostenveroorzakers beschreven.

2.3 Situatie in andere landen

Nederland heeft, vergeleken met een aantal andere landen, aan de ene kant op een aantal fronten al een forse slag gemaakt met het bundelen van de krachten in de uitvoeringswereld. De samenwerking rond de Manifestgroep - één van de samenwerkingsverbanden van grote uitvoeringsorganisaties - is vruchtbaar gebleken, bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van DigiD. Daarnaast is er overheidsbreed een stelsel van basisregistraties en basisvoorzieningen in opbouw. Er is een visie op de dienstverlening opgesteld en er zijn allerlei concrete voorbeelden van samenwerking. Aan de andere kant kan Nederland zich zeker ook nog verder laten inspireren door landen als Australië en Canada en de Scandinavische landen.

Australië heeft een geclusterd model waarbij alle overheidsdiensten met klantcontact in één organisatie zijn ondergebracht: het Department of Human Services (voorheen Centrelink). Hoewel ook deze situatie niet zonder haken en ogen blijkt te zijn, is zo'n concept rond de klantbenadering interessant. In Denemarken voeren gemeenten de inkomensoverdrachten decentraal uit, met daarbij een sterk normerende invloed vanuit het ministerie van Financiën, met name bij de inrichting van de ICT. In Canada voert de centrale Belastingdienst zowel nationale als decentraal vastgestelde inkomstenstoeslagen uit. In de toeslagregelingen is een gestandaardiseerde begrippenset toegepast. Daarnaast stelt de Canadese Belastingdienst inkomstenstoeslagen meteen definitief vast.

Dit soort inzichten in institutionele en organisatorische keuzes in andere landen toont een veelheid aan gekozen concepten voor samenwerking. Tussen landen zijn institutionele, culturele en geografische verschillen. Vooral Australië en Canada zijn in dit opzicht heel anders dan Nederland en Denemarken. Bij de keuze van een samenwerkingsconcept is van belang om steeds zelfstandig de toegevoegde waarde te wegen. De te kiezen besturing moet passen bij het te bereiken doel van de samenwerking en moet passen bij de inhoudelijke maatregelen.

2.4 Reeds verrichte inspanningen

Deze verkenning is niet vanuit 'nul' gestart. De vier uitvoerders hebben in de afgelopen jaren, vaak gedwongen door bezuinigingen, forse verbeteringen doorgevoerd in een doelmatiger uitvoering met een betere dienstverlening. Daarbij hebben de uitvoerders in de Manifestgroep samen met de departementen de afgelopen jaren de krachten ook beter gebundeld. Deze verkenning bouwt daarop voort. Het is goed dit in het oog te houden bij het beoordelen van de voorstellen in dit rapport. Tegelijkertijd zijn in het verleden reeds veel oplossingen bedacht die nog niet integraal zijn uitgevoerd. De praktijk blijkt vaak weerbarstiger dan eerder gedacht en het daadwerkelijk implementeren van oplossingen vergt vaak veel tijd. Dat betekent dat niet altijd weer naar nieuwe oplossingen moet worden gezocht, maar vooral ook moet worden benadrukt hoe belangrijk de implementatie is van wat

al eerder is bedacht. Een voorbeeld hiervan zijn de basisregistraties die nog niet allemaal operationeel zijn.

3 Eindperspectief

Tegen de achtergrond van de huidige situatie in hoofdstuk 2 en als opstap naar de voorstellen in de hoofdstukken 4, 5 en 6 bevat dit hoofdstuk een eindperspectief. Het laat het *ideaalbeeld* zien waarbij de betrokken uitvoeringsorganisaties, zoveel als mogelijk in synergie, doelmatige en kwalitatief hoogwaardige diensten leveren en waarin fouten en fraude worden voorkomen dan wel effectief worden bestreden.⁸

Voor de goede orde: dit eindperspectief is, conform de opdracht voor deze verkenning, niet bedoeld als een politiek of beleidsmatig bepaald perspectief, maar als een perspectief 'vanuit de uitvoeringsbril' waarbij niet alle beleidsmatige effecten zijn verwoord. Bij de finale afwegingen voor concrete voorstellen moeten uiteraard ook de meer beleidsmatige effecten worden betrokken.

In lijn met de opdracht maakt dit rapport onderscheid tussen de vormgeving van *wet- en regelgeving* en de vormgeving van *uitvoeringsprocessen*. In het algemeen is grove regelgeving doelmatiger uit te voeren dan fijnmazige regelgeving. Het dilemma is dat grove regelgeving maatwerk voor specifieke doelgroepen minder goed mogelijk maakt. De politiek moet dan afwegen of de kosten van meer fijnmazig beleid acceptabel zijn. Van belang is dat bij deze afwegingen de kosten zichtbaar zijn. Fijnmazige regelgeving die relatief eenvoudig automatiseerbaar is, is over het algemeen wel doelmatig uit te voeren.

Voor het borgen van de beoogde verdergaande samenwerking van de uitvoeringsorganisaties formuleert dit rapport ook over het thema *besturing* een perspectief.

Bij het opstellen van het eindperspectief is rekening gehouden met de hiervoor in paragraaf 2.2 beschreven kostenveroorzakers. Verder sluit het eindperspectief aan op de overheidsbrede visie op dienstverlening voor de periode tot 2020 en de voorlopige bevindingen van project 16 *Beleidsuitvoering minder arbeidsintensief* van het programma Compacte Rijksdienst. Bij elk van de elementen in het eindperspectief is aangegeven welke voorstellen daarop betrekking hebben. Gewaakt moet worden voor het opvatten van het eindperspectief als afzonderlijke punten: het gaat juist om de samenhang van de punten.

3.1 Wet- en regelgeving

Het eindperspectief voor wet- en regelgeving ziet er als volgt uit:

- a. Inkomensafhankelijke regelingen zijn zoveel mogelijk geüniformeerd, gestandaardiseerd en geclusterd. Hierbij zijn uiteenlopende vormgevingen mogelijk zoals het opnemen van kostenvergoedingen in de inkomstenbelasting of het samenvoegen van regelingen tot één regeling, tot (sub)varianten daarop. (*zie voorstellen in paragrafen 4.1 en 4.2*).
- b. Het aantal uit te voeren regelingen is beperkt tot wat echt nodig is om de bestaande beleidsdoelstellingen te realiseren. Clusteren begint daarmee al bij het zoveel als mogelijk aansluiten op al bestaande beleidsinstrumenten en begripsdefinities. (*zie voorstellen in paragrafen 4.2 en 4.3*)

⁸ De stuurgroep is zich ervan bewust dat het om een *ideaalbeeld* gaat dat nooit voor de volle 100% werkelijkheid wordt. Bij concrete stappen richting het *ideaalbeeld* is van belang dat voor een goed evenwicht tussen kosten en effect wordt gekozen (80/20-regel).

- c. Regelgeving is zodanig opgezet dat deze efficiënt is uit te voeren en de mogelijkheden voor fraude minimaal zijn:
- Minimaal aantal uitkeringsgrondslagen waarbij grondslagen zo min mogelijk uitzonderingen kennen en begrijpelijk, controleerbaar en voorspelbaar zijn;
 - Minimaal aantal vereiste handelingen per uitkering per jaar;
 - Voorkomen van uitzonderingen op de hoofdregels;
 - Voorkomen van complex overgangsrecht en
 - Alleen gebaseerd op (gestandaardiseerde) gegevenssoorten waarvan de gegevens reeds beschikbaar zijn bij de overheid (basis- en sectorale registraties) en die ook aantoonbaar betrouwbaar zijn. Waar nodig is regelgeving rond het beheer van gegevens afgestemd op het gebruik ervan door afnemers van deze gegevens. Bijvoorbeeld het bij correcties in de GBA registreren van de feitelijke datum in plaats van de correctiedatum.
- Eenvoud in regelgeving bevordert de mogelijkheden voor het clusteren van uitvoerende taken. *(zie voorstellen in paragrafen 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 en 4.5)*
- d. Regelingen zijn zodanig afgestemd op het te bereiken beleidsdoel, dat de te bedienen doelgroep niet groter is dan strikt nodig is, gegeven de te bereiken beleidsdoelen. Daarbij geldt uiteraard als gegeven dat doelgroepen soms simpelweg een natuurlijke omvang hebben en dat bijvoorbeeld de doelgroep van AOW-gerechtigden altijd groot zal blijven. *(zie voorstel in paragraaf 4.2)*
- e. Regelingen zijn zo begrijpelijk mogelijk vormgegeven en worden ook helder gecommuniceerd naar de gebruikers. Dat is een kwestie van beleidsmakers en uitvoerders gezamenlijk, maar moet juist mede vanuit burgerperspectief worden vormgegeven. Dit bevordert het naleven van regels en voorkomt veel burgervragen. *(zie voorstel in paragraaf 4.4)*
- f. Wet- en regelgeving houdt rekening met het te verwachten gedrag van burgers op regels, en mogelijke gedragsbeïnvloeding. Beleid en de wijze van dienstverlening moeten zo veel mogelijk 'evidence based' zijn. *(zie voorstel in paragraaf 4.4)*
- g. Bij elk beleidsvoornemen wordt consequent de uitvoerende instantie gehoord over de uitvoerbaarheid en de uitvoeringskosten van voorstellen. *(zie voorstellen in paragrafen 4.4 en 6.2)*

3.2 Uitvoering

Het eindperspectief voor de uitvoering ziet er als volgt uit:

