

# Wat kunnen we leren van de kruispuntbank sociale zekerheid België?

Arre Zuurmond & Marvin Kramer, 1 december 2023

Niets is zo praktisch als een goede theorie. Daar is de kruispuntbank voor de sociale zekerheid, uit België, een paradigmatische illustratie van. In dit paper analyseren wij de werkingsprincipes van de kruispuntbank, onderzoeken we wat Nederland van deze kruispuntbank kan leren en proberen we deze door te vertalen naar datadelingsvraagstukken uit onze dagelijkse praktijk.

## Geschiedenis

De kruispuntbank is ontstaan naar aanleiding van een crisissituatie die zich elk jaar opnieuw voordeed. In België kregen leerkrachten hun vakantie-uitkering pas ruim na de zomer. De minister raakte hierdoor in de problemen en zocht naar een oplossing. De oorzaak lag in de papieren formulieren.

Net als bouwvakkers in Nederland kregen leerkrachten weekbriefjes waarop de gewerkte uren stonden en de opgebouwde vakantie-rechten. Dat papier moest verwerkt worden, en dat kostte niet alleen veel arbeidskrachten, maar zorgde ook voor veel doorlooptijd. Grote stapels papier stroomden traag langs vele bureaucratische burelen. Die papieren waren natuurlijk niet met de hand ingevuld maar waren uitdraaien van computers van werkgevers.

Frank Robben, de directeur van de kruispuntbank, paste een paar simpele principes toe. Het eerste principe is dat papier, in een primair proces, eigenlijk altijd een poging tot obstructie is. Papier kan namelijk maar op één plek tegelijk zijn, kan maar op 1 manier geordend worden en het kost tijd om papier te verplaatsen. Ook is papier niet door software te lezen.

Door papier uit de vergelijking te halen, en vanaf de bron direct te blijven werken met digitale informatie, kan het proces, dat over meerdere schijven loopt, veel eleganter en dus sneller en efficiënter ontworpen worden. Door met de werkgevers af te spreken dat ze met de papieren formulieren zouden stoppen, en zij elektronische berichten gingen versturen naar de kruispuntbank, kon veel sneller en met veel minder mankracht, het recht op vakantie-uitkering berekend worden. Dit recht werd vervolgens gemeld aan de verantwoordelijke uitkeringsinstantie die nu in staat was om het vakantiegeld voor de aanvang van de vakantie uit te keren.

Zo is er een crisis afgewend, en is de kruispuntbank geboren.

Deze crisis werd aangewend om, bij wet, een aantal zaken structureel te regelen. De kruispuntbank kreeg een wettelijke status, en in die wet werd geregeld dat informatie-uitwisseling tussen twee instanties altijd digitaal moest, en altijd via het kruispunt. Ook werd geregeld dat informatie die reeds in het netwerk digitaal beschikbaar was, niet opnieuw aan de burger of de bedrijven gevraagd mocht worden. Als bepaalde informatie nodig was voor het primair proces, en het was in het netwerk beschikbaar, dan moest de vragende partij die informatie via het kruispunt ophalen. Alle informatie wordt dus opgehaald bij de bron, die het vanaf creatie digitaal beschikbaar moet hebben maar *altijd* met de kruispuntbank als intermediair.

Uiteindelijk heeft de kruispuntbank meer dan 200 verschillende dienstverleningsprocessen opnieuw ontworpen. Gaandeweg is de informatiehuishouding in de Belgische sociale zekerheid op een steeds hoger niveau gekomen. Bij elk proces dat werd

aangepakt groeide de infrastructuur. Inmiddels worden er circa 2 miljard berichten per jaar uitgewisseld. De schatting is dat er circa 1,7 miljard Euro aan administratieve lasten worden bespaard bij de overheid, terwijl ook het bedrijfsleven enorme lasten besparingen heeft weten te realiseren. Maar naast de administratieve lasten zijn er ook andere baten gerealiseerd. Om dit te illustreren zijn nog twee processen bekeken die onderhevig waren aan herontwerp.

#### Casus 1: Proactieve dienstverlening

In België zijn er inmiddels een 30-tal dienstverleningsprocessen die volledig automatisch worden toegekend. De Belgen hoeven er geen aanvraag voor te doen, en ze lopen ook niet het risico dat er achteraf wordt teruggevorderd. Een voorbeeld is de korting op de telefoonrekening.

