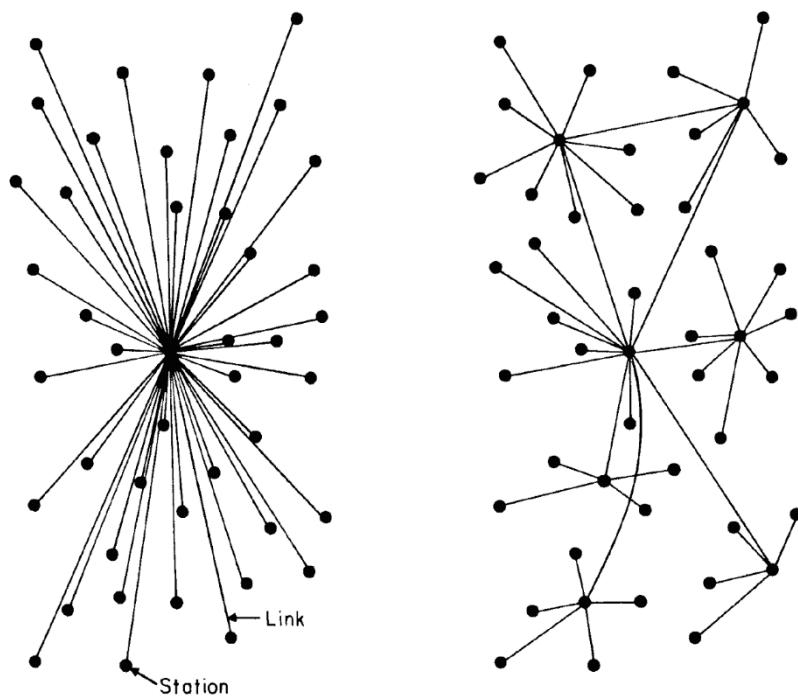


De ontwikkeling van de ICT Gegevens-infrastructuur
van de Overheid
in relatie tot de 3 Gemeentelijke Decentralisaties
in het Sociaal Domein



Hugo de Vos
Mei 2018



INHOUD

1 Inleiding: ontwikkeling van een gegevensinfrastructuur bij de overheid	2
Overheid en ICT-Context	3
Basisregistraties.....	4
Bronhouders.....	5
Knooppunten.....	7
2 Gemeentelijke decentralisatie en de overheidsondersteuning	10
3 Knooppunten in het sociaal domein	13
BKWI	13
Het inlichtingenbureau.....	17
IB: Bewerker of verantwoordelijk?.....	21
4 Datastromen door Suwinet en het Gemeentelijke Gegevensknooppunt.....	24
Proces Werk en inkomen	24
Proces WMO en jeugdzorg.....	32
Jeugdreclassering en bescherming.....	35
5 Gemeentelijke ICT – consequenties van de decentralisaties	39
Het GBI: gemeentelijke ICT in eigen beheer	43
Gemeentelijke verantwoording in het sociale domein	44
6 Vooruitblik: bij wijze van conclusie	51
ICT en gemeentelijke taken in perspectief.....	51
Gemeentelijke ICT: verkenning van alternatieve ontwikkeling	53
Intake, proces informatie en formele registraties	55
Controle op gebruik voorzieningen en opsporing van fraude	56
Beleidsinformatie	57
Overheids-ICT: Complexiteit, verantwoordelijkheid en transparantie	58
Bijlages.....	60

1 Inleiding: ontwikkeling van een gegevensinfrastructuur bij de overheid

In het “actieprogramma de Elektronische overheid” uit 2000, schetste de Minister van Grote Steden en Integratie een visie over de nieuwe relaties die ontstaan tussen overheid en burgers in de informatiesamenleving, als gevolg van de toenemende introductie van ICT. Hierin wordt grote winst voorzien op het gebied van effectiviteit en efficiëntie, maar worden grote veranderingen verwacht op het gebied van “service”, transparantie, controle, democratisering, aanspreekbaarheid en vertrouwen¹.

De ICT-plannen rond de gemeentelijke decentralisaties maken al sinds begin jaren 2000 deel uit van de overkoepelende overheidsstrategie² voor de “Elektronische Overheid” en “Digitale Delta”. Dit geldt niet alleen voor het beschikbaar maken van informatie voor burgers, maar ook bij het controleren op rechtmatigheid en fraude in het geval van uitkeringen. Het eerste ICT-project waarmee de centrale overheid vanaf 1998 tot 2000 gemeentes ondersteunde was een pilot voor fraudeopsporing bij bijstandsuitkeringen uitgevoerd door de stichting Cliënt Volg Communicatie Stelsel (CVCS)³. De minister stelde dat het project duidelijk maakte dat goede administratie van gegevens en mogelijkheid tot uitwisseling ‘kansrijk’ was “in termen van maatschappelijke en financiële opbrengsten”.

In de loop van de jaren was de invoering van het Burgerservicenummer en een “centrale GBA” – de Persoons Basisregistratie (BRP) strategisch onderdeel van het bredere stelsel aan overheids-ICT. In 2000 (en tot nog toe) vindt de registratie van personen en inschrijving plaats bij de gemeente waar personen zich gevestigd hebben. Het BRP-project beoogde de registratie niet meer bij de gemeentes op te slaan maar centraal op te zetten, waarbij de gemeentes nog wel de data aanleveren, maar niet meer beheren. We zien in deze plannen dat de keuze is gemaakt om brondata centraal op te slaan onder centraal beheer, in plaats van gemeentes te ondersteunen hun brondata te professionaliseren en benaderbaar te maken voor noodzakelijke bevraging van buiten. Voor de gegevens rond uitkering en lonen is begin jaren 2000 ook expliciet gekozen om de systemen te centraliseren in plaats van de ICT van de regionale centra voor werk en inkomen op regioniveau door te ontwikkelen⁴. Indertijd werd verwacht dat centralisatie een grote reductie van ICT kosten zou opleveren⁵, met wisselend succes. Enerzijds werd de *face-to-face* begeleiding van werkzoekenden vervangen door digitale dienstverlening, hetgeen hoge besparingen opleverde⁶, anderzijds kende ook het UWV haar mislukte ICT projecten⁷. Bij de keuze voor een gecentraliseerd systeem speelde het de voorloper van het op te richten Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen een belangrijke rol.

Centraal denken in de ICT wereld was in deze periode de overheersende trend⁸. Ondanks vele vertragingen in implementatie van de E-overheid wordt in de Nationale Overheid Referentie Architectuur (NORA) de (centrale implementatie van) ICT rond de decentralisatie van de sector werk en inkomen als voorbeeld gesteld voor inrichting van sectorale samenwerking binnen de overheidsarchitectuur in het algemeen⁹. Het vormt dan ook een interessante casus voor het beter

¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26387-8.pdf>

² Kamerstukken 1998–1999, 26 387, nr. 2, blz. 26 resp. 1999–2000, 26 387, nr. 6, blz. 3 en 5 & Kst 1998–1999, 26 643, nr. 1.

³ Besluit Inlichtingenbureau, 13 december 2001, Staatsblad 686. Memorie van Toelichting.

⁴ <https://www.computable.nl/artikel/praktijkcases/erp/1285740/1508217/cwi-aan-de-crm.html>

⁵ Memorie van toelichting regels tot vaststelling van een structuur voor de uitvoering van de taken SUWI <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27588-3.html> 26 januari 2001.

⁶ Panteia 2015 Van beheersing naar veerkracht: evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid 2007-2014.

⁷ Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid: eindrapport. Kst. 33326-5, jaar 2014-2015.

⁸ <http://xr-magazine.nl/artikelen/229/strategie-beleid/centralisatie-decentralisatie-wanneer-houdt-dit-nu-eens-op>

⁹ <http://www.noraonline.nl/wiki/Knooppunten>

begrijpen van de organische groei van complexe en sterk gecentraliseerde overheids-ICT en de lessen en uitdagingen die dit voorbeeld stelt voor een staats-systeem dat klaar is voor de uitdagingen die het digitale tijdperk stelt.

Het voorliggend essay bespreekt, na een korte uitleg van de concepten van de NORA (hoofdstuk 1) achtereenvolgens de context van de ICT in de decentralisaties en de door de overheid opgerichte centrale componenten (hoofdstuk 2), een uitleg van de datastromen die de decentralisaties moeten helpen bij de uitvoering van de taken in het sociale domein (hoofdstuk 3), gevolgd door de ICT-initiatieven op gemeentelijk niveau ter ondersteuning van de decentralisaties. Het slothoofdstuk beschouwt vervolgens het complexe ontstane landschap en schetst een aantal dilemma's rond centralisering en verantwoordelijkheid en veelbelovende oplossingsrichtingen voor deze dilemma's.

Overheid en ICT-Context

In 2001 werd in het kader van de ambities voor de digitale overheid door de Staat en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een stichting, ICTU, opgericht ter ondersteuning van implementatie van organisatie-overstijgende ICT-projecten. Deze ICT-Uitvoeringsorganisatie (ICTU) werkt als organisator van projecten, voor het leggen van verbindingen en opstellen van aanbestedingstrajecten. Expliciet doel is dat ICTU stimuleert dat voor ICT-projecten bij de overheid zoveel mogelijk het bedrijfsleven wordt ingeschakeld (en dus niet wordt gewerkt met "in house" overheidsexpertise)¹⁰.

Ook is ICTU medeontwikkelaar van en beheert het de "Nederlandse Overheid Referentie Architectuur" (NORA)¹¹. De NORA beschrijft het stelsel van Basisregistraties, waarin de kaders en afspraken van de informatievoorziening binnen de overheid worden vastgelegd. Het idee van basisregistraties gaat uit van het principe dat overheidsregistraties slechts op 1 plaats worden opgeslagen (in het bronbestand of basisregistratie) en de verantwoordelijke organisatie, de bronhouder, garandeert dat informatie actueel en juist is.

Het idee van centrale basisregistraties is ontstaan eind jaren 90 en vanaf begin 2000 wordt hard gewerkt om de digitale overheid vorm te geven en basisregistraties van de grond te krijgen¹². Met de start van het bouwen van een Landelijke Basis Registratie Personen, de BRP (ter aanvulling/vervanging van de GBA), in 2004 werden de eerste concrete stappen gezet voor het stelsel van de landelijke Basisregistraties. Dit was niet altijd even makkelijk en leidde regelmatig tot grote vertragingen, budgetoverschrijding of soms stopzetten van hele projecten na miljoeneninvesteringen, niet in de laatste plaats omdat bij de overheid simpelweg de expertise ontbrak om goed inzicht te hebben in de private leveranciers en hun offertes¹³.

¹⁰ "ICTU zal zijn doelstelling zoveel mogelijk door uitbesteding realiseren". 27 510 Oprichting ICT-implementatie-organisatie Stichting ICTU, nr. 113 nr. 1 BRIEF VAN DE MINISTER VOOR GROTE STEDEN- EN INTEGRATIEBELEID.

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27510-1.html>

¹¹ http://www.noraonline.nl/wiki/NORA_online

¹² Bijvoorbeeld: Brief van de minister aan de tweede kamer 30 juni 2000, 26643 Informatie en communicatietechnologie, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26643-7.pdf>. En: "Geen goede overheidsdienstverlening zonder een uitstekende Generieke Digitale Infrastructuur", Rob Kuipers, ABDTOPConsult, 14-1-2014. Bijlage kamerstuk <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-338376.pdf>.

¹³ Dat de ICT-projecten niet altijd succesvol en makkelijk verliepen werd overduidelijk tijdens de parlementaire enquête naar de mislukkingen en problemen bij overheids-ICT door de Commissie Elias (2012-2014). Hierbij kwamen oa. de zware problemen van de sector werk en inkomen (UWV) aan het licht:

Vanwege organisatorische en ICT-problemen werd eerst verwacht dat de BRP ruim drie keer meer zou kosten dan begroot en pas in 2018 zou afkomen¹⁴, maar in de zomer van 2017 viel het doek definitief¹⁵. Nu, in 2018, is het hele project gestopt. Gebruik van de nu al wel in gebruik zijnde “meer geïmproviseerde” centrale kopie van de gemeentesystemen, het GBA-V, zal wel worden voortgezet, voor centrale bevraging door derde partijen¹⁶. Stapsgewijs zijn inmiddels al wel andere basisregistraties in andere domeinen opgebouwd.

Basisregistraties

Binnen het systeem van basisregistraties¹⁷ is sprake van

- een bronhouder, verantwoordelijk voor het actueel houden van de informatie
 - een beheerder, die de data op een server beheert/laat beheren
 - een opdrachtgever, gewoonlijk een Ministerie die hoofdverantwoordelijke is voor de registratie
- BZK is overkoepelend stelselverantwoordelijke voor het overheidsstelsel als geheel.

Bronhouders en beheerders zijn soms 1 organisatie, soms zijn het verschillende organisaties. De gemeente is “bronhouder” voor de Basis Registratie Personen, de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG – Min BZK) is de verstrekker en beheerder van de centraal gehoste data (nu dus het GBA-V). De gemeente is ook bronhouder voor de Basisregistratie Adressen en Gebouwen en voor de WOZ, terwijl het Kadaster de data beheert. Het UWV is bronhouder en beheerder voor de Basisregistratie Lonen, Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen (BLAU).

Het idee van brondata is dat de data geautomatiseerd beschikbaar kan worden gesteld en opgevraagd door publieke en private partijen voor legitieme verwerking voor het uitoefenen van hun zaken en taken. Niet iedereen kan zomaar data krijgen, maar een notaris kan voor het vaststellen van identiteit bijvoorbeeld wel gegevens opvragen in het GBA-V, en de Sociale Dienst mag bij een aanvraag voor bijstand controleren in de registratie van het UWV of iemand niet ook al een werkloosheidsuitkering heeft. Doordat bij de bron wordt uitgevraagd kan de vrager er vanuit gaan dat de gegevens correct zijn en up-to-date zijn.

De overheid organiseert nu 11 “Basisregistraties”¹⁸ die door de hele overheid als authentieke basis moeten worden gebruikt als brondata.

<https://www.computable.nl/artikel/nieuws/overheid/5859647/250449/computers-uwv-medewerkers-crashen-elke-dag.html>

¹⁴ Een project dat overigens vele jaren zal duren. In 2004 was het begroot als een project van 25 miljoen euro, in 2016 staat de teller inmiddels op 86 miljoen en is de uitrol nog steeds niet voltooid (Heilbron & Muntz, 2016)

¹⁵ <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/07/07/ict-project-basisregistratie-totaal-mislukt-11685808-a1565877> Een eerder bij het project betrokken criticus, Rene Veldwijk, merkt hierin op: „Tot twee keer toe is dit project volledig opnieuw opgestart, waarbij de gebouwde software werd weggegooid. Gemeenten zijn met het afblazen van de BRP aan een ramp ontsnapt.”

¹⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2017/09/26/kamerbrief-over-basisregistratie-persoon/kamerbrief-over-basisregistratie-persoon.pdf>

¹⁷ <https://www.digitaleoverheid.nl/beleid/naar-een-gegevenslandschap/themas/rollen-stelsel-basisregistraties/>

¹⁸ <https://www.digitaleoverheid.nl/onderwerpen/stelselinformatiepunt/stelsel-van-basisregistraties> (augustus 2016)

Tabel 1 Basisregistraties (Uit: *Stelselarchitectuur-heden 2015*¹⁹)

STELSEL VAN BASISREGISTRATIES			
Verstrekker	Bronhouder	Opdrachtgever	
Kadaster	Gemeenten	MinienM	BAG
Kadaster	Diversen	MinienM	BGT
UWV		MinSZW	BLAU
Belastingdienst		MinFin	BRI
Kadaster		MinienM	BRK
TNO	Diversen	MinienM	BRO
RvI G	Diversen	MinBZK	BRP
Kadaster		MinienM	BRT
RDW		MinienM	BRV
KvK		MinEZ	HR
Kadaster	Gemeenten	MinFin	WOZ

- [BRP](#) - Basisregistratie personen
[HR](#) - Handelsregister
[BAG](#) - Basisregistraties Adressen en Gebouwen
[BRT](#) - Basisregistratie Topografie
[BRK](#) - Basisregistratie Kadaster
[BRV](#) - Basisregistratie Voertuigen (kentekenregister)
[BLAU](#) - Basisregistratie Lonen, Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen
[BRI](#) - Basisregistratie Inkomen (Belastingdienst)
[WOZ](#) - Basisregistratie Waarde Onroerende Zaken
[BGT](#) - Basisregistratie Grootchalige Topografie (voorheen GBKN)
[BRO](#) - Basisregistratie Ondergrond (voorheen ook wel DINO)

Naast de basisregistraties bestaan nog tal van andere overheidsregistraties, die dienen als brondata binnen de overheid, waar ook het principe van verplicht hergebruik voor geldt. In bijlage 1 is een lijst toegevoegd met de meeste in 2015 bekend zijnde overheidsregistraties en bestaande koppelingen die ook mogelijk kunnen worden bevraagd door andere overheidsinstanties voor hergebruik voor de uitvoering van de eigen wettelijke taken²⁰.

Voor het Sociale Domein “werk en inkomen” zijn naast de basisregistraties ook de Gemeentelijke Sociale Diensten en de Dienst Uitvoering Onderwijs leveranciers van brondata binnen het SUWInet. Verderop in het document worden alle brondata-leveranciers in het Sociale Domein uitgebreid gepresenteerd.

Bronhouders

De invoer en het onderhouden van de inhoud van de brondata is de verantwoordelijkheid van de bronhouder. Het idee van bronregistratie is dat een eenduidig beeld blijft bestaan van een gegeven over een persoon of zaak. Uitgaande van bronbestanden betekent dat als een andere partij dan de bronhouder gebruik wil maken van de gegevens deze niet opnieuw registreert, maar opvraagt bij de bronhouder of beheerder van de registratie.

De bronhouder is ook verantwoordelijk voor het corrigeren van eventuele fouten. Bij meldingen over vermoeden van onjuistheid (door individuen of bv opvragende overheidsorganisaties) is de bronhouder verplicht te onderzoeken of de gegevens juist zijn. De bronhouder is echter zelf

¹⁹ <https://wiki.stelselvanbasisregistraties.nl/xwiki/bin/view/document/Stelselarchitectuur+van+het+heden> bezocht augustus 2016. Project Servicepunt Basisregistraties, Min BZK.

²⁰ Kamerstuk II 2014-2015 26643 – 355 Brief Min V&J 24 maart 2015 aangaande Bestandskoppeling

verantwoordelijk om al dan niet een correctie uit te voeren. Een correctie blijkt moeilijk formeel van buitenaf te dwingen²¹.

Met de invoering van de basisregistraties heeft een centralisatie plaatsgevonden van beheer, aansturing (of “opdrachtgeverschap”) en toezicht met betrekking tot deze bronbestanden. Voor elke basisregistratie is een Ministerie verantwoordelijk en de IT-infrastructuur wordt door 1 organisatie per registratie onderhouden. *Het Ministerie waaronder de basisregistratie valt is ook verantwoordelijk voor het waarborgen van de informatieveiligheid en privacy van personen in de registraties en het toezicht op rechtmatig gebruik* (Cursivering HV). Het Ministerie van BZ is zo bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de voorloper van de Basis Registratie Personen, een centrale kopie van de lokale GBA's. Het plan was dat in de toekomst de BRP door de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) beheerd zou worden en dat daadwerkelijke data niet meer bij de gemeente zouden staan. Hoewel het RvIG al wel is opgericht is het na 13 jaar bouwen nog steeds de vraag of het ooit zover zal komen²².

Binnen het Suwi domein is het Ministerie van SZW opdrachtgever voor de basisregistratie voor Lonen, Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen (BLAU), die wordt bijgehouden door de bronhouder en beheerder UWV. De SVB houdt registraties bij voor pensioenen, kinderbijslag, kinderopvang, persoonsgebonden budget voor Wlz en WMO, maar ook onverzekerden voor ziekte voor het ZIN. De opdrachtgevers zijn in dit geval het Ministerie van Sociale Zaken, het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport en de gemeenten. De SVB is bronhouder én beheerder. De opdrachtgevers zijn verantwoordelijke voor de WBP. Het is overigens vaak zo dat bronhouders ook bevragers/afnemers zijn van informatie van andere bronhouders (Het SVB vraagt bijvoorbeeld informatie over Identiteitsgegevens en het UWV over uitkeringen van de Gemeentelijke Sociale Diensten en omgekeerd).

Op het hele stelsel van basisregistraties houdt het Ministerie van Binnenlandse Zaken toezicht en regie. Binnen het sociale domein houdt het Ministerie van Sociale Zaken toezicht op het rechtmatig gebruik van informatie, middels de Inspectie SZW (voorheen IWI) (CBP, 2003). Het moet dus bijvoorbeeld (samen met het CBP) controleren of de beveiliging op orde is en de data juist binnen de wettelijke kaders worden gebruikt. Het CBP (het huidige AP) waarschuwde in 2003 wel dat de reikwijdte van toezicht door het toenmalige IWI (nu iSZW) mogelijk in gevaar kon komen door deregulering en de focus op financieel toezicht. Zelf zag (en ziet) het CBP gezien haar beperkte budget niet de mogelijkheid toezicht te houden (CBP, 2003;3).

Om het daadwerkelijke gebruik van de brondata een stimulans te geven heeft de overheid in 2008 via de Wet Eenmalige gegevens-Uitvraag (WEU) het gebruik van bronregistraties binnen het veld van werk en inkomen (de SUWI-sector) verplicht gesteld. De sectororganisaties *moeten* volgens deze wet hun brongegevens op orde houden en beschikbaar stellen via de zogenaamde Gezamenlijke elektronische Voorzieningen Suwi: de GeVS²³. Via de GeVS, ook wel het sectorale knooppunt genoemd, kunnen ook andere overheids-bronnen en basisregistraties worden bevraagd die

²¹https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2014/10/29/basisregistraties/Rapport_Basisregistraties.pdf Basisregistraties vanuit het perspectief van de burger, fraudebestrijding en de overheid, Rekenkamer, 2014.

²² In februari 2017 was twijfel ontstaan over de haalbaarheid en in de zomer van 2017 is het project afgeblazen (zie boven) en <https://www.computable.nl/artikel/opinie/overheid/5953843/1509029/de-brp-het-ergste-moet-nog-komen.html>

²³ Overigens was de eis dat de overheid de basisregistraties verplicht gebruikt als bronbestand (geen dubbele uitvraag) al in een brief met 12 eisen neergelegd in 2003 de 2-de kamer. Deze plicht is vooralsnog niet voor het hele stelsel wetmatig geregeld: zie Kamerstukken II, 2002/2003, 26 387, nr. 18; brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van de staatssecretaris van Economische Zaken en Kamerstukken 2004/2005 26362 -37 Brief Motie Szabó.

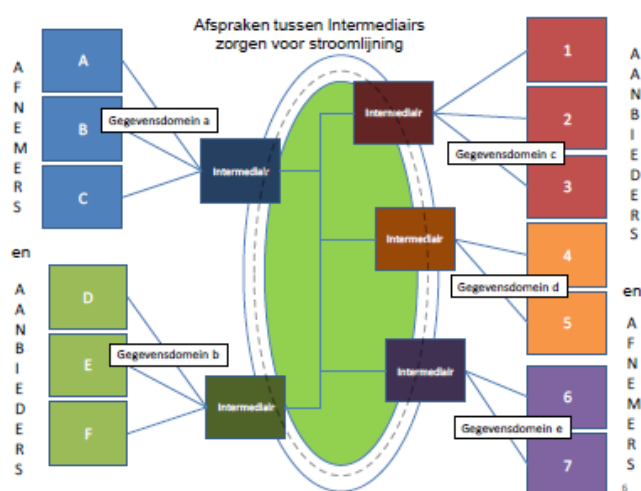
informatie kunnen leveren voor het uitvoeren van de taken binnen het sociale domein. Hierdoor is bij intake voor zaken rond uitkering en werkloosheid de overheid zelf de belangrijkste leverancier van informatie en hoeft “de klant” niet meer al bekende gegevens te verstrekken. De GeVS is ontworpen en gebouwd en wordt beheerd door de gezamenlijke inspanningen van het Inlichtingen Bureau (namens de gemeenten) en het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (als onderdeel van het UWV). Het Inlichtingenbureau beheert daarnaast het Digitale Gemeentelijke Knooppunt voor WMO en jeugdzorg.

Knooppunten

Binnen de architectuur discussies over de NORA is expliciet aandacht voor het toegankelijk maken van gegevens binnen sectoren. Het ontwerp van de overheidsinfrastructuur wordt gepresenteerd als een “rotondemodel” van gegevensuitwisseling.

Het rotondemodel betekent dat er bij communicatie tussen domeinen ... twee knooppunten betrokken zijn: het knooppunt van de aanbieder en het knooppunt van de drager. De knooppunten zijn onderling verbonden via de centrale rotonde. Je kunt het misschien vergelijken met de weginfrastructuur: rijkswegen tussen de knooppunten, ieder domein zorgt zelf voor het gemeentelijk wegennet waar de individuele huizen en bedrijven aan liggen” (PBLQ, 2015: 19). “...Het rotondemodel is bedoeld om de gegevens te kunnen laten stromen ... door de hele overheid en waar nodig ook richting burgers en bedrijven” (PBLQ, 2015;18)

Knooppunten zijn volgens dit model cruciaal: “Een knooppunt verleent diensten waardoor afnemers het Stelsel van Basisregistraties sneller en makkelijker in gebruik kunnen nemen, dan als zij alle diensten helemaal zelf zouden moeten inrichten. Het is een voorziening of organisatie die het afnemers makkelijk maakt aan te sluiten op beschikbare gegevensbronnen (waaronder het Stelsel van Basisregistraties). Het knooppunt werkt als een proactieve intermediair (makelaar) tussen de houders van bronnen (waaronder de basisregistraties) en de afnemende organisaties, door de gegevenslogistiek te regelen (integratie, conversie en distributie) en door afspraken en gemeenschappelijke voorzieningen te beheren”²⁴.



Figuur 1 Knooppunten model

²⁴ <https://www.digitaleoverheid.nl/onderwerpen/stelselinformatiepunt/stelselthemas/knooppunten>

In het overheidsstelsel worden knooppunten dus gepresenteerd als strategische organisaties binnen een sector of tussen sectoren. Knooppunten kunnen helpen bij het toegankelijk maken van data voor publieke en private partijen in die sector.

Toch blijft het werken via een knooppunt expliciet optioneel voor de verschillende overheidssectoren omdat niet altijd duidelijk is of, en waarom een “tussenorganisatie” de informatiestromen zou verbeteren en niet altijd duidelijk is of het wel tot kostenbesparing leidt²⁵. Ook zorgt eigen beheer van toegang voor meer interne controle, zoals bijvoorbeeld in de “sector” Justitie, waar het CORV binnen het Ministerie functioneert als toegangs- en opvragingspoort en zich beperkt tot puur de routeringsfunctie.

In andere gevallen blijkt vaak de aansturing van en verantwoording over een zelfstandig knooppunt lastig, - praktisch, maar ook in het licht van de WBP en AVG - zeker als het een private partij betreft die meerdere sectoren en/of Ministeries bedient. Later in dit essay zullen een aantal voorbeelden worden besproken.

Decentrale koppelsystemen zijn ook mogelijk maar worden niet openlijk ondersteund. Met een goed afsprakenstelsel waarin architectuurstandaarden worden gedefinieerd voor authenticatie, autorisatie en logging kan ook uitstekend een communicatiesysteem worden gebouwd. Hoewel wordt beweerd dat het aansluiten van 400 gemeentes op een knooppunt, en vervolgens het knooppunt op bronsystemen, makkelijker zou zijn dan een rechtstreekse aansluiting van gemeentes op een bron- of doel systemen, is een dergelijke aansluiting net zo goed te implementeren, mits er maar een afsprakenstelsel is. Een voorbeeld is de Whitebox in Amsterdam die - in plaats van centrale koppeling via het LSP – rechtstreeks decentraal medische gegevens koppelt tussen Huisartsen, Huisartsenposten en andere zorgverleners, via bestaande uitwisselingsstandaarden. Het voordeel van koppeling van decentrale systemen (zie hierover ook de Vooruitblik en conclusies in hoofdstuk 6) is dat geautoriseerde toegang en legitiem gebruik alsook *logging* door verantwoordelijke bronhouders (bijvoorbeeld gemeenten) decentraal kan worden uitgeoefend, terwijl centrale knooppunten aansturing en controle verleggen naar een centrale instantie. De keuze voor architectuur is dus ook een organisatorische en politiek keuze²⁶. Bij gebruik van intermediaire kooppunten wordt doelbinding en noodzaak vaak lastig uit te leggen juist vanwege de centrale controle op toegang tot data, monitoring van de uitwisseling en het centrale verwerken van persoonsgegevens van vele “opdrachtgevers”.