- a. Voor de uitvoeringsorganisaties is het adagium: 'We werken samen en stemmen onderling af waar dat opportuun is vanuit de oogpunten van een doelmatiger uitvoering, verbeterde dienstverlening aan de burger en verbeterde fraudebestrijding.' De mate van samenwerking/clustering wordt bepaald door de toegevoegde waarde ervan. Gegeven de in paragraaf 2.1 beschreven verschillen tussen de inkomensregelingen ligt het niet voor de hand om de vier organisaties nu of op langere termijn te fuseren tot één organisatie. *(zie voorstellen in paragrafen 4.1, 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.6, 5.7, 5.8 en 5.9)*
- b. Gelijksortige primaire uitvoeringsprocessen zijn zo veel mogelijk gestandaardiseerd. Dat leidt niet alleen tot goede praktijkvoorbeelden die ook buiten het eigen domein gebruikt worden, maar maakt het ook beter mogelijk in de sfeer van de ICT-oplossingen de krachten optimaal te bundelen. *(zie voorstellen in paragrafen 4.1, 4.3, 5.7, 5.8 en 5.9)*
- c. Uitgangspunt in de dienstverlening is: de burger zo goed mogelijk te ondersteunen op de meest efficiënte wijze. De primaire uitvoeringsprocessen verlopen daarbij zoveel mogelijk geautomatiseerd. Bij voorkeur communiceren de

burgers en de uitvoerders digitaal met elkaar. Meer dan nu gaan uitvoerders naar de burger digitaal communiceren, in plaats van bijvoorbeeld brieven te schrijven. Via portalen (websites) vragen burgers uitkeringen aan. Bij de overheid beschikbare gegevens van de burger zijn daarbij vooraf ingevuld. Burgers controleren deze gegevens en geven wijzigingen op digitale wijze door. Via de portalen delen de uitvoerders informatie met burgers. Waar echt nodig, kunnen burgers terecht bij servicecentra voor persoonlijke dienstverlening. *(zie voorstellen in paragrafen 4.3 en 5.7)*

- d. De uitvoeringsorganisaties richten hun processen en contacten met burgers zo in dat burgers eenvoudig de weg vinden als zij een beroep doen op hun legitieme (uitkerings)rechten. *(zie voorstel in paragraaf 5.7)*
- e. Binnen de wettelijke eisen en privacy waarborgen wisselen de betrokken overheidsorganisaties de voor hun taken noodzakelijke gegevens uit en maken ze gebruik van basisregistraties. De kwaliteit van de gegevens, met name ook van de GBA, moet daarbij fors verbeteren. *(zie voorstellen in paragrafen 4.1 en 4.3)*
- f. De burger kan actief en effectief zijn rechten en plichten uitoefenen en zo ook zijn al bestaande recht beter gebruiken om gegevens waarover de overheid beschikt in te zien en te corrigeren. *(zie voorstellen in paragrafen 4.3 en 5.7)*
- g. Vertrouwen in burgers en bedrijven is uitgangspunt in de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Dat vertrouwen heeft zich ontwikkeld naar het goede midden tussen blind vertrouwen en geïnstitutionaliseerd wantrouwen. Uitgaan van vertrouwen leidt tot lagere uitvoeringskosten en een betere dienstverlening aan burgers. Dit werkt alleen als er tegelijkertijd voldoende (effectieve) maatregelen zijn om fraude te voorkomen en te bestrijden. *(zie voorstellen in paragrafen 4.3)*

3.3 Besturing

Het eindperspectief voor het goed besturen van beleid en uitvoering is:

- a. De uitvoeringsorganisaties en departementen zorgen samen voor een sturingsmodel dat samenwerking koppelt aan slagkracht. *(zie voorstel in paragraaf 6.1)*
- b. Kansen worden benut door ook breder dan UWV, SVB, Belastingdienst/Toeslagen en DUO samen te werken met en tussen overheidsorganisaties. *(zie voorstel in paragraaf 6.3)*

4 Vereenvoudigen en harmoniseren wet- en regelgeving

Dit hoofdstuk beschrijft 'vanuit de uitvoeringsbril' een aantal voorstellen die wet- en regelgeving vereenvoudigen en harmoniseren. De voorstellen zijn stappen in de richting van het eindperspectief zoals hiervoor beschreven in paragraaf 3.1. De voorstellen dienen de uitvoering beter en doelmatiger vorm te geven en daarbij ook clustering in de uitvoering te bevorderen. Deze voorstellen hebben vaak ook ingrijpende beleidsmatige consequenties die een politieke afweging vergen.

4.1 Hanteren van een nieuw concept van regelgeving, leidend tot één uitvoeringsconcept

Er is veel te winnen, zowel in termen van efficiënte uitvoering als in termen van de kwaliteit van dienstverlening, met een nieuw concept van regelgeving dat het de verschillende uitvoeringsorganisaties mogelijk maakt één en hetzelfde uitvoeringsconcept toe te passen.

Voorstel:

Baseer bestaande en nieuwe regelingen voor uitkeringen aan burgers op de volgende vier uitgangspunten:

1. Toets gegevens eenmalig vooraf en stel de te verstrekken uitkering meteen definitief vast: het proces van eerst voorlopig vaststellen en uiteindelijk definitief vaststellen (en eventueel verrekenen) wordt verlaten;
2. Maak alleen nog gebruik van al beschikbare gegevens: alleen die gegevens die beschikbaar zijn in (basis)registraties, worden gebruikt bij het vaststellen van een uitkering;
3. Werk daarbij zo veel als mogelijk in het heden: neem de meest actuele gegevens uit basisregistraties en eventueel andere beschikbare registraties. Door over en weer gebruik te maken van elkaars bestanden, kunnen gegevens gebruikt worden met voldoende actualiteit. Deze actualiteit kan verschillen per domein;
4. Hanteer normbedragen en/of normgetallen als er geen gegevens uit (basis)registraties benut kunnen worden.

Dit vraagt vanzelfsprekend politieke besluitvorming.

Actiepunt, indien de politiek hiertoe besluit:

- het concept toepassen op nieuwe regelgeving en
- het concept voor bestaande uitkeringsregelingen en de beleidsmatige effecten op ambtelijk niveau nader uitwerken in een uiterlijk 1 april 2012 op te stellen voorstel en plan van aanpak.

Verchillen tussen de regelingen onderling blijven bestaan waar het gaat om beleidsdoel, doelgroep, uitvoeringsproces, etc.

Randvoorwaarde voor dit voorstel is dat de gegevens in basisregistraties van een goede kwaliteit zijn (zie paragraaf 4.3). Het voorstel is verder binnen een termijn van 2 á 3 jaar te realiseren en een absolute voorwaarde voor verdergaande vereenvoudigingen in de toekomst.

Het voorstel leidt als volgt tot het vereenvoudigen van het vaststellen van uitkeringen:

Inkomens

Waar een inkomen nodig is voor het vaststellen van een uitkering, wordt zowel bij het beoordelen van een nieuwe uitkering als bij het beoordelen van de hoogte van een bestaande uitkering uitgegaan van het meest recent beschikbare inkomen dat bekend is via één van de basisregistraties. Voor de uitkeringen van SVB en UWV betekent dit het volgende:

- UWV baseert nieuwe uitkeringen nu op het gemiddelde loon van de twaalf maanden onmiddellijk voorafgaand aan het risico, de zogenoemde referteperiode. Wordt uitgegaan van beschikbare gegevens, dan eindigt de referteperiode een maand eerder. (maand t-1 in plaats van maand t);
- Bestaande uitkeringen bij UWV en SVB gaan nu uit van het verdiende inkomen in die maand. Wordt uitgegaan van beschikbare gegevens, dan betekent dit dat de uitkering wordt gebaseerd op het inkomen een maand eerder (maand t-1).

Voor Belastingdienst/Toeslagen betekent het uitgaan van het meest recente beschikbare inkomen uit een basisregistratie, het volgende:

- Voor Belastingdienst/Toeslagen is het verzamelinkomen de basis voor het vaststellen van de toeslag. Als inkomen geldt dan het meest recente definitieve inkomen in de Basisregistratie Inkomen (BRI). Concreet betekent dit veelal het inkomen van twee jaar eerder (jaar t-2). In 2012 start de Belastingdienst met het versneld opleggen van definitieve aanslagen inkomstenbelasting. Dit heeft tot gevolg dat in de toekomst mogelijk toeslagen kunnen worden vastgesteld op basis van het verzamelinkomen van een jaar eerder (jaar t-1).
- Wijkt het inkomen substantieel af van één of twee jaar geleden (t-2 of t-1) dan kan desgewenst een vangnetregeling van toepassing zijn. Een burger moet daar dan zelf een aanvraag voor indienen. Een vangnet doet wel afbreuk aan de eenvoud van de uitvoeringsprocessen en gaat ten koste van het besparingspotentieel.

Voor DUO leidt het voorstel niet tot wijzigingen. DUO beslist namelijk al op één moment en maakt daarbij gebruik van al beschikbare gegevens uit basisregistraties. Onderstaande tabel geeft de geraamde besparingen op de uitvoeringskosten weer.

		miljoen euro	
UWV	WW	32	
	ZW/WIA	12	
	Totaal UWV	44	
Belastingdienst /Toeslagen	Toeslagen op basis van het verzamelinkomen in de BRI	22 (zonder vangnet)	10 (met vangnet)
	Besparingspotentieel 2015	66	54

Deze besparingen zijn, voor zover het UWV betreft, uitdrukkelijk reeds ingeboekt in het lopende traject 'Vereenvoudiging' dat onderdeel is van het invullen van de taakstelling uit het regeerakkoord van dit kabinet. Bij UWV vloeien de besparingen op de uitvoeringskosten voort uit het vergaand automatiseren van het vaststellen van uitkeringen. Als gevolg hiervan kan 680 á 700 fte's op de formatie bespaard worden. Deze besparingen vereisen wel eenmalige investeringen van globaal circa 40 miljoen euro, verspreid over de jaren tot en met 2014.

Belastingdienst/Toeslagen heeft becijferd dat het hanteren van het inkomen van twee jaar terug (jaar t-2) kan leiden tot een structurele besparing van 22 miljoen euro per jaar op de uitvoeringskosten. Moet een vangnetconstructie gehanteerd worden om al te grote inkomenseffecten te voorkomen, dan is een netto besparing van 10 miljoen euro per jaar op de uitvoeringskosten mogelijk. Deze besparing is wel afhankelijk van de vormgeving en reikwijdte van het vangnet.

