

De Nederlandse Kruispuntbank bestaat al!

versie 1.0

Auteurs:

Arre Zuurmond, Zenc
Olf Kinkhorst, BKWI
Rien Stor, RINIS

Amsterdam, 5 oktober 2004

Inhoudsopgave

Inleiding	3
1. De Belgische Kruispuntbank	4
2. Nederlandse equivalenten van de Kruispuntbank.....	6
2.1 De Stichting RINIS	6
2.2 Het BKWI	7
3. Een Nederlandse Kruispuntbank in wording?	8
3.1 Gebruik bestaande infrastructures	8
3.2 Wetgeving.....	8
3.3 De kwaliteit van authentieke registraties	9
4. Conclusies en aanbevelingen	10
4.1 Conclusies	10
4.2 Aanbevelingen	10

Inleiding

Al gedurende een flink aantal jaren mag de Belgische Kruispuntbank zich verheugen in grote belangstelling van Nederlandse zijde. En terecht, want de Kruispuntbank staat model voor een daadkrachtige overheid. Een overheid die door invoering van een aantal wetten en de totstandkoming van elektronische gegevensuitwisseling, flinke stappen heeft gezet. De dienstverlening is sterk verbeterd, de efficiency is verhoogd en de bestrijding van fraude in de sociale zekerheid is op een zeer hoog peil gebracht.

In het rapport “Belgen doen het beter”, is een paar jaar geleden door een prominent gezelschap aangegeven dat we veel van de Belgen kunnen leren. Dit jaar is het rapport gevolgd door de publicatie “Hollandse helden” waarin aangegeven wordt dat wij als Nederlanders toch ook tot grote daden in staat zijn. De voorliggende notitie bouwt voort op deze stukken, en geeft aan in hoeverre we al op weg zijn naar een Nederlandse Kruispuntbank, en welke verbeteringen wij nog kunnen realiseren zonder wellicht een exacte kopie van de Kruispuntbank na te streven. De auteurs van deze notitie zijn van mening dat het niet zinvol is een exacte kopie van de Kruispuntbank na te streven, maar wel om de goede elementen hiervan, aangepast aan de Nederlandse context, over te nemen.

1. De Belgische Kruispuntbank

De Belgische Kruispuntbank voor de Sociale Zekerheid, is ontstaan in 1990 en ondersteunt geautomatiseerde gegevensuitwisseling tussen de vele organisaties van de Belgische Sociale Zekerheid. Belangrijke basis voor het succes van de kruispuntbank is een aparte wet, die burgers het recht geeft om gegevens slechts eenmaal aan de overheid aan te leveren. Overheden worden daardoor gedwongen hun eigen informatiehuishouding te stroomlijnen en de gegevens aan elkaar ter beschikking te stellen. De Kruispuntbank is de facilitator van dit proces. Gegevens worden niet centraal opgeslagen maar blijven bij de (authentieke) bron waar ze verzameld zijn. Via het netwerk van de Kruispuntbank moeten de gegevens worden opgevraagd middels elektronische berichten. De betrokken organisaties mogen niet buiten de Kruispuntbank om gegevens opvragen bij collega-organisaties. Het beantwoorden van informatieverzoeken gaat zo snel, dat men zowel in de backoffice als in de frontoffice van de gegevens gebruik kan maken. De gegevensuitwisseling zijn zo ingericht dat privacy-waarborging en maximale beschikbaarheid van gegevens op een 'need-to-know' basis zijn gewaarborgd.

De essentie van de Belgische kruispuntbank is als volgt samen te vatten:

- het is een katalysator van samenwerking tussen uitvoerders op een niet-vrijblijvende en niet-vrijwillige basis, waardoor veel administratieve lasten van burgers en bedrijven kunnen worden voorkomen en fraude in de sociale zekerheid effectief kan worden bestreden;
- het is een stelsel van authentieke registraties waarbij gegevens bij de bron blijven waar ze in eerste instantie zijn verzameld en waarbij andere partijen op ieder gewenst moment op 'need-to-know' basis hiervan gebruik kunnen maken;
- het is een technisch netwerk waarbij systemen van uitvoerders zo op elkaar zijn aangesloten, dat snelle bevraging mogelijk is, waarmee zowel processen in front- als backoffice ondersteund kunnen worden;

Enkele voorbeelden:

De Kruispuntbank geeft op lijsten van burgers die door gemeenten zijn aangedragen aan, welke Belgen voor automatische kwijtschelding of een verlaging van 'GEB-gelden' in aanmerking komen. De gemeenten hoeven dan geen inkomenstoets te verrichten, noch hoeven zij van burgers te weten hoeveel zij verdiend hebben, en waar zij dat verdiend hebben. Niet-gebruik is tot nul gereduceerd, omdat de Kruispuntbank die vraag voor alle ingezetenen kan beantwoorden.