Hieraan gerelateerd is de vraag wie bij een knooppunt verantwoordelijk is in de zin van de Wet Bescherming Persoonsgegevens voor de complexe bewerkingen, beveiliging en datastromen in het knooppunt. In praktijk blijkt vaak dat door het stapelen van praktische technische beslissingen een complexe organisatie en samenwerking ontstaat binnen de e-overheid, waarbij de verantwoordelijkheden niet meer goed te onderscheiden zijn²⁷. Vaak ontstaat onduidelijkheid over de knooppunt verantwoordelijkheid, wat kan worden versterkt door onduidelijke organisatorische inbedding.

²⁵ MBZ (2015) Stelselarchitectuur van het heden – situatie maart 2015 | definitief; 73.

http://www.noraonline.nl/images/noraonline/c/c0/Stelselarchitectuur_heden.pdf en Berenschot, Businesscase nhr 2015, Rapport voor het ministerie van szw, augustus 2015.

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2015/10/30/rapport-businesscase-nhr-2015/20150803-rapport-businesscase-nhr-2015-v1.0-definitief.pdf>

²⁶ Zie bijvoorbeeld ook Jacobs, Architecture is Politics, 2009.

<https://pdfs.semanticscholar.org/878d/26819e78410187e5423439bed6c7e734519f.pdf>

²⁷ WRR 2011 IOverheid Amsterdam, AUP.

Box 1 Taalgebruik knooppunten

*“Het rotondemodel blijkt een waardevol concept voor de GDI, mits het vooral wordt gehanteerd als bestuurlijk concept. Dé sector bestaat immers niet in de praktijk. Er bestaan dus ook geen knooppunten per sector. Ook het concept van de lanen is nog niet uitgekristalliseerd. Daarbij spreken wij liever van **Intermediaire Functies (IF)** dan van sectorknooppunten omdat deze neutrale term duidt op de functie van verbinder tussen centrale infrastructuur en decentrale gegevensdomeinen, en de termen **sectorloket, knooppunt, gegevensmakelaar** of **domeinmakelaar** een negatieve en/of fysieke connotatie blijkt te hebben. Daarnaast spreken wij liever van gezamenlijke afspraken (met en door partijen) dan kaders (van bovenaf opgelegd).” (PBLQ, 2015;19 mijn nadruk, HV)*

Het Ministerie van BZK als coördinator en bestuurder van het Stelsel van Basisregistraties ziet zichzelf expliciet als *niet verantwoordelijke* voor sectorale knooppunten zoals Suwinet (MBZK²⁵, 2015:73). Het opzetten van een knooppunt of gegevensmakelaar (in wat voor benaming dan ook – zie box²⁸) is een keuze van de desbetreffende sector waarin de IT-infrastructuur wordt gebouwd, waarin de controle op toegang en datastromen *centraal* is geregeld. De voortdurende ‘*vermarkting*’ van knooppunten onder verschillende namen laat zien dat op centraal niveau centrale aansturing als de enige gewenste uitkomst werd gezien, ondanks weerstand die het oproept. Een sector *kan* ook besluiten gegevensuitwisseling te regelen zonder een knooppunt (idem)

Een rechtstreekse communicatie tussen bronhouders zou betekenen dat afscheid wordt genomen van het denken in de ICT-wereld begin jaren 2000, een denken dat juist gericht was op centralisatie van data en functionaliteiten en waarbij ondersteuning van decentrale taken werd ondersteund via centrale knooppunten. Hoe deze keuze uiteindelijk heeft geleid tot tal van problemen wordt goed geïllustreerd in het concrete voorbeeld van het sociale domein.

²⁸ PBLQ-HEC maart 2015 Verkenning kaders voor de gegevensuitwisseling tussen sectorknooppunten in het sociale domein, Bijlage D: Verslag Workshop Enschede 22 januari 2015

2 Gemeentelijke decentralisatie en de overheidsondersteuning

Sinds de jaren 90 staat decentralisering van overheidstaken naar het gemeenteniveau hoog op de agenda (Raad van State, 2006)²⁹. In 1994 start bijvoorbeeld de overdracht van de Voorzieningen voor Gehandicapten, in 1997 Onderwijshuisvesting, in 2004 de Bijstand en in 2007 de WMO (Gradus, 2015)³⁰.

Rond het domein werk en inkomen worden door achtereenvolgende kabinetten sinds begin 2000 een aantal verantwoordelijkheden overgedragen naar de gemeenten. Hoewel sprake was van decentralisatie van de uitvoering was tegelijkertijd ook sprake van centralisatie van de coördinatie, het toezicht en informatievoorziening (decentralisatiebrief) en een verstatelijking van het systeem van re-integratie van de sociale partners (private domein) naar de overheid (publieke domein) (Panteia, 2015)³¹.

Het kabinet Rutte presenteerde in 2012 verregaande decentralisatieplannen in het document: “Bruggen slaan”. Het kabinet continueerde de ingezette koers rond drie decentralisaties in het sociale domein; werk en inkomen, jeugd en langdurige zorg. De “drie decentralisaties” zijn tijdens de regeringsperiode allen in 2015 onder hoge druk ingevoerd, via drie wetten:

- De Participatiewet: verdere decentralisatie op het gebied van arbeid en uitkering voor mensen met arbeidsbeperkingen, in samenhang met de bijstand (Wet Werk en Bijstand) en beleid rond werk en inkomen (wet SUWI).
- De Jeugdwet: hierin wordt de gemeente verantwoordelijk voor vrijwel het hele jeugdbeleid, van jeugdpreventie, ondersteuning, hulp tot zorg.
- De WMO2015: De hervorming van de WMO houdt in dat een aantal taken op het gebied van participatie en ondersteuning uit de oude AWBZ worden overgeheveld naar de WMO (die al onder de verantwoordelijkheid van de gemeente valt).

Van de decentralisatie wordt verwacht dat overheidstaken efficiënter worden uitgevoerd. In de adviezen rond decentralisatie wordt aangenomen dat gemeentes taken in het sociale domein beter kunnen uitvoeren omdat ze³²:

- meer kennis hebben van de lokale situatie
- beter begrijpen wat de lokale behoefte is en daardoor maatwerk kunnen leveren
- fraude beter kunnen ontdekken
- snellere en directe feedback krijgen over wat werkt en niet werkt
- hierdoor lokale democratie en controle bevorderen

Naast doelen van efficiëntie en (geïntegreerd) maatwerk heeft de decentralisatie ook een expliciet bezuinigingsdoel. Gemeentes worden geacht over “schotten” heen te kijken bij aanvragen van ondersteuning. Door gemeentes zelf verantwoordelijk te maken voor het hele financiële plaatje wordt het voor gemeentes aantrekkelijk om het gehele plaatjes in beschouwing te nemen bij het geven van ondersteuning. Hiertoe zullen ambtenaren of wijkteams breder kijken dan de individuele ondersteuningsvraag bij de intake, of bij zogenaamde “keukentafel gesprekken”. Dit werd geacht te leiden tot meer “klantgerichtheid” en ondersteuning “op maat”, maar ook tot besparingen omdat

²⁹ Advies van de Raad van State, 2006, Advies W04.05.0207/I

³⁰ Gradus, R.H.J.M. 2015, De macrodoelmatigheid van decentralisaties: een tussenrapport 3-9-2015, Het Zijlstra Center, Vrije Universiteit Amsterdam

³¹ Auke Witkamp, Mirjam Engelen, Maartje Boer en Willem Trommel voor Panteia, 2015, Van beheersing naar veerkracht: Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (SUWI) 2007-2014, Panteia, Zoetermeer.

³² Zie bijvoorbeeld: Hupe, 2009; Gradus, 2015, maar ook eerder genoemde “Bruggen slaan”.

gemeentes de mensen beter kunnen stimuleren tot eigen initiatief en activering van het netwerk en omdat mensen en gezinnen geen overlappende ondersteuning ontvangen vanuit verschillende regelingen³³.

Afwenteling op aanpalende regelingen wordt per saldo minder aantrekkelijk. Allereerst omdat schotten verdwijnen door concentratie van regelingen op hetzelfde niveau. Dit is het geval bij de samenvoeging van Wajong en Wet Werk en Bijstand (WWB), waardoor afwenteling van de WWB op de Wajong minder aantrekkelijk wordt. Ook de samenvoeging van verschillende onderdelen van de jeugdzorg vermindert afwenteling tussen die regelingen. Dat geldt ook voor de samenvoeging van verzorging en begeleiding met huishoudelijke verzorging³⁴.

Dat de decentralisaties daadwerkelijk tot besparingen kunnen leiden werd duidelijk bij de overheveling van de WMO naar de gemeente. Het leidde bij de start in 2007 tot een besparing van 16% op de uitgaven voor de verleende zorg in het eerste jaar van de invoering (CPB, 2013). De gemeentes moeten in de regeringsplannen voor de decentralisatie van het sociale domein dan ook forse besparingen waarmaken (CPB, 2013).

Naast de decentralisaties van de uitvoering achtte het kabinet het wel van belang dat er voor risicoafdekking en efficiëntie bij de financiering en organisatie meer wordt samengewerkt tussen gemeentes en tussen gemeentes en UWV. Dit is met name van belang bij inkoop van bijvoorbeeld ICT en arbeidsmarktbeleid. Ook moeten gemeentes gaan samenwerken bij meer specialistische taken zoals de jeugdzorg (BZK, decentralisatiebrief, 2013).

Het Rijk blijft verantwoordelijk voor het hele systeem. Volgens het beleid moet de centrale overheid wel 'kwaliteitswaarborgen' garanderen voor de geleverde ondersteuning en zorg door een strak programma van monitoring en informatieanalyse. *"Hiertoe zal het Rijk met de VNG en gemeenten afspraken maken over een stevige monitoring van de bereikte resultaten in relatie tot de uitgaven in het sociaal domein, door te meten, te benchmarken en te vergelijken"* (idem). Handhavingstoezicht op zorginstellingen van de jeugdzorg blijft ook onder verantwoordelijkheid vallen van het Rijk, de gemeentes moeten toezien op de overige handhavingstaken. Het Rijk biedt voorts ondersteuning bij het opsporen van fraude. De decentrale uitvoering gaat zo samen met centraal toezicht, coördinatie en controle.

Bij de decentralisaties wordt veel verwacht van de ondersteunende ICT. Zo moet de beschikbaarheid van tijdige informatie en gegevens helpen bij integrale uitvoering en beleid. Daarnaast wordt veel verwacht van ICT voor besparing op administratieve lasten voor gemeentes, bedrijven en de burger. Verder kan ICT leiden tot meer regie over de eigen situatie voor de burger (brief decentralisaties, 2013). Tot slot zal ICT en gegevenskoppeling helpen bij toezicht en het opsporen van fraude voor het gehele sociale domein (Suwi wet; iNUP, 2014³⁵).

³³ BZK-decentralisatiebrief, 19 februari 2013, Kenmerk: 2013-0000108917

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2013/02/19/kamerbrief-aanpak-decentralisaties-op-terrein-van-ondersteuning-participatie-en-jeugd/kamerbrief-aanpak-decentralisaties-op-terrein-van-ondersteuning-participatie-en-jeugd.pdf>

³⁴ CPB, 2013 Decentralisaties in het Sociaal Domein, Uitgevoerd op verzoek van de Ministeries van BZ en Financiën en de VNG, CPB notitie 4 september 2013

³⁵ Programma iNUP, Eindrapport, december 2014, Min BZ; maar ook de discussiegroep van "ervaringsdeskundigen" over fraude: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/nieuws/laat-privacy-geen-spelbreker-zijn-bij-koppeling.9435570.lynx>

De Ministeries van VWS en SZW lieten samen met de VNG het Kennisinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) een verkenning uitvoeren³⁶

“...De inzet van ICT moet de doelstelling van een kleinere, efficiëntere overheid mogelijk maken ... en is daarmee ook een belangrijk instrument voor administratieve lastenverlichting. ... Informatievoorziening is verder van belang voor de verantwoording, beleidsinformatie, de (proces)sturing, het toezicht op de kwaliteit en de monitoring van resultaten en effecten. Tenslotte kan ICT helpen om innovaties door te voeren en nieuwe vormen van dienstverlening mogelijk te maken” (VISD, 2013)

De huidige decentralisatie in het sociale domein gaat gepaard en is gepaard gegaan met een groeiende centralisatie en standaardisatie van informatie en gegevensstromen. Waar een aantal taken en verantwoordelijkheden in de aansturing en uitvoering wel zijn verschoven naar het gemeentelijke niveau en werkregio's, is ervoor gekozen een groot deel van de ICT en gegevensopslag te verschuiven naar het landelijk niveau en onder beheer van organisch gegroeide landelijk opererende organisaties die al dan niet onder het publieke domein vallen. Deze formalisering van de werkprocessen en invoering van standaarden is gericht op een vergroting van de doelmatigheid en rechtmatigheid van de uitvoering van de verschillende regelingen in het sociale domein (VISD, 2013; GBI, 2016). Hoewel dus met het woord wordt beleden dat de decentralisatie maatwerk mogelijk maakt wordt tegelijkertijd sterk aangedrongen op het gebruik van gestandaardiseerde werkprocessen die vervolgens gestold belanden in de ICT-architectuur (Panteia, 2015;45-46).

³⁶ <http://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/achtergrond/achtergrond/informatie-ontkokeren.9196802.lynkx> en <http://zorgendestad.digitalestedagenda.nl/wp-content/uploads/sites/3/2014/01/eindadvies-visd-totaal-29-07-2013.pdf>

3 Knooppunten in het sociaal domein

Historisch is binnen de sector werk en inkomen (Suwi) vanaf het begin van de jaren 2000 de ICT ondersteund door enerzijds het BWKI voor het UWV en anderzijds het Inlichten Bureau voor de gemeentes. Deze twee organisaties hebben onderlinge afspraken gemaakt voor het ontwikkelen van een gemeenschappelijk datamodel waarin alle gegevens over werk, lonen en uitkeringen (de GeVS (Gezamenlijke elektronische Voorzieningen Suwi) bij elkaar kunnen worden ingezien, door burgers, maar ook door ambtenaren uit de sector.

De GeVS vaker ook wel Suwinet genoemd wordt onderhouden door het BWKI. Het BKWI wordt dan ook gepresenteerd als het knooppunt voor het domein werk en inkomen. Binnen dit netwerk zijn de verbindingen met gemeentes en de GSDs gebouwd door het Inlichtingen Bureau (IB). Ook zorgt het IB voor inzage en data-uitwisseling met de Basisregistratie van de Belastingdienst. Feitelijk zijn er voor het Suwi-domein dus twee “tussenpartijen” die als “knooppunt” of “datamakelaar” tussen de partijen staan en helpen met de ontwikkeling van standaarden, beveiliging en toegang³⁷.

SUWInet is voor buitenstaanders een netwerk, maar in praktijk nu een samenwerking van twee knooppunten van twee organisaties onder één dak; het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI) en de Stichting Inlichtingenbureau (IB).

De twee partijen geven toegang tot een standaard set data die opgehaald wordt uit bronbestanden, en uitgewisseld wordt tussen bronbestanden, en in sommige gevallen voor terug levering van data (bijvoorbeeld correcties of signaleringen) naar bronbestandshouders. Het systeem is typisch een centraal georganiseerd systeem waarin wordt geregeld ‘wat wordt getoond’, ‘wie’ er mag kijken en ‘wat’ mag worden gebruikt. Daarnaast zijn er dataverrijkingen en opslag van bepaalde gegevens (in het geval van het Inlichtingenbureau).

BKWI

Het BKWI is opgericht per 1 januari 2002 als coördinator, doorontwikkelaar en beheerder van het SUWInet en voor centrale delen van de ICT van het UWV (en oorspronkelijk ook het later opgeheven CWI)³⁸. Sinds de fusie tussen UWV en CWI, in 2010, is het BKWI een onderdeel van het UWV. Op dit moment zorgt het BKWI voor toegang tot de gegevens van het UWV en de SVB en is het BKWI verantwoordelijk voor de coördinatie binnen SUWInet. Binnen de sector maakt het een breed scala aan andere databronnen en Basisregistraties toegankelijk. Informatie die toegankelijk wordt gemaakt is daarmee ook soms sector overschrijdend.

Het BKWI presenteert haar taken als volgt:

“... een ketenbrede functie en staat ten dienste van alle organisaties in de keten (UWV, CWI, gemeenten, SVB. Het BKWI richt zich vooral op ‘het gemeenschappelijke in de werkprocessen en de eisen die daaraan gesteld worden’. Het BKWI onderscheidt hierbij vier aandachtsgebieden:

- *Architectuur van de keteninformatisering;*
- *Gegevens en Berichten;*
- *Privacy en Beveiliging;*
- *Beheerprocessen.* “ (BKWI- jaarverslag 2005, 2006)

³⁷ <https://www.digitaleoverheid.nl/onderwerpen/stelselinformatiepunt/stelselthemas/knooppunten>

³⁸ Memorie van antwoord 1^{ste} kamer 2001-2002 – 27588-38c Invoeringswet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen, 9 oktober 2001

De rol van het BKWI was aanvankelijk die van bewerker onder sturing en verantwoordelijkheid van het Ministerie van SZW:

*“Het BKWI heeft geen besluitvormende bevoegdheid omtrent inrichting van voorzieningen en vormgeving van gegevensuitwisselingen. Besluitvorming hieromtrent vindt plaats door de Minister van SZW in overleg met de uitvoeringsorganen (conform artikel 71 van de Wet SUWI). Beleidsmatige en strategische afstemming tussen de partijen vindt plaats in het zogenaamde Ketenoverleg, waarin het ministerie van SZW op ambtelijk niveau met de betrokken organisaties overlegt.”*³⁹

Sinds de invoering van de WEU echter moeten de gezamenlijke Suwi-partijen de gegevensuitwisseling zelf in de lucht houden, en is het BKWI, als ICT-organisatie voor Suwinet, onder verantwoordelijkheid van het UWV geplaatst.

In de regelgeving wordt wel gesteld dat de aangesloten individuele organisaties zoals de onderdelen van het UWV, SVB en gemeentes zelf verantwoordelijk zijn voor hun eigen gegevensopslag en aansluiting, maar dat het BKWI de web-portals en bijbehorende autorisaties beheert⁴⁰. In de uitwerking van de huidige regelgeving⁴¹ wordt gesuggereerd dat alle Suwi-partijen gezamenlijk verantwoordelijk zijn – wellicht niet voor de gehele uitvoering- maar in ieder geval voor de aansturing en afspraken over het hele systeem:

“Op de GeVS aangesloten partijen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het maken van afspraken die leiden tot één samenhangend en betrouwbaar samenstel van gezamenlijke voorzieningen. De beheerder van de centrale voorziening is operationeel verantwoordelijk voor de coördinatie van het tot stand komen van de gezamenlijke afspraken en de inrichting van een gemeenschappelijke faciliteit voor (logische)toegangsbeveiliging.”

Toch heeft het BWKI een centrale rol: naast haar coördinerende rol is het wettelijk verplicht passende maatregelen te nemen bij tekortkomingen, inbreuk of misbruik op het gebied van beveiliging⁴². In een Privacy Impact Assessment van het Suwi-systeem wordt dan ook gesignaleerd dat het onduidelijk is wat de rol van BKWI is:

“De precieze rol van BKWI is onduidelijk. Enerzijds kan betoogd worden dat BKWI verantwoordelijke is: het is immers geen zelfstandig bestuursorgaan, maar een onderdeel van UWV, een van de Suwi-partijen, die samen met SVB en gemeenten, verantwoordelijke voor Suwinet is. Ook heeft BKWI de wettelijk opdracht om de nodige maatregelen te nemen bij geconstateerde tekortkomingen in de beveiliging van Suwinet. Anderzijds kan betoogd worden dat BKWI bewerker is: die rol had het toen de minister nog verantwoordelijk was en BKWI verricht zijn werkzaamheden nu “ten behoeve van de gezamenlijke zorg” van de Suwi-partijen. In de praktijk worden BKWI en UWV veelal ook als twee verschillende

³⁹ Toelichting bij Regeling Suwi 2002, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2002-2-p7-SC32669.html#IDA50WXB>

⁴⁰ PIA suwinet, 2014; 47-48, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2015/02/05/suwinet-privacy-impact-assessment>

⁴¹ Bijlage 1 Stelselontwerp Regeling Suwi, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0013280/2016-09-10>

⁴² Stelselontwerp: 2.2 “Beheerder van de centrale voorziening neemt passende maatregelen bij geconstateerde beveiligingsinbreuken of misbruik van de GeVS.”

organisaties gezien. De waarheid waar het de rol van BKWI betreft ligt waarschijnlijk ergens in het midden – er zijn nog allerlei tussenvormen mogelijk – maar duidelijk is het allerminst.”⁴³

BKWI zelf presenteert zich vooral in haar rol van bewerker en dus als uitsluitend doorgeefluik van informatie en regelt de toegang tot bronbestanden, zonder dat ze zelf data opslaan. Op de website staat omschreven: “BKWI bewaart zelf dus **geen** gegevens over u. Onze taak is ervoor te zorgen dat gegevens over u die bij een bepaalde overheidsorganisatie bekend zijn, op een snelle, makkelijke en veilige manier door andere overheidsorganisaties bekeken kunnen worden. Dit doen wij door middel van Suwinet. Wij zorgen dus alleen voor het online vervoer van deze gegevens; wij slaan zelf niets van deze gegevens op!”⁴⁴

BKWI voelt zich niet verantwoordelijk voor het Suwinet zelf: meestal wordt gesteld dat alle deelnemers (UWV, SVB, IB en gemeentes) individueel verantwoordelijk zijn voor alle bewerkingen die via Suwinet plaatsvinden, echter helaas zonder dat deze partijen organisatorisch zijn toegerust voor het uitoefenen van deze verantwoordelijkheid. Uiterst problematisch is het dat toetsing van doorgifte, aanlevering van data op legitiem, doelgebonden en noodzakelijk gebruik in de praktijk niet plaatsvindt, maar wordt afgedekt met de aanname dat de gebruikers het zelf wel zullen regelen.

Ook de samenstelling van de gegevens die beschikbaar worden gesteld vallen onder dezelfde wat onduidelijke aansturing. Volgens de letter legt de Minister van SZW, als verantwoordelijke (?), de gegevens-set Suwi wettelijk vast, maar in de praktijk genereert het BKWI een groot deel van de ideeën over wat mogelijk is, wat kan worden toegevoegd en gebruikt.

De onduidelijkheid wordt vergroot door de nauwe samenwerking van het BKWI met het Inlichtingen Bureau. Vanaf 2005 is besloten nauwere samenwerking tussen het BKWI en het Inlichtingen Bureau te stimuleren, leidend tot een periode van 1 jaar met een gemeenschappelijke directeur (Jaarverslag 2006;41) en gemeenschappelijke huisvesting in Utrecht, een gemeenschappelijke Servicedesk, tot het opstellen van de verschillende versies van de uiteindelijke gezamenlijke Ketenarchitectuur Werk en Inkomen (Karwei, 2015). Ook worden steeds nieuwe, grensverleggende toepassingen gevonden voor het hergebruik van gegevens:

“We zien dat onze voorzieningen breder inzetbaar zijn dan alleen binnen de keten van Werk en Inkomen, omdat tal van samenwerkingsketens bij de overheid elkaar overlappen op het gebied van beschikbare en benodigde informatie. Het gebruik van Suwinet-Inkijk door de IND leidt bijvoorbeeld tot een efficiëntere uitvoering binnen deze dienst en tegelijkertijd tot lastenverlichting bij de vreemdeling die recht heeft op verblijf in Nederland. Gebruik van Suwinet-Inkijk door BIBOB-ambtenaren leidt tot een forse versnelling van het screeningsproces van burgers die bijvoorbeeld vergunningen voor Horeca-etablisementen aanvragen. Beschikbare kennis en middelen worden ook ingezet bij de totstandkoming van het Indicatie dossier en het beheer van de Regelhulp applicatie die burgers ondersteunt bij het vinden en aanvragen van ondersteuningsregelingen. Onze Suwinet netwerkstructuur is gekoppeld aan het Koppelnat Publieke Sector, zodat reeds beschikbare verbindingen binnen de overheid kunnen worden gebruikt zonder steeds opnieuw de infrastructuur te moeten uitbreiden”(Jaarverslag 2010;6).

⁴³ PIA suwinet, 2014; 49-50

⁴⁴ <https://www.bkwi.nl/over-bkwi/wat-doet-bkwi-met-mijn-gegevens>, laatste bezoek januari 2017.

Het Inlichtingenbureau heeft vanuit haar vroegere taak van fraudebestrijding verbindingen met de Belastingdienst en doet bulkbewerkingen en analyses die het BKWI expliciet niet doet. Samen zijn ze verantwoordelijk voor het Digitaal Klant Dossier.

De verschillen en overeenkomsten van het IB en het BKWI werden in 2012 tijdens een workshop door het IB zelf als volgt samengevat: ⁴⁵

Inlichtingenbureau BKWI	
- Zelfde Pand - Dezelfde Helpdesk - DKD	
Inlichtingen Bureau	BKWI
- Stichting met een bestuur - Voor de gemeenten - Push - Bulk verwerking BSN - Andere bronnen - Belastingdienst - DJI	- Valt onder het UWV - Voor de keten Werk en Inkomen - Pull - Individueel BSN bevragen - Andere bronnen - GBA - VIS

Figuur 2 Verschillen en samenwerking IB en BWKI

De onduidelijkheid over de rol van het BWKI werd tot slot ook nog vergroot doordat het een aantal nieuwe taken ging uitvoeren. Sinds een aantal bezuinigingsdoelstellingen in 2010 is het BKWI zich ook gaan richten op activiteiten die niet direct onder haar Suwinet kerntaken vallen. In feite werd het BKWI hierdoor een soort “ICT-ondernemer” in het staatsysteem van ICT-ondersteuning. BKWI was bijvoorbeeld betrokken bij verschillende websites voor het UWV, het ontwerp van nieuwe netwerken rond de WMO en is sinds 2010 in opdracht van Logius beheerder⁴⁶ van het nationale Koppelnets Publiek Sector⁴⁷ dat verschillende beschermde overheids-netwerkdiensten aan elkaar knoopt (Jaarverslag, 2010, 2017). Hiermee is het BKWI - naast de bewerker voor een groeiend aantal partijen aangesloten op het Suwinet - ook de poortwachter voor en tot vele overheidsorganisaties.

Door de verschillende rollen van het BKWI, de groeiende taken en nauwe samenwerking hebben verschillende partijen erop gewezen dat een duidelijkere afbakening van de rol en verantwoordelijkheden van het BKWI binnen en buiten het Suwinet noodzakelijk is⁴⁸.

⁴⁵ Bestandkoppeling via het Inlichtingen Bureau, Inlichtingenbureau, seminar BAG – Utrecht Mei 2012

⁴⁶ <https://www.bkwi.nl/Resources/Persistent/8ca2d6e01f4751bf3a45c6fbc568c0cdb5d7b88/Definitief%20Jaarplan%202018%20.pdf>

⁴⁷ <https://www.logius.nl/diensten/diginetwerk/detailinformatie/>

⁴⁸ CBP (2006) Adviesaanvraag Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen, z2006-00896; Bergfeld, 2015. Maar ook PIA 2014:53: “Inspectie SZW constateert in zijn Vervolgonderzoek Beveiliging en Privacy uit 2011 dan ook: “Het blijkt geen eenvoudige opgave om de SUWI-partijen, waaronder de 418 gemeenten, op één lijn te krijgen.” En idem: 65: “[Zenc/HEC stellen vast dat]... In de sturing op het stelsel zijn ook verbeteringen nodig. We hebben gezien dat partijen niet altijd weten hoe het hele bouwwerk van overleggroepen etc. in elkaar steekt en wie nu waar over gaat en wat kan verwachten. Stukken die worden voorgelegd aan een hoger echelon komt niet altijd een feed-back, ook is niet duidelijk of dat wel zou moeten.”

Het inlichtingenbureau

Het IB is ontstaan uit een pilotproject, Stichting Client Volg Communicatie Stelsel (CVCS), dat eind jaren 90 tot doel had witte bijstandsfraude op te sporen. Naast deze pilot werden er ook proeven gedaan om elektronische gegevens uit te wisselen tussen sociale diensten en andere partijen in het sociale domein. Na een positieve evaluatie besloot het Ministerie van SZW in 2000 dat er een landelijke gegevensuitwisseling moest worden georganiseerd onder verantwoording van de nieuwe Stichting Inlichtingen Bureau (besluit IB, 2001) (feitelijk de voortzetting van CVCS).

Na de invoering van de wet SUWI, in 2001, worden gemeentes verplicht gebruik te maken van het Inlichtingenbureau als ze informatie willen opvragen van de belastingdienst, het UWV of de IBG (die informatie over studiefinanciering bijhield - het huidige DUO). Alle gemeentes krijgen tussen 2001 en 2003 subsidie om de aansluiting op het Inlichtingenbureau op te zetten⁴⁹.