Als je bijvoorbeeld in België boven de 65 bent en niet méér verdient dan het sociale minimum, dan kom je in aanmerking voor een korting op je telefoonrekening. Dat gebeurt volledig automatisch, doordat de kruispuntbank als intermediair fungeert. De telecombedrijven melden welke klanten zij hebben, de kruispuntbank zoekt de relevante gegevens in de databases in haar netwerk, vat deze samen, en geeft dan per klant aan, middels een simpele "ja" of "nee", of iemand in aanmerking komt voor een korting. Het gekorte bedrag krijgt de telecommatenschap dan van de overheid, of wordt omgeslagen over de andere deelnemers. Twee zaken vallen op in deze casus. Allereerst is er geen sprake van niet-gebruik, terwijl veel van dit soort regelingen, als we ze met aanvragen en papieren formulier ontwerpen, vele tientallen procenten niet-gebruik kennen. Het tweede is dat de administratieve kosten bij benadering nul zijn. De computer doet al het werk, er zijn geen administratieve krachten nodig om de miljoenen formulieren te verwerken.

Het is belangrijk te beseffen dat elke regeling twee kostencomponenten heeft. Enerzijds de programmakosten. Dat is het geld dat uitgekeerd wordt. Anderzijds de apparaatskosten. Dat zijn de kosten die zijn gemoeid met de afhandeling van de aanvragen.

Als je de kruispuntbankprincipes toepast stijgen de programmakosten en dalen de apparaatskosten. Er is hier wel sprake van een perverse prikkel, omdat programmakosten vaak veel hoger zijn dan apparaatskosten. In principe is het financieel aantrekkelijk om een regeling ingewikkeld te maken met veel formulieren en bewijsstukken omdat daar een afschrikkende werking van uitgaat. De kosten die gemoeid zijn met de behandeling van al die formulieren en bewijsstukken worden terugverdiend, omdat een deel van de mensen de aanvraag te ingewikkeld vindt, of angst heeft voor de overheid, bijvoorbeeld omdat terugvordering altijd dreigt.

#### Casus 2: Dimona

Waar de eerste casus zich richtte op extreem goede dienstverlening, richt de tweede casus zich op bestrijding van zwart werken. In België, net als in Nederland is de overheid niet op dag één op de hoogte van een nieuw dienstverband van een werknemer bij een werkgever. De Nederlandse overheid merkt pas dat er een nieuwe werknemer voor een werkgever werkt, op het moment dat de eerste maandbetaling gedaan wordt, en daarvan afschrift wordt gedaan, digitaal, aan de overheid.

In Nederland zijn alle werkgevers verplicht elke maand een digitaal afschrift van de salarisstroom aan de overheid te sturen. Dit gebeurt via de zogenaamde loonaangifteketen. Afspraak is dat dat tot maximaal zes weken na loonbetaling moet gebeuren. Dat betekent dus dat de overheid pas na ongeveer drie maanden dienstverband op de hoogte is van dit dienstverband.

In België gold iets dergelijks, ook daar was de overheid pas later op de hoogte van het dienstverband. En daarmee ontstonden mogelijkheden voor zwart werk. Als je als arbeidsinspectie, of als belastingdienst controleert op zwart werk, en je treft iemand aan

die nog niet bekend is bij jouw dienst, maar wel staat te werken, dan is het standaard antwoord: "O ja, ik heb hem aangemeld, het formulier is onderweg. Ik heb toch nog een aantal weken?"

Om deze mogelijkheid tot zwart werken in te perken heeft men in België twee maatregelen genomen. De eerste betreft de eerste dag melding: Dimona ('Declaration immediate, onmiddellijke aangifte'). Elke werkgever is verplicht elke nieuwe werknemer aan te melden, nog voor diens eerste werkdag. Dat kan via een callcenter, via een website, maar in de meeste gevallen is ervoor gezorgd dat de salarissoftware van de betreffende werkgever een automatisch bericht verstuurt aan de kruispuntbank. Daarnaast zijn ze in België verplicht een driemaandelijks aangifte te doen. Die aangifte is volledig digitaal, en is bij alle salarissoftware leverancier geprogrammeerd, zodat werkgevers er geen administratieve handelingen aan kwijt zijn.

In België is, nu dit geregeld is, het controleproces op zwart werken veel effectiever geworden. Zo gingen controleurs data-gedreven op pad, door als de zon ging schijnen in de databases te zoeken naar horecagelegenheden met terras, die geen nieuwe medewerkers aanmeldde. Dat is een 'verwonderpunt'. Bij voorkeur deed men dit enkele dagen voor een Rotary- of Lions-bijeenkomst in een bepaalde streek. De werkgever kreeg dan een forste boete (vele duizenden euro's). En op de Rotary of Lions bijeenkomst waarschuwde hij zijn collega's: "die controles zijn nu zo goed, dat zwart werken niet verstandig is". Meer dan een miljard extra aan loonbelasting en sociale premies werd hierdoor geïnd!

