



Opdrachtgever

IWI



Inspectie Werk en Inkomen
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Onderzoek

*Bestandskoppelingen (verkennde
studie)*

Startdatum – 1 januari 2007

Einddatum – 23 juni 2008

Categorie

*Toezicht en functioneren van sociale
zekerheid*

Bestandskoppelingen

Doel en vraagstelling

De inspectie neemt de mogelijkheden van bestandskoppelingen in het kader van de bestrijding van fraude onder de loep. Hierbij gaat het zowel om koppelingen tussen overheidsorganisaties als om koppelingen tussen publieke en overheidsorganisaties. In het onderzoek beoordeelt de inspectie wat de resultaten (kunnen) zijn van het gebruik van de koppelingen.

Conclusie

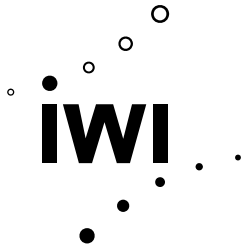
Koppeling van gegevensbestanden maakt het mogelijk om misbruik van sociale voorzieningen aan te tonen. Dat gebeurt op dit moment al, maar de verwachting is dat hier nog meer winst te behalen valt. In het coalitieakkoord is onder de noemer 'intensivering fraudebestrijding door koppeling bestanden en meer veiligheid' een structurele besparing van 110 miljoen euro per jaar opgenomen. Uit het onderzoek van de inspectie blijkt dat er op het vlak van bestandskoppelingen binnen het domein van de sociale zekerheid al veel wordt gedaan. Winst valt eerder te halen bij het verbeteren van de kwaliteit van de (bron)bestanden dan door het toevoegen van nieuwe koppelingen. Bron: Bibliotheek SZW

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/tzo8jcfz>

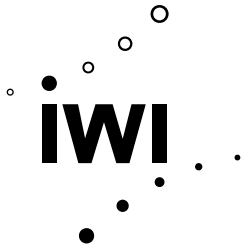
Bestandskoppelingen

Een verkennende studie naar het gebruik van bestandskoppelingen in het kader van fraudebestrijding



Bestandskoppelingen

Een verkennende studie naar het gebruik van bestandskoppelingen in het kader van fraudebestrijding



V08/02, juni 2008

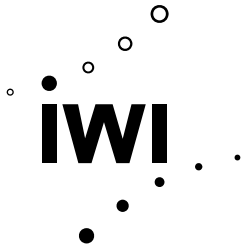


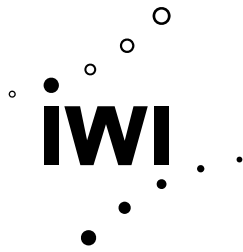
Voorwoord

In het kader van fraudebestrijding binnen het domein van de sociale zekerheid wordt er gebruik gemaakt van diverse vormen van het koppelen van bestanden. De inspectie heeft een verkennend onderzoek gedaan om te bepalen of er ongebruikte mogelijkheden van bestandskoppelingen zijn en welke resultaten hiermee geboekt zouden kunnen worden. Ook wordt in dit onderzoek in kaart gebracht welke koppelingen op dit moment binnen de uitvoeringsorganisaties worden gebruikt en welke nieuwe koppelingsmogelijkheden deze organisaties zien.

Voor u ligt het resultaat van dit verkennende onderzoek.

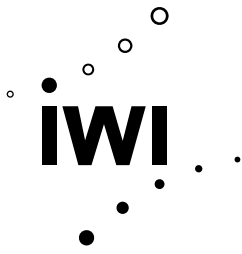
Drs. P.H.B. Pennekamp
Inspecteur-generaal a.i.





Inhoud

1	Inleiding	7
1.1	Uitvoering onderzoek	7
2	Wettelijk kader en bestaande koppelingen	9
2.1	Wettelijk kader	9
2.2	Bestaande koppelingen	9
2.3	Bruikbaarheid en opbrengsten koppelingen	12
2.4	Gewenste koppelingen	13
2.5	Structurele besparing niet zeker met bestandskoppelingen alleen	14
2.6	Ontwikkelingen en verbetermogelijkheden	14
3	Conclusies	17





1 Inleiding

Binnen de sociale zekerheid wordt al geruime tijd gebruik gemaakt van het middel bestandskoppelingen. Gegevensbestanden worden met elkaar vergeleken om een rechtmatige vaststelling en uitbetaling van uitkeringen te bevorderen. Op deze wijze wordt voorkomen dat personen ten onrechte een uitkering verkrijgen, bijvoorbeeld doordat zij in twee verschillende gemeenten een bijstandsuitkering aanvragen.