Bestrijding zwartwerk: het melden van een nieuwe werknemer is zo eenvoudig gemaakt (slechts drie gegevens op een website invullen, doorgeven via een call centre mag ook, als het maar niet op papier gebeurt), dat van alle werkgevers verwacht mag worden dat zij dat op voorhand hebben geregeld. Geef vervolgens alle controleurs een laptop met draadloze verbinding en handhaven is mogelijk. Gevolg: tot wellicht 2

miljard extra inkomsten (premie-inning). In Nederland kan dat niet, omdat werkgevers een ingewikkeld formulier tot zes weken na aanvang van dienstverband mogen invullen. Inspectie heeft dan geen zin, want malafide werkgevers zullen altijd zeggen dat bepaalde werknemers net begonnen zijn en binnenkort aangemeld zullen gaan worden. Inmiddels zijn er overigens wel plannen om ook in Nederland een verplichte eerstedags-melding in te voeren.

2. Nederlandse equivalenten van de Kruispuntbank

Nederland kent een tweetal equivalenten van de Kruispuntbank: de Stichting RINIS en het BKWI. Beide organisaties worden hieronder nader beschreven.

2.1 De Stichting RINIS

RINIS staat voor Routing van (Inter)Nationale Informatie Stromen. De organisatie zorgt voor gegevensuitwisseling tussen de computers van een aantal sectoren, die ieder een eigen zgn. sectorloket hebben waarmee men de achterban op de gegevensuitwisseling aansluit. Zo stuurt de UWV geautomatiseerd meldingen aan zorgverzekeraars (ziekenfondsen) m.b.t. het recht op ziekenfondsverzekering aan het sectorloket voor de zorg. Bij dit sectorloket zorgt men vervolgens weer voor verdere verzending aan de betreffende zorgverzekeraar. Andersom kan een zorgverzekeraar een vraag stellen over een arbeidssituatie of uitkeringsverhouding aan de UWV door een bericht te sturen aan het sectorloket van de zorg, die het bericht doorstuurt aan het sectorloket van de UWV, die vervolgens het bericht laat beantwoorden door het juiste systeem binnen deze organisatie. Op een zelfde wijze bevraagt het Inlichtingenbureau voor de sociale diensten het systeem van de UWV, om vast te kunnen stellen of er sprake is van samenloop van uitkeringen. RINIS is een backoffice systeem; dat wil zeggen dat de systemen erop ingericht zijn om geheel automatisch gegevens uit te wisselen tussen computers. Hoewel de doorlooptijd van berichtenverkeer een ondergeschikte rol speelt, wordt het leeuwendeel van de berichten binnen 2 uur afgeleverd. Veel belangrijker is het in deze processen om vast te kunnen stellen dat berichten de juiste structuur hebben en daardoor geen problemen veroorzaken in de ontvangende systemen.

Partijen die via RINIS berichten uitwisselen zijn:

UWV

CWI

Stichting Inlichtingenbureau

Zorgverzekeraars Nederland

Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders

Ministerie van Justitie

Informatie Beheer Groep

Sociale Verzekeringsbank

De Belastingdienst

Ook worden sinds begin 2004 via RINIS berichten uitgewisseld met Frankrijk, Duitsland, Italië en België.

RINIS is opgezet door en voor uitvoeringsorganisaties, die inmiddels op vrijwillige basis zo'n 55.000.000 berichten op jaarbasis met elkaar uitwisselen. De organisatie bestaat uit ongeveer 6 personen.