## Theoretische duiding

De kruispuntbank is te zien als een 'paradigm-case': een lichtend voorbeeld van een manier van werken. Enerzijds is het een lichtend voorbeeld omdat het ervoor zorgt dat er niet meer bureaucratisch (met stapels formulieren) wordt gewerkt, maar volledig geautomatiseerd, waardoor niet-gebruik gereduceerd is en administratieve lasten sterk verlaagd zijn. Anderzijds omdat het een voorbeeld is van een responsieve, proactieve overheid. Een overheid die naast de burger gaat staan, en de burger (en de uitvoerend professional) ontzorgt.

In de organisatiekunde schreef Joan Woodward al in de jaren vijftig over de gevolgen van technologie voor organisatieverandering<sup>1</sup>. Volgens Woodward waren er drie soorten organisaties:

### Stuksproductie-organisatie

Organisaties die maatwerkproducten maken die elke keer anders zijn en afgestemd op de specifieke wensen en situatie van de klant. Hooggekwalificeerde professionals maken hier unieke producten, in een omgeving die meer weg heeft van een atelier dan van een fabriek. Management ziet er hier ook anders uit: niet een directieve baas met veel voorschriften en instructies, maar een 'dienend leider' die ervoor zorgt dat de professionals kunnen excelleren en hun werk in alle rust en ruimte kunnen doen.

### Batch-productie-organisatie

Batch-productie organisaties zijn de bureaucratieën zoals wij ze kennen: grote formulier-verwerkende fabrieken, met veel strakke procedures en voorschriften. Medewerkers zijn gedisciplineerd, gebureaucratiseerd, en hebben vaak een lager opleidingsniveau dan in de stuksproductie-omgeving.

Zij hoeven slechts zich herhalend werk te verrichten, en niet te veel na te denken. Dat nadenken zit in de systemen en structuren, niet tussen de oren van de uitvoerende medewerkers. Het zijn batch-organisaties, omdat men met stapels werk werkt. Elke medewerker krijgt een stapel waaraan gewerkt moet worden. Men stapelt omdat op deze

---

<sup>1</sup> Woodward, J. (1958). Management and Technology. Her Majesty's Stationery Office.

manier het werk, dat in een flink aantal stappen is opgedeeld, die elk door een andere medewerker wordt verricht, efficiënt toebedeeld kan worden.

In een stuksproductie organisatie werkt de professional aan een veel groter deel van het werk, en zijn er veel minder overdrachtsmomenten. Mintzberg omschrijft dit als het verschil tussen de breedte van de taak en de diepte van de taak<sup>2</sup>. In stuksproductie-organisaties is zowel de breedte van de taak (de hoeveelheid verschillende handelingen in een proces van handelingen) als de diepte (de zeggenschap over de vraag hoe je het precies doet, in welke volgorde en met welke hulpmiddelen) ruimer. Vandaar dat daar professionals nodig zijn, hoog opgeleid, met eigen initiatief. In batchorganisaties heeft de medewerker zowel in de breedte als in de diepte van een taak minder ruimte toebedeeld gekregen. Daar is de technostucture de baas, terwijl de professional dat in de stuksproductie organisatie is. De professional is gebureaucratiseerd.

### Procesorganisatie

Procesorganisaties kenmerken zich vooral door de afwezigheid van personeel in het primaire proces: dat is volledig geautomatiseerd of gerobotiseerd. Vaak is er sprake van een netwerk van ketens en loopt de productie over tal van schijven, zonder menselijke tussenkomst, van start naar eindproduct. Als dit in een digitale omgeving gebeurt, kan dat instantaan, binnen secondes, op initiatief van de klant. Zo schrijven autohandelaren, als zij een auto kopen van een klant, de auto volledig automatisch over van die klant naar de bedrijfsvoorraad. Dat daar verschillende applicaties (onder water) een serie handelingen voor verrichten, merkt noch de handelaar, noch de klant. Die laatste merkt alleen dat hij/zij eventueel te veel betaalde wegenbelasting automatisch teruggestort krijgt, en dat boetes begaan na aankoop direct bij hem/haar thuis op de deurmat vallen. Daar hoeft je niks voor te doen.

