

Evaluatie van de Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen (WEU)

Perceel 3: Onderzoek naar de inrichting, de werking en het beheer van de elektronische infrastructuur

In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

29 november 2010

Het projectteam voor deze opdracht bestond uit:

drs. Yvette Bommeljé

Ellen Boschker MSc

Nicole Damen MA

ing. Peter-August Keur MSc

drs. Tom Kronenburg

ir. Ko Mies

ir. Ton Monasso (projectleider)

Zenc | Focus op oplossingen

Alexanderstraat 18

2514 JM Den Haag

KvK: 27190312

Tel: +31 70 3626944

Fax: +31 70 3921835

info@zenc.nl

www.zenc.nl

Auteursrechtvoorbehoud

Niets uit dit rapport mag worden veeelvoudigd en/of openbaargemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Inhoudsopgave

Tabellen en figuren	5
Lijst van meest gebruikte begrippen	6
1. Inleiding.....	8
1.1. Aanleiding.....	8
1.2. Context van de evaluatie	8
1.3. Onderzoeksopdracht	10
1.4. Onderzoeksverantwoording.....	12
1.5. Leeswijzer.....	13
2. Aanlevering van gegevens.....	14
2.1. Inleiding	14
2.2. De GeVS en aanlevering van gegevens	14
2.3. Verplichte gegevens volgens de WEU	18
2.4. Aanlevering in de praktijk	20
2.5. Conclusies en reflectie	23
3. Het stelselontwerp.....	25
3.1. Inleiding	25
3.2. Het stelselontwerp	25
3.3. Gezamenlijke werkafspraken	26
3.4. Beheer	28
3.5. Sturing	29
3.6. Toekomstbestendigheid van het gebruik en beheer.....	32
3.7. Conclusies en reflectie	34
4. Beveiliging.....	37
4.1. Eisen met betrekking tot beveiliging.....	37
4.2. Beveiliging in de praktijk.....	38
4.3. Conclusies en reflectie	41
5. Het aansluitprotocol	43
5.1. Inleiding	43
5.2. Het aansluitprotocol.....	43
5.3. Gebruik van het aansluitprotocol	44
5.4. Ervaringen van ketenpartners	47
5.5. Ervaringen van derde partijen	48
5.6. Impact aansluiting derden op de infrastructuur	49
5.7. Impact aansluiting derden op de sturing.....	49
5.8. Noodzakelijkheid van het aansluitprotocol	49
5.9. Conclusies en reflectie	50
6. Het Inlichtingenbureau	52
6.1. Inleiding	52
6.2. Het Inlichtingenbureau.....	52

6.3. Activiteiten buiten het domein van werk en inkomen gemeenten.....	53
6.4. Ervaringen met de mogelijkheid tot bredere dienstverlening.....	56
6.5. Conclusies en reflectie	57
7. Reflectie	58
7.1. Doel van de WEU	58
7.2. Toename van gebruik GeVS	58
7.3. Invulling randvoorwaarden	59
7.4. Toekomst.....	61
Literatuurlijst.....	62
Bijlage 1. Interviews en bijeenkomsten	64
Bijlage 2. Producten en diensten van het IB	65

Tabellen en figuren

Afbeelding 1. Centraal en decentraal deel van de GeVS.....	15
Afbeelding 2. Sturingsstructuur	30
Tabel 1. Onderzoeksvragen.....	11
Tabel 2. Aanlevering van gegevens door gemeenten.....	22

Lijst van meest gebruikte begrippen

BKWI	Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen. BKWI is verantwoordelijk voor het technische en functionele beheer van het centrale deel van de GeVS.
CP-ICT	Coördinatiepunt-ICT Inwonerszaken. Het CP-ICT is één van de vertegenwoordigers van de gemeenten.
Derde partijen	Derde partijen zijn partijen voor zover zij geen ketenpartner zijn, maar wel op de GeVS zijn aangesloten.
DKD	Digitaal Klantdossier Werk en Inkomen.
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens.
GeVS	Gezamenlijke elektronische voorzieningen SUWI. De GeVS is een stelsel van voorzieningen waarlangs de SUWI-ketenpartners gegevens uitwisselen die nodig zijn voor de uitvoering van de in de Wet SUWI genoemde wetten.
IB	Stichting het Inlichtingenbureau. Het IB is in het kader van de WEU 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.
IWI	Inspectie voor Werk en Inkomen. Het IWI is de toezichthouder voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op het domein van werk en inkomen.
Ketenpartners	UWV, SVB en gemeenten (voor zover het gaat om het domein werk en inkomen) (Bron: Memorie van Toelichting WEU).
SGR	SUWI Gegevensregister. Het SGR beschrijft (cliënt)gegevens en legt de betekenis en de manier van het coderen van de gegevens vast.
SUWI-broker	De SUWI-broker is een gegevensmakelaar. Het ontvangt een verzoek voor gegevens vanuit een applicatie, splitst dit verzoek zo nodig en retourt deze naar individuele gegevensleveranciers.
SUWIML	SUWIML is de gezamenlijke taal voor gegevensuitwisseling in het SUWIdomein.
SUWInet	SUWInet is de elektronische infrastructuur waarlangs partijen gegevens kunnen inzien en uitwisselen.
SUWInet-Inkijk	Applicatie die partijen in staat stelt gegevens van een andere partij in te zien en her te gebruiken.
SUWInet-Mail	Mailservice van SUWInet.
SUWI-partijen	Zie ketenpartners. De term SUWI-partij is ontleend aan de Wet SUWI.
SVB	Sociale Verzekeringsbank. De SVB is één van de SUWI-ketenpartners.
UWV	Uitkeringsinstituut Werknemersverzekeringen. Het UWV is één van de SUWI-ketenpartners.

WEU

Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen. Wijzigt andere wetten.

Wet SUWI

Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Op 1 januari 2008 is de Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen (WEU) in werking getreden. Het amendement Heerts/Omtzigt (Tweede Kamer, 2009) bepaalt dat de WEU periodiek geëvalueerd dient te worden. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft medio 2010 voor deze wetsevaluatie onderzoeksoopdrachten verstrekt. Het Ministerie heeft de evaluatie verdeeld in drie percelen:

1. onderzoek naar de gevolgen van de WEU voor de vermindering van administratieve lasten;
2. onderzoek naar de werking van de eenmalige gegevensuitvraag in de praktijk;
3. onderzoek naar de inrichting, de werking en het beheer van de elektronische infrastructuur.

Het voorliggende rapport betreft de evaluatie van perceel 3. Met de elektronische infrastructuur wordt de gezamenlijke elektronische voorziening (GeVS) bedoeld dat (een van de) middelen is om het doel van de WEU, eenmalige gegevensuitvraag, te bewerkstelligen. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt de context van de WEU en de GeVS geschetst om de concrete onderzoeksvragen van de evaluatie in het juiste verband te kunnen plaatsen. In dit hoofdstuk wordt ook de gehanteerde werkwijze voor de evaluatie beschreven.

1.2. Context van de evaluatie

De WEU wijzigt onder andere de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (Wet SUWI) die in 2002 van kracht werd. De Wet SUWI is ingevoerd voor het behalen van drie doelen:

- een activerend stelsel van sociale zekerheid, waarin werk boven uitkering wordt gesteld;
- klantgerichte dienstverlening, waarbij klanten niet van het kastje naar de muur worden gestuurd, snel en effectief worden geholpen, gegevens maar één keer hoeven aan te leveren, de processen en procedures transparant zijn;
- een doelmatige uitvoering, waarin door onderlinge afstemming en efficiënte inrichting van de bedrijfsvoering op de uitvoeringskosten bespaard kan worden.

Met het oog op een doeltreffende en klantgerichte uitoefening van hun wettelijke taken werken de SUWI-partijen samen. De SUWI-partijen verstrekken elkaar alle noodzakelijke gegevens. Dit gebeurt via een gezamenlijke elektronische infrastructuur, die de wet voorschrijft. Dit samenstel van e-voorzieningen is onder de noemer SUWInet in 2001/2002 in gebruik genomen en daarna doorontwikkeld. Vanaf 2005 is dat onder andere gebeurd in de vorm van de projecten Digitaal Klant Dossier (DKD) fase 1 en 2.

UWV, SVB en colleges van B&W zorgen gemeenschappelijk voor de instandhouding van deze infrastructuur. Om deze gezamenlijke verantwoordelijkheid te benadrukken, wordt in de Regeling SUWI gesproken over 'de gezamenlijke elektronische voorziening' (GeVS), het onderwerp van dit perceel van de wetsevaluatie.

In het Besluit SUWI is de functie van de elektronische voorziening nader uitgewerkt. Beheer en de inrichting worden opgedragen aan een herkenbaar en onderscheiden onderdeel van het UWV. In de praktijk is dit het Bureau Keteningformatisering Werk en Inkomen (BKWI), dat organisatorisch is ondergebracht bij de UWV. In de Regeling SUWI zijn onder andere het gebruik, inrichting en beheer verder uitgewerkt.

Per 1 januari 2008 is de Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen (Wijzigingswet WEU) ingevoerd als wijzigingswet op onder andere de Wet SUWI. Met de WEU is het principe van eenmalige uitvraag, meervoudig gebruik wettelijk geregeld. De infrastructuur moet worden benut om de voor 'verplicht gebruik' aangewezen gegevens onderling uit te wisselen en niet bij de burger uit te vragen. De SUWI-partijen dienen dus eerst te kijken in de eigen systemen en andere beschikbare gegevensbronnen, waarna zij eventueel onbekende informatie aan de burger uitvraagt. In de wet worden de gegevens genoemd die de basis vormen voor de eenmalige uitvraag. De GeVS gaat met de invoering van de WEU een steeds belangrijker rol spelen in de SUWI-keten.

Bij wijziging van de Regeling SUWI is dit vervolgens concreet ingevuld. Bijlage I van de Regeling bevat regels voor het stelselontwerp en de beveiliging van de GeVS. Bijlage II bevat een concrete opsomming van de gegevens die niet meer aan de klant mogen worden gevraagd, maar die de uitvoeringsorganisaties zelf uit eigen bron of uit via SUWInet beschikbare bronnen moeten halen. Bij deze gegevens is een datum vermeld vanaf wanneer het verbod op dubbele uitvraag in werking treedt. De Bijlage weerspiegelt daarmee een groeipad in de ontwikkeling van de GeVS. Verder is het sinds 1 januari 2008 ook voor andere partijen dan de SUWI-partijen mogelijk om gegevens van klanten via SUWInet te raadplegen. Bijlage III van de Regeling bevat het zogenaamde aansluitprotocol waarin wordt beschreven onder welke voorwaarden dit breder gebruik mogelijk is en welke procedure daarvoor gevolgd moet worden. In Bijlage XII van de Regeling is het Gegevensregister SUWI (SGR) opgenomen, dat specificiert welke gegevens er uitgewisseld kunnen worden via de GeVS en welke definities daarbij worden gehanteerd.

Met de wijziging van de Wet SUWI en het Besluit SUWI is de taak van Stichting Inlichtingenbureau (IB) verbreed en nader geregeld in art. 6.2 en 6.6 van de Regeling. Het IB is belast met de coördinatie en dienstverlening ten behoeve van de gemeenten bij de verwerking van gegevens voor de uitvoering van taken op het gebied van sociale zekerheid. Het IB heeft de functie van het sectorloket voor de gemeenten, het koppelpunt van de GeVS naar de achterliggende gemeenten en verzorgt de samenloopsignalen voor de gemeenten. Met de wijziging kan het IB ook andere taken dan alleen de wettelijke taken uitvoeren, mits het de minister hierover informeert. De bewerkersrol van het IB wordt nader geregeld door de bepaling over het IB-gegevensregister: uit te wisselen gegevens, de verwerkingen, bewaartermijnen, beveiligingsbeleid en dergelijke moeten in dit register worden opgenomen.

1.3. Onderzoeksopdracht

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de volgende kernvraag voor dit perceel van de wetsevaluatie geformuleerd:

“Hoe wordt er in de praktijk invulling gegeven aan de eisen en randvoorwaarden die in de WEU zijn vastgelegd aan de keteninfrastructuur waaronder het gebruik en beheer?”

De bepalingen in de WEU leggen verplichtingen op aan alle betrokken ketenorganisaties om gezamenlijk zorg te dragen voor de instandhouding van GeVS waarmee ze elkaar gegevens verstrekken en inzage bieden. Daarmee hebben ze de gezamenlijke opdracht om de daarvoor benodigde ict-componenten in te richten en te onderhouden. Dit vormt onderwerp van dit onderzoek.

Het onderzoek is in lijn met de opbouw van de WEU verdeeld in vier deelonderwerpen:

- **Deelonderwerp 1: Aanlevering aan de GeVS**
Hierbij gaat het om de vraag of de ketenpartners (UWV, SVB en gemeenten) voldoen aan de verplichting ingevolge de WEU om elektronisch de gegevens ter beschikking te stellen.
- **Deelonderwerp 2: Stelselontwerp en beveiliging: kaders en uitgangspunten aangaande de Gezamenlijke elektronische Voorzieningen SUWI**
In het stelselontwerp GeVS is op hoofdlijnen neergelegd wat minimaal op ketenniveau ingeregeld moet zijn om het samenstel van e-voorzieningen, relevant voor de uitoefening van de wettelijk taken binnen het SUWI-domein, als een samenhangend en betrouwbaar geheel te laten werken. Voor de wetsevaluatie wordt de werking van dit stelselontwerp in de praktijk onderzocht, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de sturing binnen de keten met betrekking tot de inrichting en het beheer van de gezamenlijke voorzieningen.
- **Deelonderwerp 3: Aansluitprotocol GeVS**
Artikel 62 Wet SUWI maakt gebruik van de elektronische voorzieningen voor gegevensuitwisseling tussen gebruikers en andere instanties buiten het SUWI-domein mogelijk. Uitwisseling aan andere bestuurorganen is mogelijk als overeenstemming bestaat over de te verstrekken gegevens, de omstandigheden waaronder en de wijze waarop. Dit moet worden vastgelegd in een overeenkomst. In het aansluitprotocol is aangegeven hoe dit moet. Ook hiervan wordt de werking in de praktijk onderzocht.
- **Deelonderwerp 4: Rol Stichting het Inlichtingenbureau gemeenten**
Stichting het Inlichtingenbureau gemeenten (IB) heeft een ondersteunende functie voor gemeenten bij de elektronische gegevensuitwisseling werk en inkomen. Met de komst van de WEU kan het IB op meer terreinen, buiten het domein Werk en Inkomen, activiteiten voor gemeenten uitvoeren. De vraag is of en in hoeverre dit is gebeurd in de afgelopen 2 jaar.

Voor de verschillende deelonderwerpen heeft het Ministerie van SZW 16 te onderzoeken vragen onderscheiden. Deze zijn weergegeven in Tabel 1 en worden in de volgende hoofdstukken beantwoord.

Tabel 1. Onderzoeksvragen

Deelonderwerp 1: Aanlevering aan GeVS

0. Voldoen de ketenpartners (UWV, SVB en gemeenten) aan de verplichting ingevolge de WEU om elektronisch de gegevens ter beschikking te stellen?

Deelonderwerp 2: stelselontwerp en beveiliging

1. Hoe wordt er in de praktijk invulling gegeven aan de in het stelselontwerp beschreven samenstel van e-voorzieningen, verantwoordelijkheden, afspraken, uitgangspunten en ketenproducten?
2. Zijn de hoofdlijnen van het stelselontwerp door de SUWIpartijen in gezamenlijk overleg uitgewerkt in werkafspraken?
3. Hoe is de sturing op de gezamenlijke elektronische voorzieningen in de praktijk ingevuld? Voldoet deze wijze van sturing volgens de betrokken ketenpartners of zijn hier verbeteringen mogelijk?
4. Op welke wijze geeft BKWI invulling aan zijn rol als beheerder van de gezamenlijke elektronische voorziening?
5. Is de wijze waarop het gebruik en beheer van de gezamenlijke voorzieningen op dit moment is geregeld, volgens de ketenpartners toekomstbestendig?
6. Hoe hebben de ketenpartners invulling gegeven aan de in de Bijlage genoemde eisen met betrekking tot beveiliging? Welke stappen zijn er in de afgelopen jaren genomen met betrekking tot de verdere ontwikkeling van het beveiligingsbeleid?

Deelonderwerp 3: Aansluitprotocol GeVS

7. In welke gevallen wordt er gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot breder gebruik van de gezamenlijke elektronische voorzieningen?
8. In hoeverre zijn de ketenpartners tevreden over de mogelijkheid om derde partijen aan te sluiten op de gezamenlijke elektronische voorzieningen?
9. Wat zijn de ervaringen van derde partijen met het breder gebruik van de gezamenlijk elektronische voorzieningen?
10. Heeft het gebruik van het aansluitprotocol volgens de ketenpartners geleid tot een zorgvuldig en met alle betrokkenen afgestemd besluitvormingsproces bij de aanvraag tot aansluiting van een niet-SUWI overheids partij op de GeVS?
11. Zijn de rollen voor alle betrokken ketenpartners in het besluitvormingsproces duidelijk?
12. Zijn de stappen zoals beschreven in het aansluitprotocol voor alle ketenpartners duidelijk?
13. Welke impact heeft het aansluiten van derde partijen op de continuïteit, beschikbaarheid, capaciteit, performance, autorisatiestructuur, monitoring en belasting van de GeVS?
14. Heeft het aansluiten van derde partijen impact op de sturing van de gezamenlijke elektronische voorzieningen? Zo ja welke impact?
15. Is het aansluitprotocol volgens de ketenpartners nog noodzakelijk nu het proces van aanvraag, beoordeling en besluitvorming loopt? Kunnen partijen onderling zelfstandig afspraken maken over de wijze waarop derden partijen worden aangesloten op de elektronische voorzieningen? Zo ja, waarom is dat mogelijk. Zo, nee waarom niet?

Deelonderwerp 4: Rol Stichting het Inlichtingenbureau gemeenten

16. Is er in de afgelopen twee jaar gebruik gemaakt van de mogelijkheid om het IB buiten het beleidsdomein van SZW ten behoeve van gemeenten activiteiten te laten uitvoeren. Zo ja, welke ervaringen zijn hiermee opgedaan?

Een aantal van deze vragen zijn meer feitelijk van aard, bijvoorbeeld subvraag 7 waarin naar concrete gevallen gevraagd wordt. Bij andere vragen wordt om percepties van betrokken partijen gevraagd, bijvoorbeeld bij de vraag in hoeverre ketenpartners tevreden zijn over de mogelijkheid derde partijen aan te sluiten op de GeVS (subvraag 8). Bij de beantwoording van de vragen in de hiernavolgende hoofdstukken komt dit onderscheid terug. De meer feitelijke vragen krijgen veelal een algemene inleiding met de gehanteerde norm. Bij de meer subjectieve vragen (wat vinden partijen?) is dit niet het geval.

In dit rapport wordt een onderscheid gemaakt tussen ketenpartners en derde partijen. Conform de Wet SUWI en de WEU wordt met ketenpartners bedoeld op SVB, UWV en gemeenten. Deze worden ook wel SUWI-partijen genoemd. Met derde partijen worden de overige op de GeVS aangesloten organisaties bedoeld.

1.4. Onderzoeksverantwoording

Dit onderzoek is beschrijvend van aard en geeft een inzicht in de werking van de elektronische infrastructuur en op basis hiervan aanknopingspunten voor verbetering. In het onderzoek worden geen concrete aanbevelingen gedaan. Om inzicht in de feitelijke werking te verkrijgen, zijn de volgende activiteiten ondernomen:

- **Bureaustudie:** relevante wetten, regels, besluiten, beleidsnota's, rapporten en jaarverslagen zijn geanalyseerd op informatie over de werking van de WEU en de GeVS in de praktijk.
- **Dataverzameling en –analyse:** bij BKWI en IB is feitelijke data opgevraagd aangaande berichtenuitwisseling tussen de organisaties.
- **Interviews:** met direct betrokkenen zijn interviews gehouden. Bijlage 1 bevat een overzicht van de partijen waarmee is gesproken. Er is niet met elke betrokken partij gesproken, maar er zijn keuzes gemaakt. Zo is voor het verkrijgen van inzicht in de gemeentelijke praktijk vooral gesproken met vertegenwoordigers van het Inlichtingenbureau, CP-ICT/Divosa en de VNG. Binnen de reikwijdte van dit onderzoek was het niet mogelijk om met een representatief aantal gemeenten zelf te spreken. Ook is niet met elke afnemer en leverancier gesproken, maar is een random selectie gemaakt. Het zwaartepunt van de gesprekken lag dan ook bij de landelijke SUWIpartijen. Voor de interviews is een open vragenlijst gebruikt. Deze is opgesteld op basis van de resultaten van de deskresearch. Van elk interview is een verslag gemaakt dat geaccordeerd is door de geïnterviewde personen.
- **Bijeenkomsten met begeleidingscommissie:** er hebben twee bijeenkomsten plaatsgevonden in de door de opdrachtgever ingestelde begeleidingscommissie. In de begeleidingscommissie waren de volgende organisaties vertegenwoordigd: SVB, Inlichtingenbureau, UWV, BKWI, CP-ICT, VNG¹ en UWV.

In dit rapport zijn feitelijke constatering en percepties, zoveel mogelijk voorzien van referenties naar interviews, bijeenkomsten of documenten. Voor een interview wordt de aanduiding van het gesprek gegeven, zoals in Bijlage 1 is vermeld. Bijvoorbeeld, de toevoeging "(interview UWV 3)" bij een bewering of uitspraak verwijst naar het derde interview dat met het UWV heeft plaatsgevonden.

