

**Andersson
Elffers
Felix**

In samenwerking met

debeleids**onderzoekers**



**HOOGHIEMSTRA
&
PARTNERS**
strategisch en juridisch advies

Grip op gegevensuitwisseling

Eindrapport onderzoek naar de
governance van de Stichting
Inlichtingenbureau en BKWI

Datum

16 november 2022

Opdrachtgever

Ministerie van SZW

Onderzoeksteam

David Schelfhout (d.schelfhout@aef.nl)

Sander Geurts

Erwin de Craen

Aris van Veldhuisen

Mirjam Engelen (De Beleidsonderzoekers)

Thijs Drouen (Hooghiemstra en Partners)

Referentie

GS84

bezoekadres	Maliebaan 16	3581 CN Utrecht	telefoon	+31 30 236 30 30
postadres	Postbus 85198	3508 AD Utrecht	website	www.aef.nl

/ Managementsamenvatting

Aanleiding en vraagstelling

Dit onderzoek gaat over de governance van BKWI¹, onderdeel van het UWV, en het Inlichtingenbureau (IB). Deze organisaties spelen een essentiële rol in het veld van gegevensuitwisseling in het SUWI-stelsel en daarbuiten. BKWI en IB zijn belangrijke informatieknooppunten tussen partijen als gemeenten, UWV, SVB, KvK, CJIB, RDW, DUO, CIZ en vele andere (semi-)overheidsorganisaties.

Er bestaan meerdere aanleidingen voor dit onderzoek. Een centrale onderliggende vraag is of de huidige governance van BKWI en IB nog voldoende toekomstbestendig is. Zij bedienen namelijk een steeds groter geheel van ketens. De sturing van BKWI en de IB en de ketens die zij bedienen lijkt hiermee onvoldoende te zijn meegegroeid. Daarnaast bestaan voor beide organisaties specifieke aanleidingen. De positionering van BKWI binnen het UWV wordt als diffuus ervaren. En er bestaan zorgen over democratische controle op het IB, zoals bleek uit een Kamermotie uit 2021.² Een belangrijke reden daarvoor is dat het IB als (overheids)stichting niet onder directe verantwoordelijkheid van de minister opereert en niet onder het toepassingsbereik van de Wet open overheid valt.

Tegen deze achtergrond heeft het ministerie van SZW de volgende hoofdvraag voor dit onderzoek geformuleerd: “Op welke wijze kan de governance van het Inlichtingenbureau en het BKWI het meest optimaal vorm worden gegeven, rekening houdend met de huidige en toekomstige ontwikkelingen voor wat betreft rollen, taken en stakeholders?”

Profiel BKWI en IB

BKWI vervult een centrale rol in de (regie op) gegevensuitwisseling in het stelsel van werk, inkomen en sociale zekerheid. Het beheert op grond van de Wet SUWI (art. 62) als ‘afzonderlijk en herkenbaar’ organisatieonderdeel van UWV een centrale voorziening voor gegevensuitwisseling tussen de SUWI-partijen. BKWI is in het SUWI-stelsel de *centrale broker*. Zijn kerntaak is het beheer, de inrichting en beveiliging van Suwinet en het ondersteunen van gebruikers bij het gebruik hiervan. BKWI werkt primair voor SVB, UWV en gemeenten maar ondersteunt in toenemende mate ook gegevensuitwisseling met andere overheidsorganisaties, zoals de RDW, het CJIB, het Kadaster en de Belastingdienst.

Het IB vervult de rol van informatieknooppunt voor met name gemeenten. Het IB is in 2001 opgericht op initiatief van het ministerie van SZW, in overleg met de VNG. Het IB is voornamelijk actief in het veld van werk en bestaanszekerheid, maar levert ook diensten in de domeinen onderwijs en zorg. Het Inlichtingenbureau vervult in de SUWI-keten de rol van *decentrale broker*. Veel informatiestromen tussen gemeenten en overheidsorganisaties verlopen via één knooppunt: het IB. Dat voorkomt dat gemeenten individueel informatie moeten uitwisselen met deze overheidsorganisaties en ieder voor zich hier infrastructuur voor moeten aanleggen en onderhouden.

Het IB werkt primair voor gemeenten, terwijl BKWI met name gericht is op (landelijk werkende) uitvoeringsorganisaties. Een ander verschil tussen BKWI en IB is dat het IB informatieproducten ontwikkelt, waarin gegevens worden vertaald in informatie. De producten van BKWI daarentegen zijn vooral gericht op het ontsluiten en transporteren van gegevens.

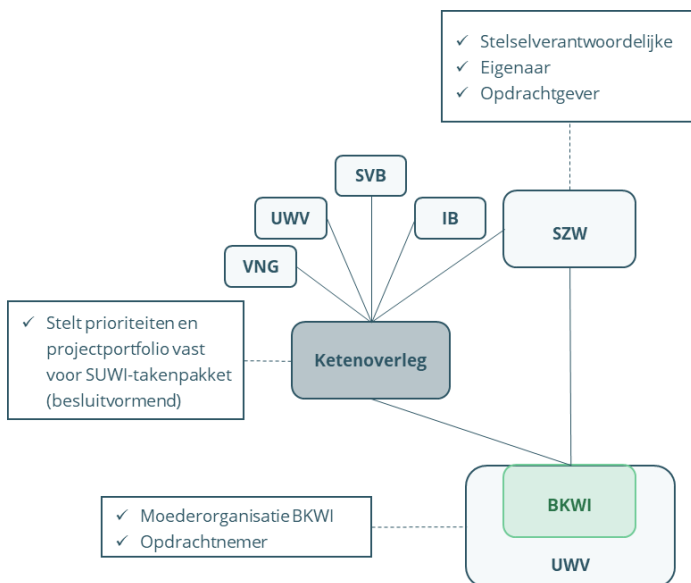
¹ In 2002 opgericht als het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen

² Kamerstukken II, 2020-2021, 26 448, nr. 660 (Motie-Van Kent)

BKWI en IB leveren diensten binnen een aantal gezamenlijke ketens: de SUWI-keten, de keten voor de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) en de BVV-keten, voor het berekenen van de beslagvrije voet. Het Inlichtingenbureau participeert daarnaast in een aantal andere ketens binnen het domein van werk en inkomen, zorg (Wmo en jeugdwet), onderwijs en lokale belastingen.

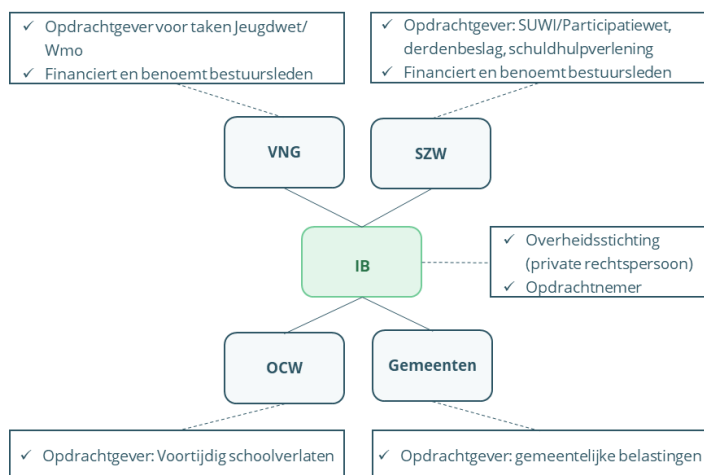
Governance BKWI

BKWI is onderdeel van UWV (zbo) en valt onder de verantwoordelijkheid van de RvB van UWV. BKWI heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid, maar heeft een status als "afzonderlijk en herkenbaar" organisatieonderdeel (op grond van art. 5.21, lid 2 besluit SUWI). De sturing op BKWI krijgt vorm binnen de sturingscyclus tussen SZW en UWV. BKWI doorloopt een aparte P&C-cyclus met het ministerie van SZW, die onderdeel uitmaakt van de P&C-cyclus tussen UWV en SZW: het jaarplan en jaarverslag van BKWI zijn een afzonderlijke bijlage bij dat van UWV. In de Wet, Besluit en Regeling SUWI zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van deze P&C-cyclus. De eigenaarsrol voor het UWV is belegd bij de secretaris-generaal (SG). Verschillende onderdelen van SZW fungeren als opdrachtgever van BKWI, voor diverse taken van BKWI, waarbij een afdeling optreedt als coördinerend opdrachtgever. Tot slot is er een ketenoverleg actief dat een belangrijke rol vervult in de aansturing van de SUWI-taken van BKWI (zie ook de figuur).



Governance IB

Het Inlichtingenbureau is een overheidsstichting: een stichting die in 2001 door SZW in goed overleg met de VNG is opgericht. Het IB is tevens een RWT (rechtspersoon met een wettelijke taak): het IB is genoemd in de Wet SUWI (en onderliggende regelgeving). Het IB voert daarnaast ook andere taken uit in opdracht van het ministerie van SZW. Daarnaast voert het IB taken uit in opdracht van de VNG en gemeenten. Het IB neemt geen besluiten in de zin van de Awb. Daarom is het geen bestuursorgaan en valt het niet onder de reikwijdte van de Wet open overheid. Het IB ontvangt jaarlijks van het Ministerie van SZW een rijksbijdrage gebaseerd op een meerjarig financieel kader. Daarnaast wordt het IB voor ongeveer een derde van haar jaarbudget door de VNG gefinancierd voor dienstverlening op het Wmo- en Jeugdwetterrein.



Het Inlichtingenbureau heeft een vijfköppig bestuur. De bestuursleden worden benoemd door SZW (3, inclusief voorzitter) en VNG (2). Het bestuur is primair zelf verantwoordelijk voor een goede uitvoering van publieke taken door het IB. De directeur van het IB legt verantwoording af aan het

bestuur. De minister heeft echter ook bevoegdheden jegens het IB, die zijn vastgelegd in het Besluit SUWI, de Regeling SUWI en de statuten van de stichting. In de statuten is bijvoorbeeld geregeld dat de minister het bestuur kan vervangen bij wanbeheer en dat het IB toestemming van de minister nodig heeft voor het uitvoeren van taken buiten de SUWI-keten.

Het IB doorloopt een jaarlijkse P&C-cyclus met het ministerie van SZW. Onderdeel daarvan is dat het IB een jaarplan, begroting en jaarverslag opstelt en er periodiek overleg op ambtelijk niveau plaatsvindt tussen IB en SZW. Een dergelijke cyclus bestaat ook voor de opdrachtverlening van de VNG en OCW in de richting van het IB.

Ontwikkelingen en knelpunten

In het rapport werken we drie overkoepelende ontwikkelingen uit die van belang zijn voor de context en het nadenken over aanpassingen in de governance van IB en BKWI:

1. Het takenpakket van BKWI en IB is in de afgelopen jaren fors verbreed
2. In politiek en maatschappij wordt steeds kritischer gekeken naar gegevensuitwisseling
3. Er zijn plannen voor een fundamenteel andere inrichting van gegevensuitwisseling

We constateren dat er in de huidige governance zich vier overkoepelende knelpunten voordoen:

- ▶ Er is weinig regie gevoerd op het stelsel van gegevensuitwisseling;
- ▶ Er is weinig toezicht op gegevensuitwisseling;
- ▶ Er is nog geen sprake van een gedeelde visie op de toekomst van het stelsel;
- ▶ Er zijn twijfels over de wendbaarheid en robuustheid van de dienstverlening van IB en BKWI.

Voor de governance van BKWI beschrijven we de volgende knel- en aandachtspunten:

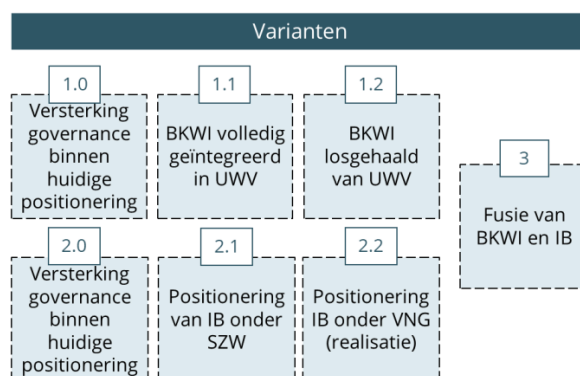
- ▶ De positionering van BKWI als onderdeel van UWV is complex
- ▶ De positionering van BKWI binnen UWV kan een risico op ongelijkwaardigheid opleveren
- ▶ Het is onduidelijk hoe ketenoverstijgende keuzes worden gemaakt
- ▶ BKWI vervult verschillende rollen in de SUWI-governance
- ▶ De AVG-verantwoordelijkheden voor het centrale deel van de GeVS zijn niet goed belegd

Voor het IB gaan we in op de volgende knel- en aandachtspunten:

- ▶ De democratische controle op het Inlichtingenbureau is minder sterk dan bij bestuursorganen
- ▶ Ook gemeenten dragen belangrijke verantwoordelijkheden in de richting van het IB
- ▶ De politieke verantwoordelijkheid van de minister van SZW t.o.v. het IB is niet altijd duidelijk
- ▶ Het IB valt niet onder de reikwijdte van de Woo
- ▶ Opdrachtgevers van het IB ervaren dat het IB beperkt aanstuurbaar is
- ▶ Het zicht van de minister van SZW op de effecten van gegevensuitwisseling door het IB is beperkt

Varianten voor toekomstige governance

Om in te spelen op bovenstaande knelpunten, zijn in dit onderzoek verschillende varianten voor toekomstige governance beschreven. In de figuur rechts zijn deze varianten samengevat. Deze varianten zijn stuk voor stuk gewogen aan de hand van een beoordelingskader. De criteria in dat beoordelingskader zijn (mede) ontleend aan de hierboven beschreven ontwikkelingen en knelpunten. De resultaten van deze weging zijn te vinden in hoofdstuk 4.



Conclusies en adviezen governance en positionering BKWI

Partijen zijn het al jaren niet eens over de invulling van **verwerkingsverantwoordelijkheid** voor de verwerkingen in het door BKWI beheerde centrale deel van de GeVS. We concluderen dat, op grond van de feitelijke situatie voor deze verwerkingen UWV als verwerker is aan te merken. We adviseren om deze rolverdeling te bekrachtigen in afspraken tussen partijen en ervoor te zorgen dat alle verwerkingsverantwoordelijken hieraan zijn gecommiteerd, omdat op dit moment niet alle partijen zich kunnen vinden in deze visie, terwijl dat wel van groot belang is voor een AVG-conforme invulling van SUWI-ketens. De minister van SZW is als stelselverantwoordelijke nu aan zet om met de verwerkingsverantwoordelijken tot werkbare afspraken te komen over de verwerkingen in het centrale deel van de GeVS, zodat duidelijk is welke partijen waarop en waarvoor aanspreekbaar zijn, zeker bij incidenten zoals datalekken en betrokkenen hun rechten uitoefenen. Partijen zullen vervolgens processen moeten inrichten die overeenstemmen met de gemaakte afspraken en die neerleggen in een convenant. Bovendien is het van belang dat alle verwerkingsverantwoordelijken een verwerkersovereenkomst overeenkomen met UWV als verwerker.

We adviseren daarnaast om **een eenduidig sturingsmodel in te richten voor de ketens waarin BKWI werkt**. In dat model moet de minister van SZW op grond van zijn stelselverantwoordelijkheid duidelijk wordt gepositioneerd als opdrachtgever van alle BKWI-taken. Concreet adviseren we tegen deze achtergrond om het SUWI-sturingsmodel te herzien. Dat kenmerkt zich namelijk door een centrale rol voor een ketenoverleg waarin partijen onder voorzitterschap van UWV fungeren als gezamenlijke opdrachtgevers en besluiten over o.a. standaarden, programmering en prioritering. We adviseren om dit ketenoverleg voortaan te positioneren als *adviserend* overleg aan de minister van SZW als opdrachtgever en stelselverantwoordelijke (en SZW voortaan het overleg voor te laten zitten). Dat model is in lijn met hoe wordt gestuurd op de andere ketens waarin BKWI een rol speelt, en stelt het ministerie van SZW in staat om sterker regie te voeren op BKWI als beheerder van essentiële centrale stelselvoorzieningen.

Voor **de positionering van BKWI** adviseren we in dit stadium geen ingrijpende wijzigingen. De weging van de varianten in 4.1 laat zien dat elk alternatief voor de huidige positionering nieuwe vragen of mogelijke risico's oplevert. Geredeneerd vanuit een zuivere inrichting van het stelsel heeft de variant waarbij BKWI zelfstandig, buiten UWV, wordt gepositioneerd de voorkeur. Idealiter zou de positie van BKWI dan ook een zelfstandige moeten zijn. Op die manier komt de positie van BKWI als intermediair in een netwerk van partijen met een rol in gegevensuitwisseling het meest duidelijk tot zijn recht. Ook vermindert dit de stapeling van rollen bij UWV.

Deze optie kent echter ook duidelijke nadelen. De belangrijkste is dat op dit moment niet is voldaan aan de volgens ons noodzakelijke randvoorwaarden voor verzelfstandiging van BKWI. Een eventuele herinrichting van governance is afhankelijk van richtinggevende keuzes over het stelsel van gegevensuitwisseling als geheel, die op dit moment nog niet voldoende gemaakt en/of doorleefd zijn door betrokken partijen. We adviseren dat het ministerie van SZW in samenspraak met partijen eerst aan zet is om een richtinggevende strategie op te stellen voor de inrichting van (het stelsel van) gegevensuitwisseling. Afgeleid daarvan zijn keuzes over (onder meer) de positionering van BKWI aan de orde.

Er zijn volgens ons wel al een aantal tussenstappen mogelijk om de governance van BKWI te versterken binnen de huidige positionering. Het doel van die stappen zou moeten zijn om te borgen dat de governance van BKWI voldoende recht doet aan de intermediaire rol van BKWI en de verwevenheid tussen UWV en BKWI wordt beperkt. We beschrijven hiervoor in dit rapport een aantal mogelijkheden.

Conclusies en adviezen governance en positionering IB

Het IB is een aanbieder van informatiediensten die landelijke stelselvoorzieningen levert, maar zich grotendeels op dienstverlening aan gemeenten richt. Bij dit karakter past een interbestuurlijke positionering, met zeggenschap voor zowel de centrale als decentrale overheden. In het kader van dit traject hebben we geconstateerd dat de juridische mogelijkheden voor het interbestuurlijk positioneren van een organisatie als het IB beperkt zijn. Positionering van het IB als overheidsstichting is de enige rechtsvorm die ruimte geeft om een organisatie zoals het IB expliciet 'tussen' Rijk en mede-overheden te positioneren. Pas als dat uitgangspunt wordt losgelaten, worden ook alternatieven zichtbaar, maar die hebben ieder voor zich grote nadelen.

De privaatrechtelijke rechtsvorm van het IB heeft nadelen. Een belangrijk nadeel is dat het IB geen bestuursorgaan is en daarmee niet onder de reikwijdte valt van de Wet open overheid (Woo). Dat wringt: betrokken partijen als SZW en de VNG vinden de privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid van het IB een ingewikkeld construct. Er bestaat echter op dit moment geen construct dat aan alle relevante wensen en voorwaarden voldoet.

We zien desondanks ruimte om aan een belangrijk deel van de ervaren knelpunten tegemoet te komen door de aansturing van het IB te versterken binnen de bestaande positionering. Daarvoor beschrijven we verschillende verbeterstappen:

- ▶ De betrokkenheid van SZW en VNG bij het IB kan worden versterkt. We adviseren specifiek om de VNG te betrekken in het gesprek tussen SZW en het IB over de continuïteit van het IB. Op die manier wordt de gedeelde verantwoordelijkheid van SZW en VNG voor de continuïteit, ontwikkeling en toekomstbestendigheid van het IB als organisatie beter in de praktijk gebracht.
- ▶ We adviseren om een transitie van het bestuursmodel van het IB in te zetten. Een bestuursmodel met (een directeur-bestuurder en) een Raad van Toezicht zorgt voor een minder zware bestuurlijke invulling aan de kant van het IB, waardoor duidelijker is dat het IB eerst en vooral uitvoerder van wettelijke taken en opdrachtnemer van SZW en VNG is.
- ▶ Ten derde zien we mogelijkheden om tegemoet te komen aan het door opdrachtgevers ervaren gebrek aan grip op het IB, door een traject te initiëren waarin opdrachtgevers en het IB in gesprek gaan en afspraken maken over een nieuwe balans tussen de gewenste grip op het IB en de voor de taakuitvoering van het IB benodigde vrijheidsgraden. Daarin zou de zeggenschap van SZW over de invulling van de generieke stelselvoorzieningen die het IB levert, wordt vergroot.
- ▶ Ten vierde is het volgens ons gewenst om het keten- en afnemersperspectief in de sturing op het Inlichtingenbureau meer gewicht te geven. We raden aan om voor alle taken van het IB een afnemersberaad, klantenpanel of vergelijkbaar platform in te stellen.
- ▶ Ten vijfde zien we mogelijkheden om het door de Kamer geconstateerde gebrek aan democratische controle op het IB te verminderen. Dat kan onder andere door voor alle taken die het IB uitvoert in opdracht van ministeries te voorzien in een wettelijke verankering. Dat zorgt voor een extra waarborg voor de democratische legitimering van de taakuitvoering door het IB. De materiële voordelen van het creëren van een wettelijke basis voor alle taken zijn echter beperkt.
- ▶ Ten zesde zien we ruimte om het zicht van de Kamer op het Inlichtingenbureau te versterken. Dat is onder meer te realiseren door de Minister van SZW de jaarplannen en jaarverslagen van het IB aan de Kamer te laten sturen en de Kamer de ruimte te bieden om hierover in gesprek te gaan. Een andere mogelijkheid is dat de minister van SZW de Kamer voortaan standaard (minimaal) informeert over voorgenomen nieuwe taken voor het IB.
- ▶ Ten zevende zien we mogelijkheden om de Kamer beter te informeren over de taakuitvoering van het IB op de beleidsterreinen buiten het SZW-domein, voor zover die raken aan de verantwoordelijkheid van andere ministeries (de taken van het IB in het VWS- en OCW-domein).

Adviezen over samenwerking in het stelsel

Aanvullend op bovenstaande adviezen die op BKWI en IB specifiek betrekking hebben, bevat dit rapport ook een aantal meer algemene adviezen om tegemoet te komen aan de knelpunten die zich manifesteren in de bestaande governance en bij te dragen aan een toekomstbestendige governance.

Op **de korte termijn** zien we in de eerste plaats noodzaak om te zorgen voor versterken van het (toe)zicht op gegevensuitwisseling, langs drie lijnen:

- ▶ De minister van SZW moet zorgen voor steviger zicht op de praktijk van gegevensuitwisseling, door het verzamelen van informatie over de mate waarin gegevensuitwisseling een bijdrage levert aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van SZW-stelsels en beleidsvelden.
- ▶ Ten tweede vraagt het toegenomen belang van gegevensuitwisseling om intensiever extern toezicht, in de vorm van onafhankelijk stelseltoezicht, belegd bij een rijkstoezichthouder. Dat toezicht zou zich moeten richten op het functioneren van de ketens van gegevensuitwisseling als geheel en de effecten van gegevensuitwisseling op de burger, risico's die zich hierin voordoen voor de burger en de proportionaliteit en meerwaarde van gegevensuitwisseling. De opdracht van deze toezichthouder zou zich moeten uitstrekken van de wetgever tot en met de 'uitvoering'.
- ▶ Ten derde zien we ook toezichttaken die wat ons betreft thuishoren bij het Ministerie van SZW als stelselverantwoordelijke. Dan gaat het in elk geval om het nalevingstoezicht op de gebruikers van gegevensdiensten: houden zij zich aan de gemaakte afspraken en gestelde normen?

Daarnaast pleiten we voor het versterken van de regie van het ministerie van SZW op gegevensuitwisseling. Onderdeel daarvan zou moeten zijn om te sturen op meer eenduidigheid in de keuzes rond gegevensuitwisseling bij nieuwe beleidsinitiatieven, zodat die zijn in te passen in het bredere stelsel, in de bestaande architectuur en bij de daarin geldende principes en waarborgen. Onderdeel van die regierol zou ook het opstellen van een samenhangende visie (zie onder) moeten zijn.

Ten derde is het nodig om per keten te verhelderen welke rollen partijen hebben in de sturing. Dat geldt bijvoorbeeld bij de verdeling van AVG-rollen voor de SUWI-keten, en de rolverdeling tussen VWS als stelselverantwoordelijke voor de taken van het IB in de Wmo- en JW-keten ten opzichte van de VNG als opdrachtgever voor deze taken en de minister van SZW.