### Kruispuntbank verandert aangesloten organisaties in procesorganisaties

De kruispuntbank bedient een netwerk van organisaties, die elk op die manier meer een procesorganisatie zijn geworden. In Nederland doet bijvoorbeeld de RDW dit, die zowel garages, sloopbedrijven, verzekeraars, politie als CJIB volledig geautomatiseerd ondersteunt in hun massale processen. Omdat de meeste grote uitvoeringsorganisaties nog veel kenmerken (en dus cultuur en structuur) van de batch-organisatie hebben, automatiseren ze hun werk ook binnen die structuur. Een werkelijke transformatie, waarbij men digitaliseert in plaats van automatiseert, vergt een diepgaander strategie, die vaak, mede door de aansturing van de departementen, niet van de grond komt. CJIB, DUO en RDW, maar ook delen van de SVB en de UWV zijn hierop de uitzonderingen.

Wat we kunnen leren van de kruispuntbank geldt dus vooral die processen die massaal zijn. Die processen hebben vaak informatie uit een veelheid van bronnen nodig, en in plaats van die informatie middels bewijsstukken op te halen en over te typen in een nieuw (aanvraag-) formulier, wordt de informatie digitaal bij de bron direct ingelezen (is iets anders dan 'inkijken'), instantaan verwerkt, en wordt het resultaat direct kenbaar gemaakt. Waar bureaucratieën enorme doorlooptijden kennen, hebben proces-organisaties een bijna tot nul gereduceerde doorlooptijd.

### Werkingsprincipes Kruispuntbank(en) België

Er zijn meerdere Kruispuntbanken in België, zoals de Kruispuntbank Sociale Zekerheid en de Kruispuntbank van Ondernemingen. Een Kruispuntbank slaat zelf geen gegevens op, maar zorgt voor een uniforme deling van gegevens tussen bijna 3000 publieke en semipublieke organisaties. Elke keer vanuit één concreet dienstverleningsproces, of dat nu WW-verstrekking is, AOW-verstrekking, of de tegemoetkoming in kosten van telefonie of energiesubsidie voor mensen met lage inkomens. Hieronder geven we de belangrijkste werkingsprincipes van de kruispuntbank weer.

---

<sup>2</sup> Mintzberg, H.. Understanding Organizations...Finally! Structure in Sevens.

### Herontwerp van het proces gebeurt vanuit gehele keten

Bijzonder is dat elk dienstverleningsproces een maximaal herontwerp ondergaat, zodra het via de Kruispuntbank wordt georganiseerd. Anders dan in Nederland herontwerpen de Belgen elk proces vanuit de volledige keten die dat proces moet doorlopen, met de burger als uitgangspunt. Dat reduceert het aantal handelingen sterk, verkort de doorlooptijden, reduceert de administratieve lasten en maakt de uitvoering effectiever en efficiënter. Het verlaagt het niet-gebruik en draagt daarmee bij aan het vertrouwen dat burgers hebben in de overheid.

### Bij overheid bekende data niet opnieuw vragen bij burger, maar digitaal halen bij bron

Onder het motto 'de overheid stelt geen overbodige vragen' is geregeld dat vragen van de overheid die al eerder bij een andere overheidsdienst zijn beantwoord niet opnieuw gesteld worden. Er is voor elk gegeven een 'bronhouder' aangewezen, die als 'authentieke bron' gezien wordt. Als andere overheden hetzelfde gegeven nodig hebben, vragen ze dat niet aan de burger, maar via het netwerk aan de bronhouder. Er wordt dus niet met kopieën gewerkt, zeker niet met papier, maar met digitale informatie die direct uit de bron komt, en in de applicatie van de vragende partij kan worden ingelezen. De overheid in Nederland vraagt ondanks soortgelijke uitgangspunten in het stelsel van basisregistraties nog vaak naar de bekende weg en, erger nog, bij veel van deze overbodige vragen moet de burger ook nog een papieren bewijsstuk overhandigen. Dat papieren bewijsstuk is niet meer dan een uitdraai van gegevens van een computer bij een andere organisatie. De juristen en de accountants stellen het verplicht dat in dossiers altijd de bewijsstukken zitten (van recente datum!). In België hebben ze dat papier uit het proces gehaald, en vervangen door elektronische berichten (met data-minimalisatie).

### Alle gegevensdelingen gaan via de Kruispuntbank

Nadrukkelijk is in de wet geregeld dat organisaties niet zelf met alle andere organisaties dataverbindingen opbouwen. Elke organisatie heeft in principe maar 1 data-ingang/-uitgang: naar de sectorale Kruispuntbank. En die verzorgt dan de verbindingen met de andere organisaties. Er is ook een soort 'Kruispuntbank der Kruispuntbanken' voor intersectorale gegevensdeling. Zo creëer je een zeer overzichtelijke en beheersbare informatie-deel-infrastructuur, in plaats van de enorme aantallen koppelingen, vaak per applicatie, die we nu in Nederland kennen. Nederland werkt graag met API's, maar wel van applicatie naar applicatie. Dat maakt dat een organisatie moeite heeft te bepalen welke gegevens zij heeft, en welke gegevens zij deelt (verzendt of ontvangt). Dat is ook niet passend in de vereisten van de privacywetgeving. Beeldend samengevat: de Belgen hebben een heldere en beheersbare gegevensdeling en Nederland heeft iets waarbij het woordje spaghetti nog complimenteus is.