Het uitvoeringsconcept heeft voor burgers inkomensgevolgen.

Vermogenstoets

Op dit moment kennen de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) en de huurtoeslag een vermogenstoets. Deze verkenning gaat niet in op de bijstand aangezien die tot het gemeentelijk domein behoort.

Het regeerakkoord kondigt een vermogenstoets aan vanaf 1 januari 2013 bij de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. De vermogenstoets is niet over de hele linie identiek, en ook niet gebaseerd op thans beschikbare (basis)registraties. Een flinke vereenvoudiging is mogelijk wanneer alle vermogenstoetsen op dezelfde grondslag worden gebaseerd respectievelijk gebaseerd worden op bestaande (basis)registraties. Dit sluit overigens niet uit dat er beleidsmatige verschillen blijven tussen de vermogenstoets in de verschillende regelingen. Een besparingsopbrengst is hier niet te kwantificeren, aangezien die zeer afhangt van de concrete vormgeving.

Normbedragen

Normkosten/bedragen kunnen een oplossing bieden voor uitvoeringstechnische problemen als er geen actuele gegevens zijn.

a. Toeslagen

Bij het vaststellen van de huurtoeslag speelt het bedrag van de huur een rol. De feitelijke huur is bij het vaststellen van de huurtoeslag niet actueel voorhanden. Om toch bij een aanvraag al definitief te kunnen vaststellen, is het noodzakelijk om op een andere manier rekening te houden met de huur. Voorgesteld wordt dat voortaan te baseren op een normbedrag. Niet langer wordt dan de feitelijke huur gebruikt bij het berekenen van de toeslag, maar een huur op basis van bijvoorbeeld de laatst vastgestelde WOZ-waarde van de woning, van een jaar eerder (jaar t-1). Met deze aanpak van de huurtoeslag dalen de jaarlijkse uitvoeringskosten van Belastingdienst/Toeslagen met 2,6 miljoen euro.

Voor de kinderopvangtoeslag is het werken met normkosten eveneens mogelijk, althans voor een normbedrag per uur. Burgers hoeven dan niet meer zelf aan te geven welke uursprijs bij hen in rekening wordt gebracht. Dat leidt ertoe dat de burger minder mutaties hoeft door te geven en dat Belastingdienst/Toeslagen minder mutaties hoeft te verwerken. Dit leidt tot een besparing op uitvoeringskosten van 0,5 miljoen euro structureel. Een norm voor het aantal uren kinderopvang lijkt niet haalbaar. De enige mogelijkheid tot het verdergaand vereenvoudigen van de kinderopvangtoeslag is dan een totaal andere methodiek van het financieren van de kinderopvang (aanbodfinanciering).

b. Verrekenen van winst bij WW-uitkering

Het verrekenen van winst die iemand met een WW-uitkering haalt uit gedeeltelijk werken (winstinkomen) is lastig. De beschikbaarheid van dit inkomen loopt sterk achter bij de verstrekking van de uitkering. Om toch te komen tot een vereenvoudiging, wordt voorgesteld de verrekening te baseren op een zo actueel

mogelijke inschatting van het winstinkomen. Deze voorlopige verrekening wordt dan eenmaal per jaar gecorrigeerd op basis van de definitief vastgestelde winst. Deze maatregel leidt hooguit tot een geringe besparing op de uitvoeringskosten.

- c. DUO verleent het zogeheten collegegeldkrediet op basis van het feitelijk betaalde collegegeld, en dat is afhankelijk van waar je studeert. Het is uitvoeringstechnisch eenvoudiger om voor iedereen alleen een normbedrag aan betaald collegegeld te hanteren. Hiermee zou hooguit een beperkte besparing op de uitvoeringskosten te behalen zijn.

4.2 Clusteren van regelingen

Voorstel (expliciet beslispunten benoemen):

. stel voor de meest kansrijke toeslagvariant (koppeling zorgtoeslag en kindgebonden budget aan de inkomstenbelasting) op korte termijn een businesscase op

Laat de Ministerraad op basis van de nadere uitwerkingen op een later moment definitief besluiten over deze vereenvoudigings- en harmonisatievoorstellen.

Actiepunt:

Na politieke besluitvorming het voorstel op ambtelijk niveau nader uitwerken in een uiterlijk 1 april 2012 op te stellen voorstel en plan van aanpak.

De brede heroverweging rapporten *5 Kindregelingen* en *17 Toeslagen* bevatten uiteenlopende vereenvoudigingvoorstellen die leiden tot forse besparingen op de uitvoeringskosten van de vier uitvoerders. Deze voorstellen sluiten elkaar soms uit en kunnen gevolgen hebben voor de hoogte van programma-uitgaven, koopkracht, marginale druk, arbeidsparticipatie, administratieve lasten e.d. Hieronder staan de heroverweging-vorstellen die betrekking hebben op een vorm van clustering.⁹ De heroverwegingvoorstellen zijn aangevuld met nog verdergaande voorstellen om de huur- en kinderopvangtoeslag via heffingskortingen in de Inkomstenbelasting te vergoeden.

Regelingen koppelen aan de Inkomstenbelasting

De eerste variant van clusteren is om regelingen die zich daarvoor lenen, te koppelen aan de inkomstenbelasting, bijvoorbeeld in de vorm van een verzilverbare heffingskorting.

Wat betreft de huidige toeslagen, geldt dat bij uitstek de zorgtoeslag en het kindgebonden budget door hun massaliteit en eenvoud zich lenen voor koppeling aan de inkomstenbelasting.¹⁰ Een verdergaande en mogelijk volgende stap kan zijn om ook de mogelijkheden en gevolgen van een koppeling met de kinderbijslag met de inkomstenbelasting te verkennen. De beide andere toeslagen – de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag – zijn in hun huidige vorm niet goed op te nemen in de inkomstenbelasting, maar dat zou anders komen te liggen bij een verregaande vereenvoudiging van deze regelingen.

Regelingen die kosten vergoeden lenen zich voor fiscalisering. Regelingen in het domein van de werknemersverzekeringen (WIA, WW, ZW) lenen zich niet voor fiscalisering. Het zijn namelijk regelingen die er juist voor moeten zorgen dat iemand die werkloos, ziek of arbeidsongeschikt wordt, een inkomen heeft. Hetzelfde argument geldt voor de volksverzekeringen (AOW, ANW).

⁹ Heroverweging-vorstellen voor het vereenvoudigen van regelingen die niet een vorm van clustering betreffen, zijn in dit rapport niet opgenomen.

¹⁰ Om deze reden waren ze ook niet opgenomen in het Heroverweging-rapport.

Koppeling toeslagen aan de Inkomstenbelasting	Besparing uitvoeringskosten in miljoen euro
Zorgtoeslag	34
Kindgebondenbudget	14
Subtotaal	48
<i>Alleen bij verregaande vereenvoudigingen:</i>	
Huurtoeslag	20
Kinderopvangtoeslag	10
Totaal	78

Randvoorwaarde voor het realiseren van de besparingen is het uniformeren van onder meer het huishoudbegrip. De koppeling van toeslagen aan de inkomstenbelasting gaat voor de betreffende regelingen niet samen met het voorstel voor het nieuwe wetgevingsconcept (zie paragraaf 4.1). De in paragraaf 4.1 beschreven baten van het nieuwe wetgevingsconcept bij UWV (44 miljoen euro) kunnen daarentegen wel opgeteld worden bij de baten van de koppeling van toeslagen aan de inkomstenbelasting.

Samenvoegen regelingen

Een andere variant is om de toeslagensystematiek als zodanig te handhaven, maar het regime zelf te vereenvoudigen door regelingen *samen te voegen*. Dat zou kunnen door het integreren van de bestaande toeslagregelingen in één brede toeslagregeling.

Ook hier geldt dat deze bundeling vrij gemakkelijk kan bij het huidige regime van de zorgtoeslag en het kindgebonden budget, maar vrij forse vereenvoudigingen vergt bij de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag. In het Heroverwegingrapport 17 is één en ander uitvoerig uiteengezet.

Onderstaande tabel geeft aan wat de besparing op de uitvoeringskosten zou zijn bij uiteindelijk één brede toeslagregeling.

Daarnaast is het denkbaar om kinderbijslag, het kindgebonden budget en de Wet Tegemoetkoming Onderwijsbijdrage en Schoolkosten (WTOS) samen te voegen. Een besparing van 15 á 20 miljoen euro is mogelijk onder de volgende voorwaarden:

- de geïntegreerde regeling kent een inkomensafhankelijke deel en een inkomensonafhankelijk deel;
- voor het inkomensafhankelijke deel kent de regeling één inkomensgrens en één afbouwpercentage en
- bij de integratie van het WTOS 18-deel vervalt de koppeling tussen recht en hoogte van de uitkering met het genoten soort onderwijs.

Samengevat kent de geïntegreerde regeling drie grondslagen: het hebben van kinderen, de leeftijd van de kinderen en het inkomen.

Samenvoegen kostenvergoedingen	Besparing uitvoeringskosten in miljoen euro	
Brede toeslag: zowel zorgtoeslag, als kindgebonden budget, als huurtoeslag en kinderopvangtoeslag integreren in één toeslag op basis van inkomen t-2 (zonder of met vangnet)	79 (zonder vangnet)	65 (met vangnet)
Kinderbijslag, kindgebonden budget en WTOS worden één inkomensregeling	15 á 20	
Totaal	75 á 90	

De besparing van de brede toeslag kan niet opgeteld worden bij de besparing van het nieuwe wetgevingsconcept in paragraaf 4.1) betreffende het Belastingdienst/Toeslagen-deel daarin (10 á 22 miljoen). De brede toeslag omvat namelijk het gebruikmaken van al beschikbare gegevens.