Aanvullend op deze verbeterstappen bevelen we aan om parallel in te zetten **op het doorontwikkelen van sturing en samenwerking**, via een gezamenlijk ontwikkeltraject van betrokken organisaties. Dat moet zijn gericht op een meer eenduidige besturing van het geheel van gegevensuitwisseling. Daarbinnen moet aandacht zijn voor diverse lijnen, waaronder in ieder geval:

- ▶ Het opstellen van een gedragen visie op de inrichting en besturing van gegevensuitwisseling
- ▶ Het uniformer inrichten van sturingsmodellen voor diverse ketens
- ▶ Het identificeren van 'generieke' voorzieningen voor gegevensuitwisseling
- ▶ Het op die generieke voorzieningen toepassen van de door SZW geformuleerde stelselrollen van stelselregisseur, aanbieder van stelselservices en toezichthouder

Ons advies is ten slotte om periodiek te evalueren of de (mede naar aanleiding van dit rapport) gezette stappen tot voldoende verbeteringen in het stelsel hebben geleid en of daarmee de toekomstbestendigheid voldoende is geborgd. Zo niet, dan moet ook de mogelijkheid om meer fundamentele wijzigingen in het stelsel door te voeren op tafel liggen. Concreet bevelen we aan om in ieder geval over (ongeveer) 3 jaar te evalueren of de nodige verbeteringen zijn gerealiseerd.

/ Inhoud

/	Managementsamenvatting	2
/ 1	Aanleiding, vraagstelling en onderzoeksaanpak	10
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	10
1.2	Vraagstelling voor het onderzoek	11
1.3	Onderzoeksaanpak	12
/ 2	Context IB en BKWI	14
2.1	Profiel IB en BKWI: taken en ketens	14
2.2	Governance IB en BKWI	17
2.3	Ketensturing en governance van het stelsel van gegevensuitwisseling	22
/ 3	Ontwikkelingen en knelpunten	28
3.1	Ontwikkelingen in het stelsel	28
3.2	Knelpunten in de governance	32
3.3	Beoordelingskader voor de varianten	40
/ 4	Varianten voor toekomstige governance	42
4.1	Beschrijving en weging varianten	42
4.2	AVG-rolverdeling	54
/ 5	Advies	58
5.1	Conclusies en adviezen positionering BKWI en IB	58
5.2	Adviezen over samenwerking in het stelsel	65
/ A	Overzicht ketens	72
A.1	Suwi-stelsel (GeVS/DKD)	73
A.2	Wet gemeentelijke schuldhulpverlening	73
A.3	Berekening Beslagvrije Voet (BVV)	74
A.4	Dienstverlening Werk & Inkomen (IB)	74
A.5	Onderwijs: Voortijdig Schoolverlaten (VSV)	75
A.6	Dienstverlening kwijtschelding lokale belastingen	75
A.7	Dienstverlening Wmo/Jeugdwet	76
/ B	Weging varianten in detail	77
B.1	Variant 1.0: BKWI – versterking binnen huidige positionering	78
B.2	Variant 1.1: BKWI – volledig geïntegreerd in UWV	79
B.3	Variant 1.2: BKWI – losgehaald van UWV	80
B.4	Variant 2.0: IB – versterking binnen huidige positionering	81
B.5	Variant 2.1: IB – positionering als agentschap van SZW	82
B.6	Variant 2.2: IB – naar VNG realisatie	83
B.7	Variant 3.0: Fusie IB en BKWI	84
/ C	Verdeling stelselrollen	85

/ D	Gesprekspartners interviews	87
/ E	Deelnemers toetsingssessie	89
/ F	Samenstelling begeleidingscommissie	90

/ 1 Aanleiding, vraagstelling en onderzoeksaanpak

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

BKWI en IB spelen een essentiële rol in gegevensuitwisseling in het SUWI-stelsel en daarbuiten

Het onderwerp van dit onderzoek is de governance van BKWI (in 2002 opgericht als het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen), onderdeel van het UWV, en het Inlichtingenbureau (IB). Deze organisaties zijn actief in het faciliteren van gegevensuitwisseling binnen het SUWI-stelsel en andere delen van het sociaal en gemeentelijk domein. Daarmee vervullen ze een belangrijke taak rond informatiedeling, verrijking en gegevensuitwisseling tussen een brede waaier aan partijen in het sociale stelsel. BKWI en IB vormen een informatieknoppunt tussen partijen als gemeenten, UWV, SVB, DUO, CIZ, KvK, RDW en vele andere (semi-)overheidsorganisaties. In hoofdstuk 2.1 beschrijven we de taken en rol van BKWI en IB meer in detail.

Diverse ontwikkelingen zijn aanleiding voor herbezinning op de positionering van IB en BKWI

Het ministerie van SZW heeft AEF en De Beleidsonderzoekers gevraagd om onderzoek te doen naar de positionering en governance van BKWI en IB. Daarvoor bestaan verschillende aanleidingen. Ten eerste is er sprake van concrete en actuele knelpunten in de governance van BKWI en IB, die we hieronder kort introduceren voor beide organisaties (en later in het rapport nader uitwerken). Daarnaast speelt mee dat gegevensuitwisseling steeds belangrijker wordt en er ook in steeds meer beleidsdomeinen een beroep op wordt gedaan. Op het terrein van gegevensverwerking en -uitwisseling is sprake van veel initiatieven, waarop het lastig blijkt in samenhang te sturen. Zo is de SUWI-keten nauw verbonden met andere ketens, maar worden die ketens op verschillende manieren aangestuurd. Dat, in combinatie met verschillende inhoudelijke en technische ontwikkelingen, roept de vraag op of de huidige governance van BKWI en IB nog voldoende toekomstbestendig is.

Voor BKWI is geconstateerd dat er sprake is van een complexe en ondoorzichtige governance

In de evaluatie van de Wet SUWI³ (2021) is geconcludeerd dat de governance van BKWI complex is. De positionering van BKWI binnen het UWV, met in de aansturing een belangrijke rol voor een ketenoverleg, is ingewikkeld en brengt knelpunten met zich mee. In de kabinetsreactie op de beleidsdoorlichting artikel 11 Uitvoering kondigde het kabinet dan ook aan de governance van BKWI nader te onderzoeken en alternatieve opties te willen verkennen.⁴

In de governance van het IB bestaan zorgen over democratische controle

Het kabinet geeft in zijn reactie op de beleidsdoorlichting van artikel 11 aan ook de governance van het IB te willen betrekken, dat "een vergelijkbare functie heeft (...) als informatieknoppunt". Daarnaast vragen andere ontwikkelingen om een onderzoek naar de governance van het IB. Vooral de vraag of er voldoende democratische controle mogelijk is op het IB, is pregnant. Dat blijkt met

³ De Beleidsonderzoekers, Verwonderzoek en SEO Economisch Onderzoek (2021). Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie – De beleidsdoorlichting Artikel 11: het SUWI-stelsel langs de meetlat.

⁴ Kamerstukken II, 2020-2021, 30 982, nr. 62

name uit een motie die de Tweede Kamer aannam in 2021.⁵ Die motie spreekt uit dat “het Inlichtingenbureau oncontroleerbaar is daar het zich onttrekt aan democratische controle en ook niet onder de Wet openbaarheid van bestuur (Wob)⁶ valt”. De motie verzoekt de regering dan ook om “de Kamer opties voor te leggen om het Inlichtingenbureau als private stichting om te vormen tot een instantie waar democratische controle op wordt uitgeoefend en die valt onder de Wob.”

Het IB heeft op dit moment de status van zelfstandige (overheids)stichting en Rechtspersoon met Wettelijke Taak (RWT), maar valt als organisatie niet onder de verantwoordelijkheid van de minister van SZW. Reden daarvoor is dat het IB voor een belangrijk deel taken uitvoert in opdracht van de VNG, OCW en gemeenten en waterschappen. In hoofdstuk 2 lichten we dit nader toe.

1.2 Vraagstelling voor het onderzoek

Het ministerie van SZW heeft voor dit onderzoek de volgende hoofd- en deelvragen geformuleerd.



De **centrale onderzoeksvraag** is:

Op welke wijze kan de governance van het Inlichtingenbureau en het BKWI het meest optimaal vorm worden gegeven, rekening houdend met de huidige en toekomstige ontwikkelingen voor wat betreft rollen, taken en stakeholders?

Deelvraag 1: Startpunt IB en BKWI

- a) Hoe zijn het IB en het BKWI ontstaan? Wat zijn de taken, rollen en functies van het IB en BKWI?
- b) Hoe ziet de huidige governancestructuur eruit?
- c) Hoe verhouden beide organisaties zich tot elkaar in relatie tot hun taken, rollen en werkzaamheden? Hoe loopt de samenwerking tussen de organisaties?

Deelvraag 2: Huidige en toekomstige ontwikkelingen IB en BKWI

- a) Welke ontwikkelingen zijn van invloed geweest op het IB en BKWI? Welke mogelijke toekomstige ontwikkelingen kunnen het IB en BKWI raken?
- b) Wat zijn de gevolgen van de (toekomstige) ontwikkelingen voor de taken, rollen en werkzaamheden van het IB en BKWI?
- c) Welke knelpunten ervaren opdrachtgevers en afnemers? Welke knelpunten ervaren BKWI en IB zelf?
- d) Wat zijn de voor- en nadelen van de huidige governancestructuur?

Deelvraag 3: Varianten met aandacht voor de toekomstige functies, rollen en werkzaamheden IB en BKWI

- a) Op welke wijzen (varianten) kan de governance opnieuw worden ingericht om deze meer toekomstbestendig en effectief te maken?
- b) Wat zijn de voor- en nadelen (risico's) van deze governance wijzen?
- c) In de uitwerking van de varianten dienen de volgende subvragen in acht te worden genomen:

⁵ Kamerstukken II, 2020-2021, 26 448, nr. 660 (Motie-Van Kent)

⁶ Sinds oktober 2021 de Wet open overheid

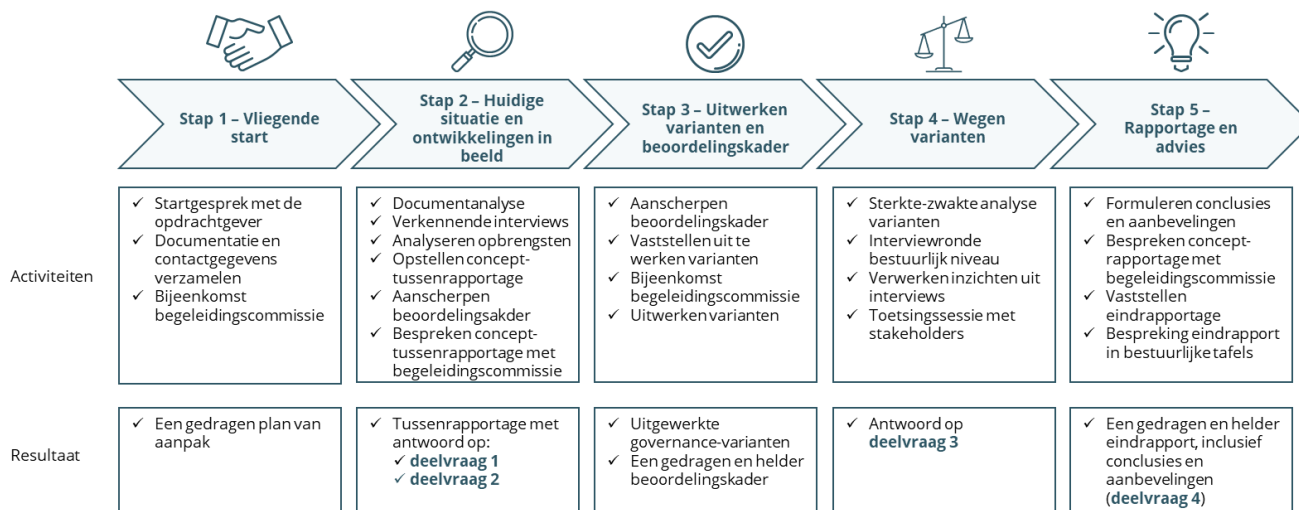
- In welke mate draagt een variant bij aan het oplossen van knelpunten zoals ervaren door opdrachtgevers en afnemers?
- In welke mate draagt een variant bij aan het faciliteren van een gelijktijdige uitvoering van verschillende beleidstrajecten?
- In welke mate faciliteert een variant een integrale sturing op het totaal van opdrachten en werkzaamheden?
- Welke consequenties heeft een variant op de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van SZW i.r.t. het IB en BKWI? Dit met oog op taken die de organisaties uitvoeren op beleidsterreinen buiten SZW.
- In welke mate draagt een variant bij aan het voldoen aan toenemende eisen op het gebied van informatiebeveiliging (IBP) en privacybescherming?
- In welke mate biedt een variant duidelijkheid over hoe, vanuit oogpunt van IBP, het beste om kan worden gegaan met het uitbreiden van (private) partijen op de gegevensdiensten van IB en BKWI?
- Kan een variant inzicht bieden in hoe de AVG verantwoordelijkheden erin tot uitdrukking komen.
- Kan in de uitwerking van varianten worden aangegeven waar de stelselregisseur, stelseltoezichthouder en aanbieders van stelselservices zoals vormgegeven in de contouren van het Stelsel van gegevensuitwisseling worden gepositioneerd?

Deelvraag 4: Aanbeveling

- a) Welke governance is voor het BKWI en het IB het meest optimaal?
- b) Wat zijn de voor- en nadelen (risico's) van deze structuur?

1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de volgende 5 onderzoeksstappen:



Voor de uitvoering van dit onderzoek zijn meerdere methoden ingezet. Dataverzameling vond primair plaats aan de hand van documentanalyse en interviews met stakeholders. Vervolgens zijn varianten uitgewerkt en gewogen aan de hand van een beoordelingskader. De uitkomsten van de verschillende stappen van het onderzoek zijn tussentijds meermaals besproken met een begeleidingscommissie. Ook vond in de eindfase een bestuurlijke toetsingsessie plaats. We lichten deze onderzoeksactiviteiten hieronder kort toe.

Documentanalyse

Via een documentanalyse brachten we de huidige organisatie en governance van het IB en BKWI in kaart, met name gericht op de stelsels waarin zij actief zijn, hun rollen en verantwoordelijkheden daarin en de sturingsrelaties met hun opdrachtgevers en bestuurlijk verantwoordelijke partijen. Ook zijn relevante context en ontwikkelingen rondom BKWI en het IB aan de hand van documentstudie in kaart gebracht. Voor de documentstudie zijn zowel openbare stukken als interne documentatie geraadpleegd die ter beschikking zijn gesteld aan de onderzoekers door de in de begeleidingscommissie vertegenwoordigde betrokken partijen.

Interviews

In verschillende fases van het onderzoek hebben we semigestructureerde interviews gevoerd met betrokken partijen. We spraken partijen eerst in een oriënterende ronde om de problematiek en ervaren knelpunten te verkennen. Later hielden we interviews ter verdieping en om de voor- en nadelen van de verschillende varianten te toetsen bij partijen. In bijlage D geven we overzicht van gesprekspartners die gedurende het onderzoek zijn geïnterviewd.

Ontwikkelen en wegen varianten

Centraal in het onderzoek staan een aantal varianten voor de governance van BKWI en het IB. Deze varianten zijn ontwikkeld om (op verschillende manieren) tegemoet te komen aan de knelpunten in de huidige governance die naar boven kwamen in de eerste verkennende fase van het onderzoek. De varianten zijn eerst op hoofdlijnen beschreven en besproken met de begeleidingscommissie.

Vervolgens zijn de varianten gewogen. Voor het wegen van de varianten is in samenspraak met de begeleidingscommissie een beoordelingskader opgesteld (zie 3.3). Dit wegingskader bevat de belangrijkste aspecten aan de hand waarvan de varianten tegen elkaar afgewogen kunnen worden. Het totaalbeeld van die aspecten geeft een beeld van de belangrijkste voor- en nadelen van een variant. De weging van de varianten kwam tot stand door de beoordelingskaders op basis van via interviews opgehaalde inzichten te vullen. Deze weging is vervolgens besproken in een toetsingssessie op bestuurlijk niveau met betrokken partijen⁷, waarna deze weging verder is aangescherpt en conclusies en aanbevelingen zijn geformuleerd door de onderzoekers.

Begeleidingscommissie

Gedurende het onderzoek heeft een begeleidingscommissie met de belangrijkste stakeholders op cruciale momenten toegezien op en meegedacht over de voortgang en inhoudelijke koers van het onderzoek. De samenstelling van de begeleidingscommissie is toegevoegd in bijlage F.

⁷ Een lijst met aanwezigen tijdens de toetsingssessie is opgenomen in bijlage E

/ 2 Context IB en BKWI

2.1 Profiel IB en BKWI: taken en ketens

2.1.1 Profiel

BKWI

BKWI⁸ is opgericht in 2002 en vervult een centrale rol in de (regie op) gegevensuitwisseling in het stelsel van werk, inkomen en sociale zekerheid. BKWI zorgt ervoor dat uitvoeringsorganisaties in dit domein veilig en verantwoord gegevens van burgers en bedrijven kunnen uitwisselen.

BKWI kent zijn oorsprong in het SUWI-stelsel. Het beheert op grond van de Wet SUWI (art. 62) een centrale voorziening voor gegevensuitwisseling. Dit is onderdeel van de Gezamenlijke elektronische Voorzieningen Suwi (GeVS, ook wel Suwinet). De wet regelt dat UWV, SVB en gemeenten gezamenlijk zorg dragen voor het instandhouden van “elektronische voorzieningen” – het geheel van centrale voorziening en decentrale voorzieningen dat de GeVS vormt.⁹ De rol van beheerder van de centrale voorziening is belegd bij BKWI – een ‘afzonderlijk en herkenbaar’ organisatieonderdeel van UWV.¹⁰

BKWI faciliteert de gegevensuitwisseling tussen organisaties in het Werk en Inkomen-domein. BKWI werkt primair voor SVB, UWV en gemeenten maar ondersteunt in toenemende mate ook gegevensuitwisseling met andere overheidsorganisaties, zoals de RDW, het CJIB, het Kadaster en de Belastingdienst.

BKWI heeft in het SUWI-stelsel de rol van **centrale broker**. Zijn kerntaak is het beheer, de inrichting en beveiliging van de GeVS/Suwinet en het ondersteunen van gebruikers bij het gebruik hiervan. Onderdeel van die rol is bijvoorbeeld dat BKWI ervoor zorgt dat partijen ketenafspraken (Suwinet-Standaarden) maken over zaken als beveiligingsnormen, beschikbaarheid, onderhoudsmomenten en oplostijden van incidenten. Deze afspraken worden opgenomen in een keten-SLA. BKWI rapporteert over de prestaties aan de hand van deze afspraken in een maandelijkse managementrapportage aan de verschillende ketenpartners.

Het Inlichtingenbureau

Het Inlichtingenbureau (IB) vervult sinds de inwerkingtreding van de Wet SUWI de rol van informatie-knooppunt voor met name gemeenten. Het IB kent op grond van de Wet SUWI een wettelijke taak, en levert daarnaast ook diensten in het kader van o.a. de Wmo, Jeugdwet, onderwijswetgeving en de Gemeentewet. Het IB is voornamelijk actief in het veld van werk en bestaanszekerheid, maar meer recent heeft het IB ook diensten ontwikkeld in de domeinen onderwijs en zorg.

De missie van het IB is om de uitwisseling van (persoons)gegevens tussen gemeenten en overheidsinstanties eenvoudiger te maken. Het IB faciliteert gegevensuitwisseling door het aanbieden van informatiediensten en het verzorgen van berichtenverkeer. Het IB is in 2001 opgericht

⁸ BKWI is geen rechtspersoon, maar een organisatieonderdeel van het UWV. In dit rapport schrijven we waar mogelijk ‘BKWI’ waar we verwijzen naar dit organisatieonderdeel. Op de plekken waar we doelen op de rechtspersoon, hanteren we UWV.

⁹ Zie art. 5.21 besluit SUWI

¹⁰ Het besluit SUWI (art 5.21, lid 2) formuleert dit op deze wijze

op initiatief van het ministerie van SZW, in overleg met de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG).

Het Inlichtingenbureau vervult in de SUWI-keten de rol van **decentrale broker**. Veel informatiestromen tussen gemeenten en overheidsorganisaties verlopen via één informatieknooppunt: het IB. Dat voorkomt dat gemeenten individueel informatie moeten uitwisselen met deze overheidsorganisaties en ieder voor zich hier infrastructuur voor moeten aanleggen en onderhouden.

Het Inlichtingenbureau en BKWI hebben een verschillend profiel

Het IB werkt primair voor gemeenten, waar BKWI met name gericht is op (landelijk werkende) uitvoeringsorganisaties. Een ander verschil tussen BKWI en IB is dat het IB een track record heeft opgebouwd in het ontwikkelen van informatieproducten, waarin gegevens worden vertaald in informatie, zoals signalen over wijzigingen in de situatie van burgers (bv: de start van de ontvangst van een bijstandsuitkering). De producten van BKWI daarentegen zijn vooral gericht op het *ontsluiten* van gegevens: via bijvoorbeeld SUWInet-Inkijk kunnen gemeenten dossiers van burgers inzien.¹¹

2.1.2 Ketens

Het Inlichtingenbureau en BKWI zijn actief in diverse ketens

BKWI en IB leveren diensten binnen een aantal gezamenlijke ketens: de SUWI-keten, de keten voor de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs) en de BVV-keten, voor het berekenen van de beslagvrije voet.¹² Het Inlichtingenbureau participeert daarnaast in een aantal andere ketens binnen het domein van werk en inkomen, zorg (Wmo en jeugdwet), onderwijs en lokale belastingen.

De onderstaande tabel bevat de ketens waarin sprake is van een **wettelijke taak** voor IB en BKWI (zie verder bijlage A voor schematische weergaven van de inrichting van alle ketens van IB en BKWI):

Gezamenlijke ketens BKWI en IB	Ketens IB
SUWI-stelsel (Wet SUWI en besluit SUWI)	Werk en inkomen (Besluit SUWI, Participatiewet)
Wgs (Wet SUWI en besluit SUWI)	Wmo/Jeugdwet (in wording, via Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg) ¹³
BVV (Besluit en regeling)	

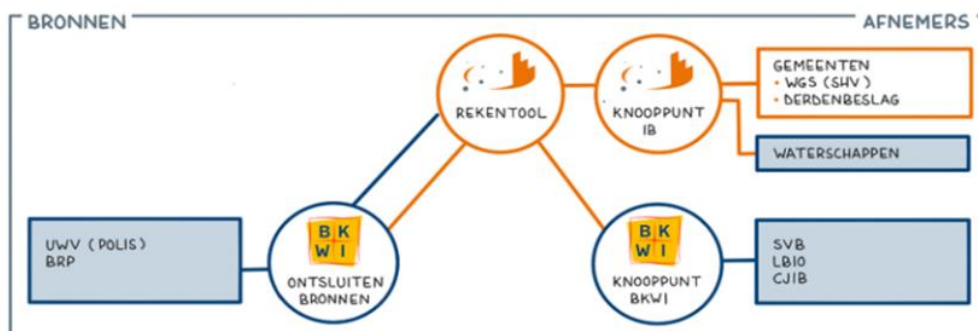
Dit betekent dat alleen voor de IB-ketens in het onderwijsveld en de kwijtschelding van lokale belastingen geen sprake is van een wettelijke taak voor het IB.

¹¹ Daarbij geldt dat de organisaties die Suwinet-Inkijk gebruiken, niet altijd alle gegevens van de beschikbare bronnen raadplegen. Zij kunnen alleen beschikken over die gegevens waarvoor een wettelijke basis (doelbinding) is en die dus noodzakelijk zijn voor de uitvoering van wet- en regelgeving.

¹² Op grond van het besluit BVV is UWV de verwerker die aan IB gegevens uit de Polisadministratie en de BRP levert. In de praktijk verloopt dit via organisatieonderdeel BKWI.

¹³ Zie o.a. Kamerstukken II, 2020-2021, 35 515, nr. 2

Een voorbeeld van een keten die door IB en BKWI wordt bediend is de BVV-keten, in onderstaand schema. Dit schema laat zien dat in een keten sprake is van bronhouders en afnemers van gegevens, die via knooppunten IB en BKWI met elkaar worden verbonden in een keten. We definiëren deze rollen nader in par. 2.3.



De rollen en taken van IB en BKWI verschillen per keten

De ketens waarin BKWI en het Inlichtingenbureau opereren, zijn steeds verschillend ingericht, met wisselende bronhouders en afnemers. De taken, rollen en verantwoordelijkheden van IB en BKWI verschillen per keten. We duiden dit aan de hand van de onderstaande voorbeelden.

Inlichtingenbureau	BKWI
Het Inlichtingenbureau vervult in meerdere ketens de rol van knooppunt voor het ontsluiten van gegevens aan gemeenten (bv. DKD-inlezen ¹⁴ in de SUWI-keten, of berichtenverkeer Wmo). In sommige ketens gaat die rol gepaard met aanvullende werkzaamheden. Zo genereert het IB in het kader van de rechtmatigheidscontrole Participatiewet samenloopsignalen en vervult het daarmee een signalerende functie. En in de BVV-keten heeft het Inlichtingenbureau een rekentool ontwikkeld die wordt gebruikt voor de centrale berekening van de beslagvrije voet.	De (oorspronkelijke) kerntaak van BKWI is de rol van beheerder van de centrale voorziening voor gegevensuitwisseling in het SUWI-domein (GeVS). Binnen sommige ketens, zoals de BVV-keten, is BKWI echter ook actief als knooppunt voor uitvoeringsorganisaties en ontsluit BKWI gegevens voor specifieke afnemers, zoals in dit voorbeeld SVB, LBIO en CJIB.