In principe is uitgegaan van 1 september 2010 als peildatum voor de evaluatie. De wet- en regelgeving en situatie op 1 september 2010 vormen daarmee het uitgangspunt voor de evaluatie. In de data-analyse is soms gebruik gemaakt van informatie over een korte periode. Het gaat dan om de periode rondom 1 september, waarover informatie beschikbaar was. Sommige subvragen vragen om een schets van de ontwikkelingen in de afgelopen periode. Daarbij richten wij ons op de periode vanaf de inwerkingtreding

¹ VNG was verhinderd voor de bijeenkomsten van de begeleidingscommissie, wel is schriftelijke inbreng ontvangen.

van de wet (1 januari 2008) tot circa medio september 2010, het moment waarop de meeste interviews hebben plaatsgevonden.

1.5. Leeswijzer

De genoemde deelonderwerpen worden hierna in verschillende hoofdstukken behandeld. Hoofdstuk 2 gaat over de aanlevering aan de GeVS (deelonderwerp 1). Deelonderwerp 2 'stelselontwerp en beveiliging' wordt vanwege de omvang in twee hoofdstukken behandeld: hoofdstuk 3 behandelt het stelselontwerp van de GeVS en hoofdstuk 4 de beveiliging van de GeVS. Hoofdstuk 5 gaat over het aansluitprotocol voor de GeVS (deelonderwerp 3) en hoofdstuk 6 over de rol van het IB (deelonderwerp 4). Elk van deze hoofdstukken behandelt een of meerdere subvragen.

In een concluderende paragraaf geven wij in elk hoofdstuk een antwoord en reflectie op de verschillende subvragen. In hoofdstuk 7 (reflectie) worden de implicaties hiervan besproken en worden aanknopingspunten (wat zou er beter kunnen?) voor verbetering gegeven. Er worden op verzoek van de opdrachtgever geen aanbevelingen (hoe zou het beter kunnen en wat heeft prioriteit?) gedaan. De concluderende paragrafen in elk hoofdstuk hebben betrekking op het voorliggende deelonderwerp. In hoofdstuk 7 worden de verschillende deelonderwerpen in samenhang met elkaar besproken. De snelle lezers die inzicht willen krijgen in de verschillende deelonderwerpen en de implicaties daarvan, kunnen daarom volstaan met de inleiding en de concluderende paragrafen in elk hoofdstuk en de reflectie in hoofdstuk 7.

2. Aanlevering van gegevens

2.1. Inleiding

Subvraag 0 – Voldoen de ketenpartners (UWV, SVB en gemeenten) aan de verplichting ingevolge de WEU om elektronisch de gegevens ter beschikking te stellen?

We beschrijven allereerst hoe het aanleveren en uitwisselen van gegevens in de gezamenlijke infrastructuur werkt. Hierna bespreken wij welke gegevens ingevolge de WEU verplicht aangeleverd moeten worden. Paragraaf 2.4 beschrijft in hoeverre dit in de praktijk is gerealiseerd. De laatste paragraaf beschrijft het antwoord op de subvraag.

2.2. De GeVS en aanlevering van gegevens

In de GeVS staat het netwerk centraal waarlangs de ketenpartners gegevens uitwisselen. Dit netwerk wordt ook wel SUWInet genoemd. SUWInet werkt volgens een vraag-antwoordprincipe. Gebruikers die aan de hand van een BSN gegevens willen inzien over een burger, benaderen SUWInet via een applicatie. Meestal is dit SUWInet-Inkijk, een door BKWI beheerde webapplicatie. Het kan echter ook gaan om een applicatie van een van de aangesloten organisaties, die op de achtergrond ('machine-machine') een verzoek doet via SUWInet en de gegevens in de eigen applicatie weergeeft aan de gebruiker.

Een individuele burger kan via www.mijnoverheid.nl en www.werk.nl via DigiD ook SUWI-gegevens inzien. De burger ziet dan zijn persoonsgegevens, arbeid- en uitkeringsgegevens, opleidingen en re-integratiegegevens, alle voorzien van een toelichting. In de SGR zijn deze gegevens gedefinieerd (BKWI, 2009a). De functionaliteit is vergelijkbaar met die van SUWInet-Inkijk, de toegang is beperkt tot de eigen (persoonsspecifieke) gegevens van de burger en er worden minder gegevens getoond. Gegevensleveranciers ontsluiten minder gegevens aan burgers dan aan professionals. Voor een burger worden moeilijk te interpreteren gegevens niet getoond.

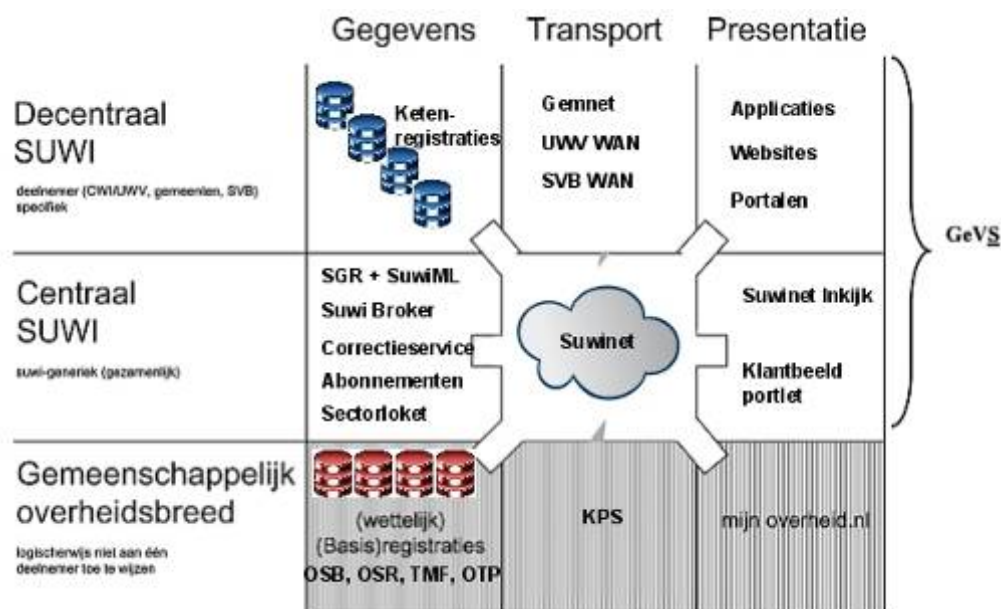
Elk inzageverzoek wordt technisch afgehandeld door de SUWI-broker. Deze zet aan de hand van het verzoek vragen uit bij een of meerdere gegevensleveranciers. De antwoorden daarop worden gebundeld teruggestuurd naar de vragende applicatie. Om onnodige netwerk- en systeembelasting te voorkomen, worden dubbele vragen binnen 8 uur via een 'cache'-mechanisme afgehandeld. Om deze reden worden gegevens 8 uur opgeslagen in de cache bij BKWI.

Wat op het niveau van de technische infrastructuur wel en niet precies tot de GeVS behoort, is volgens veel respondenten niet eenduidig aan te geven. Het stelselontwerp geeft wel een inkadering, maar de operationalisatie in termen van technische componenten volgt daar niet uit. Dat is een bewuste keuze van de wetgever geweest. De regelgeving is zoveel mogelijk techniekneutraal opgesteld, zodat er ruimte is voor nieuwe technische ontwikkelingen (interview SZW 1). GeVS wordt meestal gebruikt om een set afspraken, gegevensuitwisselingen of applicaties en diensten aan te duiden.

In dit onderzoek sluiten we aan bij de beschrijving van het stelselontwerp in Bijlage I van de Regeling SUWI. We gaan ervan uit dat uitwisselingen via het centrale, door BKWI beheerde deel van de GeVS, tot de GeVS behoren. Bilaterale uitwisselingen tussen partijen waarbij geen gebruik wordt gemaakt van de BKWI-infrastructuur rekenen we niet tot de GeVS. Dit onderscheid wordt herkend door BKWI (BKWI 5).

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen het centrale en decentrale deel van de GeVS. Het centrale deel is datgene wat door BKWI wordt beheerd. Het sectorloket voor gemeenten wordt ook tot het centrale deel gerekend. Dit valt onder het beheer van het Inlichtingenbureau. Het decentrale deel omvat de 'koppelvlakken' daarmee en de bronsystemen, registraties en transportinfrastructuur (die door ketenpartners zelf wordt beheerd en die uiteindelijk in verbinding staat met het centrale deel). Een koppelvlak is de technische functionaliteit om gegevens uit eigen systemen uit te wisselen met SUWInet. Op het koppelvlak worden berichten 'op de bus gedaan' naar de SUWI-broker. Bij gegevensuitwisselingen zijn er altijd ten minste twee koppelvlakken: die bij de afzender en bij de ontvanger.

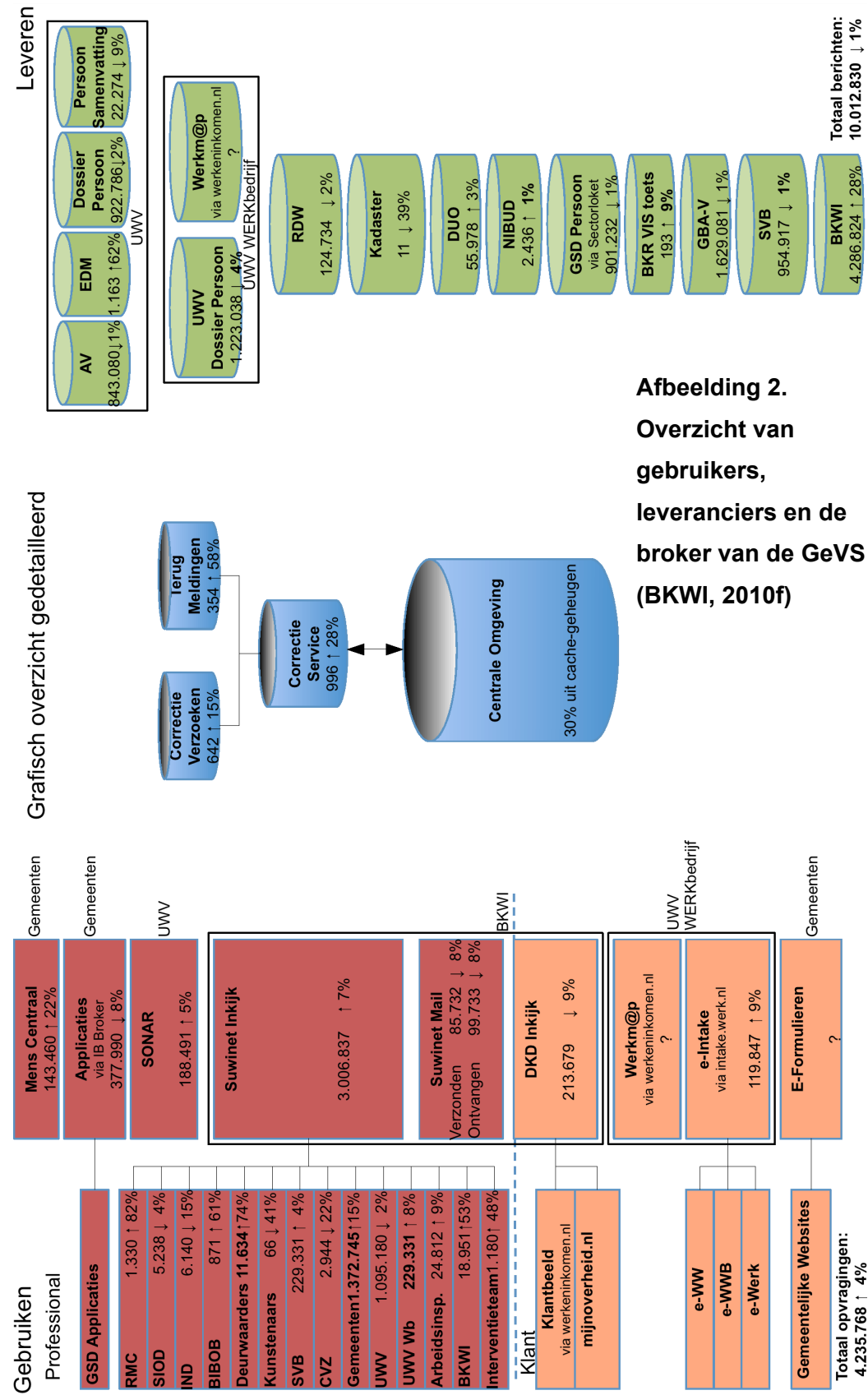
In Afbeelding 1 is het onderscheid weergegeven. Het is een nadere uitwerking van de afbeelding uit het Stelselontwerp GeVS.



Afbeelding 1. Centraal en decentraal deel van de GeVS (BKWI, 2010g)

Harde criteria voor het indelen van uitwisselingen in wel- en niet-GeVS zijn niet te geven. Soms wordt de BKWI-infrastructuur hergebruikt voor andersoortige uitwisselingen. Daarbij kunnen SUWI-partijen betrokken zijn. Een voorbeeld is de Portal Inburgering, dat door DUO wordt beheerd en ten dienste staat van gemeenten. Daarbij wordt wel gebruik gemaakt van de autorisatiemechanismen en de transportinfrastructuur van SUWInet. De gegevensuitwisseling wordt daarom door BKWI niet tot de GeVS gerekend (BKWI 5).

In Afbeelding 2 zijn de op 1 september aangesloten partijen weergegeven, zowel leveranciers als afnemers. Aangesloten partijen zijn partijen waarmee daadwerkelijk gegevensverkeer plaatsvindt. Er is bijvoorbeeld een technische aansluiting gereed voor Agentschap SZW. Door wettelijke beperkingen wordt die nog niet gebruikt (BKWI 5). Het NIBUD levert een rekentool maar geen persoonsgegevens en wordt daarom in dit onderzoek niet als leverancier beschouwd. SONAR is een bedrijfsapplicatie van het UWV. Mens Centraal is een applicatie die in een pilot door gemeenten wordt gebruikt. Sommige gemeentelijke applicaties richten hun verzoeken niet rechtstreeks aan de SUWI-broker, maar doen dat via de broker van het Inlichtingenbureau.



Afbeelding 2.
Overzicht van gebruikers, leveranciers en de broker van de GeVS (BKWI, 2010f)

2.3. Verplichte gegevens volgens de WEU

Bijlage II van de Regeling SUWI somt de gegevens op die niet opnieuw bij de burger uitgevraagd mogen worden, als deze gegevens al bij de overheid bekend zijn en verplicht moeten worden geleverd door de bronhouders van die gegevens. Bij de gegevens staat de ingangsdatum van 'het verbod' op uitvraag bij de burger aangegeven. De Regeling volgt een groeipad parallel aan de doorontwikkeling van de GeVS. In dit groeipad wordt rekening gehouden met de beschikbaarheid van (basis)registraties, de stand van zaken van de implementatie van de DKD en de kwaliteit van de gegevens. De betreffende data voor de verplichte aanlevering van gegevens zijn uiterlijk 31 december 2008, 31 december 2009 en 31 december 2010. Partijen dienen op deze data gegevens aan de GeVS ter beschikking te stellen. Deze gegevens mogen binnen de Suwi-keten dan niet opnieuw aan de 'belanghebbende' worden gevraagd. Voor dit laatste kunnen partijen gebruik maken van bestaande gegevens die ze via SUWInet kunnen inzien, maar zij kunnen er ook voor kiezen om gegevens simpelweg niet meer uit te vragen en op deze wijze aan 'het verbod' voldoen.

In de Bijlage van de Regeling zijn ook gegevens opgenomen waarbij geen datum is vermeld. De intentie van de wetgever was om de ambitie wel vast te houden van het ter beschikking stellen van deze gegevens, maar pragmatisch om te gaan met het moment waarop deze gegevens worden uitgewisseld. Zo zijn gegevens uit de Polisadministratie in de Bijlage niet van een datum voorzien, omdat op het moment van het vaststellen van de Regeling de loonaangifteketen nog niet zodanig functioneerde dat de betrouwbaarheid van de uit te wisselen gegevens goed genoeg zou zijn voor gebruik elders in de keten. In een nieuw voorstel voor Bijlage II die naar verwachting in 2011 van kracht zal gaan, zijn de polisgegevens wel aangewezen.

De onderzoeksvraag over de levering van gegevens richt zich op de leveranciers die volgens de wet ketenpartner zijn: UWV, gemeenten en SVB. Bij gemeenten is niet sprake van één centrale bronhouder: iedere gemeente is bronhouder. Gemeenten kunnen de gegevenslevering zelf verzorgen via een gemeentelijke webservice of door het IB via 'batchaanlevering'. In het laatste geval moeten gemeenten dan minimaal één keer per week een compleet bestand aanleveren (IB 2).

In de Keten-SLA (BKWI, 2009f) zijn voor UWV en het IB normen gesteld voor het beschikbaarstellen van gegevens. Voor de SVB bevat de Keten-SLA geen specifieke normen. De SLA onderscheidt drie normen:

- De **beschikbaarheid** van de webservice. Daarbij gaat het erom of de webservice reageert op een vraag van de SUWI-broker. Deze norm is gesteld op 99%.
- De **beschikbaarheid** van *alle gegevens* per partij. Hierbij gaat het erom of het antwoord van de webservice ook 'gevolgd' is met alle gegevens die die partij ter beschikking heeft en zou moeten leveren voor het betreffende BSN. De norm ligt op 90%. De beschikbaarheid van alle gegevens kan nog niet op ketenniveau worden gemeten. Daarom is over de score van partijen op dit criterium in dit onderzoek ook niets te zeggen.
- De snelheid waarmee de webservice reageert op een vraag van de broker: de **respons tijd**. De norm is gesteld op maximaal 10 seconden voor 95% van alle bevragingen.

De Keten-SLA bevat geen afspraken over de kwaliteit van de gegevens, bijvoorbeeld over de actualiteit ervan.

De normen uit de SLA hebben mede betrekking op de uitwisseling tussen BKWI (broker) en het IB. Zij hebben daarmee geen directe werking voor gemeenten, die gegevens aanleveren aan het IB.

Voor batchaanleveringen van gemeenten wordt bekeken of (is er ooit een batch aangeleverd?) en hoe vaak (wanneer zijn voor het laatst gegevens aangeleverd?) gemeenten gegevens aanleveren. Hiervoor bestaat geen ketennorm, maar we zullen feitelijk beschrijven welk deel van de 'batch-gemeenten' ten minste eenmaal per week een nieuwe batch aanlevert. Die grens wordt door het IB zelf gebruikt; het IB kan gemeenten aanspreken als batches minder frequent worden aangeleverd (IB 2).

Volgens de Bijlage van de Regeling zoals die op 1 september 2010 gold dienen de ketenpartners de volgende gegevens(groepen) aan te leveren.

UWV

- UWV Werkbedrijf-gegevens over de inschrijving van de werkzoekende bij het UWV-Werkbedrijf. Datum ingang WEU: 31 december 2008.
- Gegevens m.b.t. inkomens- en arbeidsverhoudingen (Polisadministratie-gegevens). Deze gegevens zijn niet nader gespecificeerd en er is geen realisatiedatum vermeld.
- Uitkeringsgegevens: hoogte, aanvang en einde. Ook hier is geen realisatiedatum vermeld.
- Uitkeringsstatus en re-integratiegegevens. Deze zijn niet gespecificeerd en ook niet van een datum voorzien.
- Gegevens betreffende de financiële afhandeling. Deze vallen per 31 december 2008 onder de WEU.

Gemeenten

- Gegevens Wet Werk en Bijstand (WWB). Datum ingang WEU: 31 december 2008.
- Gegevens Inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW). Datum ingang WEU: 31 december 2008.
- Gegevens Wet Werk en Inkomen Kunstenaars (WWIK). Datum ingang WEU: 31 december 2008.
- Gegevens Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ). Datum ingang WEU: 31 december 2008.
- Gegevens Wet Investeren in Jongeren (WIJ). Datum ingang WEU: 31 december 2010.

SVB

- Gegevens over Kinderbijslag. Datum ingang WEU: 31 december 2008.
- Gegevens over de Algemene NabestaandenWet (ANW). Datum ingang WEU: 31 december 2008.
- Gegevens over de Algemene Ouderdomswet (AOW). Datum ingang WEU: 31 december 2008.

2.4. Aanlevering in de praktijk

We zullen de aanlevering per (groep van) ketenpartners bespreken.

2.4.1. Aanlevering van gegevens door het UWV

UWV geeft aan vrijwel alle in de Regeling genoemde gegevens aan te leveren. Het is niet te verifiëren of de berichten ook altijd alle gegevens bevatten. Geïnterviewden geven aan dat met de inhoud van de berichten bij hen geen structurele problemen bekend zijn (o.a. BKWI 1).

De enige uitzondering op de terbeschikkingstelling van gegevens betreft de betaalspecificatie WW (interview UWV 2). De Raad van Bestuur van UWV moet nog een besluit nemen over de levering van deze gegevens. Uit een interne juridische toets blijkt dat de gegevenslevering niet proportioneel is: de informatie is slechts voor een beperkt aantal cliënten (enkele duizenden per jaar) relevant. Uitwisseling via SUWInet zou betekenen dat de gegevens veel breder worden verspreid. Met de huidige technische voorzieningen is het volgens UWV nog niet mogelijk de gegevens proportioneel te verspreiden via de GeVS. UWV geeft aan spanning te voelen tussen de eisen uit de Regeling, die verplichten tot levering, en die uit de Wet Bescherming Persoonsgegevens, die proportionaliteit voorschrijft (interview UWV 3).

In de nieuwe Bijlage II die naar verwachting in 2011 in werking treedt zijn deze gegevens niet opgenomen. Het UWV voldoet bijna aan de afgesproken prestatienormen voor responstijden en beschikbaarheid. De responstijd is in orde en de beschikbaarheid is 98,2% voor het UWV en 99,9% voor het UWV Werkbedrijf (BKWI, 2010f).