Bestandskoppeling maakt het dus mogelijk om misbruik van sociale voorzieningen aan te tonen. Dat gebeurt op dit moment al in het SUWI-domein, maar verwacht wordt dat hier nog meer winst te behalen valt. In het coalitieakkoord is onder de noemer ‘intensivering fraudebestrijding door koppeling bestanden en meer veiligheid’ een structurele besparing van 110 miljoen euro per jaar opgenomen.

Daarnaast kan bestandskoppeling worden gebruikt om de dienstverlening in de sociale zekerheid te verbeteren. Via het vergelijken van diverse bestanden is het in principe mogelijk om mensen op te sporen die geen gebruik maken van die regelingen waar zij recht op hebben, en hen daarop te wijzen.

Ten slotte zijn bestandskoppelingen van belang voor de totstandkoming van het Digitaal Klant Dossier (DKD). Met het DKD worden gegevens van cliënten inzichtelijk gemaakt voor zowel burgers als professionals. Dit instrument is onder andere nodig voor de realisatie van doelstellingen die in de wet op de eenmalige gegevensuitvraag (Weu) worden genoemd. Zo dient de burger op termijn niet meer naar gegevens te worden gevraagd die binnen de overheid al over hem/haar bekend zijn. Overheden worden verplicht te werken met deze reeds bekende gegevens. Deze bekende gegevens kunnen worden hergebruikt door middel van bijvoorbeeld vooringevulde formulieren die de burger alleen op juistheid hoeft te controleren.

De inspectie heeft verkennend onderzoek gedaan met als doel te bepalen of er ongebruikte mogelijkheden van bestandskoppelingen zijn en wat de resultaten van het gebruik van deze bestandskoppelingen zouden kunnen zijn. In deze verkennende studie zijn de resultaten van het onderzoek weergegeven.

1.1 Uitvoering onderzoek

Het onderzoek is gestart vanuit de veronderstelling dat bestandskoppelingen een effectief middel zijn bij de handhaving van wet- en regelgeving. In eerste instantie heeft de inspectie een serie interviews gehouden met experts binnen de uitvoering en een aantal brondocumenten bestudeerd om dit te verifiëren.¹

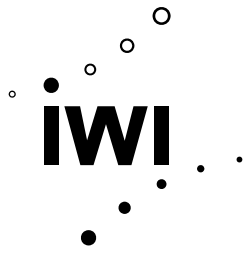
¹ Gesproken is met mensen van UWV, SVB, CWI, BKWI, IB, SIOD, ministerie van SZW, AI en CBP. Zie de bijlage voor verklaring van de afkortingen.



In deze gesprekken zijn de volgende vragen aan de orde geweest:

- Bestaat er een overzicht van gehanteerde bestandskoppelingen en de opbrengst daarvan?
- Bestaat er een overzicht van gewenste bestandskoppelingen met verwachte opbrengsten?
- In hoeverre zijn er beperkingen die de gevraagde bestandskoppelingen in de weg staan?
- Binnen het coalitieakkoord is een rijksbrede besparing van 110 miljoen euro opgenomen onder het kopje 'Intensivering fraudebestrijding door koppeling bestanden en meer veiligheid'. Welk deel moet binnen het domein van de sociale zekerheid worden gerealiseerd?
- Zijn er sectoren/risicovelden te benoemen waar een (forse) meeropbrengst van fraudebestrijding door bestandskoppeling te verwachten is?

De resultaten van deze eerste reeks interviews zijn gebundeld in een memo en aangeboden aan de gesprekspartners. In een tweede ronde interviews met dezelfde gesprekspartners zijn hun reacties op dit totaal van bevindingen doorgenomen.



2 Wettelijk kader en bestaande koppelingen

2.1 Wettelijk kader

De wet biedt een aantal mogelijkheden om bestanden te koppelen in het kader van fraudebestrijding. Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) heeft in een notitie² aangegeven waar zij op let bij de toetsing van voorstellen voor het ontsluiten en koppelen van persoonsgegevens.