2.2 *Het BKWI*

Het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen ondersteunt evenals RINIS gegevensuitwisseling tussen grote uitvoeringsorganisaties, maar er zijn duidelijk verschillen:

- het BKWI is alleen actief in het domein van Werk en Inkomen, RINIS ook daarbuiten;
- het netwerk van BKWI (Suwinet) wordt vooral gebruikt voor frontoffice processen (inkijken in elkaars bestanden op initiatief van een gebruiker) en is daarom anders van structuur;
- het BKWI is geen vrijwillig initiatief van uitvoerders maar is bij wet ingesteld (Suwivet);
- bestuurlijk is het BKWI ondergebracht bij het CWI.

Op het Suwinet zijn werk- en uitkeringsgegevens te raadplegen van ketenpartners UWV, CWI en Gemeentelijke Sociale Diensten (bestand van het Inlichtingenbureau). Daarnaast zijn meer algemene authentieke bronnen ontsloten zoals het GBA (Landelijk Raadpleegbare Deelverzameling) en het VIS (register van identiteitsdocumenten en rijbewijzen waarmee de geldigheid hiervan kan worden vastgesteld).

Suwinet kent zo'n 20.000 aangesloten gebruikers die alleen op basis van vooraf ingestelde rollen gegevens kunnen opvragen op een 'need-to-know' basis. Bij deze gebruikers horen niet alleen de ketenpartijen maar ook organisaties die bij de opsporing van fraude betrokken zijn.

Het BKWI is een organisatie van ongeveer 30 personen, die niet alleen belast is met beheer van het Suwinet, maar ook met standaardisatie en de uitvoering van het zgn. ketenprogramma.

Ook het BKWI werkt met sectorloketten die ieder de gegevensuitwisseling binnen de eigen sector ter hand nemen.

3. Een Nederlandse Kruispuntbank in wording?

3.1 Gebruik bestaande infrastructuur

In Nederland ligt al een organisatorische en technische infrastructuur die doet denken aan de Belgische Kruispuntbank, alleen bestaat het uit verschillende delen. RINIS en BKWI maken al gebruik van elkaars diensten, zodat per saldo een systeem beschikbaar is waarmee zowel online inkijk op bestanden kan worden gerealiseerd als offline berichtenverkeer mogelijk is. RINIS wordt ook binnen Suwinet als dienst aangeboden. Hiermee wordt grotere snelheid van berichtenverkeer gecombineerd met een waterdichte bewaking van de uitwisseling, zodat geen enkel gegeven verloren kan gaan. Sectorloketten als het Inlichtingenbureau zorgen voor verdere distributie van gegevens van en naar individuele gemeentelijke sociale diensten. We zijn dus nu al in staat om virtueel één (1) netwerk te vormen en gegevens moeiteloos tussen sectoren uit te wisselen. Alleen worden deze mogelijkheden nog lang niet ten volle benut.

Toch zijn er ook grote verschillen met de Belgische situatie. In Nederland vindt vrijwel alle besluitvorming rond onderlinge gegevensuitwisseling plaats op basis van vrijwilligheid. Ondanks het feit dat er in de afgelopen jaren het nodige tot stand gekomen is, kan gesteld worden dat de ontwikkelingen relatief traag gaan. Een wet die, net zoals in België, de burger het recht geeft slechts eenmaal gegevens aan de overheid aan te leveren, is in Nederland niet aan de orde. Daarnaast lijken authentieke registraties in wording de neiging te hebben elk eigen ontsluitingsinfrastructuur te ontwikkelen en beheren. Bijvoorbeeld omdat onvoldoende kennis aanwezig is van bestaande oplossingen of omdat een te beperkte opdracht voor de ontsluiting van gegevens is gegeven. Die relatieve autonomie waarbinnen ontsluiting tot stand komt brengt natuurlijk wel enorme kosten met zich mee.

3.2 Wetgeving

De Belgen zijn tot nu toe vooral doortastender geweest op het gebied van wetgeving. Er is een SIS-kaart ingevoerd die eenvoudige identificatie in de sociale zekerheid mogelijk maakt. Er is een systeem om nieuwe werknemers voor de eerste dag van indiensttreding te registreren (DIMONA), waarmee veel fraude voorkomen kan worden en kosten worden bespaard. Er is een uitstekend nummerstelsel voor ingezetenen en niet-ingezetenen, waarbij de Kruispuntbank registerhouder is voor de niet-ingezetenen. De wet die eenmalige gegevensaanlevering mogelijk maakt, dwingt overheden gebruik te maken van de diensten van de Kruispuntbank en daarmee de burger te ontlasten.