Het IB is wettelijk gefundeerd in de wet SUWI uit 2001⁵⁰, als de... *“ als zodanig door Onze Minister aangewezen instelling die is belast met de coördinatie en dienstverlening ten behoeve van de gemeenten bij de verwerking van gegevens, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van taken op het gebied van sociale zekerheid”* (wet Suwi, zichtdatum 1-1-2017).

De vraag wie verantwoordelijk is voor de toetsing van de gegevensverwerking op noodzakelijkheid (en de daarmee verbonden EVRM-beginselen doelbinding, proportionaliteit en subsidiariteit blijft onduidelijk bij de huidige positionering van het IB in het huidige nog steeds gecentraliseerd opgezette informatiesysteem.

In 2001 gaf het Besluit Inlichtingen Bureau een verdere uitwerking van de taken van het IB als dienstverlener voor de gemeentes voor de sector werk en inkomen. Omdat het IB zelf gegevens verzamelt, beheert en beschikbaar maakt is het IB volgens het besluit *verantwoordelijke in de zin van de WBP*. Het Inlichtingenbureau is niet verantwoordelijk voor de wijze waarop gemeentes de elektronische berichten, die zij via het Inlichtingenbureau ontvangen, verder verwerken en gebruiken (besluit IB, 2001). Volgens het oorspronkelijke besluit mocht het IB nieuwe taken uitvoeren ter ondersteuning van de gemeentes na goedkeuring van de Minister⁵¹.

De Stichting krijgt een zelfstandig bestuur, bestaande uit overheidsambtenaren en een vertegenwoordiging van de gemeentes. De verantwoordelijkheid voor het IB is aanvankelijk belegd bij het bestuur van de Stichting, maar ook: *“.... [d]e Minister van SZW is in zoverre verantwoordelijk dat hij kaders opstelt in wet- en regelgeving, plannen en begrotingen goedkeurt, financiert, toezicht houdt en aanwijzingen kan geven voor de uitvoering.”* (brief besluit IB, 2001).

Een individuele gemeente kan geen directe invloed uitoefenen op de werking van het Inlichtingenbureau. Deze werking wordt in regelgeving vastgelegd, en op de uitvoering daarvan wordt door mij toezicht gehouden. Wel zal er, bijvoorbeeld via een gebruikersoverleg, voor worden gezorgd dat gemeenten betrokken worden bij de werkzaamheden van het Inlichtingenbureau. Verder hebben de gemeenten (via de hun

⁴⁹ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0013259/2002-01-01> en <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2002-248-p47-SC37885.html>

⁵⁰ De opname van het Inlichtingenbureau in wetgeving kwam tot stand na aandringen van de Registratiekamer. “[De Registratiekamer] dringt er bij u met klem op aan dat de taken, de doeleinden en de bevoegdheden van een landelijk IB, **welbepaald en uitdrukkelijk worden omschreven** (nadruk HV) en in dit wetsvoorstel worden neergelegd. Duidelijk moet zijn wie de verantwoordelijke in de zin van de WBP is voor de verwerking van persoonsgegevens door het IB.” Advies Registratiekamer wetsvoorstel Suwi en Privacybescherming, dd. 22 september 2000, z2000-0845.

⁵¹ De centrale taken mochten niet in gevaar komen door nieuwe taken, en de taken moesten wel binnen de wet vallen; namelijk ondersteuning van gemeenten.

vertegenwoordigende verenigingen VNG en Divosa) een meerderheid in het bestuur van de stichting (kamerbrief oprichting IB 2001;25).

De keuze van een zelfstandig verantwoordelijke Stichting waarbij de overheid en de VNG wel de bestuurders levert en dus aan het stuur zit heeft het extra "voordeel" dat de Stichting niet als publiek orgaan verantwoording hoeft af te leggen aan de burger of bijvoorbeeld bij de rechter "WOB-baar" is. Het kan in het private 'rustig zijn gang gaan' terwijl de Minister wel kan sturen, via wetgeving, financiering en via benoeming van de bestuursleden van de Stichting.

Al in 2007 wordt geanticipeerd op bredere toepassing van de ICT van het Inlichtingenbureau voor andere sectoren dan werk en inkomen, door wijziging van de wettelijke taken van het Inlichtingenbureau:

"Met het voorliggende wetsvoorstel wordt deze systematiek vereenvoudigd, in die zin dat niet voor elke afzonderlijke gegevensuitwisseling (d.w.z. per instantie) de ondersteuning van het IB op het niveau van een algemene maatregel van bestuur hoeft te worden geregeld. De voorgestelde wijziging voorziet in de vastlegging van een algemeen kader voor de werkzaamheden van het IB.

Tot nu toe voorziet het wettelijk kader niet in een rol voor het IB bij gegevensverstrekking door gemeenten aan andere instanties (op grond van artikel 67 WWB). Met dit wetsvoorstel wordt hierin voorzien. ... Hiermee ontstaat ruimte voor het IB voor activiteiten ter ondersteuning van andere beleidsvelden en andere «opdrachtgevers» dan de bewindslieden van SZW.... Dit betreft bijvoorbeeld gegevensuitwisselingen in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning en op het vlak van onderwijsbeleid...."⁵²

Wel ontstaat er hierdoor spanning in de aansturvingsvraag voor alle zaken die buiten het terrein van SZW vallen. Gedurende de ontwikkeling van SUWI-net is al vaker gesuggereerd dat hetzelfde netwerk is bedoeld om ook voor andere decentralisaties te worden gebruikt. Ook wordt de rol van het IB in 2008 gewijzigd, van verantwoordelijke tot bewerker voor de gemeente. Hoewel aanvankelijk het IB als verantwoordelijke wel feitelijk werd aangestuurd (inhoudelijk en financieel) door het Ministerie en de (private) VNG is sinds deze wijziging het alleen nog maar onduidelijker geworden wie er verantwoordelijk is, mede gezien de voorziene uitbreiding van taken die feitelijk alleen passen bij een verwerker die juridisch kan worden aangemerkt als verantwoordelijke.

Bij het aantreden van het kabinet Rutte in 2012 staat de decentralisatie vol op de agenda en worden de consequenties van de 3 decentralisaties voor de ICT-behoefte in kaart gebracht. In de Verkenning Informatievoorziening Sociaal Domein (VISD) wordt een centrale rol toebedeeld aan het Informatiebureau *buiten* de sector "werk en inkomen":

"... BKWI/Suwinet is een knooppunt en het toepassingsgebied wordt voorgeschreven door de Wet SUWI. Op korte termijn is het juridisch niet mogelijk BKWI/Suwinet de rol van gemeentelijk gegevensknooppunt in het sociaal domein te laten vervullen.... Het Inlichtingenbureau is een stichting van en voor gemeenten en heeft als doelstelling gegevensuitwisseling voor gemeenten onderling en met externe partijen in het sociaal domein te faciliteren. Het Inlichtingenbureau is gelet op de doelstelling en de verankering

⁵² Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, de Wet werk en bijstand, de Werkloosheidswet en enige andere wetten in verband met eenmalige gegevensuitvraag aan burgers (Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen) Kstk 30970 nr. 3 MEMORIE VAN TOELICHTING

binnen het gemeentelijk domein een optie als gemeentelijk gegevensknooppunt..... Het IB is momenteel van deze gegevensknooppunten de meest geëigende partij het gemeentelijk gegevensknooppunt te faciliteren. ⁵³“

Vanaf 2014 wordt in een vervolgproject de architectuur voor de jeugdzorg en Wlz/WMO ontworpen en gebouwd als centraal georganiseerd netwerk, met een centrale rol voor het IB⁵⁴. Voor de jeugdzorg en de WMO heeft het Inlichtingen Bureau de aansluiting op VECOZO⁵⁵ en het CAK (WMO en gemeentelijke deel Wlz) gebouwd voor de gemeentes waarmee gegevens van klanten/patiënten via het IB van of naar de gemeente gaan (aanvraag ondersteuning of verantwoording of declaratie van zorgverlener naar gemeente)⁵⁶. Het Inlichtingenbureau wordt nu daarom al vaak het Gemeentelijk Gegevensknooppunt genoemd⁵⁷. Het IB ondersteunt vanaf 2015 dus naast de sector werk en inkomen, ook jeugdzorg, WMO en Wlz⁵⁸.

“Het Inlichtingenbureau fungeert als knooppunt voor de uitwisseling van gegevens tussen gemeenten en andere partijen, verkregen uit bestandskoppelingen en spontane elektronische informatieverstrekkingen. Het is daarmee een sectoraal aanspreekpunt. Om deze rol te vervullen beschikt het IB over een gemeentelijke verwijsindex, maar ook over een centrale voorziening voor dataopslag, die het mogelijk maakt om namens gemeenten specifieke vragen van publieke partijen te beantwoorden.” (IB, Dienstencatalogus, 2016:13)

Het Inlichtingen Bureau transporteert, geeft toegang, **verrijkt data** (cursivering HV) door toepassingen te bouwen voor alle gemeentes in Nederland. Het speelt daarmee ook een belangrijke rol bij de uitvoering van de participatiewet, de WMO2015 en de jeugdwet. Daarnaast speelt het nog steeds zijn oorspronkelijke rol bij opsporing van fraude door datavergelijking en analyses⁵⁹ – al dan niet in het kader van de oorspronkelijke taak van fraudebestrijding - het SyRI (zie onder).

Het Inlichtingenbureau wordt met de Wet- en Besluit Suwi ook de bewerker en uitvoerder van analyses voor fraudeopsporing voor de iSZW/SyRI (en samenwerkende interventieteams). Hiermee continueert het de taak waarvoor het oorspronkelijk eind jaren 90 was opgericht, namelijk fraudeopsporing, alleen is de scope sindsdien enorm uitgebreid (zie ook hieronder). Als private dienstverlener ondersteunt het brede sector-overstijgende samenwerking voor interventieteams met zowel overheid- als niet-overheidspartijen. Dit is problematisch omdat de wettelijke grondslag

⁵³ 3D-Ketenanalyse en Advies Gemeentelijkgegevensknooppunt versie 0.98 23 juni 2014

http://www.gemmaonline.nl/images/gemmaonline/3/37/Ketenanalyse_0.98.pdf

⁵⁴ http://architectuur.istandaarden.nl/index.php/Over_LIDA ; IZO architectuur deel 2 architectuur, versie 1.1, 7 juli 2014

<http://docplayer.nl/13822544-izo-architectuur-informatievoorziening-zorg-en-ondersteuning.html> ;

⁵⁵ Een privaat knooppunt onder controle van de zorgverzekeraars die nu ook functies heeft in het “publieke domein”, namelijk declaraties tussen zorgverleners en gemeenten routeren.

⁵⁶ In het justitieel domein is gekozen voor een eigen routeringsfunctie via het CORV onder beheer en verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. Hier kunnen gemeentes en hun software leveranciers rechtstreeks op aansluiten. Dit maakt overigens duidelijk dat de ICT ontwikkeling via individuele gemeentes (en hun ICT leveranciers) wel degelijk mogelijk is zonder het knooppunt Inlichtingen Bureau, die haar bestaan legitimeert in de voorgestelde grote voordelen van centrale aansluiting.

⁵⁷ <https://www.kinggemeenten.nl/secties/gemeentelijk-gegevensknooppunt-ggk/gemeentelijk-gegevensknooppunt-ggk-het-kort>

⁵⁸ King/VSID (2014) Impactanalyse : financiële berichtenstromen in relatie tot het gemeentelijk Gegevensknooppunt. 10 december, Versie 1.0.

⁵⁹ Voor fraudezaken die via het strafrecht worden onderzocht is Suwi/SyRI de basis voor het hele sociale domein (VNG, 2016). <https://vng.nl/onderwerpenindex/sociaal-domein/fraudepreventie-en-handhaving-wmojeugd/vraag-en-antwoord/is-er-een-verschil-tussen-gebruik-van-suwinet-in-het-kader-van-bestuursrecht-en-in-het-kader-van>

voor het gebruik van sector-overschrijdende data-uitwisseling en uitwisseling tussen overheid en private partijen in samenwerkingsverbanden ontbreekt⁶⁰.

Naast een directe koppeling, het verzorgen van een inzage-mogelijkheid en het bouwen van analyse-tools voor gemeentes zorgt het IB ook voor het leveren van samenvattende gegevens voor softwareleveranciers van de gemeentes (zie onder), via het zogenaamde Suwi-inlezen en andere koppelingen voor jeugdzorg, WMO en Wlz (het zogenaamde Gemeentelijke Gegevensknooppunt). In vergelijking met andere knooppunten is het IB een van de meest verregaande in opslag, verwerking en doorlevering van gegevens en informatie (zie box).

“Corv routeert alleen berichten, slaat geen gegevens op. Vecozo biedt een verwijsindex aan waarmee artsen kunnen checken of hun patiënt bij één of meerdere verzekeraars verzekerd is. Om de verwijsindex te laten functioneren worden identificerende gegevens opgeslagen. BKWI verzamelt gegevens uit verschillende bronnen, ordent die op een voor de gebruiker logische manier in het Digitaal Klant Dossier (DKD) en biedt ze zo aan de gebruiker aan. De signalen van het Inlichtingenbureau betreffen informatie die direct in het werkproces van de gemeenten gebruikt kan worden. Ja / nee vragen zetten gegevens om in informatie, er zijn meerdere pleidooien om dat bij knooppunten te beleggen. Voor het woonplaatsbeginsel moet informatie uit de GBA en het gezagsregister geïnterpreteerd worden, wanneer dat bij het IB zou gaan plaatsvinden is dat ook een voorbeeld van het genereren van informatie. Relevantie voor het kader: de gegeven voorbeelden vormen een oplopende reeks tussen kaal routeren enerzijds en gegevens omzetten in informatie anderzijds. Hoe verder de activiteiten gaan richting informatie genereren, hoe zwaarder de eisen zullen zijn die vanuit privacywetgeving gesteld worden. Het voorbeeld van het IB laat zien dat informatie genereren door knooppunten wel mogelijk is”.⁶¹

Of PBLQ-HEC bedoelt dat het IB binnen de privacywetgeving blijft of dat met “mogelijk” alleen “technisch mogelijk” wordt bedoeld wordt niet duidelijk uit de context in de tekst. Dit hoofdstuk (zie ook verder hieronder) en verdere document geven aan dat er minimaal vraagtekens kunnen worden gezet bij de bewerkers-rol die het IB speelt vanuit juridisch oogpunt.

Op het moment van schrijven doet het IB in ieder geval de volgende zaken binnen de gemeentelijke decentralisaties:

- Het bijhouden en leveren van een register met alle bijstandsuitkeringsgerechtigden in Nederland
- Het doorgeven van data uit de GeVS aan gemeentes of hun softwareleveranciers
- Het doorgeven van data van gemeentes aan de GeVS
- Het toegankelijk maken van verschillende basisregistraties binnen Suwinet
- Het automatisch combineren van gegevens en maken en leveren van signalen (rond fraude of onderbenutting van toeslagen van uitkeringsgerechtigden) aan gemeentes
- Het bedenkt nieuwe mogelijke signalen (met of zonder gemeentes) om als maatwerk te leveren aan gemeentes

⁶⁰ De overheid tracht hier handen en voeten aan te geven door een nieuwe kaderwet en door een zeer ruime en rekkelijke interpretatie van de Europese AVG, maar dit stuit op grote bezwaren en conflicteert met eerdere besluiten en wetgeving. Zie : brief Platform Bescherming Burgerrechten 18 april 2018 aan de eerste kamer over uitvoeringswet AVG.

⁶¹ Verkenning kaders voor gegevensuitwisseling sectorknooppunten sociaal domein – eindrapportage, PBLQ-HEC, maart 2015 in opdracht van Min BZK.

- Het leveren en ontvangen van gegevens van en aan zorgverleners/VECOZO in het kader van de WMO2015 en de jeugdwet
- Het gedurende 90 dagen bijhouden van een register van alle geleverde diensten in het kader van de WMO2015 en de jeugdwet
- Het doorleveren van gegevens rond de decentralisatie aan het CBS
- Het verzamelen van data van vele organisaties en maken van verregaande analyses met verschillende databases in opdracht van het iSZW in het kader van fraudebestrijding voor de sector werk en inkomen binnen het SyRI

Feitelijk is het IB vanuit een fraudebestrijdingsorganisatie een complex gemeentelijk knooppunt geworden voor meerdere sectoren: werk en inkomen, jeugdzorg en de hervormde WMO, en verzorgt het de toegang tot basisregistratie, overige overheidsdata en andere knooppunten, genereert zelf informatie en ondersteunt complexe fraudebestrijdingsprojecten (haar originele taak) waarbij het niet alleen data doorgeeft, maar ook opslaat, analyseert en signalen doorgeeft.

IB: Bewerker of verantwoordelijk?

Door de integratie van data uit verschillende bronnen binnen de GeVS kan wel verwarring ontstaan over de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de gegevensdoorlevering⁶². Er kan beargumenteerd worden dat als binnen 1 portaal uitsluitend verschillende brondata worden gepresenteerd of opgevraagd dat de oorspronkelijke bronhouders verantwoordelijk blijven voor hun deel. In het geval van het Inlichtingen Bureau gaat het echter ook om de verschillende functies en verwerkingsactiviteiten die het IB *zelf* verricht, zoals het combineren van gegevens, het genereren van signalen, het ontwikkelen van algoritmen en analyses voor nieuwe signalen alsook het bewaren van data m.b.t. geleverde diensten. Het meest kritisch daarbij is de rol die het IB als private organisatie speelt bij het ontwikkelen van algoritmes bij fraude opsporing.

Met de wijziging Besluit Suwi in 2008, en de intrekking van het Besluit Inlichtingen Bureau, stelde het Ministerie van SZW dat het IB voortaan moet worden gezien als *bewerker van de gemeentes*. Hoewel het IB nog steeds haar inhoudelijke en financiële verantwoording aflegt bij het Ministerie van SZW is hiermee een ruimere rol voor het Inlichtingenbureau voorzien buiten de sectorale verantwoordelijkheid van het Ministerie. Ook moet het Inlichtingenbureau nog steeds aan het Ministerie van SZW toestemming vragen andere taken te verrichten als die buiten het domein van Werk en Inkomen liggen⁶³.

Binnen het Suwi-domein neemt het Ministerie soms ook zelf de rol als verantwoordelijke in het geval van analyses voor fraudeopsporing in (soms sector-overstijgende) samenwerkingsverbanden voor het Systeem Risico Indicatie (SyRI). SyRI verwerkt gegevens voor landelijke samenwerkingsverbanden en levert informatie die breder is dan het domein werk en inkomen, waarbij de iSZW de verantwoordelijke en coördinator is voor dergelijke projecten. Hierbij speelt het iSZW de rol als verantwoordelijke voor de bewerker Inlichtingen Bureau. Immers, binnen de huidige wetgeving wordt het Inlichtingen Bureau als bewerker aangewezen voor het doorgeven, koppelen en analyseren van persoonsgegevens, pseudonimiseren en de-pseudonimiseren van NAW-gegevens (zie

⁶² Bergfeld, J.P.R. (2015) Gemeentelijk berichtenverkeer : van wet Suwi naar 3D in het perspectief van de WBP in: Privacy en Informatie 3-18 juni 2015 pp 70-84; CBP (2006) Adviesaanvraag Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen, z2006-00896;

⁶³ Besluit Suwi, paragraaf 5.7. <http://wetten.overheid.nl/BWBR0013267/2017-01-01>

onder). Ondanks de verantwoordelijkheid van het iSZW is het echter niet transparant wat het IB als bewerker aan analyses uitvoert, zoals bleek uit vergeefse WOB-verzoeken naar algoritmes en scenario's⁶⁴. De status als private partij creëerde hier (onterecht) belemmeringen voor controle op processen van verwerking van een zeer brede set informatie van alle burgers van een doelgroep, gemeente of wijk. Als bewerker voor een WOB-bare partij (het Ministerie als verantwoordelijke) zou echter bij het SyRI de nodige transparantie wel aan de orde zijn.

Voor fraude opsporing binnen de gemeente domeinen van de WMO en jeugdzorg kunnen gegevens in het kader van strafrecht via het Inlichtingen Bureau of Suwinet door gemeentes worden gebruikt⁶⁵.

De rol van de *bewerker* voor de overige taken is ook niet onomstreden; in commentaar van het CBP werden hierbij in 2007 (al bij de nauwere taakopvatting binnen het SUWI-domein) al vraagtekens gezet:

“Op grond van zijn werkzaamheden is het IB momenteel [sinds de oprichting tot in 2007] verantwoordelijke in de zin van de Wbp. In artikel 5.24 wordt het IB genoemd als bewerker van gegevens die bij of krachtens enige wet door tussenkomst van het IB aan of door colleges van burgemeester en wethouders worden verstrekt. De feitelijke werkzaamheden zijn bepalend voor de Wbp-rol. Het is het CBP niet bekend wat er aan de feitelijke werkzaamheden van het IB verandert waardoor de Wbp-rol moet worden aangepast.”

*“Er is sprake van onduidelijke verantwoordelijkheden doordat intermediaire functies voor de decentralisaties in het sociale domein aan zowel vraag als aanbodzijde acteren en beleid en uitvoering onder verschillende en soms ook meerdere beleidsdomeinen kunnen vallen. Wie is wanneer waarvoor verantwoordelijk is dan ook een belangrijk op te lossen implementatievraagstuk voor de gegevensuitwisseling tussen intermediaire functies.”*⁶⁶

Het CPB constateerde dus dat -ook het IB- eigenlijk door het leveren van diensten aan verschillende bronnen en bestemmingen, die vanwege het heen-en weer zenden ook nog wel eens van rol wisselen eigenlijk voor verschillende broodheren werkt. Het Inlichtingenbureau zelf merkte bij de geplande opheffing van de “eigen verantwoordelijkheid” in 2007 ook al op:

*“Inwerkingtreding is mede afhankelijk van nader te maken afspraken met betrekking tot opzet en inrichting van het IB-gegevensregister [register met alle persoonsnummers van personen met een gemeentelijke uitkering HV} De voorgenomen wijziging, waarbij wordt voorgesteld de rol van het Inlichtingenbureau te wijzigen van verantwoordelijke naar bewerker, heeft consequenties voor de opzet en inrichting van een aantal afspraken. Meer fundamenteel leidt dit tot de vraag wie dan wel verantwoordelijke is voor de som der gemeentelijke delen?”*⁶⁷

Terwijl het IB data van de gemeentes beschikbaar stelt en aan de gemeentes terug levert via de GeVS, houdt het Inlichtingen Bureau daarnaast ook uit alle bronbestanden van verschillende uitkerende instanties een nieuw bestand bij met alle personen die een uitkering ontvangen. Ze maken algoritmes voor het SyRI en signalen voor gemeentes, waarmee ze feitelijk nieuwe informatie

⁶⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2017/07/05/besluit-wob-verzoeken-over-syri>

⁶⁵ <https://vng.nl/taxonomy/term/1329/vraag-en-antwoord#t1393n62697>

⁶⁶ Advies Amvb eenmalige gegevensvraag werk en inkomen, dd 25 juni 2007. docs.minszw.nl/pdf/35/2007/35_2007_3_11223.pdf

⁶⁷ Brief Uitvoeringstoets Besluit eenmalige uitvraag, dd 30 mei 2007. docs.minszw.nl/pdf/35/2007/35_2007_3_11225.pdf

maken. Hiermee is het IB dus niet meer alleen een bewerker voor individuele gemeentes, maar ook een bewerker van de som der delen, zonder dat een verantwoordelijke is aan te wijzen. Hoewel dit probleem al sinds de oprichting in 2001 verschillende keren is gesignaleerd is hiervoor nog geen bevredigende oplossing gevonden⁶⁸. Bergfeld (jurist bij het IB) suggereert dat er twee opties zijn: ofwel de gemeentes zijn collectief verantwoordelijk, ofwel de Minister van SZW is verantwoordelijk (Bergfeld, 2015). In een PIA voor het Ministerie van SZW constateren de onderzoekers dat het Ministerie op dit moment waarschijnlijk - ten onrechte- niet als verantwoordelijk wordt aangewezen (idem). Of de Stichting Inlichtingenbureau is zelfstandig verantwoordelijk, zoals bij de oorspronkelijke oprichting. Ook het IB zelf vraagt zich terecht af:

*“...Om welke reden wordt ervoor gekozen de expliciete beslissing van de wetgever om het Inlichtingenbureau als verantwoordelijke aan te wijzen te herzien? De consequenties van deze keuze lijken nog onvoldoende in kaart gebracht. Als het Inlichtingenbureau bewerker is en niet meer verantwoordelijke, wat het Inlichtingenbureau nu nog expliciet wel is, op wie gaat die verantwoordelijkheid dan over...?”*⁶⁹

Gezien de verantwoordelijkheden van het IB en verregaande verwerking van persoonsgegevens heeft de AP (toenmalige Rekenkamer) al in 2000 aan de minister verzocht een en ander goed te regelen:

*“Zij [de Rekenkamer] dringt er bij u met klem op aan dat de taken, de doeleinden en de bevoegdheden van een landelijk IB, welbepaald en uitdrukkelijk worden omschreven en in dit wetsvoorstel worden neergelegd. Duidelijk moet zijn wie de verantwoordelijke in de zin van de WBP is voor de verwerking van persoonsgegevens door het IB.”*⁷⁰

Tot nog toe zijn in het bestaande systeem voor doorlevering, koppeling en gebruik van persoonsgegevens binnen de overheid geen aanpassingen doorgevoerd die helder en eenduidig bepalen wat de verantwoordelijkheid is van het IB voor verwerking en gebruik van persoonsgegevens van burgers.

⁶⁸ CBP 2006; Registratiekamer 2000 Wetsvoorstel SUWI en privacy bescherming, z2000-0845, IB (2007) brief IB aan minister Uitvoeringsbesluit Eenmalige uitvraag, IB07-052, 30 mei 2007; Bergfeld, J.P.R. (2015) Gemeentelijk berichtenverkeer : van wet Suwi naar 3D in het perspectief van de WBP in: Privacy en Informatie 3-18 juni 2015 pp 70-84

⁶⁹ Brief Inlichtingen Bureau aan de Staatssecretaris SZW de heer Aboutaleb, dd. 30 mei 2006, http://docs.minszw.nl/pdf/35/2007/35_2007_3_11225.pdf.

⁷⁰ <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/downloads/adv/z2000-0845.pdf>

4 Datastromen door Suwinet en het Gemeentelijke Gegevensknooppunt

De complexiteit van het Suwinet en het Gemeentelijk Gegevensknooppunt wordt duidelijk als we de datastromen in beeld brengen. Verschillende bronnen dragen bij aan het integrale Suwinet voor de sector werk en inkomen, terwijl na het invoeren van de nieuwe decentralisatiewetten ook voor de sector jeugdzorg/bescherming en de (nieuwe) WMO parallelle datastromen van zorgverleners lopen via het Inlichtingenbureau, VECOZO en de CORV naar controlerende instanties en gemeentes. In dit hoofdstuk zullen we door de sectoren afzonderlijk (werk en inkomen, WMO en jeugdzorg) heenlopen om te begrijpen welke informatie de gemeentes gebruiken in hun ondersteuningsprocessen. Daarna laten we zien welke data terecht komen bij de gemeente en worden opgeslagen (als bron en als bevrager) en bij de knooppunten zoals het Inlichtingen Bureau, BKWI en CORV.

Proces Werk en inkomen

Binnen het proces werk en inkomen speelt de gemeente een rol bij de ondersteuning van mensen in de bijstand en mensen met een arbeidsbeperking. Het voornaamste doel is in alle gevallen het verzorgen van het sociale vangnet en indien mogelijk begeleiding naar werk. De hier beschreven ICT automatiseert het hele proces van toewijzing en vergroot de controle op de juistheid van door klanten opgegeven gegevens en geeft eventueel aanwijzingen over vermoedens van fraude.

Het ondersteunen van mensen naar werk is vormgegeven via het online ondersteunen van werkzoekenden uit zowel bijstand als mensen met een werkloosheidsuitkering bij de intake, met het beschikbaar stellen van hun cv als het automatisch ontvangen van gepubliceerde vacatures. Deze online tools worden beheerd door het UWV.

Als iemand bijstand of een werkloosheidsuitkering aanvraagt meldt deze zich eerst digitaal aan via de UWV-site werk.nl. De gegevens die al beschikbaar zijn worden via het Suwinet naar een portal van de klant (mijn werk.nl) gehaald uit de verschillende systemen van UWV, SVB en GSD. Op de site kan de persoon de aanvraag indienen en een cv maken als werkzoekende. Na een maand zal de gemeente (of – bij werklozen- het UWV) de verdere intake en toewijzing/afwijzing afhandelen. Het wordt geacht *good practice* te zijn om telefonisch of persoonlijk contact te hebben en de vereisten voor een uitkering door te nemen voordat de formele aanvraag in behandeling wordt genomen, omdat blijkt dat door deze procedure ongeveer 20% van de aanvragers hun aanvraag intrekt⁷¹: *“Bij de beoordeling van aanvragen zijn voor gemeenten nog geen signalen van het IB beschikbaar. Deze mogen door het IB alleen worden verstrekt over personen die reeds een uitkering ontvangen. Wel wordt door sommige gemeenten telefonisch contact opgenomen met andere gemeenten of het UWV als de aanvrager daar eerder een uitkering ontving”*.