2.4.2. Aanlevering van gegevens door de SVB

De aansluiting van de SVB als bron voor de WEU-gegevens is volgens de SVB in 2008 afgerond conform de planning. De gegevens zijn conform Bijlage II beschikbaar en realtime in te kijken. Per juni 2010 zijn bovendien gegevens beschikbaar over 65-plussers die een aanvullende WWB ontvangen (BKWI, 2010a). Deze gegevens zijn (nog) niet in de WEU opgenomen (interview SVB). De Keten-SLA verbindt geen specifieke prestatienormen aan de aanleveringen van de SVB. Er wordt daarom niet gerapporteerd over de beschikbaarheid of de responstijden van de systemen. Voor de SVB is niet na te gaan wat de inhoud van de geleverde berichten is. De SVB heeft geen signalen dat er op dit vlak problemen bestaan (interview BKWI 1).

2.4.3. Aanlevering van gegevens door gemeenten

In de Keten-SLA is geregeld aan welke normen het IB moet voldoen bij de aanlevering van gegevens aan de keten (zie ook paragraaf 2.3). De beschikbaarheid van de IB-webservice moet minimaal 99% bedragen, waarbij de maximale responstijd van tenminste 95% van de berichten 10 seconden mag bedragen. Over de maand augustus 2010 was de beschikbaarheid van de webservice van het IB 91,2%². De gemiddelde responstijd was 3,3 seconden. Daarmee voldoet het IB niet aan de beschikbaarheids-, maar wel aan de snelheidsnorm uit de Keten-SLA (BKWI, 2010f).

² Van het aantal aanvragen via SUWInet-Inkijk. Er is geen reden om aan te nemen dat het percentage anders is voor aanvragen via andere applicaties, omdat zij allemaal via de SUWI-broker lopen.

Om deze gegevens te kunnen leveren, is het IB afhankelijk van de gemeenten. De gemeenten kunnen op twee manieren aanleveren:

- Per batch. De gemeente levert het IB dan periodiek een bestand met de meest recente gegevens.
- Per webservice. De gemeente levert het IB dan gegevens via een webservice, wanneer het IB deze gegevens nodig heeft. Het gaat hier in alle gevallen, behalve bij de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag) om realtime aanlevering vanuit hun productiesysteem (schatting IB; IB 2). De G4 levert via de webservice gegevens aan die afkomstig zijn van een kopie die periodiek van het productiesysteem wordt gemaakt.

De kwaliteit van de aanlevering door de gemeenten is niet in een formele norm vastgelegd. In dit onderzoek leiden we de norm af van de prestatieniveaus die in de Keten-SLA zijn vastgelegd voor de uitwisseling tussen BKWI en IB. Het IB kan immers niet aan de normen richting de SUWI-broker voldoen als de bronnen van haar gegevens niet ook aan die normen voldoen.

Het IB heeft enkele rapportages opgesteld die een beeld geven van de kwaliteit van de aanleveringen (IB, 2010a, 2010b, 2010c). Het is niet mogelijk om hieruit het al of niet voldoen aan deze normen direct te bepalen. Van gemeenten die per webservice gegevens aanleveren, zijn er geen gegevens over de beschikbaarheid (in de tijd) van de webservice. Er is wel een getal beschikbaar dat weergeeft hoe vaak de communicatie met de webservice van de gemeente geslaagd is. Wij beschouwen dit als een goede vervangende indicator voor de beschikbaarheid van de webservice.

De frequentie van het aantal uitwisselingen bij batchaanleveringen is op basis van de bovengenoemde rapportages niet bekend. Wel is het aantal gemeenten bekend dat op de peildatum (1 september), minder dan 1 week geleden een nieuw batchbestand heeft aangeleverd. Responstijden van de webservices van individuele gemeenten betrekken we niet nader in dit onderzoek, omdat deze norm niet op de batchaanleveringen van toepassing is en daarmee geen beeld kan worden verkregen voor alle gemeenten.

In dit onderzoek gaan we uit van de volgende normen/indicatoren:

- Als een gemeente per webservice aanlevert, moet deze 99% van de tijd beschikbaar zijn.
- Als er geen webservice is, maar wel een batchaanlevering³, mag deze maximaal 7 kalenderdagen oud zijn. We baseren ons hierbij op de norm die IB intern gebruikt alvorens gemeenten te bellen die achterlopen met aanleveringen (IB 2).

³ Een beperkt aantal gemeenten levert zowel per batch als per webservice aan. Wij gaan hierbij uit van de webserviceprestaties. Veel gemeenten die vroeger per batch aanleverden, leveren inmiddels aan via webservices. Het lijkt onwaarschijnlijk dat de omgekeerde beweging wordt gemaakt. Als er webservices zijn die 0% beschikbaarheid noteerden, is niet bekend of het IB is teruggevallen op de batches. Wij zijn er wel vanuit gegaan dat in die gevallen de beschikbare gegevens uit de batch zijn ingezet, omdat dan vaak nog recent batchaanleveringen hadden plaatsgevonden.

Tabel 2. Aanlevering van gegevens door gemeenten

Gemeenten die per web service leveren (>0% beschikbaar)	336	
>= 99% beschikbaar		100
90-98% beschikbaar		130
60-89% beschikbaar		61
1-59% beschikbaar		45
Gemeenten die alleen per batch leveren	80	
Laatste aanlevering minder dan 8 dagen geleden		68
Laatste aanlevering meer dan 8 dagen, maar minder dan 1 maand geleden		5
Laatste aanlevering meer dan een maand geleden		7
Gemeenten die niets aanleveren	14	
Totaal	430	

In Tabel 2 is aangegeven hoeveel gemeenten op welke wijze aanleveren en wat daarbij horende prestatieniveaus zijn. 336 gemeenten leveren aan per webservice⁴. Daarvan voldoen er 100 aan de 'norm' van 99% beschikbaarheid. 230 gemeenten halen een norm van 90%. De overige 106 hebben een beschikbaarheid van minder dan 90%. 80 gemeenten leveren aan per batch. Daarvan voldoen er 68 aan de 'norm': hun laatste aanlevering was niet meer dan 7 dagen oud. Van alle 430 gemeenten voldoen er 168 aan de norm om ofwel in de laatste week een batch aangeleverd te hebben ofwel een webservice online te hebben die in 99% van de gevallen antwoord geeft.

Er zijn 14 gemeenten⁵ die niet lijken aan te leveren. Hiervoor is geen aanlevering per batch of webservice geregistreerd binnen de peilperiode. Het is mogelijk dat tijdelijke storingen van web servers of gemeentelijke systemen, veranderingen van softwareleverancier en technische of communicatiestoringen invloed hebben op het totaalbeeld.

Onderzoek naar een exact beeld per gemeente valt buiten de scope van dit onderzoek. Op hoofdlijnen geeft dit overzicht het beeld dat het overgrote deel van de gemeenten gegevens met de SUWI-keten deelt; 14 gemeenten hebben in de peilperiode niet succesvol gegevens ter beschikking gesteld. De beschikbaarheid van de web services voldoet bij veel gemeenten nog niet aan de normen uit de Keten-SLA. Bij de batchaanleveringen blijkt de laatste aanlevering bij het merendeel van de gemeenten tussen 1 week en 1 maand in het verleden te liggen. Dat is langer dan de interne norm die het IB hanteert⁶.

Om de problemen met gemeentelijke aanleveringen vroegtijdig te detecteren heeft het Inlichtingenbureau begin 2010 een zogenaamde Aanlevermonitor ontwikkeld.

⁴ Zie vorige voetnoot.

⁵ Er zijn 13 gemeenten die in de meetperiode 0% geslaagde uitwisseling hadden en nooit een batch aanlevering gedaan hebben. 1 gemeente komt niet voor in de rapportage webservices en niet voor in de rapportage batch.

⁶ De reden dat het IB toch aan de normen richting de SUWI-broker kan voldoen, zijn niet uitputtend onderzocht. Waarschijnlijk is echter dat de prestaties van een aantal grote gemeenten relatief goed zijn, en zij tellen zwaarder mee in de norm die voor het IB geldt omdat de broker ook veel verzoeken aangaande BSN's uit die gemeenten doet.

Gemeenten kunnen hiermee hun aanleverproces bewaken (BKWI, 2010d). De monitor bekijkt de actualiteit van aanlevering (of inderdaad iedere afgesproken periode wordt geleverd). Indien niet tijdig wordt geleverd, worden gemeenten door het IB gebeld (interview IB 1). De ervaringen van de gemeente Den Haag met deze aanlevermonitor zijn positief. Den Haag maakt wekelijks gebruik van de aanlevermonitor en ziet dat het succespercentage langzaam omhoog gaat (Gemeente Den Haag).

2.5. Conclusies en reflectie

De vraag of ketenpartners gegevens aanleveren volgens de Regeling beantwoorden we volgens de structuur van de normen uit de Keten-SLA.

2.5.1. Worden er berichten uitgewisseld?

UWV en SVB leveren de gegevens aan die zij volgens de Bijlage van de Regeling ter beschikking moeten stellen. De enige uitzondering is dat UWV de betaalspecificaties WW niet aanlevert. Dit doet zij niet vanwege het afwegingscriterium 'proportionaliteit', een definitief besluit heeft zij nog niet genomen. In de nieuwe Bijlage II die naar verwachting in 2011 in werking treedt zijn deze gegevens niet meer opgenomen.

Van 416 gemeenten waren via het IB gegevens opvraagbaar in de peilperiode. Van 14 gemeenten is in die periode geen enkele succesvolle levering geregistreerd. Het IB voldoet niet aan de norm uit de Keten-SLA voor beschikbaarheid. Dat wordt hoogstwaarschijnlijk veroorzaakt doordat gemeenten, die gegevens aanleveren aan het IB, ook niet allemaal aan de norm voldoen. 100 van de 352 gemeenten die per webservice aanleveren halen een beschikbaarheid van ten minste 99%. Wordt de lat op 90% gelegd, dan voldoen 230 van de 336 gemeenten daaraan. Voor de batchleveringen zijn geen normen afgesproken. De gegevens vanuit 68 van de 80 batchleverende gemeenten waren minder dan een week oud.

De beschikbaarheid van de webservices van UWV voldoen (op een minieme afwijking) na aan de norm. Voor de SVB bevat de Keten-SLA geen prestatienormen.

2.5.2. Bevatten deze berichten de vereiste gegevens?

Op basis van de gegevens van het BKWI is niet na te gaan of de uitgewisselde berichten ook altijd ten minste de volgens de Regeling verplichte gegevens bevatten. Op ketenniveau wordt dit nog niet gemeten. Het BKWI registreert wel of er berichten worden geleverd, niet wat de inhoud ervan is. Het is mogelijk dat een of meer velden van een bericht leeg is of niet de juiste gegevens bevat. Dit wordt niet altijd gesignaleerd in het bericht zelf of in de communicatie daaromheen. Een dergelijke situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen als een bronsysteem van de leverancier is uitgevallen. Lege velden kunnen overigens ook een inhoudelijke oorzaak hebben, bijvoorbeeld als er geen gegevens van de betreffende persoon bekend zijn.

Er zijn geen signalen dat er structurele problemen bestaan met de inhoud van de berichten. Incidentele problemen zijn niet uit te sluiten, maar daarmee wordt ook in de prestatienorm (90%) rekening gehouden. Het onderzoek geeft aan dat de werkelijke situatie en de prestatienorm waarschijnlijk niet ver uit elkaar liggen.

2.5.3. Reageren de webservices snel genoeg?

De webservices van UWV voldoen aan de normen voor responstijd. Voor de SVB zijn geen normen afgesproken. De webservice van het IB voldoet aan de norm. De responstijd van webservices van individuele gemeenten is niet onderzocht.

3. Het stelselontwerp

3.1. Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de praktijk van het stelselontwerp. In Bijlage I van de Regeling SUWI is het stelsel van elektronische voorzieningen op hoofdlijnen beschreven. Het gaat dan om de voorzieningen, verantwoordelijkheden, afspraken, uitgangspunten, producten en privacy en beveiliging. In dit hoofdstuk komen de volgende vragen aan bod:

Subvraag 1 – Hoe wordt er in de praktijk invulling gegeven aan de in het stelselontwerp beschreven samenstel van e-voorzieningen, verantwoordelijkheden, afspraken, uitgangspunten en ketenproducten?

Subvraag 2 – Zijn de hoofdlijnen van het stelselontwerp door de SUWIpartijen in gezamenlijk overleg uitgewerkt in werkafspraken?

Subvraag 3 – Op welke wijze geeft BKWI invulling aan zijn rol als beheerder van de gezamenlijke elektronische voorziening?

Subvraag 4 – Hoe is de sturing op de gezamenlijke elektronische voorzieningen in de praktijk ingevuld? Voldoet deze wijze van sturing volgens de betrokken ketenpartners of zijn hier verbeteringen mogelijk?

Subvraag 5 – Is de wijze waarop het gebruik en beheer van de gezamenlijke voorzieningen op dit moment is geregeld, volgens de ketenpartners toekomstbestendig?

3.2. Het stelselontwerp

3.2.1. Voorzieningen

Het stelselontwerp geeft in algemene termen aan wat er onder 'e-voorzieningen' verstaan moet worden. In de eerste plaats gaat het om gegevens die tussen de partijen worden uitgewisseld. Daarnaast gaat het om voorzieningen die de gegevens presenteren aan de daartoe geautoriseerde professional of aan de geautoriseerde burger. De SUWInet-broker verzorgt de routing tussen de gegevenslevering- en presentatievoorziening. In het vorige hoofdstuk is besproken hoe invulling wordt gegeven aan deze voorzieningen.

3.2.2. Uitgangspunten

Het stelselontwerp schrijft voor dat de principes van de elektronische overheid richtinggevend zijn voor de ontwikkeling van de GeVS. Hieronder vallen principes als eenmalige uitvraag en meervoudig gebruik van gegevens, een servicegerichte architectuur, één loket voor burger en bedrijf en gebruik van open source en standaarden. De overheidsbrede informatie-architectuur NORA, waarin deze principes zijn besloten, geldt als kader en is richtinggevend voor de SUWI-ketenarchitectuur. De beheerder moet dit bewaken. Het BKWI geeft aan dat de architectuur aan de NORA voldoet (interview BKWI 1).

3.2.3. Actoren en verantwoordelijkheden

Het stelselontwerp geeft de verantwoordelijkheden van betrokken partijen aan. Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen gegevensleveranciers en ontvangende partijen. De gegevensleveranciers zijn verantwoordelijk voor de beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid van de gegevens. Zij moeten in ieder geval voldoen aan de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP). Verder dienen zij aan alle eisen van privacy en beveiliging te voldoen die in ketenverband zijn afgesproken.

De ontvangende partijen zijn verantwoordelijk voor de wijze waarop de gegevens uiteindelijk op hun schermen worden gepresenteerd. Ze zijn ook verantwoordelijk voor het naleven van de wettelijke regels rond privacy en beveiliging en ze hebben een meldplicht jegens de gegevensleverancier wanneer zij vermoeden dat een gegeven onjuist is. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de beveiliging.

Partijen bepalen onderling welke gegevens zij uitwisselen, vooropgesteld dat er een wettelijke grondslag aanwezig is. Een deel van deze gegevens is opgenomen in Bijlage II van de Regeling SUWI en mag ook niet meer opnieuw worden uitgevraagd bij de burger. Er dient altijd een wettelijke grondslag te zijn voor gegevensuitwisselingen. Het aansluitprotocol geldt voor gegevensleveringen tussen SUWI- en niet-SUWIpartijen op het moment dat gebruik gemaakt wordt van de GeVS. Hoofdstuk 5 gaat hier nader op in.

De beheerder, BKWI, onderhoudt en ontwikkelt het centrale deel van de GeVS op aanwijzing van de SUWIpartijen. De beheerder is verantwoordelijk voor het openbaar maken van de uit te wisselen gegevens in het SUWI Gegevens Register (SGR) en het gegevenstransport. De beheerder is operationeel verantwoordelijk voor de coördinatie van de totstandkoming van de gezamenlijke afspraken en de inrichting van een gezamenlijke faciliteit voor toegangsbeveiliging. Ook ziet de beheerder toe dat afspraken niet strijdig zijn met overheidsbrede afspraken.

Verder zijn de aangesloten partijen gezamenlijk verantwoordelijk voor het maken van afspraken die leiden tot een samenhangend en betrouwbaar samenstel van gezamenlijke voorzieningen. Het terugmelden van mogelijk onjuiste gegevens valt onder deze afspraken. De volgende paragraaf gaat nader in op de gemaakte werkafspraken.

3.3. Gezamenlijke werkafspraken

Het stelselontwerp geeft de ketenpartners de opdracht de hoofdlijnen van het stelselontwerp uit te werken in werkafspraken. De beheerder (BKWI) moet deze werkafspraken ter bekrachtiging voorleggen aan het ketenoverleg: een domein- of stuurgroep. In de documentenstudie zijn de volgende documenten met werkafspraken gevonden:

- De **Ketenarchitectuur** v1.0 (BKWI, 2005) bevat een verzameling richtinggevende afspraken over diensten, bedrijfsprocessen, ondersteunende informatieprocessen en de infrastructuur die hiervoor nodig is. Deze afspraken zijn voorbereid door het BKWI samen met de Domeingroep Architectuur en geaccordeerd door het AKO. Versie 2.0 is onlangs in de SKI vastgesteld (BKWI, 2010g).

- Het **SUWI Gegevensregister** (BKWI, 2009b) bevat de in de Regeling opgenomen verplichte onderdelen: conceptueel gegevensmodel, technische standaarden en een berichtenregister waarin de uit te wisselen gegevens zijn opgenomen met leverancier en afnemer en de doelbinding. Het SGR 6.0 is in 2009 vastgesteld en is in de Wijziging Regeling SUWI opgenomen. Het SGR en alle Bijlagen zijn conform de wettelijke eis van publicatie gepubliceerd op de website van het BKWI.
- **SUWIML** Transactiestandaard versie 3.0 (BKWI, 2009e). Deze afspraak is opgesteld door de werkgroep XML. De standaard is vastgesteld in juni 2009 door de Domeingroep Gegevens en Berichten. SUWIML is een technische uitwerking van het SGR. De SUWIML Transactiestandaard beschrijft hoe de 'enveloppen' met daarin berichten worden uitgewisseld. De SUWIML Berichtstandaard, die al in 2005 (voor de inwerkingtreding van de WEU) is opgesteld, definieert de taal waarin de berichten zelf worden opgesteld.
- De Keten Service Level Agreement (**Keten-SLA**) (BKWI, 2009f) bevat volgens de Regeling de afspraken over de wederzijdse dienstverlening tussen de aangesloten gegevensleveranciers, de SUWIpartijen onderling en tussen SUWIpartijen en de beheerder. Deze is vastgesteld in de Domeingroep ICT-beheer. Voor derde partijen wordt gebruik gemaakt van een addendum, omdat de SLA doorgaans daarop niet in zijn totaliteit betrekking heeft. We hebben in dit onderzoek geen onderzoek gedaan naar de aanwezige addenda.
- De **Verantwoordingsrichtlijn voor de EDP-audit** (BKWI, 2004). Deze richtlijn bevat afspraken over privacy en beveiliging en over de wijze waarop partijen zich verantwoorden over de naleving. Dit document is opgesteld door de Domeingroep Privacy en Beveiliging, ondertekend door UWV, SVB, IB, SIOD, AI, CP-ICT en het BKWI. We gaan hier in hoofdstuk 4 verder op in.
- Het **addendum op de Verantwoordingsrichtlijn** (BKWI, 2008b). Deze wordt sinds 2005 jaarlijks vastgesteld door de AKO/SKI. In dit addendum zijn aanvullende afspraken gemaakt over met name de wijze waarop de partijen die onder artikel 5.22 vallen zich verantwoorden. Zie het hoofdstuk beveiliging voor meer informatie.
- De **Uitvoeringsafspraken ketenbreed wijzigingenbeheer 4.0** (BKWI, 2008c) bevat de afspraken rond de (keten- of ketencomponent-)wijzigingen die mogelijk impact hebben op een of meer partijen. Het document is voorbereid door het BKWI samen met het Keten-CAB (Change Advisory Board) waarin UWV, CP-ICT, SVB, IB en BKWI zitting hebben.
- De **Gebruiksvoorwaarden Digitaal Klantdossier** (CWI e.a., geen datum) bevatten de afspraken over het gebruik en beheer van het klantbeeld op internet (DKD). Het document is behalve voor de aangesloten partijen ook bedoeld voor de burger. De rechten en plichten van de klant aangaande het gebruik van het DKD worden beschreven, zoals het inzage, correctie- en het klachtrecht en aan de andere kant de verantwoordelijkheid voor de juistheid van de gegevens en de plicht de gegevens te gebruiken voor het doel waarvoor ze ter beschikking worden gesteld. Daartegenover worden de rechten en plichten van de gegevensleverende partijen en de beheerder vermeld. Het document is opgesteld door BKWI, UWV, SVB, Arbeidsinspectie, SIOD, IB, VNG, Divosa en CP-ICT.
- Overige notities. Naast genoemde documenten met afspraken zijn er nog diverse andere documenten waarin afspraken zijn vastgelegd, zoals *Logging, monitoring en verantwoording binnen DKD*.

Met deze werkafspraken wordt voldaan aan de verplichte producten waarin gezamenlijke afspraken volgens het stelselontwerp moeten worden vastgelegd. Dit zijn de SGR, Keten-SLA, SUWI-Ketenarchitectuur en de Verantwoordingsrichtlijn. Hierbij dient opgemerkt te worden dat niet alle documenten door alle partijen zijn ondertekend. Ondertekening is geen wettelijk vereiste, maar het is wel een middel waarmee is na te gaan of de afspraken ook de instemming van alle partijen genieten. Het normenkader wordt door CP-ICT als niet passend beschouwd. In hoofdstuk 4 gaan we hier nader op in.