Tussenconclusie

IB en BKWI kennen hun oorsprong in het SUWI-stelsel. In de afgelopen jaren zijn hun taken verbreed en zijn IB en BKWI actief in meer ketens. Omdat IB en BKWI in meerdere ketens actief zijn die elk hun eigen (keten)stuuringsmodel kennen, met wisselende ketenpartners, rollen en verantwoordelijkheden, is geen sprake van één overkoepelende governance voor IB en BKWI.

We maken daarom onderscheid tussen de governance van IB en BKWI *als organisaties*¹⁵ en de besturing van de *ketens* waarin zij actief zijn. Dit onderzoek richt zich primair op de governance van IB en BKWI als organisaties. In de volgende paragraaf gaan we daar nader op in.

¹⁴ DKD staat voor Digitaal Klantdossier

¹⁵ Waarbij dit voor BKWI moet worden gelezen als 'organisatieonderdeel' (van UWV)

2.2 Governance IB en BKWI

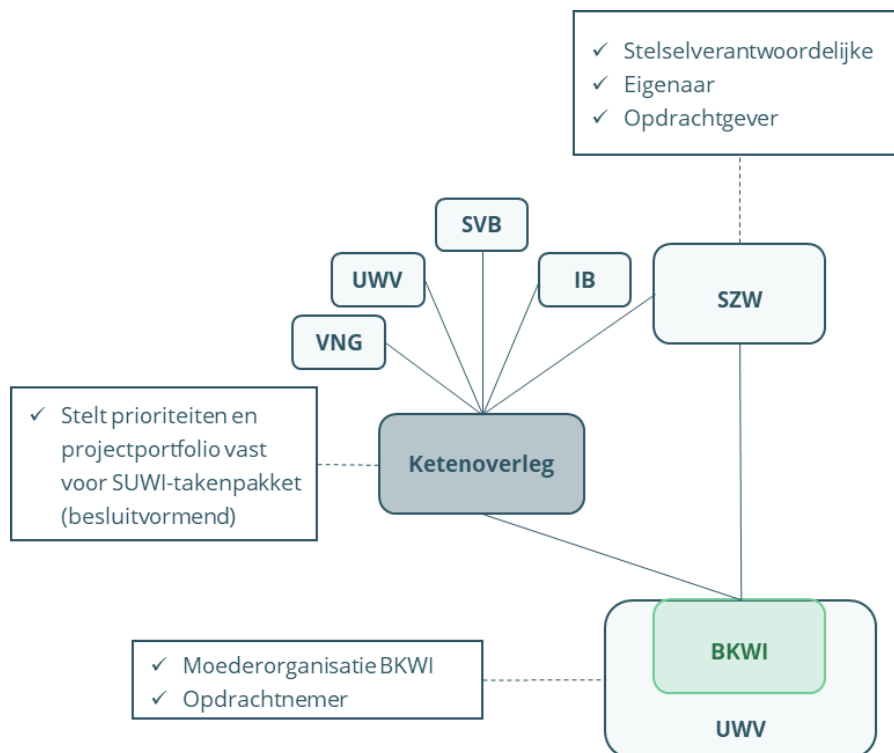
2.2.1 BKWI - Organisatie

Organisatievorm

- ▶ BKWI is onderdeel van UWV (zbo) en valt onder de verantwoordelijkheid van de RvB van UWV.
- ▶ BKWI heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid, maar heeft een status als “afzonderlijk en herkenbaar” organisatieonderdeel (op grond van art. 5.21, lid 2 besluit SUWI). Dat blijkt o.a. uit de zelfstandige P&C-cyclus die BKWI heeft met SZW en de eigen externe identiteit, huisvesting en website van BKWI.

Financiën en formatie

- ▶ UWV ontvangt jaarlijks gelden uit verschillende bronnen voor de uitvoering van de werkzaamheden van het BKWI-takenpakket. Het Ministerie van SZW financiert de uitvoering van de wettelijke taken van BKWI en additionele opdrachten. De vier ontwikkelteams van BKWI worden anno 2022 integraal via de rijksbijdrage gefinancierd. Enkele ketenpartners financieren daarnaast aanvullende opdrachten. Zo financieren UWV en SVB de levering van gegevens door BKWI aan enkele niet Suwi-partijen (zoals de IND en DUO).
- ▶ De middelen die UWV uit de SZW-begroting ontvangt voor de taken van BKWI zijn geormerkt voor dit doel. Een budgetbrief vanuit SZW kent geormerkte middelen toe voor de taken van BKWI op basis van art. 48 wet SUWI, lid 1.
- ▶ De begroting van BKWI bedroeg ca. 14,5 miljoen euro voor 2021.
- ▶ BKWI telde anno 2020 ca. 60 FTE aan vaste medewerkers. Aangevuld met tijdelijke, externe en flexkrachten was de totale formatie van BKWI in dat jaar ca. 85 FTE.



2.2.2 BKWI - Sturing

De sturing op BKWI krijgt vorm binnen de sturingscyclus tussen SZW en UWV

- ▶ BKWI is gepositioneerd als onderdeel van het UWV, zonder eigen rechtspersoonlijkheid. Daarmee is de RvB van het UWV verantwoordelijk voor het organisatieonderdeel BKWI.
- ▶ BKWI doorloopt een aparte P&C-cyclus met het ministerie van SZW, die onderdeel uitmaakt van de P&C-cyclus tussen UWV en SZW: het jaarplan en jaarverslag van BKWI zijn een afzonderlijke bijlage bij dat van UWV. In de Wet, Besluit en Regeling SUWI zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van deze P&C-cyclus.
- ▶ In de praktijk betekent dit dat het jaarplan en jaarverslag van BKWI als afzonderlijke bijlage bij jaarplan en -verslag van UWV worden gevoegd. SZW stuurt de meibrief (met aandachtspunten voor het komende jaar) en reactiebrieven op jaarplan en jaarverslagen van BKWI altijd als onderdeel van de UWV-brieven; de adressant hiervan is UWV. Bij formele overleggen tussen SZW en BKWI schuiven altijd UWV-werknemers aan vanuit de bestuurlijke verantwoordelijkheid van UWV.
- ▶ Als onderdeel van het zbo UWV is de minister van SZW uiteindelijk politiek aanspreekbaar op het functioneren van BKWI. Binnen SZW zijn diverse beleidsdirecties actief als opdrachtgever richting BKWI (met één coördinerend opdrachtgever) en is ook de eigenaarsrol van BKWI belegd. Daarnaast is SZW te beschouwen als stelselverantwoordelijke voor het SUWI-stelsel en het bredere werk en inkomen-domein.

Verschillende stakeholders vervullen een rol in de sturing van BKWI

Rond BKWI zijn verschillende stakeholders te identificeren, elk met hun eigen rol:

- ▶ De minister van SZW is stelselverantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel van Werk en Inkomen en de uitvoering van de Wet SUWI.
- ▶ BKWI maakt onderdeel uit van het UWV. Het UWV is een zbo onder verantwoordelijkheid van de minister van SZW. Het ministerie van SZW hanteert het driehoeksmodel voor de sturing van en het toezicht op organisaties op afstand.
 - ▶ De eigenaarsrol voor het UWV is belegd bij de secretaris-generaal (SG).
 - ▶ Verschillende onderdelen van SZW fungeren als opdrachtgever van BKWI, voor diverse taken van BKWI. De afdeling Handhaving & Gegevensuitwisseling vervult de rol van coördinerend opdrachtgever.
- ▶ De ketenpartners van BKWI zijn verenigd in het ketenoverleg. Dit zijn behalve SZW en VNG de SUWI-organisaties UWV en SVB.
- ▶ BKWI maakt voor zijn dienstverlening gebruik van verschillende gegevensbronnen. Bronhouders zijn onder meer UWV, SVB, gemeenten, de Belastingdienst, DUO, RDW en het Kadaster.
- ▶ Afnemers van de diensten van BKWI zijn met name gemeenten, SVB en UWV.

2.2.3 Inlichtingenbureau – Organisatie

Organisatievorm

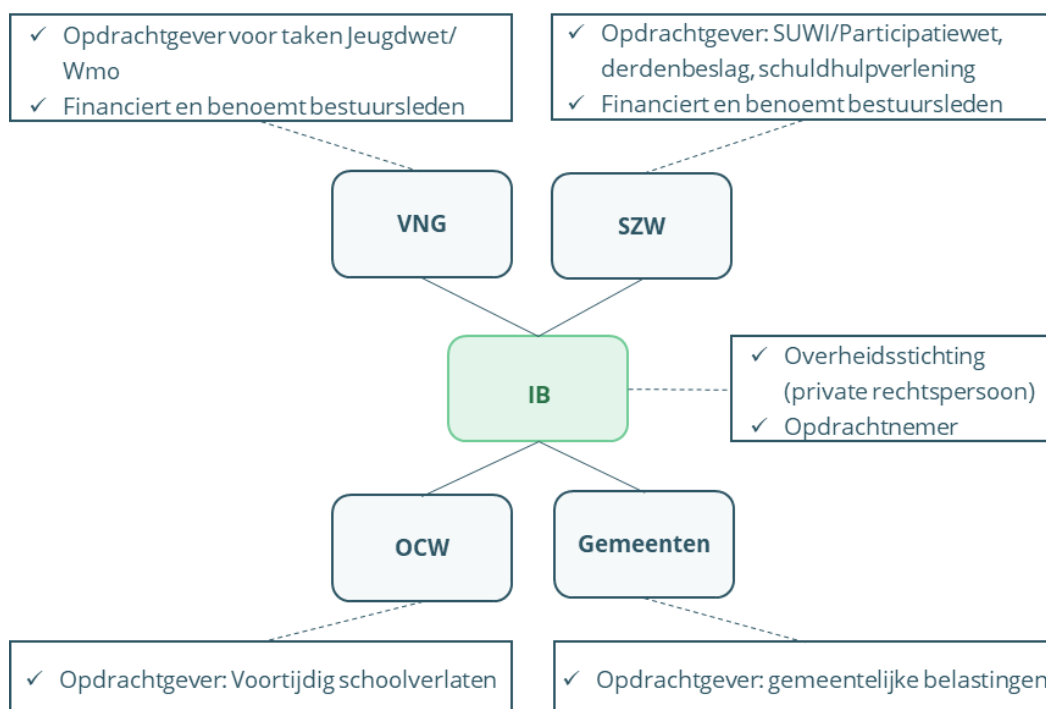
- ▶ Het Inlichtingenbureau is een overheidsstichting: een stichting die (mede) door de Rijksoverheid is opgericht. Het IB is in 2001 door SZW in goed overleg met de VNG opgericht. De positie van het IB als stichting komt voort uit “de wens destijds om de organisatie onafhankelijk te positioneren van het Rijk.”¹⁶
- ▶ Het IB is een RWT (rechtspersoon met een wettelijke taak): het IB is genoemd in de Wet SUWI (en onderliggende regelgeving).

¹⁶ Kamerstukken II 2022/21, 34 352, nr. 215.

- ▶ Het IB voert daarnaast ook andere taken uit in opdracht van het ministerie van SZW. Voor deze taken bestaat er een opdrachtrelatie en een wettelijke grondslag voor verwerkingen: bij deze taken is het IB verwerker in opdracht van de minister als verwerkingsverantwoordelijke.
- ▶ Daarnaast voert het IB taken uit in opdracht van de VNG en gemeenten.
- ▶ Het IB neemt geen besluiten in de zin van de Awb. Daarom is het geen bestuursorgaan en valt het als zodanig niet onder de reikwijdte van de Wet open overheid.
- ▶ De minister heeft het Inlichtingenbureau gevraagd om, n.a.v. de motie Van Kent, medewerking te verlenen aan de afhandeling van Wob-verzoeken met betrekking tot het Inlichtingenbureau die bij bestuursorganen binnenkomen.¹⁷ Het Inlichtingenbureau heeft in reactie daarop laten weten medewerking te verlenen aan dit soort verzoeken.¹⁸

Financiën en formatie

- ▶ Het IB ontvangt jaarlijks van het Ministerie van SZW een rijksbijdrage gebaseerd op een meerjarig financieel kader en in voorkomende gevallen op basis van extra opdrachten projectgelden. Dit maakt ongeveer twee derde van het jaarbudget van het IB uit.
- ▶ Daarnaast wordt het IB voor ongeveer een derde van haar jaarbudget door de VNG gefinancierd voor dienstverlening op het Wmo-, Jeugdwet-terrein en voor een kleiner deel door het ministerie van OCW en door gemeenten en waterschappen direct.
- ▶ De begroting van het IB bedroeg ca. 13 miljoen euro voor 2021.
- ▶ Het IB had in 2021 een personele capaciteit van ca. 70 FTE.



¹⁷ Ministerie van SZW (2021). Stand van de uitvoering sociale zekerheid.

¹⁸ Stichting Inlichtingenbureau. Jaarverslag 2021, p. 9

2.2.4 Inlichtingenbureau – Sturing

Verantwoordelijkheden voor het Inlichtingenbureau zijn verdeeld over bestuur, de minister van SZW en de VNG.

- ▶ Het Inlichtingenbureau heeft een vijfkoppig bestuur. De bestuursleden worden benoemd door SZW (3, inclusief voorzitter) en VNG (2). De bestuursleden worden benoemd zonder last: ze zijn dus geen directe ‘vertegenwoordiger’ van de benoemende organisatie. Het is echter wel toegestaan dat zij desgewenst ruggenspraak houden met betrokken partijen (zoals gemeenten). Het bestuur is primair zelf verantwoordelijk voor een goede uitvoering van publieke taken door het IB. De directeur van het IB legt verantwoording af aan het bestuur. Het bestuur kan op grond van de statuten een Raad van Advies instellen. Het IB kent geen Raad van Toezicht.
- ▶ De bevoegdheden en instrumenten van de minister waarmee hij de sturingsrelatie vormgeeft zijn vastgelegd in artikel 5.24 van het Besluit SUWI, de Regeling SUWI en de statuten van de stichting.¹⁹
- ▶ In de statuten van de stichting zijn, aanvullend op de benoeming van bestuursleden, enkele bevoegdheden van de Minister van SZW vastgelegd. De belangrijkste daarvan zijn:
 - ▶ De minister kan het bestuur vervangen bij wanbeheer;
 - ▶ Het IB heeft toestemming nodig van de minister voor het uitvoeren van taken buiten de SUWI-keten.²⁰
- ▶ Daarnaast is geregeld dat de minister het financiële kader van het IB bepaalt voor zover de taakuitvoering voortvloeit uit SZW-regelgeving, met een bijbehorende planning en control-cyclus (P&C-cyclus) en periodiek overleg op ambtelijk niveau;²¹
- ▶ Verder is de minister van SZW verantwoordelijk voor:²²
 - ▶ Het toezicht op een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de wettelijke taken van het IB;
 - ▶ Het toezicht op goed en verantwoord beheer van publiek geld door het IB en de doeltreffende en doelmatige besteding daarvan;
 - ▶ De werking van het beleid dat de basis vormt voor de taakuitvoering door IB, waaronder de werking van het stelsel van sociale zekerheid (het SUWI-stelsel);
 - ▶ Verantwoording aan het parlement over het beleid dat hij heeft gevoerd ten aanzien van instellingen op afstand.
 - ▶ Het bij ministeriële regeling bepalen welke gegevens door het IB worden verwerkt (het creëren van een wettelijke grondslag voor de verwerkingen door het IB) en het bepalen van de AVG-rol van het IB. Zo heeft de minister voor de verwerkingen van het IB in het kader van de Participatiewet en SUWI-wet in een besluit vastgelegd dat het IB en gemeenten gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijken zijn. De wettelijke taakverdeling voor de betreffende verwerkingen van het IB is opgenomen in bijlage XXIV van de Regeling SUWI. Ook stelt de minister via bijlage XVIII in de wet SUWI het verplichte gegevensregister Wet SUWI / Participatiewet vast dat de inhoud en wettelijke grondslagen van de informatieproducten bevat.

¹⁹ Bron: Algemene Rekenkamer (2022). *Nota van Bevindingen Verantwoordingsonderzoek - Zicht en sturing op het Inlichtingenbureau*

²⁰ Op dit punt zijn de statuten niet in lijn met de regeling SUWI. Artikel 6.6, tweede lid van de regeling stelt namelijk: “Stichting Inlichtingenbureau informeert de Minister telkens schriftelijk over elke uitbreiding van andere taken dan de taak, bedoeld in artikel 1, onderdeel m, van de Wet SUWI.” De bevoegdheden van de minister op grond van de statuten zijn dus ruimer dan die op grond van de regeling SUWI.

²¹ Bron: Algemene Rekenkamer (2022). *Nota van Bevindingen Verantwoordingsonderzoek - Zicht en sturing op het Inlichtingenbureau*

²² Ibidem en Algemene Rekenkamer (2022). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*

Het IB heeft primair een sturingsrelatie met het ministerie van SZW en de VNG

Sturingsrelatie SZW en IB

- ▶ Het ministerie financiert het IB voor die taken die het IB op grond van SZW-regelgeving uitvoert.
- ▶ Daarvoor wordt een planning en control-cyclus (P&C-cyclus) doorlopen. Onderdeel daarvan is dat het IB een jaarplan, begroting en jaarverslag opstelt en er periodiek overleg op ambtelijk niveau plaatsvindt tussen IB en SZW.²³
- ▶ Voor aansturing van en toezicht op het IB bestaan 2 rollen binnen het ministerie van SZW:
 - ▶ Verschillende beleidsdirecties zijn opdrachtgever, waarbij de afdeling Handhaving en Gegevensuitwisseling van de directie SV fungeert als coördinerend opdrachtgever. Zij formuleren opdrachten voor het IB en zijn verantwoordelijk voor uitvoerbaarheid en financiering hiervan. Zij stemmen af met het IB over het verloop van de taakuitvoering door het IB.
 - ▶ De afdeling eigenaarsondersteuning ondersteunt de pSG van SZW in haar rol richting het IB. De pSG is formeel geen eigenaar van het IB, maar gegeven de status van het IB als RWT en de statutair vastgelegde bevoegdheden van de minister richting het IB is er wel sprake van een sturingsrelatie tussen de pSG en het IB, waarin de pSG periodiek (4 keer per jaar) overleg voert met het bestuur van het IB. Deze gesprekken hebben betrekking op de onderwerpen die binnen het bereik van de 'eigenaarsrol' vallen. Dat zijn onder meer de (financiële) continuïteit van het IB; de vraag of het totaal van opdrachten van opdrachtgevers past binnen het takenpakket van het IB; het verloop van de P&C-cyclus en het besturingsmodel. Ook is de pSG verantwoordelijk voor benoeming van de bestuursleden namens SZW.

Sturingsrelatie VNG en IB

- ▶ Ook met de VNG doorloopt het IB een jaarlijkse P&C-cyclus.
- ▶ Deze cyclus heeft betrekking op de taken die het IB uitvoert in het VWS-domein.
- ▶ Betrokken ketenpartijen stemmen hun behoeften en wensen af via een ketenoverlegstructuur (voor de Wmo- en Jeugdwet-taken is dit de stuurgroep i-Sociaal domein). De VNG legt de resultaten daarvan vast in een meibrief, waarin zij haar wensen richting IB kenbaar maakt. Het IB verwerkt dat in een concept-jaarplan dat wordt voorgelegd aan de VNG. Voor 1 oktober levert het IB een definitief jaarplan op.
- ▶ De VNG financiert het IB voor de taken op het gebied van Wmo en Jeugdwet. Het IB heeft geen eigenstandige sturingsrelatie met de minister van VWS voor de taken op grond van de Wmo en Jeugdwet.

Sturingsrelatie OCW en IB

- ▶ Voor de taken van het IB voor Vroegtijdig Schoolverlaten (VSV)²⁴ fungeert het ministerie van OCW als opdrachtgever. Hieraan ten grondslag ligt een beheerovereenkomst tussen het IB en het ministerie van OCW.
- ▶ Het IB rapporteert periodiek aan OCW over de uitvoering van deze taak. Het IB informeert OCW in ieder geval over concept-jaarplan, jaarplan, halfjaarverslag en jaarverslag.
- ▶ Daarnaast is er sprake van een ketenoverlegstructuur voor de dienstverlening van het IB in dit domein. Het IB overlegt periodiek met afnemers, RMC's, (andere) gemeenten en belangenorganisatie Ingrado over gebruikservaringen, wensen en mogelijkheden voor de doorontwikkeling van de dienstverlening.

²³ Deze P&C-cyclus wordt doorlopen op grond van art. 5. 25 van het besluit SUWI

²⁴ Om vroegtijdig schoolverlaten tegen te gaan, zijn Regionale Meld- en Coördinatiepunten Ingesteld (RMC's) Het IB ondersteunt deze RMC's door in zogenoemde VSV-rapportages maandelijks te laten zien of jongeren er in slagen een inkomen te verwerven zonder startkwalificatie. Zie voor meer informatie de 'Dienstencatalogus 2022'.

2.3 Ketensturing en governance van het stelsel van gegevensuitwisseling

Hierboven is de governance en positionering van IB en BKWI *als organisaties* beschreven. Dat is echter maar een deel van de sturing op de praktijk van gegevensuitwisseling. IB en BKWI zijn beide actief in verschillende wettelijke *stelsels* waarin diverse *ketens* voor gegevensuitwisseling zijn ingericht. Ook de manier waarop sturing op die ketens vorm krijgt, en de rol(len) die IB en BKWI daarin spelen, is bij uitstek relevant voor een goed begrip van de manier waarop de sturing van IB en BKWI op dit moment vorm krijgt. In deze paragraaf gaan we daar nader op in.

2.3.1 Definities

Een **stelsel** is een samenhangend systeem van partijen die op grond van een wettelijk kader verschillende rollen en verantwoordelijkheden hebben in de borging van publieke belangen. Binnen een wettelijk stelsel kunnen één of meerdere ketens worden ingericht.

Een **keten** is een "samenwerkingsverband tussen organisaties met opeenvolgende ketenactiviteiten, die naast hun eigen doelstellingen, één of meerdere gemeenschappelijk gekozen (of door de politiek opgelegde) doelstellingen nastreven. Deze ketenpartners zijn zelfstandig, maar ook afhankelijk van elkaar waar het gaat om het bereiken van de gezamenlijke doelstellingen."²⁵ Sommige ketens werken voor meerdere wettelijke stelsels (zo is de centrale rekenvoorziening onderdeel van het wettelijke stelsel voor de beslagvrije voet en het stelsel van de wet gemeentelijke schuldhulpverlening).

Bij het vormgeven van sturing op de ketens van IB en BKWI zijn verschillende taken en rollen te verdelen. Vanuit een **bestuurlijk** (stelsel)perspectief zijn in ieder geval de volgende rollen te onderscheiden:

- ▶ **Stelselverantwoordelijke**: de minister die verantwoordelijk is voor de goede werking van een wettelijk stelsel en daarvoor stelselvoorzieningen in het leven heeft geroepen en mechanismen voor de besturing van die voorzieningen.
- ▶ **Opdrachtgever**: de partij die verantwoordelijk is voor de formulering van de opdracht aan opdrachtnemer, het stellen van de kaders waarbinnen uitvoering van de opdracht plaatsvindt en de financiering van de opdracht.
- ▶ **Opdrachtnemer**: de partij die de door opdrachtgever geformuleerde opdracht uitvoert binnen de gestelde kaders en zich hierover richting opdrachtgever verantwoordt.
- ▶ **Eigenaar**: de actor die fungeert als 'eigenaar' van organisatie(s) die actief zijn in een keten, en vanuit die rol verantwoordelijkheid en zorg draagt voor de continuïteit van opdrachtnemer op de langere termijn.

Vanuit **ketenperspectief** zijn er de volgende rollen te verdelen:

- ▶ **Ketenpartner**: betrokken partij in een keten, die bijvoorbeeld afnemer of bronhouder is en vanuit zijn taak of positie een rol heeft in het functioneren van en de sturing op de keten.
- ▶ **Ketenregie**: het sturen op het behalen van ketendoelstellingen, door de ketensamenwerking te bevorderen en de voortgang te monitoren, zodat resultaten behaald worden ten behoeve van de gezamenlijke doelstellingen.