Bij het proces van toe-afwijzing wordt rekening gehouden met de (voor)ingevulde gegevens. Een gemeente waarschuwt – als het goed is- wel dat het belangrijk is dat de gegevens correct zijn ingevuld, omdat de aanvrager bij foutief aangeleverde informatie een boete kan krijgen. Via Suwinet-inkijk (of inlezen – als een ICT-leverancier dit ondersteunt) kan een gemeente tijdens de intake ook de vooringevulde gegevens van de aanvrager inzien. Hiermee wordt bijvoorbeeld beoordeeld of de aanvrager elders ook al een uitkering ontvangt.

Na verloop van tijd wordt gecontroleerd met behulp van de systemen van het IB of de aanvraag terecht is via “samenloop signalen” door bijvoorbeeld controle op samenwoonsituatie (BRP), eigen vermogen (Kadaster), autobezit (RDW), andere uitkeringen (UWV/SVB), studiebeurzen (DUO), of de

⁷¹ Pricewaterhouse Coopers, 2017, Evaluatie Handhavingsbeleid Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Ministerie van SZW, blg-814167.

aanvrager geregistreerd is als werknemer/zzp-er in de kinderopvang of peuterspeelzalen (UWV- in pilot: DUO), en gegevens rond opsporing of detentie (CJIB, Dienst Justitiële Inrichtingen). Gegevens van samenwonenden/familie worden naast die van de aanvrager aan de gemeente beschikbaar gesteld. Ook kon een controle op identiteitsfraude plaatsvinden door de koppeling met het VIS (register verloren en gestolen ID-documenten), maar vanwege het beperkte gebruik is deze functie in 2016 afgeschaft⁷². Gelet op toenemende risico's van identiteitsfraude bij gedigitaliseerde procedures en transacties lijkt dit een wat voorbarig besluit (vreemd zelfs eigenlijk) dat onvoldoende rekening houdt met de ernstige negatieve consequenties die identiteitsfraude kan hebben voor burgers en bedrijven.

“Het IB heeft afspraken gemaakt met gemeenten over het moment waarop zij de informatie die voortvloeit uit de bestandskoppeling, de zogenaamde samenloopsignalen, aanbiedt. Daarnaast kunnen gemeenten ook aanvullende diensten inkopen bij het IB dan wel in samenwerking met het IB ontwikkelen, afhankelijk van de behoefte.”⁷³

Tabel 2 Aanlever- en ophaalinformatie over signalen regulier signaaloverzicht van Inlichtingen Bureau naar Gemeenten (idem)

Signaal	Bron	Uitwisselfrequentie met bron
Detentie (inclusief detentie buitenland)	Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)	Dagelijks
Inschrijving Hogeschool/ Universiteit	Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)	Maandelijks
Kostendelers	Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)/Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG)	Maandelijks
Signaal Inkomen (UWV)	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)	Maandelijks
Studiefinanciering	Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)	Maandelijks
Uitkering andere gemeente	Gemeenten	Maandelijks
Vermogen saldo/rente	Belastingdienst	Maandelijks
Voertuigbezit	(Rijks) Dienst (voor het) Wegverkeer (RDW)	Maandelijks
Voortvluchtig Veroordeelden	Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)	Maandelijks
Inkomsten Box 1 en Vermogen Box 3	Belastingdienst	Maandelijks

Een gemeente kan daarnaast ondersteuning bieden aan uitkeringsgerechtigden door te wijzen op het recht op aanvullende uitkeringen. Voor dit doel vergelijkt het IB bestanden van bijstandsgerechtigden met de registratie van toeslagen bij de belastingdienst. Als bijvoorbeeld nog geen zorgtoeslag is aangevraagd terwijl hier wel een beroep op kan worden gedaan, zal de gemeente hier een signaal over ontvangen, zodat de bijstandsgerechtigde kan worden ondersteund met het alsnog aanvragen van deze toeslag. Er worden ook signalen doorgegeven over de schuldenpositie van cliënten (structurele wanbetalers zorgverzekering (ZINL/ na 2017-CAK)⁷⁴. Een gemeente kan de gegevens gebruiken bij de schuldhelpverlening. Ook worden gegevens bijgehouden over bijstandsdebiteuren, die gemeentes kunnen gebruiken bij het innen van terugvorderingen en boetes.

⁷² <https://www.bkwi.nl/nieuws/uitfasering-vis-vanaf-1-april-2016>

⁷³ Pricewaterhouse Coopers, 2017, Evaluatie Handhavingsbeleid Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Ministerie van SZW, blg-814167.

⁷⁴ In geval van een schuldhelpregeling wordt de zorgpremie van de bijstandsgerechtigde en de eventuele zorgtoeslag ingehouden op de uitkering en gedurende een periode tot maximaal 3 jaar een klein vast bedrag aan het CAK betaald om achterstallige betalingen alsnog te voldoen. <https://www.zorgverzekeringslijn.nl/uitstroom-wanbetalersregeling-via-gemeente/>

Een gemeente kan ook aanvullende eisen stellen bij de begeleiding naar werk, zoals het vervullen van vrijwilligerswerk of het volgen van een (taal)cursus. De gemeentedienst die dit ondersteunt bouwt een eigen dossier op van bijstandsgerechtigden, met meer gegevens dan alleen in het Suwinet te vinden zijn, zoals bijvoorbeeld de getoonde inspanning en motivatie en attitude van de cliënten. Deze gegevens kunnen later weer binnen Suwinet aan andere gebruikers ter beschikking worden gesteld.

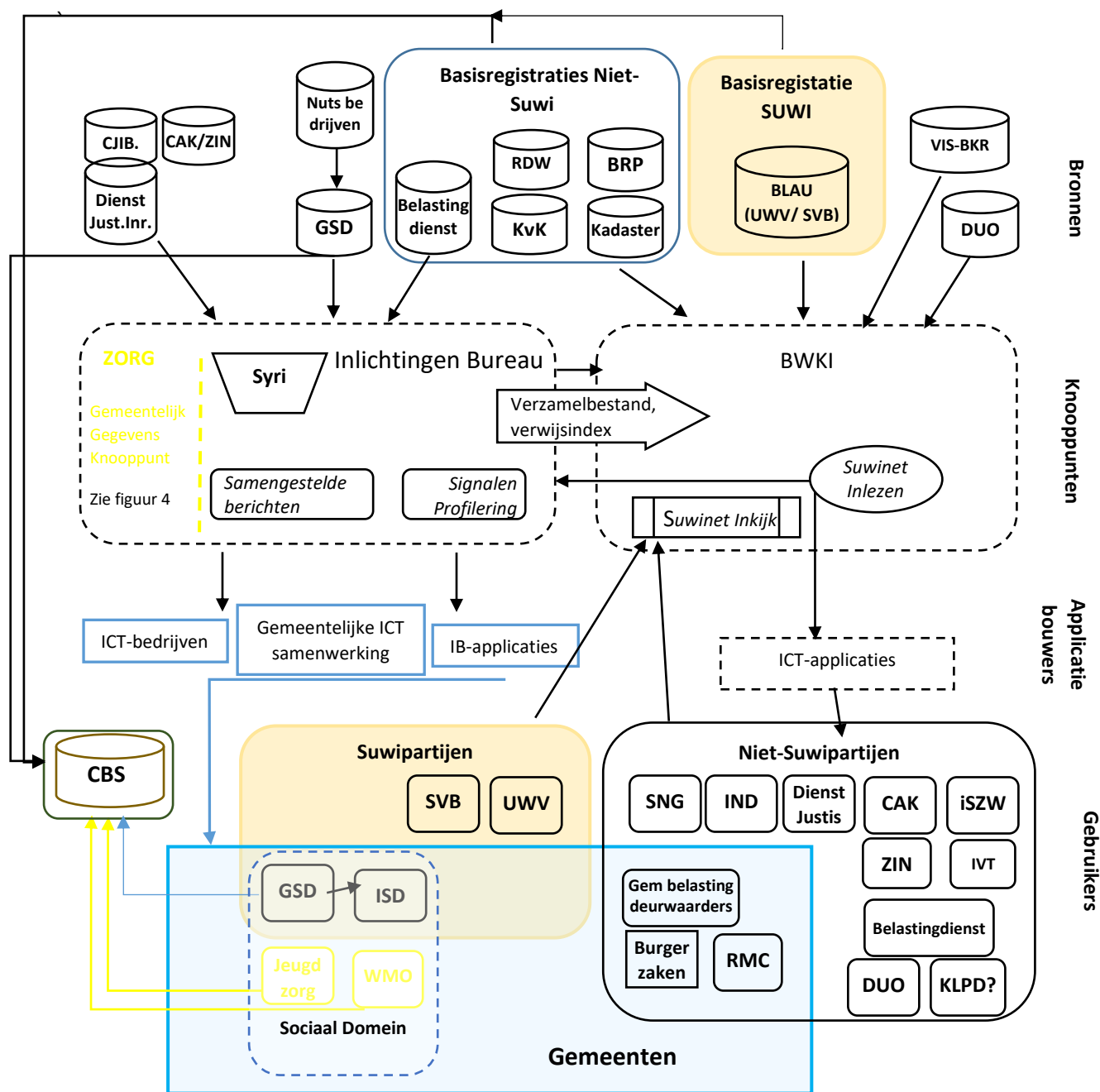
De gemeente of gemeentes leveren bijvoorbeeld:

- informatie over wie er een uitkering hebben van de gemeente (verzamelbestand / verwijsindex)
- informatie over de status en hoogte van uitkering
- gegevens over re-integratie
- gegevens rond fraude of vermoeden van fraude
- informatie aangaande vorderingen rond uitkering

Het Suwinet is behalve voor de sector werk en inkomen (GSD, UWV en SVB) ook beschikbaar voor niet Suwi-partijen. In tabel 3 is weergegevens welke organisaties welk type data kunnen inzien met Suwi-inkijk. Organisaties of ICT-ondersteuners van organisaties kunnen eventueel ook aansluiten op Suwi-inlezen, waarbij gegevens automatisch kunnen worden opgehaald en ingelezen (mits de vraag gelegitimeerd en goedgekeurd is) in de applicatie van de vragende organisatie. In dit document zal niet op de details van deze inkijk en doorlevering worden ingegaan. Het is de verwachting dat steeds meer organisaties en ICT-leveranciers in de toekomst zullen overgaan op Suwinet inlezen (de automatische variant) en/of maatwerk leveranties vanuit het IB (zie figuur 3 de blauwe pijlen).

Tabel 3 Suwinet inkijk niet Suwipartijen (uit: FO, 2014 en GeVs, 2015)

Afkorting	Naam	Wat
Burgerzaken		Laatste actuele adres uit loonaangifte (UWV), NAW
RMC	Regionaal Meld en Coördinatiefunctie (schoolverlaters)	Basisregistratie persoon, inkomens, uitkeringen, historische beschikbaarheid
Gemeentelijke belastingdeurwaardes		Gegevens over inkomen van belastingschuldige
SNG	Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders	Gegevens over inkomen van belastingschuldige, meldingen wanbetalers
ZINL	Zorginstituut Nederland	Wanbetalers, gemoedsbezwaarden, declaraties buitenland
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau	Wanbetalers, voortvluchtigen, veroordeelden
BD	Belastingdienst	Loonvorderingen, inkomen
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs	Inkomsten en draagkracht
CAK	Centraal Administratie Kantoor	Inkomsten verhoudingen, werkgevers (UWV) en uitkeringen (SVB)
iSZW	Sociale inlichtingen en opsporingsdienst	Basisregistratie persoon PLUS medebewoners, inkomens, uitkeringen, arbeidsverleden, werkgever, reïntegratieplan en dienstverleningspad
Dienst Justis	Screeningsautoriteit van Min van Justitie	Basisregistratie, inkomens, uitkeringen, arbeidsverleden, werkgever, beschikbaarheid, historie uitkering
IND	Immigratie en Naturalisatie Dienst	Basisregistratie persoon en medebewoners, inkomen, uitkering, arbeidsongeschiktheid
KLPD	Korps Landelijke Politie Dienst	Werkgever, werknemers, werkvergunning
IVT	Interventieteams	Vanaf 2017 geen inkijk meer, maar via SyRI of ad hoc



Figuur 3 Overzichtsschema Gegevensuitwisseling⁷⁵

De blauwe rechthoeken geven mogelijke applicaties aan die worden gevoed vanuit het Inlichtingenbureau naar de gemeenten (blauwe pijl). Gemeentelijke ICT-ondersteuners en samenwerkingsverbanden kunnen worden gevoed met gegevens uit Suwinet (inlezen) via het Inlichtingenbureau. IB maakt ook zelf toepassingen.

De zwarte pijlen geven gegevensoverdracht plaats. Let op dat bronhouders bovenin het figuur later ook afnemers kunnen zijn in of buiten het suwi-domein.

Syri is beschikbaar voor "Interventieteams" (IVTs), bestaande uit samenwerkingspartners binnen en buiten het suwidomein. IVTs hebben ook Suwi-inkijk tot hun beschikking.

⁷⁵ Bewerkt uit: iSZW (2015) Suwinet; 'veilig omgaan met elkaars gegevens', en BKWI (2015)

Toelichting_Suwinet_inkijupdate.docx, en Beunes et al (2015) KArWel, versie 2.5, alsmede de FO-documenten van de BKWI website, zichtdatum september 2016 (bijlage 2) en <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-33528.html>

In figuur 3 (hierboven) staan het Suwinet, de bronnen en de gebruikers weergegeven. Wat zo zichtbaar wordt is dat naast een veelheid aan bronnen die beschikbaar zijn, gemeentes zelf ook gegevens terug leveren die zij ontvangen dan wel genereren bij de uitoefening van hun taken. Zo zijn gemeentes verplicht de data die zij verkrijgen in het kader van de Bijstand gratis aan te leveren bij de overige Suwipartners en het Ministerie van Sociale Zaken.

In het overzichtsschema staan links ook de sectoren WMO en (jeugd)zorg in geel (hieronder uitgewerkt in figuur 4). Hiermee is aangegeven dat het Inlichtingenbureau naast haar taken in het Suwinet heeft besloten de decentralisaties van jeugdzorg en WMO tevens te ondersteunen vanuit het Inlichtingen Bureau. Hiervoor heeft het Inlichtingen Bureau het Gemeentelijk Gegevensknooppunt opgezet, dat de datastromen in deze sector verzorgt. In de secties hieronder wordt het gele deel van het hierboven opgenomen figuur verder uitgewerkt en besproken.

Al deze gegevens kunnen later een rol gaan spelen in voortzetting van uitkering, maar ook bij het maken van risicoprofielen van cliënten bij opsporing van fraude. Een gemeente kan onderzoek doen naar fraude door naast de Suwi-gegevens gebruik te maken van de verschillende gegevens die van Nutsbedrijven komen of door Syri ter beschikking worden gesteld. Zo hebben sociale diensten de wettelijke mogelijkheid water- en elektriciteitsgegevens op te vragen ter controle van de aard van bewoning van een pand (bij bijvoorbeeld vermoeden van verblijf in buitenland of samenwoning). Een gemeente kan fraudeopsporing zelf ter hand nemen, maar ook samenwerken met andere partijen in zogenaamde regionale interventieteams.

In onderstaande tabel worden de op dit moment gesignaleerde vormen van samenwerkingen samengevat uit een evaluatie van 2017⁷⁶.

Tabel 4 Gegevensdeling tussen partijen

Type afspraak	Overlegvorm/ partijen	Korte beschrijving	Betrokken partijen
Afspraken UWV, SVB en gemeenten op nationaal niveau			
Gegevensdeling	BKWI	Afspraken over het delen van gegevens over burgers	Gemeenten, UWV, SVB, Belastingdienst, DUO, RDW, Kadaster
Gegevensdeling	IB	Afspraken over het delen van gegevens over burgers bij het uitvoeren van rechtmatigheidscontroles.	DJI, DUO, RvIG, gemeenten, UWV, SVB Belastingdienst, RDW, CJIB
Gegevensdeling Kennisdeling Samenwerking	LSI & RPF	Afspraken over de inzet van zogenaamde multidisciplinaire interventieteams over landelijke themaprojecten of lokale problematiek eventueel mbv SyRI.	SVB, UWV, gemeenten, ISZW, Politie, OM, Belastingdienst, de IND. Ondersteuning door het KCHN, de LSI VNG en Divosa en het ministerie van SZW (voorzitterschap en secretariaat).
Gegevensdeling Kennisdeling Samenwerking	RIEC	Afspraken t.b.v. aanpak van georganiseerde criminaliteit. Oa. grootschalige niet-naleving van inlichtingenplicht sociale verzekeringen.	Gemeenten, provincies, OM, Politie, Belastingdienst, Douane, FIOD, ISZW, Koninklijke Marechaussee, IND
Gegevensdeling	Landelijke Aanpak Adreskwaliteit	Afspraken oa. ter voorkoming en opsporing van adresfraude/ rechtmatigheid gerelateerde regelingen.	SVB, gemeenten
Afspraken UWV en/of SVB met andere partijen			
Gegevensdeling Samenwerking	stuur- en weegproefoverleg	Afspraken t.b.v. sturen op instroom, doorlooptijd en kwaliteit van dossiers bij strafrechtelijke afdoening vermeende niet-naleving van de inlichtingenplicht	UWV, SVB, Functioneel Parket OM

⁷⁶ Pricewaterhouse Coopers, 2017, Evaluatie Handhavingsbeleid Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Ministerie van SZW, blg-814167.

Afspraken UWV en/of SVB met andere partijen			
Gegevensdeling Samenwerking	stuur- en weegproefoverleg	Afspraken t.b.v. strafrechtelijke afdoening vermeende niet-naleving van inlichtingenplicht in de sociale zekerheid.	UWV, SVB, Functioneel Parket OM
Kennisdeling	Internet Recherche en Onderzoek Netwerk (iRN)	Afspraken online onderzoek via een beveiligd netwerk voor risico's, opsporing en handhaving.	UWV (tot 2013), Politie, Belastingdienst, MinV&J
Gegevensdeling	Bilaterale afspraken	Afspraak gegevensuitwisseling tussen UWV, Politie en het OM.	Politie, OM.
Gegevensdeling Samenwerking	Bilaterale afspraken	Afspraken bij onderzoek fraude (bv gefingeerde dienstverbanden).	UWV, Belastingdienst.
Gegevensdeling Samenwerking	Bilaterale afspraken	Afspraken SVB met zusterorganisaties in buitenland naar rechtmatigheid.	SVB, zuster- organisaties in het buitenland.
Gegevensdeling Samenwerking	Bilaterale afspraken	Samenwerking Interventie Team UWV en Controle Team Buitenland van de SVB	UWV, SVB.
Afspraken gemeente(n) en andere partijen			
Overdragen en/of uitbesteden taken	ISD	Afspraken intergemeentelijke samenwerking sociale zaken en controle.	Gemeenten onderling, soms ook sociale recherche bij betrokkenen.
Gegevensdeling	Bilaterale afspraken	UWV geeft signaal over bereikte maximale WW-periode aan gemeente.	Gemeenten, UWV.
Overdragen en/of uitbesteden taken	Intergemeentelijke sociale recherche	Afspraken gezamenlijke inkoop bij sociale rechercheurs door meerdere gemeenten.	Gemeenten onderling en sociaal rechercheurs.
Gegevensdeling	Bilaterale afspraken	Afspraken gemaakt tussen gemeenten en nutsbedrijven over delen van informatie bij themagerichte onderzoeken.	Gemeenten en nutsbedrijven (GWL)
Samenwerking	Bilaterale afspraken	Wijkgerichte aanpak gemeenten met betrokkenheid Politie.	Gemeenten en Politie
Gegevensdeling	Bilaterale afspraken	Afspraken tussen gemeenten en Politie t.b.v. doorgeven signalen.	Gemeenten en Politie
Gegevensdeling	Joint Social Fraud	JSF betreft afspraken over signalen uit de Politiesystemen aan uitvoerings- organisaties (beperkt aantal gemeenten).	Politie, UWV, SVB, gemeenten
Samenwerking	Bilaterale afspraken	Afspraken gemeenten en woning- bouwcorporatie bij wijkgerichte aanpak.	Gemeenten en woningbouwcorporatie
Gegevensdeling	Bilaterale afspraken	Afspraken gemeenten en woning- bouwcorporatie doorgeven signalen.	Gemeenten en woningbouwcorporatie

In een samenwerkingsverband kunnen ook gegevens van buiten de Suwi-keten worden gekoppeld. Samenwerkingsverbanden bestaan uit voorbeeld politie, arbeidsinspectie, belastingdienst, UWV, SVB en Openbaar Ministerie.⁷⁷ De gemeente of de samenwerking kan daarbij ondersteuning vragen van het Inlichtingen Bureau, die in het Syri verschillende bestanden kan koppelen en de risicogeveallen zo kan doorgeven aan het iSZW (het Ministerie). Het Inlichtingenbureau is daarbij de instantie die de algoritmes genereert die worden gebruikt voor analyse en profilering op basis van data uit gekoppelde bestanden. Het iSZW zal vervolgens na analyse aan de samenwerkende partners in het project risicomeldingen doorgeven zodat deze onderzoek kunnen doen naar mogelijke fraude⁷⁸. Gegevens die in een dergelijk project ter beschikking komen zijn niet beperkt tot het sociale domein, maar afhankelijk van de deelnemers⁷⁹. Hoewel Suwinet niet voor reguliere ondersteuning binnen de sector WMO en (jeugd)zorg mag worden gebruikt gaf de VNG aan dat dit wel mag bij opsporing van

⁷⁷ Bestandskoppeling bij fraudebestrijding; nota van bevindingen, iSZW (2012)

⁷⁸ Besluit SUWI

⁷⁹ Interessant in dit kader is de notitie "kennis delen geeft kracht" werkgroep verkenning kaderwet kennisdeling (2014) waar een veel breder terrein van delen en koppelen van bestanden binnen de overheid wordt weergegeven.

fraude in het kader van strafrecht⁸⁰. In principe lijkt de gegevensset die potentieel kan worden gebruikt⁸¹ voor Syri redelijk onbeperkt.

SyRI mag de volgende gegevens categorieën verwerken voor samenwerkingspartners (in interventieteams):

- a. arbeidsgegevens, zijnde gegevens waarmee een door een persoon verrichte werkzaamheden vastgesteld kunnen worden;
- b. gegevens inzake bestuursrechtelijke maatregelen en sancties, zijnde gegevens waaruit blijkt dat een natuurlijke persoon of een rechtspersoon een bestuursrechtelijke boete opgelegd heeft gekregen dan wel dat een andere bestuursrechtelijke maatregel is getroffen;
- c. fiscale gegevens, zijnde gegevens waarmee de fiscale verplichtingen van een natuurlijk persoon of rechtspersoon kunnen worden vastgesteld;
- d. gegevens roerende en onroerende goederen, zijnde gegevens waarmee het bezit en het gebruik van bepaalde goederen door een natuurlijk persoon of rechtspersoon kunnen worden vastgesteld;
- e. gegevens over uitsluitingsgronden van bijstand of uitkeringen, zijnde gegevens waaruit blijkt dat een persoon niet in aanmerking komt voor een uitkering;
- f. handelsgegevens, zijnde gegevens waarmee de aard en werkzaamheden van een rechtspersoon kunnen worden vastgesteld;
- g. huisvestingsgegevens, zijnde gegevens waarmee de (daadwerkelijke) verblijfs- of vestigingsplaats van een natuurlijk persoon of rechtspersoon kunnen worden vastgesteld;
- h. identificerende gegevens, zijnde bij een natuurlijk persoon: naam, adres, woonplaats, postadres, geboortedatum, geslacht en administratieve kenmerken en bij een rechtspersoon: naam, adres, postadres, rechtsvorm, vestigingsplaats en administratieve kenmerken;
- i. inburgeringsgegevens, zijnde gegevens waarmee kan worden vastgesteld of aan een persoon inburgeringsverplichtingen zijn opgelegd;
- j. nalevingsgegevens, zijnde gegevens waarmee de nalevingshistorie van wet- en regelgeving van een natuurlijk persoon of rechtspersoon kan worden vastgelegd;
- k. onderwijsgegevens, zijnde gegevens waarmee de financiële ondersteuning ten behoeve van de bekostiging van onderwijs kan worden vastgesteld;
- l. pensioengegegevens, zijnde gegevens waarmee de pensioenrechten kunnen worden vastgesteld;
- m. re-integratiegegevens, zijnde uitsluitend de gegevens waarmee kan worden vastgesteld of aan een persoon re-integratieverplichtingen zijn opgelegd en of deze worden nageleefd;
- n. schuldenlastgegevens, zijnde gegevens waarmee de eventuele schulden van een natuurlijk persoon of rechtspersoon kunnen worden vastgesteld;
- o. uitkerings-, toeslagen- en subsidiegegevens, zijnde gegevens waarmee de financiële ondersteuning van een natuurlijk persoon of rechtspersoon kan worden vastgesteld;
- p. vergunningen en ontheffingen, zijnde gegevens waarmee kan worden bepaald voor welke activiteiten een natuurlijk persoon of rechtspersoon toestemming heeft gevraagd of verkregen;
- q. zorgverzekeringsgegevens, zijnde uitsluitend de gegevens waarmee kan worden vastgesteld of een persoon is verzekerd voor de Zorgverzekeringswet.

⁸⁰ Zie VNG vraag en antwoord in 2016: "In het kader van een strafrechtelijk onderzoek, dat bijvoorbeeld ook kan gaan over fraude met Wmo- of Jeugdwetvoorzieningen (er is dan wellicht sprake van – de misdrijven- valsheid in geschrift en/of oplichting) kan Suwinet wel worden geraadpleegd op grond van artikel 5.5 Besluit Suwi. In 2018 was dit antwoord verdwenen van de VNG website.

⁸¹ Zie de regeling Suwinet met de brede lijst informatie types in Syri en bekijk daarbij het register Suwi (bijlage 3) plus IB (bijlage 4) en voeg daaraan toe dat in principe elke deelnemer van buiten Suwinet ook eigen informatie mag inbrengen!

De Raad van State merkte (vergeefs) op “... deze categorieën zijn ruim en veelomvattend en de gegevens die eronder vallen kunnen in een aantal gevallen diep ingrijpen in iemands persoonlijke levenssfeer. De opsomming van gegevens is weliswaar bedoeld om de gegevensverwerking in te perken (beginsel van dataminimalisatie), ... maar is in feite zo ruim dat er nauwelijks een persoonsgegeven te bedenken is dat niet voor verwerking in aanmerking komt. De opsomming lijkt niet bedoeld om in te perken, maar om zoveel mogelijk armslag te hebben.”⁸²

De regering heeft dit nooit ontkend, maar als verdediging aangegeven dat bij de start van een samenwerking doelen en middelen nauwkeurig zullen worden omschreven.

Behalve de ontsluiting van brongegevens, het doorgeven van brongegevens en een aantal signalen aan Suwinet partners of bovenstaande groep afnemers, via Suwinet inkijk, of hun ICT-leveranciers (via Suwinet lezen) moeten de gemeentes ook een bestand aanleveren aan het CBS. Het CBS ontvangt van een aantal bronhouders rechtstreeks informatie (zoals van het UWV, belastingdienst en zeer gedetailleerde medische DIS-data van de NZA), maar ook de zo goed als volledige set van gegevens over bijstandsverstrekkingen op persoonsniveau.

Bij het ontwerp van de GeVS is er altijd rekening mee gehouden dat ook ten minste de door het CBS gevraagde beleidsgegevens konden worden aangeleverd met min of meer dezelfde gegevens⁸³. Deze set is substantieel van omvang en omvat onder andere alle persoonsgegevens, huisvesting, reden uitkering, tegenprestatie, reden opschorting, gegevens omtrent samenlevingsvorm, bijzondere bijstand, bedragen die zijn uitgekeerd en aantal kostendelers of uitgebreide gegevens over re-integratie en begeleiding naar werk⁸⁴.

⁸² Advies Raad van State W12.14.0102/III, 15 mei 2014, besluit SYRI.

⁸³ Transformatie CBS-SGR 8.0 per 2015.pdf. Het eerste ontwerp van de set werd meteen vergeleken met de toenmalige verplichte gegevensset die gemeentes al moesten aanleveren aan het CBS.