3.4. Beheer

3.4.1. Wettelijke beheertaken

De beheertaken aangaande de GeVS zijn volgens art. 5.21 lid 1 Besluit SUWI:

- de inrichting van een centrale elektronische voorziening;
- de inrichting van een gezamenlijke faciliteit voor de toegangsbeveiliging;
- de ondersteuning van de gebruikers bij het beheer en gebruik van de centrale elektronische voorzieningen;
- het, na overleg met de gebruikers, doen van voorstellen aan Onze Minister over de wijziging van de ministeriële regelingen op grond van deze paragraaf.

In de Regeling SUWI, in de Bijlagen van art. 6.3 (stelselontwerp), wordt nader ingegaan op de beheertaken, de verantwoordelijkheden van de beheerder en de verantwoordelijkheden van de leverende en ontvangende partijen. In het kort:

- het zorgen voor onderhoud en (door)ontwikkeling op aanwijzing van de gezamenlijke SUWIpartijen van de GeVS;
- het zorgdragen, op basis van wat door afnemer en leverancier is afgesproken, voor (publieke) weergave van de gegevenslevering in het SGR (§ 1.4) en het daadwerkelijke gegevenstransport (van deur tot deur);
- het dragen van operationele verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het tot stand komen van de gezamenlijke afspraken van de aangesloten partijen en de inrichting van een gezamenlijke faciliteit voor (logische)toegangsbeveiliging;
- faciliteren van de totstandkoming van de gezamenlijke afspraken, toezien op de samenhang en actualiteit van de afspraken en op niet strijdigheid daarvan met gezamenlijke, overheidsbrede, afspraken;
- gemaakte afspraken, namens de SUWIpartijen, voorleggen voor akkoord aan het ketenoverleg;
- ervoor zorgen dat de afspraken hun weerslag vinden in diverse concrete producten (documenten).

3.4.2. Beheer in de praktijk

Een belangrijk deel van het beheer bestaat voor het BKWI uit het initiëren, faciliteren en coördineren van het maken van afspraken tussen partijen. De afspraken zijn in de vorige paragraaf aan de orde gekomen. BKWI geeft aan dat de coördinatie en het maken van afspraken moeilijk is, omdat er veel partijen aan tafel zitten met elk hun eigen visie op zaken als beveiliging, verantwoording en architectuur. Ook zitten de partijen met verschillende rollen aan tafel: als leverancier van gegevens, als bronhouder en gebruiker van gegevens.

Voor het beheer voert het BKWI de volgende processen uit, waarvoor zij procedures heeft ontwikkeld (BKWI, 2008a, 2009c, 2009d).

- ICT-beheerprocessen
- Incidentbeheer
- Probleembeheer
- Wijzigingsbeheer
- Configuratiebeheer
- Capaciteits- en beschikbaarheidsbeheer
- Service Level Agreement
- Beheer toegangsbeveiliging
- Beheer ketenbrede testomgeving

Aangaande haar rol zegt BKWI het volgende:

“[BKWI heeft] een faciliterende, coördinerende rol. De SUWIpartijen nemen de besluiten. Het Ministerie van SZW bepaalt met wetgeving het speelveld. BKWI faciliteert en voert de besluiten van de SUWIpartijen uit. Toch heeft het BKWI wel invloed op alle niveaus (strategisch, tactisch, operationeel) in de keten.” (interview BKWI 2)

De rol van het BKWI is in de afgelopen jaren veranderd van een aanjagende naar een coördinerende rol. Er wordt verschillend gedacht over de wenselijkheid van een aanjagende rol.

“De laatste 2 jaar laat het BKWI de dicterende rol los en vullen ze hun rol meer coördinerend in. Dit is goed! (...)

Meer concreet zouden ze een rol kunnen nemen in de fasering in de WEU. (...) Ze hebben nu nog te weinig slagkracht, terwijl wij wel graag zouden zien dat zij deze rol op zich kunnen nemen. BKWI voldoet nu aan de taken, maar er zijn mogelijkheden om die taken uit te breiden.” (interview CP-ICT)

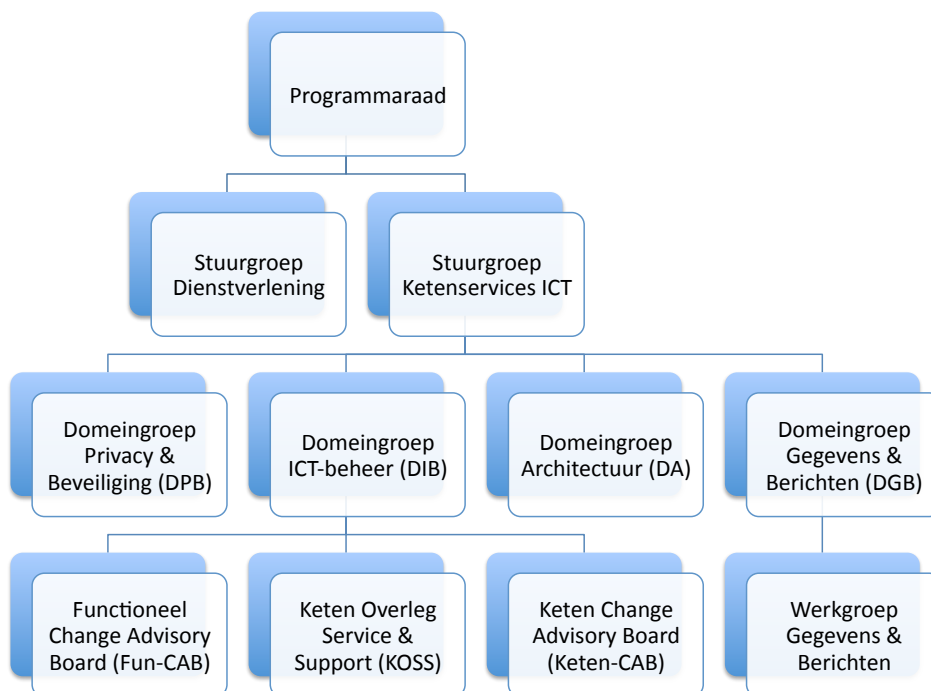
“Afgelopen jaar, voorafgaand aan het huidige onderzoek, is er een rondetafel-bijeenkomst geweest over de rol van BKWI binnen de SUWI-keten. Tijdens deze bijeenkomst bleek duidelijk dat BKWI haar eigen taakopvatting zag veranderen van een aanjagende naar een consoliderende rol. SZW denkt ook dat deze ontwikkeling logisch en juist is. Men kan tenslotte niet blijven aanjagen, maar moet vooral ook de goede dingen op de juiste manier gaan beheren. Dit effect wordt versterkt doordat BKWI nu bij het UWV is ondergebracht, waarbij BKWI haar acties op UWV afstemt (zonder volstrekt afhankelijk te worden). Voor gemeenten is het erg belangrijk dat er een onafhankelijke speler in het midden van de keten zit.” (interview SZW 1)

3.5. Sturing

3.5.1. Sturingstructuur

In het stelselontwerp wordt niet expliciet gesproken over ‘sturing’ van de GeVS. Voorop in het stelselontwerp staat “de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het maken van afspraken die leiden tot een samenhangend en betrouwbaar samenstel van

gezamenlijke voorzieningen” (Bijlage 1 Regeling SUWI). Het BKWI krijgt hierin een beherende en coördinerende rol toebedeeld; het faciliteert de totstandkoming van deze afspraken. Het ketenoverleg is het besluitvormend orgaan.



Afbeelding 2. Sturingsstructuur

Voor de totstandkoming van de afspraken tussen partijen is een overlegstructuur opgezet met domein- en werkgroepen op tactisch en operationeel niveau en met de Programmaraad en de stuurgroepen voor besluitvorming op strategisch niveau. De structuur is weergegeven in Afbeelding 2.

Het hoogste besluitvormende orgaan, het in het stelselontwerp bedoelde ketenoverleg, was tot 1 januari 2010 het Algemeen Keten Overleg (AKO). Na die datum is het AKO vervangen door de Programmaraad. In de Programmaraad zitten dezelfde partijen als in het AKO, dat wil zeggen UWV en gemeenten (vertegenwoordigd via VNG, Divosa en een vertegenwoordiger namens de G4) (Werkplein, 2010). De SVB is agendalid van de Programmaraad. De raad wordt ondersteund door de Stuurgroep Dienstverlening en de Stuurgroep Ketenservices ICT (SKI). Deze is ook Stuurgroep van het programma DKD. In de Stuurgroepen zijn UWV, SVB en de gemeenten vertegenwoordigd. Onder de SKI hangen verschillende domeingroepen, die weer bestaan uit (permanente en tijdelijke) werkgroepen.

Het verschil tussen het AKO en de Programmaraad is volgens het BKWI als volgt:

“Waar het AKO geen beslissingsbevoegdheid had, heeft de programmaraad dit, vanwege de deelname van bestuurders, wel. De stuurgroepen vallen nu ook onder de programmaraad.” (interview BKWI 1)

De Programmaraad is een bestuurlijk orgaan voor ketensamenwerking in de SUWI-sector. Zij richt zich daarmee niet alleen op de GeVS, maar ook op bijvoorbeeld integrale

dienstverlening en ICT op de Werkpleinen, wat op zijn beurt ook weer een flinke impuls aan het stelsel heeft gegeven.

3.5.2. Ervaringen van ketenpartners met sturing

BKWI meet periodiek de ervaringen en tevredenheid van ketenpartners en eindgebruikers van SUWInet-Inkijk, als uitvloeisel van de in de Keten-SLA afgesproken prestatie-indicatoren. In het Jaarverslag 2009 is te zien dat voor de criteria tevredenheid van de ketenpartners en van de eindgebruikers in beide gevallen het cijfer 7 is gegeven. In het eerste geval is dit cijfer ook daadwerkelijk gehaald, voor de eindgebruikers is een 6,4 gemeten (BKWI, 2009d). Ook uit de interviews blijkt dat de ketenpartners tevreden zijn en over het algemeen het gevoel hebben via de structuren invloed te kunnen uitoefenen. Wel worden er opmerkingen gemaakt aangaande de snelheid van de besluitvorming en de bezetting van de domeingroepen. De bezetting van de domeingroepen is niet constant. Dat wil zeggen dat niet altijd iedereen bij alle overleggen aanwezig is. Het gevaar schuilt erin dat er verwatering van het beheer van de afspraken ontstaat (interview SVB).

Partijen zijn van mening dat door het formele karakter van de structuur en de grote hoeveelheid partijen besluiten traag genomen worden. Zij zeggen hierover:

“(…) worden besluiten wel heel sterk formeel genomen in de keten. Dit heeft een vertragend effect en je krijgt het gevoel dat je als individuele partij geen invloed op de besluitvorming hebt. Dit geldt zeker voor gemeenten. Bijvoorbeeld de domeingroepen hebben geen formele beslisstatus. Zij hebben misschien wel invloed, maar dat is informeel. Alle besluiten gaan via de SKI/Programmaraad. Door dit soort structuren duurt het ook wel wat langer om iets voor elkaar te krijgen. Vooral de uitvoering vindt dat de structuur soms erg traag werkt (bijvoorbeeld wanneer wijzigingen in functionaliteit nodig zijn).

Een ander effect treedt ook op. Personen die zitting hebben in de domeingroepen en werkgroepen zijn (vaak) niet gemandateerd om namens hun organisatie beslissingen te nemen. Ook dit werkt vertragend.” (interview CP-ICT)

“Het is het streven van de keten om steeds bredere aansluiting te realiseren. Maar dat maakt het besluitvormingsproces ook complexer. De regievraag is steeds lastiger als er meer partijen bij komen. Op cruciale momenten is er geen slagvaardigheid door de complexe ketenstructuur. Wil je de WEU en GeVS goed ondersteunen, dan moeten er op ketenniveau goede, gemandateerde besluiten genomen kunnen worden. We moeten streven naar een slagvaardiger besturingssystematiek.” (interview VNG)

De SVB geeft aan moeite te hebben met de vertegenwoordiging van gemeenten. Zij oefenen invloed uit via verschillende organisaties, zoals CP-ICT/Divosa, VNG en IB. Er is daarmee niet één aanspreekpunt. Ook kunnen deze organisaties de gemeenten niet formeel binden.

“Een lastig punt blijft de onduidelijkheid over de manier waarop de gemeenten zijn vertegenwoordigd. Deze rol wordt afwisselend vervuld door CP-ICT, VNG en IB. Bijvoorbeeld, wie tekent de SLA namens alle gemeenten?” (interview SVB)

3.6. Toekomstbestendigheid van het gebruik en beheer

De ketenpartners geven verschillende aandachtspunten mee voor de toekomstbestendigheid van het stelsel. In deze paragraaf worden de belangrijkste aandachtspunten weergegeven. Het gaat daarbij niet per se om tussen de partijen gedeelde opvattingen. Omwille van de nuance hebben we ervoor gekozen om ook 'individuele' suggesties op te nemen.

3.6.1. Toenemend aantal partijen

Aangaande de toekomstbestendigheid van het gebruik en beheer wijzen de geïnterviewden vooral op de moeilijkheid van afstemming tussen een toenemend aantal partijen.

“De sturing in de keten is vrij goed ingeregeld, en lijkt ook bestendig. Er ligt wel een uitdaging betreffende de groei van het aantal ketenpartners. De afstemmingsmogelijkheden en besluitvaardigheid van de keten worden beperkt naarmate er meer ketenpartners aan tafel zitten.” (interview SZW 1)

Een toenemend aantal partijen drukt op de besluitvaardigheid van de keten. Voor de aansluiting van nieuwe niet-SUWI-partijen moeten bijvoorbeeld met alle partijen afspraken worden gemaakt. Stel dat een nieuwe leverancier toetreedt waarvan alle huidige gebruikers gegevens betrekken, dan moeten al die partijen worden betrokken in een overeenkomst. Het Ministerie van SZW zou als alternatief voor deze omvangrijke formele handeling jaarlijks de regeling kunnen actualiseren en daarin de nieuw aan te sluiten partijen kunnen aangeven (interview BKWI 4). Het BKWI geeft hiernaast aan dat een verdere groei van het aantal partijen niet direct problemen oplevert voor de techniek, maar wel voor de organisatie. Het legt een druk op haar accountmanagers en capaciteitsuitbreiding zou in de toekomst noodzakelijk kunnen zijn (interview BKWI 2).

3.6.2. Vertegenwoordiging gemeenten

Specifieke aandacht wordt gevraagd voor de wijze waarop gemeenten moeten instemmen met wijzigingen in de gegevensuitwisseling. Als gemeenten gegevens uitwisselen met een niet-SUWI-partij zou elke gemeente volgens de wet formeel een partij moeten zijn in de betreffende overeenkomst. Gemeenten zijn immers autonome organisaties. Deze 'handtekeningenkwestie' kan een sterk vertragende werking hebben op de realisatie van de aansluiting.

In de praktijk worden nieuwe aansluitingen waarbij de gemeente gebruiker is vaak gerealiseerd zonder expliciete instemming van individuele gemeenten, zo geven IB en BKWI aan (interviews IB 1 en BKWI 2). Dit ligt anders als gemeenten als leverancier optreden en hun (sociale dienst-)gegevens aan nieuwe gebruikers ter beschikking zouden stellen. Potentiële aansluitingen vinden dan niet plaats zonder dat gemeenten formeel akkoord zijn gegaan. In de praktijk is dat een rem op de terbeschikkingstelling van sociale-dienstgegevens aan derde partijen (BKWI 6). In hoofdstuk 5 wordt de vertegenwoordigingskwestie verder behandeld.

3.6.3. Sectorale versus overheidsbrede organisatie

De GeVS is in essentie een sectorale keteninfrastructuur. De meeste gebruikers, de meeste uitwisselingen en de relevante wetgeving bevinden zich in het domein van werk en inkomen. Er zijn ook overheidsbrede ontwikkelingen rondom e-overheid, waar principes als eenmalige gegevensuitvraag een belangrijke doelstelling vormen. Verschillende partijen werpen de vraag op of het sectorale karakter moet worden bewaakt of juist kan worden losgelaten.

“De huidige ontwikkelingen die overheidsbreed zijn, rechtvaardigen het idee dat SUWInet op termijn [slechts] een van de mogelijke routes voor informatieoverdracht is. Als NORA geheel uitgevoerd wordt, het stelsel van basisvoorzieningen en basisregistraties waaronder de GBA volledig gaat werken, overheidsnetwerken met elkaar verbonden worden en de gemeenten hun midoffices goed gaan inrichten, komt er een scala aan mogelijkheden voor overdracht van gegevens. Belangrijk blijft dan dat er in de WEU aangegeven wordt welke gegevens niet opgevraagd worden, maar de strikte koppeling met de GeVS verdwijnt dan gedeeltelijk.” (interview SZW 1)

“Integrale dienstverlening beperkt zich niet tot de keten W&I. Het BKWI maar ook het IB zijn sectoraal ingerichte en opgerichte organisaties. De vraag hierbij is of er geen spanningsveld gaat ontstaan tussen de uitvoeringsorganisaties die integraal willen werken en de ondersteunende organisaties die sectoraal zijn op- en ingericht.” (interview CP-ICT)

3.6.4. Vertrouwen tussen ketenpartners

De dataleveranciers (interviews UWV 2, UWV 3, RDW en bijeenkomst begeleidingscommissie) geven aan dat zij behoefte hebben aan meer informatie over de wijze waarop door afnemende partijen met beveiliging wordt omgegaan. UWV, SVB en het IB zijn verplicht tot verantwoording aan de minister van SZW, die daarover met regelmaat rapporteert in openbare stukken. Gemeenten en derden hoeven zich niet naar de minister van SZW of naar andere partijen in de keten te verantwoorden. De wet verplicht hen daar niet toe, met als reden dat zij autonome verantwoordingslijnen hebben. Zo zijn de Colleges van B&W verantwoording schuldig aan de gemeenteraad.

In de begeleidingscommissie hebben veel partijen aangegeven in aanvulling op deze eigen verantwoordingslijnen ook een vorm van horizontale ‘verantwoording’ te waarderen. Het hoeft niet per se te gaan om formele verantwoording, maar het uitwisselen van informatie over beveiliging kan wel leiden tot een toename van het vertrouwen tussen ketenpartijen. UWV geeft aan dat zij als bronhouder van gegevens hoe dan ook verantwoordelijk wordt gehouden als die data oneigenlijk worden gebruikt. Ook al is UWV wellicht niet wettelijk verantwoordelijk, zij zal wel door politiek en burgers worden aangesproken en voelt ook een morele verantwoordelijkheid om zorgvuldig met de gegevens van burgers om te gaan (interview UWV 3).

3.6.5. Positie van de burger

Alle gegevensuitwisselingen via de GeVS vinden hun basis in wettelijke voorschriften. Het kan gaan om een direct voorschrift op basis van de Wet SUWI, of om uitwisselingen die noodzakelijk zijn om andere wetten na te komen of bestuurstaken behoorlijk te

kunnen vervullen. In plaats daarvan, of in aanvulling daarop, zou volgens UWV echter veel meer gegevensuitwisseling mogelijk zijn als burgers zelf daar op een gemakkelijke manier toestemming voor zouden kunnen verlenen. Daarmee beslissen overheidsorganen niet namens die burger, maar doet hij dat zelf (interview UWV 3). Het UWV schat in dat een toename van de betrokkenheid van de burger bij gegevensuitwisselingen een positief effect heeft op de kwaliteit van de gegevens, omdat de burger dan vaker met zijn eigen gegevens geconfronteerd wordt (interview UWV 3).

3.6.6. Techniek

Het UWV voorziet enkele technische problemen rondom het kunnen garanderen van een afdoende beveiliging in de toekomst. De laatste jaren zijn steeds meer partijen aangesloten, zowel leveranciers als afnemers. Het bevragen van gegevens gebeurt in toenemende mate met applicaties die 'machinaal' inlezen, soms op meerdere BSN's tegelijk. Daarmee zijn veel meer 'toegangspunten' tot meer gegevens ontstaan, waarmee het netwerk per definitie onoverzichtelijker en moeilijker te beveiligen is. UWV suggereert om na te denken over toepassing van de Jericho-principes van de Open Group⁷, waarbij niet de uitwisselingen maar de data zelf het object van beveiliging zijn. Beter filteren wordt ook als alternatief genoemd. Leveranciers leveren op dit moment na een vraag van de SUWI-broker een bericht met ongefilterde gegevens. BKWI geeft vervolgens alleen de gegevens door die de gebruiker mag zien. Het is denkbaar dat de leveranciers al vooraf gegevens selecteren op basis van het beoogde gebruik, zodat minder gegevens over de lijn gaan. Ook de filtering voor gebruikers kan volgens UWV echter worden aangescherpt (interview UWV 2).

3.7. Conclusies en reflectie

Het in Bijlage I van de Regeling SUWI beschreven stelselontwerp, wordt in de praktijk ingevuld met gezamenlijke werkafspraken, een structuur bestaande uit een Programmaraad, stuur-, domein- en werkgroepen waarin de ketenpartijen zorg dragen voor de doorontwikkeling van het stelsel. Het BKWI treedt daarin op als beheerder en aanjager van het stelsel.

3.7.1. De GeVS 'leeft'

Rondom de GeVS is in de praktijk een levendig domein ontstaan waarin SUWI- en niet-SUWI-partijen met elkaar werken aan verbetering en uitbreiding van de gegevensuitwisseling. Het aantal aansluitingen op de GeVS en de verzameling van verschillende berichten die wordt uitgewisseld, is snel toegenomen. Ook zijn er (grote) partijen die belangstelling voor aansluiting op de GeVS kenbaar hebben gemaakt.