²⁵ NORA (2018). *Ketens de Baas: pijlers en bouwstenen voor ketensturing* (tweede druk), p. 15

- ▶ **Ketenbestuur:** het gremium waarin afstemming tussen ketenpartners plaatsvindt op het hoogste strategische niveau, waarin besluitvorming plaatsvindt over strategische ketenaafspraken.²⁶
- ▶ **Ketenmanager:** de actor die verantwoordelijk is voor de gehele keten, zowel voor het beheer van de keten als de doorontwikkeling ervan. De ketenmanager is vanuit zijn mandaat 'de baas' van de keten. Op strategisch en tactisch niveau vormt hij de verbinding tussen de belangen van de keten én de afzonderlijke belangen van de ketenpartners.²⁷

Vanuit een **gegevensperspectief** zijn er andere rollen te onderscheiden, namelijk die van:

- ▶ **Bronhouder:** De 'eigenaar van de gegevens' oftewel de partij die gegevens levert ten behoeve van verdere verwerking in de keten.²⁸
- ▶ **Afnemer:** de partij die gegevens ontvangt nadat deze in de keten zijn verwerkt. Dit zijn (net als bronhouders) doorgaans publieke dienstverleners, maar het kan ook om private partijen gaan.
- ▶ **Aanbieders van stelselvoorzieningen:** aanbieders van stelselvoorzieningen voeren (wettelijke) taken uit en beheren voorzieningen voor de verwerking en uitwisseling van gegevens tussen bronhouders en afnemers.

Vanuit **AVG-perspectief** kennen we de rollen van:

- ▶ **Verwerkingsverantwoordelijke:** de actor die het doel en de middelen van gegevensverwerking vaststelt. Dit is daarmee de partij die feitelijk controle uitoefent op het proces. Er is niet één verwerkingsverantwoordelijke: de verwerkingsverantwoordelijkheid wordt toegewezen *per verwerking* en niet per keten. Per keten vinden meerdere verwerkingen plaats. Voor iedere verwerking moet duidelijk zijn wie als verwerkingsverantwoordelijke is aangewezen.
- ▶ **Verwerker:** partij die gegevens verwerkt. De verwerker doet dit niet voor eigen doeleinden, maar in opdracht van verwerkingsverantwoordelijke. Om te bepalen of er sprake is van een verwerkingsverantwoordelijke-verwerkers relatie, moet worden gekeken naar feitelijke invloed, uitdrukkelijke juridische bevoegdheid en impliciete bevoegdheid. Als de verwerker feitelijk invloed uitoefent op het doel en de middelen van de verwerking, dan is deze geen verwerker maar (gezamenlijk of zelfstandig) verwerkingsverantwoordelijke.

In het kort

Bovenstaande rollen komen voort uit verschillende perspectieven. In de praktijk vervullen organisaties dan ook combinaties van deze rollen: ze kunnen bijvoorbeeld vanuit bestuurlijk perspectief opdrachtnemer zijn, vanuit gegevensperspectief verwerker en vanuit ketenperspectief deelnemen aan een ketenbestuur.

We gebruiken deze definities in de beschrijving van de sturingsmodellen hieronder in 2.3.2 en in de beschrijving van varianten in H4.

2.3.2 Sturing op ketens BKWI en IB

In bijlage A zijn de ketens waarin IB en BKWI actief zijn uitgewerkt. IB en BKWI zijn voor een deel actief in dezelfde ketens. Het IB opereert ook in een aantal ketens waarin BKWI geen rol heeft.

²⁶ NORA (2018). Ketens de Baas: pijlers en bouwstenen voor ketensturing (tweede druk), p.32

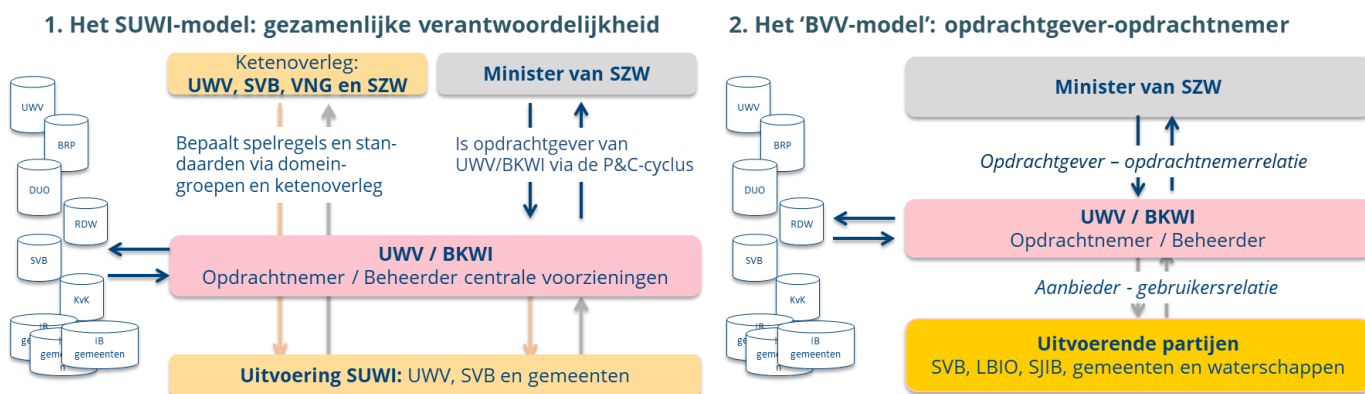
²⁷ Ibidem.

²⁸ Rapport Herijking Governance GeVS, p. 14

Op de dienstverlening in die ketens wordt meegestuurd door ketenpartners. Bijlage A laat per keten zien bij wie de verantwoordelijkheid voor het voeren van ketenregie is belegd. Dat laat zien dat dit per keten verschilt. Hieronder gaan we nader in op de sturing op de ketens van BKWI en IB.

Ketensturing op BKWI

De voorzieningen van BKWI worden op hoofdlijnen op twee manieren aangestuurd. Onderstaande figuur geeft dat schematisch weer.



1) SUWI-sturingsmodel

De belangrijkste voorziening die BKWI levert, is het centrale deel van de GeVS (Suwinet). Via Suwinet kunnen aangesloten organisaties gegevens opvragen van bronhouders zoals UWV, gemeenten (via het Inlichtingenbureau) en SVB en niet-SUWI organisaties BRP (via RvIG), RDW, DUO, KvK, Kadaster en de Belastingdienst. De afnemers van Suwinet zijn de Suwipartijen UWV, SVB en gemeenten en andere organisaties zoals IND, DUO, Nederlandse Arbeidsinspectie, gemeentelijke deurwaarders, Burgerzaken, RMC's, CAK en Dienst Justis.

Voor de sturing op deze voorziening die door BKWI wordt beheerd, geldt:

- ▶ Art. 5.21 van het Besluit SUWI regelt dat UWV, SVB en gemeenten verantwoordelijk zijn voor de instandhouding van hun eigen decentrale voorzieningen (en de aansluiting op de centrale voorziening) en dat UWV verantwoordelijk is voor de instandhouding en doorontwikkeling van de centrale voorziening (via het organisatieonderdeel BKWI).
- ▶ BKWI is als beheerder van de centrale voorziening niet bevoegd om zelfstandig te besluiten over de inrichting van de voorziening en vormgeving van gegevensuitwisseling. Deze besluitvorming vindt plaats door de Minister van SZW in overleg met ketenpartners.²⁹
- ▶ De sturing op (het portfolio voor uitvoering van) de SUWI-taken van BKWI is belegd bij een ketenoverleg. Daaraan nemen behalve UWV (vz), SVB en VNG ook SZW en IB deel.
- ▶ Tot 2014 was deze taak belegd bij het 'opdrachtgeversberaad BKWI'. Daarin namen UWV, SVB en VNG zitting. Na het afronden van het programma Borging Veilige Gegevensuitwisseling via Suwinet is in 2017 het zogenoemde 'Ketenoverleg' gestart, met als nieuwe deelnemers de directeur Stelsel & Volksverzekeringen van SZW (in de praktijk veelal vertegenwoordigd door het afdelingshoofd Handhaving en Gegevensuitwisseling) en de directeur van het IB.
- ▶ De taken en verantwoordelijkheden van het opdrachtgeversberaad zijn vastgelegd in een convenant.³⁰ Dit convenant is niet aangepast na de aanpassing van het opdrachtgeversberaad in een ketenoverleg. Het convenant regelt dat het opdrachtgeversberaad de volgende taken heeft:

²⁹ Bron: rapport werkgroep governance GeVS

³⁰ Bron: Convenant opdrachtgeversberaad UWV – SVB – VNG (2014)

- ▶ Jaarprogrammering: vaststellen, bijstellen en voortgang bewaken van alle activiteiten t.b.v. de GeVS en van eventuele andere (tussentijds voorgelegde) activiteiten;
- ▶ Lange termijnvisie: vaststellen en bijstellen lange termijnvisie voor de opzet, werking, besturing en beveiliging van de GeVS;
- ▶ Afstemming met SZW: vertegenwoordigen de gezamenlijke belangen van de deelnemers, afspraken maken over jaarplan en budget;
- ▶ Ketenoverleg: vervult de rol van ketenoverleg zoals genoemd in Bijlage I van de Regeling SUWI (het Stelselontwerp). Dit betekent dat het beraad de GeVS-ketenproducten (Suwi-standaarden) vaststelt;
- ▶ Borging: van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de GeVS en afstemming met UWV als beheerder.
- ▶ Discussie en coördinatie: urgente en relevante actuele thema's die samenhangen met de GeVS, zijn onderwerp van discussie. Namens het beraad coördineert BKWI de hieruit voortvloeiende noodzakelijke activiteiten.

In termen van de definities uit 2.3.1 kunnen we voor het SUWI-stelsel het ketenoverleg beschouwen als het **ketenbestuur**, en fungeert BKWI als **ketenmanager**, door o.a. standaarden te beheren. **Opdrachtgever** voor de SUWI-keten is de minister van SZW; UWV is **opdrachtnemer**.

In het SUWI-sturingsmodel is daarnaast een belangrijke rol weggelegd voor *domeingroepen* die functioneren onder verantwoordelijkheid van het ketenoverleg. Deze domeingroepen hebben met name een belangrijke rol in het beheren van ketenstandaarden. Ketenstandaarden zijn gemeenschappelijke (spel)regels die de SUWI-partijen afspreken rond het uitwisselen van gegevens. Door voortdurend in overleg te blijven over het actualiseren van deze standaarden, kan BKWI zijn rol blijven vervullen voor het gestructureerd, betrouwbaar en veilig laten verlopen van het gegevensverkeer. De ketenstandaarden worden in de praktijk beheerd door enkele domeingroepen waarin ketenpartners vertegenwoordigd zijn. Er zijn diverse standaarden in beheer bij verschillende domeingroepen, zoals het SuwiGegevensRegister, de Transactiestandaard, de GeVSKetenSLA en de KArWel.³¹ De domeingroepen zijn tevens onafhankelijke adviesorganen voor het ketenoverleg en de ketenpartners. Momenteel zijn er vier domeingroepen:³²

- ▶ Technisch beheer;
- ▶ Privacy en beveiliging;
- ▶ Architectuur;
- ▶ Gegevens en berichten.

2) BVV-sturingsmodel

Per 2021 is de centrale voorziening in het kader van de wet vereenvoudiging Beslagvrije voet bij IB en BKWI ondergebracht. In overleg met SZW als opdrachtgever en ketenpartners UWV, SVB en VNG is afgesproken dat de SUWI-infrastructuur voor de datadistributie van de BVV kan worden gebruikt, zo lang de SUWI-dienstverlening geen hinder ondervindt van de BVV-diensten van BKWI. Daarom worden, onder meer, dezelfde service- en beveiligingsnormen gehanteerd voor de BVV-keten als voor de SUWI-keten.

³¹ Jaarplan KBKWI 2021

³² <https://www.bkwi.nl/over-bkwi/domeingroepen/>

Voor de taken van BKWI in deze keten is gekozen voor een ander sturingsmodel, omdat het om andere taken en andere belanghebbenden gaat. Sturing op deze taak via sturingsmodel en -structuur voor de GeVS zou er toe leiden dat de Werk en Inkomen-partijen UWV, SVB en gemeenten, verantwoordelijk worden voor de dienstverlening voor de centrale berekening van de BVV. Dat past niet bij hun bestuurlijke verantwoordelijkheden.

De sturing vindt dus niet plaats volgens het SUWI-sturingsmodel. Het ketenoverleg is niet bevoegd om te besluiten over programmering en prioritering. Deze verantwoordelijkheid ligt bij SZW als opdrachtgever. Wel worden ketenpartners geconsulteerd voorafgaand aan besluitvorming. Ook is er met ketenpartners sprake van afstemming op operationeel niveau (standaarden, releases, etc.), terwijl SZW BKWI aanstuurt op meer strategisch niveau (o.a. beschikbaarheid, klanttevredenheid).

In termen van de definities uit 2.3.1 is er voor de BVV-keten geen sprake van een **ketenbestuur**. Wel fungeert het ketenbureau schuldhulpverlening en derdenbeslag als **ketenmanager**. **Opdrachtgever** voor de BVV-keten is de minister van SZW; UWV is **opdrachtnemer**.

Sturing op IB-ketens

Ook het IB participeert in ketens waarin sprake is van ketensturing of -regie. Grofweg zien we drie verschillende modellen voor de sturing van de ketens van het IB:

- ▶ Voor de gezamenlijke ketens met BKWI is er voor de SUWI-keten een ketenbestuur ingesteld in de vorm van het ketenoverleg, en is voor de WGS- en BVV-ketens sprake van een ketenmanager in de vorm van het bij SZW ondergebrachte ketenbureau schuldhulpverlening en derdenbeslag.
- ▶ Voor de taken van het IB in de Jeugdwet- en Wmo-keten vervult het ketenbureau i-Sociaal Domein (ondergebracht bij VNG realisatie) de rol van ketenmanager. Dit doet het onder verantwoordelijkheid van het ketenbestuur: de stuurgroep i-Sociaal Domein.
- ▶ In de overige ketens waarin het IB actief is, is de verantwoordelijkheid voor ketenregie niet expliciet belegd (via bv. ketenbestuur of het aanwijzen van een ketenmanager) en krijgt sturing vorm via de relatie tussen IB en zijn opdrachtgevers.

2.3.3 Governance van het stelsel van gegevensuitwisseling

De verschillende ketens waarin BKWI en IB actief zijn maken onderdeel uit van een breder geheel, dat we aan zouden kunnen duiden als het 'stelsel van gegevensuitwisseling in het SZW-domein'. Op dit niveau is nu nog geen sprake van een (overkoepelende) besturingsstructuur. Dat is (onder meer) het gevolg van het feit dat dit stelsel in wetgeving of anderszins niet gedefinieerd is: de grenzen ervan zijn niet scherp omljnd. Ook is relevant dat een substantieel deel van de activiteiten van het IB zich niet beperken tot dit stelsel, maar betrekking hebben op het ondersteunen van de uitvoering van andere gemeentelijke taken (veelal in het sociaal domein), soms in opdracht van ministeries, soms in opdracht van gemeenten (zie bijlage A voor een volledig overzicht).

Het ministerie van SZW heeft de ambitie om te komen tot meer eenduidigheid in de aansturing van ketens en te zorgen voor een overkoepelende governance voor het geheel van gegevensuitwisseling in het SZW-domein. Een van de redenen daarvoor is de ontwikkeling waarin er in steeds meer beleidsterreinen behoefte is aan gegevensuitwisseling, en het feit dat de hiervoor bestaande infrastructuur benut kan worden.

Meer eenduidigheid in de aansturing van de ketens voor gegevensuitwisseling waarin IB en BKWI participeren kan voorkomen dat het 'stelsel' van gegevensuitwisseling verder fragmenteert doordat

er per keten andere sturingsmechanismen, afsprakenstelsels, architecturen en beveiligingsnormen bestaan, die soms onderling tegenstrijdig zijn en/of onvoldoende met elkaar samenhangen waardoor overkoepelende regie niet tot stand komt.

Bij de gedachtenvorming over de manier waarop sturing op het 'stelsel' van gegevensuitwisseling vorm zou kunnen krijgen, is het uitgangspunt van het ministerie van SZW om de rolverdeling tussen ketenpartners te verhelderen en toe te werken naar een duidelijkere *rollenscheiding*, uitgaand van het idee van checks & balances (macht en tegenmacht). In dat kader zijn de rollen van *stelselregisseur*, *stelseltoezichthouder* en *aanbieder van stelselservices* omschreven. Deze rollen zijn op dit moment nog niet geëffectueerd in het stelsel. De rollen zijn door SZW als volgt gedefinieerd:³³

- ▶ De **stelselregisseur** stelt de kaders vast binnen de in wet- en regelgeving neergelegde kaders van de stelselverantwoordelijke. Kaders die de stelselregisseur moet maken zijn (onder meer) de architectuurprincipes en -keuzes en het afsprakenstelsel.
- ▶ De **aanbieder** van stelselservices opereert binnen de gestelde kaders en ontwikkelt en beheert de technische voorzieningen en ondersteunt dienstverleners en bronnen bij het aansluiten.
- ▶ De **stelseltoezichthouder** controleert of bronhouders, dienstverleners en de aanbieder(s) van stelselservices aan de gestelde kaders voldoen. De stelseltoezichthouder bepaalt of een bronhouder, dienstverlener of aanbieder tot het stelsel wordt toegelaten en dus voldoet aan de kaders. Daarnaast beslist de stelseltoezichthouder ook over het schorsen/verwijderen van partijen uit het stelsel als zij zich niet aan de kaders houden. De stelseltoezichthouder controleert ook of het afsprakenstelsel zoals dat wordt vastgesteld door de stelselregisseur, voldoet aan wet- en regelgeving, zoals de AVG.

In hoofdstuk 5.2 komen we terug op de manier waarop de verdeling van deze rollen een plek kan krijgen in de toekomstige governance van BKWI en IB en het bredere 'stelsel' van gegevensuitwisseling.

³³ De omschrijving van de rollen is opgesteld in het kader van het Programma Toekomst Gegevensuitwisseling Werk en Inkomen (TWI) en uitgewerkt in de volgende notitie: Ministerie van SZW (2019). *Contouren toekomstig stelsel van gegevensuitwisseling werk en inkomen*.

/ 3 Ontwikkelingen en knelpunten

In dit hoofdstuk schetsen we de factoren die betrokken moeten worden bij de keuze voor de toekomstige governance van IB en BKWI. We beginnen daarvoor met het op hoofdlijnen schetsen van een aantal belangrijke **ontwikkelingen** rond gegevensuitwisseling, die van invloed (kunnen) zijn op te maken keuzes in de governance van IB en BKWI (3.1). Vervolgens beschrijven we op basis van ons onderzoek de belangrijkste **knelpunten en aandachtspunten** die we tegen zijn gekomen met betrekking tot de governance van IB en BKWI (3.2). Deze bevindingen vormen input voor het **beoordelingskader** dat we gebruiken voor het scoren van governancevarianten (3.3).

Op deze plek is het belangrijk eerst stil te staan bij het feit dat gesprekspartners grotendeels heel tevreden zijn met de dienstverlening door IB en BKWI. Zij worden omschreven als kundig, bekwaam en oplossingsgericht. De technische oplossingen die IB en BKWI realiseren maken het werk van duizenden uitvoerende professionals eenvoudiger en kunnen ook het leven van grote groepen burgers positief beïnvloeden. Zo zorgt geautomatiseerde gegevensuitwisseling ervoor dat zowel overheden als burgers veel minder tijd en energie hoeven te besteden in het aanleveren en actueel houden van gegevens die worden gebruikt om te bepalen op welke uitkeringen of vormen van ondersteuning burgers recht hebben. Dat IB en BKWI goed werk leveren blijkt onder meer uit hun klanttevredenheidscijfers, en de mate waarin IB en BKWI in de afgelopen jaren door opdrachtgevers gevonden worden voor nieuwe taken.

3.1 Ontwikkelingen in het stelsel

Gegevensuitwisseling is een onderwerp dat flink in beweging is. Ontwikkelingen volgen elkaar snel op, en technische mogelijkheden groeien snel. Deze ontwikkelingen hebben potentieel grote impact op IB en BKWI en zijn ook relevant voor de governance van beide organisaties. We beschrijven hieronder drie overkoepelende ontwikkelingen die van belang zijn voor de context en het nadenken over aanpassingen in de governance van IB en BKWI.

1) Het takenpakket van BKWI en IB is in de afgelopen jaren fors verbreed

BKWI en IB zijn ooit opgericht voor gegevensuitwisseling in het SUWI-veld. In de loop der jaren is hun takenpakket fors uitgebreid. Ze zijn zowel binnen het SZW-domein als daarbuiten in steeds meer ketens opdrachten gaan vervullen. Met name de dienstverlening van het IB beslaat inmiddels een fors deel van het spectrum van het gemeentelijke takenpakket, maar ook BKWI is in uiteenlopende ketens actief. Dit heeft eraan bijgedragen dat de governance van beide organisaties complexer is geworden.

De verwachting is dat deze trend van verbreding zich verder door zal zetten. Beleidstrajecten vertrouwen steeds vaker op de mogelijkheden van gegevensuitwisseling. Data-analyses als vroegsignalering spelen een grotere rol en steeds meer vraagstukken vergen een domeinoverstijgende aanpak.

Daarbij wordt er ook steeds vaker gekeken naar de mogelijkheden voor de uitwisseling van gegevens tussen overheidsorganisaties en private partijen.³⁴

Ook wordt de vraag steeds pregnanter of gegevensuitwisseling (nog) meer kan worden ingezet om burgers van dienst te zijn, bijvoorbeeld door gegevensuitwisseling behalve te gebruiken voor fraudeopsporing (het opsporen van onterecht gebruik) ook in te zetten voor het opsporen van *niet-gebruik*. Zo kondigde de minister voor armoedebestrijding aan de mogelijkheden te willen onderzoeken om specifieke groepen burgers die daarvoor in aanmerking komen te wijzen op de mogelijkheid om aanvullende inkomensondersteuning te ontvangen.³⁵

Het groeiende takenpakket van IB en BKWI levert verschillende uitdagingen op. Een van de kernvragen is voor hoeveel verschillende ketens/domeinen de oorspronkelijk voor SUWI ontwikkelde voorzieningen kunnen worden ingezet, terwijl de complexiteit van het geheel steeds verder toeneemt. Hoe houdbaar is de groei van de afgelopen jaren? En is het wenselijk om de SUWI-infrastructuur voor verschillende ketens in te zetten, of is het juist werkbaarder om met ketenspecifieke voorzieningen te werken?

Uit de gesprekken komt naar voren dat op dit punt een richtinggevende keuze nodig is: toewerken naar één generieke overheidsbrede infrastructuur voor gegevensuitwisseling, of het naast elkaar gebruiken van domeingebonden infrastructuren.³⁶

2) In politiek en maatschappij wordt steeds kritischer gekeken naar gegevensuitwisseling

Onder invloed van incidenten zoals de toeslagenaffaire, etnisch profileren door de Belastingdienst en de inzet van het Systeem Risico Indicatie (SyRI) wordt het veld van gegevensuitwisseling de afgelopen jaren steeds kritischer gevolgd door zowel politiek als media. Een (belangrijke) uiting daarvan is de instelling van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en dienstverlening.³⁷

Ook de diensten van het IB en BKWI worden als gevolg van deze incidenten extra kritisch gevolgd. Een voorbeeld zijn de diensten die het IB levert aan gemeenten gericht op de rechtmatigheid van de uitvoering van de Participatiewet. Het IB levert in dit kader o.a. 'samenloopsignalen' aan gemeenten, die gemeenten kunnen inzetten om onrechtmatig gebruik van bijstandsuitkeringen tegen te gaan.³⁸ Ook kunnen deze signalen burgers helpen, doordat gemeenten naar aanleiding van een signaal van het IB een uitkering tijdig stoppen of korten, waardoor terugvorderingen bij de burger worden voorkomen.

Dit type dienstverlening ligt naar aanleiding van incidenten met onder andere het gebruik van risicoprofielen onder een vergrootglas, hoewel IB en BKWI zelf niét met risicoprofielen werken. Ook

³⁴ Een voorbeeld is het programma Vereenvoudiging Uitwisseling Matchinggegevens ([link](#)). Dat "ontwikkelt een koppelmecanisme en gegevensstandaarden die het mogelijk maken voor arbeidsbemiddelaars om transparant gegevens uit te wisselen over organisatie- en regiogrenzen heen." Onderdeel van dit programma is het juridische en technisch mogelijk maken van uitwisseling van matchinggegevens tussen overheden en private partijen zoals re-integratie- en uitzendbureaus.

³⁵ Zie bijvoorbeeld Trouw (12/2/2022): 'Minister Schouten zoekt de grenzen van de privacywet op' ([link](#)).

³⁶ Met de introductie van de NORA (Nederlandse Overheid Referentie Architectuur) is een stap gezet richting de eerste optie, maar die is nog niet vertaald in (het voorbereiden van) implementatie van één overkoepelend stelsel van gegevensuitwisseling.

³⁷ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II, 2021-2022, 35 867, nr. 2.