⁸⁴ https://www.cbs.nl/-/media/_pdf/2018/05/2018-01-bus-01-rl.pdf; https://www.cbs.nl/-/media/_pdf/2017/02/2017_01_rl_srgm.pdf

Proces WMO en jeugdzorg

In de sector WMO (en begeleiding uit de oude AWBZ) en jeugdzorg heeft de gemeente de taak hulpbehoevenden te voorzien van ondersteuning. De gemeente ontvangt een hulpvraag van een burger of van een zorgverlener, beoordeelt deze en geeft toestemming aan een zorgverlener voor het verlenen van hulp. Voorbeelden voor de WMO zijn huishoudelijke hulp, hulpmiddelen, dagbesteding of begeleiding en ondersteuning bij aanpassingen aan huizen. Bij jeugdzorg kan gedacht worden aan een breed palet van begeleiding en vervoer tot jeugdhulp, pleegzorg, GGZ-ondersteuning of opname⁸⁵.

Er zijn in dit proces drie uitvoeringsvarianten:

1. Een inspanningsgerichte variant: er is een afspraak tussen gemeente over product of dienst in een afgesproken tijdseenheid. Gemeente bepaalt hierbij wat wordt geleverd. Er wordt gedeclareerd op cliënt niveau.
2. Een outputgerichte variant: er is een afspraak tussen gemeente en zorgverleners over het te behalen resultaat: zorgaanbieder is vrij te bepalen hoe dit te behalen. Declaratie achteraf van een vast budget of tarief voor een bepaald product op cliënt niveau.
3. Een taakgerichte variant: de gemeente geeft een zorgaanbieder of verschillende aanbieders de vrijheid de zorg voor een bepaalde populatie zelf in te richten voor een bepaald totaalbedrag. De zorgaanbieder bepaalt zelf de toegang tot zorg. Berichtenverkeer is in deze optie beperkt.

Bij de beoordeling van de WMO en jeugdzorg aanvragen bepaalt in variant 1 en 2 de gemeente samen met de aanvrager welke ondersteuning voor die aanvrager gepast en beschikbaar is. In geval van optie 3 bepaalt de zorgaanbieder de zorgvraag en toegang, en heeft vaak een acceptatieplicht.

Voor de zorg betaalt de aanvrager vaak een eigen bijdrage, afhankelijk van het inkomen. Hiertoe stuurt de gemeente (of de zorgaanbieder(s) (optie 3)) een kostenoverzicht van de WMO of jeugdzorg met klantgegevens naar het CAK. Het CAK controleert het inkomen en eigen vermogen van de klant en stuurt per 4 weken een rekening voor de eigen bijdrage naar de klant.

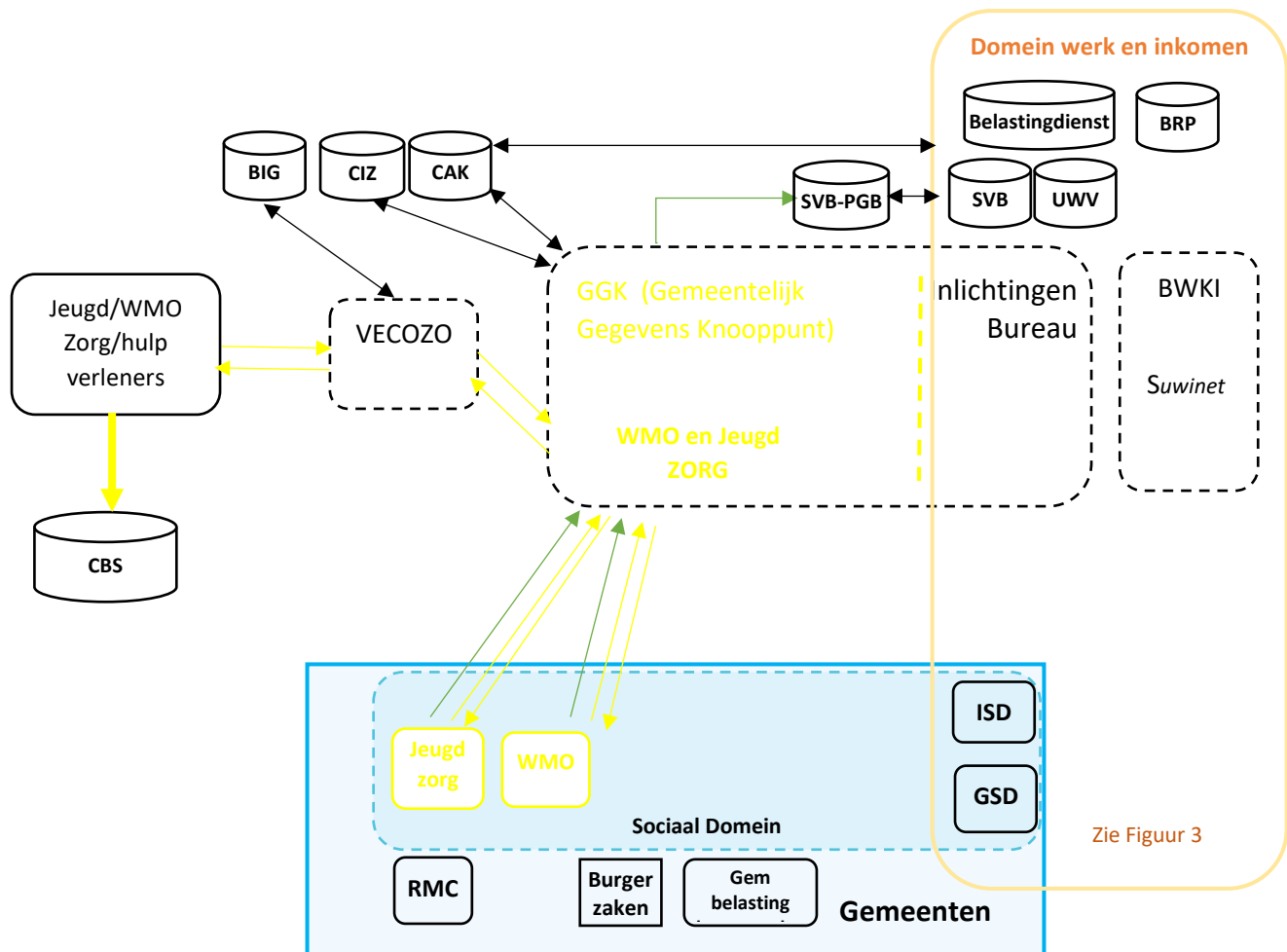
Het proces WMO start meestal op initiatief van de aanvrager zelf die bij de gemeente ondersteuning zoekt. Het proces van jeugdzorg start meestal via een zorgverlener (huisarts, kinderarts) of via een wijkteam. Een jeugdige komt bij een jeugdzorgverlener terecht die een behandelvoorstel doet aan de gemeente. De gemeente neemt vervolgens een besluit tot behandeling (optie 1 en 2) , waarna de zorgverlener de behandeling kan starten en een rekening of declaratie kan indienen. In optie 3 is de zorgaanbieder al de vaste aannemende partij voor die gemeente of de zorgaanbieder moet de jeugdige naar de vaste aanbieder(s) van de gemeente verwijzen.

Een laatste optie (eigenlijk vierde optie) is dat een klant via een persoonsgebonden budget de zorg zelf inkoopt. In dat geval bepaalt gemeente of zorgaanbieder (optie 3) de noodzakelijke zorg en bijbehorend budget en krijgt de zorgvrager een budget toegewezen, dat wordt beheerd door het SVB. De zorgverlener die zorg gaat leveren krijgt in dat geval uitbetaald door het SVB.

De gegevensstromen zijn verschillend afhankelijk van de drie opties die in een gemeente worden gebruikt. Eerst zal in figuur 4 de gegevensstromen voor optie 1 en 2 worden toegelicht (gele pijlen) en de stroom voor het persoonsgebonden budget (groene pijlen). Zwarte peilen betreffen gegevens

⁸⁵ In 2017 is een voorlopige productcode lijst gepubliceerd door de ZIN waarin een breed pakket van producten en bijbehorende standaardcodes voor de jeugdzorg en WMO staan gedefinieerd, waarbinnen de zorg plaatsvindt: voor jeugd 867 "producten" en voor de WMO 343 "producten". Dit was al een grote verbetering van de situatie voor 2017.

voor het opvragen voor ondersteunende data. Model 3 wijkt af en zal na de bespreking van de figuur worden toegelicht.



Figuur 4 Gegevensstromen voor WMO en Jeugdzorg

Bij een toegekende aanvraag van WMO gaat er een “bericht” getiteld “toekenning zorg” naar het GGK. Het GGK stuurt gegevens omtrent kosten door naar het CAK voor het berekenen van de eigen bijdrage. Het CAK vraagt inkomensgegevens op via het Suwinet. Het GGK stuurt ook een bericht naar het CIZ om te kijken of de aanvragende klant niet al een indicatie heeft voor de Wlz. In dat geval wordt de WMO-aanvraag afgewezen.

In interactie met zorgverleners kunnen “berichten” over aanvraag en toekenning, starten en stoppen van zorg via het GGK en Vecozo heen en weer worden gestuurd. Daarnaast kunnen facturen of declaraties van zorgverleners naar de gemeentes worden gestuurd. Ook omvat het de retourberichten voor bevestiging van aankomst. De ‘berichtenstandaard’ is erg eenvoudig en bestaat uit 10 tot 12 soorten “berichten”⁸⁶. Berichten bevatten in ‘het bericht’ aanvullende informatie over cliënt en behandeling. De berichten mogen in 2018 geen DBC-informatie meer bevatten⁸⁷. In

⁸⁶ Berichtenuitwisseling Wmo/Jeugdwet via knooppunt VECOZO, informatie voor zorgaanbieders, ingezien februari 2018, https://www.vecozo.nl/uploadedFiles/Diensten/Administratieve_zaken/leaflet%20berichtenuitwisseling%20VECOZO%20wmo-jw.pdf

⁸⁷ Behandelingen die al in 2017 waren begonnen mogen nog wel worden gedeclareerd met DBC-codes, maar na 31 december 2018 zijn de productcodes voor DBCs niet meer geldig.

weerwil van deze bepaling bevatten ‘berichten’ zeer veel informatie over de cliënt, de hulpverlener en de zorgvraag (met omschrijving van NAW, type hulp, doorverwijzer, etc), gegevens waaruit blijkt welke ondersteuning de cliënt vraagt en wanneer deze ondersteuning aanvangt en stopt⁸⁸. Een bericht bevat veelal ook een productcode die het type zorg omschrijft (als vervanging van de DBC-informatie). In totaal zijn er nu zo’n 800 productcodes voor jeugdzorg en zo’n 300 voor de WMO⁸⁹. Vanaf 2018 zullen de codes bijvoorbeeld ook weergeven of de behandeling regulier, specialistisch of hoog-specialistisch is, licht of zwaar is, met of zonder overnachting en al dan geen crisisopvang betreft, en geven vaak een indicatie van de ‘intensiteits’-klasse van de behandeling. Het is belangrijk te beseffen dat het hier - ook met weglating van DBC-codes - gaat om medische persoonsgegevens waarbij aanlevering, verwerking en gebruik moeten voldoen aan de verzwaarde eisen die verbonden zijn met de verwerking van bijzondere persoonsgegevens die zorgvuldig behandeld moeten worden.

Ook Het Gegevensregister (voor Jeugdzorg en WMO)⁹⁰ dat bij het Inlichtingen Bureau wordt onderhouden bevat dus medische en sociale ondersteuningsgegevens van alle cliënten die volgens model 1 of 2 worden ondersteund. Het IB bewaart deze berichten 90 dagen (in plaats van ze weg te gooien wat makkelijk zou kunnen - bijvoorbeeld direct na bevestiging van aankomst bij de IT-systemen van gemeente of zorgverleners).

Voor PGBs wordt de aanvraag eerst door de cliënt bij de gemeente gedaan. Na de check of de cliënt niet al onder de Wlz ondersteuning krijgt kan een toekenning via het GGK worden doorgestuurd naar het SVB die vervolgens het toegekende bedrag beheert. Eigen bijdrage wordt berekend door het CAK. Declaraties gaan vervolgens van de zorgverlener via de cliënt naar het SVB. SVB controleert of de uren en diensten overeenkomen met de oorspronkelijk overeengekomen zorg.

Via model 3 werkt het anders. *“In de taakgerichte uitvoeringsvariant ligt de toegang niet bij de gemeente. De toegang verloopt via de zorgaanbieder binnen de vooraf bepaalde kaders. In het kader van regievoering door de gemeente kan een afspraak tussen gemeente en aanbieder worden gemaakt over het gebruik van informatiestromen over start- en stop zorg en ondersteuning. Dit biedt inzicht in wie in zorg is. Het gebruik van start- en stop-informatiestromen is geen verplichting. Bij taakgerichte uitvoering is geen sprake van declaratie of facturatie via het berichtenverkeer iWmo of iJw.”* Bij deze variant kan er dus afgesproken worden dat er informatie over de klantpopulatie wordt uitgewisseld, maar dat hoeft niet.

In het figuur staat nog een gele pijl van zorgverleners naar het CBS. Het CBS in deze sector is door de Minister aangewezen als centrale verantwoordelijke voor beleidsinformatievoorziening. CBS ontvangt een gedetailleerd overzicht van alle cliënten en trajecten jeugdzorg van de zorgverleners, inclusief BSN en gedetailleerde behandelinformatie. Zorgverleners zijn verplicht deze informatie aan te leveren. Hulp via PGBs, en hulp in het kader van preventieve activiteiten van bijvoorbeeld wijkteams vallen buiten de verplichting. Details over de uitgebreide gegevens-set die het CBS krijgt staat in bijlage 4⁹¹. Hoewel gemeentes zelf persoonsgegevens betreffende hulp en zorgvragen niet mogen gebruiken voor het maken van beleidsanalyses krijgt het CBS via de zorgverleners wel gegevens op persoonsniveau en levert het CBS, via een omweg, op basis van alle hulp- en zorggegevens van Nederland alsnog beleidsgegevens aan de gemeentes.

⁸⁸ https://modellen.istandaarden.nl/jw/ijw2_1/index.php/Berichten doorklikken voor inhoud per bericht.

⁸⁹ Deze lijst is gemaakt op basis van de omschrijvingen van gemeentes, die 216.000 productcodes hadden ingediend.

<https://www.onlineseminar.nl/nip/webinar/19308/webinar-jeugd-ggz-van-dbc-naar-uitvoeringsvariant/#watch-player>

⁹⁰ Gegevensregister Stichting IB 2018 (Verwerkingsactiviteiten Maatschappelijke ondersteuning en Jeugdzorg).

https://vng.nl/files/vng/brieven/2018/attachments/gegevensregister_ib_wmo_en_jeugdzorg_2018_18012018.pdf

⁹¹ CBS, Informatieprotocol Jeugd, juni 2017. <https://www.cbs.nl/nl-nl/deelnemers-enquetes/deelnemers-enquetes/bedrijven/onderzoek/lopend/beleidsinformatie-jeugd-en-amhk/aanleveren-gegevens-over-2018> CBS krijgt informatie over PGBs via het SVB

Jeugdreclassering en bescherming

Het proces rond kindbescherming en jeugdreclassering bestaat uit een samenwerking tussen de gemeentes, hulpverleners, politie en de rechtelijke macht (sociaal domein en justitie). Met de decentralisaties wordt aan de gemeentes een belangrijke rol toebedacht in preventie, signalering, toeleiding en begeleiding bij afbouw van ondersteuning voor kinderen die onder toezicht komen vanwege de noodzaak tot bescherming of als jongeren te maken krijgen met een leerplichtambtenaar of in aanraking komen met politie en justitie. Het is de hoop en verwachting dat een kinderrechtster door samenwerking met de gemeente meer inzicht krijgt in de situatie van de kinderen en er heldere doelen kunnen worden gesteld aan toezicht, voogdijschap of eventueel uithuisplaatsing en dat een betere begeleiding plaatsvindt bij terugkeer naar een onbeschermd situatie.⁹²

De eerste signalering dat er iets is mis dreigt te gaan met een kind kan op veel manieren plaatsvinden. Verschillende professionals die in contact staan met het kind kunnen een signaal afgeven naar de verwijzindex risicjongeren (VIR). Signalerende partijen zijn bijvoorbeeld: scholen, maatschappelijk werk, artsen, politie⁹³ of een organisatie “veilig thuis”. De VIR slaat het BSN van het kind en de contactgegevens van de melder op. Op het moment dat er twee of meer signalen bij de VIR bekend zijn worden de melders met elkaar in contact gebracht om samen te kijken of de reeds bestaande ondersteuning op dat moment nog voldoende is.

De VIR heeft een preventieve doelstelling. Uit verschillende evaluatiestudies blijkt echter dat het actuele gebruik tegenvalt en acceptatie door zorgverleners laag is, vanwege de centrale aanpak en weerstand tegen permanent (ICT-systemen vergeten niet) labelen van kinderen als “risico”⁹⁴. Omdat matches in het systeem vaak gedaan worden door organisaties die al van elkaar weten dat ze betrokken zijn bij een kind en omdat de decentralisatie juist zal leiden tot meer samenwerking op lokaal niveau wordt ook het toekomstige nut van de index ter discussie gesteld⁹⁵. De regering heeft toch besloten de VIR als centraal onderdeel van de decentralisatie in stand te houden.

In geval van vermoeden van misbruik of geweld kan een hulpverlener, politie of elke willekeurige burger een melding doen bij de regionale “veilig thuis” organisatie (voorheen: Advies en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling) die de betreffende gemeente ondersteunt. Veilig thuis doet naar aanleiding van de melding een onderzoek met hulpverleners of een wijkteam of zal in geval van crisis een interventie begeleiden. Het kan een “onder toezicht stelling” aanvragen bij de Raad voor de Kinderbescherming (RvK). Andere organisaties die een verzoek bij de RvK kunnen indienen zijn: Gemeenten, Gecertificeerde Instellingen of door het College aangewezen jeugdhulpaanbieders. De RvK krijgt ook ambtshalve verzoeken tot ondertoezichtstelling van de kant van leerplichtambtenaren (RCMs) of van de (kinder)rechtster (bij jeugdstrafzaken, schoolverzuimzaken, rechtelijk onderzoek na scheiding of beschermingsonderzoek in gezin met andere kinderen).

De uiteindelijke beslissing van de RvK en de kinderrechtster wordt meegedeeld aan de aanvrager en aan de gemeente en de organisatie die het toezicht gaat uitvoeren.

In geval van aanraking met politie en justitie (detentie, proces-verbaal, hechtenis of taakstraffen in het kader van strafrecht) krijgt de RvK verzoek tot een advies voor vrijwillig toezicht en begeleiding na afloop van de straf. Deze zogenaamde reclassering wordt betaald door de gemeente en is bedoeld

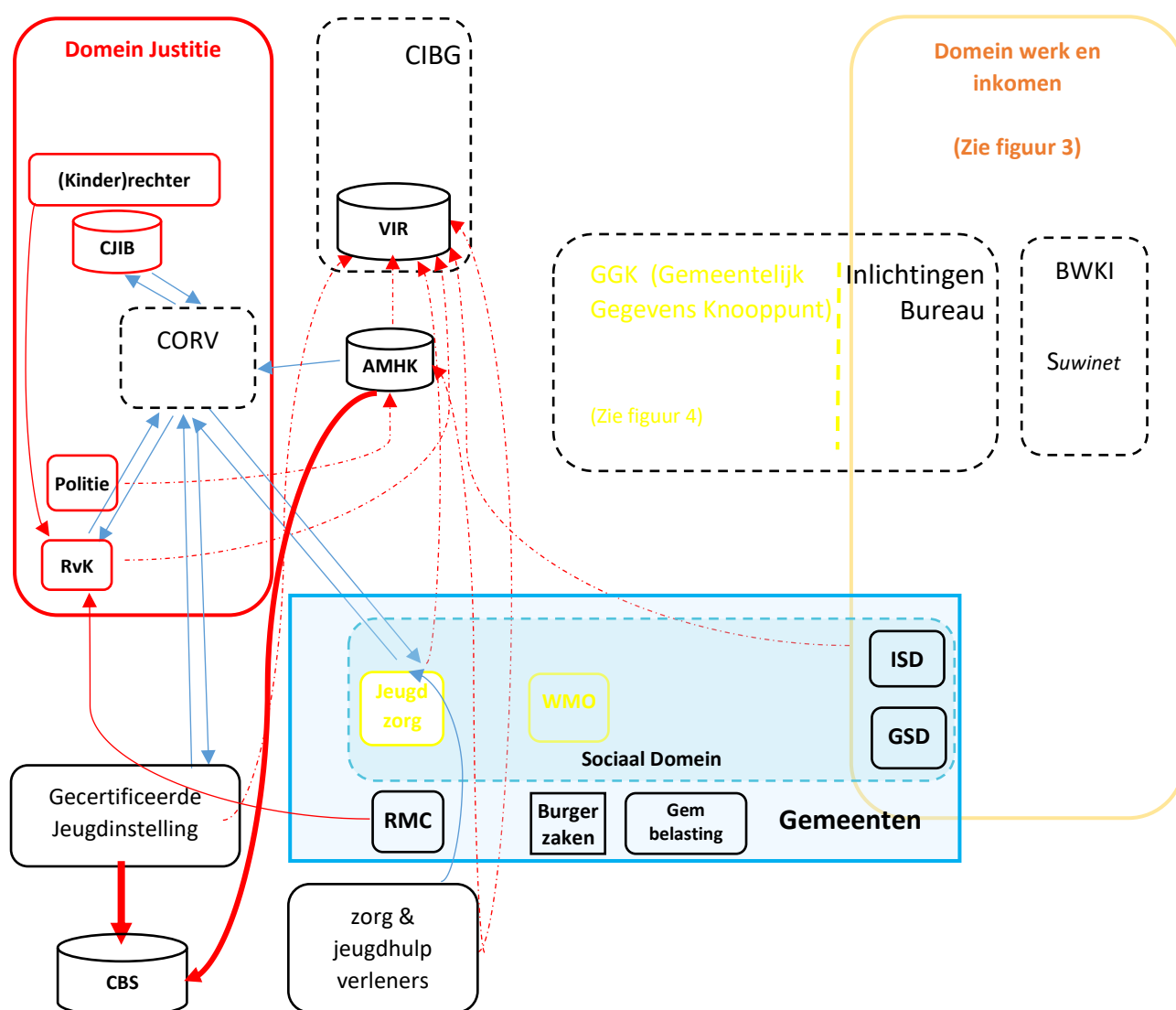
⁹² De nieuwe Jeugdbescherming en jeugdreclassering, VNG, 2016; https://vng.nl/files/vng/20160323_de_nieuwe_jeugdbescherming_en_jeugdreclassering.pdf

⁹³ Politie meldingen komen altijd indirect in de VIR, via een veilig thuis organisatie of de Raad voor de Kinderbescherming (VNG, 2016) https://vng.nl/files/vng/201602_verwijzindex_risicjongeren_def.pdf

⁹⁴ The wrong tool for the job, Lecluijze, 2015.

⁹⁵ Evaluatie verwijzindex risicjongeren, DSP groep, 2015 (in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid).

als begeleiding voor en na een straf, of in plaats van of in combinatie met straf⁹⁶. De RvK kan een gecertificeerde instelling aanwijzen om begeleiding te geven aan jongeren die in aanraking zijn geweest met justitie om deze jongeren weer een kans te geven in de maatschappij. De aangewezen jeugdreclasserder heeft vaak vergelijkbare taken als die van een (gezins)voogd. In gevallen waarbij in een gezin sommige kinderen wel en andere niet in aanraking zijn geweest met justitie is afstemming tussen jeugdreclassering en gezinshulp noodzakelijk (idem).



⁹⁶ De nieuwe jeugdbescherming en jeugdreclassering, VNG, 2016

De blauwe lijnen geven de verzoeken tot onderzoek weer van gemeente, gecertificeerde instelling of zorgverleners of van het AMHK (Veilig thuis). De retourpijlen geven de uitslag van het onderzoek weer en de beslissing van de kinderrechter. Over de lijn gaat informatie over het kind, soort aanvraag en contextinformatie, informatie over diagnoses en hulpverlening naar de RvK, en de soort toewijzing en informatie over de uitvoerder gaat retour naar de gemeente of uitvoerder.

Alle informatie wordt direct zonder tussenkomst van een intermediair (makelaar) verzonden via een centraal knooppunt (CORV) **binnen** (cursivering HV) het Ministerie. Globaal bevatten de berichten voor jeugdbescherming de volgende elementen⁹⁷:

Tabel 6 Gegevensinhoud CORV

Nr.	Bericht	Van	Naar	Globale inhoud
1	Verzoek tot onderzoek (VTO): Formele bericht voor aanvraag onderzoek noodzaak kinderbeschermingsmaatregel	- Gemeente (of aangewezen jeugdhulpaanbieder) - GI - AMHK	RvdK	- Casusnummer verzoeker (bijv. zaaknummer) - Gegevens verzoeker, kind(eren), ouder(s) en gezagsgegevens - Kindfactoren/omstandigheden die hebben geleid tot verzoek; - Bijlagen
2	Notificatie Intake: Notificatie of de RvdK al dan niet een onderzoek zal instellen na ontvangst en intake op een verzoek tot onderzoek	RvdK	Verzoeker (Gemeente, GI of AMHK)	- Casusnummer RvdK en status casus - Gegevens kind - Casusnummer verzoeker - Indicatie verzoek toegewezen of afgewezen
3	Notificatie uitkomst onderzoek: Notificatie omtrent resultaat uitgevoerd onderzoek door RvdK	RvdK	Verzoeker (Gemeente, GI of AMHK)	- Casusnummer RvdK en S=status casus - Beslissing (wel/geen rekest) - Gegevens kind - Casusnummer verzoeker - Uitkomst onderzoek en voorgestelde maatregel (rekest)
4	Notificatie Ambtshalve onderzoek: Notificatie dat RvdK ambtshalve onderzoek zal starten	RvdK	Verantwoordelijke gemeente (woonplaatsbeginsel)	- Casusnummer RvdK en status casus - Gegevens kind - Gegevens ouder(s) - Gezagsgegevens
5	Notificatie Uitkomst Ambtshalve onderzoek: Notificatie omtrent resultaat uitgevoerd ambtshalve onderzoek door RvdK	RvdK	Verantwoordelijke gemeente (woonplaatsbeginsel)	- Casusnummer RvdK en status casus - Beslissing (wel/geen rekest); Gegevens kind - Uitkomst onderzoek en voorgestelde maatregel (rekest)
6	Notificatie Beschikking rechtbank inzake kinderbeschermingsmaatregel: Notificatie met uitspraak rechtbank ten aanzien van voorgelegde kinderbeschermingsmaatregel (Volgt in de loop van 2015)	RvdK	Verantwoordelijke gemeente (woonplaatsbeginsel)	- Identificatie jeugdige - Type beschikking - Looptijd

⁹⁷ 85254 Handreiking CORV v3.pdf, Min v Veiligheid en Justitie, mei 2015.

Bij een uitspraak tot jeugdreclassering door een kinderrechter wordt de opdracht tot uitvoering doorgegeven aan de uitvoerende gecertificeerde instelling en een bericht van de beslissing doorgegeven aan de Raad voor de Kinderbescherming. Het CIJB heeft dus een register van alle besluiten rond (jeugd)reclassering centraal opgeslagen. *“Enerzijds betekent dit dat er centraal zicht ontstaat met betrekking tot de aanlevering en planning van de tenuitvoerlegging, maar anderzijds betekent het ook dat mogelijkheden sterk toenemen om informatie te krijgen in het voortraject voor zowel de politie, het OM als de rechtspraak.”*⁹⁸ De Raad voor de Kinderbescherming en de betrokken gemeente krijgen ook een bericht van de maatregel en wie de maatregel ten uitvoer brengt (van CIJB via CORV naar RvK en gemeente).

Ook in het kader van jeugdreclassering ontvangt het CBS informatie op detailniveau over meldingen van het AMHK en de uitvoering van jeugdreclassering van de Gecertificeerde instellingen. In de bijlages staan de gegevens die het CBS ontvangt (bijlage 5 en 6). Ook deze gegevens worden door het CBS via geaggregeerde rapportages voor de gemeentes en een breder publiek beschikbaar gesteld⁹⁹.

⁹⁸ Hazelhoff in: *Slechte executie is onverteerbaar*, opportuun, 2017. <https://www.opportuun.nl/edities/2017/06/slechte-executie-is-onverteerbaar>

⁹⁹ Gegevens beschikbaar via <https://www.waarstaatjegemeente.nl/>, en Statline op CBS.nl: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/navigatieScherm/thema?themaNr=83326>

5 Gemeentelijke ICT – consequenties van de decentralisaties

Hoewel in 2015 de wettelijke invoering van de 3D al plaatsvond was de informatievoorziening nog lang niet op orde. Voor het domein jeugdzorg en de nieuwe WMO werd nog tijdens de invoering van de wetten gebouwd aan de afsprakenstelsels en de ICT en in het domein van werk en inkomen was er grote vraag voor doorontwikkeling. Bij alle domeinen werd aan de Stichting Inlichtingenbureau een grote rol toegekend in het ondersteunen van standaarden en maken van koppelingen: het is de belangrijkste toegangspoort voor gemeentegegevens voor andere partners in decentralisaties (zoals het UWV en SVB) en is de toegang waar gemeentes gegevens van overheidsorganisaties en derden (zorgverleners, KvK) opvragen in werkprocessen die op gemeenteniveau worden uitgevoerd.