3.7.2. Ketenafspraken zijn uitgewerkt, maar niet altijd overzichtelijk

Rondom de meeste relevante aspecten – serviceniveaus, technische standaarden, gebruiksvoorwaarden en ketenwijzigingen – van de GeVS zijn afspraken gemaakt tussen ketenpartners. Soms zijn die afspraken opgenomen als Bijlage in de Regeling SUWI en

⁷ Jericho is een beveiligingsparadigma dat uitgaat van beveiliging van de data zelf door bijvoorbeeld encryptie in plaats van het beveiligen van de toegang tot de data. Meer informatie: <http://www.opengroup.nl/jericho>.

soms betreft het een overeenkomst tussen of bestuurlijk besluit van partijen zelf. De uitwerking van beveiligingsafspraken in de Verantwoordingsrichtlijn wordt niet meer door alle partijen onderschreven, waarmee de facto geen sprake is van een ketenbreed van toepassing zijnde afspraak. UWV, SVB, IB en BKWI houden zich hier wel aan en maken ook jaarlijks afspraken over de precieze wijze van verantwoorden, maar gemeenten geven aan het normenkader in zijn huidige vorm niet werkbaar te vinden.

Er is geen eenduidig overzicht van alle gemaakte afspraken, volgens de wet verplichte ondertekenaars en daadwerkelijke ondertekenaars van die afspraken voorhanden. Daarmee is niet voor alle uitwisselingen eenvoudig te achterhalen welke nadere afspraken van toepassing zijn. De typen gegevens die over de GeVS worden uitgewisseld en de daarvoor geldende wettelijke grondslagen zelf zijn echter wel volledig terug te vinden in het SGR.

Afspraken zijn vaak niet door afzonderlijke gemeenten ondertekend, maar vaak wel door hun vertegenwoordigende organisaties. Daarmee is het de vraag of partijen formeel gebonden zijn aan die (keten)afspraken. De afspraken verliezen daardoor aan gewicht, zonder dat dat overigens hoeft te betekenen dat ze in de praktijk geen invloed hebben op de gedragingen van de partijen. In de praktijk is het moeilijk om alle betrokken partijen ook in formele afspraken te betrekken vanwege het grote aantal GeVS-partijen en de autonomie van gemeenten.

De onoverzichtelijkheid van het huidige afsprakenstelsel zou aanleiding kunnen geven tot het onbewust maken van dubbele of tegenstrijdige afspraken. Hiervan hebben wij in dit onderzoek echter geen voorbeelden gevonden.

3.7.3. Het toenemend aantal partijen vormt een uitdaging voor de sturingsstructuur

De toename van het aantal aangesloten partijen heeft veel voordelen. Aansluitingen van nieuwe partijen kunnen tegen relatief lage kosten plaatsvinden, terwijl het bereik meteen groot is. Er is sprake van een netwerkeffect: de waarde van de infrastructuur neemt toe naarmate meer partijen er gebruik van maken.

De groei van het aantal betrokken organisaties brengt ook een uitdaging met zich mee. Het gaat dan met name om de besluitvorming die bij een groei van het aantal partijen als stroperiger wordt ervaren en het beslag dat deze groei op de beheertaken van het BKWI legt. De stroperigheid ontstaat doordat met de belangen van steeds meer partijen rekening moet worden gehouden bij voorgenomen aanpassingen aan de GeVS, inclusief de koppelvlakken van de aangesloten partijen. Ook lijkt er behoefte aan een discussie over de positionering van de GeVS ten opzichte van bredere e-overheidsontwikkelingen. Voor de techniek worden vooralsnog geen grote problemen gezien, maar de infrastructuur zal wel mee moeten groeien als nieuwe (grote) partijen worden aangesloten.

3.7.4. Vertrouwen tussen ketenpartners kan worden versterkt door transparantie

Het huidige systeem van het verantwoorden van de wijze waarop ketenpartners met beveiliging omgaan, wordt door veel partijen ter discussie gesteld. Er is respect voor de verticale verantwoordingslijnen van elke GeVS-partij. Daarnaast wordt echter de behoefte geuit om, als samenwerkingspartners, ook naar elkaar transparant te zijn over de wijze waarop met verstrekte gegevens om wordt gegaan. Er is geen behoefte aan

een formele vorm van verantwoording, maar wel aan inzicht. Dat zou het vertrouwen tussen ketenpartijen verder kunnen versterken, waardoor het enthousiasme voor het verder gebruiken van de mogelijkheden van de GeVS verder toeneemt.

4. Beveiliging

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de beveiliging binnen de GeVS. In Bijlage I van de Regeling SUWI wordt naast het stelselontwerp ook de beveiliging van de GeVS besproken. De onderstaande subvraag wordt hieronder beantwoord. Paragraaf 4.1. gaat nader in op de eisen over beveiliging en paragraaf 4.2. geeft aan hoe dit in de praktijk geregeld is.

Subvraag 6 – Hoe hebben de ketenpartners invulling gegeven aan de in de Bijlage genoemde eisen met betrekking tot beveiliging? Welke stappen zijn er in de afgelopen jaren genomen met betrekking tot de verdere ontwikkeling van het beveiligingsbeleid?

4.1. Eisen met betrekking tot beveiliging

Eisen voor beveiliging zijn op verschillende plaatsen terug te vinden:

- De Wet Bescherming Persoonsgegevens, een generieke (niet-SUWI-specifieke) wet die op elke gegevensuitwisseling van toepassing is. De WBP geeft onder meer aan dat elke uitwisseling een wettelijke grondslag nodig heeft als de burger niet expliciet toestemming heeft gegeven, enkele voor SUWI minder relevante uitzonderingen daargelaten. De WBP verplicht partijen die gegevens beheren of uitwisselen een passend beveiligingsniveau te hanteren. De wet is daarmee ook van toepassing op elke uitwisseling van de GeVS.
- Het Besluit SUWI en de Regeling SUWI, die stellen dat elke partij over een beveiligingsplan dient te beschikken (artikel 6.4, lid 2, Regeling SUWI) en UWV, IB, SVB en BKWI verplicht verantwoording af te leggen aan de minister. Daarbij moet gebruik worden gemaakt van een edp-audit (informatiebeveiligingsaudit) (Artikel 5.22, Besluit SUWI). Andere partijen hebben deze verplichting niet, omdat zij eigen verticale verantwoordingslijnen kennen. Gemeenten zijn daar een voorbeeld van. Zij rapporteren aan hun eigen gemeenteraad
- Bijlage I (Stelselontwerp en beveiliging) van de Regeling SUWI geeft enkele nadere eisen waaraan GeVS-uitwisselingen moeten voldoen, met name rondom logische toegangsbeveiliging, logging en incidentenbeheer. De eisen zijn:
 - Partijen maken afspraken over het toekennen van gebruikersrollen, zodat niet iedere gebruiker toegang heeft tot alle informatie;
 - Het BKWI houdt een logging bij over wie wanneer welke gegevens heeft opgevraagd. BKWI stelt deze loggegevens in geanonimiseerde vorm ter beschikking aan de ketenpartners;
 - Bij geconstateerde beveiligingsinbreuken of misbruik neemt BKWI passende maatregelen⁸.
- De Keten-SLA geeft aan dat partijen gebonden zijn aan eisen die door het AKO (nu Programmaraad) zijn en worden bekrachtigd. Die eisen zijn in de praktijk neergelegd in het 'normenkader', een Bijlage van de Verantwoordingsrichtlijn.
- De Verantwoordingsrichtlijn, die aangeeft hoe een edp-audit plaats dient te vinden. De verantwoordingsrichtlijn is opgesteld door de Domeingroep Privacy en

⁸ BKWI geeft aan dat deze laatste twee eisen alleen betrekking hebben op de GeVS-componenten die door haar beheerd worden. Het gaat vooral om SUWInet-Inkijk, omdat BKWI voor machine-machine-uitwisselingen niet de autorisatiemodule levert.

Beveiliging (DPB). Deze domeingroep bestaat uit vertegenwoordigers van SUWI-partijen of vertegenwoordigers van partijen die namens SUWI-partijen optreden. De verantwoordingsrichtlijn is opgesteld door vertegenwoordigers van CWI, UWV, CP-ICT, SVB, Inlichtingenbureau, BKWI, SIOD en de Arbeidsinspectie.

- In een addendum op de verantwoordingsrichtlijn, dat sinds 2005 jaarlijks door de AKO/SKI is vastgesteld, zijn nadere afspraken gemaakt. Die betreffen met name de wijze waarop UWV, IB, SVB en BKWI zich verantwoorden. Deze organisaties kunnen ervoor kiezen hun verantwoordingsrapportages te laten vergezellen van een verklaring van getrouwheid van de edp-auditor over de verantwoordingsrapportage van het management óf een oordeel van de edp-auditor over de informatiebeveiliging.
- Het 'normenkader', Bijlage D van de Verantwoordingsrichtlijn, geeft concrete normen waaraan in de edp-audit getoetst wordt. Dit normenkader heeft een brede werking, getuige de bepaling daarover in de Keten-SLA (BKWI, 2009f, p. 17). Het normenkader is opgebouwd uit 22 verschillende elementen, waaronder beveiligingsbeleid en beveiligingsplan, organisatorische aspecten, architectuur en standaarden, beheerprocessen, netwerkbeheer, toepassingen en componenten.

4.2. Beveiliging in de praktijk

Allereerst gaan we in op de uitwerking van privacy- & beveiligingsafspraken door ketenpartners. Daarna behandelen we wat feitelijk bekend is over de beveiligingssituatie bij de verschillende partijen. Daarna gaan we nader in op de uitwerking van de in het stelselontwerp aanwezige specifieke bepalingen over logging.

4.2.1. Uitwerking van afspraken: onduidelijkheid over het normenkader

UWV, IB, SVB en BKWI passen het normenkader toe bij de verantwoording over de beveiliging van de delen van de GeVS waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Het normenkader wordt door vertegenwoordigers van gemeenten echter niet meer als passend beschouwd en wordt daarmee waarschijnlijk door veel gemeenten niet toegepast (IWI, 2009a). Het normenkader is opgesteld voordat de WEU in werking trad en is sindsdien niet meer bijgewerkt.

CP-ICT stelt dat het normenkader geen rekening houdt met verschillen tussen en mogelijkheden van gemeenten:

“Het normenkader bevat immers geen flexibiliteit en is voor Amsterdam hetzelfde als Ameland.” (IWI, 2009a)

De Keten-SLA die partijen bindt aan het normenkader is niet door individuele gemeenten ondertekend. Naar de interpretatie van de onderzoekers, verschaft de Regeling de afspraken in de domeingroepen niet de status van algemeen verbindende voorschriften. De precieze juridische situatie is niet onderzocht.

Inmiddels wordt gewerkt aan een aanpassing van het normenkader, maar het traject verloopt langzaam (BKWI, 2010b). Als oorzaak wordt de beschikbare capaciteit van de Domeingroep Privacy en Beveiliging (DPB) genoemd. BKWI dringt erop aan om deze aanpassing van de verantwoordingsrichtlijn zo snel mogelijk vast te stellen, omdat het van invloed is op de verantwoording over 2010 (BKWI, 2010c).

Door de staatssecretaris van Sociale Zaken is aangegeven dat in de toepassing van het normenkader rekening moet worden gehouden met de omvang van de gemeentelijke organisatie (MinSZW, 2008).

4.2.2. Beveiliging bij UWV, BKWI, SVB en IB

IWI heeft verschillende onderzoeken gedaan naar de beveiliging bij de SUWI-partijen. Over 2007 constateert IWI dat het UWV, BKWI, SVB en het Inlichtingenbureau zich niet op alle vereisten op het thema informatiebeveiliging verantwoord hebben (IWI, 2009a). Dit constateert zij op basis van een onderzoek dat betrekking heeft op SUWInet-Inkijk en dat het normenkader als uitgangspunt voor het toetsen van informatiebeveiliging neemt (IWI, 2009a, p. 8).

Na inhoudelijke bestudering van het beveiligingsbeleid concludeert IWI in april 2009 dat de hierboven genoemde organisaties, ondanks enkele onvolkomenheden, hun informatiebeveiliging goed geborgd hebben (IWI, 2009b). Genoemde partijen voldoen volgens IWI aan de eisen van planmatige zorg voor de beveiliging van gegevens, hebben hun organisatorische procedures en maatregelen grotendeels op orde, benutten het instrumentarium voor logische beveiliging en maken gebruik van BKWI monitoring om de beveiliging te verbeteren (IWI, 2009b). In een interview geeft het UWV aan dat zij in de afgelopen jaren onder meer verschillende autorisatieprofielen op basis van functie hebben ingevoerd. Ook vraagt het UWV via haar eigen Bureau Integriteit, logbestanden bij BKWI op indien er een vermoeden van misbruik is (interview UWV 2).

4.2.3. Beveiliging bij gemeenten

De precieze beveiligingssituatie bij gemeenten zelf behoort niet tot de scope van dit evaluatie-onderzoek. Daarvoor zou een representatief aantal gemeenten moeten worden bevraagd, iets dat de omvang van dit onderzoek te buiten zou gaan. Daarom beantwoorden wij deze vraag met bevindingen van anderen, zoals IWI, het IB en gemeentelijke koepelorganisaties als CP-ICT/Divosa en VNG.

Bij gemeenten is de beveiliging in de afgelopen jaren toegenomen. Lang niet alle gemeenten beschikten eerder over een beveiligingsplan. Dat is nu wel het geval. Dit mede doordat gemeenten in bestuurlijke overleggen hierop zijn aangesproken en mede op basis van een aantal onderzoeken van het IWI.

IWI (IWI, 2009b) constateerde dat gemeenten vaak niet voldoen aan de eisen uit het Stelselontwerp: de organisatorische invulling van de informatiebeveiliging vertoont lacunes, het instrumentarium voor logische toegangsbeveiliging wordt onvoldoende benut en de herkenning van beveiligingsincidenten en het gebruik van BKWI producten wordt onvoldoende benut (IWI, 2009b). IWI heeft onderzoek gedaan naar de logische toegangsbeveiliging bij gemeenten. Bepaalde gemeenten hebben alle gebruikersrollen toegekend aan alle medewerkers met een SUWInet-account (IWI, 2009a, p. 16). Er zijn ook gemeenten die wel een bewust toegangsbeleid voeren, zoals de gemeente Den Haag waarmee in dit onderzoek is gesproken.

Veel gemeenten gaan niet stringent om met het afsluiten van inactieve accounts (IWI, 2009b). Medewerkers die de gemeente hebben verlaten of door een functiewijziging geen toegangsrechten meer zouden mogen hebben tot SUWInet, beschikken nog wel

over log-in-gegevens.

Over 2008 constateert het IWI dat er bij gemeenten risico's bestaan ten aanzien van de borging van informatiebeveiliging en privacy (IWI, 2009a). Zo bleek uit een quick scan dat 36% van de gemeenten in februari 2008 nog geen beveiligingsplan heeft. Op 1 januari 2009 was dit percentage 22%. Hiermee werd niet voldaan aan de wettelijke verplichting om planmatig zorg te dragen voor de beveiliging van gegevens. BKWI heeft gemeenten gefaciliteerd in het opstellen van een beveiligingsplan door het ter beschikking stellen van een webtool.

Op 1 september 2010 beschikken alle gemeenten over een beveiligingsplan (bijeenkomst begeleidingscommissie). Wel blijft het de vraag hoe deze beveiligingsplannen in de praktijk gebruikt worden. Hier heeft niemand geheel zicht op. Dit komt doordat gemeenten autonome organisaties zijn en het een taak van elke afzonderlijke gemeente is. Er is niet één orgaan binnen het stelsel van de GeVS waar alle verantwoordingslijnen samenkomen (interview IB 1).

4.2.4. Logging door BKWI

BKWI bewaart de volgende gegevens over het gebruik van de applicaties SUWInet-Inkijk en de Interventie Team Applicatie op grond van de Regeling SUWI (BKWI, 2007):

SUWInet-Inkijk

- iedere al dan niet geslaagde aan- en afmeldpoging;
- het gebruikers en identificatie en/of gebruikersnaam van degene die aanmeldt respectievelijk afmeldt;
- het tijdstip van iedere aan-, afmeldpoging of (trans)actie;
- elk BSN (of andere zoek sleutel) op basis waarvan gegevens worden opgevraagd;
- elke (trans)actie, zoals bekeken kolom- of overzichtspagina's;

Interventie Team Applicatie

- ieder dossier en BSN dat wordt aangemaakt, gemuteerd of verwijderd;
- ieder conclusiesignaal dat wordt ingevoerd;
- ieder signaal dat wordt afgehandeld;
- ieder bestand dat wordt geupload en/of gedownload;
- iedere rapportage die wordt gestart (met bijbehorende parameters).

Deze logging dient twee doelen. Het eerste doel is het tegengaan en controleren van onrechtmatige, onregelmatige of doeloverschrijdende verwerking. De SUWI-organisaties zijn verantwoordelijk voor de analyse van de rapportages teneinde (vermoedelijk) misbruik te kunnen detecteren. Het tweede doel is het mogelijk maken van wetenschappelijk en/of statistisch onderzoek.

De beheerder rapporteert periodiek aan de organisaties over het gebruik van de systemen door hun medewerkers. De beheerder start deze periodieke rapportage nadat een aangesloten organisatie de beheerder daarom heeft verzocht (IWI, 2009a, p. 11). Dat is door 143 gemeenten aangevraagd, wat overeenkomt met 40% van de sociale diensten. Gemeente Den Haag is één van de gemeente die hier actief gebruik van maakt (Gemeente Den Haag).

Op basis van het verdiepingsonderzoek bij 12 gemeenten blijkt dat de aangewezen ambtenaren in een aantal gevallen niet op de hoogte zijn van de periodieke rapporten, het nut en de noodzaak er niet van inzien of de rapportages niet specifiek genoeg vinden. Dit leidt er in die gevallen toe dat er geen monitoring plaatsvindt van het gebruik van SUWInet-Inkijk en ongeautoriseerde toegangspogingen niet worden gedetecteerd en diensgevolge geen actie tegen deze inbreuken wordt ondernomen (IWI, 2009a, p. 16). Daarnaast blijkt ook dat niet altijd aan medewerkers bekend is gemaakt dat hun activiteiten op SUWInet worden gelogd (IWI, 2009a, p. 16).

Een voorbeeld waarin op basis van loggegevens wel degelijk is opgetreden tegen oneigenlijk gebruik, is de opvolging van een incident in 2009. Uit het BKWI halfjaarverslag 2009 (BKWI, 2009g) blijkt dat het BKWI een onderzoek heeft ingesteld naar het opmerkelijke aantal aanvragen in SUWInet die dezelfde persoon betroffen. In het jaarverslag 2009 (BKWI, 2009d) is opgenomen dat het BKWI de betreffende organisaties heeft aangeschreven met de bevindingen uit een eerste inventarisatie. Uit de terugkoppeling van de aangeschreven organisaties blijkt dat er in vrijwel alle gevallen inderdaad sprake is van onrechtmatig handelen en dat passende maatregelen zijn genomen. BKWI stelt dat het aannemelijk is dat oneigenlijk of onrechtmatig gebruik vaker voorkomt dan in de onderzochte gevallen.

Mede naar aanleiding van het rapport van IWI, ziet BKWI structureel toe op de beveiliging bij gemeenten. Hiertoe vraagt zij maandelijks een overzicht van alle geregistreerde en actieve accounts bij alle gemeenten op. Blijkt hieruit dat er maar een laag percentage actieve accounts ten opzichte van de geregistreerde accounts is, dan maken de klantmanagers van het BKWI een afspraak met de betreffende gemeenten. In het gesprek wordt gelijk ook gekeken naar de rolverdeling aangaande de autorisatie, het gebruik van 'zware pagina's' zoals zoeken in gegevens van de RDW, de meest actieve gebruiker en de inlogpogingen buiten kantoor tijd. Ook wordt aandacht besteed aan het beveiligingsplan en de rol van de security officer. BKWI belt de betreffende gemeente na 4 maanden terug om op de voortgang toe te zien (BKWI 7).

UWV vraagt via haar eigen Bureau Integriteit loggegevens op als er een vermoeden van misbruik is. De afdeling interne controle van de gemeente Den Haag vraagt regelmatig logbestanden op (Gemeente Den Haag).

4.3. Conclusies en reflectie

De aandacht voor beveiliging bij het gebruik van de GeVS lijkt de laatste jaren sterk toegenomen. IWI constateert in haar rapporten dat er steeds minder zorgpunten zijn in de beveiliging bij SVB, UWV, IB en BKWI. Deze organisaties rapporteren aan de minister van SZW en vallen daarom ook voor de inhoud van hun beveiligingsplannen onder het toezicht van IWI. De afgelopen jaren zijn daar vooral maatregelen genomen in het kader van logische toegangsbeveiliging (wie heeft toegang tot welke gegevens?). Het gaat dan zowel om het preciezer definiëren van de rechten van gebruikers, en daarmee beperken van de toegang tot informatie, als om het loggen van de gedane opvragingen.

Ook bij gemeenten is een verbeterde bewustwording waarneembaar. Alle gemeenten beschikken inmiddels over een beveiligingsplan. De oproep van de staatssecretaris van

SZW aan gemeenten lijkt daaraan te hebben bijgedragen. In 2009 beschikten veel gemeenten immers nog niet over een plan.