### Dataopslag bij de bron

Zoals gezegd, voor elk gegeven is een bronhouder aangewezen, en alle andere dienen zich via de Kruispuntbank te baseren op die bron. Dit is het al decennia bestaande onderscheid tussen 'bronhouder' en 'afnemer'. Principieel is er voor elk gegevenselement maar 1 bronhouder ('creator'), de rest is afnemer ('user'). Om dit mogelijk te maken is wettelijk geregeld dat er gezamenlijke afspraken zijn over gegevensregisters (incl. definities), architectuur, dienstverlening en (gegevens-)beveiliging. Er komt veel werk bij weg, maar dat is veel meer dan standaardisatie, het is ook proces-herontwerp, juridische aanpassingen, ontsluiting voor burgers, aansluiten op gemeenschappelijke presentatie laag.

### Het bericht van de Kruispuntbank heeft een juridische status (attest)

Een niet te onderschatten werkingsprincipe betreft het idee van de 'attesten': een door de Kruispuntbank bij de bron opgehaald stukje informatie wordt naar de vragende organisatie gestuurd als 'attest'. Dat betekent dat het een juridische status heeft, dat papieren bewijsstukken overbodig maakt. De rechtmatigheid is op deze wijze gedefinieerd, en andere organisaties mogen niet om bewijsstukken vragen.

Attesten zijn gewaarmerkte uitdraaien van computerbestanden, die een bepaalde rechtssituatie bewijzen ('u heeft gewerkt', 'u bent getrouwd' 'u kent een bepaalde, juridisch onderkende beperking'. Etc.). Die attesten zijn altijd op bronnen gebaseerd, maar het verstrekken gaat altijd via de kruispuntbank. De verstreckende organisatie hoeft daarvoor niks te doen. In Nederland moeten ze uitdraaien verschaffen, die dan elders weer worden ingelezen.

Door in te zetten op deze "digitale waarmerken" wordt het mogelijk de administratieve lasten uit het proces te halen: De gevraagde gegevens worden volautomatisch en gewaarmerkt ingelezen in de relevante systemen. In Nederland moeten we nog veel overtuigen van "een uitdraai", of laten we professionals 'inkijken' (maar niet automatisch, applicatie op applicatie overnemen).

### Gegevensdelingen op basis van wettelijke grondslag, gecontroleerd en via kbsz

Veel gegevensdelingsvraagstukken worden in Nederland al vroeg in de kiem gesmoord door het uitspelen van de AVG-kaart. Maar persoonsgegevens mogen worden gedeeld als er een wettelijke grondslag voor is. De Kruispuntbank controleert elke deling op conformiteit ten aanzien van deze privacyregel. Ze registreren deze grondslag voor de gegevensdeling transparant. Daarvoor houdt zij een 'wie-mag-wat-tabel' bij, die ook voor de burger is te raadplegen. Als organisaties of medewerkers binnen die organisatie een ongeautoriseerde vraag stellen, krijgen ze uiteraard geen antwoord op die vraag, maar kan daarop wel een berisping volgen. De Kruispuntbank controleert dit bij alle 2 miljard bevragingen, en logt dit transparant.

### Beveiliging, identificatie, authenticatie en gedifferentieerde autorisatie en logging

De Kruispuntbank heeft adequate bevoegdheden om toe te zien op de beveiliging van het netwerk. In extreme gevallen kan zij een aangesloten organisatie tijdelijk afsluiten. De Kruispuntbank monitort de beveiliging van alle aangesloten organisaties. Maar om privacy op hoog niveau te kunnen borgen moeten er ook hoge eisen gesteld worden aan alle gebruikers. Dat betekent dat elke gebruiker, bij elk gebruik, streng wordt gecontroleerd op de identiteit (is hij wie hij zegt te zijn), en op de authenticatie (zijn de middelen waarmee wordt geïdentificeerd gecertificeerd en correct?).