Naast de specifieke “inkijk-functionaliteit” op het Suwinet voor beoordeling van individuele inkomensondersteuning komen er steeds meer gemeentelijke softwarepakketten die rechtstreeks gebruik maken van de gegevens uit het Suwi-domein. Zo hoeven gegevens niet meer voortdurend handmatig te worden overgenomen, maar komen gegevens rechtstreeks in de desbetreffende ICT-applicatie van gemeente terecht. Deze functionaliteit heet “SUWInet-inlezen” (in figuur 3 de 3 blauwe pijlen: dit is functionaliteit van IB zelf, functionaliteit voor samenwerkingsverbanden of functionaliteit voor gemeentelijke ICT-leveranciers).

Voorbeelden van partijen die nieuwe applicaties aanbieden die gebruik maken van de knooppunten en nieuwe taken bij de gemeentes zijn MensCentraal en Liaan. Vanaf 2000 ontwikkelen deze partijen ondersteunende software die vaak zijn gelinkt aan Basisregistraties en de lokale softwarepakketten. Binnen de sector werk en inkomen lag aanvankelijk de focus bij Liaan op fraudebestrijding door analyse van data die via DKD-inlezen naar de lokale software wordt overgehaald. MensCentraal was vanaf het begin gericht op integrale dienstverlening rond een persoon, een groep of een gezin. MensCentraal zorgt tegenwoordig ook voor koppelingen voor de nieuwe WMO en de sector jeugd. Het Inlichtingen Bureau heeft hiervoor speciale koppelvlakken gemaakt die deze partijen van data voorzien, om lokale innovaties mogelijk te maken (blauwe pijlen).

Buiten het Suwi-domein (jeugdzorg, WMO) worden gegevens rechtstreeks via standaard uitwisselingsprotocollen al dan niet via de stichting IB ingelezen in de gemeentelijke ICT-applicaties. De berichtenstromen zijn per domein gescheiden, maar lopen – met uitzondering van justitie - veelal via de systemen van het IB. Gekozen is voor een centrale routing in plaats van decentrale/rechtstreekse koppeling, omdat verwacht werd dat daarmee het tempo hoog kon blijven en de ICT-leveranciers makkelijker mee zouden werken¹⁰⁰. Voor het Justitiedomein sluiten de gemeentelijke ICT-systemen rechtstreeks aan op de CORV, die binnen het ministeriële domein van Justitie de routing verzorgt van alle berichten.

De ondersteunende ICT van gemeentes zelf bevindt zich op dit moment (veelal als een centraal gehoste SAAS-oplossing) op gemeenteniveau (zie figuur 6)¹⁰¹. SAAS wil zeggen dat software en data

¹⁰⁰ Feitelijk is het ook een politiek keuze om centraal te koppelen (Jacobs,) en is, mits eenduidige standaarden worden afgesproken en afgedwongen, rechtstreekse koppeling niet ingewikkelder.

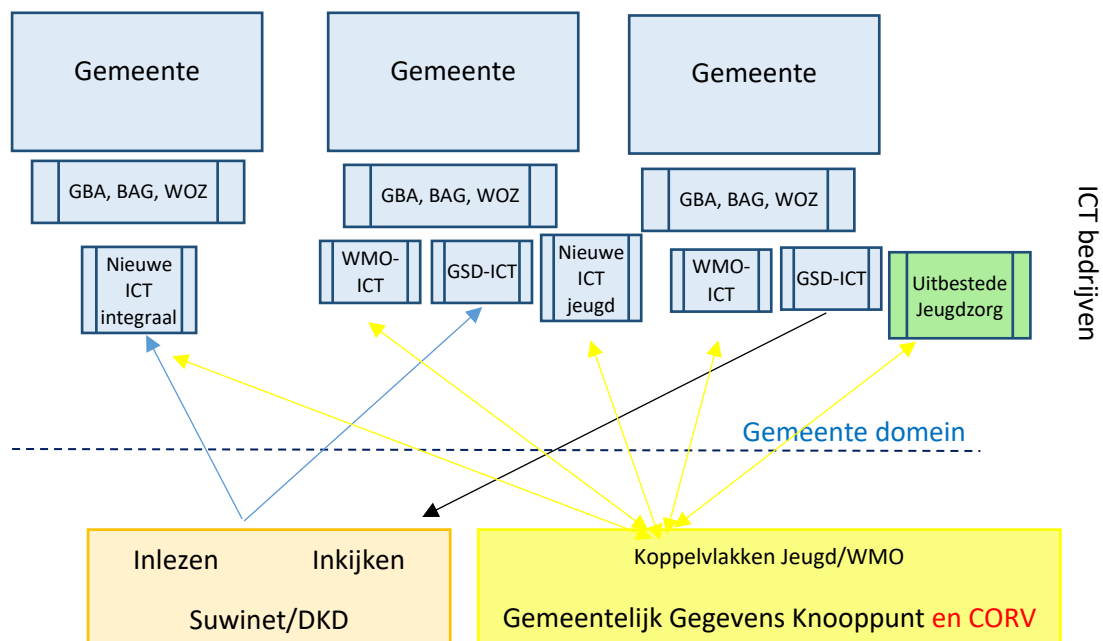
¹⁰¹ DKD inlezen is equivalent aan ‘Suwinet-Inlezen’ en wordt door IB aangeboden aan de gemeenten via een Firewall van Inlichtingen Bureau (IB). DKD inlezen wordt eveneens technisch beheerd door BKWI. Hiermee is het normenkader Afnemers ook van toepassing voor afnemers welke gebruik maakt van DKD inlezen. De Brongegevens worden aangeboden via een Klantbeeldserver die in de bronhoudersomgeving is gepositioneerd. https://vng.nl/files/vng/specifiek-suwinet-normenkader-01_20160906.pdf

op servers staat die wordt gehost door de softwareleverancier, waarbij de gemeente als enige de inlogcodes heeft voor haar eigen toepassing. Er kunnen dus wel meerdere gemeentes met dezelfde software en data naast elkaar op dezelfde server staan.

Hierbij bestaat een grote variatie aan implementaties, waarbij soms een integraal systeem is gebouwd, waar data uit verschillende gegevensbronnen (en sectoren) samenkomt in 1 applicatie, en soms gescheiden (sub)sectorale systemen worden gebruikt, of soms een deel van dienstverlening en ICT is uitbesteed aan buiten- of bovengemeentelijke partijen of samenwerkingsverbanden die hulp en zorg leveren.

Het Rijk en de VNG hebben voor de ondersteuning van de gemeentes een programma opgezet dat de ICT-implementatie moet begeleiden: de Verkenning Informatievoorziening Sociaal Domein (VISD), uitgevoerd door KING (het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeentes). Het programma is sinds 2015 een integraal onderdeel geworden van KING ter ondersteuning van “... een verdergaande, maar verantwoorde vorm van standaardisatie van informatieprocessen en ICT-systemen, die gemeenten gebruiken ter ondersteuning van de uitvoering van taken in het sociale domein” (decentralisatiebrief, 2015).

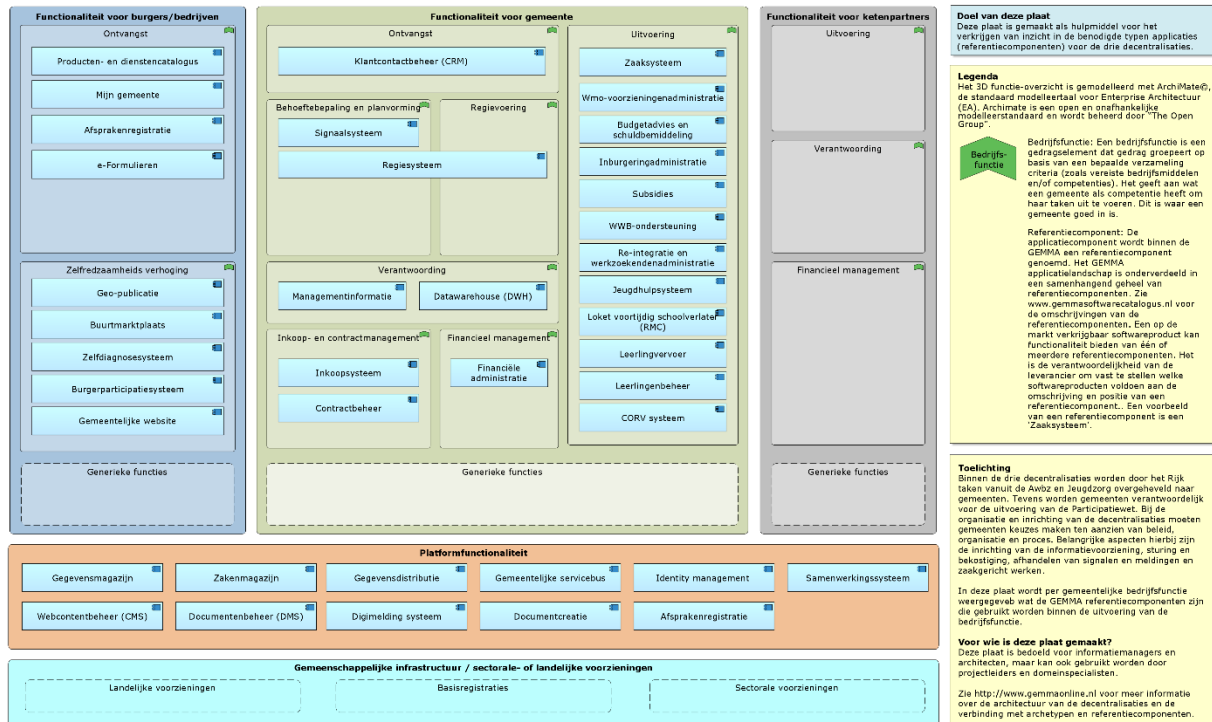
Hoewel de gemeentes vrije keuze hebben wat de inrichting van hun ICT-systemen betreft werd al tijdens de eerste notitie over de decentralisaties in 2013 aan gemeentes geadviseerd niet in een grote structurele infrastructuur te investeren (VISD, 2013). Minister Plasterk spoorde gemeentes aan om samen te werken op het gebied van ICT (decentralisatiebrief, 2015).



Figuur 6 Gemeentelijke ICT

VISD heeft een architectuurontwerp gemaakt waarin het hele complexe ICT-landschap van een gemeente is uitgetekend. Hierin staan voor alle gemeentes de werkprocessen en functionaliteiten die met de decentralisaties naar de gemeente afkomen samengevat. Het stelt ook standaarden op voor gegevensuitwisseling waar ICT-leveranciers en gemeentes aan moeten voldoen.

3D functionaliteit en referentiecomponenten



Figuur 7 Referentie componenten GEMMA van VISD

Gemeentesoftware bestaat uit langzaam veranderende basiscomponenten zoals de Gemeentelijke Basisadministratie gebruikt via bewezen "oude" softwarepakketten (Centric, Pinkrocade¹⁰²) en een meer dynamische voorkant of gebruikers-laag die inspeelt op de behoefte aan veranderingen in gemeenteprocessen zoals die nieuwe processen die de decentralisatie ondersteunen. De bovengenoemde GEMMA architectuur probeert orde te scheppen in de verschillen tussen gemeentelijke processen door het formaliseren van processen en het aangeven van standaarden.

Verwacht wordt dat hierdoor ruimte ontstaat voor doorontwikkeling en innovatie van "oude" bestaande pakketten, maar ook dat er ruimte komt voor innovatieve (deel)applicaties van nieuwe spelers voor nieuwe taken die door verschillende afdelingen binnen een gemeente worden gebruikt (VISD, 2013). Ter ondersteuning van de gemeentes is een software catalogus opgesteld van applicaties voor subonderdelen in het sociale domein die voldoen aan bepaalde standaarden¹⁰³. In de praktijk zijn het vooral de oude spelers die ook de markt voor de nieuwe applicaties voor de 3D domineren.

Sinds de daadwerkelijke doorvoering van de 3D hebben ook grote softwareleveranciers als Centric en Pinkrocade hun dienstverlening uitgebreid naar een meer sociaal domein-brede geïntegreerde dienstverlening, naar voorbeeld van MensCentraal, waarbij data uit verschillende sectorale bronnen worden ontsloten en gekopieerd naar de gemeentelijke systemen. In een integraal systeem worden vervolgens door de gemeente zelf via autorisaties en rollen de toegang tot deelsystemen geregeld voor de bevoegde ambtenaren. Ondanks dat in de meeste gevallen het niet is toegestaan data uit verschillende sectoren van 1 persoon naast elkaar te bekijken wordt met de mogelijkheid van toegang (door een druk op de knop) het risico dat het ooit gaat gebeuren in een glijdende schaal groter (*function creep*). Met deze systemen wordt data - en verantwoordelijkheid daarover-

¹⁰² Pinkrocade en Centric leverden in 2015 aan 9 van de 10 gemeenten de basissoftware.

¹⁰³ <https://www.nrc.nl/nieuws/2015/10/17/onderzoek-pinkroccade-en-centric-misbruiken-mark-1547023-a404262>

¹⁰³ <https://www.softwarecatalogus.nl/>

overgedragen aan gemeentes en kan de bronhouder nooit meer zien wat er verder gebeurt. In hoofdstuk 6 worden voorstellen gepresenteerd die data kopiëren overbodig maakt en meer controle over toegang mogelijk maakt.

Hoewel de basis van de applicaties voor de decentralisaties ligt in “de intake”, het volgen van een cliënt, en bij de ondersteuning en de declaratie, bevatten softwarepakketten ook steeds meer modules voor handhaving en controle waarbij personen als verdacht van fraude kunnen worden aangemerkt of voldoen aan een bepaald risico op ontsparing.

Het CBP¹⁰⁴ merkt dat bij intake de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zo gering mogelijk dient te zijn... *“De burger is immers geen verdachte. Onder de intakefase wordtook gerekend het administratief proces van de maandelijkse controle met behulp van samenloopsignalen van het Inlichtingenbureau”*.

Voor de sector werk en inkomen merkt het Inlichtingenbureau hierover op: *“Bij het signaleren van samenloop wordt methodologisch dezelfde indeling aangehouden als de Participatiewet en de aanvraagformulieren hanteren. Dit betreft algemene persoonsgegevens, uitsluitingsgronden, woonsituatie, leefsituatie, inkomen, vermogen, re-integratie en (overige) inlichtingenplicht”* (Dienstencatalogus IB 2016). Op dit moment worden bijvoorbeeld signalen gegeven bij een bepaald samenspel van samenwoning, het bezit van bepaalde soorten luxe auto's of meerdere auto's, maar wordt ook gecontroleerd op uitkeringen van andere instanties (DUO en UWV).

In praktijk blijkt dat door de jaren heen een verschuiving plaatsvond waarbij informatieverwerking voor intake steeds meer verbonden met en gericht werd op risicoprofilering van burgers. Hoewel het CBP aanvankelijk kritisch was over de voortgaande uitbreiding van gegevens die werden meegenomen in de intake¹⁰⁵, geeft het CBP later toch ruimte voor de voortgaande koppeling en terugkoppeling naar de intake: door betere profilering bij de intake zal volgens het CBP immers ook het aantal mensen dat last heeft van inbreuk op de privacy afnemen.

Naast het direct koppelen van bepaalde gegevens die direct aanleiding geven tot extra controle (zoals het hebben van een bepaald type auto) komt in de laatste jaren ook het gebruik van analyses over alle gegevens van de gemeente op (big data). In Zeeland worden bijvoorbeeld algoritmes gebruikt die over een periode van 25 jaar 2 tot 3 honderd variabelen bekijken voor opsporing van mogelijke fraudeurs. Historische gegevens geven dan aanleiding tot bepaalde signalen. Een signaal van het ingezette systeem is aanleiding tot een onderzoek van de fraude-opsporingsambtenaren om nadere controles uit te voeren. In Zeeland leverden de helft van de signalen daadwerkelijke “fraudeurs” op¹⁰⁶. Dit kan overigens naast moedwillige fraude ook gaan om mensen die vergeten zijn of niet in staat waren informatie door te geven, of daar waar kleine afwijkende gegevens werden geconstateerd. Het AP gaf aan de onderzoekers aan nog niet te weten of deze methode voldoet aan de regels (NRC, 2018). Toch gaf het AP (toen CBP) aan dat onder voorwaarden bestandskoppeling gebruikt mag worden als ... *“...bijvoorbeeld op basis van statistisch materiaal, besloten wordt extra controles uit te voeren op bepaalde categorieën uitkeringsontvangers, dan zou, mits de themacontrole openlijk is aangekondigd, koppeling van bestanden mogelijk kunnen zijn...”*¹⁰⁷. Wel moet volgens het AP van tevoren bekend worden op basis van welk risicoprofiel bestanden worden

¹⁰⁴ https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/downloads/mijn_privacy/z2005-0393.pdf

¹⁰⁵ In 2006 schrijft het CBP nog: *“Het CBP is van oordeel dat het al bij de intake controleren op autobezit niet proportioneel is...”* Advies wijziging besluit SUWI, besluit Inlichtingenbureau en besluit taakuitoefening Inspectie Werk en Inkomen, z2006-00560, 31 mei 2006.

¹⁰⁶ <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/04/08/algorithm-voorspelt-wie-fraude-pleegt-bij-bijstandsuitkering-a1598669>

¹⁰⁷ CBP 2006 Notitie Fraudebestrijding door bestandskoppeling.
https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/downloads/mijn_privacy/z2005-0393.pdf

gekoppeld en vergeleken. Daarnaast moeten alle aanvragers worden geïnformeerd over de gehanteerde methodes.

In 2012 zegt Tof Thissen, directeur van KING, dat er eigenlijk 1 “ICT-gemeentehuis” zou moeten komen. Hij noemt MensCentraal als het voorbeeld van een eigen gemeenteontwikkeling die hiervoor de basis kan vormen; een *“googlesysteem dat bij de bron alles in één keer ophaalt. Wat bekend is over leerplicht, schuldhulpverlening, werkloosheid, verslaving, schooluitval enzovoort is daar bij elkaar gebracht en maakt veel snellere interventies mogelijk”*¹⁰⁸. De grote gemeentes, ondersteund door de centrale overheid namen in 2015 het initiatief om te verkennen of ze zelf een dergelijke ICT-ontwikkeling ter hand konden nemen. Deze ontwikkeling (het zgn. GBI) was in eerste instantie gericht op 1 afgebakende sector: het proces van werk en inkomen, maar in de ambities (op den duur integraal werken in alle sectoren) weerklonken wel de woorden van Tof Thissen, ondanks het besef bij VNG en grote gemeentes dat dit problematisch is voor doelbinding en privacy van de cliënt.

Het GBI: gemeentelijke ICT in eigen beheer

Door de 4 grote gemeentes wordt getracht naast de huidige aanbieders een centraal ICT-model uit te werken¹⁰⁹. Volgens de deelnemers kan dit uitgroeien tot een nieuw eigen softwarepakket; *“...een ‘voorziening die 1x door gemeenten zelf wordt ontwikkeld en onderhouden’ en dan ‘grootschalig door alle Nederlandse gemeenten lokaal kan worden gebruikt’. Zo blijft alles eigendom van gemeenten. ‘Dit eigenaarschap is een belangrijke trendbreuk met de huidige, als ongemakkelijk ervaren afhankelijkheid van de markt.’”* (Mom, 2016)¹¹⁰. In 2017 besluiten nog eens 8 gemeentes zich aan te sluiten.

In 2015 ondersteund SZW en de VNG een initiatief voor de ontwikkeling van een project voor de vorming van een “Gemeentelijke Back-Office Inkomensvoorziening” (GBI), dat voortbouwt op samenwerking door de 4 grote gemeentes. Deze GBI verenigde sinds 2010 een overleg met aanvankelijk 4 en later 12 gemeentes voor de verregaande uitbesteding van alle ICT-processen naar een landelijk “virtueel gemeentecentrum”. De invulling van het GBI na 2015 gaat overigens veel verder dan de term “backoffice” impliceert. In het GBI worden naast dataopslag ook standaard een aantal “frontoffice” werkprocessen gedefinieerd voor alle gemeentes. Er wordt gebruik gemaakt van standaard koppelingen met het Inlichtingenbureau en de basisregistraties. GBI presenteerde op haar website een video met een voorbeeld voor de bijstandsuitkeringen. Achtereenvolgens zullen veel processen worden geautomatiseerd: “intake, administratie, risico-profilering voor toekennen of afwijzen van aanvragen - of signaleren van kwetsbare groepen, semi-automatische besluiten en vastleggen hiervan en afhandeling van uitkeren” (filmpje GBI, 2016). De naam werd in 2016 overigens gewijzigd in : “Gemeentelijke Basisprocessen Inkomen”. Het strategisch doel wordt in 2016 gedefinieerd als de stapsgewijze ontwikkeling en invoering van de te ontwikkelen applicatie bij 12 aangesloten gemeentes en op termijn de oprichting van een coöperatie die eigenaar zal worden van de applicatie. In een nieuwe presentatie op youtube, in 2017, zijn overigens de woorden “risicoprofilering” verdwenen (terwijl dit nog wel steeds deel uitmaakt van de nieuwe brede werkwijze. Ook is “beperkte ruimte voor” voor lokaal beleid gewijzigd in ruimte voor “lokaal beleid”. Een poging zoveel mogelijk gemeentes over de streep te trekken mee te doen?

¹⁰⁸ <http://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/nieuws/op-weg-naar-een-ict-omgeving-voor-415-gemeenten.5072580.lynkx>

¹⁰⁹ <http://www.gbi-gemeenten.nl/wp-content/uploads/2016/12/B.-Strategische-agenda-2020-GBI-november-2016.pdf>

¹¹⁰ <http://ibestuur.nl/nieuws/samen-met-zijn-allen-najaar-2016>

Het initiatief van de GBI kan worden gezien als een poging de marktdominantie (NRC, 2015) en afhankelijkheid van ICT-bedrijven te verminderen. In de markt heerst grote twijfel over de haalbaarheid van een groot centraal GBI die feitelijk door de overheid (in feite door de gemeentes zelf) wordt gebouwd en beheerd. Het brede pakket van bestaande softwareleveranciers voldoet immers al aan de eisen van de verschillende gemeentes. De (huidige) markt, die wordt gedomineerd door een beperkt aantal grote ICT-bedrijven reageert op deze ontwikkeling door te stellen dat één staatsysteem innovatie dood zal slaan (Mom, 2017)¹¹¹.

In de huidige situatie bestaat er dus een complexe stapeling van softwarepakketten voor de verschillende gemeentelijke verantwoordelijkheden waarin applicaties via web portals benaderbaar zijn per gemeente, of dienstverlenende gemeentelijke ondersteuningsorganisatie. Voor het sociaal domein worden de pakketten beoordeeld of ze voldoen aan standaarden die zijn opgesteld door het Kennisinstituut Nederlandse Gemeenten. Vele leveranciers hebben een focus op een deelonderwerp of voldoen slechts aan een deel van de standaarden¹¹². De dominantie van een paar partijen blijft voortbestaan in de huidige praktijk. Zo voldeden in 2016 slechts 6 partijen aan de uitwisselingsstandaarden en eisen voor de koppelingen in het sociale domein¹¹³.

Gemeentelijke verantwoording in het sociale domein

Op gemeenteniveau is een complex en verknoopt systeem ontstaan van oude en nieuwe ICT. In verschillende gradaties wordt informatie van sectoren over sector grenzen heen gebruikt. De WRR wees op het grote risico dat bij verknoping van ICT en informatiestromen over sectoren heen vragen over de verantwoordelijkheid en transparantie van deze verknoping op juridische en organisatorisch vlak ontbreken. Dit kan op zijn beurt leiden tot een verlies van vertrouwen in de gedigitaliseerde overheid. Verantwoording blijft bij de gemeente liggen maar wordt niet altijd even adequaat ingevuld (iSZW, 2011, 2012).

Sinds de decentralisaties zijn gemeentes veel meer persoonsgegevens van veel meer mensen gaan verwerken op een breed terrein inclusief zorg en strafrecht. Gemeentes verwerken nu dus ook bijzondere persoonsgegevens. Zoals bij het beleidsvoornemen voor de decentralisaties¹¹⁴ duidelijk werd was er tevens het doel om gegevens integraal te gebruiken om “over schotten heen te kijken” en zo bezuinigingsdoelen te kunnen halen.

Bij het voornemen van de invoering van de 3 decentralisaties was het College Bescherming Persoonsgegevens duidelijk in haar advies: met de verschuiving en combinatie van taken komt de privacy van de burgers in gevaar. Het combineren van gegevens mag niet zonder wettelijke basis en doelbinding; het zeer breed verzamelen, koppelen en gebruiken van persoonsgegevens, inclusief bijzondere persoonsgegevens voor “integrale dienstverlening” door gemeenten is naar het oordeel van de toezichthouder onverenigbaar met basisbeginselen van het Privacyrecht. De opdracht tot integrale zorg staat hiermee op gespannen voet.

“... [Het]... is van belang dat de decentralisatie van taken in het sociale domein en de daarmee gepaard gaande gevolgen voor de verwerking van persoonsgegevens niet afzonderlijk van elkaar kunnen worden gezien. Het is immers ook de bedoeling dat persoonsgegevens die in het ene deel van het sociale domein voor de daartoe omschreven doelen worden verwerkt, in de overige delen

¹¹¹ Mom, 2016 <http://ibestuur.nl/nieuws/eerst-zien-dan-geloven>

¹¹² www.softwarecatalogus.nl

¹¹³ <https://www.logius.nl/ondersteuning/digikoppeling/marktscan-digikoppeling/>

¹¹⁴ Kamerbrief BZK decentralisaties 2013

*van het sociale domein voor andere doelen kunnen worden gebruikt. Hierdoor ontstaan risico's op onder meer het **bovenmatig delen** van persoonsgegevens, het gebruiken van gegevens voor een doel dat **niet verenigbaar is met het oorspronkelijke doel** en de **beveiliging** van deze gegevens. Er dreigt volstrekte intransparantie waardoor het noch voor burgers noch voor de overheid zelf overzichtelijk is wie welke gegevens verzamelt en gebruikt en met welk doel dat gebeurt.”¹¹⁵*

In een notitie van de regering over privacy in het sociaal domein wordt verwezen naar de bestaande materiewetten als basis voor verwerking van gegevens. Daarnaast moet tijdens de implementatie ruimte zijn voor een “lerende praktijk” om te bezien of er aanvullende wetgeving nodig is¹¹⁶. Het CBP blijft echter haar zorgen uiten omdat de houding van “we proberen maar wat” grote risico's meebrengt.

“...Het CBP stelt echter vast dat in de ‘lerende praktijk’ rond de bepaling van de krachtens artikel 8 Wbp vereiste grondslag voor verwerking van persoonsgegevens bij uitvoering van taken in het sociaal domein, veel onduidelijkheid en probleem en ontstaan. Een en ander manifesteert zich in de weinig gestructureerde wijze waarop in gemeenten wordt bepaald wat wel en niet mag bij de verwerking van persoonsgegevens bij de uitvoering van taken in het sociaal domein. In het gedecentraliseerde sociale domein is sprake van een veelheid aan taken, die op veel verschillende manieren al dan niet door veel verschillende partijen uitgevoerd kunnen worden. “

De lerende praktijk heeft geleid tot een veelheid aan uitvoeringsvarianten van ondersteuning in het sociaal domein, waarbij soms de gemeente zelf zorg faciliteert en regisseert, soms in samenwerking met andere gemeentes onderdelen regelt en soms alles uitbesteedt. Voeg daarbij de complexiteit van de verschillende gegevensstromen en het is duidelijk dat de controle op deze gegevens ook ondoorzichtig is voor de verantwoordelijke gemeente.