De vereenvoudigingsvoorstellen in deze paragraaf hebben vaak ingrijpende beleidsmatige consequenties en vragen om een goede politieke afweging. Ook is het van belang te blijven kijken naar de consequenties van de voorstellen voor programma-uitgaven en voor de beheersbaarheid daarvan.

Het kabinet denkt overigens al na over het reduceren en/of samenvoegen van regelingen. Zo heeft de minister van SZW in de begroting van 2012 aangekondigd het aantal kindregelingen in de toekomst te gaan beperken. In 2012 wordt een eerste stap gezet door drie van de twaalf regelingen af te schaffen. Het betreft de kindertoeslag in box 3, de aftrek van de kosten voor levensonderhoud van kinderen en de ouderschapsverlofkorting.

4.3 Bevorderen hergebruik van gegevens

In lijn met de voorstellen in paragraaf 4.1 dienen gegevens die relevant zijn voor het kunnen vaststellen van het recht op een uitkering en op het uitkeren als zodanig, van hoge kwaliteit te zijn. Zij moeten binnen het publieke domein, uiteraard binnen de regels rond de privacy, ook optimaal hergebruikt kunnen worden. Dit is een basisvoorwaarde voor het (kunnen) koersen op gegevens uit de basisregistraties, en daarmee dus ook voor wetgevings- en uitvoeringsconcept zoals beschreven in paragraaf 4.1.

Het overheidsbeleid betreffende basisregistraties is gericht op het verbeteren van de dienstverlening van de overheid aan burgers en bedrijven. Overheidsorganisaties vragen burgers en bedrijven eenmaal naar gegevens. Dit verlicht de administratieve lasten.

Overheidsorganisaties zijn daarbij verplicht om de in basisregistraties opgeslagen gegevens, die als 'authentiek' zijn aangemerkt, ook echt te gebruiken.

Basisregistraties leveren daarnaast een bijdrage aan een efficiëntere uitvoering, aan fraudebestrijding en het vergroten van de transparantie voor de burger. Het Nationaal Uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid (NUP) heeft de afgelopen jaren gewerkt aan het realiseren van basisregistraties (zoals GBA, NHR, BAG, Kadaster) en de daarbij toe te passen gemeenschappelijke voorzieningen voor gegevensuitwisseling en ontsluiting. Een gemeenschappelijke voorziening is bijvoorbeeld Digimelding. Dit is een centraal punt voor het melden van onjuistheden aan basisregistraties. De melding komt dan automatisch bij de juiste instantie terecht.

Op dit moment zijn de basisregistraties en stelselvoorzieningen nog niet allemaal operationeel en sluiten zij nog niet altijd voldoende op de gebruikerswensen aan. In april 2011 heeft de Bestuurlijke Regiegroep e-overheid en dienstverlening (BRG) de Overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid vastgesteld. Dit vervolg op het NUP - I-NUP genaamd - richt zich meer op het *implementeren* van de basisregistraties en stelselvoorzieningen bij de verschillende overheidsorganisaties. Het gebruikersperspectief krijgt daarbij meer aandacht. I-NUP is erop gericht om tot 2015 basisregistraties en stelselvoorzieningen af te ronden, op te leveren, in beheer te nemen en bij alle overheden te implementeren en te gebruiken. De besparingen op uitvoeringskosten door het volledig ontsluiten van de basisregistraties via gemeenschappelijke voorzieningen belooft maximaal 10 miljoen euro per jaar.

In opdracht van BZK heeft het bureau PWC de baten van basisregistraties onderzocht. PWC schetst een optimistisch scenario waarbij alle basisregistraties volledig zijn ontsloten en volledig door afnemers worden gebruikt. PWC schetst ook een scenario dat slechts vijf basisregistraties ontsluit en waarbij de helft van de afnemers is aangesloten. Gelet op de recente overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid (i-NUP) vergt

het nog een forse inspanning om in 2015 de randvoorwaarden van het meer realistische tweede scenario te verwezenlijken.

Wat is nodig is om de uitvoeringsprocessen van UWV, SVB, Belastingdienst/Toeslagen en DUO optimaal op de basisregistraties te funderen? En wat zijn, aanvullend op de huidige praktijk, de mogelijkheden voor het hergebruiken van gegevens uit andere registraties? Het perspectief is dat al veel gegevens bij (andere) overheidsorganisaties beschikbaar zijn en dat het gebruik van al elektronisch beschikbare gegevens de kosten van het vaststellen van inkomensvoorzieningen lager maken. Hieronder zijn de belangrijkste voorstellen weergegeven.

Voorstel:

Pas regelgeving zodanig aan dat begrippen worden gestandaardiseerd en gelimiteerd tot een beperkt aantal in regelgeving te gebruiken hoofdbegrippen. Deze worden via een 'catalogus' beschikbaar gesteld om wet- en regelgeving op te baseren. Hiervoor kan de verder te verbeteren stelselcatalogus dienst doen.

Geef opdracht daartoe een plan van aanpak op te stellen en uit te voeren.

Actiepunt:

Voor begripsdefinities gaat Justitie aan de slag, voor de stelselcatalogus BZK/ Programmaraad Stelsel en stelselvoorzieningen

¹¹ Met het invoeren van de Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen vragen de

Voorstel:

Pas op afzienbare termijn procedures en voorschriften voor het wijzigen van gegevens in basisregistraties aan om de actualiteit van gegevens te bevorderen. De primaire bronhouder neemt zonder verder nader onderzoek de van daartoe aangewezen uitvoeringsorganisaties ontvangen gegevens in de basisregistratie op. Uitvoeringsorganisaties beschikken namelijk via hun kanalen over kwalitatief goede gegevens.

Actiepunt:

BZK / Programmaraad Stelsel en stelselvoorzieningen

Voorstel:

Stel de hieronder vermelde gegevens die door meerdere uitvoeringsorganisaties worden gebruikt, aan andere overheidsorganisaties beschikbaar via een gemeenschappelijke voorziening.

Vraag deze gegevens vervolgens niet meer afzonderlijk per organisatie bij burgers uit.

Geef opdracht om hiertoe een concreet plan van aanpak op te stellen.

Het betreft hier in ieder geval de gegevens: verblijfsdoel, verzorgende wettelijke vertegenwoordiger, buitenlands adres (toekomstig RNI), gedetineerden / voortvluchtigen. De houders van deze gegevens blijven bij dit voorstel de gegevens zelf registreren.

Wat betreft rekeningnummer en contactgegevens (email, telefoon, correspondentieadres) wordt voorgesteld te onderzoeken of dit als module onder 'mijn.overheid.nl' is te plaatsen. Burgers kunnen hier namelijk vanuit één punt voor de gehele overheid eenduidig hun contactgegevens onderhouden.

Actiepunt: BZK / Programmaraad Stelsel en stelselvoorzieningen

Voorstel:

Bij het aanvragen van inkomensvoorzieningen door burgers gaan uitvoeringsorganisaties bij de overheid beschikbare gegevens vooraf invullen. De burger wordt verplicht om bij vooraf ingevulde gegevens (onder andere uit basisregistraties) die niet juist zijn, de benodigde wijzigingen door te geven.

Laat hiertoe op korte termijn een concreet plan van aanpak opstellen.¹¹

Actiepunt: BZK / Programmaraad Stelsel en stelselvoorzieningen

Hiernaast is het zaak dat de reeds voorgeschreven terugmeldingsplicht van publieke gebruikers van basisregistraties, in geval van gerede twijfel bij gegevens in basisregistraties, consequent toe te passen. Alleen dan kan de kwaliteit van basisregistraties op een voldoende hoog niveau komen te liggen.

Succesvolle toepassingen/best practices in het stelsel van basisregistraties dienen nadrukkelijk uitgevent te worden. Actief sturen op het gebruik van dit soort best practices is nodig.

4.4 Scherpere kaders voor regelgeving, vanuit de 'uitvoeringsbril'

Voorkomen is beter dan genezen. Het levert winst op als in de fase van beleidsvorming de optiek van de beleidsuitvoering scherp in beeld is en in de afweging wordt betrokken.

betreffende uitvoerders daartoe aangewezen gegevens in de sectorale registraties niet meer bij burgers uit. De evaluatie van deze wet is in maart 2011 naar de Tweede Kamer gestuurd.

Voorstel:

Scherp (de toepassing van) het bestaande toetsingskader zodanig aan dat via het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) en de uitvoeringstoets, systematisch aan de hand van al geïdentificeerde kostenveroorzakers wordt getoetst hoe de nieuwe regels de complexiteit van de uitvoering beïnvloeden.

Voorzie daarbij de voorstellen van wet zowel bij indiening bij de Tweede Kamer als bij indiening bij de Eerste Kamer van een expliciete analyse (met update in geval van parlementaire wijzigingsvoorstellen) door de uitvoerder van de uitvoeringskosten van het wetsvoorstel en van de uitvoerbaarheid in meer algemene zin.

Pas in het verlengde hiervan eenzelfde methodiek toe bij het indienen van majeure amendementen op voorliggende wetgeving.

Actiepunt: aanscherpen IAK door Justitie.

Dit voorstel beoogt de kennis van de uitvoeringsorganisaties beter te benutten in de fase van beleidsvorming. Het is zaak dat de uitvoeringsorganisaties ook beoordelen of de regels optimaal inspelen op te verwachten gedragsreacties van burgers. Juist ook uitvoeringsinstanties hebben daar goed zicht op. Beleid wordt soms nog gebaseerd op veronderstellingen over hoe burgers zich zouden behoren te gedragen in plaats van over hoe ze zich werkelijk gedragen. Zie hiervoor o.a. publicaties van de WRR (Hoe mensen keuzes maken, WRR, 2011).