Hierin stelt het CBP dat op grond van de wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) persoonsgegevens slechts mogen worden verwerkt indien hiervoor een in de wet genoemde verwerkingsgrond aanwezig is. Voor het koppelen van gegevens ten behoeve van fraudebestrijding zijn er aanknopingspunten te vinden in de bepaling dat persoonsgegevens mogen worden verwerkt indien de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van de publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waarvan de gegevens worden verwerkt. Hierbij is de vraag van belang wanneer er sprake is van noodzakelijkheid. In haar nota geeft het CBP aan dat de algemene wetenschap dat er fraude met uitkeringen bestaat het niet zonder meer noodzakelijk maakt bestanden te koppelen waarbij de hele populatie uitkeringsontvangers op persoonsniveau wordt gecontroleerd. De noodzaak tot het koppelen van gegevensbestanden zal op grond van objectieve gegevens nader moeten worden onderbouwd. De Wet werk en bijstand (WWB) maakt koppelingen mogelijk van bestanden van instanties zoals deze worden genoemd in artikel 64, indien dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de WWB. Koppeling van deze gegevensbestanden vindt voornamelijk plaats door middel van de sectorloketapplicatie van het Inlichtingenbureau (IB). Voordat koppelingen kunnen plaats vinden dient de verantwoordelijke de proportionaliteits- en subsidiariteitsafwegingen te maken. Men dient zich af te vragen of de voorgenomen bestandskoppeling in verhouding staat tot het te bereiken doel en of hetzelfde doel niet op minder ingrijpende wijze bereikt kan worden.

Voor het koppelen van gegevensbestanden, van organisaties die niet in artikel 64 WWB zijn opgenomen, geldt hiernaast nog de eis van verenigbaarheid. Dit betekent dat bij gegevensverstrekking rekening moet worden gehouden met de verenigbaarheid met het oorspronkelijke doel waarvoor het bestand door die organisatie werd aangelegd. Hiertoe kan de verenigbaarheidstoets, uit artikel 9 tweede lid van de Wbp gebruikt worden, waarin een vijftal criteria staat waarmee vastgesteld kan worden of een verwerking verenigbaar is met het oorspronkelijke doel.

2.2 Bestaande koppelingen

Binnen het domein van de sociale zekerheid zijn gegevenskoppelingen op een aantal manieren gerealiseerd.

² Notitie Fraudebestrijding door Bestandskoppeling.



Zo zijn er de gegevenskoppelingen die in het kader van de WWB via het IB worden verstrekt via het sectorloket. Deze applicatie verzorgt, primair voor medewerkers van gemeentelijke sociale diensten (GSD), een maandelijkse vergelijking van WWB burgerservicenummers (BSN) met andere bestanden en rapporteert signalen die eventueel aandacht vragen terug aan gemeenten. Gegevens in het sectorloket zijn allemaal persoonsgebonden en vinden via batchverwerking maandelijks plaats.

Ook op andere plaatsen vindt batchgewijze vergelijking van gegevens plaats. Zo verifieert UWV bij de Belastingdienst of personen gebruik maken van de zelfstandigenaftrek (en dus blijkbaar een inkomen hebben). De SVB heeft soortgelijke koppelingen en wisselt tevens gegevens uit met de GBA om leefvormfraude op te sporen en met de IB-groep over het volgen van onderwijs ten behoeve van een rechtmatige vaststelling van de kinderbijslag.

Daarnaast worden via de Suwinet Inkijkapplicatie gegevens verstrekt aan de medewerkers van de publieke ketenpartners binnen de sociale zekerheid (CWI, UWV en GSD-en) over personen, bedrijven en identificatiebewijzen. Suwinet Inkijk zorgt hierbij voor de ontsluiting van informatie die wordt betrokken uit bronnen in achterliggende organisaties (het is als het ware een doorgeefluik). Suwinet Inkijk wordt gebruikt per individueel BSN en vindt dus niet batchgewijs plaats.