Van enkele gemeenten is bekend dat zij meer aandacht besteden aan logische toegangsbeveiliging dan voorheen en gebruikmaken van loggegevens. Een volledig beeld is niet verkregen, omdat in dit onderzoek geen representatief aantal gemeenten rechtstreeks kon worden bevroegd. Het is lastig op andere wijze inzicht te verkrijgen in het feitelijke beveiligingsniveau van gemeenten, omdat de rapportagelijnen over hun beveiligingsbeleid naar hun eigen gemeenteraad loopt (verticale verantwoording) en niet naar het BKWI (horizontale verantwoording). Over de feitelijke ontwikkeling van de beveiligingssituatie sinds de IWI-rapporten kan dit onderzoek geen harde uitspraken doen.

Door veel partijen wordt het ontbreken van consensus over het normenkader als zorgpunt genoemd. In het normenkader zijn de beveiligingseisen uit het stelselontwerp geoperationaliseerd. Dit normenkader wordt met name door gemeenten niet meer als actueel gezien. Daarmee ontbreekt een gedragen set van voor de GeVS uitgewerkte beveiligingscriteria voor de gebruikers gezamenlijk.

Er bestaat geen verplichting voor derde partijen om over hun beveiligingssituatie te rapporteren aan de keten, BKWI of de minister van SZW. Ook deze partijen kennen een reguliere verantwoording in hun eigen 'kolom', maar het is niet duidelijk of daarbij voldaan wordt aan de beveiligingsafspraken die specifiek voor de GeVS gelden. Daarmee is de samenvattende rapportage die BKWI jaarlijks opstelt niet een totaaloverzicht van de beveiliging rondom de GeVS. Hier zou het een verbetering zijn als partijen naar elkaar meer inzicht verschaffen in het niveau van beveiliging.

Zonder een gezamenlijk referentiepunt, in de vorm van bijvoorbeeld een geactualiseerd en gedragen normenkader, zal transparantie alleen waarschijnlijk niet voldoende zijn om het vertrouwen tussen de GeVS-partijen te bevorderen.

Beveiliging zal een belangrijk aandachtspunt blijven. De genomen maatregelen worden steeds beter, maar de hoeveelheid uitgewisselde gegevens en 'toegangspunten' in de infrastructuur – zoals koppelvlakken, applicaties en gebruikers – groeit ook nog steeds. Daarmee wordt de infrastructuur ook kwetsbaarder, omdat er meerdere potentiële zwakke plekken zijn, zowel in gedrag als in techniek.

5. Het aansluitprotocol

5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de verschillende subvragen met betrekking tot het aansluitprotocol van de GeVS beantwoord. De subvragen staan hieronder weergegeven.

Subvraag 7 – In welke gevallen wordt er gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot breder gebruik van de gezamenlijke elektronische voorzieningen?

Subvraag 8 – In hoeverre zijn de ketenpartners tevreden over de mogelijkheid om derden partijen aan te sluiten op de gezamenlijke elektronische voorzieningen?

Subvraag 9 – Wat zijn de ervaringen van derde partijen met het breder gebruik van de gezamenlijk elektronische voorzieningen?

Subvraag 10 – Heeft het gebruik van het aansluitprotocol volgens de ketenpartners geleid tot een zorgvuldig en met alle betrokkenen afgestemd besluitvormingsproces bij de aanvraag tot aansluiting van een niet-SUWI overheidspartij op de GeVS?

Subvraag 11 – Zijn de rollen voor alle betrokken ketenpartners in het besluitvormingsproces duidelijk?

Subvraag 12 – Zijn de stappen zoals beschreven in het aansluitprotocol voor alle ketenpartners duidelijk?

Subvraag 13 – Welke impact heeft het aansluiten van derde partijen op de continuïteit, beschikbaarheid, capaciteit, performance, autorisatiestructuur, monitoring en belasting van de GeVS?

Subvraag 14 – Heeft het aansluiten van derde partijen impact op de sturing van de gezamenlijke elektronische voorzieningen? Zo ja welke impact?

Subvraag 15 – Is het aansluitprotocol volgens de ketenpartners nog noodzakelijk nu het proces van aanvraag, beoordeling en besluitvorming loopt? Kunnen partijen onderling zelfstandig afspraken maken over de wijze waarop derden partijen worden aangesloten op de elektronische voorzieningen? Zo ja, waarom is dat mogelijk. Zo, nee waarom niet?

Hierna volgt als eerste een algemene inleiding op het aansluitprotocol. Daarna worden de subvragen (geclusterd) in verschillende paragrafen beantwoord. Paragraaf 5.3 gaat over het gebruik van het aansluitprotocol (subvraag 7), paragraaf 5.4 over de ervaringen van ketenpartners met het aansluitprotocol (subvraag 8, 10, 11, 12), paragraaf 5.5 over de ervaringen van derde partijen (subvraag 9), paragraaf 5.6 over de impact van het aansluiten van derde partijen op de GeVS (subvraag 13) en paragraaf 5.7 over de impact van de aansluiting van derde partijen op de sturing. In de laatste paragraaf, 5.8, wordt subvraag 15 beantwoord.

5.2. Het aansluitprotocol

Bij wijziging van de Wet SUWI in 2008 is de mogelijkheid gecreëerd de GeVS te laten gebruiken door anderen dan de SUWI-partijen. Het aansluitprotocol is niet van toepassing bij de uitwisseling tussen de SUWI-partijen (SVB, UWV en gemeenten). Als deze partijen nieuwe typen gegevens willen uitwisselen, wordt dat besproken in het Keten-CAB en leidt dat uiteindelijk tot wijziging van het SUWI Gegevensregister (interview BKWI 4). Het ministerie heeft in het aansluitprotocol (Bijlage III van de

Regeling SUWI) vastgelegd wat de voorwaarden daarvoor zijn en welke procedure daarvoor gevolgd moet worden.

5.2.1. Voorwaarden

Kernvoorwaarde is dat het verstrekken en verkrijgen van de uit te wisselen gegevens wettelijk is toegestaan. Uit de wet volgt voor welk doel gegevens kunnen worden uitgewisseld (doelbinding). Daarnaast moeten aanvragers zich conformeren aan de SUWI-beleidskaders zoals deze zijn vastgelegd in het stelselontwerp. Onderdeel van het stelselontwerp is het akkoord gaan met de Keten-SLA en de kaders voor Privacy en Beveiliging.

5.2.2. Aansluitstappen

Het aansluitprotocol onderscheidt een vijftal aansluitstappen:

1. Een overleg tussen aanvrager en leverancier over de beoogde gegevensuitwisseling. Als er overeenstemming is, worden de volgende stappen doorlopen.
2. Een formeel verzoek tot de beheerder van de GeVS van de aanvrager om van de GeVS gebruik te mogen maken. Zo'n verzoek kan ook afkomstig zijn van een of meerdere SUWI-partijen wanneer zij wensen dat een derde partij zich aansluit als afnemer of leverancier. De beheerder informeert de betrokken partijen over de aanvraag. De stap wordt afgerond met een toets op de wettelijke grondslag. Als de wettelijke grondslag ontbreekt, wordt de aanvraag afgewezen. Is er een wettelijke grondslag aanwezig, dan worden de volgende stappen doorlopen.
3. Een bijeenkomst met alle betrokken partijen, belegd door de beheerder. Uitkomst van deze bijeenkomst is een informatieanalyse, waarin is opgenomen welke gegevens, voor welke taak en welke processen worden gevraagd en op grond van welke wet- en regelgeving dit mogelijk is. Dit is de basis voor de af te sluiten overeenkomst.
4. Beoordeling of de beoogde ontsluiting van nieuwe bronnen tot overeenstemming leidt. Indien dit het geval is, wordt de overeenkomst gesloten en wordt de SGR geactualiseerd. Dit besluit wordt gemeld aan de Minister van SZW.
5. De daadwerkelijke aansluiting cq. ontsluiting en gebruik door de GeVS.

5.2.3. Standaardovereenkomst

De aansluiting moet op grond van art. 5.23 Besluit SUWI worden vastgelegd in een overeenkomst tussen de gebruiker en de leverancier van de gegevens (BKWI). Hierin komt onder andere aan de orde hoe partijen voldoen aan de voorwaarden, hoe de dienstverlening is geregeld in de Keten-SLA, de benodigde rollen en autorisaties en de wijze van naleving van de WBP.

5.3. Gebruik van het aansluitprotocol

In Tabel 3 is inzichtelijk gemaakt welke niet-SUWI-partijen per 1 september 2010 gebruik maken van de GeVS en welke bronnen van deze partijen zijn aangesloten. Ook is aangegeven of een overeenkomst aan het ministerie is gemeld. Onder de tabel staat een korte toelichting per partij.

Tabel 3. Overzicht gebruikers GeVS

	Datum Aansluiting	Overeenkomst art. 5.23 besluit SUWI aan SZW gemeld**
SUWI-ketenpartners		
UWV	2001	Nvt
Gemeenten (uitvoerders WWB, IOA, WWIK)	2001	Nvt
SVB	Jan. 2008	Nvt
Overige aangesloten organisaties		
SIOD	2004	Nee, voor inwerkingtreding WEU aangesloten
AI	2004	Nee, voor inwerkingtreding WEU aangesloten
Kunstenaars&CO	April 2008	Ja
IND	2008 of 2009	Ja
BIBOB	April 2009	Ja
Agentschap SZW	Dec. 2009	Nee. Aansluiting nog niet in gebruik, in afwachting van wetgeving*
RMC	Dec. 2009	Nee, pilot
CVZ	2009	Ja
Gem. Belastingdeurwaarders	Juli 2010 *	Ja
Interventieteams	Begin 2008	Nee. Er is wel een overeenkomst gesloten
CP-ICT		Nee, pilot (applicatie Mens Centraal)
Externe Bronnen (niet-SUWI-partijen)		
GBA-V		Nvt
VIS	2003?	Nee, voor inwerkingtreding WEU aangesloten
KvK (Handelsregister)	2005	Nee, voor inwerkingtreding WEU aangesloten
RDW		Nvt
DUO	2010	Nvt
Kadaster	2010	Nee, pilot

* Ieder gemeentelijk onderdeel Belastingdeurwaarders moet afzonderlijk een aanvraag doen en een Overeenkomst tekenen.

** Een overzicht van gemelde overeenkomsten is verkregen van het Ministerie van SZW.

Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD)

De SIOD is een directie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de wet- en regelgeving op het terrein van werk en inkomen. De SIOD is in 2004 aangesloten op SUWInet en heeft de Keten-SLA ondertekend.

Arbeidsinspectie (AI)

De Arbeidsinspectie (AI) bevordert de naleving van de wetten op het terrein van arbeidsbescherming en bestrijdt arbeidsmarktfraude. De AI is een handhavings- en uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De AI is in 2004 aangesloten op SUWInet.

Kunstenaars&CO

Stichting Kunstenaars&CO is een stichting door het Ministerie van SZW en het Ministerie van OCW in het leven is geroepen om onderdelen van de WWIK uit te voeren. De stichting raadpleegt onder meer gegevens van de GSD-en en van de UWV. Aansluiting is gerealiseerd in 2008. Kunstenaars&CO hebben de overeenkomst getekend met het IB namens de gemeenten.

IND

De IND is aangesloten in 2008 of 2009. In de Keten-SLA 2009 is de IND niet opgenomen als ondertekenaar. De IND heeft conform het aansluitprotocol een overeenkomst getekend met UWV en met het IB namens de gemeenten. Daarin staat vermeld welke gegevens worden geraadpleegd door de IND.

BIBOB

Landelijk bureau BIBOB (Wet Bevordering Integriteit Beoordelingen door het Openbaar Bestuur) is aangesloten in april 2009 en raadpleegt gegevens van UWV. BIBOB heeft conform het aansluitprotocol een overeenkomst getekend met UWV.

Agentschap SZW

In december 2009 is de technische aansluiting van het Agentschap SZW gerealiseerd. Het gebruik van SUWInet-Inkijk kan plaatsvinden zodra de bijbehorende wetgeving is gepubliceerd. Het Agentschap SZW gaat gegevens van de GBA raadplegen.

RMC

Met de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie van de gemeentelijke diensten Onderwijs is een proeffase van start gegaan. Deze proeffase is beperkt tot vier RMC regio's. Met ingang van december 2009 hebben twee regio's toegang tot SUWInet-Inkijk. Daar zijn in 2010 twee regio's bijgekomen. De proef eindigt in december 2010. Mocht besloten worden dat alle RMC-regio's op reguliere basis worden aangesloten, dan zal het aansluitprotocol gevolgd worden (SZW 2).

CVZ

Het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) is aangesloten in 2009. CVZ raadpleegt gegevens van UWV en de SVB. Het CVZ heeft een overeenkomst getekend met respectievelijk UWV en de SVB.

Gemeentelijke belastingdeurwaarders

Sinds juli 2010 (BKWI, 2010e) kunnen de gemeentelijke belastingdeurwaarders zich aansluiten. Zij raadplegen gegevens van UWV over inkomensverhoudingen en

werkgevers. De gemeentelijke belastingdeurwaarders hebben de overeenkomst getekend met UWV.

Interventieteams

Tussen UWV (leverancier) en de interventieteams (afnemers) worden adresgegevens uitgewisseld voor opsporing en handhaving. Er is een overeenkomst afgesloten tussen UWV en de Landelijke Stuurgroep Interventieteams, waarin onder andere de Belastingdienst, de gemeenten (via Divosa en VNG), de Arbeidsinspectie en de SVB deelnemen.

CP-ICT ten behoeve van Mens Centraal

Mens Centraal is geen organisatie, maar een applicatie die door gemeenten en niet-SUWI-organisaties wordt gebruikt (interview UWV 2). De aansluiting van Mens Centraal is een pilot. SZW geeft hierover aan:

“Voor Mens Centraal is een proef gestart in 2008. Alleen gegevens, waarvoor een wettelijke grondslag is, mogen ontsloten worden. Hiertoe is in een matrix transparant gemaakt, welke vigerende wetgeving van toepassing is. BKWI is gestart met de volgende stappen van het aansluitprotocol voor de definitieve aansluiting van Mens Centraal.” (SZW 2)

Alle hierboven genoemde partijen, met uitzondering van Agentschap SZW, wisselen ook daadwerkelijk berichten uit, zo blijkt uit loggegevens van het BKWI (BKWI, 2010f).

5.4. Ervaringen van ketenpartners

Alle geïnterviewde ketenpartners geven aan de mogelijkheid om de GeVS te gebruiken voor uitwisselingen met niet-SUWI-partijen te waarderen. Met name SUWInet-Inkijk wordt als een zeer bruikbare applicatie gezien. Het gebruik daarvan kan voorkomen dat voor bilaterale uitwisselingen vergelijkbare functionaliteiten worden ontwikkeld door andere partijen.

Er worden vrijwel geen problemen met de duidelijkheid van het aansluitprotocol gerapporteerd. De eerste keer dat partijen het aansluitprotocol gebruiken, is de procedure niet altijd geheel duidelijk. Het BKWI begeleidt de partijen echter naar tevredenheid, zo stellen RDW, BIBOB en UWV. Het UWV geeft aan dat de beherende en aanjagende rollen van het BKWI soms door elkaar liepen. Zij observeerde dat, wanneer partijen bij BKWI aankloppen voor gegevensuitwisselingen met bijvoorbeeld UWV, het voor de hand lag dat de GeVS wordt aanbevolen wanneer die de uitwisseling goed kan ondersteunen. Dat kan ten koste gaan van het onderzoek naar alternatieve uitwisselingsvormen, bijvoorbeeld bilateraal. Op initiatief van het ministerie hebben BKWI en UWV inmiddels nadere afspraken gemaakt. BKWI bewerkstelligt dat eerst met de beoogde leverancier wordt overlegd. Daarna komt de vraag aan de orde welke leveringsroute, rechtstreeks leverancier afnemer of via de GeVS wordt afgesproken (interview SZW 2).

Partijen geven aan tevreden te zijn over de uitkomsten van de procedures waarin niet-SUWI-partijen zijn aangesloten. De zorgvuldigheid die het aansluitprotocol met zich meebrengt, kan leiden tot lange doorlooptijden.

Er kan enige spanning bestaan tussen de bestuurlijke wil om samen te werken en de procedure die het protocol afdwingt. Mens Centraal is hier een goed voorbeeld van. Mens Centraal is een pilot waarbij (nog) niet alle stappen uit het aansluitingsprotocol zijn doorlopen. Wel zijn de wettelijke grondslagen in kaart gebracht en benadrukt het ministerie dat alleen gegevens waarvoor die grondslag ook aanwezig is, uitgewisseld mogen worden (SZW 2).

Omdat Mens Centraal ook gebruikers wil bedienen (bijvoorbeeld schuldhulpverlening, WMO-loket en Veiligheidshuis) die niet tot het SUWI-domein kunnen worden gerekend, valt deze aansluiting onder de werking van het aansluitprotocol (Mens Centraal, 2010). De pilotstatus is geen formeel type aansluiting volgens het protocol. Op dit punt is, voorlopig, van het aansluitprotocol is afgeweken met instemming van de SKI (interview UWV 2).

De vertegenwoordiging van gemeenten verdient aandacht. Door verschillende partijen wordt opgemerkt dat de huidige regelgeving voorschrijft dat bij de aansluiting van een nieuwe niet-SUWI-partij formele instemming noodzakelijk is van alle partijen die in de uitwisseling worden betrokken. Met name door het grote aantal gemeenten leidt dat tot een zeer arbeidsintensieve en bijna onmogelijke exercitie. Door verschillende partijen wordt gesuggereerd om na het doorlopen van het aansluitprotocol en wellicht bestuurlijke instemming van de Stuurgroep Ketenservices ICT of de Programmaraad, een nieuwe aansluiting in de Regeling op te nemen. Daarmee zijn afzonderlijke overeenkomsten niet meer nodig.

Als mogelijke keerzijde van het succes, in termen van aantallen aangesloten partijen, van de GeVS en het aansluitprotocol wordt wel genoemd dat de toekomstbestendigheid van de techniek en sturing onder druk kan komen te staan. Dit wordt in paragraaf 5.6 en 5.7 besproken.

5.5. Ervaringen van derde partijen

Ook derden hechten belang aan de GeVS en het aansluitprotocol. Zowel de geïnterviewde derde leveranciers (interview RDW) als afnemers (belastingdeurwaarders Amsterdam, bureau BIBOB) beschouwen de mogelijkheid om de bestaande GeVS te gebruiken voor nieuwe informatie-uitwisselingen als waardevol.

Bureau BIBOB geeft aan dat het proces van aansluiting een moeizaam en stroperig proces is. Hoewel bij BIBOB de wettelijke basis voor het uitwisselen van gegevens aanwezig is, is de uitwerking complexer. Betrokken partijen zijn van mening dat de wijze waarop zij gegevens beschikbaar moeten stellen niet via SUWI hoeft te verlopen. BIBOB ervaart dat partijen vaak voorzichtig zijn ten aanzien van het delen van informatie. Doordat dit proces zoveel tijd kost, geeft bureau BIBOB aan voorlopig geen energie te willen steken in nieuwe aansluiting (interview BIBOB).

De RDW heeft zorgen over de beperkte invloed die zij als leverancier kan uitoefenen op de wijze waarop haar gegevens bij de afnemende partijen worden gebruikt. Zo heeft de RDW nauwelijks zeggenschap over het gehanteerde beveiligingsbeleid bij bijvoorbeeld gemeenten. De RDW ontwikkelt momenteel beleid over de inzet van de GeVS bij de

ontsluiting van de Basisregistratie Voertuigen. Zij neigt naar een voorkeursbeleid voor de GeVS. Als nieuwe partijen via een inkijsfunctionaliteit toegang willen tot de basisregistratie, kijkt de RDW in dat geval nadrukkelijk naar de mogelijkheid om de GeVS in te zetten. Als nadeel van de GeVS ziet zij haar gebrekkige invloed op de afspraken over het gebruik van gegevens via deze route van gegevensuitwisseling (interview RDW).

5.6. Impact aansluiting derden op de infrastructuur

De aangesloten derde partijen leggen een licht beslag op de infrastructuur. In augustus 2010 waren zij verantwoordelijk voor slechts 1,8 procent van het totaal aantal opvragingen via SUWInet-Inkijk. Deze partijen maken geen gebruik van SUWInet-Inlezen. De relatieve omvang van het totale aantal opvragingen in SUWInet is daardoor nog kleiner. Ook het aantal geregistreerde gebruikers van deze partijen op 1 september 2010 is gering met 2,1 procent van het totaal (BKWI, 2010f). De impact op het gehele functioneren is daarmee gering.

BKWI geeft aan dat op dit moment de technische capaciteit groot genoeg is om de huidige partijen te kunnen bedienen. Hierbij houdt zij wel rekening met het feit dat zij tot nu toe kleinere partijen heeft aangesloten. Volgens BKWI (interview BKWI 3) en het UWV (interview UWV 3) heeft aansluiten van een grotere partij als de Belastingdienst een grotere impact op SUWInet. In het aansluitprotocol is de mogelijkheid aangebracht dat aansluitende partijen de kosten van de benodigde investering voor eigen rekening nemen.

5.7. Impact aansluiting derden op de sturing

We een onderscheiden sturing op operationeel en bestuurlijk niveau. De operationele processen die nodig zijn om de GeVS 'onder controle' te houden liggen vooral bij BKWI als beheerder. Zij geeft zowel in het interview als in de bijeenkomst met de begeleidingscommissie aan dat de beheerslast is toegenomen. Dat uit zich in het onderhouden en naleven van steeds meer overeenkomsten, het verspreiden van aangemelde ketenwijzigingen onder steeds meer ketenpartijen en het configureren van verschillende filters voor afnemende partijen die niet alle gegevens mogen zien.