³⁸ Het IB levert verschillende typen samenloopsignalen. Het Inlichtingenbureau vraagt informatie op bij uitvoeringsorganisaties als het UWV, DUO en DJI. Die informatie wordt vergeleken met bestanden van gemeenten. Dat geeft inzicht in veranderingen in de situatie van bijstandsgerechtigden. Voorbeelden van 'samenloop' die het IB kan signaleren zijn bijvoorbeeld wanneer een uitkeringsgerechtigde wordt ingesloten in een penitentiaire inrichting of een uitkeringsgerechtigde studiefinanciering ontvangt.

concludeerde de Algemene Rekenkamer in een onderzoek naar de inzet van algoritmen door overheidsorganisaties dat het algoritme van het IB dat in dit onderzoek werd betrokken aan het toetsingskader van de Rekenkamer voldeed. Het IB heeft volgens de Rekenkamer “maatregelen genomen om de risico’s van het gebruik van dit algoritme voldoende te beheersen, inclusief privacyrisico’s; het IB heeft ook deze risico’s onder controle.”³⁹

De toegenomen aandacht voor de risico’s die gepaard gaan met gegevensuitwisseling heeft desalniettemin onder andere tot vragen in de buitenwereld geleid over de manier waarop de werkwijze van het IB wordt bepaald en hoe het toezicht op het IB is belegd. Ook BKWI heeft zich in het kader van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening uitgebreid moeten verantwoorden over het gebruik van risicoprofielen.

Naar aanleiding van berichtgeving over de rol van het IB in de zogenaamde ‘boodschappenaffaire’ in de gemeente Wijdemeren⁴⁰ heeft de Tweede Kamer onder meer vragen gesteld over de manier waarop de samenloopsignalen van het IB tot stand komen.⁴¹ Ook hebben Kamerleden hun zorgen uitgesproken over de transparantie van het IB. De Tweede Kamer heeft in dit kader een motie aangenomen die stelt dat het “Inlichtingenbureau oncontroleerbaar is daar het zich onttrekt aan democratische controle en ook niet onder de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) valt” en die oproept tot het versterken van democratische controle op het Inlichtingenbureau.⁴²

3) Er zijn plannen voor een fundamenteel andere inrichting van gegevensuitwisseling

Gegevensuitwisseling wordt dus steeds belangrijker, maar ligt tegelijkertijd onder een (politiek) vergrootglas. Onder invloed van beide ontwikkelingen neemt het belang van juistheid van gegevens, zorgvuldig gebruik, beveiliging en privacy toe. Er is daarnaast behoefte aan regievoering en overzicht rondom gegevensuitwisseling, in het SZW-domein, maar ook daarbuiten (domeinoverstijgend).

In het veld van gegevensuitwisseling zijn in de afgelopen jaren diverse initiatieven ontplooid die potentieel veel betekenis kunnen hebben voor IB en BKWI. Voorbeelden daarvan zijn:

- ▶ Gemeenten streven ernaar informatie steeds meer te ontsluiten volgens de *Common Ground* principes.⁴³ Dit biedt kansen voor de doorontwikkeling van de dienstverlening van IB en BKWI – diensten zoals de centrale rekenvoorziening voor de BVV die op 1 plek worden aangeboden en decentraal worden ingezet passen bij deze visie. Onderdeel van deze visie is ook dat data zoveel mogelijk in bronsystemen blijven en er zich daardoor minder privacyrisico’s voordoen. Voor een deel kenmerken de diensten van IB en BKWI zich hier al door, maar voor een deel ook niet.
- ▶ Er is in de verschillende ketens steeds meer aandacht voor principes als dataminimalisatie en *privacy by design*. Ook IB en BKWI wordt gevraagd om mee te gaan in deze ontwikkeling, en bijvoorbeeld steeds minder te werken met omvangrijke gegevensleveringen, maar juist zoveel mogelijk te werken met slimme signalen die zo min mogelijk persoonsgegevens bevatten.
- ▶ Vanuit SZW is het programma Toekomst Gegevensuitwisseling Werk en Inkomen (TWI) opgezet om een toekomstvisie voor een breder stelsel van gegevensuitwisseling te bepalen. Dit programma is gestopt, maar in het programma IGS (Innovatie Gegevensuitwisseling Sociale zekerheid) wordt via pilots vervolgd gegeven aan het TWI-denken. Daarin zijn uitgangspunten zoals

³⁹ Algemene Rekenkamer (2022). *Algoritmes getoetst*.

⁴⁰ In deze casus leverde het IB een signaal aan de gemeente dat uit RDW-gegevens bleek dat deze burger, die een bijstandsuitkering ontving, ook een auto en een motorfiets in bezit had. Dit was voor de gemeente aanleiding om een onderzoek te starten.

⁴¹ Kamerstukken II, 2020-2021, 2021Z07081

⁴² Kamerstukken II, 2020-2021, 26 448, nr. 660 (Motie-Van Kent)

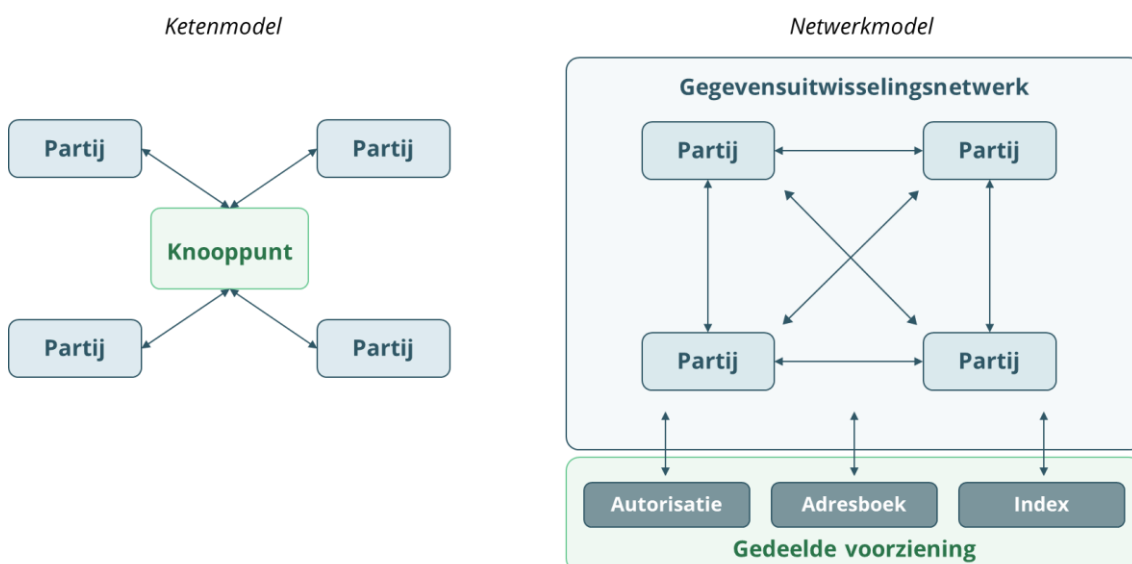
⁴³ Zie voor een toelichting <https://vng.nl/artikelen/common-ground>

burgerregie en de behoefte aan regievoering op bestaande en toekomstige gegevensstromen nog steeds actueel.

- ▶ Ook in andere overheidsprogramma's en -initiatieven staat het uitgangspunt centraal dat de burger meer regie moet kunnen voeren over 'zijn' data waarover overheidsorganisaties beschikken. Voorbeelden hiervan zijn de Generieke Digitale Infrastructuur van het Ministerie van BZK, het Programma Regie op Gegevens en de inzet in het kader van het federatieve datastelsel overheid.

Voor gegevensknooppunten als BKWI en IB is in het stelsel van de toekomst mogelijk een fundamenteel andere rol weggelegd. Ook op dit moment is al sprake van een ontwikkeling waarin IB en BKWI meer doen dan alleen fungeren als knooppunt, maar bijvoorbeeld ook gegevens verrijken of berekeningen uitvoeren (van bijvoorbeeld een beslagvrije voet). Ook nieuwe standaarden en technieken, zoals de toename van het werken met API's, roepen de vraag op hoe de knooppuntfunctie zich in de toekomst zal ontwikkelen.

Onderstaande figuur laat zien hoe een mogelijke toekomstige inrichting van gegevensuitwisseling (rechts) de functie van knooppunten ingrijpend kan veranderen ten opzichte van de klassieke positie van gegevensknooppunten (links).⁴⁴ Daarbij moet worden opgemerkt dat bijvoorbeeld de inrichting van de keten voor berekening van de beslagvrije voet al in grote mate het rechter model volgt.



Uit de voor dit onderzoek gevoerde gesprekken blijkt echter dat er bij betrokken partijen heel verschillende beelden bestaan over de (gewenste) toekomst van gegevensuitwisseling in het domein van werk en bestaanszekerheid.⁴⁵ Zo leven er bijvoorbeeld heel verschillende ideeën bij betrokken actoren over de vraag hoe de rol van 'knooppunt' in een toekomstig stelsel er uit zal zien, of dat de ontwikkeling richting 'bevragen bij de bron' een dermate hoge vlucht zal nemen dat gegevensknooppunten niet langer meerwaarde zullen hebben. Een ander belangrijke vraag gaat over de mate waarin ontwikkelingen vragen om een overheidsbrede of een meer domeingebonden aanpak.

⁴⁴ Bron: Ketenbureau i-Sociaal Domein (2020). Position Paper: Vernieuwing van de keteninfrastructuur i-Sociaal Domein, p. 10.

⁴⁵ Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit het recente onderzoeksrapport van PBLQ over *Common Ground* ([Advies versterking bestuurlijke sturing Common Ground](#), i.o.v. de VNG). Dat stelt onder meer dat onduidelijk is welke doelen er worden beoogd met de Common Ground-beweging en welke visie daaronder ligt. Daardoor is Common Ground volgens PBLQ "verworden tot een mystieke visie".

3.2 Knelpunten in de governance

Hieronder beschrijven we de knelpunten die in de huidige governance van BKWI en IB spelen. Daarbij maken we onderscheid naar overkoepelende aandachtspunten (3.2.1) en knelpunten die betrekking hebben op een van beide organisaties (3.2.2 en 3.2.3).

3.2.1 Overkoepelend

We zien vier overkoepelende aandachtspunten voor de governance van IB en BKWI:

1. Er is weinig regie gevoerd op het stelsel van gegevensuitwisseling;
2. Er is weinig toezicht op gegevensuitwisseling;
3. Er is nog geen sprake van een gedeelde visie op de toekomst van het stelsel;
4. Er zijn twijfels over de wendbaarheid en robuustheid van de dienstverlening van IB en BKWI.

1. Er is weinig regie gevoerd op het stelsel van gegevensuitwisseling

De SUWI-infrastructuur wordt ingezet voor steeds meer nieuwe taken

Bij BKWI en IB worden steeds meer opdrachten neergelegd, ook buiten het SUWI-domein, bijvoorbeeld in het schuldendomein, in de keten voor derdenbeslag en (in het geval van IB) Wmo, Jeugdwet en het onderwijsveld. Dit heeft impact op de governance. De SUWI-governance (m.n. het ketenoverleg) is niet ingericht op het aansturen van taken in meerdere domeinen, al was het maar omdat de partijen in het Ketenoverleg niet verantwoordelijk zijn voor deze nieuwe taken.

Het naast elkaar bestaan van verschillende modellen roept echter de vraag op waar en op welke wijze regie wordt gevoerd en overstijgende keuzes over prioritering en portfolio worden gemaakt.

Er is weinig sprake van regie op het stelsel van gegevensuitwisseling in het SZW-domein

Volgens gesprekspartners heeft het ministerie van SZW in de afgelopen jaren weinig richtinggevende keuzes gemaakt in het stelsel van gegevensuitwisseling en niet strak gestuurd op de uitvoering van gegevensuitwisseling. Zoals we hierboven in 2.2.3 ook al opmerkten, betekent dit ook dat er geen sprake is van één overkoepelende governance voor het stelsel van gegevensuitwisseling als geheel.

In de praktijk is sprake van een complex geheel ('lappendeken') van ketens, architecturen, afsprakenstelsels, verdeling van (AVG-) rollen en –verantwoordelijkheden en wettelijke borging van taken. Een voorbeeld hiervan is dat aanbieders (IB en BKWI) eigen doelarchitecturen voor het SUWI-stelsel hebben ontwikkeld, die volgens betrokkenen niet goed op elkaar aansluiten en op onderdelen op heel verschillende uitgangspunten en inrichtingskeuzes zijn gestoeld. Een basale onderliggende stelselarchitectuur ontbreekt. Ook de samenhang met de architecturen aanpalende ketens (zoals BVV en Wgs) is beperkt, waardoor partijen op uiteenlopende technologieën moeten aansluiten. Betrokken partijen hebben verschillende beelden over de gewenste ontwikkeling van de SUWI-architectuur.⁴⁶

Een belangrijke reden hiervoor is volgens gesprekspartners dat in het recente verleden nieuwe ketens, zoals de BVV, onder hoge politieke druk moesten worden ingevoerd. IB en BKWI konden en wilden voor deze keten de rekentool en de gegevensontsluiting leveren. Deze dienstverlening sloot echter niet aan op de bestaande wettelijke kaders en structuren van de GeVS. Daarom is ervoor

⁴⁶ Het ketenoverleg stemde in 2020 niet in met de door BKWI ontwikkelde KANS-architectuur; ook is er voor ketenpartners onduidelijkheid over hoe verschillende product- en ketenarchitecturen van aanbieders als IB en BKWI zich tot elkaar verhouden.

gekozen om het BVV-kader (zie par. 2.2.2) naast het GeVS-kader te realiseren en op die manier te zorgen voor een tijdige realisatie en invoering van de BVV-dienstverlening. Betrokkenen constateren echter dat dit voor de lange termijn geen houdbare situatie is, omdat de parallelle structuren zorgen voor verdere complicering en fragmentatie, en er op de lange termijn behoefte is aan meer samenhang in de sturing. Met name BKWI geeft aan dat het problematisch is dat eenduidige kaders voor het inrichten en besturen van stelsels en ketens voor gegevensuitwisseling ontbreken.

Ook stellen BKWI en IB dat bij toekomstige beleidsinitiatieven waarin een rol is weggelegd voor gegevensuitwisseling, het wenselijk is om in een vroegtijdig stadium met hen in gesprek gaan zodat inrichtingsprincipes, sturingsmodellen en afsprakenstelsels in lijn te brengen zijn met de bestaande arrangementen.

De rol- en taakverdeling tussen BKWI en IB is voor betrokken partijen niet altijd helder

BKWI en IB werken intensief samen. In de afgelopen jaren hebben ze die samenwerking, mede op verzoek van SZW, geïntensiveerd. IB en BKWI geven aan een goede onderlinge verstandhouding te hebben, en productief onderling samen te werken. Bij nieuwe opdrachten wordt gezocht naar een taak- en rolverdeling die aansluit bij de expertise van beide organisaties. Praktisch betekent dit dat er een tweewekelijks overleg op directieureniveau plaatsvindt over lopende zaken. Op operationeel niveau is er op dagelijkse basis contact tussen werknemers van IB en BKWI.

IB en BKWI hebben richting ketenpartners aangegeven dat zij zich met vragen tot één van beide organisaties kunnen wenden, waarna IB en BKWI zorgen voor onderlinge afstemming en met een voorstel komen voor een gezamenlijk aanpak. Een voorbeeld daarvan is de dienstverlening die BKWI en IB hebben ontwikkeld voor de centrale berekening van de beslagvrije voet (BVV). Daarin heeft het IB ook gezorgd voor de ontwikkeling van een centrale rekentool. Dat is een taak die niet per definitie past bij de rol van het IB als gemeentelijk knooppunt.

Mede vanwege deze pragmatische en oplossingsgericht manier van samenwerken tussen IB en BKWI is hun onderlinge rolverdeling niet altijd helder voor de buitenwereld.⁴⁷ Sommige ketenpartners geven aan dat voor hen niet duidelijk is wat de rolverdeling tussen IB en BKWI is, en voor welke diensten ze bij welke organisatie terecht kunnen. Sommige gesprekspartners hebben gepleit voor een duidelijkere afbakening in de taken en rollen van IB en BKWI in het 'stelsel' van gegevensuitwisseling.

2. Er is weinig toezicht op gegevensuitwisseling

Er is in de afgelopen jaren beperkt sprake geweest van onafhankelijk toezicht op gegevensuitwisseling. De Nederlandse Arbeidsinspectie⁴⁸ is verantwoordelijk voor het toezicht op het SUWI-stelsel, maar heeft zeer beperkte capaciteit ingezet voor de uitvoering van deze taak. De Arbeidsinspectie voerde recent geen (thematische) onderzoeken uit naar gegevensuitwisseling.

Een vorm van toezicht waarin wel is voorzien, is het nalevingstoezicht dat het ministerie van SZW uitoefent op de informatiebeveiliging van Suwinet bij gebruikers. Dit gebeurt via de ENSIA-systeematiek, de Totaalrapportage informatiebeveiliging GeVS en het Interventieprotocol ENSIA Suwinet.

⁴⁷ Dit wordt ook benoemd in het rapport van de werkgroep Governance GeVS (2018, p.27): "Het onderscheid tussen de producten en diensten van het IB en het BKWI is voor gemeenten en overige betrokken partijen diffuus. Deze opzet is vanuit efficiëntie-oogpunt suboptimaal."

⁴⁸ Tot 2022 heette deze organisatie de Inspectie SZW.

Ook houdt de Autoriteit Persoonsgegevens toezicht op de naleving van de AVG door BKWI en IB. Naar aanleiding van onderzoek door de AP heeft het IB recent alle diensten getoetst op het bestaan van een rechtmatige grondslag voor de verwerking. Al eerder (2018) had de AP SZW geadviseerd om de AVG-positie van IB met betrekking tot centrale stelselvoorzieningen in lijn te brengen met de feitelijke situatie. Dat heeft ertoe geleid dat per 1 juli 2021 in het besluit SUWI is vastgelegd dat het IB en gemeenten gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijk zijn voor de in de Regeling SUWI aan IB opgedragen wettelijke taken met een eveneens wettelijke taakverdeling.⁴⁹

De Algemene Rekenkamer (ARK) concludeerde recent dat de minister van SZW als stelselverantwoordelijke (te) weinig zicht heeft op de effecten van de dienstverlening van het Inlichtingenbureau op burgers. Hier gaan we nader op in bij de paragraaf over het IB hieronder.

3. Er is nog geen sprake van een gedeelde visie op de toekomst van het stelsel

In de afgelopen periode is gewerkt aan visievorming over en het ontwerp van een nieuw stelsel voor gegevensuitwisseling. Een brede groep stakeholders heeft onder de vlag van het Programma TWI (Toekomst gegevensuitwisseling Werk en Inkomen) gewerkt aan het ontwerp van het stelsel van gegevensuitwisseling voor de toekomst. Onder meer het ministerie van SZW, IB, BKWI, UWV, SVB en VNG hebben hier een bijdrage aan geleverd.

Het TWI-programma is echter stopgezet. In vervolg hierop is het programma IGS (Innovatie Gegevensuitwisseling Sociale zekerheid) opgestart, dat via pilots op een meer stapsgewijze manier streeft naar vernieuwing. Of en hoe er in de komende periode fundamentele veranderingen in het stelsel zullen plaatsvinden is daarmee onderwerp van een lerende aanpak, waarvan het eindpunt nog niet vast staat. Daarnaast is ook relevant dat het ministerie van BZK werkt aan de Generieke Digitale Infrastructuur van de overheid. Dit is een proces dat vooralsnog parallel loopt aan de ontwikkelingen op het SZW-beleidsterrein.

Uit (onder andere) het TWI-traject blijkt dat er veel kansen liggen om gegevensuitwisseling door te ontwikkelen. Zo wordt er nagedacht over de mogelijkheden om burgers meer regie over hun eigen gegevens te geven, om nog meer aandacht te besteden aan *privacy by design* en dataminimalisatie, om data te bevragen bij de bron en mogelijkheden tot het werken met nieuwe modellen zoals het sterker werken met de inkoop van diensten door overheden bij marktpartijen in plaats van het werken met publieke knooppunten zoals IB en BKWI.

Tegelijkertijd blijkt uit de gesprekken die we voor dit onderzoek hebben gevoerd dat het nog ontbreekt aan een gedeelde visie tussen betrokken partijen over de gewenste doorontwikkeling van gegevensuitwisseling. Aspecten waarover verschillend wordt gedacht zijn onder meer de vraag hoe de balans tussen publieke en private partijen in het stelsel er uit zou moeten zien, en in hoeverre er toe gewerkt moet worden naar een generieke infrastructuur voor gegevensuitwisseling of dat er in principe meer sectoraal moet worden gedacht.

4. Er zijn zorgen over de wendbaarheid en robuustheid van de dienstverlening van BKWI en IB

Uit de gesprekken komt naar voren dat de taakuitvoering van BKWI en IB over het algemeen goed verloopt. Er zijn echter voor beide organisaties, ook met het oog op de toekomst, zorgen over zowel de wendbaarheid als de robuustheid van hun organisatie en taakuitvoering. In hoeverre er op dit

⁴⁹ Zie ook <https://www.inlichtingenbureau.nl/Actueel/nieuwe-avg-positionering-ib-gemeenten-vanaf-1-juni>

punt sprake is van feitelijke problematiek op dit punt hebben we in dit onderzoek niet vast kunnen stellen. Wel vatten we hieronder de bevindingen uit de gesprekken samen.

Als eerste bestaan er zorgen over de wendbaarheid van met name BKWI. Enkele gesprekspartners van buiten UWV geven aan dat BKWI beperkt de ruimte heeft om eigen *sourcings*-beslissingen te nemen en op dit vlak sterk afhankelijk is van UWV. Ook wordt opgemerkt dat BKWI beperkt in staat is om capaciteit vrij te maken voor nieuwe taken en andere innovaties, omdat veel capaciteit op gaat aan een (groeïende) beheerlast.

Ook worden vraagtekens geplaatst bij de robuustheid van IB en BKWI. Uit gesprekken komt de zorg naar voren of zij met hun beperkte omvang voldoende robuust zijn om om te gaan met de toenemende (politieke) dynamiek en de steeds grotere vraag naar hun diensten, en of ze genoeg slagkracht hebben om de kwaliteit te blijven leveren die ze tot op heden hebben geleverd.

3.2.2 BKWI

In de governance van BKWI komen een aantal knelpunten en aandachtspunten naar voren:

- ▶ De positionering van BKWI als onderdeel van UWV is complex
- ▶ De positionering van BKWI binnen UWV kan een risico op ongelijkwaardigheid opleveren
- ▶ Het is onduidelijk hoe ketenoverstijgende keuzes worden gemaakt
- ▶ BKWI vervult verschillende rollen in de SUWI-governance
- ▶ De AVG-verantwoordelijkheden voor de verwerkingen in het centrale deel van de GeVS zijn niet goed belegd

De positionering van BKWI als onderdeel van UWV is complex

De positionering van BKWI hinkt op twee gedachten: BKWI beheert het centrale deel van een gezamenlijke elektronische voorziening, maar is gepositioneerd als onderdeel van één van de ketenpartners. De rol van het UWV in de governance is complex omdat bij UWV sprake is van een stapeling van rollen in de governance. Het bekleedt in totaal vijf rollen: het is op grond van de wet SUWI een van de drie partijen die zorgdragen voor instandhouding van GeVS, het is tegelijkertijd volledig bestuurlijk verantwoordelijk voor BKWI, is (via BKWI) beheerder van het centrale deel van de GeVS, het is afnemer én bronhouder. Hierdoor bestaat het risico op rolvermenging aan de kant van UWV en loopt UWV als rechtspersoon risico's gezien het uitdijende takenpakket van BKWI, terwijl het hier niet volledig zelfstandig op kan sturen.

Ook zien betrokken partijen dat de positionering van BKWI onder UWV onduidelijkheid kan opleveren over de vraag hoever de verantwoordelijkheid van UWV m.b.t. tot BKWI reikt: waar stopt de verantwoordelijkheid van het ketenoverleg en begint die van UWV, en hoe is de verdeling van verantwoordelijkheden tussen UWV, het 'afzonderlijke onderdeel' BKWI en SZW?

Een gerelateerd aandachtspunt is dat de partijen in het ketenoverleg verschillende soorten posities hebben. Deels zijn dit de SUWI-partijen UWV, SVB en VNG die op grond van de wet SUWI gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor instandhouding van de GeVS.⁵⁰ Daarbij schuiven SZW en IB aan. Zij hebben een andersoortige positie (SZW is stelselverantwoordelijke en IB beheert het decentrale/bovenlokale deel van de GeVS), maar nemen wel deel aan het ketenoverleg.

⁵⁰ Waarbij geldt dat de wet SUWI (art. 62, lid 2) stelt dat dit een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van UWV, SVB en "de colleges van burgemeesters en wethouders". In de praktijk worden die laatste vertegenwoordigd in dit overleg door de VNG.

De positionering van BKWI binnen UWV kan een risico op ongelijkwaardigheid opleveren

Volgens betrokkenen is een ander gevolg van de ophanging van BKWI onder UWV dat er een risico bestaat op een ongelijke verdeling van de zeggenschap over BKWI tussen ketenpartijen. SZW en VNG wijzen erop dat de positionering van BKWI implicaties heeft voor de oriëntatie en de stuurbaarheid van BKWI. Terwijl BKWI ooit is gepositioneerd als organisatie die voor de hele keten werkt, is BKWI in de loop der jaren meer en meer verweven geraakt met het UWV en is het in sommige aspecten sterk afhankelijk van kennis/capaciteit van het UWV.