4.5 Beperken van (de complexiteit van) overgangsrecht

Voorstel:

Beperk, uiteraard mede in het perspectief van de beleidsmatige implicaties daarvan, de complexiteit van overgangsrecht. Een eerste stap is om overgangsrecht altijd in een aparte Wet op te nemen zodat hierop explicieter zicht ontstaat. Een parallelle tweede stap is het starten van een nadere doorlichtingsactie, waarin alle bestaande (ook dus reeds ingegaan) overgangsrecht concreet wordt doorgelicht op vereenvoudigingsopties.

Actiepunt: primair Justitie en vervolgens ook betrokken departementen.

Gedacht kan worden aan het afschaffen of geheel anders vormgeven van veel elementen van overgangsrecht die vaak kostenverhogend blijken te werken. Denk aan de cohortgarantie bij de studiefinanciering, waardoor nadelige maatregelen alleen voor nieuwe instroom gelden. DUO is daardoor gedwongen aparte systemen voor diverse cohorten naast elkaar te draaien wat de uitvoering compliceert en de kosten opdrijft.

5 Voorstellen uitvoerende taken

Dit hoofdstuk bevat voorstellen die leiden tot meer efficiëntie, een betere dienstverlening en een betere fraudebestrijding door het beter samenwerken en/of het clusteren van taken.

Bij het in beeld brengen van de voorstellen is gekeken bij welke thema's het clusteren van kennis voordelen heeft. Verder is gekeken welke kansen er zijn om op het terrein van bedrijfsprocessen en informatiesystemen synergie te bereiken. Bij sommige voorstellen kan sprake zijn van wijziging van wet- en regelgeving, dat staat dan los van de materiewetten. Gelet op de aard van de voorstellen, hebben de betrokken uitvoeringsorganisaties inmiddels besloten om een aantal van de voorstellen (in het bijzonder 5.1 t/m 5.4) zonder meer te gaan uitvoeren.

De vier uitvoeringsorganisaties Belastingdienst/Toeslagen (BD/T), Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) werken in het kader van de verbetering van de dienstverlening samen in de "Manifestgroep", een bestuurlijk samenwerkingsverband tussen de belangrijkste uitvoeringsorganisaties in Nederland. Het afgelopen jaar heeft de Manifestgroep naast bestuurlijke eenduidigheid meer ingezet op "samen investeren en uitvoeren". Deze nieuwe oriëntatie van de Manifestgroep richt zich meer en meer op het gezamenlijk kiezen, aansturen, implementeren en investeren binnen de uitvoeringsorganisaties. Onder het verband van de Manifestgroep, passend binnen de nieuwe oriëntatie, worden ook de vier hierna beschreven nieuwe expertisecentra opgezet. Dit onder aansturing van bestuurders van de meest betrokken uitvoeringsorganisaties.

5.1 Oprichten expertisecentrum buitenlandse uitvoering

Voorstel:

UWV, SVB, DUO en Belastingdienst richten op zeer afzienbare termijn een expertisecentrum op over alle uitvoeringskwesaties bij uitkeringen aan mensen die in het buitenland verkeren. Dit expertisecentrum bundelt kennis, ervaringen en schaarse menskracht en adviseert de betrokken uitvoeringsorganisaties en ministeries. Het expertisecentrum staat ook open voor andere uitvoeringsorganisaties. Het kenniscentrum is niet bedoeld om het behandelen van individuele gevallen over te nemen. Het kenniscentrum beantwoordt wel vragen van de uitvoeringsorganisaties naar aanleiding van ingewikkelde individuele gevallen. *Actiepunt: de vier uitvoeringsorganisaties.*

De uitvoeringsorganisaties hebben meer en meer te maken met internationale aspecten, burgers die in het buitenland wonen en werken, daar familie hebben en daarvandaan uitkeringen en voorzieningen aanvragen. De zogenoemde 'buitenlandgevallen' zijn veelal wat complexer dan gemiddeld. Dit voorstel leidt tot een betere dienstverlening inclusief het op samenhangende wijze uitvoeren van de verschillende uitkeringsregimes.

5.2 Oprichten expertisecentrum fraudebestrijding

Voorstel:

UWV, SVB, DUO en Belastingdienst/Toeslagen richten op zeer afzienbare termijn gezamenlijk een expertisecentrum fraudebestrijding op. Dit expertisecentrum (ook wel aangeduid als "fraudebox") bundelt kennis, gegevens, ervaringen en schaarse menskracht en adviseert op basis daarvan aan de betrokken uitvoeringsinstanties. Met name kan dit expertisecentrum ook onbedoelde profijtelijke, vaak domeinoverstijgende systeemkenmerken in kaart brengen en suggesties doen die in

te perken. Dit expertisecentrum staat ook open voor andere uitvoeringsorganisaties. Hier geldt, mutatis mutandis, hetzelfde voor de 'individuele gevallen' als in voorstel 5.1.

Actiepunt: de vier uitvoeringsorganisaties.

Het expertisecentrum zorgt voor een krachtig instrumentarium voor het voorkomen en bestrijden van fraude. De uitvoeringsorganisaties gaan in het expertisecentrum fraudebestrijding kennis en ideeën ('best practices') uitwisselen rond het opstellen van risicoprofielen, het gebruik van handhavinginstrumenten en het uitwisselen van gegevens.

Van belang is dat:

- a. handhaving bij het ontwerpen en de realiseren van grootschalige systemen expliciet aandacht krijgt;
- b. een leercirkel ontstaat, in die zin dat ervaringen opgedaan bij fraudeonderzoeken waar mogelijk leiden tot het aanpassen van beleid, processen en systemen.

5.3 Oprichten expertisecentrum ICT

Voorstel:

UWV, SVB, DUO en Belastingdienst/Toeslagen richten op zeer afzienbare termijn gezamenlijk een expertisecentrum voor ICT op. Dit expertisecentrum bundelt kennis, ervaringen en schaarse menskracht. Dit expertisecentrum staat ook open voor andere uitvoeringsorganisaties.

Actiepunt: de vier uitvoeringsorganisaties.

Het expertisecentrum bevordert het ontwikkelen en delen van kennis op uiteenlopende onderwerpen zoals:

Digitale dienstverlening

Het leveren van diensten verschuift de komende jaren steeds meer naar het internet en telefonie. Dit raakt niet alleen de inrichting van de kanalen zelf, maar ook gerichte sturing op het gebruik ervan. De uitvoeringsorganisaties gaan kennis delen over het sturen op een samenhangend gebruik van de kanalen.

Verder leidt de toenemende digitale dienstverlening tot vraagstukken die voor alle partijen min of meer hetzelfde zijn zoals het opnieuw definiëren van de grens tussen front- en backoffice en het vormgeven van 7 x 24 uur beschikbaarheid van systemen en gegevensbronnen.

Zaakgericht werken

De uitvoeringsorganisaties moeten naast massaal uitgevoerde geautomatiseerde processen ook specifieke individuele situaties afhandelen, zoals bijvoorbeeld bij bezwaar en beroep aan de orde is. Het afhandelen van deze situaties is gebaseerd op de wetgeving voor het betreffende domein en die is voor iedere organisatie verschillend. Dit beperkt de mogelijkheden om samen te werken tot procesbesturing en zaakgericht werken. De uitvoeringsorganisaties gaan aanpakken en ervaringen betreffende gebruikte ICT-hulpmiddelen uitwisselen en gezamenlijk sturen op het (door)ontwikkelen van overheidsbrede oplossingen (bijvoorbeeld 'Lopende Zaken' van Mijn.overheid.nl).

Marktconform specificeren en aanbesteden van

Het overgaan naar een 7 x 24 uren dienstverlening leidt tot nieuwe vraagstukken (zelf doen of uitbesteden, wat zijn de ervaringen met marktpartijen, etc.). Het invullen van goed opdrachtgeverschap is cruciaal bij uitbestede ICT-diensten. Belangrijk onderdeel hiervan betreft het (Europees) aanbesteden. Bij dergelijke aanbestedingen is een gedegen voorbereiding van cruciaal belang. Zonder een dergelijke voorbereiding realiseren de uitvoeringsorganisaties hun bedrijfsdoelstellingen en de te behalen besparingen niet of in onvoldoende mate. De

uitvoeringsorganisaties gaan daarom kennis ontwikkelen en uitwisselen over onder andere:

- * Strategieën voor het inkopen van verschillende soorten producten en oplossingen;
- * Het specificeren van de aan deze producten te stellen eisen zodat ze zijn afgestemd op de mogelijkheden in de softwaremarkt;
- * Onderhandelen met ICT-dienstenleveranciers bij grote en complexe aanbestedingen. De ervaring hiermee is vaak beperkt, terwijl de aanbieders die ervaring wel hebben. De uitwisseling van kennis en ervaring kan mogelijk substantiële besparingen opleveren.

Domeinoverstijgende wetgeving, standaarden en richtlijnen

De uitvoeringsorganisaties hebben vaak te maken met dezelfde wet- en regelgeving, zoals de Archiefwet, de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB), et cetera. Ook gelden er op nationaal en Europees niveau meer en meer standaards en richtlijnen. De uitvoeringsorganisaties gaan deze kaders en richtlijnen gezamenlijk analyseren. Verder gaan de uitvoeringsorganisaties gezamenlijk inhoudelijk sturen op het (door)ontwikkelen van normatieve standaarden en richtlijnen.

5.4 Oprichten expertisecentrum Beveiliging en Privacy

Voorstel:

UWV, SVB, DUO en Belastingdienst/Toeslagen richten op zeer afzienbare termijn gezamenlijk een expertisecentrum voor informatiebeveiliging en bescherming van persoonsgegevens op. Dit expertisecentrum bundelt kennis, ervaringen en schaarse menskracht. Dit expertisecentrum staat ook open voor andere uitvoeringsorganisaties.

Actiepunt: de vier uitvoeringsorganisaties.