Naast deze reguliere koppelingsmogelijkheden vinden er additionele (risicogerichte) koppelingen plaats waarbij gebruik wordt gemaakt van nieuwe koppelingen met gegevens die niet altijd van overheidsorganen afkomstig zijn. Het gaat hierbij om gegevens die geen primaire bron vormen en dus niet periodiek worden geraadpleegd om uitkeringsgegevens te valideren. Voor de koppeling van deze gegevens is geen direct juridische basis. Deze koppelingen worden veelal door interventieteams³ gebruikt. Een voorbeeld van zo'n koppeling is het project Waterproof. Hierin zijn alle uitkeringsgerechtigden (AOW en bijstand) in 65 gemeenten in Friesland, Groningen en Drenthe eind 2005 gecontroleerd op fraude aan de hand van gegevens over hun waterverbruik en de watervervuilingsheffing. Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) heeft een ambtshalve onderzoek naar dit project uitgevoerd en geconcludeerd dat de bestandskoppeling onrechtmatig was⁴. Bij de waterbedrijven en waterschappen hadden de persoonsgegevens niet mogen worden opgevraagd; deze organisaties hadden de gegevens niet mogen verstrekken en de onderzochte burgers zijn onvoldoende geïnformeerd. Als reactie hierop zijn lopende interventieteamprojecten waarbij gesteund werd op bestandskoppelingen, stilgelegd.

³ Een interventieteam is een samenwerkingsverband van verschillende organisaties die handhavings- en controleactiviteiten verrichten op het terrein van onder andere belastingen, sociale zekerheid en arbeidsmarkt. In deze verbanden werken gemeenten, de belastingdienst, AI, UWV, SVB, de politie, het openbaar ministerie en de SIOD samen. Afhankelijk van het 'soort' controle wordt het interventieteam onder leiding gesteld van één van deze organisaties. In eerste aanleg vindt dit soort koppelingen dus plaats binnen zo'n interventieteam.

⁴ Brief 'Bevindingen ambtshalve onderzoek Waterproof' d.d. 29 mei 2007 met kenmerk z2006-00476.



Om voortgang te realiseren binnen deze projecten is er binnen de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) een werkgroep in het leven geroepen die zich heeft gebogen over de vraag op welke wijze deze -privacygevoelige- gegevens toch verwerkt kunnen worden. Dit heeft eind 2007 geresulteerd in een procedure waarin beschreven is hoe binnen interventieamverband dit soort koppelingen gebruikt kunnen worden. Een belangrijke maatregel in deze procedure is het verder ontwikkelen van risicoprofielen waarmee de noodzaak tot koppelingen kan worden onderbouwd. Er wordt een lerend systeem gebouwd waarin koppelingen en analyse van gegevens en daarmee behaalde resultaten bijdragen aan de ontwikkeling van betrouwbare risicoprofielen. Een andere ontwikkeling die in de procedure wordt genoemd is dat men gaat werken met Privacy Enhancing Technology (PET). Dit houdt in dat de koppeling van gegevens in een beveiligde omgeving (de zogenoemde ‘black box’) plaatsvindt, waarbij inzicht in persoonsgegevens wordt geminimaliseerd.

Het CBP heeft te kennen gegeven dat deze procedure, waarbij voor het ontwikkelen en testen van de risicoanalyses beperkt gebruik wordt gemaakt van persoonsgegevens, een tijdelijk aanvaardbare oplossing is. Het is de bedoeling dat er binnen afzienbare tijd op basis van (geanonimiseerde) risicoprofielen, en niet op basis van persoonsgegevens, koppelingen zullen gaan plaatsvinden. Wanneer de risicoanalyses voldoende ontwikkeld zijn, kan de fraudebestrijding in de sociale zekerheid volledig in overeenstemming met de Wbp plaatsvinden. Afgesproken is dat er na twee jaar een evaluatie plaats zal vinden van deze tijdelijke procedure. Na vaststelling van deze procedure zijn de activiteiten rondom bestandskoppelingen binnen de interventieteams weer gestart.

De in deze paragraaf besproken soorten koppelingen zijn in de volgende matrix bijeengebracht:

Bestandskoppelingen	Standaardvorm	Incidenteel / risicogericht
Bulkniveau	Sectorloketapplicatie - arbeids- en uitkeringshistorie (UWV) - studiefinanciering en inschrijving (IBG) - vermogensinformatie (Belastingdienst) - detentie-informatie (DJI) - AOW- en ANW- uitkeringen (SVB) - auto's op naam persoon (RDW) - onroerend goed (Kadaster) Andere vormen van bulkkoppeling - Belastingdienst met UWV - Belastingdienst met SVB - SVB met IB-Groep - SVB met GBA	Interventieteams Bijvoorbeeld: - waterverbruikscijfers - bewoning vakantiehuisjes