Daarnaast stelt de Kruispuntbank als strenge eis dat er een goed uitgewerkt stelsel van autorisaties is, bij elke aangesloten organisatie. Zo voorkomt de Kruispuntbank dat grotere datasets aan grote groepen gebruikers worden getoond. Deze autorisatie is overigens veel specifiekere dan in Nederland: het is niet de organisatie die toegang krijgt tot de gewenste gegevens, maar een specifiek dienstverleningsproces. Juist door te werken met data-minimalisatie en applicatie- op applicatie-koppelingen, zoals API's, voorkomt de Kruispuntbank dat er vele ogen over de betreffende gegevens gaan. Papieren bewijsstukken en met veel gegevens ingevulde formulieren zijn qua privacy veel riskanter: aan papier kan je niet zien wie het gelezen heeft, bij een digitaal opgeslagen gegeven kan elke raadpleging gelogd worden, hetgeen in België gebeurt. Die logging is transparant gemaakt naar de burger.

### De Kruispuntbank is bij wet geregeld en heeft expliciete steun van het Kabinet

De Kruispuntbank heeft een expliciete juridische status (Wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid:

'Wet op de Kruispuntbank'), maar belangrijker dan dat is dat alle opvolgende kabinetten het concept actief gesteund hebben. Zij hebben de betrokken partijen (soms hardhandig) gedwongen volgens dit concept te werken. Het concept is inmiddels zo krachtig dat geen beleidsmaker meer data-componenten durft te bedenken, zonder eerst aan de Kruispuntbank te vragen of de gewenste gegevens niet al beschikbaar en te produceren zijn. Daarmee is het ideaal dat uitvoering aan tafel zit bij beleid gerealiseerd, niet alleen op het niveau van praten, maar ook op het niveau van doen.

### Er is een autoriteit om gegevensdelingen van een wettelijke grondslag te voorzien

Bijzonder is de voorziening van een comité, dat in de Wet op de Kruispuntbank is geregeld: dat comité helpt bij discussies over door professionals gewenste gegevensdelingen. Een door de professionals gewenste deling wordt aan het comité voorgelegd en dat comité kan dan gezaghebbend besluiten een bepaalde deling toe te staan. Dat is een gezaghebbend besluit, waarbij de Belgische Tweede Kamer recht van revocatie heeft. Een dergelijk comité zou ook toegevoegde waarde hebben in Nederland, om handelingsverlegenheid en risicomijdend gedrag te doorbreken. In de voorgenomen Informatiewet is dit opgenomen.

### Burgers hebben inzage recht

De informatievoorziening is zodanig goed geregeld dat de burgers bij elk van de aangesloten organisaties kan zien welke gegevens van die burger daar beschikbaar zijn. Ook kan de burger zien welke gegevens door welke partij zijn geraadpleegd. En anders dan in Nederland kan dit 'single sign on' en is er eenvoudig een verzoek tot correctie te doen.

### De verantwoordelijkheid is eenduidig belegd en alom vertegenwoordigd

Een Kruispuntbank wordt beheerd door vertegenwoordigers van alle belanghebbenden: werknemers, zelfstandigen, werkgevers, instellingen van sociale zekerheid en beleidsvoerders (zowel de ministers bevoegd voor sociale bescherming als de minister van begroting). Alle projecten, hun uitvoering en hun opvolging worden dus mede beslist met de wettelijk vastgelegde visie als referentiekader.

## Wat leren we van kruispuntbank en wat zou onze agenda moeten zijn?

### Minder bureaucratie, minder niet-gebruik, meer bereik en meer vertrouwen

Door het digitaal bij de bron ophalen van de gegevens, die direct in de applicatie van de ontvangende organisatie kunnen worden ingelezen, wordt veel handwerk bespaard, maar reduceert men ook het papiergebruik: bewijsstukken zijn niet meer nodig, en hoeven ook niet meer gecontroleerd te worden. Een deel van de complexiteit wordt nu door de systemen opgevangen en wordt niet meer bij de professional neergelegd. De administratieve lasten worden verlaagd, zowel voor de burger als voor de professional en diens organisatie.

Wat maatschappelijk misschien het meest relevant is, is dat het bereik van de regeling stijgt, oftewel het niet gebruik daalt. Niet-gebruik bij burgers die het hard nodig hebben is de leefwereld waar we nu in opereren. In onderstaande tabel is weergegeven wat dit betekent: naarmate er meer niet-gebruik is (rechthebbenden die het recht niet krijgen), neem de effectiviteit van het beleid af. Als alle rechthebbenden op een regeling die ook krijgen en alle niet-rechthebbenden het niet krijgen, is er sprake van 100% effectieve uitvoering.

	Rechthebbend	Niet-rechthebbend
Niet krijgen	Pro-actie nodig?	Juist
Krijgen	Juist	Nader onderzoeken?