In de Nederlandse situatie is er vaak sprake van gedetailleerde wetgeving die gegevensuitwisseling tussen sectoren eerder beperkt dan mogelijk maakt. Zo wordt in de Suwivet exact omschreven welke partijen mogen aansluiten op het Suwinet, waardoor bij iedere uitbreiding van de doelgroep de wet moet worden aangepast. Uitbreiding van het gebruik van het Sofinumnummer is bijna synoniem aan schending van de privacy van de burger. Invoering van het Burger Service Nummer, in feite het oude

Sofinummer voor ingezetenen aangevuld met een daarop lijkend nummer voor niet-ingezetenen, lijkt bijzonder veel moeite te kosten. Introductie van een elektronische identiteitskaart gaat in Nederland gepaard met enorm langdurige kip-ei discussies. Als er geen kaart is kun je geen dienstverlening ontwikkelen en als er geen dienstverlening gebruik maakt van de kaart, heb je hem niet nodig. Blijkbaar komen we niet op het idee om net als de Belgen te zorgen voor een verplicht gebruik van deze kaart in de sociale zekerheid, waardoor ook de uitgifte verantwoord is.

Er is dus duidelijk verschil in daadkracht te constateren tussen de Belgische en de Nederlandse situatie. Het is vooral de samenhang tussen de wetten en de voorzieningen die volgens de auteurs van deze notitie in België hebben geleid tot grote vooruitgang in bestrijding van fraude binnen de Sociale Zekerheid. In Nederland zijn er wetten en er zijn voorzieningen, en die hebben niet noodzakelijkerwijs iets met elkaar te maken.

3.3 De kwaliteit van authentieke registraties

Een belangrijke reden om geen dwingend gebruik te maken van authentieke registraties, is de slechte kwaliteit ervan. Dat is jammer, want de lage kwaliteit is vaak niet toe te schrijven aan de registratie maar aan het feit dat burgers bewust niet de juiste gegevens laten registreren, gecombineerd met het feit dat hierop geen sluitend systeem van toezicht bestaat. Door de authentieke registratie niet te gebruiken maar zelf de gegevens van de burger opnieuw te registreren, ontstaat een situatie waarmee de calculerende burger zijn voordeel kan doen. Zo wil een bijstandsgerechtigde nog wel eens smokkelen met de datum waarop hij een nieuwe dienstbetrekking heeft aanvaard of vergeet hij dit aan de sociale dienst te melden dat.

Gegevensuitwisseling tussen uitvoerders in de sociale zekerheid is dan van cruciaal belang om verschillen boven tafel te krijgen en de juiste gegevens van personen te gebruiken. Voor de burger ontstaat een belang om eenduidig geregistreerd te zijn omdat hieraan rechten kunnen worden ontleend. Bijvoorbeeld het recht op ziekenfondsverzekering bij het aanvaarden van een baan met een inkomen beneden de loongrens ZFW.

De kwaliteit van een authentieke bron kan alleen verbeteren door hieraan in alle gevallen te refereren en geconstateerde verschillen terug te melden aan de registratiehouder voor nader onderzoek. Eenmaal goed registreren betekent dus vele malen goed gebruiken terwijl meermalen registreren betekent dat alle bestanden een foutpercentage zullen hebben dat per definitie nooit kan worden opgelost.

Ondanks het feit dat in Nederland veel gesproken wordt over het belang van authentieke registraties, durven we niet de stap te zetten om het gebruik hiervan dwingend voor te schrijven. Het is zelfs zo dat uitvoerders in de sociale zekerheid zich niet mogen verlaten op werkzaamheden welke door zusterorganisaties zijn uitgevoerd en zelf moeten onderzoeken of gegevens juist zijn. Meestal betekent dit heruitvraag en herregistratie van dezelfde gegevens.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

De Belgische Kruispuntbank is veel meer dan een computernetwerk. Deze organisatie is de afgelopen jaren een katalysator gebleken van verandering en vormt een centrale rol in een stelsel van op elkaar aansluitende authentieke registraties.