Bestandskoppelingen	Standaardvorm	Incidenteel / risicogericht
Individueel niveau	Suwinet Inkijk -inkomens- en vermogensgegevens -inschrijvings- en arbeidstoelatingsgegevens (CWI) -arbeids- en uitkeringshistorie (UWV) -NAW-gegevens (GBA) -auto's op naam (RDW) -informatie uit het handelsregister (KvK) -status identiteitsdocumenten (VIS)	

2.3 Bruikbaarheid en opbrengsten koppelingen

In algemene zin bestaat er (buiten het veld van de handhavingsexperts) een positief en gesimplificeerd beeld over de mogelijkheden van het gebruik van bestandskoppelingen. De gedachte is dat een aantal bestanden met elkaar worden vergeleken, waarna de 'treffers' precies aangeven wie fraudeert. Deze gedachtegang is echter niet juist. Van fraude hoeft immers geen sprake te zijn. Zo kan iemand terecht gebruik maken van verschillende regelingen, of is er sprake van vervuiling van een bestand. In de praktijk is een treffer dan ook niets anders dan het startsignaal voor verder onderzoek.

Omdat de onderzoekscapaciteit van de uitvoering beperkt is, is het van groot belang dat de signalen die bestandskoppeling oplevert, van goede kwaliteit zijn. Het werken met goede bronbestanden is een eerste randvoorwaarde om bestandskoppelingen goed in te zetten. Dit betekent dat gebruikte bestanden zoveel mogelijk geschoond moeten zijn en ontdaan van onjuiste informatie. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van de problemen die zich in de beginfase met de sectorloketapplicatie hebben voorgedaan. In eerste instantie werden er dusdanig veel treffers gegenereerd dat gemeenten overvoerd werden met te onderzoeken signalen. Dit probleem is in de loop van de tijd opgelost door betere filtering van de signalen over de applicatie toe te passen.

De opbrengsten van de gebruikte vormen van koppeling zijn binnen de uitvoering beperkt inzichtelijk. Voor de reguliere koppelingen is er een onderzoek geweest naar de opbrengsten van de sectorloketapplicatie en Suwinet Inkijk⁵. Hierin wordt geconcludeerd dat er weinig cijfermateriaal is van de hoeveelheid witte fraude die met behulp van de sectorloketapplicatie wordt opgespoord, c.q. de hoeveelheid onterechte uitkeringsaanvragen die met behulp van Suwinet Inkijk wordt voorkomen. In het onderzoek wordt een inschatting gemaakt van de kwantitatieve baten via het 'conducteurseffect': effectieve fraudebestrijding zal fraude niet alleen opsporen maar ook voorkomen. Dit effect wordt ingeschat door de gegevens van vlak voor en na de invoering van de sectorloketapplicatie met elkaar te vergelijken. Een zeer voorzichtige schatting komt dan uit op 18 miljoen euro per jaar dat het gebruik van de sectorloketapplicatie lan-

⁵ Batenanalyse Samenloop en Inkijk, M&I Argitek, februari 2006.



delijk oplevert aan het voorkomen van het ten onrechte verstrekken van bijstandsuitkeringen. Hiernaast levert de sectorloketapplicatie nog een aanzienlijk bedrag op aan efficiencywinst.

Voor het gebruik van Suwinet Inkijk is er geen vergelijking beschikbaar tussen de situatie vlak voor en vlak na de invoering. Wel wordt in het onderzoek aangegeven dat er nog mogelijke winst te halen valt door het combineren van informatie (van individuele klanten en het hele klantenbestand) of het proactiever gebruik van de applicatie (bijvoorbeeld automatische melding indien een cliënt in of uit detentie gaat). Uiteraard zullen ook deze vormen van het gebruik van koppelingen moeten voldoen aan de wettelijke eisen.

Ook de opbrengsten van de koppelingen vanuit de interventieteams zijn slechts beperkt inzichtelijk. Dit komt doordat er (nog) geen landelijk en uniform registratiesysteem is van de interventieteamprojecten. De opbrengst van interventieteamprojecten is niet alleen te vertalen in financiële baten. Interventieteamprojecten leveren ook niet-kwantificeerbare baten op, zoals een vergroot veiligheidsgevoel. Voor het beter inzichtelijk maken van de kwantificeerbare baten wordt er op dit moment gewerkt aan een landelijk en uniform registratiesysteem waarmee deze duidelijker zichtbaar moeten worden.