#### Flinke besparingen op apparaatskosten door daling administratieve lasten

De Kruispuntbank Sociale Zaken (België) kent inmiddels 2 miljard gegevensdelingen voor circa 220 dienstverleningsprocessen heeft ze zeker 1 miljard euro aan administratieve lasten voor burgers gereduceerd. Ze heeft voor de overheid meerdere miljarden (en vooral de dienstverlenende professionals van die overheid) aan inkomsten gegenereerd en de overheid tevens een enorme bureaucratische rompslomp bespaard.

#### De reductie aan apparaatskosten gaat gepaard met een stijging van de programmakosten

Op het moment dat middels digitale data bij de bron het aantal rechthebbenden dat het recht ook daadwerkelijk vindt, stijgen de programmakosten (men keert meer uit), terwijl de apparaatskosten dalen (men heeft minder mensen nodig om formulieren te verwerken).

#### Gegevenslogistiek concept is nodig, op basis van IBDS

In Nederland kennen we de interbestuurlijke datastrategie (IBDS) die veel van dit denken in Nederland realiseert. Deze zou echter nog verder geconcretiseerd kunnen worden door ook in Nederland met het kruispuntbank concept te gaan werken. Dat moet per sector (sociale zekerheid, wonen, gezondheidszorg, onderwijs, etc.). In veel sectoren kennen we al partijen die gegevensuitwisseling faciliteren, maar vaak zijn deze minder goed gepositioneerd, en zijn de processen die zij faciliteren niet zo radicaal herontworpen als in België. Op basis van de IBDS zou in verschillende sectoren, met de daar reeds aanwezige partijen (zoals Rinis en BKWI in de sociale zekerheid) gestart kunnen worden met proces-herontwerp en proactieve dienstverlening

#### Reductie van complexiteit impliceert niet meer generieke regelingen

In hun rapport 'Staat van de Uitvoering' geven de uitvoerende organisaties aan dat er nu zoveel regelingen zijn met elk zoveel fijnmazige criteria, dat de uitvoering van al die regelingen gevaar loopt. Zij vragen om minder complexiteit. Maar de politiek (en de samenleving) heeft juist steeds meer maatwerk nodig. Wij zien in het concept van de Kruispuntbank een manier om complexiteit te accommoderen, zonder af te doen aan de wens tot gerichte regelingen. In de kern lukt dat de Kruispuntbank doordat zij met gestandaardiseerde componenten en gegevens werkt (zgn. 'bouwblokken'), die voor veel regelingen hergebruikt kunnen worden. Ook kan beleid sneller tot uitvoering gebracht worden, omdat er voor een nieuwe regeling of een nieuwe doelgroep geen extra informatie verzameld hoeft te worden. Voorafgaand aan nieuwe regelgeving wordt gekeken naar de beschikbare datasets. Wetgevingsjuristen en beleidsmakers gebruiken de definities en standaarden zoals ze zijn, en creëren geen nieuwe begrippen die weer extra informatieverzamelingen vergen.

Maatwerk en dynamiek zijn wel degelijk mogelijk, een 'moratorium op nieuw beleid' om de uitvoering te ontzien, is niet altijd nodig. Dat laat onverlet dat sommige regelingen dermate complex zijn geworden, dat ze steeds minder uitvoerbaar zijn. Het recente artikel van Diana Starmans in het FD geeft daarvan voor de AOW een pijnlijke, maar duidelijke illustratie.



## Conclusie en aanbevelingen

De kruispuntbank heeft het ICT-landschap het ICT-landschap gelaten. Zij heeft zich gericht op de gegevenslaag en de proceslaag. Door gegevens digitaal bij de bron te halen, en daar 1 kruispunt voor te ontwikkelen, dat bij alle relevante gegevens kan komen, is een infrastructuur ontworpen die grootschalige herontwerp van dienstverleningsprocessen weet te realiseren, met als resultaat hoogwaardige dienstverlening, reductie niet-gebruik, sterke reductie administratieve lasten en betere (en meer beheersbare) uitvoering.

Dit concept zou in Nederland ook toegepast moeten en kunnen worden, met dien verstande dat er al veel componenten voor aanwezig zijn. De IBDS kan zich verbinden met belangrijke partijen in de sectoren (zoals Rinis en BKWI), en kan met hen samen processen herontwerpen om de administratieve lasten te verminderen en het niet-gebruik te bestrijden.