Op bestuurlijk niveau geven vrijwel alle partijen aan dat de complexiteit is toegenomen door het grote aantal partijen waarmee afspraken moeten worden gemaakt. Wijzigingen in de techniek of de afspraken rond de GeVS hebben gevolgen voor steeds meer partijen. De vraag rijst of het verschil in invloed die verschillende typen GeVS-gebruikers hebben ('wettelijke' leveranciers, ketenpartners, derde gebruikers) recht doet aan het feitelijke belang van de GeVS voor hun taakuitoefening.

5.8. Noodzakelijkheid van het aansluitprotocol

De meeste geïnterviewde partijen geven aan dat het aansluitprotocol heeft bijgedragen aan de zorgvuldigheid en duidelijkheid van de besluitvorming. Veel van de daarin

genoemde stappen moeten hoe dan ook worden gezet, onder andere om te voldoen aan de Wet Bescherming Persoonsgegevens.

Er lijken geen wensen tot fundamentele verandering van het protocol te bestaan. Het is de meeste partijen om het even of het protocol onderdeel is van regelgeving of dat de invulling aan henzelf wordt gelaten, zolang de verplichting tot een zorgvuldig proces maar overeind blijft. Het UWV geeft aan dat partijen prima in staat zijn zelfstandig afspraken te maken en dat hiervoor het BKWI of het ministerie niet nodig is (interview UWV 1).

5.9. Conclusies en reflectie

Voor zover nieuwe aansluitingen tot stand kwamen na de inwerkingtreding van de WEU, is hiervoor het aansluitprotocol gebruikt en hebben de partijen de daarin genoemde overeenkomst met elkaar afgesloten. Alleen de RMC-regio's en Mens Centraal vormen hier een uitzondering op.

Mens Centraal is als applicatie aangesloten op de GeVS door haar een pilotstatus toe te kennen. In die situatie voorziet het aansluitprotocol echter niet. Ook in een pilot worden er al 'echte' gegevens uitgewisseld, zonder dat de in het protocol genoemde toetsen zijn doorlopen. Ook voor de proef met vier RMC-regio's is het aansluitprotocol niet gevolgd.

De ervaringen van zowel ketenpartners als derde partijen met de GeVS en het aansluitprotocol zijn overwegend positief. De stappen in het aansluitprotocol zijn helder en herkenbaar, zij sluiten aan bij de eisen van de Wet bescherming persoonsgegevens. Volgens de partijen draagt het aansluitprotocol bij aan een zorgvuldig proces. Wel bestaat er een spanning tussen de zorgvuldigheid die het aansluitprotocol afdwingt (en daarmee een langduriger besluitvormingsproces) en de bestuurlijke wil om snel samen te werken.

Enkele respondenten dragen een mogelijkheid aan om de problematiek met de vertegenwoordiging van gemeenten in de toekomst op te lossen. Zij stellen voor (specifieke) gegevensuitwisselingen met niet-SUWI-partijen periodiek door de wetgever te laten opnemen in regelgeving, zodat niet langer een overeenkomst nodig is. Dat neemt overigens niet weg dat nog steeds een wettelijke grondslag voor de uitwisseling zelf nodig is. Het is zaak te letten op de status van deze 'aansluitingen'. Voor zover de Regeling nu specifieke uitwisselingen benoemt, verplicht zij namelijk ook direct tot uitwisseling. Niet duidelijk is of partijen ook behoefte hebben om alle gerealiseerde aansluitingen direct te betrekken in een verplichtingenstelsel. Een andere mogelijkheid is om het Inlichtingenbureau in sommige gevallen de bevoegdheid te geven afspraken namens gemeenten aan te gaan.

De aansluiting van derde partijen heeft vooralsnog geen impact op de techniek gehad, omdat vooral kleine partijen zijn aangesloten. De impact op de sturing is groter. Met de groei van het aantal partijen en gegevenstypen ligt er meer druk bij de beheertaken van het BKWI en wordt de bestuurlijke sturing complexer. Dit is een aandachtspunt dat continue aandacht heeft, bijvoorbeeld in het in hoofdstuk 3 genoemde rondetafelgesprek, maar ook behoeft. Het is de vraag hoe breed de ketenpartners het stelsel willen maken en hoe zij het tegelijkertijd beheersbaar willen houden. Het gaat dan om het beheer,

sturing en financiering. Dit speelt met name ook nu integrale dienstverlening steeds meer handen en voeten krijgt en er meer van de GeVS gevraagd wordt.

Het aansluitprotocol op zichzelf heeft haar dienst bewezen en kan in de toekomst gebruikt blijven worden. Dit kan zoals in de huidige situatie of middels een wettelijke regeling waarbij niet de inhoud, maar wel het bestaan van een aansluitprotocol wordt voorgeschreven. Er lijkt geen reden om de huidige situatie waarbij het aansluitprotocol door de minister wordt vastgesteld, te veranderen. Een verandering kost bestuurlijke energie, zonder dat een duidelijk voordeel te verwachten is.

6. Het Inlichtingenbureau

6.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de laatste subvraag van het onderzoek beantwoord:

Subvraag 16 – Is er in de afgelopen twee jaar gebruik gemaakt van de mogelijkheid om het IB buiten het beleidsdomein van SZW ten behoeve van gemeenten activiteiten te laten uitvoeren. Zo ja, welke ervaringen zijn hiermee opgedaan?

In paragraaf 6.2. wordt eerst uitgelegd wat het Inlichtingenbureau is en welke functie en activiteiten zij vervult. In paragraaf 6.3. wordt aangegeven welke activiteiten het IB buiten het beleidsdomein van SZW uitvoert. Paragraaf 6.4 gaat in op de ervaringen die hiermee zijn opgedaan. We sluiten in paragraaf 6.5 af met de conclusie en de reflectie. Dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op een interview met het IB (interview IB 3).

6.2. Het Inlichtingenbureau

Stichting het Inlichtingenbureau vervult de functie van het zogenaamde sectorloket voor de gemeenten. Het sectorloket is het gemeentelijke gegevensknooppunt voor het uitwisselen van berichten tussen UWV en gemeenten. Het is daarmee ook koppelpunt tussen de GeVS en de aangesloten gemeenten. Daarnaast verzorgt het IB de samenloopsignalen uit bestandsvergelijkingen voor de gemeenten ten behoeve van rechtmatigheidscontroles, armoedebestrijding en lastenverlichting. De signalen worden op verzoek van de gemeenten via het sectorloket aan hen geleverd.

Het IB kan gemeenten ook ondersteunen door incidentele activiteiten te verrichten. Voor het uitvoeren van dergelijk maatwerk is een clearing house ontwikkeld. Het clearing house is een aparte technische omgeving naast het sectorloket. Het biedt de mogelijkheid om maatwerkdienstverlening te verrichten. Het IB kan hiermee flexibeler op verzoeken inspelen en deze ook met kortere doorlooptijden en tegen lagere kosten realiseren (BKWI, 2009h).

Oorspronkelijk was de taak van het Inlichtingenbureau beperkt tot activiteiten die noodzakelijk waren voor de uitvoering van de WWB, IOAW, IOAZ en WWIK. Deze taak was geregeld in het Besluit Inlichtingenbureau gemeenten. Met de WEU is dit besluit ingetrokken en biedt de wetgever een algemeen kader voor de werkzaamheden van het IB. Daarmee heeft het IB de mogelijkheid gekregen ook taken uit te voeren buiten het terrein van werk en inkomen en ook voor andere opdrachtgevers dan het Ministerie van SZW. De verbreding sluit aan bij de doelstellingen van de WEU: deregulering en verbetering van de overheidsdienstverlening. Daarnaast wordt hiermee ingespeeld op de wens van gemeenten om de dienstverlening van het IB te benutten voor andere beleidsterreinen (Memorie van Toelichting WEU).

In de Regeling SUWI is nader bepaald dat het IB de minister schriftelijk in de planning & control-cyclus informeert over de verrichte werkzaamheden buiten de uitvoering van het

terrein werk en inkomen. In het IB-Gegevensregister (BKWI, 2009b) is de reguliere dienstverlening van het IB aan gemeenten en derden nader beschreven.

De reguliere werkzaamheden van het IB voor werk en inkomen worden bekostigd uit de structurele bijdrage van het ministerie van SZW. Daarnaast zet het ministerie soms incidentele budgetten in, bijvoorbeeld het aanvullend handhabingsbudget en budgetten voor pilots en nieuwe diensten. Diensten die door andere overheidsorganisaties worden gevraagd moeten kostendekkend worden gefinancierd.

In Bijlage 2 is een overzicht opgenomen van alle activiteiten van het IB vanaf 2008, zowel de structurele activiteiten voor het domein 'werk en inkomen' en de incidentele als de structurele en incidentele activiteiten voor andere domeinen. Deze bijlage is opgesteld in een gesprek met het IB (interview IB 3).

6.3. Activiteiten buiten het domein van werk en inkomen gemeenten

Het is moeilijk om het 'beleidsdomein SZW' in een simpele definitie te vatten. Het beleid van SZW kent immers vaak raakvlakken met dat van andere ministeries. Soms ook is het ministerie eerder betrokken in de rol van facilitator - wanneer zij bijvoorbeeld meedenkt over de inzet van het IB of SUWI-infrastructuur - dan van primaire beleidsmaker. In lijn met de Memorie van Toelichting van de WEU rekenen wij de activiteiten in het kader van de WWB, IOAW, IOAZ en WWIK tot het beleidsdomein van SZW. De activiteiten van het IB die daar niet direct mee van doen hebben bespreken we in deze paragraaf. We bespreken eerst de structurele activiteiten, die op 1 september nog steeds lopen, en daarna de activiteiten die eenmalig worden uitgevoerd of waarvan bekend is dat die binnen afzienbare tijd zullen stoppen.

6.3.1. Structurele activiteiten

Geautomatiseerde kwijtschelding gemeentebelasting

Vanaf eind 2009 verzorgt het IB op verzoek van gemeentelijke afdelingen belastingen de zogenaamde geautomatiseerde kwijtschelding gemeentebelastingen. Deze service draagt bij aan het verlichten van administratieve lasten van burgers. Het IB raamde dat er aan de gemeentekant een besparing van €3,8 miljoen mogelijk is op de uitvoeringskosten. De dienstverlening is ter keuze van iedere gemeente. Op dit moment zijn circa 300 gemeentelijke belastingonderdelen aangesloten.

Deze dienstverlening is ontwikkeld op initiatief van drie gemeentelijke belastingonderdelen en vervolgens is dit (via het ministerie van BZK en Financiën) opgepakt door het Ministerie van SZW. SZW heeft de ontwikkelingskosten betaald en draagt nu zorg voor de exploitatie- en beheerkosten. Het Ministerie van BZK heeft in het kader van "de vijf beloften voor de burger" bijgedragen in de kosten voor de promotie. BZK en het ministerie van Financiën zijn bij de pilot betrokken geweest, BZK vanuit de invalshoek van lastenverlichting en de rol van toezichthouder op gemeenten en het ministerie van Financiën vanwege de relatie met de Invorderingswet. Om deze dienstverlening mogelijk te maken is wijziging van de Invorderingswet noodzakelijk geweest.

Geautomatiseerde kwijtschelding waterschapsbelasting

Analoog aan de geautomatiseerde kwijtschelding gemeentebelastingen is deze service ook voor waterschapsbelasting ontwikkeld. In 2009 is hiervoor op instigatie van het ministerie van SZW een pilot gestart. Het ministerie droeg de ontwikkelingskosten. In de tweede helft van 2010 is de landelijke uitrol gestart. In overleg met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is besloten dat de kosten voor exploitatie en beheer van de dienstverlening vanaf 2011 voor rekening van de waterschappen zelf komen. Elk waterschap kan om aansluiting verzoeken.

Gegevensuitwisseling voortijdig schoolverlaters

Eind 2009 is door het Ministerie van OCW opdracht verstrekt aan het IB om de RMC-functies te voorzien van informatie over voortijdige schoolverlaters. Dit is in de vorm van een pilot uitgevoerd. De pilot werd bekostigd door het ministerie van SZW. In 2011 wordt dit een structurele dienst. De bekostiging van exploitatie en beheer wordt gedragen door het ministerie van OCW.

Unskilled Servicedesk BKWI-projecten

Het IB fungeert voor verschillende projecten van het BKWI als achtervang voor de functie van Servicedesk. Het gaat om de volgende projecten buiten de SUWI-sector:

- project Regelhulp
- werkplaats Naleving
- project Single Sign On
- het Elektronisch Leerdossier
- Project Parelsnoer

Deze dienstverlening tussen IB en BKWI vindt plaats met gesloten beurzen. Ook de BKWI helpdesk fungeert als achtervang voor de IB Service Desk.

Hosting Mens Centraal

Vanaf eind 2008 verzorgt het IB het technisch beheer en de hosting van Mens Centraal. Doel van de applicatie is om aangesloten partijen (gemeente, UWV, RMC, scholen en andere partijen) zo snel mogelijk te informeren bij life events en snel en gericht actie te kunnen ondernemen. De applicatie maakt gebruik van gegevens die via SUWInet worden ingelezen. Het CP-ICT betaalt het IB voor deze dienstverlening. De voortzetting van deze activiteit is afhankelijk van afspraken die tussen de VNG, CP-ICT en KING gemaakt gaan worden.

6.3.2. Tijdelijke en eenmalige activiteiten

Opdracht SIOD voor het opstellen van risicoprofielen

Het IB en de SIOD hebben in 2008 een samenwerkingsconvenant opgesteld waarin afspraken zijn gemaakt over ieders rol bij het ontwikkelen en beheren van risicoprofielen door bestandskoppelingen. Hiermee wordt het voor de Interventieteams mogelijk om gericht fraude te bestrijden⁹. Voor de bestandskoppelingen is in 2009 een zogenoemde black box omgeving ingericht. Het eerste pilotproject liep tot april 2010, waarna de opdracht is verlengd tot eind 2010. Daarna is een nieuwe opdracht gegeven voor het jaar 2011. Het is de bedoeling dat in 2011 de ontwikkelde centrale koppelfaciliteit breder beschikbaar komt, onder andere voor de SVB, gemeenten en regionale fraudeteams. Het ministerie van SZW is financier.

Opdracht bureau Driessen gegevenslevering WWIK-onderzoek

Bureau Driessen heeft in 2009 in opdracht van het ministerie van OCW onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het flankerend beleid naast de WWIK. Het IB heeft daarvoor data geleverd. Het IB heeft hieraan onbetaald medewerking verleend.

Opdracht IVA gegevenslevering WWIK-onderzoek

In opdracht van het ministerie van OCW heeft het IVA in 2010 onderzoek gedaan naar overlap in het landelijke subsidiestelsel voor beeldende kunsten. Het IB heeft daarvoor gegevens geleverd over WWIK-ontvangers. Het IB heeft hieraan onbetaald medewerking verleend.

Opdracht ministerie van SZW Pardonregeling

In 2008 en 2009 heeft het IB voor het ministerie van SZW een opdracht uitgevoerd om op basis van bestandskoppelingen te bepalen in welke mate mensen die onder de Pardonregeling vallen, een beroep doen op bijstand, sociale verzekeringen en onderwijsvoorzieningen. Het IB heeft hieraan onbetaald medewerking verleend.

Unskilled Servicedesk Mens Centraal

Op verzoek van het CP-ICT heeft het IB tot het tweede kwartaal 2010 de functie vervuld van unskilled Servicedesk voor het project Mens Centraal. Dit is met gesloten beurzen uitgevoerd. De dienstverlening is daarna door het CP-ICT overgenomen.

⁹ In de Interventieteams werken onder meer samen: de Arbeidsinspectie, Belastingdienst, het UWV, de SVB, de gemeenten, het Openbaar Ministerie en de politie. Daarmee is het sectoroverstijgend.

6.4. Ervaringen met de mogelijkheid tot bredere dienstverlening

We bespreken achtereenvolgens de ervaringen van het IB zelf en van enkele afnemers.

6.4.1. Ervaringen van het IB

Het IB geeft aan dat de verruiming van werkzaamheden past bij de ambitie van het IB en de ontwikkelingen die zij al had ingezet (interview IB 3). Het heeft geen wijziging in werkwijze of bedrijfsvoering ten gevolge gehad. De wijziging speelde in op een reeds ontstane praktijk, omdat het IB op dat moment onder andere in opdracht van het ministerie van SZW al bezig was met de pilot voor de geautomatiseerde toets voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Externe 'klanten' komen doorgaans nu nog via het ministerie van SZW bij het IB.

Vanwege de beperkte capaciteit gaat het IB prudent om met verzoeken van derden. Voor het beoordelen van verzoeken van derden hanteert het IB de volgende toetsstenen:

- er moet een gemeentelijk belang zijn;
- er moet een formele opdrachtgever zijn. Dit is niet altijd even duidelijk gebleken. Zo was bijvoorbeeld geruime tijd niet duidelijk wie het beheer ging doen van de gemeentelijke DKD-componenten (door het CP-ICT ontwikkeld) en wie hiervoor als formele opdrachtgever kon optreden. Inmiddels heeft de VNG deze opdracht aan KING verstrekt;
- de opdrachtgever moet zich realiseren dat na de ontwikkelfase er budget moet zijn voor exploitatie en beheer. Het is in de praktijk gebleken dat het lastig is dit van te voren te regelen;
- er moet een wettelijke grondslag zijn voor de dienstverlening van het IB. Het IB beschouwt het als haar taak hierin te adviseren. Niet alle aanvragers blijken in staat om de juridische aspecten, met name op het gebied van privacybescherming, te doorgronden. Bij de trajecten voor de geautomatiseerde kwijtschelding gemeentebelasting, waterschapsbelasting en de uitwisseling voor de RMC's vereisten de juridische aspecten een behoorlijke inspanning. Deze trajecten hadden dan ook een lange doorlooptijd en vergden veel capaciteit.

Het IB geeft aan dat zij zich heeft ontwikkeld tot inhoudelijk koppelstuk, tot intermediair in bredere zin. Zij heeft unieke expertise en ervaring opgebouwd om namens de gemeentelijke sector als geheel op te treden en dat wil zij doen door (interview IB 3):

- de interne complexiteit van de sector af te schermen voor de buitenwereld;
- namens de sector services aan te bieden aan externe partijen en andere sectoren;
- en door namens en ten behoeve van de sector services af te nemen van andere sectoren of externe partijen.

6.4.2. Ervaringen afnemers van het IB

Door enkele van de gesprekspartners is gerefereerd aan ervaringen met de dienstverlening door het IB (interview UWV, DBGA, CP-ICT). In de eerste plaats is dat de SVB die na wetwijziging van de WWB per 1 januari 2010 de uitvoering van de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (WWB 65-plussers) uitvoert. Voor de SVB is het van belang dat zij dezelfde dienstverlening (signalen) ontvangt als de gemeenten die ontvangt voor de uitvoering van de WWB 65-min. Het gaat dan vooral om de signalen

voor de inkomens- en vermogenstoets. Dit is dienstverlening binnen het reguliere pakket (domein SZW), maar was niet geregeld op moment van overdracht van deze taak aan de SVB. Voor het IB betekende het aanpassingen van systemen en zoeken naar financiële dekking (interview SVB).

Het CP-ICT ziet in de verruiming een gemeentebrede taak voor het IB: het uitvoeren van gegevensuitwisselingen voor alle gemeentelijke sectoren versterkt de positie van het IB. Voorwaarden daarvoor zijn passende verantwoordelijkheden en budget. Het IB zou ook de rol moeten overnemen van het CP als aanspreekpunt voor niet-technische uitvoerende gemeentelijke medewerkers als het CP ophoudt te bestaan (interview CP-ICT).

6.5. Conclusies en reflectie

Het IB maakt graag gebruik van de mogelijkheden die de verruiming in de wet haar biedt. Zij heeft daar zelf voor gepleit. Zo kunnen beschikbare voorzieningen, techniek en kennis maximaal worden benut. Op verschillende informatieverzoeken is inmiddels ingegaan. Er zijn op dit moment drie structurele diensten: kwijtschelding gemeentebelastingen, kwijtschelding waterschapsbelasting en signalen over voortijdig schoolverlaters voor de RMC. Daarnaast wordt een helpdeskfunctie vervuld voor “externe” toepassingen en wordt Mens Centraal gehost.

Op dit moment is de externe vraag te overzien en kan aan de vraag worden voldaan. De juridische basis en de financiële dekking van de dienstverlening zijn onderwerpen die de aanvragers van te voren in beeld en het liefst uitgewerkt moeten hebben, voordat zij zich met hun verzoek aan het IB wenden.

Van de kant van de bevroagde externe en ketenpartijen wordt aangegeven dat zij ideeën hebben over meer diensten die zij van het IB zouden kunnen gebruiken. Van gemeentezijde wordt door het CP-ICT opgemerkt dat het IB een gemeentebrede rol moet oppakken.

7. Reflectie

In dit slothoofdstuk reflecteren wij vanuit de doelen van de WEU op voorgaande hoofdstukken en geven wij aanknopingspunten voor vervolg. Wij bespreken in dit hoofdstuk de verschillende deelonderwerpen in samenhang met elkaar. De feitelijke antwoorden per deelonderwerp en subvraag zijn hiervoor in de concluderende paragrafen in elk hoofdstuk gegeven. Dit hoofdstuk gaat niet nader in op de activiteiten van het Inlichtingenbureau buiten het beleidsdomein van SZW omdat dat onderdeel van de WEU niet direct gerelateerd is aan de GeVS. De onderzoeksvraag daarover is in hoofdstuk 6 zelfstandig beantwoord.