Naast de baten van fraudebestrijding kunnen bestandskoppelingen ook van waarde zijn voor een betere dienstverlening aan de burger. Met behulp van bestandskoppelingen wordt niet alleen inzichtelijk wie ten onrechte gebruik maakt van bepaalde voorzieningen, ook kan inzichtelijk worden gemaakt wie ten onrechte géén gebruik maakt van bepaalde voorzieningen. Het niet-gebruik van voorzieningen kan zo worden voorkomen. Zo geeft de SVB in haar jaarverslag aan dat haar handhavingsactiviteiten niet alleen leiden tot terugvordering van (ten onrechte) verstrekte uitkeringen, maar ook tot nabetalen van uitkeringen die ten onrechte nog niet waren verstrekt.

Het is echter niet zonder meer mogelijk om in het kader van proactieve dienstverlening gegevens opnieuw te gebruiken die met een ander doel zijn verzameld. In de Wbp worden voorwaarden gesteld aan het gebruik van gegevens in een bestandskoppeling. Zo moeten bestandskoppelingen verenigbaar zijn met het oorspronkelijke doel waarvoor de gegevensverwerkingen werden aangelegd. De burger moet weten waarvoor zijn gegevens gebruikt worden en welke rechten hij heeft.

2.4 Gewenste koppelingen

Gezien de veronderstelling dat bestandskoppelingen een effectief middel zijn voor handhaving, had de inspectie de verwachting dat er binnen de organisaties belast met handhaving en uitvoering lijsten van 'gewenste koppelingen' zouden bestaan: koppelingen die de uitvoering graag gerealiseerd zou zien omdat hiermee (grote) baten gerealiseerd zouden kunnen worden, die echter, door gepercipieerde beperkingen van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) niet uitvoerbaar zijn.

In dit onderzoek heeft de inspectie dit soort lijsten echter niet gezien. Uit navraag bleek voorts dat er slechts beperkt inzicht is in de koppelingen die binnen het domein van de sociale zekerheid wel beschikbaar zijn en/of worden gebruikt. Dit geldt overigens niet voor de reguliere koppelingen die door het Inlichtingenbureau (IB) via het Sectorloket worden gerealiseerd.

2.5 Structurele besparing niet zeker met bestandskoppelingen alleen

Binnen het coalitieakkoord zijn afspraken gemaakt over extra besparingen door middel van bestandskoppelingen. In de afgesproken specificatie van het financieel kader van het coalitieakkoord 2009-2011 is onder de noemer ‘intensivering fraudebestrijding door koppeling bestanden en meer veiligheid’ een structurele besparing van 110 miljoen euro per jaar opgenomen. In het coalitieakkoord wordt er vanuit gegaan dat deze besparing gefaseerd gerealiseerd wordt van 30 miljoen euro in 2009 tot 110 miljoen euro vanaf 2011.

De interdepartementale stuurgroep Fraude en Financieel-economische criminaliteit (Finec) geeft in een notitie aan hoe dit bedrag gerealiseerd kan worden. In de notitie staat vermeld dat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 26 miljoen euro voor zijn rekening neemt. Verder constateert de stuurgroep dat op het gebied van koppeling van bestanden al heel veel mogelijkheden worden benut en dat het op de titel ‘koppeling bestanden’ alleen niet mogelijk is om de baten te realiseren. Om de taakstelling in te kunnen vullen, zijn volgens de stuurgroep extra handhavingsinspanningen nodig.

Voor het deel van 26 miljoen euro dat door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) gerealiseerd moet worden, betekent dit dat de interventieteams acht wijken extra per jaar moeten onderzoeken. De opbrengst van deze extra handhavingsinspanningen komt niet alleen als extra inkomsten bij het rijk terecht, maar ook bij gemeenten, UWV en SVB. De extra interventieonderzoeken zullen naar schatting 40 miljoen euro per jaar opleveren, waarvan driekwart belasting- en één kwart premie-inkomsten zijn. Deze 10 miljoen euro aan premie-inkomsten zijn voor SZW. Intensivering bij de bestrijding van uitkeringsfraude zal ook 10 miljoen euro extra moeten opbrengen. Daarnaast zal het ministerie van Financiën (de Belastingdienst) door middel van jaarlijkse specifieke themaonderzoeken extra opbrengst genereren. Hiervan zal 6 miljoen euro gegenereerd worden binnen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In totaal een bedrag van 26 miljoen euro.