Wel zijn daarvoor een paar voorwaarden voor nodig, geformuleerd als aanbevelingen:

### Politieke wil en sturing

De politiek in Nederland wil goede dienstverlening aan burgers, wil dat dat gepaard gaat met bescherming van de privacy en transparantie richting burgers, en wil minder administratieve lasten voor zowel de burgers als de uitvoerende professionals. Maar die strategische wil wordt niet vertaald naar een tactische oplossing. De politiek vertaalt de strategische wil direct in uitvoerende regels, zij gaat van richting naar verrichting, en slaat de inrichting (tactische laag) over. De kruispuntbank is vooral een inrichtingsvoorziening, een beheervoorziening. En die beheervoorziening rendeert slechts omdat ze voor veel verschillende regelingen tegelijk gebruikt wordt. In Nederland werken we met 'punt-oplossingen'. De politiek in Nederland moet begrijpen (en sturen op) dat er een beheervoorziening nodig is, die tijd kost om te ontwikkelen, maar die op de langere duur vele malen beter helpt bij het bereiken van de strategische doelen die de politiek stelt, dan het elke keer najagen van een punt-oplossing bij elke regeling die politiek getroffen wordt.

### Multidisciplinaire teams

Als de politieke wil er is, dan zullen er multidisciplinaire teams nodig zijn, die per regeling het bijbehorende dienstverleningsproces (her-)ontwerpen. Daar zijn juristen, organisatieontwerpers, en i-deskundigen bij nodig, die synchroon de wettelijke bepalingen, de procesontwerpen en de i-oplossingen bedenken.

### Comité

Het Belgische comité is in Nederland ook nodig. Er wordt nu, in het verlengde van de NPD notitie gewerkt aan een adviesvoorziening, dat gezien moet worden als eerste stap. Maar wil dit echt werken, dan zal er meer dan advies nodig zijn, omdat er anders met dat advies een replicatie ontstaat van de in Nederland gangbare te enge interpretatie van de AVG. Het comité moet de positie krijgen om toestemming te kunnen geven tot gegevensdeling, ook als (het lijkt dat) de huidige wetgeving dat niet toestaat, maar de publieke waarde dat eigenlijk wel vergt. Daartoe moet een gesprek met de kamer georganiseerd worden, om te kijken of de Belgische aanpak ook in Nederland geïmplementeerd kan worden

### Wasstraat

Die adviesvoorziening moet bijgestaan worden door een 'wasstraat'-team. Dat moet bij elke vraag om gegevensdeling die wordt voorgelegd, in voorbereiding op de beoordeling door het comité, in gesprek met de verzoekers een herontworpen dienstverleningsproces

uitdenken. En het verzoek om gegevensdeling samen het voorstel voor een herontworpen proces moet dan voorgelegd worden aan het comité.

#### Gegevensarchitectuur, inclusief concept voor gegevenslogistiek

De IBDS is een goede oplossingsrichting. Maar deze moet nader uitgewerkt worden. Het moet duidelijk worden dat er sectorale knooppunten zijn, dat de informatie altijd over die knooppunten lopen (of gaan lopen), en dat elk knooppunt helpt bij dataminimalisatie, logging, beveiliging, authenticatie en autorisatie. De sectorale knooppunten onderhouden gezamenlijk een intersectoraal netwerk, waardoor elke gewenst gegevensdeling gefaciliteerd wordt. Gezien de strenge beveiliging en de applicatie op applicatie-koppelingen, in combi met data-minimalisatie zijn geen PET's nodig.

Tot slot geldt dat BI-platforms, transactie-platforms en basisregisters onderscheiden functies zijn in dit netwerk, hetgeen betekent dat er in de BI-platforms en de registers wel dezelfde gegevens kunnen bestaan, als in de transactie-systemen. Data-integriteit (1 creator, meerdere users) en data bij de bron betekent niet dat het alleen bij de bron moet zijn opgeslagen. Dat zou omwille van performance, maar ook omwille van functionaliteit een te beperkte invulling zijn van het principe 'data bij de bron'.

#### Massaal maatwerk

De hier geschetste gegevenslogistieke infrastructuur biedt de mogelijkheid om een deel van de processen voor een deel van de burgers te transformeren naar wat Woodward omschreef als procesorganisatie: volledig geautomatiseerd, proactief geleverd aan de rechthebbende burgers. Tegelijk kan deze infrastructuur voor de 'multiprobleem-situaties' maatwerk mogelijk maken, waarbij de professionals die dat maatwerk moeten leveren via de kruispuntbank bij de benodigde gegevens kunnen. Dat maatwerk is dan te zien als werk dat in een atelier-omgeving plaatsvindt, zo nodig met meerdere professionals (van de verschillende relevante regelingen) gezamenlijk (virtueel vergaderend). In Nederland is de dienstverlening 'torn between two lovers': we proberen alle gevallen gelijk te behandelen in bureaucratisch gestructureerde organisaties, en doen daarmee alle burgers tekort.