Volgens sommige gesprekspartners heeft dit gezorgd voor een oriëntatie van BKWI op met name UWV, waardoor er minder aandacht is voor de belangen van met name gemeenten. Volgens hen "beslist uiteindelijk altijd het UWV" over BKWI, hetgeen ook logisch volgt uit het feit dat de RvB verantwoordelijk is voor BKWI. Toch staat dit op gespannen voet met het feit dat wettelijk gezien UWV, SVB en gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor instandhouding van de GeVS. Ook zachtere factoren lijken bij te dragen aan de oriëntatie van BKWI op UWV, zoals het feit dat leidinggevenden van BKWI praktisch altijd uit de UWV-gelederen worden geworven.

De SVB herkent dit risico niet. Haar ervaring is dat ketenpartners in het ketenoverleg gelijke zeggenschap hebben over de prioritering en programmering van BKWI. Ook BKWI zelf geeft aan dat UWV "besluitvorming over ketenzaken (wijzigingsverzoeken, portfolio, producten van de domeingroepen) gescheiden houdt van besluiten als beheerder van de centrale voorziening van de GeVS."

Het is onduidelijk hoe ketenoverstijgende keuzes worden gemaakt

De uitbreiding van het takenpakket van BKWI heeft de governance van BKWI verder gecompliceerd. In 2.3 beschreven we al dat er op de ketens van BKWI op twee manieren wordt gestuurd. Over het BKWI-portfolio voor SUWI-taken wordt besloten in het ketenoverleg, maar voor de andere taken van BKWI is SZW de enige opdrachtgever. In het geval dat de capaciteitsclaims vanuit verschillende ketens met elkaar botsen, is de vraag op welke tafel er knopen worden doorgeslagen: is dit aan SZW, UWV of het ketenoverleg? Zo was er in de afgelopen jaren even sprake van ontwikkelteams bij BKWI die door SZW werden gefinancierd, waarbij SZW de verwachting had dat die *dedicated* voor nieuwe SZW-beleidsopdrachten werden ingezet. Inmiddels is echter afgesproken dat deze teams ook voor andere opdrachten kunnen worden ingezet als daar aanleiding voor bestaat. Dat laat onverlet dat de sturing op BKWI gefragmenteerd plaatsvindt.

BKWI vervult verschillende rollen in de SUWI-governance

Een volgende factor die van invloed is op de complexiteit van de governance van BKWI is dat BKWI in de SUWI-governance verschillende rollen vervult. Behalve beheerder van SUWInet en ontwikkelaar van nieuwe technische oplossingen is BKWI ook belast met ketenregietaken, zoals het beheer van SUWInet-standaarden en het SUWI-gegevensregister.

Daarnaast heeft BKWI taken met betrekking tot het toezicht op de naleving bij afnemers van 14 normen uit de BIO (Baseline Informatiebeveiliging Overheid). De afspraken in de keten over de verantwoording over deze normen zijn vastgelegd in de Verantwoordingsrichtlijn. De taken van het BKWI ten aanzien van het toezicht zijn vastgelegd in het Interventieprotocol Suwinet-ENSIA.⁵¹ In de praktijk betekent dit dat gebruikers rapporteren over de compliance aan de afgesproken normen aan BKWI. Als die rapportages aanleiding geven tot interventie, dan is het aan de minister van SZW om hierop actie te ondernemen.

⁵¹ Zie [interventieprotocol-suwinet-ensia-2018.pdf \(bkwi.nl\)](#)

BKWI ziet deze combinatie van rollen als een kracht voor het functioneren van de SUWInet-samenwerking.⁵² SZW is echter kritisch op deze samenloop van rollen, met name vanuit zijn streven om in de besturing van (organisaties voor) gegevensuitwisseling te komen tot een striktere scheiding tussen regietaken, toezichttaken en aanbiederstaken.

De AVG-verantwoordelijkheden voor de verwerkingen in het centrale deel van de GeVS zijn niet goed belegd

Een knelpunt in de governance van BKWI is gerelateerd aan afspraken over AVG-rollen. Voor niet alle verwerkingen die BKWI uitvoert, is er sprake van een duidelijke verdeling van de rollen van verwerker en verwerkingsverantwoordelijke. Voor taken zoals bijvoorbeeld de nieuwe BVV-dienstverlening van BKWI is helder geregeld dat de minister van SZW verwerkingsverantwoordelijke is en BKWI optreedt als verwerker.

Voor de SUWI-taken van BKWI, met name de verwerkingen binnen het centrale de GeVS en op grond van de WGS, zijn AVG-rollen echter niet duidelijk toegewezen. Uit de gesprekken voor dit onderzoek blijkt dat rollen in de Suwi-wetgeving niet helder zijn belegd en dat niet altijd duidelijk is waar (AVG-)verantwoordelijkheden van organisaties in de Suwi-keten beginnen en eindigen. Ook wordt gesteld dat de wetgever aan zet is om duidelijkheid te verschaffen en de AVG-rol van ketenpartijen in de wet vast te leggen en te zorgen voor helderheid over waar verantwoordelijkheden binnen de keten beginnen en eindigen.

Er zijn verschillende opties in kaart gebracht voor het duidelijker beleggen van deze rollen, maar tot op heden is een besluit uitgebleven. De SUWI-partijen, bronhouders en afnemers hebben verschillende visies op de vraag hoe de rollen van verwerker en verwerkingsverantwoordelijke verdeeld zouden moeten worden voor de verwerkingen in het centrale deel van de GeVS. De Autoriteit Persoonsgegevens is kritisch op dit punt en heeft erop aangedrongen dat deze rollen moeten worden verhelderd. Op dit moment is onduidelijk wie verantwoordelijk en aanspreekbaar is op de verwerking van deze gegevens. Uit gesprekken blijkt dat als er zich in de praktijk een incident voordoet, discussie ontstaat en niet duidelijk is wie verantwoordelijk is c.q. verantwoordelijkheid neemt voor bijvoorbeeld het melden van een datalek bij de AP.

3.2.3 IB

In de governance van IB komen een aantal knelpunten en aandachtspunten naar voren:

- ▶ De democratische controle op het Inlichtingenbureau is minder sterk dan bij bestuursorganen
- ▶ Ook gemeenten dragen belangrijke verantwoordelijkheden in de richting van het IB
- ▶ De politieke verantwoordelijkheid van de minister van SZW t.o.v. het IB is niet altijd duidelijk
- ▶ Het IB valt niet onder de reikwijdte van de Woo
- ▶ Opdrachtgevers van het IB ervaren dat het IB beperkt aanstuurbaar is
- ▶ Het zicht van de minister van SZW op de effecten van gegevensuitwisseling door het IB is beperkt

De democratische controle op het Inlichtingenbureau is minder sterk dan bij bestuursorganen

Het IB is als stichting een rechtspersoon met wettelijke taak (rwt). Dat betekent dat het IB zich over de uitvoering van wettelijke taken verantwoordt aan het ministerie van SZW, binnen de daarvoor ingerichte P&C-cyclus. Omdat het IB niet hiërarchisch ondergeschikt is aan het ministerie van SZW, is er geen sprake van ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van SZW voor het IB *als organisatie*.

⁵² Zo stelt de [website](#) van BKWI: "Onze kracht zit in de combinatie van regisseren, ontwikkelen en beheren."

De minister van SZW is aanspreekbaar op de wettelijke taken die het IB uitvoert binnen het SZW-domein. De SUWI-taken van het IB zijn wettelijk verankerd: het IB is in de wet SUWI aangewezen als de instelling “die is belast met de coördinatie en dienstverlening ten behoeve van de gemeenten bij de verwerking van gegevens, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van taken op het gebied van sociale zekerheid”.

Door deze wettelijke basis is er sprake van democratisch gelegitimeerde sturing en controle op de activiteiten van het IB. De Kamer kan de minister op basis van de verankering van het IB in regelgeving aanspreken op de taakuitvoering door het IB. Als opdrachtgever voor deze taken kan het ministerie immers voorwaarden verbinden aan de subsidie die het aan het IB verleent om deze taken uit te voeren. Daarnaast is de Minister van SZW stelselverantwoordelijk voor de werking van het SUWI-stelsel als geheel.

Niet voor alle taken van het IB is echter sprake van een dergelijke wettelijke verankering. Voor sommige taken bestaat slechts een opdracht- of subsidierelatie tussen het IB en VNG of OCW. In bijlage A is, per keten waarin het IB actief is, aangegeven of er sprake is van een wettelijke taak of niet. Het IB pleit ervoor dat ook zijn andere taken op deze manier wettelijk worden verankerd, met het oog op de democratische legitimiteit van zijn taakuitvoering. Hierop komen we terug in H5. Relevant in dezen is dat via de Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg (Wbsrz), die op dit moment wordt behandeld door het parlement, wordt beoogd om te zorgen voor een wettelijke verankering van de taak van het IB voor zijn taken op het vlak van Wmo en Jeugdwet.

Ook gemeenten dragen belangrijke verantwoordelijkheden in de richting van het IB

Gemeenten zijn samen met het IB verantwoordelijk voor verwerkingen door het IB. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de opvolging die zij geven aan (bijvoorbeeld) samenloopsignalen die zij van het IB ontvangen, bijvoorbeeld in de vorm van handhaving. Zij zijn niet verplicht om deze signalen in te vertalen in handhavend optreden. Ook is van belang dat het IB slechts informatieknoppunt is en geen opsporings- of handhavingsbevoegdheid heeft. De Minister van SZW wijst er daarnaast op dat het IB alleen gegevens verwerkt als daar een wettelijke grondslag voor bestaat.⁵³ Het IB is transparant over de gegevens die zij verwerkt en de wettelijke basis daarvan, o.a. via de gegevensregisters en de openbare dienstencatalogus op zijn website, waarin per verwerking is aangegeven wat de wettelijke grondslag is, wat de doelen van de verwerking zijn, uit welke bronnen te verwerken gegevens afkomstig zijn, wie de afnemers/ontvangers ervan zijn en welke bewaartermijn wordt aangehouden.⁵⁴

De politieke verantwoordelijkheid van de minister van SZW t.o.v. het IB is niet altijd duidelijk

Het IB kent een basis in de wet SUWI en is opgericht op initiatief van het ministerie van SZW en de VNG. Daarmee is de minister van SZW verantwoordelijk voor de taakuitvoering van IB in het SUWI-veld. Het IB als organisatie valt echter niet onder de verantwoordelijkheid van de minister. De verdeling van verantwoordelijkheid tussen de minister van SZW en het bestuur van het IB is dus anders dan bij organisaties onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid: de directeur van het IB is geen verantwoording schuldig aan de minister, maar slechts aan het bestuur.

Ook is de (politieke) verantwoordelijkheid voor de taken van IB op andere domeinen niet uitgekristalliseerd. Dan gaat het vooral over de taken van IB op het terrein van OCW en Wmo/Jeugdwet (VWS). Wie is daarop politiek aanspreekbaar? In gesprekken voor dit onderzoek noemen gesprekspartners

⁵³ Kamerstukken II, 2020-2021, 34352, nr. 215

⁵⁴ Zie de [website](#) van het IB

dat het IB in de politieke praktijk altijd zal worden gezien als een organisatie die onder verantwoordelijkheid van de minister van SZW opereert. SZW heeft echter geen sturingsinstrumentarium op de taakuitvoering van het IB op de beleidsterreinen van OCW en VWS. Dit vraagt om verheldering.

Het IB valt niet onder de reikwijdte van de Woo

Een volgend aandachtspunt is dat het IB niet onder de reikwijdte van de Wet open overheid (Woo) valt. De reden hiervoor is dat het IB als informatieknoppunt niet bekleed is met openbaar gezag: het neemt geen besluiten in de zin van de Algemene Wet bestuursrecht en maakt geen beleid. Het is dan ook niet te beschouwen als bestuursorgaan in de zin van de Awb en valt daarmee niet onder de reikwijdte van de Woo. Het IB heeft echter toegezegd dat het meewerkt aan de afhandeling van Woo-verzoeken met betrekking tot het Inlichtingenbureau die bij bestuursorganen worden ingediend.⁵⁵

Opdrachtgevers van het IB ervaren dat het IB beperkt aanstuurbaar is

De belangrijkste opdrachtgevers van het IB zijn het ministerie van SZW en de VNG. Uit gesprekken met deze organisaties blijkt dat zij het IB op onderdelen als moeilijk stuurbaar ervaren. De zelfstandige positionering van het IB zou bijdragen aan een autonome rolopvatting van het IB. Ook zouden de sturingsinstrumenten van opdrachtgevers beperkt zijn. Aanvullend hierop constateren we dat het IB voor veel van zijn diensten het afnemersperspectief (van met name gemeenten) geen expliciete plek heeft gegeven in de sturing. Zo bestaat er voor veel van de ketens waarin het IB actief is geen expliciet klantenpanel of afnemersberaad.

Het zicht van de minister op de effecten van gegevensuitwisseling door het IB is beperkt

De ARK concludeert in haar rapport bij het SZW-jaarverslag over 2021⁵⁶ dat de minister beperkt zicht heeft op het gebruik van de signalen van het IB door gemeenten en op het aantal onderzoeken dat plaatsvindt naar aanleiding hiervan (en eventuele vervolgacties zoals huisbezoeken, verrekeringen of vorderingen, bezwaren en rechtszaken). Dit belemmert de minister om de bijdrage van de samenloopsignalen aan een doeltreffende, doelmatige, klantgerichte en rechtmatige uitvoering van de wet SUWI en de Participatiewet te kunnen beoordelen. Ook kan de minister zich geen goed beeld te vormen van de bijdrage van gegevensverwerkingen aan het doel dat met de wetgeving wordt beoogd (proportionaliteit). Een beter beeld hiervan zou volgens de ARK zinvol kunnen zijn om de werking van de Participatiewet te verbeteren. De ARK merkt ten slotte ook op dat de minister terughoudend gebruik maakt van de mogelijkheden die het IB biedt om het niet-gebruik van voorzieningen voor werk en inkomen tegen te gaan, en het IB actiever in zou kunnen zetten voor dit doel.

AVG-rollen voor verwerkingen door het IB zijn sinds 2021 helder belegd

Bij nieuwe taken of opdrachten voert het IB een DPIA (data protection impact assessment) uit waarin het de gegevensuitwisseling toetst aan de AVG (doelbinding, proportionaliteit), en de beveiliging ervan toetst aan de normen van de Baseline Informatievoorziening Overheid (BIO).

Medio 2021 zijn er afspraken gemaakt over de AVG-rollen van het IB in de SUWI-keten, door in de SUWI-regelgeving IB en gemeenten als *gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijken met wettelijke taakverdeling* aan te wijzen. Burgers kunnen naar aanleiding hiervan bij gemeenten terecht voor inzage- en correctievragen over de verwerking van persoonsgegevens bij het IB. Bij andere taken van het IB geldt dat het IB als verwerker optreedt, met ofwel gemeenten ofwel de minister als verwerkingsverantwoordelijke. Het IB heeft in een samenwerkingsprotocol met gemeenten

⁵⁵ Jaarverslag Inlichtingenbureau 2021, p. 9

⁵⁶ Bron: Algemene Rekenkamer (2022). Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV). Rapport bij het jaarverslag 2021.

afgesproken dat burgers vragen over de verwerking van persoonsgegevens zoals inzageverzoeken bij gemeenten kunnen indienen, en dat het IB als verwerker meewerkt aan de afhandeling van inzageverzoeken door de verwerkingsverantwoordelijke.⁵⁷ Voor de taken van het IB op het gebied van SUWI en Participatiewet heeft de minister van SZW in een taakverdeling tussen IB en gemeenten voorzien: inzageverzoeken lopen via de woongemeente van betrokkenen.

De Autoriteit Persoonsgegevens deed in 2021 onderzoek naar de vraag of het IB zich aan de privacywetgeving houdt. De AP rondde dat onderzoek eind 2021 af en concludeerde dat het IB in lijn met de wettelijke normen handelde.⁵⁸ Wel is de AP kritisch op de door het IB gehanteerde werkwijze met bulkleveringen aan gemeenten. Het is de vraag of die in lijn is met de AVG-uitgangspunten van doelbinding en proportionaliteit. Vooralsnog heeft de AP echter aangegeven geen verder onderzoek in te stellen naar deze praktijk. Wél kondigde de AP aan om bij één of meer gemeenten onderzoek te willen doen naar de vraag of de methode van het standaard en frequent opvragen van gegevens altijd strikt noodzakelijk is en bijdraagt aan het doel dat met de wetgeving wordt beoogd (het 'noodzakelijkheids criterium').

3.3 Beoordelingskader voor de varianten

Mede op basis van de in 3.1 geschetste ontwikkelingen en de in 3.2 beschreven knelpunten hebben we in samenspraak met de begeleidingscommissie een beoordelingskader opgesteld, dat we gebruiken voor weging van de varianten. Dat beoordelingskader ziet er als volgt uit:

criterium	Aspect	Toelichting
Effectiviteit	<i>Taakuitvoering en publieke waarde</i>	Kunnen binnen deze variant taken goed worden uitgevoerd die nodig zijn voor een goede werking van het stelsel? Biedt de variant de randvoorwaarden om publieke waarde te realiseren voor de burger?
	<i>Samenhang</i>	In welke mate faciliteert een variant integrale sturing op het totaal van opdrachten en werkzaamheden?
Toekomstbestendigheid	<i>Wendbaarheid en innovatiekracht</i>	Is het in deze variant goed mogelijk om in te spelen op (nieuwe) ontwikkelingen (zoals beschreven in 3.1), nu en in de toekomst? En daarbij ruimte te bieden aan innovatie?
	<i>Helderheid van rollen en verantwoordelijkheden</i>	Zijn verschillende rollen en verantwoordelijkheden in de governance helder belegd en is daarin voldoende sprake van <i>checks and balances</i> ? (bijvoorbeeld door het verdelen van rollen van stelselregisseur, stelseltoezichthouder en aanbieders van stelselservices)
Governance	<i>Zeggenschap</i>	Hebben betrokken partijen een bij hun rol passende mate van zeggenschap over de activiteiten van IB en BKWI?
	<i>AVG-rollen</i>	Zijn AVG-rollen helder belegd? En draagt de variant bij aan het voldoen aan toenemende eisen rond informatiebeveiliging (IBP) en privacybescherming?
	<i>Democratische controle</i>	Is de democratische controle op IB en BKWI geborgd? Welke consequenties heeft een variant op de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van SZW en die van overige ministers die opdrachtgever zijn?

⁵⁷ Zie <https://www.inlichtingenbureau.nl/Over-ons/Inzageverzoeken>

⁵⁸ Zie <https://www.inlichtingenbureau.nl/Actueel/AP-rondt-onderzoek-af-naar-verwerking-persoonsgegevens-door-IB>

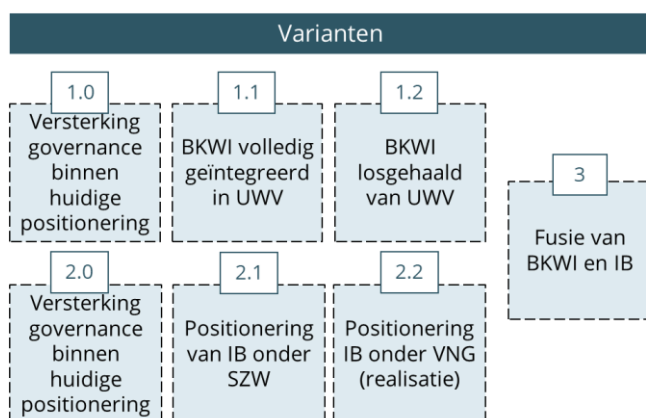
 criterium	 Aspect	 Toelichting
Doelmatigheid	<i>Doelmatigheid</i>	Hoe doelmatig zijn de dienstverlening en besturing in deze variant?
Uitvoerbaarheid en transitie	<i>Wettelijke kaders</i>	Is de variant in lijn met generieke (niet-beïnvloedbare) wettelijke kaders, zoals de kaders voor verzelfstandiging en de aanbestedingsregelgeving?
	<i>Transitiekosten en -inspanningen</i>	In welke mate gaat de overgang naar deze variant gepaard met transitiekosten en -inspanningen – zowel van financiële als andere aard? Wat is de impact daarvan op de uitvoerbaarheid van deze variant?

/ 4 Varianten voor toekomstige governance

4.1 Beschrijving en weging varianten

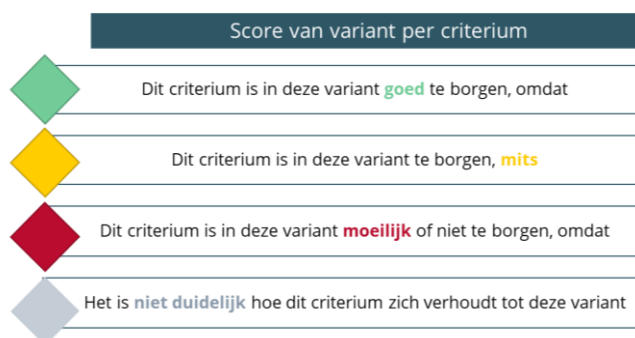
We behandelen zeven varianten voor positionering en governance van BKWI en IB

Als onderdeel van dit onderzoek zijn zeven varianten uitgewerkt voor een andere positionering en governance van BKWI en het IB. Die zijn hieronder schematisch weergegeven. In dit hoofdstuk beschrijven we deze varianten op hoofdlijnen en laten we zien hoe we de varianten wegen aan de hand van het opgestelde beoordelingskader. Bij de terminologie die we in de varianten gebruiken sluiten we aan bij de definities uit paragraaf 2.3.1.



We hebben de varianten gewogen aan de hand van het beoordelingskader

We beoordelen de varianten die hieronder nader worden beschreven aan de hand van het in 3.3 gepresenteerde beoordelingskader. Deze weging bevat elementen van professionele inschatting en duiding, die door ons in onafhankelijkheid is verricht, mede op grond van interviews met betrokken partijen. In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste voor- en nadelen per variant, en gaan we in op de vraag in hoeverre varianten tegemoet komen aan de beschreven knelpunten. In bijlage B zijn de volledig ingevulde beoordelingskaders te vinden, met een in meer detail toegelichte weging. In de afbeelding hiernaast is af te lezen hoe de verschillende kleuren in de weging worden toegepast.⁵⁹



In hoofdstuk 4.2, ten slotte, gaan we dieper in op de opties voor het aanpakken van de geconstateerde knelpunten op het terrein van AVG-rollen en -verantwoordelijkheden.

⁵⁹ De kleuren geven de mate aan waarin een criterium te borgen is in een bepaalde variant. Voor het criterium 'transitiekosten en -inspanningen' hebben we in tekst aangegeven of de kosten 'hoog', 'gemiddeld', of 'laag' zijn.

Variante 1.0: BKWI – versterking governance binnen huidige positionering

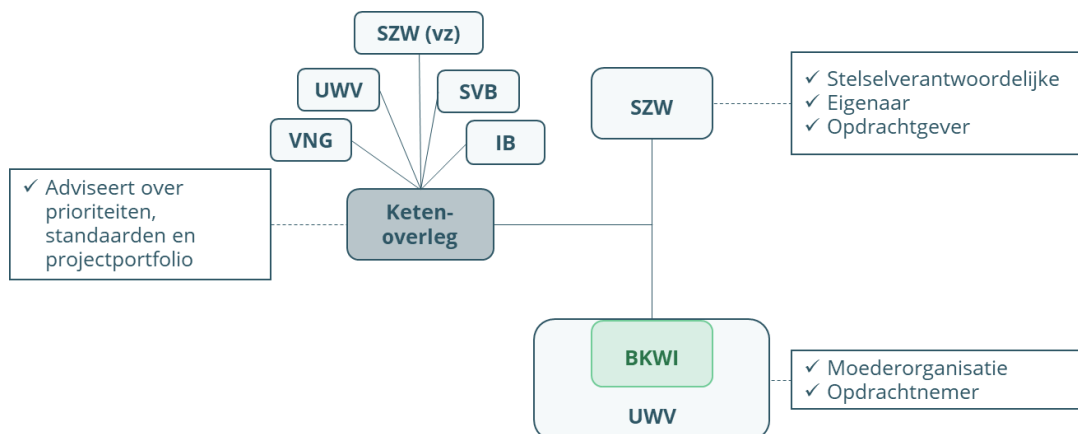
Beschrijving variant

In deze variant blijft de positionering van BKWI als onderdeel van UWV ongewijzigd. Een belangrijke wijziging is dat in deze variant één sturingsmodel gehanteerd wordt voor de BKWI-ketens, waarbij UWV opdrachtnemer is van SZW. Dat helpt om de rolverdeling in de besturing te verhelderen.

Het ketenoverleg wordt omgevormd van besluitvormend sturingsorgaan tot adviserend orgaan aan de minister van SZW als opdrachtgever en stelselverantwoordelijke. In het ketenoverleg worden aspecten besproken die vragen om afstemming in de keten, zoals standaarden, prioritering en dienstverlening.