2.6 Ontwikkelingen en verbetermogelijkheden

De deskundigen die de inspectie in dit onderzoek heeft gesproken, zijn het er over eens dat voor de toekomst vooral ingezet moet worden op (het verbeteren van) de kwaliteit van de bestandskoppelingen en onderliggende databestanden en niet op nog meer koppelen. Ook het delen van kennis en het inzichtelijk maken van wat er aan bestandskoppelingen is, wordt door de geïnterviewden belangrijk gevonden.



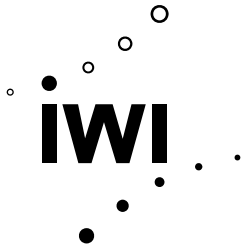
Wat betreft verbetering van de kwaliteit van bestandskoppelingen, kan worden opgemerkt dat op diverse gebieden al instrumentarium is ontwikkeld dat nog beter gebruikt kan worden. Zo kunnen kleinere gemeenten naar verwachting meer opbrengsten van fraudebestrijding realiseren als zij beter gebruik maken van aangeboden IB-gegevens. Kleinere gemeenten lopen snel tegen hun grenzen aan voor wat betreft kennis en capaciteit om van dit soort koppelingen gebruik te maken. Verder is er voor de bestrijding van leefvormfraude al geruime tijd een wettelijk kader beschikbaar: het besluit aanwijzing registraties gezamenlijke huishouding. Deze bron is nuttig voor een consistente toepassing van de indicatie van de leefvorm bij allerlei verschillende regelingen. Het Inlichtingenbureau heeft inmiddels eerste stappen gezet om tot een geautomatiseerde ondersteuning hiervan te komen. Doel hiervan is om gemeenten signalen te bieden dat uitkeringsgerechtigden op verschillende wijze in genoemde registraties voorkomen.

Zoals in paragraaf 2.2 al is aangegeven, is binnen de LSI een start gemaakt met de ontwikkeling van risicoanalyses. Deze worden in opdracht van het LSI gemaakt door de SIOD. Het doel van deze risicoanalyses is om de relevante elementen van verhoogde risico's bij fraude in de sociale zekerheid zo nauwkeurig mogelijk te bepalen. Bij de ontwikkeling van deze risicoanalyses wordt gebruik gemaakt van Privacy Enhancing Technology (PET). Hierbij worden in een beveiligde omgeving (de 'black box') geanonimiseerde gegevens vergeleken en gekoppeld met behulp van gespecialiseerde software. Op basis van deze gegevens komt een risicoanalyse tot stand. Om te controleren of de aldus tot stand gekomen risicoanalyse in de praktijk ook doel treft, zullen aan het eind van deze ontwikkelingsfase alleen de gegevens van de risicopopulatie tot persoonsgegevens worden herleid. Deze personen zullen vervolgens met behulp van niet geanonimiseerde bestandskoppeling worden gecontroleerd op mogelijke fraude. Afgesproken is dat de LSI het CPB informeert over de voor totstandkoming van de risicoanalyses benodigde ICT-voorziening en van relevante ontwikkelingen.

De SVB heeft aangegeven dat er een discrepantie bestaat in de bevoegdheden tussen hen en de gemeenten, bijvoorbeeld als het gaat om het verkrijgen van informatie van nutsbedrijven. Er is inmiddels overleg tussen de SVB en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om te bezien op welke wijze deze bevoegdheden mogelijk kunnen worden uitgebreid.

Ook andere zaken zullen hun invloed uit gaan oefenen op het gebruik van bestandskoppelingen in de toekomst. Zo zal de kwaliteit en het gebruik van bestandskoppelingen verder worden vormgegeven door de invoering van DKD en verdere ontschotting van de SUWI-keten (zie mede de fusie van CWI en UWV). Ook de invoering van de Weu is hierbij van belang. Overheidsorganen binnen de SUWI keten zullen gegevens die binnen de keten al bekend zijn niet nogmaals mogen uitvragen. Dit betekent dat er (nog) actiever gegevens uitgewisseld gaan worden en dat men elkaar aan gaat spreken op de kwaliteit. Naar verwachting zal dit de kwaliteit van de registraties verhogen.