In 2013 werden in een evaluatierapport van de inspectie SZW¹¹⁷ over het gebruik van Suwinet grote problemen geconstateerd aangaande de implementatie van die verantwoordelijkheid op lokaal niveau:

“...slechts vier procent van de onderzochte gemeenten voldeed aan de zeven veiligheidsnormen die moeten voorkomen dat persoonsgegevens van burgers zonder reden worden geraadpleegd. Dertien procent voldeed aan geen van die zeven normen, drieëndertig procent aan slechts één. Bij de meeste gemeenten was niet duidelijk wie verantwoordelijk was voor het gebruik van Suwinet. Bij meer dan de helft was de autorisatieprocedure - welke gemeentemedewerker mag welke informatie inzien - niet goed geregeld: medewerkers kregen vaak te veel toegang tot gegevens die ze niet nodig hadden voor hun functie. En misschien wel het zorgwekkendst: het rapport constateerde dat er regelmatig misbruik werd gemaakt van Suwinet. De onderzoekers controleerden of de gegevens van honderd willekeurig gekozen bekende Nederlanders in 2012 waren opgevraagd. Dat was het geval: vanuit veertien gemeenten waren data over deze BN'ers bekeken. Slechts één gemeente kon dat verantwoorden...”¹¹⁸

¹¹⁵ Brief CBP aan de minister van Binnenlandse Zaken: Voorgenomen decentralisatie van taken in het sociale domein. 29 oktober 2013.

¹¹⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/05/01/beleidsvisie-zorgvuldig-en-bewust-gegevensverwerking-en-privacy-in-een-gedecentraliseerd-sociaal-domein>

¹¹⁷ “De Burger bediend”, iSZW, tcm335-347125. Niet meer vindbaar op internet

¹¹⁸ <https://decorrespondent.nl/1703/Als-stagiair-opzoeken-wat-de-baas-verdiend-bij-de-gemeente-kan-het/156180879998-080defbf>

Dat de zorgen over misbruik niet voor niets waren bleek ook uit berichtgeving in de media: zo konden Ierse ambtenaren meekijken in de Nederlandse systemen, had een oud-psychiatrische patiënt moeite om zijn rijbewijs te halen bij het CBR (oneigenlijke uitwisseling van gegevens)¹¹⁹ en werd er in 17 % van de gemeentes op namen gezocht van BN-ers (iSZW, 2011, 2012). In de kamer werden uiteindelijk eisen gesteld en werd gevraagd om hard ingrijpen als er niks zou veranderen: *“De beveiliging van persoonsgegevens bij instanties als de gemeenten en UWV schiet nog steeds ernstig te kort. Afgelopen weekend was het dieptepunt: vrouwen in een blijf-van-mijn-lijfhuis zijn gevonden door hun partner doordat iemand hun adres had opgezocht en gevonden. Dat is pijnlijk falen van de overheid en ondanks de beloften van de staatssecretaris is de boel dus niet op orde. Ik ben het praten zat: daarom willen wij dat de staatssecretaris met een concreet actieplan met harde deadlines aan de slag gaat.”*¹²⁰

De minister gaf eind 2015 toe en dreigde gemeentes die niet zouden voldoen aan het nemen van afdoende maatregelen met afsluiting van de Suwi-gegevensvoorzieningen: *“... Een gemeente die nalaat om de beveiliging op orde te brengen, zal na een aantal stappen, als ultimum remedium, worden afgesloten van het gebruik van SUWInet...”*¹²¹

In het maatregelenpakket van de minister werden ook meteen een aantal verbeteringen aangekondigd in de functionaliteit in het Suwinet:

- Er komt een fijnmaziger autorisatie structuur waarbij ipv van twee allesomvattende toegangspagina's er nu 6 functionele pagina's komen waar een ambtenaar met een bepaalde functie voor een bepaalde wettelijke taak in mag (brief tweede kamer).
- Er is Whitelist BSN-functionaliteit ingebouwd (een gemeentemedewerker mag alleen deze lijst eigen klanten bekijken) maar deze wordt nog niet breed toegepast (plan VNG)
- Zoeksleutels worden beperkt tot voornamelijk BSN's, waarbij wel uitzonderingen worden ingebouwd. Dit is belangrijk ter voorkoming van snuffelgedrag (zoeken op kenteken mag dan bv. niet meer).
- De logging rapportages over bevestigingen zullen worden verbeterd voor betere en snellere controle
- Er zal een bewustwording campagne worden georganiseerd bij alle gemeentes

De maatregelen reflecteren de goede intentie van de softwarebouwers om hun verantwoordelijkheid zo goed mogelijk in te vullen, maar geven ook blijk van het gebrek aan *“out of the box”* denken voor oplossingen die door systeemwijzigingen problemen structureel kunnen oplossen, door gerichte en (decentrale) ontsluiting van bronsystemen, zoals later wordt geschetst in hoofdstuk 6.

De zorgen blijven echter: als het BKWI of het IB constateren dat er verdachte zoekopdrachten worden gegeven¹²² kunnen deze instanties niets uitrichten, omdat zij niet verantwoordelijk zijn voor de ICT van de gemeentes. Het blijft ook voor het IB, het BKWI en het Min SZW onduidelijk hoe informatie in de keten wordt gebruikt wanneer complexe systemen zoals bij de gemeente nu worden geïmplementeerd die data rechtstreeks overhalen. Hiermee wordt controle van bovenaf op het systeem feitelijk onmogelijk. In dit geval zijn zoekacties immers helemaal buiten het zicht van deze

¹¹⁹ PBLQ-HEC maart 2015 Verkenning kaders voor de gegevensuitwisseling tussen sectorknoppunten in het sociale domein, Bijlage D: Verslag Workshop Enschede 22 januari 2015: 35

¹²⁰ <https://www.vpro.nl/argos/lees/nieuws/2015/-Gemeenten-op-1-januari-2016-afsluiten-van-Suwinet--.html>

¹²¹ https://vng.nl/files/vng/brieven/2015/attachments/bijlage_programmaplan.pdf en

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/12/23/kamerbrief-verbetermaatregelen-suwinet>

¹²² BWKI en IB monitoren bijvoorbeeld op zoekacties naar BN-ers.

instanties. Dit risico werd al in een vroege fase gesignaleerd door de stelselverantwoordelijke voor het Suwinet: (iSZW, 2011):

“Tot het moment dat gemeenten zich evenals de andere partijen die gebruik maken van gegevensuitwisseling via Suwinet, gaan verantwoorden, ziet Inspectie SZW risico’s voor de beveiliging van persoonsgegevens en ook voor het gebruik en draagvlak van het instrument Suwinet als geheel. Inspectie SZW signaleert in dit verband verder dat nergens de taak is belegd om na te gaan of gemeenten volgens de normen van de Verantwoordingsrichtlijn hun beveiligingsbeleid en hun daaraan gekoppelde beveiligingsplan geregeld evalueren en zo nodig bijstellen.”

“Zolang er geen normenkader in wet- en regelgeving is, waaraan alle partijen die gegevens uitwisselen via Suwinet, zich moeten houden, en er voor gemeenten geen verplichting is om zich te verantwoorden over de beveiliging van de gegevensuitwisseling via Suwinet (zoals die wel geldt voor UWV, SVB en IB), kan de sector Werk en Inkomen niet aantoonbaar maken dat er alles aan wordt gedaan om misbruik of oneigenlijk gebruik van persoonsgegevens van burgers te voorkomen.”¹²³

Het Inlichtingen Bureau gebruikt nu het voor het Suwinet door het Ministerie van SZW vastgestelde Register Suwinet als “wettelijke bewerkersovereenkomst” voor gemeentes, waarbij gemeentes gedeeltelijk verantwoordelijk zijn voor de bewerking van het Inlichtingenbureau.

“Om invulling te geven aan hun rol als verantwoordelijke moeten gemeenten dus bewerkersovereenkomsten sluiten met deze Stichting. Gemeenten hebben echter geen zeggenschap over de inhoud van deze bewerkersovereenkomsten aangezien deze wettelijk zijn vastgelegd. Een gevolg is dat de gemeentelijke bestuursorganen ingevolge artikel 14 Wbp verantwoordelijk zijn voor een overeenkomst zonder over de inhoud hiervan enige zeggenschap te hebben. Hiermee trekt het IB of de Minister van SZW (een deel van) de verantwoordelijkheid voor de verwerking van de gegevens naar zich toe.” (Klingenberg, 2016;103¹²⁴).

Dit door de overheid ongewilde gevolg van een opgelegde bewerkers overeenkomst lost echter het probleem van de onduidelijkheid met betrekking tot de verantwoordelijkheid voor deze dataverwerkingen ook niet op, omdat noch de IB noch de Minister van SZW van hun kant zicht heeft - en kan hebben - op wat werkelijk gebeurt op gemeenteniveau.

Voor de sectoren jeugd en WMO moeten alle gemeentes een bewerkersovereenkomst tekenen met het Inlichtingenbureau (als zijnde Gemeente Gegevens Knooppunt voor de zorg) en VECOZO, zodat deze knooppunten de gegevensstromen in het sociale domein mogen faciliteren in opdracht van gemeentes. Hiertoe moeten 380 gemeentes een overeenkomst ondertekenen, hetgeen bij het Inlichtingenbureau als een grote administratieve last wordt ervaren¹²⁵:

“...Op dit moment is een bewerkersovereenkomst de enige manier waarop we zaken rond gegevensbescherming juridisch sluitend kunnen regelen... Zowel VNG, Stichting Inlichtingenbureau als VECOZO zijn van mening dat deze oplossing onvoldoende

¹²³ iSZW (2011) in Novay (2014) SUWINET PIA voor Min SZW: 56, voetnoot 70

¹²⁴ In: Vonk (2016) Rechtstatelijke aspecten van decentralisaties in het sociale domein, Rijksuniversiteit Groningen.

¹²⁵ Brief aan de Gemeentes van de VNG dd. 20 februari 2018 Bewerkersovereenkomsten WMO en Jeugdwet met Stichting Inlichtingen Bureau en VECOZO.

*toekomstbestendig is. Een praktisch bezwaar is dat de administratieve last (elke gemeente moet een overeenkomst sluiten met IB en VECOZO) relatief hoog is. Een meer principieel probleem is, dat in deze constructie elke gemeente individueel verantwoordelijk is voor de verwerking die IB en VECOZO doen, **maar in de praktijk is die verantwoordelijkheid door de gemeente eigenlijk niet waar te maken**. Voor de toekomst streven VNG, IB en VECOZO daarom naar een wettelijke regeling van het berichtenverkeer, door de minister van VWS als stelselverantwoordelijke. In dat geval zal een bewerkersovereenkomst niet meer nodig zijn. Om dit mogelijk te maken is een wettelijke aanpassing nodig, waarvoor de VNG bij het ministerie van VWS lobby voert.....”*

Ondanks het ondertekenen van een bewerkersovereenkomst of een nieuwe wettelijke regeling blijft het nog steeds onduidelijk hoe gemeentes en de betrokken Ministeries (BZK en VWS) transparante verantwoordelijkheid kunnen nemen over de verwerking in het complexe multisectorale systeem van de private Stichting Inlichtingen Bureau. Zoals al eerder opgemerkt is het Inlichtingen Bureau zich wel degelijk bewust van de onmogelijkheid van deze gemeentelijke verantwoordelijkheid en twijfelt het ook aan haar eigen rol *als bewerker* (zie hoofdstuk 3).

Hoewel er dus onduidelijkheid is over de verantwoordelijkheid van Gemeentes voor de uitwisselingssystemen en registraties bij het Gemeentelijk Knooppunt en het Suwinet zijn gemeentes wel *geheel* verantwoordelijk zodra gegevens uit de centrale systemen in de softwaresystemen van de gemeente zijn opgenomen.

De Autoriteit Persoonsgegevens heeft globaal onderzoek gedaan naar de beleidsregels aangaande gebruik van gegevens en de grondslag voor verwerking bij de gemeentes zelf en de implementatie in de praktijk.

De Autoriteit Persoonsgegevens constateerde begin 2016¹²⁶ in een onderzoek bij de 41 grootste gemeentes in Nederland dat: “... gemeenten géén duidelijk beeld hebben van welke gegevens zij in het sociaal domein mogen verwerken, voor welke doelen zij dit mogen en op basis van welke grondslagen... Ook heeft geen van de 41 gemeenten duidelijk bepaald wat de rol van toestemming daarbij kan of moet zijn...”.

Vaak werd door gemeente- ambtenaren en hulpverleners gedacht dat toestemming door cliënten afdoende was voor het mogen verwerken van gegevens. Toestemming is echter vaak niet in volle vrijheid gegeven“...[v]oor al niet als gemeenten die toestemming vragen in situaties waarin de betrokkenen afhankelijk zijn van de gemeente voor hulp, zoals de intake/ toegangsverlening. Betrokkenen kunnen daarbij niet in vrijheid toestemming geven. ...” (idem) . Vanwege het afhankelijke karakter van de relatie “klant-hulpverlener” kan toestemming in de meeste gevallen **niet** als grondslag worden aangevoerd voor verwerking.

Deze bevindingen van de AP laten zien dat het bij gemeenten zowel ontbreekt aan een besef van verantwoorde en legitieme dataverwerking als aan een informatiesysteem waarin transparantie, autorisatie, logging, verantwoording (in relatie tot privacy beginselen privacy by design, doelbinding, proportionaliteit, subsidiariteit en noodzakelijkheid) structureel zijn verankerd.

¹²⁶ Onderzoeksrapport op basis van 41 gemeenten; de rol van toestemming in het sociaal domein, april 2016. Autoriteit Persoonsgegevens.

In een vervolgonderzoek constateerde de Autoriteit Persoonsgegevens dat ingeval van een casestudie in Nijmegen en Zaandam er een bovenmatige gegevensregistratie plaatsvindt bij de zogenaamde keukentafel gesprekken (de intake) ten opzichte van de hulpvraag.¹²⁷

Vaak is het voor een gerichte zorgvraag niet noodzakelijk een brede uitvraag naar de hele leefwereld te doen. De methode van toeleiding in Nijmegen en Zaandam via een ZRM (ZelfRedzaamheidsMatrix) (vaak opgenomen in ICT-systemen met een voorgedefinieerde vragenlijst) leidde echter wel tot “overvragen”, buiten de doelbinding van de voorliggende hulpvraag. Het AP geeft toe dat het soms voorkomt dat tijdens keukentafelgesprekken meerdere domeinen ter sprake komen, maar meestal leidt dit niet tot “integrale” interventies, hetgeen direct impliceert dat andere informatie over de andere domeinen niet hoeft en mag worden vastgelegd¹²⁸. De autoriteit wijst keer op keer op de grondslag voor gegevensverwerking die gebaseerd moet blijven in de wettelijke grondslag van WMO, jeugdwet en Participatiewet.

Ondanks de onjuiste en/of onduidelijke inzet van gegevensverwerking op basis van wettelijke bevoegdheden, en de geconstateerde problemen rond ontbrekende controlemogelijkheden en het niet uitoefenen/kunnen uitoefenen van positie/taak als verantwoordelijke blijven de gemeentes verantwoordelijk voor de hele dataverwerking inclusief gegevensbeheer op lokaal niveau. De verantwoordelijkheid wordt bemoeilijkt door de verschillende vormen van implementatie van de decentralisaties, waarbij soms bovengemeentelijke organisaties een rol spelen en soms delen van intake, hulp en controle worden uitbesteed. De nationale toezichthouders kijken in principe alleen mee op het niveau van *outcomes*, via door hen verzamelde beleidsinformatie, maar laten op inhoudelijk vlak de verantwoordelijkheid voor de processen en dataverwerking op lokaal niveau liggen.:

“Vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid kan een minister aangesproken worden op, en verantwoording afleggen over de werking van het stelsel. De bewindspersonen dragen geen verantwoordelijkheid voor de wijze waarop individuele gemeenten de taakuitvoering ter hand nemen. De verantwoording over die taakuitvoering is niet verticaal, maar horizontaal belegd: het college van B&W legt hierover verantwoording af aan de gemeenteraad.”¹²⁹

Door het College verantwoordelijk te maken beoogt de regering “... om de afspraken die gemeenten maken over gegevensverwerking en privacy transparant te maken en onderdeel van het lokale democratische proces. Voor zover de gemeente haar taken in samenwerking uitvoert, is het College ervoor verantwoordelijk dat gegevensverwerking is ingebed in een zorgvuldig proces van triage en maakt hierover afspraken met samenwerkingspartners. Cliëntorganisaties kunnen hierbij een adviserende rol vervullen. Door het College van B&W verantwoording af te laten leggen aan de Raad ontstaat zicht op de uitvoeringspraktijk en wordt deze zichtbaar en controleerbaar en evalueerbaar.”¹³⁰

¹²⁷ <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/gemeenten-verzamelen-te-veel-persoonsgegevens-bij-uitvoering-wmo-en-jeugdwet> ;

¹²⁸ https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/01_onderzoek_gegevensverwerking_gemeente_nijmegen.pdf;

https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/01_onderzoek_gegevensverwerking_gemeente_zaanstad.pdf

¹²⁹ Een kader voor het rijkstoezicht in het sociaal domein na de decentralisaties, Min BZK, 2014 blg-512398

¹³⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/05/01/beleidsvisie-zorgvuldig-en-bewust-gegevensverwerking-en-privacy-in-een-gedecentraliseerd-sociaal-domein>

In praktijk blijft dit echter moeilijk, zo niet feitelijk onmogelijk, gelet op de omplexiteit van het systeem, koppeling van data van een groot aantal “bewerkers”, waarvan sommige bewerkers zoals het IB een cruciale eigen inbreng hebben bij het genereren en verrijken van data. Door de invoering van het geheel of delen van de decentralisatie op bovengemeentelijk niveau wordt de controle ook nog eens bemoeilijkt.

“...Gemeenten werken op steeds meer terreinen samen, bijvoorbeeld omdat grootschalig inkopen goedkoper is en samenwerken efficiënter. Zo kopen ze gemeenschappelijk (jeugd)zorg in of de afvalinzameling. Hoogleraar regionaal bestuur Marcel Boogers van de Universiteit Twente: 'Door de decentralisatie zijn steeds meer grote onderwerpen naar de samenwerkingsverbanden geschoven. Wethouders maken daarin de dienst uit. Raadsleden moeten het dan maar geloven als er een zegt: dit is het maximale wat ik eruit heb kunnen halen. Dat schuurt.' Boogers spreekt van 'bestuurlijke verrommeling'...”¹³¹

Deze conclusie van Boogers doet duidelijk uitkomen dat het onbedoelde gevolg van deze wijze van decentralisatie in het Sociaal Domein overenigbaar is met democratisch toezicht op de uitvoering van essentiële publieke taken van de overheid.

Naast deze bestuurlijke aansturingsproblemen op de inrichting van de decentralisatie schoot ook het toezicht op het gebruik van centrale informatievoorzieningen tekort. Zelfs in geval van gemeenschappelijke diensten blijft de gemeente en het College van B&W verantwoordelijk voor de privacyregels aangaande informatieverwerking¹³².

Gezien de huidige problemen de moeilijkheden rond regelgeving en controle en de complexiteit van de decentralisatie zelf hebben de gemeentes nog een lange weg te gaan. Hoewel zonder de digitalisering efficiëntiedoelen en verlaging van administratieve lasten moeilijk kunnen worden bereikt behoren juist effectieve controle over en verantwoordelijkheid voor verwerking en gebruik van persoonsgegevens (inclusief bijzondere persoonsgegevens) voor en door gemeenten van doorslaggevend belang te zijn bij aanpassing en verdere ontwikkeling van hun ICT-systemen. Juist het aspect van verantwoordelijkheid en vertrouwen is goed zichtbaar in het decentrale domein waarbij de overheid en de burger dicht bij elkaar komen. Daarbij is het niet alleen voor de toekomstige BN-ers van belang dat privacy geborgd blijft, maar ook voor de burger die op straat en in het dagelijks leven de ambtenaar of hulpverlener tegenkomt. Daarnaast is voor het voor het vertrouwen noodzakelijk dat inzichtelijk blijft wie wat doet met welke gegevens zodat burgers de overheid op democratische wijze kunnen blijven controleren¹³³.

¹³¹ <https://www.volkskrant.nl/binnenland/raadsleden-voelen-zich-buitenspel-gezet-door-wethouders-van-samenwerkende-gemeenten~a4545413/>

¹³² ‘...Ook in de beleidsvisie van de Minister van BzK wordt hiervan uitgegaan: “Verantwoordelijkheid voor privacy bij uitbesteding van taken; Een manier waarop gemeenten de regierol organiseren is door het uitbesteden van deze taak en de bijbehorende gegevensverwerking aan een private partij. Gemeenten blijven in dergelijke constructies verantwoordelijk voor de zorgvuldige omgang met gegevens en de borging van de privacy, zowel in politieke zin als in de zin van de Wbp.” ...’ Gegevensverwerking Gemeente Nijmegen bij toeleiding tot hulp, rapport definitieve bevindingen z2016-11841, Autoriteit Persoonsgegevens, 2018; 30.

¹³³ Maxim Februari TEDxAmsterdam, 2016, <https://www.youtube.com/watch?v=qIVTKBeiabl>

6 Vooruitblik: bij wijze van conclusie

ICT en gemeentelijke taken in perspectief

Sinds begin jaren 2000 is de decentralisatie van het sociale domein sterk beïnvloed en gestuurd door de invoering van ICT-systemen. Het technologie-optimisme van elkaar opvolgende regeringen hebben de invoering van het systeem voor werk en inkomen als voorbeeld gestimuleerd in een veld van zich ontwikkelende basisregistraties en andere decentralisaties. Vanaf 2013-2015 is daarbij de ICT ingezet voor stimulering en sturing van de decentralisatie van de andere twee terreinen van het sociale domein; de jeugdzorg en de nieuwe WMO.

Verschillende evaluaties geven een beeld van de veranderingen die samenhangen met de invoering van de ICT en laten zien in welke richting de ontwikkeling zich voltrekt. In 2015 beschreef de evaluatie van het domein werk en inkomen enerzijds de positieve resultaten voor wat betreft het stimuleren van rechtmatigheid, rechtsgelijkheid, stroomlijning en door standaardisering de centrale aansturing van de aanvraag voor bijstand. Hoewel in 2015 bij ongeveer de helft van de gemeentes bij de aanvraag nog geen gebruik werd gemaakt van voor-ingevulde informatie die via Suwinet beschikbaar werd gesteld (via het Digitaal Klant Dossier), wordt tijdens de intake op dit moment vrijwel overal gebruik gemaakt van de controlemogelijkheid op de door de aanvrager gegeven informatie via het Suwinet¹³⁴. De evaluatie laat zien dat de mogelijkheid tot het leveren van maatwerk kleiner is geworden, doordat de nadruk eenzijdig is komen te liggen op rechtmatigheid en kostenbeheersing, afgedwongen door regelgeving en gestandaardiseerde procedures die gestold verankerd zijn in ICT-systemen. Voor zover er eerder mogelijkheden bestonden om per geval te besluiten over het opleggen van boetes, sancties of het toepassen van terugvorderingsbeleid is dit met nieuwe wetgeving en instructie voor gemeentes door iSZW zoveel mogelijk tegengegaan¹³⁵.

De instroom naar bijstand is over het geheel genomen moeilijker geworden en de ondersteuningsprocessen richten zich in eerste instantie vooral op de formele rechten en plichten van de bijstandsaanvrager en niet op zijn persoonlijke situatie. De gemeente heeft steeds meer ICT-instrumenten om de individuele hulpbehoevende burger te profileren, te beoordelen op een breed scala aan zaken. De individuele burger weet vaak totaal niet wat de overheid allemaal over hem weet. Daarnaast gaan de eisen voor het ontvangen van uitkeringen omhoog en is het bestaansminimum al jaren naar beneden gegaan¹³⁶. Het resultaat voor de beleving van de burger is dat het handhavingsbeleid door een “tot de tanden gewapende overheid” vooral wantrouwen oproept bij juist die burgers die op diensten van de overheid zijn aangewezen (Vonk, 2016).

Bij de WMO en de jeugdwet is de centrale ICT die de invoering begeleidde vooral gericht op de berichtenstromen voor het formele proces aanvraag, toestemming, declaratie en uitbetaling. Toch worden zoals we eerder gezien hebben in dit proces nog veel medische persoonsgegevens

¹³⁴ Panteia, 2015

¹³⁵ Pricewaterhouse Coopers, 2017, Evaluatie handhavingsbeleid Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Referentie: 2017-0239/ADB/bw/nf/ms, Ministerie SZW

¹³⁶ Uit kwantitatieve analyses van Vrooman blijkt dat mensen die afhankelijk zijn van losse contracten, de WW of bijstand, het vanaf 1980 alleen maar moeilijker hebben gekregen. Bijna alle regelingen uit de sociale zekerheid zijn sinds die tijd, en vooral sinds begin jaren negentig, fors verslechterd. Vrooman noemt al die regelingen bij elkaar de ‘inkomenszekerheid’ en laat zien dat die bij de beroepsbevolking in 35 jaar met ruim een derde is afgenomen.

https://www.nrc.nl/nieuws/2016/03/31/mensen-aan-de-onderkant-verliezen-hun-zekerheid-1606078-a656581?utm_source=NRC&utm_medium=banner&utm_campaign=Paywall

meegestuurd en worden meldingen over jeugdbescherming en reclassering nu ook aan gemeentes doorgegeven.

De wijziging bij de decentralisaties waren in deze sectoren echter ingrijpender op het gebied van organisatie van toegang en vormen van ondersteuning. Deze veranderingen hebben de laatste jaren met name bij de jeugdzorg geleid tot een zware administratieve belasting voor de zorgaanbieders, mede door uiteenlopende eisen die verschillende gemeentes stellen aan beoordeling, verantwoording en declaratie van zorg. Ondanks de centraal opgelegde “standaarden” bedachten gemeentes bijvoorbeeld aanvankelijk meer dan 126.000 productcodes¹³⁷. Dit betekende dat zorgverleners die in meerdere gemeentes actief zijn bij elke gemeente een eigen registratie-codering moesten hanteren (en interpreteren). Ondanks dat ze via een “standaard wijze” via een “centraal knooppunt” konden worden verstuurd bleek dus de pijn niet in dat (standaard) versturen zelf te liggen maar in de definitie van de productcodes die zeer breed werden geïnterpreteerd door verschillende gemeentes¹³⁸.

Toegang tot WMO werd in de meeste gemeentes geregeld via gebiedsgerichte teams waarbij een gespreksvoerder de behoefte aan zorg inventariseert en registreert. Ook in deze sector hebben de gemeentes getracht bezuinigingsdelen te halen, met name door vermindering van toegang tot huishoudelijke hulp en het verlagen van de tarieven voor thuiszorginstellingen.

De kwaliteit van de begeleiding betreffende ondersteuning was niet altijd optimaal: cliënten en mantelzorgers maar ook gespreksvoerders van de gemeente zelf gaven aan dat deze gespreksvoerders vaak een gebrek aan kennis hadden, vooral bij psychische en psychiatrische problemen of multi-problematiek (verslaafden en daklozen)¹³⁹. Bij de jeugdzorg ervoeren jeugdteams zelf dit geconstateerde gebrek aan kennis niet als een probleem, terwijl de cliënten dit wel als een probleem signaleerden¹⁴⁰.

Voor veel zorgaanbieders bij WMO en jeugdzorg is het niet altijd duidelijk aan wie ze een hulpvraag moeten richten en wat hun rechten zijn. Dit wordt nog gecompliceerd doordat de verschillen in implementatie van de organisatie van ondersteuning van cliënten groot is en varieert van wijkteams naar volledige uitbesteding van gemeentes aan derde organisaties of het geven van alle verantwoordelijkheid voor het geheel of delen van de WMO en jeugdzorg aan bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden. Het zicht op de uitvoering gaat hiermee verloren, en vooral (maar niet alleen) bij de jeugdhulp is het voor veel gemeentes erg moeilijk om een beleid uit te werken op basis van inzicht in wat er in de gemeente speelt (ZonMW, 2018).

“Elke gemeente voert een eigen beleid in het sociaal domein. Er gaan daarmee veel verschillende gemeentelijke praktijken schuil achter de landelijke cijfers. Gemeenten maken eigen beleidsdoelen en eigen inrichtingskeuzes voor het sociaal domein en richten de uitvoeringspraktijk daar vervolgens op in. In het verlengde daarvan bepalen gemeenten zelf welke voorzieningen als een algemene voorziening worden aangeboden en welke voorzieningen als maatwerkarrangement. Zonder lokale context zijn de cijfers van gemeenten moeilijk met elkaar te vergelijken.”¹⁴¹

¹³⁷ Bijsluiter Standaard Productcodelijsten 2018 WMO en Jeugdwet (oktober 2017), i-sociaal domein.

¹³⁸ Dit laat zien dat de geopperde methode (knooppunten) hier geen verlichting brachten voor zorgverleners en gemeentes, zoals door de aanhangers van centrale oplossingen wordt voorgestaan.

¹³⁹ Sociaal Cultureel Planbureau, 2017, Zicht op de WMO 2015; evaluatie hervorming langdurige zorg.

¹⁴⁰ ZonMW 2018 Eerste Evaluatie Jeugdwet

¹⁴¹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2017/49/cbs-schat-gebruik-van-wmo-maatwerkvoorzieningen>

Zowel bij de WMO als de jeugdzorg leidde de verlaging van het budget, en het adagium “geen toegang tenzij” en “eigen kracht”, tot spanning bij het toekennen van zorg (SCP, 2017). Gemeentes en jeugdzorgaanbieders erkennen op te lopen tegen budgettaire krapte wat heeft geleid tot wachtlijsten en problemen met ondersteunen van jongeren (ZonMW, 2018).