De vier uitvoeringsorganisaties ontvangen, beheren en verwerken grote hoeveelheden gegevens over personen. Overeenkomstig de wettelijke kaders dienen de gegevensverwerkingen te voldoen aan criteria van beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid. Met de toenemende digitalisering van de werkprocessen en de communicatie met burgers, vergt dit meer en meer aandacht.

De betrokken uitvoeringsorganisaties leveren voor bovengenoemde expertisecentra de mensen en het geld uit de bestaande middelen. Ze gaan op basis van de met de expertisecentra opgedane ervaring, bekijken of ze activiteiten op de desbetreffende terreinen ook anderszins kunnen bundelen.

5.5 Eén bankrekening per klant

De (financiële) relatie tussen overheid en burger dient zo eenvoudig en eenduidig mogelijk te zijn. In dit kader wordt het volgende voorgesteld.

Voorstel:

Pas de desbetreffende regelgeving zo aan dat voor elke burger geldt dat hij/zij, in zijn/haar financiële relatie met alle betrokken uitvoerders op centraal niveau, nog maar één bankrekeningnummer kan aanhouden. De reikwijdte van dit voorstel is breder dan alleen de vier betrokken uitvoerders: ook de Belastingdienst als geheel doet mee (evenals eventueel andere diensten. Een soortgelijk voorstel is, voor wat betreft de Belastingdienst, al opgenomen in de fiscale plannen zoals die op Prinsjesdag voor 2012 zijn ingediend.

Actiepunt: voortouw Belastingdienst

Het voorstel voor één bankrekening vereenvoudigt de financiële relatie tussen burger en overheid en draagt bij aan een doelmatige uitvoering. Verwacht wordt dat dit voorstel voor goedwillende burgers geen ingrijpende gevolgen heeft, en juist als voordeel heeft dat sneller en met minder kans op fouten wordt uitgekeerd. Voor

potentiële fraudeurs zal deze maatregel als een belemmering voor frauduleus handelen werken.

Het invoeren van dit voorstel kan ingebed worden in het voorstel rond de internetportalen (paragraaf 5.7). Via een internetportaal zoals 'Mijn.overheid.nl' kan de burger zelf het bankrekeningnummer vastleggen en desgewenst aanpassen. Dit kan de acceptatie van het voorstel bij burgers vergemakkelijken.

Wanneer deze operatie parallel wordt ingevoerd aan het invoeren van de zogeheten SEPA-operatie¹² - de Europese richtlijn voor bankrekeningnummers - kan dit voorstel naar verwachting zonder substantiële extra kosten worden doorgevoerd. Er treden daarentegen wel extra besparingen op de uitvoeringskosten op: de vier uitvoeringsorganisaties besparen gezamenlijk jaarlijks zo circa 3 miljoen euro op de uitvoeringskosten. Als de Belastingdienst als geheel wordt meegeteld, dan beloopt de winst tussen 5 en 10 miljoen euro per jaar.

5.6 Verrekenen vorderingen met uitkeringen

Voorstel:

Creëer de wettelijke en technische mogelijkheid dat, in geval van evidente wanbetaling en/of fraude van een burger naar de overheid, de overheid zo nodig de uitstaande vorderingen op die burger kan verrekenen met uitkeringen die de desbetreffende burger nog tegoed heeft, ook wanneer die van andere uitvoeringsorganisaties afkomstig zijn. Het werken met één bankrekeningnummer ondersteunt dit voorstel.

De reikwijdte van dit voorstel is breder dan alleen de vier betrokken uitvoerders: ook de Belastingdienst als geheel kan meedoen, evenals eventueel andere diensten.

Actiepunt: de ministeries van Financiën, SZW en OCW.

Het voorstel rond het verrekenen van vorderingen met uitkeringen is bedoeld om evidente gevallen van wanbetaling en fraude stevig aan te pakken. Het voorstel voor één bankrekening per burger helpt daarbij zeer. Uiteraard is het mogelijk om een hardheidsclausule toe te passen voor bepaalde gevallen van wanbetaling.

Dit voorstel vergt per uitvoeringsorganisatie investeringen van 1 à 2 miljoen en leidt niet tot directe besparingen in de uitvoeringskosten, maar moet vooral vanuit het oogpunt van minder wanbetaling en minder fraude worden gewogen. Opletpunt bij dit voorstel is hoe één en ander begrotingstechnisch wordt verwerkt en in de budgettaire (compensatie)regels zijn weg vindt. De SVB tekent aan dit voorstel niet te ondersteunen.

5.7 Afstemmen internetportalen

Een goede relatie tussen de uitvoeringsinstanties en hun klanten, is van groot belang voor een goede dienstverlening, maar kan tegelijkertijd ook bijdragen aan een doelmatiger uitvoering. Die oogmerken kunnen hand in hand gaan, mits de relatie naar de burger goed is vormgegeven. Daarbij spelen de digitale kanalen uiteraard een cruciale rol. Die digitale kanalen moeten een tweerichtingsverkeer tussen uitvoeringsorganisatie en klant faciliteren.

¹² SEPA staat voor Single Euro Payments Area'

Voorstel:

Neem op afzienbare termijn alle maatregelen die noodzakelijk zijn om de soortgelijke internetportalen van UWV, SVB, DUO en Belastingdienst/Toeslagen zodanig op elkaar af te stemmen dat zij voor de klant goed toegankelijk zijn, en ook uitstralen dat de klant met één en dezelfde overheid te maken heeft. Daar hoort ook bij dat klanten via die portalen ook geattendeerd kunnen worden op mogelijke rechten en plichten elders, bij andere (verwante) uitvoerders. Zo nodig moeten de onderliggende technische hulpmiddelen van de portals hierop worden aangepast. Creëer daarbij een beperkte gemeenschappelijke schil, onder de noemer van 'mijn.overheid.nl', die dient als verwijsportaal en waarmee de burger ook de juistheid van gegevens waarover de overheid beschikt, kan toetsen (zie ook voorstel 4.3).

Actiepunt: de 4 uitvoeringsorganisaties, in het bredere verband van de Manifestgroep en BZK/Logius (beheerder van mijn.overheid.nl).

Dit voorstel wil burgers behulpzaam zijn in de contacten met diverse overheidsdiensten door een gelijksoortige systematiek en logica in de diverse internetportalen te realiseren. Bestaande richtlijnen worden aangescherpt ten einde eenduidige lay-out, functionaliteiten, doorklikmogelijkheden en dergelijke te realiseren. Onderdeel van dit voorstel is een gemeenschappelijke schil rond de portalen, in de vorm van "mijn.overheid.nl".

De ervaring leert dat het, zeker voorlopig, onverstandig is te streven naar één overkoepelend internetportaal. Iedere organisatie heeft namelijk momenteel de eigen portalen ingericht naar het eigen productieproces. Het ontvlechten van de portalen is een kostbare en risicovolle operatie waarbij reeds verkregen inverteernde effecten weer teniet kunnen worden gedaan.

Wel kunnen gezamenlijke zaken als het beheren van contactgegevens inclusief het melden van een gewijzigd bankrekeningnummer op de website 'mijn.overheid.nl' worden gerealiseerd (zie de voorstellen 4.3 en 5.5). Ook het melden door burgers van onjuistheden in basisregistraties zou langs deze weg kunnen verlopen. Het voorstel draagt bij aan een betere dienstverlening aan burgers en dat burgers de regels beter naleven.

Dit voorstel vereist nauwelijks extra investeringen. Een aantal investeringen loopt al in het kader van samenwerking rondom de Manifestgroep (bijvoorbeeld voor de berichtenbox). Aanvullende investeringen liggen vooral in het beter op elkaar aan laten sluiten van de portaalveranderingen die elke organisatie nu zelf doet.

5.8 Business Rule Management

Er is, ondanks de veelheid van verschillen die er zijn tussen de regelingen die de vier uitvoeringsorganisaties uitvoeren, winst te boeken door meer standaardiseren en waar mogelijk zelfs verdergaand clusteren van werkprocessen en de daarmee gepaard gaande IT-oplossingen. Verwacht wordt dat, in lijn met wat in hoofdstuk 4 is geschetst, die mogelijkheden groter worden naar mate meer regels vereenvoudigd worden en begrippen worden gestandaardiseerd en het uitvoeringsconcept wordt geharmoniseerd. Ook wanneer dat niet gebeurt, zijn er toch stappen te zetten.

Een fundamentele stap in het verdergaand clusteren van werkprocessen en daarmee gepaard gaande IT-oplossingen is het gebruik van *Business Rule Management (BRM)*. Dit maakt het mogelijk generieke processen te ontwerpen als basis voor samenwerking tussen organisaties. Op de langere termijn kan deze aanpak leiden tot het gezamenlijk uitvoeren van processen.

Voorstel:

De vier organisaties werken gezamenlijk de mogelijkheden en modaliteiten van een aanpak via Business Rule Management zo veel als mogelijk op overeenkomstige wijze uit. Dit krijgt allereerst concreet vorm door gezamenlijk de 'business rules' van een (generieke, voor alle 4 betrokken organisaties relevante) wet (zoals de AWB) te bepalen. In het verlengde daarvan hebben zij (primair SVB en UWV, nadien mogelijk ook DUO en Belastingdienst/Toeslagen) als oogmerk om te bepalen of via een min of meer generieke aanpak een "beslismodule uitkeringen" valt uit te werken langs de lijnen van het BRM-concept. *Actiepunt: de vier uitvoeringsorganisaties, bij voorkeur in de bredere setting van de Manifestgroep*

Het is zaak dit voorstel op korte termijn op te pakken. De betrokken organisaties blijken, ieder voor zich, als doel te hebben om het inrichten van hun processen en systemen volgens de BRM-aanpak vorm te geven. In bijna alle gevallen verkeren de organisaties nog in een aanvangs- of aanloopfase. Dat is een ideale uitgangspositie om de krachten te bundelen en vanaf het begin toe te werken naar een zo geharmoniseerd mogelijke aanpak van BRM.