Verder is de LSI bezig met het inrichten van instrumentarium waarmee interventieteams op een uniforme wijze hun bevindingen kunnen bijhouden. Op termijn moet dit onder andere leiden tot meer inzicht in de opbrengsten. Op deze wijze wordt de opbrengst van het gebruik van bestandskoppelingen door interventieteams beter meetbaar gemaakt.





3 Conclusies

De inspectie concludeert dat er op het vlak van bestandskoppelingen binnen het domein van de sociale zekerheid al veel wordt gedaan. Winst valt eerder te halen bij het verbeteren van de kwaliteit van de (bron)bestanden dan door het toevoegen van nieuwe koppelingen.

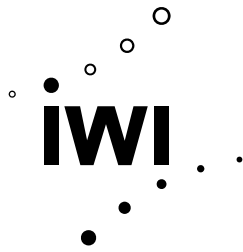
Het onderzoek toont verder aan dat er, behoudens de regulier via het IB aangeboden koppelingen, beperkt inzicht bestaat in de gebruikte koppelingen. De baten van fraudebestrijding als gevolg van bestandskoppelingen zijn moeilijk te kwantificeren doordat er vooraf te weinig aandacht is voor risicoanalyse en achteraf te weinig aandacht wordt besteed aan evaluatie.

Kennisdeling rondom bestandskoppelingen wordt door de geïnterviewde personen belangrijk gevonden. Indien inzichtelijk is welke koppelingen en registraties beschikbaar zijn, kan dit de samenwerking vereenvoudigen en keuzes van indicatoren beter richten. Met dit inzicht is het dan mogelijk om vraag en aanbod zodanig op elkaar af te stemmen dat alleen die zaken gekoppeld worden die voor het proces van belang zijn. Zo is er bijvoorbeeld behoefte aan een volledig overzicht van wat er bij UWV en de Belastingdienst aan gegevens beschikbaar is en gebruikt mag worden.

De gepercipieerde belemmeringen die de vigerende (privacy)wetgeving op zou leggen, worden binnen de uitvoering slechts deels herkend. Alleen uitvoerders die nieuwe vormen van bestandskoppelingen willen inzetten, zoals het interventieteamproject Waterproof, ervaren wettelijke beperkingen. Inmiddels bestaat er een procedure, opgesteld door de LSI en getoetst door het CBP, waarin de voorwaarden zijn genoemd waaronder nieuwe bestandskoppelingen mogelijk zijn. De inspectie verwacht dat, nu dit raamwerk er is, innovatieve koppelingen met nieuw elan worden opgepakt. Voorts verwacht de inspectie dat (nieuwe) koppelingen die zich binnen een interventieteam (regionaal) hebben bewezen, op termijn structureel en landelijk ingezet worden.

Binnen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden initiatieven genomen om experts in het veld te stimuleren hun kennis rondom handhaving (en bestandskoppelingen) te delen. Zo werkt de directie Handhaving en Administratieve Lastenverlichting (HAL) aan een digitaal platform voor kennisdeling voor handhavers en is de LSI aan de slag met zogenoemde leercirkels. Zo worden aanbieders en vragers van informatie bij elkaar gebracht en wordt beter inzichtelijk welke koppelingen succesvol zouden kunnen zijn. Doel is alleen die bestanden te koppelen waar dat voor het uitvoeringsproces zinvol is. Tevens dient het koppelen van bestanden met persoonsgegevens altijd te berusten op een wettelijke grondslag.

In haar toezicht op handhavingsaspecten binnen het domein van de sociale zekerheid zal de inspectie aandacht blijven besteden aan ontwikkelingen op het gebied van bestandskoppelingen en de resultaten hiervan.



Lijst van afkortingen

AI	Arbeidsinspectie (directie binnen SZW)
BKWI	Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen
CBP	College bescherming persoonsgegevens
CWI	Centrale organisatie werk en inkomen
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DKD	Digitaal Klant Dossier
Finec	Interdepartementale stuurgroep Fraude en Financieel-economische criminaliteit
IB	Stichting Inlichtingenbureau Gemeenten
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
HAL	Handhaving en Administratieve Lastenverlichting (directie binnen SZW)
LSI	Landelijke Stuurgroep Interventieteams
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (directie binnen SZW)
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
WBJA	Wetgeving bestuurlijke juridische aangelegenheden (directie binnen SZW)
WEU	Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
VIS	Verificatie Identificatie Systeem