De Nederlandse overheid kan veel leren van de daadkracht waarmee onze zuiderburen de administratieve lastenverlichting en de fraudebestrijding ter hand hebben genomen. De samenhang van de verschillende maatregelen garandeert een goed resultaat.

In Nederland zijn twee organisaties te vinden die een equivalent vormen van de Belgische Kruispuntbank: RINIS en BKWI. Tezamen met een aantal sectorale loketten, zoals het Inlichtingenbureau voor gemeentelijke sociale diensten, vormen zij een uitstekend alternatief binnen de sociale zekerheid. Deze Nederlandse oplossing sluit heel goed aan bij het verantwoordelijkheidsbesef van uitvoerders en verdient meer aandacht; met name buiten het domein van de sociale zekerheid.

In Nederland hebben wij de neiging om voor ieder initiatief op het gebied van registratie of gegevensuitwisseling ook een geheel nieuwe ontsluitingsinfrastructuur te realiseren. Dat gaat gepaard met hoge kosten, versnipperd gebruik van bestaande voorzieningen en is zeer ondoelmatig.

Veel aandacht voor detail in Nederlandse wetgeving brengt met zich mee dat intersectorale gegevensuitwisseling moeilijk tot stand komt.

Authentieke registraties kunnen alleen in kwaliteit toenemen als deze informatie verplicht wordt hergebruikt en terugmelding van geconstateerde verschillen wordt ondersteund.

4.2 Aanbevelingen

Hef vrijwilligheid en vrijblijvendheid op als het gaat om gebruik van gegevens en netwerken. Verplicht het gebruik van authentieke bronnen over gemeenschappelijke netwerken. Integreer de bestaande voorzieningen van RINIS, BKWI, Inlichtingenbureau, e.d. zodanig zij gezamenlijk de netwerk-infrastructuur en de gegevensverzamelingen ontsluiten voor de gehele sociale zekerheid en daarbuiten. Sta niet toe dat organisaties eigen netwerken en gegevensverzamelingen aanleggen, die geen deel uitmaken van de gemeenschappelijke infrastructuur.

Kies voor een duidelijke groeistrategie, door dienstverlenings- en handavingsprocessen als uitgangspunt te kiezen. Er zijn veel inkomensafhankelijke regelingen die nu elk apart georganiseerd zijn, met eigen netwerken en databases. Het is niet noodzakelijk die processen bij 1 organisatie te beleggen, als ze maar (verplicht) gebruik maken van gemeenschappelijke gegevensverzamelingen en netwerken

Schep duidelijkheid bij de toewijzing van een aantal nieuwe taken en het inrichten van nieuwe gegevensverzamelingen die verband houden met een gestroomlijnde informatiehuishouding in de sociale zekerheid:

- Het burgerservice nummer: een stelsel van unieke identificerende nummers, voor Nederlandse ingezetenen en buitenlanders verblijvend in Nederland, te beheren door????;
- Een chipkaart (voor elektronische identificatie aan balies, e.d.), op te zetten en te beheren door????;
- Authenticatievoorziening voor burgers en bedrijven (DigiD) zodat online dienstverlening mogelijk wordt, opgezet door BKWI en tijdelijk beheer ingevuld door Belastingdienst, in de toekomst te beheren door????
- Een algemene voorziening voor toegang tot gegevens die de overheid over burgers heeft verzameld, met name in de sociale zekerheid, zodat een goed inzicht ontstaat in rechten op verzekering (burgerpolis) en de juistheid van bronbestanden waarop deze rechten zijn gebaseerd.

Zorg dat alle huidige en toekomstige basisregistraties (personen, adressen, bedrijven, arbeidsverhoudingen en verzekeringen en inkomen e.d.) zonder juridische of andere belemmeringen gebruikt kunnen worden binnen alle werkprocessen van de sociale zekerheid op een 'need-to-know' basis.

N.B. In dit kader is het interessant te weten dat er onder leiding van de heer Cor Franke van CWI wordt gewerkt aan een advies m.b.t. de inrichting van een Gemeenschappelijke Beheer Organisatie, welke in staat moet worden geacht om nieuwe voorzieningen snel in beheer te nemen. Bestaande voorzieningen zouden op termijn kunnen opgaan in een dergelijke organisatie.