Toelichting Business Rule Management

Algemeen

De uitvoeringsorganisaties hebben hun primaire processen opgedeeld in zogenoemde processtappen. Bij nadere beschouwing daarvan blijken de processtappen die de uitvoerders onderkennen, tussen de partijen veel minder te verschillen dan de beleidsregels die zij (in die processtappen) toepassen. Dat maakt het mogelijk generieke processen te ontwerpen als basis voor samenwerking tussen organisaties, die op langere termijn mogelijk tot meer gezamenlijke uitvoering kan leiden.

Daarnaast maakt het onderscheid tussen processtappen en beleidsregels het mogelijk de beleidsregels procesonafhankelijk te modelleren. Zo komen onduidelijkheden, complexiteiten en tegenstrijdigheden in deze regels eenvoudiger aan het licht. De uitvoeringsorganisaties gaan dergelijke zaken terugkoppelen aan hun politieke opdrachtgevers, om zo niet alleen een positieve impuls te geven aan de kwaliteit van wet- en regelgeving, maar ook een bijdrage te leveren aan de gewenste vereenvoudiging van wet- en regelgeving.

Toepassing van Business Rule Management

Bij het ontwerp en het inrichten van processen en systemen is de tendens een onderscheid te maken tussen:

- a. *de processtappen en hun onderlinge samenhang*
Hiermee brengen organisaties in kaart in welke delen het proces uiteenvalt, welke stappen mogelijk optioneel zijn en in welke volgorde de stappen moeten worden uitgevoerd. Deze stappen zijn het aangrijpingspunt voor de besturing van het proces. Een voorbeeld: een proces voor het vaststellen van een sociale verzekeringsuitkering kent als stappen de ontvangst van de aanvraag, het controleren van de aanvraag, het verzamelen van benodigde gegevens, het toetsen of aan wettelijke criteria is voldaan, het berekenen van het dagloon en het vaststellen van de uitkeringsduur.
- b. *de op wet- en regelgeving en relevant beleid gebaseerde beslisseregels die de organisatie in de verschillende stappen uitvoert*
De beslisseregels beschrijven in detail hoe een processtap wordt uitgevoerd en welke regels en voorschriften daarbij van toepassing zijn. Een voorbeeld: de beslisseregels voor het vaststellen van een dagloon beschrijven tot in detail welke looncomponenten uit welke tijdvakken daarbij van belang zijn, welke rekenregels op deze componenten moeten worden toegepast en welke corrigerende acties op

de uitkomsten van de berekeningen nodig zijn (bijvoorbeeld: het berekende dagloon mag nooit lager uitkomen dan ...).

Sinds enige jaren zijn gestandaardiseerde ICT-oplossingen (suites) verkrijgbaar die van dit onderscheid uitgaan. Organisaties kunnen in dergelijke suites de procesgang ontwerpen en daarna per processtap de beslisregels vastleggen. Het op een later moment wijzigen van de processtappen of de beslisregels is relatief eenvoudig te doen, zonder dat beide soorten wijzigingen elkaar in de weg zitten. In klassiek ontwikkelde systemen zou dit wel het geval zijn.

BRM is een relatief nieuwe methode. De ervaringen met het toepassen van BRM wijzen uit dat het implementeren van een dergelijk concept jaren doorlooptijd vergt en geen sinecure is. Dat komt vooral door de noodzaak bestaande systemen te vervangen door nieuwe oplossingen die zijn ontworpen en gerealiseerd met behulp van de voornoemde suites. Zorgvuldige implementatie, met gerichte besturing en sponsorschap van bestuurders is daarom noodzakelijk (goede ervaringen met BRM zijn reeds opgedaan bij het voormalige CWI, de IND en de SVB). Verder is de inzet van gedeelde kennis en ervaring van cruciaal belang.

De Manifestgroep heeft eerder ideeën ontwikkeld rond de zogenoemde 'wendbare wetsuitvoering'. Het gaat hier om een concrete toepassing van het gedachtegoed rond BRM. De uitvoeringsorganisaties UWV en SVB gaan dit concept samen implementeren in een concrete casus namelijk een beslismodule uitkeringen. Als dat succesvol blijkt te zijn, gaan DUO en Belastingdienst/Toeslagen overwegen om daarbij aan te sluiten.

5.9 Samenwerken op procesniveau

De aanpak volgens het BRM-concept werpt pas na langere tijd volledig haar vruchten af. Om ook al tot resultaten op korte termijn te komen, is een overzicht opgesteld van de primaire processen van de verschillende organisaties. Aan de hand van dat overzicht is bepaald waar nauwe(re) samenwerking kansrijk kan zijn. De gedachte is om dit te doen in de geest van de BRM-benadering, ook als die nog niet volledig is geïmplementeerd.

Daarbij is kennisdeling het startpunt. In de werkgroep is namelijk gebleken dat het uitwisselen van kennis en ervaringen (over hulpmiddelen, "best practices", etc.) een belangrijke en zelfs noodzakelijke basis vormt voor het gesprek over intensivering van de samenwerking.

Voorstel:

Start direct met de hieronder vermelde acties op de volgende kansrijke thema's voor nadere samenwerking:

- a. *Financieel afhandelen:*
 - stel een generiek procesontwerp op;
- b. *Aan Financieel afhandelen voorafgaande processtappen:*
 - verken het harmoniseren van processtappen zoals bruto-nettotrajecten, verrekenen en het uitwisselen van gegevens;
- c. *Bezwaar en Beroep:*
 - onderzoek of het mogelijk is gebruik te maken van hetzelfde "case management systeem";
- d. *Sanctiebeleid en sanctioneren:*
 - stel door kennisdeling en uitwisseling van "best practices" en ervaringen voorstellen voor verbetering van wet- en regelgeving op;
- e. *Registraties/gebruik van gegevens:*
 - breng de ondersteuningsbehoefte rond informatienetwerken in kaart (in aanvulling op de beschikbare ondersteuning van informatieketens);

Actiepunt: de vier uitvoeringsorganisaties

Financieel afhandelen

De wijze waarop het financieel afhandelen bij de organisaties is ingericht, verschilt sterk. Voor een deel komt dit door verschillen in wet- en regelgeving, maar de belangrijkste oorzaak voor de verschillen zijn de ontwerpbeslissingen die de organisaties in het verleden hebben genomen. De uitvoeringsorganisaties gaan dan ook een generiek ontwerp opstellen voor een zo veel als mogelijk gezamenlijk uit te voeren proces van financieel afhandelen. Dit ontwerp dient vervolgens als richtsnoer bij het vervangen van de bestaande processen en systemen. Door bij alle uitvoeringsorganisaties hetzelfde ontwerp te gebruiken, ontstaan op de langere termijn mogelijkheden tot het integreren van deze processen.

Aan het financieel afhandelen gaat een aantal processtappen vooraf, zoals: bruto-nettotrajecten, verrekenen, het ophalen van gegevens uit basisregistraties en het (eventueel) uitwisselen van (niet in (basis)registraties opgeslagen) gegevens. Voor deze processtappen gaan de vier organisaties het verdergaand harmoniseren van deze stappen nader verkennen.

Bezwaar en beroep/case management

Bij bezwaar- en beroepsprocedures is het aangrijpingspunt voor de besturing de casus, dan wel een zaak (het bezwaar of het beroep). Kenniswerkers hebben bij de afhandeling van casussen zowel behoefte aan ondersteuning rond dossiervorming als rond de bewaking van het tijdspad (wettelijke doorlooptijden, fatale termijnen). Hiervoor zijn zogenoemde "case management systemen" op de markt. De uitvoeringsorganisaties gaan als eerste stap onderzoeken of het mogelijk is hetzelfde "case management systeem" te gebruiken.

Sanctiebeleid en sanctioneren

De verschillen tussen de uitvoeringsorganisaties zijn in dit domein groot. Verder zijn initiatieven rond fraude in het buitenland en het terugvorderen van onterecht verstrekte uitkeringen al elders geadresseerd.

De uitvoeringsorganisaties zullen wel door kennisdeling en uitwisseling van "best practices" en ervaringen voorstellen voor verbetering van wet- en regelgeving opstellen.

Registraties/gebruik van gegevens

In aanvulling op de aanbevelingen die in paragraaf 4.3 zijn weergegeven, zien de uitvoeringsorganisaties mogelijkheden om stappen te maken rond het registreren en het gebruik van gegevens. Zij maken onderscheid tussen respectievelijk informatieketens, waarin het gaat om vooraf overeengekomen gestructureerd (her)gebruik van gegevens (zoals in uitkeringsprocessen; zie daartoe paragraaf 4.3), en informatienetwerken, waarin het exploratief zoeken naar structuren en patronen centraal staat (zoals bij statistisch onderzoek of analyse ten behoeve van het opstellen van risicoprofielen). Informatieketens behoeven fundamenteel andere ondersteuning (met technische oplossingen) dan informatienetwerken. De uitvoeringsorganisaties zullen de ondersteuningsbehoefte voor informatienetwerken nader in kaart brengen, wat op termijn kan leiden tot nadere samenwerking op dit terrein.

6 Voorstellen besturing

Dit hoofdstuk beschrijft voorstellen die beogen om in de aansturings- en organisatiestructuur te borgen dat de beoogde verdergaande samenwerking van de uitvoeringsorganisaties ook van de grond komt en dat daarbij ook de wisselwerking tussen beleid en uitvoering verbetert. Achtergrond daarbij is dat de huidige besturing tekortschiet: er is geen gelijk speelveld tussen uitvoeringsorganisaties en de beleidsbepalende instanties.

Daarnaast is het gewenst dat er meer slagkracht ontstaat bij het implementeren van voorzieningen waartoe is besloten, vooral ook waar het gaat om voorzieningen waarin de uitvoeringsorganisaties van elkaar afhankelijk zijn.