In de ogen van de klant werd de gemeente, in plaats van een ondersteuner, een tegenstander:

“Volgens de respondenten ervaren sommige cliënten waarmee zij contact hebben de gemeente, het wijkteam, maar ook andere indicatiestellers en de zorgverleners als ‘tegenstander’, als een partij waartegen je je als zorgvrager sterk moet maken.”¹⁴²

Mogelijke integrale afstemming tussen sectoren zoals bijvoorbeeld tussen wijkverpleging en WMO of WMO, schuldhulpverlening en jeugdhulp werd wel gezien als een winstpunt, maar wordt in de praktijk als lastig ervaren vanwege afstemmingsproblemen.

Een van de oorzaken van het gebrek aan coördinatie is het systeem van aanbesteden van jeugdhulp en WMO dat op gespannen voet staat met de gewenste samenwerking tussen zorgverleners en gemeentes en zorgaanbieders onderling (ZonMW, 2018). Daarnaast blijkt integrale hulp lastig vanwege cultuurverschillen tussen bijvoorbeeld inkomensadviseurs (bijstand) die meer gericht zijn op rechtmatigheid, terwijl in de andere decentralisaties de focus meer ligt op het leveren van hulp en ondersteuning (Pricewaterhouse Coopers, 2017). Ook bestaan er grote cultuurverschillen tussen jeugdhulporganisaties onderling (ZonMW, 2018).

Ter relativering is het belangrijk te beseffen dat in praktijk de stapeling van hulpvragen tussen domeinen minder omvangrijk blijkt te zijn dan bij aanvang van de decentralisaties werd gedacht¹⁴³. In minder dan 12% is er sprake van combinaties, en als ze optreden gaat het vooral om logische combinaties van participatie-vragen en ondersteuning (bijna 8%). De complexe zaken met hulpbehoefte in alle domein komt ruim onder de 1% uit.

Ook vanuit het veld wordt geconstateerd dat er vooral behoefte is aan het bouwen van een goed netwerk van zorgverleners die elkaar kunnen vinden, niet aan integrale systemen waarin alles over 1 individu wordt vastgelegd¹⁴⁴.

Gemeentelijke ICT: verkenning van alternatieve ontwikkeling

In een initiatief, *Common Ground*, van VNG en twee koepelverenigingen voor gemeente-automatisering werd gesignaleerd dat de huidige gemeentelijke ICT meer lijkt op een spaghetti¹⁴⁵ van verbindingen waarover gegevens worden verzonden en gedupliceerd; *“in techniek achtervolgt de erfenis van plm. 30 jaar automatisering in gemeenteland ons: we borduren voort op een allang achterhaald concept van systemen waarin gegevens, bedrijfslogica en gebruikersinterface met*

¹⁴² Eindrapportage onafhankelijke cliëntondersteuning (onderdeel van evaluatie hervorming langdurige zorg) , Movisie/Vilans, november 2016

¹⁴³ Overall rapportage sociaal domein 2015; (zie hoofdstuk 3 in deel A)

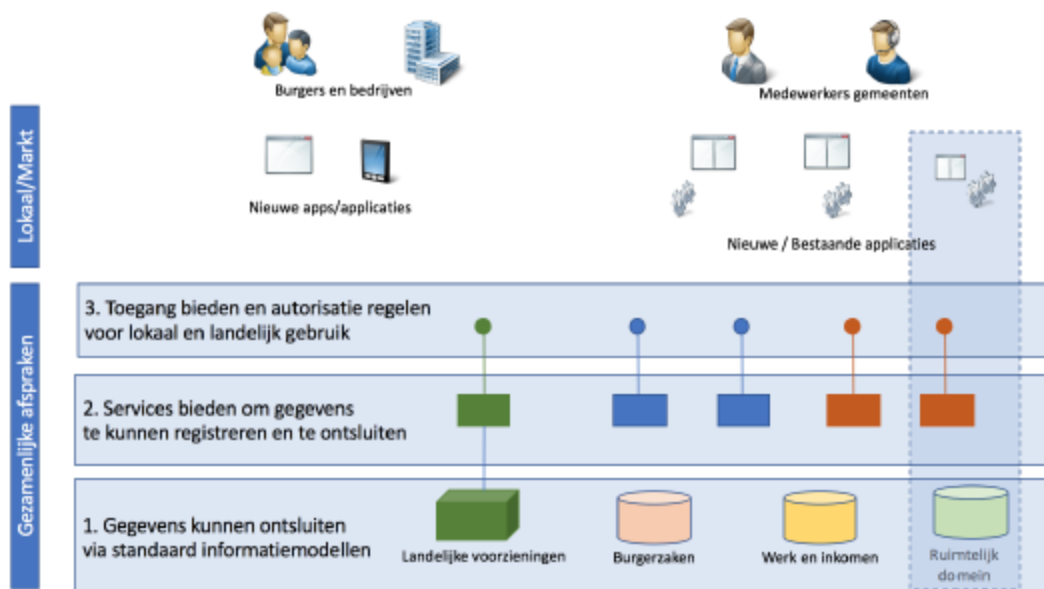
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/documenten/rapporten/2016/05/13/overall-rapportage-sociaal-domein-2015>

¹⁴⁴ PBLQ-HEC maart 2015 Verkenning kaders voor de gegevensuitwisseling tussen sectorknoppunten in het sociale domein, Bijlage D: Verslag Workshop Enschede 22 januari 2015

¹⁴⁵ Video Common Ground: https://www.youtube.com/watch?v=eHjCYuons_o

elkaar vervlochten zijn. We spreken van silo's die met aanvullende software (eufemistisch 'koppelingen') en kopieelagen van elkaars gegevens met elkaar communiceren."

Common Ground is niet alleen interessant vanwege het initiatief zelf, maar vooral omdat het achterliggende principe ook illustreert hoe meer eenduidige en eenvoudige ICT mogelijk is bij gemeentes. De beschrijving van de basis systematiek wordt geïllustreerd in een gelaagd model waarin de eerste drie lagen de basis zijn van *Common Ground*¹⁴⁶.



Figuur 8 Het 3 lagen model van *Common Ground*

Laag 1 representeert de data, die volgens afspraken in benaderbare basis brokjes moet kunnen worden opgesplitst, waarin elk brokje informatie de basis is voor een deelbevraging die nuttig is in een werkproces en die kan worden bevraagd als losstaand brokje. De data kan of bij een gemeente staan, maar kan net zo goed een landelijke voorziening (of database) zijn.

Laag 2 representeert de ruwe programmatuur of services waarmee data kan worden opgevraagd door een bestaande applicatie binnen of buiten de gemeente en waarin eventueel registraties kunnen plaatsvinden terug naar laag 1 (afhankelijk van de toepassing en schrijfrechten).

Laag 3 regelt de autorisatie (wie heeft toestemming) en doelbinding (in welke rol wordt laag 2 bevraagd en voor welk doel) en de logging van de bevraging¹⁴⁷.

Het voordeel van dit model is dat brokjes informatie kunnen worden bevraagd voor legitieme doelen, logging automatisch wordt bijgehouden en de autorisatie en authenticatie lokaal ingericht en

¹⁴⁶ Voorstel Common Ground, voorstel tot uitwerking, 27-10-2017. https://vng.nl/files/vng/common_ground_-_voorstel.pdf

¹⁴⁷ Common ground stelt voor om autorisatie en authenticatie binnen een gemeente op detail niveau te regelen en te loggen (dus wie wat doet en wanneer), maar tussen gemeentes de verbinding altijd mogelijk te maken, dus een systeem waarin de gemeentes elkaar vertrouwen dat binnenshuis de authenticaties en autorisaties/authenticaties goed op orde zijn. Het is voorstelbaar hier aanpassing op te maken zodanig dat ook geldige medewerker-gegevens altijd meegaan ook buiten de gemeente, waarin de medewerker door een registratiesysteem zich legitimeert, net zoals bijvoorbeeld als met UZI-passen gebeurt in de zorg, en ook de gegevens van de medewerker meegaat in de aanvraag. Er zijn diverse manieren om dit te regelen. Zo is er het Nijmeegse IRMA, is de centrale overheid bezig met een opvolger voor DigiD en/of kan gebruik worden gemaakt van tokens zoals Yubikeys of andere authenticatiemiddelen.

geregeld kan worden. Een betrokkene (burger/klant) kan via de logging in principe elke bewerking of bevraging van zijn/haar data zien of historisch nakijken. Een voorbeeld van een werkende toepassing die hier op lijkt is het voorbeeld van de Whitebox die gegevens uitwisselt tussen huisartsensystemen en de huisartsenpost in Amsterdam¹⁴⁸.

Bij een schets van alternatieven die de complexiteit reduceert is het goed niet alleen te kijken naar de middelen (de ICT) maar ook naar de doelen die met de ICT zelf op zo eenvoudig mogelijke wijze bereikt dienen te worden. Common ground is interessant als model, zeker omdat binnen dit model keuzes mogelijk worden voor overgang naar een legitieme en transparante decentrale aansturing, verantwoording en controle. Voor de gemeentes zijn hierbij drie hoofdgroepen van processen van belang voor de decentralisaties:

- de intake en formele afhandeling (registratie en declaratie) van ondersteuningsprocessen
- de controle en fraudebestrijding
- beleidsinformatie

Intake, proces informatie en formele registraties

Als we als illustratie het proces voor een WMO-aanvraag nemen is snel te zien waar de winst gemaakt kan worden bij het toepassen van goede standaardisatie en het lagen model bij gemeente en de landelijke voorzieningen.

Een burger vraagt ondersteuning aan voor WMO-hulp. De gemeenteapplicatie die aanvragen regelt kan (na authenticatie en goed inregeling van rollen en doelen) rechtstreeks een check doen bij burgerzaken of de persoon in de gemeente is ingeschreven, en bij een nieuwe/aangepaste landelijke voorziening CIZ nakijken (via een ja/nee-bericht)¹⁴⁹ of de persoon in aanmerking komt voor WMO of dat de persoon al onder de Wlz valt. Bij het CAK kan de gemeente-applicatie aanmelden welke kosten voor de WMO-voorziening wordt toegekend. Het CAK kan dan rekeningen voor de eigen bijdrage naar de klant sturen. Voor al deze acties is een knooppunt overbodig.

Een toepassing van het lagen model, met afdoende autorisatie en authenticatie en standaarden maakt het zo uiteindelijk zelfs mogelijk om knooppunten tussen het berichtenverkeer uit te snijden¹⁵⁰. Hierdoor valt de onduidelijkheid weg over de ondermeer door Raad van State, AP en WRR genoemde problemen met betrekking tot de rechtmatigheid van bewerkingen door derde tussenpartijen (makelaars, eigenstandige knooppunt intermediars) en het kan zo (mits de voornemens rond logging worden waargemaakt) de burger/klant in staat stellen te volgen wie wanneer welke actie heeft ondernomen en gegevens heeft geraadpleegd.

Hoewel voor elk proces (jeugdzorg, reclassering, werk en inkomen) moet worden bekeken hoe een efficiënter en veiliger systeem kan worden gebouwd illustreert dit voorbeeld van de uiteindelijke consequentie van de toepassing van *Common ground* -architectuur principes een versimpeling van het geheel, die het mogelijk maakt om tegen waarschijnlijk lagere kosten (vanwege de conceptuele eenvoud¹⁵¹) decentraal bij bronhouders effectieve controle en beheer te realiseren onder toezicht door burgers/klanten.

¹⁴⁸ <https://www.medischcontact.nl/nieuws/laatste-nieuws/artikel/whitebox-alternatief-voor-lsp.htm>

¹⁴⁹ Zie bijvoorbeeld Jacobs (2009), <https://privacybydesign.foundation/publications/> voor toepassingen van autorisatie/authenticatie met toepassingen zoals ja/nee toepassingen, of PBLQ-HEC (2014) Mogelijkheden voor gegevensuitwisseling tussen publiek en privaat

¹⁵⁰ Hoewel (wellicht grote) delen van het oude systeem overbodig kunnen worden is het voordeel dat nu wel ervaring is opgedaan met standaardisaties, die kunnen worden hergebruikt en toegepast in nieuwe architectuur en berichtenafspraken.

¹⁵¹ veel taken van huidige intermediars worden immers overbodig en centraal, traag overleg tussen vele partijen met alle compromissen die moeten worden gesloten over kleine en grote aanpassingen verdwijnt.

Voor zover er noodzaak is tot integraal werken is het wettelijk nu nog niet toegestaan gegevens over domeinen heen uit te wisselen. De roep om massale koppeling van gegevens bij intake wordt echter vaak gedaan zonder aanzien van de praktijk van de zorgverleners/wijkteam medewerkers. In de praktijk blijkt de behoefte aan ICT in dit soort situaties vooral te liggen op het vlak van goede en bereikbare communicatie tussen hulp- en zorgverleners, niet uit systemen waarin veel data wordt opgeslagen¹⁵². In de eerstelijnszorg is een soortgelijke conclusie al eerder getrokken en zijn systemen als OZO en Egpo ontwikkeld die thuiszorgmap voor communicatie tussen patiënt, zorgverleners en mantelzorgers vervangt, waarbij geen dossier wordt gekopieerd, maar wel communicatie tussen de betrokkenen mogelijk is gemaakt¹⁵³.

Controle op gebruik voorzieningen en opsporing van fraude

Terwijl bij intake en monitoring van lopende uitkeringen en zorg of hulpvoorzieningen nu de rechtmatigheidscontrole wordt ondersteund door het IB is het denkbaar rechtstreeks signalen uit te wisselen met andere bronsystemen of centrale voorzieningen. Hoewel dit niet direct hoeft te leiden tot andere controle is op zijn minst de verantwoordelijkheid en de doelbinding decentraal en transparant opgezet en kan – in potentie – de klant/burger meekijken naar de controles die over hem/haar worden uitgevoerd.

Bij verdenking van fraude van klanten/burgers of hulp/zorgverleners blijft het analyseren van verdachte signalen noodzakelijk. Hierbij moet een gemeente wel rekening houden met het recht van burgers op correctie van foutieve aannames en mag een computer nooit zelf een beslissing nemen, zonder controle en interpretatie van een mens. Transparante algoritmes zijn cruciaal zodat derde partijen kunnen controleren of niet automatische vooroordelen of discriminatie worden omgezet in signalen op wijkniveau¹⁵⁴. Ook moet bij vermoedelijke fouten de burger geholpen worden bij opsporing en correctie van eventuele foute registraties of berekeningen, zodat de lasten van vergissingen niet bij de burger terecht komen¹⁵⁵.

Ook moet altijd worden voldaan aan de criteria van proportionaliteit en doelbinding in de bestrijding van fraude. Bij het systeem van bijstandsuitkeringen is de ontvanger nu al “de meest en best gecontroleerde” inwoner van Nederland en zullen foutieve gegevens zeer waarschijnlijk direct worden geconstateerd. Relatief zal de inspanning via extra controle door bestandskoppeling weinig meerwaarde opleveren in vergelijking met de inspanning en mogelijke aantasting van de privacy dan bij andere vormen van fraude¹⁵⁶. De nadruk op bijstandsfraude komt meer voort uit politiek-populistische gronden dan uit een echt probleem.

Daarnaast leveren registraties en monitoren vaak niet de informatie op die nodig is om echt te weten wat er speelt in een wijk. Net als bij terrorismebestrijding is dan aanwezigheid van mensen die het

¹⁵² Verslag workshop Enschede 22 januari 2015 in: Verkenning kaders voor gegevensuitwisseling sectorknooppunten sociaal domein – eindrapportage, PBLQ-HEC, maart 2015 in opdracht van Min BZK.

¹⁵³ <https://www.ozoverbindzorg.nl/>

¹⁵⁴ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/nieuws/burger-onvoldoende-beschermd-tegen.9580215.lynkx>, en <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/gemeenten-voorspellen-bijstandsfraude-met.9585559.lynkx>

¹⁵⁵ Algemene Rekenkamer (2014) Basisregistraties vanuit het perspectief van de burger, fraudebestrijding en governance. Aangeboden aan de tweede kamer op 29 oktober 2014.

¹⁵⁶ “... de winsten in het sociale domein [zijn] veel minder dan bijvoorbeeld de (potentiële) miljardenopbrengsten met behulp van onder meer data-analyse die in de zorg, met het witwassen en al dan niet bewuste belastingontwijking en – ontduiking haalbaar zijn. In relatie tot de omvang van de fraude is de data-inzet voor bestrijding van bijstandsfraude volgens [direct betrokkenen] verreweg het meest intensief. WRR (2016)

<https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/working-papers/2016/04/28/big-data-voor-fraudebestrijding/WP021-Big-Data-fraudebestrijding.pdf>

vertrouwen genieten in de wijk een veel nuttiger instrument voor het signaleren van vermoedens op problemen, waaronder mogelijke fraude en misbruik van ondersteuningsmaatregelen¹⁵⁷.

Beleidsinformatie

Naast uitwisseling van data bij processen van hulp- en zorgverlening blijft sturingsinformatie ook belangrijk. Op dit moment krijgen de gemeentes beleidsinformatie aangeleverd via het CBS, die als ontvanger **van alle bij de overheid bekende gegevens van Nederlanders** (cursivering HV) door de overheid als de leverancier van beleidsinformatie wordt gepresenteerd. Voor de gemeentes verzamelt het CBS hiertoe data over WMO, jeugdhulp en wijkteams (op persoonsniveau). CBS voegt data over jeugd en participatiewet toe en kenmerken over de inwoners. De dashboards bevatten alleen samenvattende statistieken, en zijn voor gemeentes en publiek te zien op de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (<https://www.waarstaatiegemeente.nl/>). Het VNG onderhoudt het dashboard en de presentaties.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau benadrukte recentelijk dat een gemeente wel over beleidsinformatie moet beschikken voor preventie, bekostigings- en monitoringsdoelen. Het stelt echter: *“...het is niet toegestaan om op basis van het bsn gegevens voor beleidsinformatie met elkaar te verbinden. Gemeenten ontwikkelen dan ook instrumenten om, zonder privacygevoelige informatie te gebruiken, toch tot waardevolle inzichten te komen¹⁵⁸.”* Voor het CBS wordt echter een uitzondering gemaakt in de WBP en in de nieuwe Europese AVG zijn voor statistische instituten verregaande uitzonderingen gemaakt¹⁵⁹. De meeste informatie die nu in de gemeentemonitor staat zou ook net zo goed kunnen worden samengesteld uit geaggregeerde gegevens die gemeentes zouden kunnen aanleveren. Voor de huidige handvatten die het CBS (plus VNG) dus nu aan de gemeentes biedt is de volledige doorzetting van data op persoonsniveau voor statistiek¹⁶⁰ niet noodzakelijk.

Hoewel de gemeente dus wel beleids- en controletaken moet uitvoeren mag het niet de detail analyse maken die het CBS nu uitvoert. Voor veel gemeentes is echter de monitor vaak te algemeen, en is behoefte aan meer detail en informatie die relevant is voor de context. Voor beleid en signalering is het echter wel vaak voldoende om trends te beschouwen en samenvattingen te gebruiken, mits ze conform de wensen en op dat moment relevante behoeftes van de gemeente, de voorliggende beleidsvragen en context kunnen worden gemaakt en bewerkt.

Het ontwikkelen van eigen stuurinformatie rekening houdend met de lokale context is vaak een vereiste, hetgeen de wens vergroot om ook zelf toepassingen te bouwen uit de gegevens die de gemeente in verschillende domeinen verzamelt (zie ook hierboven). Verschillende initiatieven gaan uit van dit principe door weergave en analyse van geaggregeerde gegevens door de tijd of over verschillende gerelateerde thema's waarbij koppeling op persoonsniveau niet noodzakelijk is¹⁶¹ en waarbij de geaggregeerde data uit verschillende afdelingen bij elkaar wordt gebracht.

¹⁵⁷ <https://www.kis.nl/artikel/kennis-uit-de-wijk-efficiënter-inzetten-voor-aanpak-radicalisering>

¹⁵⁸ We kunnen ons natuurlijk hier direct afvragen waarom dit niet ook voor de beleidsinformatie geldt die het CBS maakt op basis van individuele koppelbare gegevens oa. over alle burgers in het sociale domein.

¹⁵⁹ Hoewel eerder het CBP (10 januari 2006 brief aan VWS) het DIS “de meest risicovolle verwerkingen” in Nederland noemde, is de database van het CBS veruit de meest verregaande dataverzameling in Nederland, met gegevens van gemeentes, overheid, zorg (oa NIVEL, DIS, jeugdzorg) op “pseudoniem” koppelbaar persoonsniveau.

¹⁶⁰ Natuurlijk valt te argumenteren dat bij afwezigheid van data op persoonsniveau koppeling tussen verschillende bronnen binnen het CBS niet meer mogelijk is, en zo bepaald onderzoek niet meer kan worden gedaan. Dit is inderdaad juist, maar daar zit de crux: alleen voor *bepaald onderzoek* is koppeling noodzakelijk, maar niet voor algemene statistiek die nu het overgrote deel van de toepassing van CBS data inhoudt.

¹⁶¹ Hoewel op nationaal niveau en bij de start van de decentralisaties vaak is genoemd dat analyses van gestapelde zorgvraag een belangrijk issue is blijkt in praktijk uit de gegevens van het CBS dat in minder dan 1% (zie hierboven) sprake is van complexe stapeling.

In het voorbeeld van de WMO kunnen warmtekaarten worden gemaakt binnen de gemeente van gebieden met veel ouderen nu en de verwachte bevolkingsontwikkeling over 10 jaar. In samenhang met bestaande en geplande ouderenwoningen kan zo een inschatting worden gemaakt van verwachte voorzieningen op basis van extrapolatie van bestaande eigen gemeentelijke WMO-consumptie¹⁶². Binnen gemeentes kunnen verschillende afdelingen hun detailinformatie bewerken voor meer algemene geaggregeerde gegevens voor gebruik bij andere afdelingen, terwijl ook door gemeentes zelf de gemeentemonitor kan worden gevuld zonder het verslepen van grote hoeveelheden persoonsgegevens.

Overheids-ICT: Complexiteit, verantwoordelijkheid en transparantie

Door de jaren heen is de decentralisatie van de overheid ondersteund met verschillende ICT-initiatieven en een snel complexer wordend gegevenslandschap. In de praktijk is hierbij een complex systeem ontstaan waarin over individuele organisaties, sectoren en schaalniveaus heen gegevens worden uitgewisseld. De WRR merkte al op dat...” *als de iOverheid zodanig dominant wordt dat organisaties op het niveau van informatiestromen verknoopt raken, zal het ontbreken van de daarmee samenhangende ‘verknoping’ op organisatorisch en institutioneel niveau in toenemende mate problematisch worden. Vragen van verantwoordelijkheid en transparantie moeten juridisch en organisatorisch worden doorvertaald naar de schaal van de iOverheid om te voorkomen dat ze wegglijpen tussen de kieren van de huidige organisatiestructuur. Ook het toezicht beperkt zich, of is wettelijk beperkt tot, de kokers van de individuele beleidsterreinen. Het bredere perspectief van de iOverheid sluit slecht aan bij de manier waarop ministeries, Kamercommissies, toezichthouders, rechtsbeschermings- en klachtenprocedures zijn ingericht.*

De centrale ontwikkeling van dit complexe systeem liep vooruit op de lokale toepassingen op gemeenteniveau, die zich moesten aanpassen aan nationale initiatieven en standaarden die nieuwe toepassingen voor gemeentes betekenden, zoals de aansluiting op Suwinet en de Basisregistraties. In het huidige systeem waarin verantwoording voor de knooppunten grotendeels wordt afgeschoven op gemeentes die geen controle hebben over de complexe infrastructuur is verantwoording niet afdoende geregeld. Het Ministerie van BZK als stelselverantwoordelijke voor de basisregistraties zou eventueel deze taak van verantwoording en controle op zich kunnen nemen¹⁶³. Wij willen echter ook een andere kandidaat noemen, Algemene Zaken, die gezien het sterk internationaal ontwikkelende veld van ICT-regelgeving en uitwisseling over grenzen heen verantwoordelijkheid zal moeten gaan nemen. Welke keuze dan ook, voortzetting van de huidige onduidelijke organisatie zou kunnen worden opgevat als georganiseerde onverantwoordelijkheid.

De WRR roept op tot meer transparantie en accountability bij de steeds verder digitaliserende overheid¹⁶⁴. Concreet in het geval van risicoprofilering vult de WRR later aan dat om het vertrouwen van de burger te behouden het gebruik van data voor analyse moet worden gereguleerd en gelimiteerd in de toepassingen. Algoritmes moeten openbaar worden en er moeten verdergaande mogelijkheden komen voor belangengroepen om de overheid ter verantwoording te roepen. Daarnaast moet in de toepassing altijd ruimte zijn voor de menselijke maat en de mens moet altijd uiteindelijke besluiten blijven nemen, en profilering mag nooit leiden tot omkering van bewijslast¹⁶⁵.

¹⁶² In verschillende gemeentes is vanaf 2000 bijvoorbeeld de woonzorgwijzer gebruikt waarin woningaanbod in samenhang met WMO consumptie en bevolkingscijfers werden gebruikt voor discussies over zorg en welzijnsbeleid (objectvision.nl).

¹⁶³ Bergfeld 2015

¹⁶⁴ WRR (2011) iOverheid. Amsterdam University Press.

¹⁶⁵ WRR (2016) rapport 95 Big Data in een Vrije Veilige Samenleving.

In de huidige praktijk is de overheid vooralsnog onwillig algoritmes van het Syri voor gebruik bij opsporing van fraude – zelfs al betrof het een terugblik op een aantal jaar geleden - vrij te geven¹⁶⁶.

“De blik van anderen en de overheid is in het digitale tijdperk steeds pervasiever en duurzamer en bovendien niet altijd zichtbaar voor betrokkenen. Hoe onze gegevens achter de (computer)schermen van zowel de private als de publieke sector verwerkt worden, is voor de burger vaak erg onduidelijk. Zonder wetenschap van verwerking is het echter voor burgers ondoenlijk en onmogelijk na te gaan of een verwerking volgens de regels gebeurt, laat staan om hiertegen te ageren. Zelfs indien een burger op de hoogte is van onrechtmatige verwerking van zijn gegevens, is het nog maar de vraag of hij kan achterhalen wie hiervoor verantwoordelijk is.”¹⁶⁷

Feitelijk is bovenstaand systeem een beschrijving van waar de WRR voor waarschuwde: het ontstaan van een onoverzichtelijk complex systeem waarin grote hoeveelheden (vaak bijzondere) persoonsgegevens worden verwerkt en doorgegeven, zonder dat duidelijk is wie verantwoordelijk is, wie controleert of het systeem veilig is en goed werkt en zonder aanspreekpunt voor correctiemogelijkheden voor interpretaties, onjuistheden of fouten.

Naarmate de burger het vertrouwen verder verliest zal niemand meer informatie willen verstrekken of ongerustheid over zaken uit de wijk willen en durven melden. In het ergste geval zal de cynische burger zich afwenden van de overheid, tegenwerken of zelfs de optie van criminaliteit kunnen overwegen. Mede gezien de steeds hogere barrières voor bijstand en het steeds lager wordende bestaansminimum is dit laatste scenario niet ondenkbaar. Het is echter geen noodzakelijk scenario: de overheid kan goed via creatieve innovatieve toepassing van ICT de burger daadwerkelijk bedienen op een veilige wijze, die het vertrouwen van de burger kan genieten. De meeste technologie die daarvoor nodig is bestaat al en heeft zich in andere sectoren al bewezen. Overheid en gemeentes nemen hopelijk deze uitdaging op!

¹⁶⁶ WOBstukken

¹⁶⁷ WRR, De Staat van Informatie, 2011; 21.

Bijlages (op aanvraag achtergrondmateriaal verkrijgbaar)

Bijlage 1 spreadsheet met [Overheidsuitwisselingen 2015 \(voorlopige niet complete lijst\)](#)

Bijlage 1b [Begeleidend schrijven aan de kamer met eigen bijlage van koppelingen via rinis.](#)

Bijlage 2 Suwinet inkijk achtergrond functioneel ontwerp (op aanvraag)

Bijlage 3a [Register Suwi](#)

Bijlage 3b [Registers IB](#)

Bijlage 4 a [Informatieprotocol beleidsinformatie Jeugd 2015](#)

Bijlage 4 b [CBS en WMO/Wlz en Jeugdzorg](#) spreadsheet aan te leveren informatie

Bijlage 5 [CBS en AMHK](#) spreadsheet aan te leveren informatie

Bijlage 6 [CBS en jeugdbescherming en reclassering](#) spreadsheet aan te leveren informatie