Ook is het mogelijk om binnen deze variant de AVG-verantwoordelijkheden voor verwerkingen van BKWI in de SUWI-keten beter te verdelen. Daarop gaan we in hoofdstuk 4.3 nader in.

Verder kan er binnen deze positionering worden gesproken over het versterken van het mandaat en eigenstandig van BKWI, om zo de verwevenheid tussen UWV en BKWI te verminderen. Tot slot is het mogelijk om afspraken te maken over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen BKWI als opdrachtnemer en SZW als opdrachtgever, en het versterken van ketenregie door SZW. Voorbeelden daarvan zijn afspraken over besluitvorming over het aan- en afsluiten van partijen op BKWI-ketens. We komen hierop terug in hoofdstuk 5.



Figuur 1: schematische weergave variant 1.0

Weging

Belangrijkste voordelen variant

- ▶ **Zeggenschap:** door te werken met één sturingsmodel voor alle ketens van BKWI, wordt de verantwoordelijkheid van de minister voor de diensten van BKWI duidelijker. Ketenpartners krijgen een adviserende rol.
- ▶ **Samenhang:** de keuze voor één sturingsmodel voor de diverse ketens waarin BKWI actief is, maakt het mogelijk om ketenoverstijgende vragen (bijvoorbeeld rond prioritering) effectiever te adresseren.
- ▶ **Uitvoerbaarheid en transitie:** er zijn geen grote organisatorische ingrepen nodig in deze variant waardoor de transitiekosten beperkt blijven.

Belangrijkste nadelen variant

- ▶ De helderheid van **rollen en verantwoordelijkheden** zal op onderdelen nog te wensen over laten. Wel zijn er de nodige verbeterstappen te zetten in dit model, met name door te werken met één sturingsmodel en door afspraken te maken over de invulling van de samenwerking.
- ▶ **Toekomstbestendigheid** is een aandachtspunt: de positionering van BKWI als onderdeel van UWV kan een rem vormen op de mogelijkheden voor verbreding en doorontwikkeling van het takenpakket van BKWI.

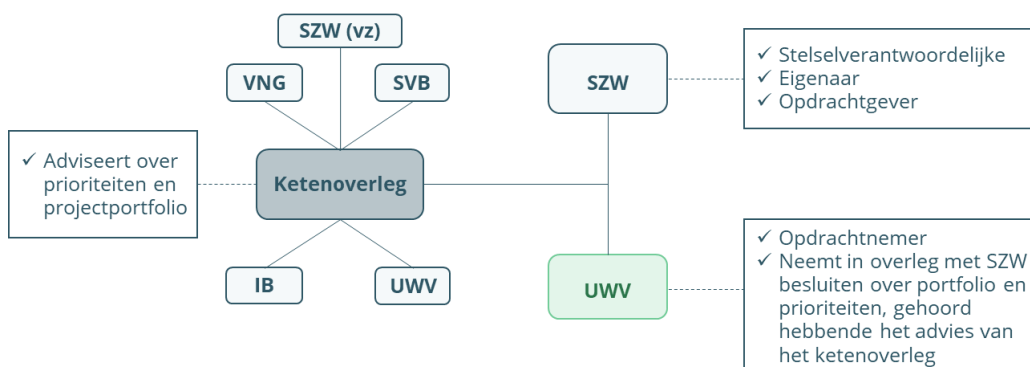
Deze variant levert een bijdrage aan het oplossen van de **knelpunten** die spelen in de governance van BKWI, vooral door de keuze om ook voor SUWI te werken met het opdrachtgever-opdrachtnemermodel tussen SZW en BKWI. Het ontbreken van helderheid in de verdeling van AVG-rollen voor de centrale verwerkingen in de GeVS kan in deze variant worden aangepakt.

Variant 1.1: BKWI – volledig geïntegreerd in UWV

Beschrijving variant

In deze variant verdwijnt de status van BKWI als afzonderlijk en herkenbaar organisatieonderdeel van UWV. BKWI wordt volledig geïntegreerd in UWV om de onhelderheid en complexiteit in de besturing te verminderen. In de wet SUWI wordt vastgehouden aan de omschrijving dat de SUWI-partijen verantwoordelijk zijn voor instandhouding van de gehele GeVS. UWV wordt verantwoordelijk voor het beheer van de centrale deel van GeVS.

Net als in variant 1.0 heeft één sturingsmodel de voorkeur, waarbij UWV opdrachtnemer is van SZW, en heeft het SUWI-ketenoverleg een adviserende rol. SZW zit dit voor. Daarbij geldt dat voor de verschillende ketens verschillende stakeholders in de ketenoverleggen kunnen zijn vertegenwoordigd.



Figuur 2: schematische weergave variant 1.1

Weging variant

Belangrijkste voordelen variant

- ▶ **Helderheid in rollen en verantwoordelijkheden:** door BKWI volledig te integreren in UWV is sprake van minder complexe positionering van BKWI en neemt de helderheid in rolverdeling binnen de governance toe. Er blijft echter sprake van een stapeling van rollen van UWV ten opzichte van BKWI.

- ▶ **Democratische controle:** De democratische controle op het BKWI is op dit moment al helder belegd. Dat verandert in deze variant niet. De aanpassing in de regelgeving, waardoor de gezamenlijke verantwoordelijkheid van partijen voor de GeVS verdwijnt, versterkt de aanspreekbaarheid van de minister (net als in variant 1.0).

Belangrijkste nadelen variant

- ▶ **Taakuitvoering:** in deze variant is BKWI minder duidelijk gepositioneerd als neutrale intermediair voor diverse ketens, waarbij het diensten verleent aan diverse keten-partners. Dat kan effectieve taakuitvoering belemmeren.
- ▶ **Zeggenschap:** door BKWI volledig te integreren in UWV komt de zeggenschap over BKWI geheel bij UWV te liggen en is de invloed van ketenpartners waarschijnlijk minder stevig (al houden zij een adviserende rol via ketenberaad).
- ▶ **Toekomstbestendigheid:** positionering van BKWI binnen UWV kan een rem vormen op de mogelijkheden voor verbreding van het takenpakket van BKWI, vooral bij diensten die verder van de kerntaken van UWV af staan.

Deze variant levert een bijdrage aan het oplossen van de **knelpunten** door de complexiteit in de governance te verminderen. Tegelijkertijd blijft UWV in deze variant nog steeds een groot aantal rollen houden t.o.v. BKWI. Daarbij ontstaat een belangrijk nieuw nadeel doordat BKWI volledig 'van' een van de ketenpartners wordt gepositioneerd, in plaats van als intermediair.

Variant 1.2: BKWI – losgehaald van UWV

Beschrijving variant

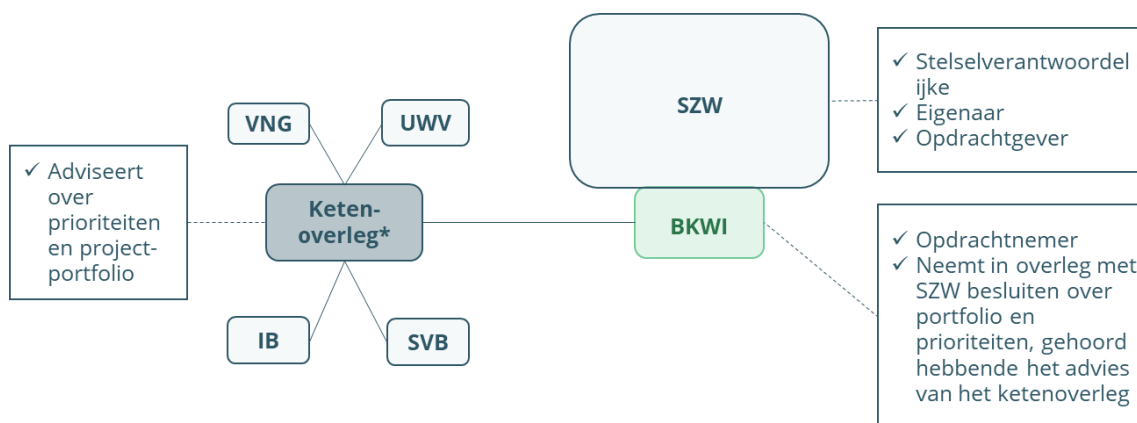
In deze derde variant krijgt BKWI een zelfstandige positie, buiten UWV. De rechtsvorm van een agentschap (waarbij BKWI onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid wordt gebracht) ligt het meest voor de hand, al moet nader worden onderzocht of dit daadwerkelijk mogelijk is, omdat BKWI op dit moment niet voldoet aan alle instellingsvoorwaarden voor agentschappen.⁶⁰ Volgens ons staat in elk geval buiten kijf dat positionering van BKWI als zelfstandig bestuursorgaan niet in lijn is met de inhoud van de Kaderwet zbo's en het restrictieve zbo-beleid van het kabinet.⁶¹

Ook in deze variant stellen we voor dat, net als in variant 1.0 en 1.1, er wordt toegewerkt naar het invoeren van één uniform sturingsmodel voor alle taken van BKWI.

⁶⁰ BKWI zou in theorie gepositioneerd kunnen worden als agentschap van het ministerie van SZW. Dat zou de mogelijkheid bieden om de huidige financiële systematiek (met baten-lastenadministratie, en de ruimte om reserveringen te doen voor investeringen in o.a. ICT-voorzieningen) voort te zetten. Een van de instellingsvoorwaarden in de Regeling agentschappen is echter de eis dat een op te richten agentschap een minimale jaarbegroting van €50 mln moet kennen. BKWI voldoet daar op dit moment niet aan, ook niet in een eventuele situatie waarin het zou opgaan in één organisatie met het IB (variant 3). Er lijkt echter ruimte te bestaan om een agentschapsstatus van BKWI te verkennen, omdat het ministerie van Financiën in vervolg op o.a. het IBO Agentschappen overweegt om de instellingsvoorwaarden minder stringent toe te passen, en met name te toetsen op de vraag of organisaties gebaat zijn bij de instrumenten die het agentschapsmodel biedt. Dit vraagt echter een goede onderbouwing van de keuze voor het agentschapsmodel richting de Minister van Financiën.

⁶¹ Vanuit het oogpunt van democratische controle en aanspreekbaarheid is ministeriële verantwoordelijkheid het uitgangspunt. De keuze om een zbo in te stellen, en deze organisatie daarmee (deels) buiten de ministeriële verantwoordelijkheid te plaatsen, moet dus zeer goed onderbouwd worden. In de Kaderwet zbo's zijn 3 instellingsmotieven voor zbo's opgenomen. Dat betekent dat alleen als aan een van deze motieven is voldaan, instelling van een zbo in principe mogelijk is. Het kabinetsbeleid is echter sinds 2005 dat nieuwe zbo's alleen nog in kunnen worden ingesteld op grond van het motief van onafhankelijke oordeelsvorming. Een eerste analyse levert de conclusie op dat het onafhankelijkheidsmotief niet van toepassing is op de taken van BKWI (en IB). Bij hun taken als knooppunten gegevensuitwisseling speelt onafhankelijke oordeelsvorming geen rol. Daar komt bij dat zij beide niet als bestuursorgaan kwalificeren, omdat ze geen besluiten nemen in de zin van Algemene wet bestuursrecht.

Deze variant betekent een stevige koerswijziging, omdat in het huidige model ervoor is gekozen om de verantwoordelijkheid voor de GeVS bij de drie SUWI-partijen te beleggen, en (een organisatie-onderdeel van) één van die partijen (UWV) als beheerder aan te wijzen. Dat inrichtingsprincipe wordt in deze variant verlaten, door het beheer over het centrale deel van de GeVS bij de minister te beleggen. Dat vraagt daarmee ook een wijziging van het besluit SUWI. In deze variant komen de rollen in de governance grotendeels bij verschillende onderdelen van het ministerie van SZW te liggen.



Figuur 3: schematische weergave variant 1.2

Weging variant

Belangrijkste voordelen variant

- ▶ **Zeggenschap:** het ministerie van SZW krijgt meer grip op BKWI en kan op die manier in theorie slagvaardiger sturen op doorontwikkeling en versterking van gegevensuitwisseling.
- ▶ **Samenhang:** Samenhangende sturing op het gehele takenpakket van BKWI en IB kan profiteren van het zelfstandig positioneren van BKWI. Dit vraagt echter meer dan enkel andere positionering van BKWI.
- ▶ **Rollen en verantwoordelijkheden:** de complexiteit van de governance van BKWI wordt verminderd door de stapeling van rollen bij UWV te verminderen.

Belangrijkste nadelen variant

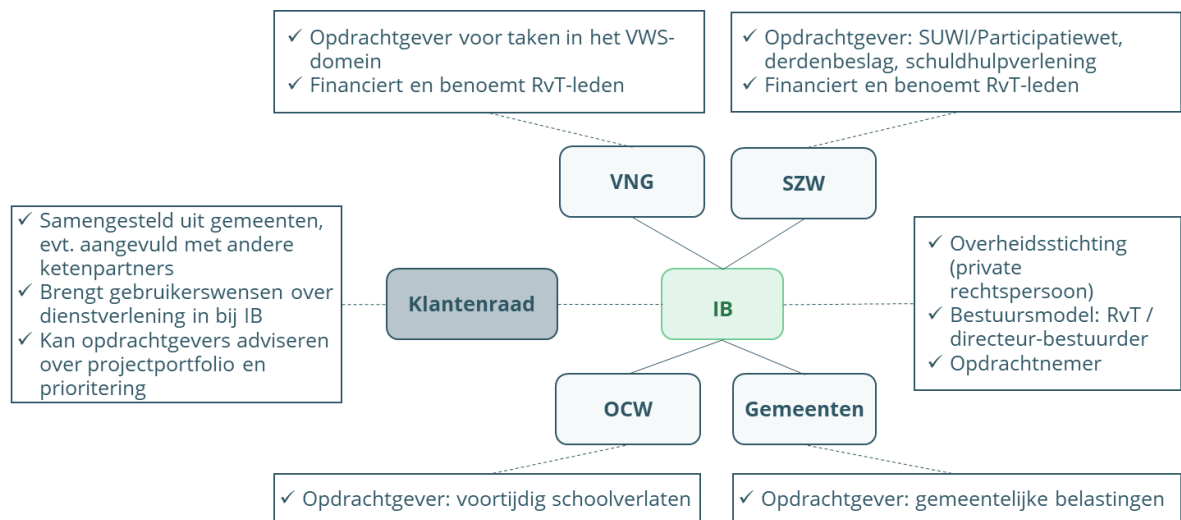
- ▶ **Taakuitvoering:** de uitvoering van gegevensuitwisseling komt nog dichterbij het ministerie te liggen. Het is een fundamentele keuze om dit weg te halen bij uitvoerende partijen. Risico is dat dit ruimte voor de uitvoering beperkt.
- ▶ **AVG-rollen:** met BKWI als agentschap van het ministerie wordt het ministerie grootschalige verwerker van bijzondere persoonsgegevens. Het is de vraag of dit wenselijk is.
- ▶ **Uitvoerbaarheid en transitie:** verzelfstandiging van BKWI is een stevige ingreep die de nodige energie en aandacht zal vragen. Niet zeker is of BKWI voldoet aan de voorwaarden voor oprichting van een agentschap.

Deze variant levert een bijdrage aan het oplossen van de **knelpunten** door de governance te versimpelen. Daar tegenover staat dat het beheer van de infrastructuur in deze variant het dichtst op het beleidsdepartement wordt georganiseerd. Een risico daarvan is dat dit de ruimte voor de uitvoering beperkt.

Variante 2.0: IB – versterking binnen huidige positionering

Beschrijving variant

In deze variant blijven de rechtsvorm en positionering van het Inlichtingenbureau onveranderd, maar worden wel stappen gezet om de democratische controle op het Inlichtingenbureau te versterken. Daartoe wordt ernaar gestreefd om voor zo veel mogelijk taken van het IB in een wettelijke basis te voorzien. Daarnaast wordt het bestuursmodel herijkt in de richting van het model met een Raad van Toezicht (RvT) en een directeur-bestuurder. Het afnemersperspectief kan in deze variant versterkt worden door de instelling van een klantenraad met een vertegenwoordiging van gemeenten. Daarnaast zijn er mogelijkheden om de transparantie en betrokkenheid van de Tweede Kamer te vergroten en kan het toezicht op (de effecten van) de dienstverlening van het IB worden versterkt.



Figuur 4: schematische weergave variant 2.0

Weging variant

Belangrijkste voordelen variant

- ▶ **Zeggenschap:** de variant zorgt ervoor dat er een bij de rol en positie van het IB passende verdeling van zeggenschap over Rijk en gemeenten blijft bestaan.
- ▶ **Wendbaarheid en innovatie:** de eigenstandige positionering biedt ruimte aan het IB om te innoveren en nieuwe diensten te ontwikkelen.
- ▶ **Taakuitvoering en publieke waarde:** de eigenstandige positionering biedt ruimte aan het IB om diensten te verlenen binnen verschillende ketens.

Belangrijkste nadelen variant

- ▶ **Samenhang:** het streven naar een meer samenhangende sturing op gegevensuitwisseling kan worden belemmerd door de huidige autonomie van het IB.
- ▶ **Democratische controle:** de democratische controle op het functioneren van het IB is beperkter dan op een overheidsorgaan. Tegelijkertijd handelt het IB binnen wettelijke kaders en is het transparant over datagebruik, o.a. via het Gegevensregister op de eigen website.
- ▶ **Helderheid van rollen en verantwoordelijkheden:** de positionering van het IB is vrij complex door de interbestuurlijke constructie. Niet altijd is duidelijk hoe ver de ministeriële verantwoordelijkheid voor het IB als organisatie reikt.

In deze variant is het mogelijk om een bijdrage te leveren aan oplossing van de **knelpunten**. Dat kan vooral door afspraken te maken over het versterken van de verantwoording van het IB en de verantwoordelijkheid van het ministerie te verhelderen. Ook kan er binnen de huidige constructie gestreefd worden naar een andere balans tussen de grip van SZW en de autonomie van het IB, onder meer door aanpassing van het besturingsmodel van het IB.

Variant 2.1: IB – positionering als agentschap van SZW

Beschrijving variant

Ten behoeve van de versterking van democratische controle wordt het Inlichtingenbureau in deze variant onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid gebracht, door de instelling van een agentschap door het ministerie van SZW. Taken die door het Inlichtingenbureau – als agentschap – worden uitgevoerd, hebben zo veel mogelijk een wettelijke basis.

De aparte P&C-cyclus met de VNG verdwijnt in deze variant, omdat de VNG geen logische formele opdrachtgever is van een onderdeel van een ministerie. Het formele opdrachtgeverschap voor de taken die het IB nu uitvoert in opdracht van VNG en/of gemeenten wordt daarom verlegd naar ministeries. De VNG en gemeenten kunnen vertegenwoordigd worden in een adviserend beraad.



Figuur 5: schematische weergave variant 2.1

Weging variant

Belangrijkste voordelen variant

- ▶ **Democratische controle:** de variant zorgt ervoor dat het IB onder meer directe verantwoordelijkheid van de minister van SZW gaat werken. Dat vergroot de democratische controle op landelijk niveau op het IB.
- ▶ **Rollen en verantwoordelijkheden:** het besturingsmodel van het IB wordt op onderdelen eenduidiger en helderder, door het als onderdeel van SZW te positioneren.
- ▶ **Samenhang:** samenhangende sturing op het gehele takenpakket van BKWI en IB kan profiteren van het onder SZW positioneren van het IB.

Belangrijkste nadelen variant

- ▶ **Zeggenschap:** het IB opereert in belangrijke mate in opdracht van gemeenten. Bij positionering van IB onder SZW is het ingewikkeld om het opdrachtgeverschap van de VNG voor o.a. taken Wmo en JW richting IB goed te beleggen. De constructie waarbinnen de VNG opdrachtgever is van een onderdeel van een ministerie is een constructie dat veel vragen en uitdagingen oproept.
- ▶ **Rollen en verantwoordelijkheden:** De minister van SZW wordt verantwoordelijk voor het IB, terwijl dat voor een groot deel opdrachten uitvoert buiten het SZW-domein (o.a. Wmo, Jeugdwet). Dat is een ingewikkelde constructie.
- ▶ **Wettelijke kaders:** de aanbestedingsregelgeving brengt met zich mee dat, als gemeenten/VNG taken willen inbesteden bij het IB, er sprake moet zijn van een directe toezichtsrelatie tussen gemeenten/VNG en de opdrachtnemer.⁶² Daar is in dit model geen sprake van.

Deze variant levert op een belangrijke bijdrage aan oplossing van de **knelpunten**, door direct in te spelen op de wens van de Tweede Kamer om de democratische controle op het IB te versterken. Daar voorziet deze variant in. Daar staat echter tegenover dat het IB zijn karakter als interbestuurlijke dienstverlener verliest. Ook is de opdrachtverlening van VNG, gemeenten en waterschappen aan het IB in dit model moeizaam in te passen, terwijl zij nu belangrijke opdrachtgevers van het IB zijn.

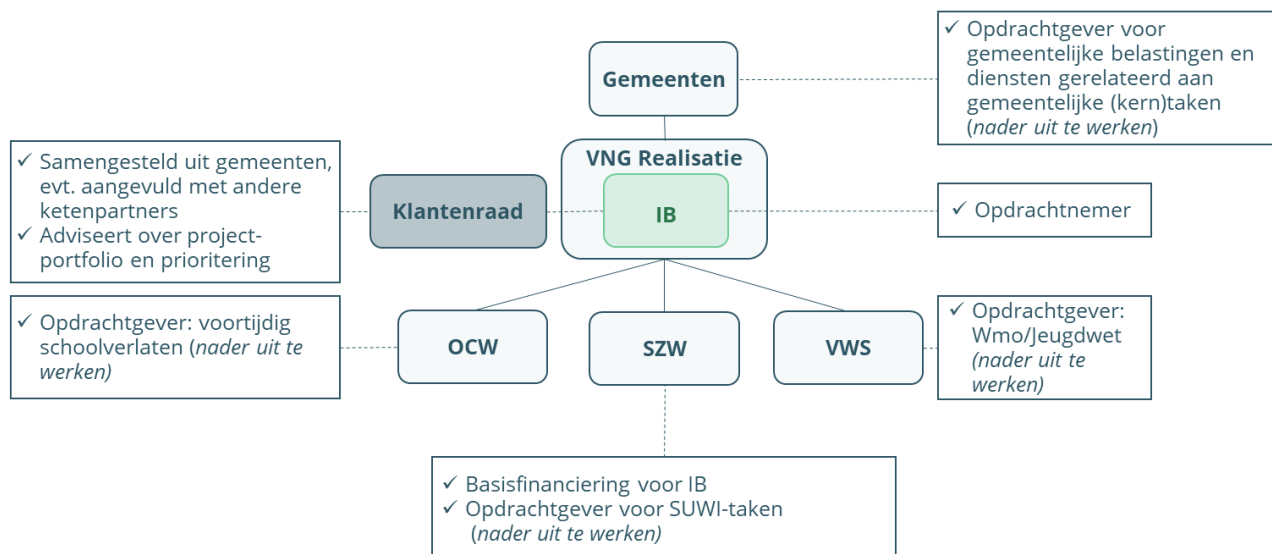
Variant 2.2: IB – naar VNG realisatie

Beschrijving variant

Mede om het ervaren gebrek aan zeggenschap bij opdrachtgevers op te lossen en beter aan te sluiten bij het karakter van het IB als gemeentelijk knooppunt, wordt in deze variant het Inlichtingenbureau ingelijfd bij VNG realisatie en wordt de huidige stichting opgeheven. Gemeenten worden in deze variant verantwoordelijk voor de diensten van het Inlichtingenbureau en organiseren dit via de VNG. SZW blijft in deze variant (mee)financieren en een klantenraad stuurt mee op de dienstverlening.

In deze variant is het niet logisch om het volledige takenpakket van Inlichtingenbureau onder zeggenschap van de VNG te brengen, omdat het Inlichtingenbureau ook verschillende bredere 'stelseldiensten' met andere afnemers dan gemeenten. Dit lijkt te vragen om een knip in de taken van Inlichtingenbureau als gemeentelijk knooppunt en overige dienstverlening.

⁶² Die directe toezichtsrelatie kan worden begrepen als dat de aanbestedende dienst (in dit geval de VNG) op een zinvolle effectieve manier moet kunnen deelnemen aan de uitoefening van het toezicht, *zoals op de eigen diensten*. In de praktijk betekent dit dat door de VNG benoemde toezichthouders mee moeten kunnen meebeslissen over de strategische doelstellingen en belangrijke besluiten.



Figuur 6: schematische weergave variant 2.2

Weging variant

Belangrijkste voordelen variant

- ▶ **Zeggenschap:** de zeggenschap van gemeenten als belangrijkste afnemers van het IB kan worden versterkt in deze variant.