6.1 Sturen op implementatie via continueren stuurgroep

De voorstellen in deze verkenning waartoe de politiek besluit, moeten vervolgens ook daadwerkelijk tot stand komen. Te vaak is in het verleden gebleken dat mooie plannen toch niet gerealiseerd werden. Soms komt dat door weerstand, soms door onvoldoende doorzettingsmacht, soms ook doordat later bleek dat de plannen toch veel lastiger te implementeren waren dan aanvankelijk gedacht. Dit is een belangrijke waarschuwing: ook voor de in deze verkenning gedane voorstellen geldt dat implementatie geen sinecure zal zijn. Daarop krachtig sturen, is een noodzakelijke voorwaarde voor succes.

Voorstel:

Leg op politiek niveau vast dat de stuurgroep, met toevoeging van het beleidsdepartement BZK, een vervolgopdracht krijgt. BZK wordt toegevoegd vanwege de relatie met basisregistraties.

Nog nader te bezien is in hoeverre alle huidige leden van de stuurgroep continu lid moeten blijven, dan wel (deels) 'op afroep' wanneer hun beleidsaspect specifiek aan de orde is.

De stuurgroep krijgt de opdracht om het nader uitwerken van kansrijke voorstellen aan te sturen en het implementeren van de voorstellen waarover de politiek positief heeft besloten te begeleiden.

De stuurgroep ressorteert onder en rapporteert, waar nodig, primair aan de minister van SZW. De stuurgroep maakt ook afspraken over de (verdere invulling van) de te nemen maatregelen. Zo kan ook de gewenste 'doorzettingsmacht' worden georganiseerd.

Actiepunt: de bestaande Stuurgroep onder leiding van [] van SZW.

Voorstel:

Stel bij het verder uitwerken van de voorstellen vast waar het zinvol is om voorstellen in het bredere verband van de Manifestgroep te implementeren.

Actiepunt: de bestaande Stuurgroep onder leiding van [] van SZW in afstemming met de Manifestgroep

Deze twee voorstellen moeten in nauwe samenhang worden gezien. De stuurgroep dient het totale proces van verdere besluitvorming tot en met implementatie aan te sturen. De stuurgroep krijgt onder andere tot taak om een planning en prioritering te maken van de op te pakken actiepunten en de voortgang te bewaken.

Bij voorstellen die in Manifestgroep verband worden gerealiseerd, stemt de stuurgroep de planning af met de Manifestgroep. De Manifestgroep geeft de stuurgroep inzicht in de voortgang van het realiseren van deze voorstellen en voedt de stuurgroep met inhoudelijke technische expertise rond deze voorstellen.

De stuurgroep benoemt 'trekkers' per activiteit of ziet erop toe dat binnen de Manifestgroep trekkers worden aangewezen. Ook bepaalt de stuurgroep wanneer er

zaken zijn die nadere politieke besluitvorming vergen, al dan niet op basis van een specifieke business case.

Met het voortzetten van de stuurgroep ontstaat er continuïteit rond de voorstellen. De kracht van een stuurgroep als deze, met een bezetting op het allerhoogste ambtelijke niveau, is dat de vier uitvoerders en de (ambtelijke) beleidsmakers gezamenlijk om de tafel zitten. Vanuit deze stuurgroep kunnen, waar nodig, tijdig de bewindslieden betrokken worden die het betreft. Implementatietrajecten moeten belegd worden bij de uitvoeringsorganisaties zelf. Gelet op de samenhang der dingen, en ook omdat veel voorstellen een bredere strekking hebben dan de vier in deze verkenning betrokken organisaties (zie ook paragraaf 6.3), leent de Manifestgroep zich hier zeer voor. De Manifestgroep heeft immers in de afgelopen jaren goed werk verricht, maar het ontbrak haar soms ook aan slagkracht. Dit laatste is goed te ondervangen door de hiervoor beschreven interactie tussen de te continueren stuurgroep en de Manifestgroep. Daar komt bij dat, wanneer op politiek niveau expliciet besloten wordt over de inhoudelijke voorstellen uit deze verkenning, ook het mandaat voor de Manifestgroep veel helderder wordt.

De ervaring leert dat grote veranderopgaven, vooral wanneer die ook nog eens gepaard gaan met een belangrijke ICT-component, grote (implementatie)risico's met zich brengen. Dat risico neemt vermoedelijk nog eens toe wanneer de opgaven organisatieoverstijgend zijn. Dit vergt een weloverwogen aanpak van het implementatietraject, inclusief een aantal 'zekeringen' daarbij.

Voorstel:

Hanteer, vanaf het moment dat politiek de veranderagenda is vastgesteld, een weloverwogen migratiestrategie.

Stel daarbij naar aanleiding van de politieke besluitvorming een soort 'roadmap' op voor het implementatietraject, rekening houdend met mogelijke, nadere besluitvormingsmomenten.

Overweeg daarbij om een instrument als de 'Gateway Review' tijdig in te zetten, bij programma's en projecten in dit kader.

Dit voorstel is in wezen onderdeel van de opdracht voor de stuurgroep en beoogt zowel daadkracht als zorgvuldigheid in de afwegingen te bevorderen. Het inzetten van Gateway Reviews biedt extra houvast bij het bepalen en vasthouden van de juiste koers en bij vragen over de voortgang en risico's van programma's en projecten.

6.2 Jaarlijks rapporteren over uitvoerbaarheid en effecten van beleid

Voorstel:

Ontwikkel een format op basis waarvan de uitvoeringsorganisaties voortaan in het kader van de begrotingscyclus, kort maar krachtig openbaar rapporteren over de uitvoerbaarheid van het uit te voeren beleid. Deels doen ze dat nu al. Met dit voorstel rapporteren ze voortaan systematischer over de kosten per regeling, de kosten veroorzakers, problemen en kansen en overige effecten.

Actiepunt: Format ontwikkelen door vakdepartementen; format gebruiken door elk van de vier uitvoeringsorganisaties.

Het te bereiken effect is dat uitvoerbaar beleid hoog op de (beleids)-agenda blijft staan. Cruciaal is dat goede beleidsvoering begint met transparantie over de consequenties van beleidsarrangementen. Een volwaardige emancipatie van de uitvoeringswereld is gebaat bij een consequent en helder signaal vanuit de uitvoeringsinstanties richting beleidsmakers, tot en met het parlement toe. Van belang is dat vervolgens die signalen ook op de agenda van besluitvormers komen en blijven. Gezien de dynamiek rondom thema's als ICT en georganiseerde fraude kan niet worden volstaan met signalen van de uitvoeringsorganisaties bij alleen het vormen van nieuw beleid.

Het voorstel is dat de rapportages onderdeel zijn van de begrotingscyclus. Dat betekent dat de ministers (per definitie) de volle verantwoordelijkheid nemen voor die rapportages. Materieel wordt dit op zodanige wijze ingevuld dat de ministers een ruime eigen verantwoordelijkheid bij de managers van de uitvoeringsdiensten laten voor het opstellen van de bedoelde rapportages.

Dit voorstel beoogt in indirecte zin bij te dragen aan het verlagen van uitvoeringskosten, het verbeteren van de dienstverlening en het effectiever bestrijden van fraude.

6.3 Verbreden van de samenwerking

Voorstel:

Betrek bij de verdere uitwerking en implementatie van de voorstellen aanpalende organisaties. Daarbij wordt ondermeer gedacht aan uitvoeringsorganisaties in de zorg en aan gemeenten.

Bepaal, in overleg met die organisaties, wat daarbij de beste timing is.

Verwacht wordt dat een groot deel van de genoemde voorstellen niet uitsluitend binnen het domein van de vier organisaties bijdraagt aan efficiëntie en effectiviteit, maar dat de voorstellen een breder bereik hebben. Het is van belang dat andere organisaties met uitvoerende taken tijdig aanhaken. Zo kunnen zij mede richting geven aan de optimale oplossingen in dit domein. Op het beleidsterrein van de zorg ligt het in de rede het CAK en het CVZ te laten aansluiten. Met het oog op de ingezette transitietrajecten van beide zorgorganisaties is aansluiting eerst aan de orde na de afronding ervan. Verder is het verstandig om een aantal voorstellen meteen op te pakken met andere uitvoeringsorganisaties (af te stemmen in de Manifestgroep). Dat geldt zonder meer voor de Belastingdienst, aangezien de Belastingdienst als geheel een belangrijke rol speelt in het krachtenveld waarin alle voorstellen nader worden uitgewerkt.

Een optie voor bredere toepassing binnen de overheid betreft het concentreren van relatief eenvoudige inkomensgegevens. Dit voorkomt het meervoudig inwinnen, rubriceren en beoordelen van inkomensgegevens. Verder geeft het concentreren inzicht in waar toetsen van elkaar verschillen en wat nodig is om ze meer uniform te maken.

Bijzondere aandacht is nodig voor de eventuele betrokkenheid van medeoverheden. Gemeenten verstrekken ook uitkeringen en in die zin is het aannemelijk dat er mogelijkheden zijn om taken te clusteren met uitvoeringsorganisaties op landelijk niveau.

Een gezamenlijke werkgroep van VNG en SZW verkent momenteel de mogelijkheden op dit vlak. Gezien de vaak kleinschaliger opzet van gemeenten valt onder meer te denken valt aan het benutten van schaalvoordelen door vooral administratieve taken en de daarbij benodigde ICT te concentreren. Een dergelijke benadering stelt de afzonderlijke gemeenten in staat om zich te focussen op de taken die juist uitvoering en klantcontact op een lokaal niveau vereisen zoals bijvoorbeeld re-integratie. Het proces begint bijvoorbeeld met een e-intake die met voorinvulling ervoor zorgt dat het gesprek met de betrokkenen zich maximaal richt op het element werk. Een belangrijke vraag bij een verdere verkenning is hoe een concentratie van taken en ICT mogelijk is, gegeven de gemeentelijke beleidsvrijheid.