7.1. Doel van de WEU

De Wet Eenmalige Gegevensuitvraag heeft als primaire doel het hergebruik van gegevens die al binnen het SUWI-domein bekend zijn te stimuleren. Door het toepassen van het principe van “eenmalig aanleveren, meervoudig gebruik” wordt administratieve lastenverlichting voor de burger, efficiëntere uitvoering door de overheid en een betere handhaving beoogd (door pro-actief controleren van de samenloop van uitkeringen). Voor het hergebruiken van gegevens is digitale gegevensuitwisseling noodzakelijk. De WEU benoemde een infrastructuur – een middel – om dit mogelijk te maken: de Gezamenlijke Elektronische Voorzieningen SUWI (GeVS). Deze GeVS staat centraal in dit perceel van de wetsevaluatie. Met de wijziging van de Regeling SUWI is een groeipad en een ontwikkelmodel voor het stelsel en het uitwisselen van gegevens ingegaan.

7.2. Toename van gebruik GeVS

Sinds de inwerkingtreding van de wet is het gebruik van de GeVS toegenomen. Er zijn nieuwe organisaties aangesloten, van binnen en buiten het SUWI-domein. Het aantal berichten is toegenomen, zowel in type als in volume. Het aantal aangesloten gebruikers is gestegen en het aantal koppelvlakken is gegroeid. De diversiteit aan applicaties waarmee gebruikers toegang konden krijgen tot de GeVS is toegenomen. Tot slot is ook de toegang van burgers tot het Digitaal Klantdossier uitgebreid. De minimumeisen voor te leveren gegevens, zoals aangegeven in de Regeling SUWI, worden vrijwel geheel gehaald. De enige uitzonderingen daarop zijn de betaalspecificaties WW van UWV en een beperkt aantal gemeenten die niet altijd op tijd leveren.

Hoewel de impact van dit gebruik op de doelstelling van de wet geen onderwerp van onderzoek was in dit perceel, lijkt het aannemelijk dat het belang van de GeVS voor de aangesloten partijen is toegenomen en dat er ook een duidelijke behoefte aan het hergebruiken van gegevens bestaat.

De WEU beoogt niet alleen om het hergebruik van gegevens te stimuleren, maar draagt ook een aantal randvoorwaarden in zich waaraan dit gebruik moet voldoen. De randvoorwaarden waar de WEU nadrukkelijk aandacht aan besteedt en die in dit onderzoek zijn meegenomen, zijn: de beschikbaarheid van de gegevens bij de gegevensleveranciers, een goede besturing van de GeVS, een adequaat beveiligingsniveau en de toepassing van het aansluitprotocol.

7.3. Invulling randvoorwaarden

7.3.1. Beschikbaarheid

Het principe van eenmalige gegevensuitvraag, meervoudig gebruik kan alleen worden toegepast in de relatie met een specifieke burger als voor hem of haar via de GeVS ook de relevante gegevens kunnen worden opgehaald. Bij een relatief groot aantal gemeenten zijn de webservices die gegevens uit gemeentelijke systemen ter beschikking moeten stellen aan ketenpartners niet altijd beschikbaar. Ongeveer een derde van de gemeenten heeft een beschikbaarheid van minder dan 90%. Dit betekent voor die gemeenten dat van elke 10 opvragingen er minstens 1 mislukt. Dat kan betekenen dat voor die burger toch opnieuw gegevens worden uitgevraagd. 14 gemeenten hebben in de peilperiode helemaal geen gegevens aangeleverd. Hoewel de respondenten aangeven dat de aanleveringen van gemeenten de afgelopen jaren zijn verbeterd (het is niet nader onderzocht in deze evaluatie), zijn de prestatieniveaus nog niet voldoende. Gemeenten verschillen onderling sterk. Sommige gemeenten halen bijvoorbeeld een beschikbaarheid van bijna 100%.

7.3.2. Besturing

Een goede besturing is van belang om goede afwegingen te kunnen maken tussen de belangen van verschillende partijen en de effectiviteit en positionering van de GeVS als middel te kunnen bewaken. Ook draagt een goede besturing bij aan het kunnen afleggen van rekenschap over gemaakte keuzes.

Rondom de GeVS is een levendig, zeer actief forum ontstaan van stuur-, domein- en werkgroepen. Zij leveren producten waarmee de GeVS zowel qua organisatorische als technische afspraken operationeel goed kan functioneren. Het is echter lastig om het overzicht op deze activiteiten te houden. Het is niet altijd duidelijk welke afspraken door welke partijen worden onderschreven. De SUWI-partijen zijn bestuurlijk vertegenwoordigd in de stuurgroepen en de Programmaraad. In hoeverre met name gemeenten formeel ook gebonden zijn aan de daar gemaakte afspraken of zich gebonden voelen is niet altijd even duidelijk.

Een ander punt in de besturing is dat de systeemgrenzen van de GeVS diffuser zijn geworden. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt doordat via het aansluitprotocol een toenemend aantal niet-SUWI-partijen toetreedt als leverancier of gebruiker van de GeVS. Een voorbeeld daarvan is de levering van UWV-gegevens aan gemeentelijke belastingdeurwaarders. Dit zorgt ervoor dat de GeVS als middel breder wordt ingezet dan het dienen van de doelen van de WEU. Dit kan ertoe leiden dat de GeVS steeds moeilijker te besturen wordt. Een ander aandachtspunt is dat niet alle partijen die een belang hebben bij de GeVS ook evenredig invloed kunnen uitoefenen. Hieraan ligt een bewuste keuze ten grondslag; het SUWI-domein en daarmee de SUWI-ketenpartners UWV, SVB en gemeenten zijn de 'rentmeesters' van de GeVS. Het is te overwegen een verkenning uit te voeren naar de positie van de 'sectorale' GeVS ten opzichte van overheidsbrede e-overheidsontwikkelingen, zoals de Digi-bouwstenen van ICTU.

Veel partijen geven aan behoefte te hebben aan een ander regime van het flatteren van nieuwe uitwisselingen met niet-SUWI-partijen. Als het aansluitprotocol strikt wordt nageleefd is door het grote aantal gebruikers bij nieuwe aansluitingen nu een groot aantal formele instemmingen verplicht. Zo zouden bij de aansluiting van bijvoorbeeld een

nieuwe niet-SUWI-leverancier alle gemeenten die daarvan gebruik willen maken betrokken moeten worden in de overeenkomst. Het is te overwegen om een vertegenwoordigend orgaan van de gemeenten te mandateren tot het afsluiten van dergelijke overeenkomsten. Een andere optie is dat de wetgever periodiek een overzicht van toegestane uitwisselingen vaststelt waarmee de noodzaak tot het sluiten van overeenkomsten vervalt. Voordeel hiervan is dat van wetgeving ook een zekere nalevingsdruk uitgaat, nadeel is dat het vastleggen van uitwisselingen in wetgeving weinig flexibiliteit en ontwikkeling toestaat.

7.3.3. Beveiliging

De beveiligingseisen die in het stelselontwerp, een Bijlage bij de WEU, zijn opgenomen, moeten ervoor zorgen dat alleen bevoegd gebruik wordt gemaakt van gegevens. Daarmee moet met name de vertrouwelijkheid van de uitwisselingen worden gewaarborgd. De aandacht voor beveiliging is de laatste jaren toegenomen. Alle op de GeVS aangesloten partijen, inclusief de afzonderlijke gemeenten, hebben een beveiligingsplan. Ook zijn extra maatregelen genomen op met name het gebied van logische toegangsbeveiliging, bijvoorbeeld door het preciezer afbakenen van de toegangsrechten van medewerkers door UWV en de gemeente Den Haag. Het is moeilijk om een totaalbeeld te verkrijgen van de beveiligingssituatie. UWV, SVB, IB en BKWI laten audits uitvoeren op hun informatiebeveiliging en rapporteren daarover aan de minister. Derde partijen en de gemeenten hebben hun eigen verantwoordingslijnen en leveren informatie over beveiliging meestal niet aan bij BKWI, die een overkoepelende rapportage opstelt. De inhoud en het proces van de verantwoording van autonome derde partijen en bestuursorganen is in dit onderzoek niet onderzocht en lijkt ook bij de SUWI-partijen niet bekend te zijn.

Partijen verschillen van mening over de uitwerking van ketenspecifieke normen voor privacy en beveiliging in het 'normenkader'. Dat laat onverlet dat de Wet Bescherming Persoonsgegevens van toepassing is. Die stelt eisen aan de beveiliging van de uitwisselingen via de GeVS en geldt daarmee voor alle betrokken partijen. Het normenkader wordt door vertegenwoordigers van gemeenten niet meer als passend beschouwd. CP-ICT geeft aan dat de eisen niet in verhouding staan tot de mogelijkheden van veel gemeenten. Inmiddels wordt gewerkt aan een nieuw normenkader dat rekening houdt met verschillen in omvang tussen gemeenten. UWV, SVB, BKWI, IB en enkele derde partijen gebruiken het normenkader overigens wel voor de rapportage over hun beveiliging.

7.3.4. Aansluitprotocol

De uitwisseling van persoonsgegevens via de GeVS is onderworpen aan zowel de Wet Bescherming Persoonsgegevens als aan specifieke bepalingen uit de WEU. Die zijn vooral geëxpliciteerd in het aansluitprotocol, dat een procedure voor de aansluiting van niet-SUWI-partijen voorschrijft. Die procedure is erop gericht om enerzijds te waarborgen dat er een zorgvuldige privacy-afweging plaatsvindt en binnen de grenzen van de wet wordt geopereerd. Anderzijds is die erop gericht ook de impact van de aansluiting op de 'operatie' goed voor te bereiden.

Het aansluitprotocol is naar tevredenheid van partijen toegepast bij de meeste nieuwe aansluitingen, voor zover zij plaatsvonden na de inwerkingtreding van de WEU. De eerder besproken 'handtekeningenkwesitie' bij gemeenten wordt wel als een lastig punt ervaren.

Het aansluitprotocol is (nog) niet volledig gevolgd bij twee pilotaansluitingen, Mens Centraal en de RMC's. Voor Mens Centraal is wel een matrix opgesteld waarin de wettelijke grondslagen in kaart zijn gebracht. Voor de uitwisseling voor Mens Centraal is inmiddels wel gestart met het toepassen van het aansluitprotocol. Bij de RMC-uitwisseling zal het aansluitprotocol worden gebruikt als de pilot een regulier vervolg krijgt.

7.4. Toekomst

De GeVS is buitengewoon succesvol als middel en heeft zich de afgelopen jaren steeds verder en breder ontwikkeld. De wettelijke 'creatie' van het stelselontwerp, het aansluitprotocol en betrouwbaarheidseisen en de uitwerking daarvan door de ketenpartners in de praktijk heeft hieraan bijgedragen.

Op dit moment staat de GeVS op een kruispunt. Bij verdere groei in aantallen (niet-SUWI-)partijen lijkt het verstandig de sturingsstructuur, de set afspraken en de relatie met overheidsbrede elektronische voorzieningen opnieuw te bezien en te expliciteren. Consolidatie van de huidige situatie brengt twee uitdagingen met zich mee. Ten eerste het verbeteren van de aanlevering van gegevens door die gemeenten die nu een lage beschikbaarheid van gegevens kennen. Ten tweede behoeven de ketenafspraken rondom beveiliging meer aandacht.

Literatuurlijst

- BKWI. (2004). *Verantwoordingsrichtlijn voor de EDP-audit van de beveiliging van SUWI-net. Versie 2.0*. Utrecht: BKWI.
- BKWI. (2005). *SUWI Ketenarchitectuur versie 1.0*. Utrecht: BKWI. Verkregen van www.bkwi.nl/fileadmin/downloads/Suwinet/Ketenarchitectuur/Ketenarchitectuur-v1.0.pdf
- BKWI. (2007). *Handreiking audit-log en log-rapportages*. Utrecht: BKWI.
- BKWI. (2008a). *Jaarverslag 2007*. Utrecht: BKWI. Verkregen van http://www.bkwi.nl/fileadmin/downloads/overbkwi/plannen_en_verslagen/Jaarplan_2007_definitief_01.pdf
- BKWI. (2008b). *Addendum op de verantwoordingsrichtlijn*. Utrecht: BKWI.
- BKWI. (2008c). *Uitvoeringsafspraken ketenbrede wijzigingen en releases*. Utrecht: BKWI.
- BKWI. (2009a). *Bijlage 3B Vertaling in begrijpelijke taal van gegevens op klantbeeld Digitaal Klantdossier*. Utrecht: BKWI. Verkregen van www.bkwi.nl/fileadmin/downloads/Suwinet/Suwinet-Inkijk/downloads/SGR_6.0_Deel_1_Bijlage__3b__Vertaling_in_begrijpelijke_taal_gegevens_klantbeeld_DKD.pdf
- BKWI. (2009b). *Gegevensregister SUWI 6.0*. Utrecht: BKWI. Verkregen van www.bkwi.nl/fileadmin/downloads/Suwinet/Suwinet-Inkijk/downloads/SGR_6.0_deel_1_Beschrijving_en_gegevensmodel__definitief_.pdf
- BKWI. (2009c). *Jaarverslag 2008*. Utrecht: BKWI. Verkregen van http://www.bkwi.nl/fileadmin/downloads/overbkwi/plannen_en_verslagen/BKWI_Jaarverslag_2008_definitief_1.0.pdf
- BKWI. (2009d). *Jaarverslag 2009*. Utrecht: BKWI.
- BKWI. (2009e). *SuwiML Transactiestandaard Versie 3.0*. Utrecht: BKWI. Verkregen van www.bkwi.nl/fileadmin/suwiML/transactiestandaard/SuwiML_Transactiestandaard_v3.0.pdf
- BKWI. (2009f). *Gezamenlijke elektronische Voorziening Suwi Service Level Agreement 2009*. Utrecht: BKWI. Verkregen van www.bkwi.nl/fileadmin/downloads/Suwinet/ketenafspraken/GeVS_Keten_SLA_v6_0_def.pdf
- BKWI. (2009g). *Halfjaarverslag Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen. 1e halfjaar 2009*. Utrecht: Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen.
- BKWI. (2009h). *Jaarplan 2010. Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen*. Utrecht: BKWI.
- BKWI. (2010a). *Releasebrief Suwinet-Inkijk*. Utrecht: BKWI.
- BKWI. (2010b). *Halfjaarverslag 2010 Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen*. Utrecht: BKWI.
- BKWI. (2010c). *Samenvattende rapportage van de beveiliging van de gezamenlijke elektronische voorzieningen SUWI*. Utrecht: BKWI.
- BKWI. (2010d, Maart 10). *Monitoren gegevenslevering DKD*. Verkregen van <http://www.inlichtingenbureau.nl/cms/publish/content/showpage.asp?pageid=614>
- BKWI. (2010e, Juli 8). *Ook gemeentelijke belastingdeurwaarders nu op Suwinet-Inkijk*. Verkregen van [http://www.bkwi.nl/nieuws/nieuws_item/not_cached/?tx_ttnews\[tt_news\]=594&tx_ttnews\[backPid\]=4&cHash=d339e5241f](http://www.bkwi.nl/nieuws/nieuws_item/not_cached/?tx_ttnews[tt_news]=594&tx_ttnews[backPid]=4&cHash=d339e5241f)

- BKWI. (2010f). *Managementrapportage GeVS. Periode augustus 2010*. Utrecht: BKWI.
- BKWI. (2010g). *KArWel: KetenArchitectuur Werk en Inkomen versie 2.0*. Utrecht: BKWI.
- IB. (2010a). *Rapportage beheer - Batch. Periode: dinsdag 1 juni 2010 t/m dinsdag 31 augustus 2010*. Utrecht: IB.
- IB. (2010b). *Rapportage beheer - Webservices dag. Periode: woensdag 1 september 2010*. Utrecht: IB.
- IB. (2010c). *Rapportage beheer: Periode: zaterdag 4 september 2010 t/m zondag 3 oktober 2010*. Utrecht: IB.
- IWI. (2009a). *Waarborgen voor een veilig gebruik van Suwinet-Inkijk bij gemeenten en zbo's. Nota van bevindingen*. (No. N09/03). Den Haag: IWI.
- IWI. (2009b). *Beveiliging en privacy in de SUWI-keten. Een onderzoek naar de waarborgen van informatiebeveiliging van Suwinet-Inkijk bij gemeenten en ZBO's* (No. R09/03). Den Haag: IWI. Verkregen van <http://www.iwiweb.nl/cgi-bin/as.cgi/0319000/c/start/file=/9319000/1/j9vvgdedws2muq1/vi5kajq8gk14/f=n2p.pdf/tekst.pdf>
- Mens Centraal. (2010). *Mens Centraal. Laat ketenpartners effectief samenwerken*.
- MinSZW. (2008, April 29). Brief aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: IWI-onderzoek Beveiligingsplannen Suwi-net gemeenten.
- Tweede Kamer. (2009). *Amendement van de leden Heerts en Omzigt. 30970, nr. 11*.
- Werkplein. (2010, Maart). Ketenjournaal editie 44. Verkregen van <http://www.samenvoordeklant.nl/nieuws/nieuwsbrief.html>

Overzicht gebruikte wet- en regelgeving

- Wet Eenmalige Gegevensuitvraag Werk en Inkomen (wijzigt andere wetten)
- Wet SUWI
- Besluit SUWI, zoals geldend op 1 september 2010
- Regeling SUWI, zoals geldend op 1 september 2010
 - Bijlage I: Stelselontwerp en beveiliging
 - Bijlage II: Groeipad
 - Bijlage III: Aansluitprotocol
 - Bijlage XII: SUWI Gegevensregister

Voor het raadplegen van de wet- en regelgeving is gebruikgemaakt van wetten.overheid.nl.

Bijlage 1. Interviews en bijeenkomsten

De geïnterviewde partijen zijn geordend per gesprek. De meeste organisaties zijn bevraagd in één gesprek. Deze gesprekken zijn genummerd ten behoeve van de verwijzingen in de hoofdtekst. In de tabel wordt ook verwezen naar e-mailconversaties en reacties op de concept-rapportage. Naast de gesprekken met vertegenwoordigers van organisaties is de begeleidingscommissie ook tweemaal bijeen geweest, op 14 oktober en 15 november 2010.

Organisatie/Gesprek

Bureau BIBOB
BKWI 1
BKWI 2
BKWI 3
BKWI 4
BKWI 5 (e-mailconversatie)
BKWI 6 (reactie BKWI op concept-rapportage)
BKWI 7 (e-mailconversatie)
CP-ICT
Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam (DBGA)
Gemeente Den Haag
IB 1
IB 2 (e-mailconversatie)
IB 3
IWI
Ministerie van SZW (SZW 1)
Ministerie van SZW (SZW 2) (e-mailconversatie)
RDW
SVB
UWV 1
UWV 2
UWV 3
VNG

Bijlage 2. Producten en diensten van het IB

Productgroep	Producten	Opdrachtgever
Structureel (reguliere dienstverlening)		
Samenloopsignalen t.b.v. rechtmatigheidscontrole	Signalen t.b.v. personaliatoets	
	Signalen t.b.v. toets op algemene uitsluitingsgronden	
	Signalen t.b.v. inkomenstoets	
	Signalen t.b.v. vermogenstoets	
	Signalen t.b.v. controle op naleving informatieverplichtingen	
	Signalen t.b.v. controle op naleving overige verplichtingen	
Bevorderen gebruik inkomensondersteuning	Signalering cliënten WWB die toeslag BD onbenut laten	
	Signalering betaalachterstand zorgverzekeringen WWB cliënten	
	Signalering WWB cliënten zonder zorgverzekering	
	Signalering mogelijk niet-gebruik BB 65-plus cliënten	
Bevordering sociale insluiting	Signalering ANW-ers voor arbeidsmarktoeleiding door gemeente	
Managementinformatie	Uitstroommonitor	
Antwoordservice namens gemeenten	Informatievoorziening voor Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders	
	Informatievoorziening voor het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen	
	Informatievoorziening voor Suwinet Inkijk	

	Informatievoorziening voor Kunstenaars & Co	
Verwijs en routeerservice	Gegevensknooppunt voor gemeenten t.b.v. DKD	
	Inlezen DKD klantgegevens in gemeentelijke applicaties	
	Gegevensknooppunt voor gemeenten t.b.v. EKB	
Gebruikersondersteuning	Skilled servicedesk voor gebruikersondersteuning bij gebruik IB-systemen	
	Skilled servicedesk voor gebruikersondersteuning bij gebruik Suwinet-Inkijk	
	Procesondersteuning en advies	
	DKD aanlevermonitor	
Tijdelijk / incidenteel		
	Project IPW Beter presteren met Bijzondere bijstand	18 gemeenten
	Project RDW+	Min SZW
	Project bestandskoppeling t.b.v. woon- en leef fraude	Min SZW
	Project Minimabeleid	Min SZW
Buiten sociale zekerheid structureel		
Administratieve lastenverlichting burgers	Geautomatiseerde toets voortzettingsrecht kwijtschelding gemeentelijke belastingen	Min SZW
	Geautomatiseerde toets voortzettingsrecht kwijtschelding waterschapsheffing	Min SZW
Voorkomen voortijdig schoolverlating	Signalering voortijdig schoolverlaters t.b.v. RMC	RMC / min OCW
Exploitatie en beheer	Hosting Mens Centraal	Samenwerking

		CP-ICT
Gebruikersondersteuning en advies	Unskilled Servicedesk BKWI-projecten	Samenwerking BKWI
Buiten sociale zekerheid tijdelijk en incidenteel		
	Opdracht SIOD voor het opstellen risicoprofielen	SIOD / Min SZW
	Bestandskoppeling en analyse t.b.v. onderzoek Pardonregeling	Min SZW
	Gegevenslevering aan bureau Driessen tbv onderzoek WWIK	Min OCW
	Gegevenslevering aan IVA tbv onderzoek WWIK	Min OCW
	Unskilled servicedesk Mens Centraal	CP-ICT