Belangrijkste nadelen variant

- ▶ **Democratische controle:** de afstand van het IB tot de minister van SZW wordt nog verder vergroot.
- ▶ **Taakuitvoering en publieke waarde:** Het IB voert op dit moment een aantal wettelijke taken uit. Het is onduidelijk of voor die taken een deugdelijke wettelijke basis kan worden voorzien als het IB bij VNG realisatie wordt ondergebracht.
- ▶ **Uitvoerbaarheid:** het IB lijkt niet bij VNG realisatie te kunnen worden ondergebracht omdat dit in strijd is met strategie en beleid van de VNG.

Deze variant gaat gepaard met stevige nadelen en is daarnaast praktisch niet uitvoerbaar. Wel zou hij kunnen bijdragen aan het oplossen van **knelpunten** door de invloed van gemeenten als primaire afnemers van het IB op het IB te versterken.

Variant 3.0: Fusie IB en BKWI

Beschrijving variant

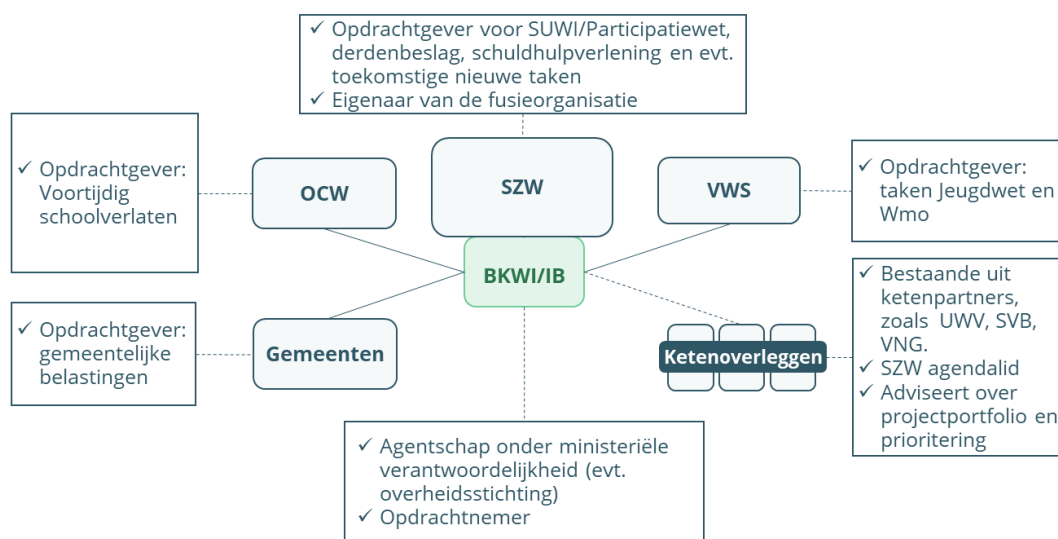
Een laatste variant is een fusie van IB en BKWI, geredeneerd vanuit het idee om de samenhang in het stelsel van gegevensuitwisseling te versterken, en de robuustheid en toekomstbestendigheid van BKWI en het IB te versterken.

Door IB en BKWI te fuseren zouden de complementaire competenties van IB en BKWI elkaar kunnen versterken en zou de dienstverlening verder kunnen verbeteren. Ook zou er sprake kunnen zijn van

(beperkte) synergievoordelen door samenvoeging van een aantal van de functies die BKWI en IB beide kennen (zoals accountmanagement en een aantal facilitaire voorzieningen).

In deze variant gaat een fusie gepaard met het versterken van bevoegdheden van SZW, dat onder meer sterker kan gaan sturing op de (principes voor de) architectuur voor gegevensuitwisseling, het aan- en afsluiten van partijen op ketens en de regie op de ketens voor gegevensuitwisseling in het SZW-domein.

Het is in principe zowel mogelijk om deze fusieorganisatie te positioneren als agentschap onder SZW, als een nieuwe overheidsstichting, waarin het eenvoudiger is om recht te doen aan het interbestuurlijke karakter van de diensten van IB en BKWI (voor zowel Rijksorganisaties als decentrale overheden). Een ander alternatief is om de huidige stichting Inlichtingenbureau om te vormen. Onze inschatting is dat met het oog op de gewenste democratische controle op gegevensuitwisseling de agentschapsvorm het meest voor de hand ligt.



Figuur 7: schematische weergave variant 3.0

Weging variant

Belangrijkste voordelen variant

- ▶ **Democratische controle:** de variant zorgt ervoor dat het IB en BKWI onder directe verantwoordelijkheid van de minister van SZW gaan werken. Dat vergroot de democratische controle op landelijk niveau.
- ▶ **Wendbaarheid en innovatiekracht:** intensievere samenwerking van IB en BKWI kan zorgen voor synergievoordelen en doorontwikkeling van de dienstverlening van IB en BKWI.
- ▶ **Samenhang:** voor een deel van het takenpakket van IB/BKWI kan de onderlinge samenhang in de sturing versterkt worden. IB/BKWI blijven echter actief in veel uiteenlopende ketens, waardoor dit effect beperkt is.

Belangrijkste nadelen variant

- ▶ **Zeggenschap:** IB werkt in belangrijke mate in opdracht van gemeenten. Bij positionering van IB/BKWI onder SZW is het ingewikkeld om opdrachtgeverschap VNG voor o.a. taken Wmo en JW richting IB goed te beleggen.

- ▶ **Rollen en verantwoordelijkheden:** IB en BKWI vervullen uiteenlopende rollen/functies in de ketens waarin zij een rol hebben. Samenvoeging van beide organisaties zorgt niet per se voor helderder rollen.⁶³
- ▶ **Wettelijke kaders:** regelgeving rondom inbesteding/aanbesteding (toezichtscriterium) lijkt voor te schrijven dat VNG geen taken kan inbesteden bij IB in dit scenario (zie toelichting bij variant 2.1).

Deze variant draagt deels bij aan het oplossen van **knelpunten**, doordat IB/BKWI onder directe verantwoordelijkheid van de minister en daarmee meer directe democratische controle komen. Ook kan fusie van IB en BKWI zorgen voor het doorontwikkelen van de dienstverlening van IB en BKWI met bijbehorende synergievoordelen. Tegelijkertijd levert deze variant nieuwe knelpunten op, vooral rond sturing en opdrachtgeverschap vanuit gemeenten op het takenpakket van het IB.

⁶³ Daarbij is een en ander wel afhankelijk van bredere keuzes over de toekomstige inrichting van het stelsel. Het is denkbaar dat rollen en verantwoordelijkheden in het stelsel ook helder kunnen worden belegd in deze variant, indien daarin wordt toe bewogen naar andere invulling van de dienstverlening van IB/BKWI en een ander sturingsmodel – bijvoorbeeld doordat geen onderscheid wordt gemaakt tussen de rol van centraal knooppunt (BKWI) en decentrale, bovenlokale voorziening (IB).

Totaaloverzicht weging varianten

Onderstaande tabel is een totaaloverzicht van de weging van de varianten. Groen betekent dat een aspect goed te borgen is; bij geel is een aspect 'te borgen, mits' en bij rood is een aspect moeilijk of niet te borgen in de betreffende variant. Grijs houdt in dat het niet duidelijk is hoe het aspect zich verhoudt tot de variant.⁶⁴ Deze weging bevat elementen van professionele inschatting en duiding, die door ons in onafhankelijkheid is verricht, mede op grond van interviews met betrokken partijen. In **Bijlage B** is de weging per variant in meer detail onderbouwd.

Criterium	Aspect en score	Variant 1.0	Variant 1.1	Variant 1.2	Variant 2.0	Variant 2.1	Variant 2.2	Variant 3.0
		BKWI – versterking	BKWI – naar UWV	BKWI - agentschap	IB - versterking	IB - agentschap	IB – VNG realisatie	Fusie
Effectiviteit	<i>Taakuitvoering en publieke waarde</i>	Green	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
	<i>Samenhang</i>	Yellow	Red	Yellow	Red	Yellow	Grey	Yellow
Toekomstbestendigheid	<i>Wendbaarheid en innovatiekracht</i>	Yellow	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Grey	Yellow
Governance	<i>Helderheid van rollen en verantwoordelijkheden</i>	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
	<i>Zeggenschap</i>	Green	Red	Yellow	Yellow	Red	Yellow	Red
	<i>AVG-rollen</i>	Yellow	Green	Green	Green	Green	Green	Green
	<i>Democratische controle</i>	Green	Green	Green	Yellow	Green	Red	Green
Doelmatigheid	<i>Doelmatigheid</i>	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Grey	Yellow
Uitvoerbaarheid en transitie	<i>Wettelijke kaders</i>	Green	Green	Yellow	Green	Red	Red	Red
	<i>Transitiekosten en -inspanningen</i>	Laag	Gemiddeld	Hoog	Laag	Hoog	Hoog	Hoog

⁶⁴ Bij het criterium 'transitiekosten en -inspanningen' hebben we in tekst aangegeven of er sprake is van (relatief) 'lage', 'gemiddelde' of 'hoge' transitiekosten. Daarbij gaat het, zoals het beoordelingskader ook aangeeft, om meer dan kosten in financiële zin, maar ook om inspanningen van niet-financiële aard.

4.2 AVG-rolverdeling

In de varianten hierboven zijn we niet nader in gegaan op het vraagstuk van de verdeling van AVG-rollen en verantwoordelijkheden en de mogelijkheden die er zijn om op dit punt knelpunten weg te nemen. In dit hoofdstuk werken we dit verder uit: eerst voor BKWI, vervolgens voor het IB.

Achtergrond: het AVG-vraagstuk in relatie tot de governance van IB en BKWI

Zowel IB als BKWI verwerken (bijzondere) persoonsgegevens, zodat de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) van toepassing is. De AVG kent de rol van verwerkingsverantwoordelijke (die het doel en de middelen van de verwerking bepaalt) en de verwerker (die de persoonsgegevens in opdracht en alleen binnen de kaders van die opdracht verwerkt). In een keten van verwerkingen is het niet altijd eenvoudig vast te stellen welke organisatie verantwoordelijke is (of dat er sprake is van gezamenlijke verantwoordelijkheid) en welke organisatie verwerker.

In de verschillende ketens zijn de verschillende rollen van IB/BKWI telkens anders belegd, dan wel feitelijk anders ingevuld. Er zijn verschillende ketens, stelselverantwoordelijken, opdrachtgevers en bronnen. Het verschilt per keten of IB/BKWI verwerker zijn of (gezamenlijk) verwerkingsverantwoordelijk. In sommige ketens is dit zelfs niet geëxpliciteerd. Dit hangt samen met de verschillende uitleg die ketenpartners geven aan de (invulling van de) AVG-rollen.

Het duidelijk beleggen van de AVG-rollen is niet enkel een juridisch vraagstuk, maar een kwestie van het organiseren van regie en eigenaarschap op de verschillende ketens en verwerkingen. Voor sommige ketens waarin IB en BKWI actief zijn, is dit nu onvoldoende geregeld, waardoor de kans dat als er zich onrechtmatigheden (zoals privacy-inbreuken en datalekken) voordoen, de verantwoorde-lijkheid en aanspreekbaarheid niet voldoende geregeld is. Het is nodig om helder te beleggen wie waarvoor verantwoordelijk is, en toe te zien op een goede werking van de keten, waarin verwerkingen rechtmatig plaatsvinden. Zo kan worden voldaan aan de eisen van de AVG.

Hieronder gaan we nader in op de mogelijkheden voor het (anders) verdelen van AVG-rollen en verantwoordelijkheden voor BKWI (4.2.1) en IB (4.2.2).

4.2.1 BKWI

Er is onduidelijkheid over de verwerkingsverantwoordelijkheid voor verwerkingen in het centrale deel van de GeVS

BKWI beheert namens UWV, SVB en de gemeenten het centrale deel van de gemeenschappelijke elektronische voorzieningen (GeVS), een netwerk van voorzieningen voor de uitwisseling van gegevens tussen bronhouders en uitvoeringsorganisaties in het domein Werk & Inkomen (ook wel: Suwinet). Dit is een samenwerking tussen verschillende partijen. Voor de verwerkingen in het door BKWI beheerde centrale deel van de GeVS is de verwerkingsverantwoordelijkheid in de zin van de AVG niet bij wet geregeld, zoals we ook in hoofdstuk 3.2 constateerden.

De ketenpartijen hebben in een werkgroep in 2018-2019 opties in kaart gebracht voor de toewijzing van de verwerkingsverantwoordelijkheid, als basis voor besluitvorming op dit punt.⁶⁵ Het gaat hier om de verantwoordelijkheid voor *verwerkingen in het centrale deel van de GeVS* die door BKWI worden uitgevoerd (en die zijn vastgelegd in artikel 5.21 van het besluit SUWI). Dit valt uiteen in twee type diensten:

1. De inkijsk-applicatie. Deze ondersteunt het primaire proces van de afnemer door gegevens van de bronnen via inkijschermen direct aan medewerkers te presenteren.
2. De inlees-service, die zich beperkt tot het leveren van gegevens van de bronnen aan de afnemers.

Er zijn vier mogelijkheden om de verwerkingsverantwoordelijkheid voor deze verwerkingen te beleggen:

1. Minister van SZW is verwerkingsverantwoordelijke, UWV is verwerker;⁶⁶
2. Bronhouders en afnemers zijn verwerkingsverantwoordelijke, UWV is verwerker;
3. SUWI-partijen (UWV, SVB, gemeenten) zijn gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijken, UWV is verwerker;
4. UWV is verwerkingsverantwoordelijke.

De werkgroep kon geen overeenstemming vinden over de optie die het best aansloot. Hieronder geven we kort de belangrijkste argumenten weer voor elk van de vier opties. Daarbij is van belang dat deze opties alleen betrekking hebben op de verwerkingen in het centrale deel. De verwerkingsverantwoordelijkheid van bijvoorbeeld bronhouders voor het aanleveren van hun gegevens aan BKWI staat buiten kijf en wordt niet beïnvloed door de onderstaande opties.

Optie 1: Minister van SZW is verwerkingsverantwoordelijke, UWV is verwerker

Een argument tegen deze optie is dat de minister van SZW niet belast is met de uitvoering van enige wettelijke taak waarvoor de gegevens worden verstrekt. De minister zelf heeft geen directe rol in de uitvoering en daarmee de verwerking van persoonsgegevens.

Het aanwijzen van de Minister van SZW als verwerkingsverantwoordelijke is een oplossing die vooral wordt toegepast in situaties waarin het lastig is om de verwerkingsverantwoordelijkheid elders te beleggen en/of waarin de minister directe sturing wil kunnen geven aan de betreffende verwerkingen. Binnen het SUWI-domein gold dit voor de verwerkingen in het kader van SyRI. Daar gold echter dat de feitelijke verwerking ook bij de minister was belegd (gemandateerd aan ambtenaren van de Arbeidsinspectie).

Er kan worden beredeneerd dat UWV (via BKWI) in de huidige situatie als verwerker optreedt, omdat het doel en de middelen van de verwerking niet door UWV worden bepaald maar door de bestuurlijk verantwoordelijke partijen. Die argumenten werken we hieronder verder uit, bij optie 2.

Optie 2: Bronhouders en afnemers zijn verwerkingsverantwoordelijke, UWV is verwerker

Uitgaande van de feitelijke situatie, kan worden beredeneerd dat deze optie het best aansluit. UWV, waarvan BKWI een onderdeel is, treedt in zoverre op als verwerker voor de verwerkingsverantwoordelijken zijnde bronhouders en afnemers. De persoonsgegevens worden ten behoeve van de bronhouders en afnemers verwerkt en op de behoefte van de afnemers afgestemd. Zo worden de door bronnen verstrekte gegevens één op één verstrekt aan afnemers, maar wel in op maat gemaakte

⁶⁵ Werkgroep Herijken SUWI-regelgeving GeVS, memo 'SUWI-partners als gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van gegevens door BKWI'

⁶⁶ UWV is de rechtspersoon waarbij verwerkingsverantwoordelijkheid wordt belegd. In de praktijk worden verwerkingen uitgevoerd door organisatieonderdeel BKWI. In dit deel van het rapport verwijzen we steeds naar UWV als de rechtspersoon die in de zin van de AVG een bepaalde rol krijgt toebedeeld.

berichten. Bronhouders en afnemers maken de afspraken over de beoogde gegevensverwerking en BKWI volgt deze instructies op.

Deze verdeling van verwerkingsverantwoordelijkheid kent een belangrijk nadeel. Een dergelijk systeem is in de praktijk slechts goed werkbaar indien tussen verwerkingsverantwoordelijken goede afspraken zijn gemaakt over enerzijds de invulling van de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid, waaronder afspraken hoe invulling wordt gegeven aan de verplichtingen uit de AVG, transparantie wordt betracht naar betrokkenen en de uitoefening van de rechten van betrokkenen wordt gewaarborgd, en anderzijds dat de reikwijdte van de werkzaamheden van UWV als verwerker helder is. Duidelijk gemaakt moet worden welke speelruimte BKWI in de praktijk binnen zijn rol als verwerker. Daarbij is het belangrijk dat BKWI voldoende ruimte heeft om te kunnen reageren op zaken die spelen in de keten.

Het is ingevolge de AVG aan de verwerkingsverantwoordelijken om een eventueel datalek te melden bij de Autoriteit Persoonsgegevens en/of de betrokkenen. Wanneer het datalek plaatsvindt bij de verwerker UWV kan dit diffuus zijn gelet op de grote hoeveelheid betrokken partijen. Ook in die omstandigheid geldt echter dat de verwerkingsverantwoordelijke een melding doet bij de AP. Om tijdig te kunnen melden en om de privacyrisico's voor betrokkenen zoveel mogelijk te beperken, dient er een goede meldprocedure tussen partijen te worden afgesproken en dienen in protocollen processen te worden vastgesteld hoe in die omstandigheid geëscaleerd wordt en uiteindelijk een melding wordt gedaan. Partijen dienen ook afspraken te maken bij wie een betrokkene zich meldt wanneer hij zijn rechten wilt uitoefenen en op welke wijze en volgens welke procedure aan een dergelijk verzoek wordt voldaan.

Optie 3: SUWI-partijen (UWV, SVB, gemeenten) zijn gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijken, UWV is verwerker

Ook bij deze optie is de verwerkingsverantwoordelijkheid diffuus belegd en zullen nadere afspraken moeten worden gemaakt. Hierbij speelt ook dat UWV enerzijds optreedt als gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijke en anderzijds als verwerker. Hoewel dit technisch gezien niet onmogelijk is, levert dit toch onduidelijkheid op en is het ook de vraag of het in lijn is met de AVG. De AP ziet hierin een stapeling van rollen van het UWV en vindt het geen werkbaar construct.

Optie 4: UWV is verwerkingsverantwoordelijke

Deze optie niet aan bij de feitelijke situatie, omdat UWV feitelijk gezien geen verwerkingsverantwoordelijke is. Voor de verwerkingen in het centrale deel van de GeVS geldt dat bronhouders en afnemers doel en middelen bepalen en BKWI op grond van deze instructies opereert. Dit maakt dat er onvoldoende aanleiding is om UWV ten aanzien van de verwerkingen in het kader van de GeVS middels BKWI in de wetgeving aan te laten wijzen als verwerkingsverantwoordelijke. Dit neemt niet weg dat op dit moment wat betreft de omgang met incidenten (datalekken) en de omgang met de rechten van betrokkenen niet helder is vastgelegd wie, wat op welk moment doet en hoe de betrokken verwerkingsverantwoordelijken in relatie tot het BKWI hun rol pakken.

Wat betekent dit voor het governancevraagstuk?

Voor de AVG-vraagstukken die spelen rond de verwerkingen door BKWI, geldt dat deze niet automatisch kunnen worden opgelost door een wijziging in de governance in de zin van de varianten die voorliggen in dit onderzoek. AVG-rollen zullen in iedere variant moeten worden verduidelijkt en toegewezen aan betrokken partijen. Wel is het zo dat als BKWI zou worden verzelfstandigd (variant 1.2), er geen onduidelijkheid meer is over een dubbelrol die UWV kan hebben als verwerkingsverantwoordelijke enerzijds en verwerker (via BKWI) anderzijds. Voor het overige geldt dat verantwoordelijkheden die aan BKWI kunnen worden toegewezen in het kader van praktische uitvoering, juridisch gezien ook aan UWV kunnen worden toegewezen wanneer BKWI onderdeel blijft van UWV.

4.2.2 IB

Verwerkingsverantwoordelijkheid

De verwerkingsverantwoordelijkheid van het IB verschilt, vanuit de feitelijke situatie bezien, per keten of dienst die het IB levert. Voor de meeste verwerkingen geldt dat het IB een dienstverlener is, en als verwerker optreedt van opdrachtgevers die het doel en de middelen van de verwerking bepalen. Voor de verwerkingen van persoonsgegevens die door het IB plaatsvinden in het kader van de Wet SUWI is er in 2021 voor gekozen om het IB en gemeenten te positioneren als gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijken.⁶⁷ Reden daarvoor is, volgens de AP, dat de gegevensverwerkingen die gepaard gaan met de intermediaire rol van het IB de reikwijdte van de verantwoordelijkheden van individuele gemeenten voor de betreffende gegevensverwerkingen overstijgen. De AP acht het daarom passend om een gedeelde verwerkersverantwoordelijkheid te beleggen bij het IB en gemeenten.⁶⁸

Deze gezamenlijke verantwoordelijkheid van het IB en gemeenten kan als enigszins diffuus worden beschouwd. Wel heeft de wetgever in een samenwerkingsprotocol opgenomen dat gemeenten optreden als het contactpunt voor verzoeken van burgers rond inzage in gegevens.

Daarnaast heeft de Autoriteit Persoonsgegevens onderzoek gedaan naar de gegevensleveringen die het IB verstrekt aan gemeenten, die de informatie weer gebruiken voor de uitvoering van hun taken onder meer in het kader van de participatiewet. De AP heeft het standpunt ingenomen dat deze bulkleveringen privacyrisico's opleveren, maar dat gemeenten zelf voor deze verwerkingen verantwoordelijk zijn, en dat deze verwerking vanuit het IB in principe niet onrechtmatig is.

Wat betekent dit voor het governancevraagstuk?

Net als bij BKWI geldt dat geen van de varianten een rechtstreekse oplossing biedt voor de aandachtspunten die er zijn rond de verwerkingsverantwoordelijkheid van het IB. Voor het IB geldt dat er per keten moet worden bekeken hoe de verwerkingsverantwoordelijkheid feitelijk is belegd. Gelet op de diversiteit in diensten (ook toekomstige) kan niet generiek worden gezegd of IB verwerker of verwerkingsverantwoordelijke is (al dan niet gezamenlijk met gemeenten). Per verwerking moet worden bezien welke partij in de feitelijke situatie doel en middelen van de verwerking bepaalt (c.q. moet worden getoetst aan de definities van verwerkingsverantwoordelijke en verwerker).

Voor het IB is een risico dat verwerkingsverantwoordelijken waarvoor IB als verwerker optreedt onvoldoende invulling geven aan hun rol van verwerkingsverantwoordelijke, waardoor IB *de facto* wordt gedwongen om deze rol te spelen. Het is dan aan de wetgever om een keuze te maken of, gelet op de werkzaamheden van het IB in een concrete verwerking, het IB inderdaad verwerkingsverantwoordelijke zou moeten zijn. Als dat het geval is, zal de wetgever het IB van een grondslag voor deze verantwoordelijkheid dienen te voorzien, in overeenstemming met artikel 6, eerste lid, onder e, van de AVG.

⁶⁷ Stichting Inlichtingenbureau (2021). Vaststelling respectieve AVG-verantwoordelijkheden Inlichtingenbureau - Gemeenten 2021 - Bijlage behorend bij artikel 6.2, derde lid, Regeling SUWI.

⁶⁸ Autoriteit Persoonsgegevens (2018). Eindbrief onderzoek Stichting Inlichtingenbureau aan de Minister van SZW, d.d. 30 mei 2018.

/ 5 Advies

In het vorige hoofdstuk hebben we varianten voor de governance van BKWI en IB gepresenteerd en gewogen aan de hand van een beoordelingskader. Die weging laat zien welke voor- en nadelen er gepaard gaan met de verschillende varianten. In dit afsluitende hoofdstuk beschrijven we de conclusies die we verbinden aan deze weging, en formuleren we adviezen. In **5.1** richten we ons op de governance en positionering van BKWI en IB. In **5.2** voegen we daar een aantal adviezen aan toe over de samenwerking en rolverdeling in het stelsel van gegevensuitwisseling.

5.1 Conclusies en adviezen positionering BKWI en IB

5.1.1 BKWI

De huidige positionering van BKWI is historisch gegroeid. De oorsprong van BKWI in het SUWI-stelsel is bepalend voor de onderbrenging van BKWI als onderdeel van het UWV. We constateren in dit onderzoek dat dit aandachtspunten in de governance van BKWI met zich meebrengt. De belangrijkste zijn de stapeling van rollen bij het UWV en het risico op disbalans in de zeggenschap over BKWI bij de verschillende ketenpartners. Tegelijkertijd zijn de knelpunten die het gevolg zijn van deze positionering in de praktijk te overzien, en worden rollen in de governance over het algemeen zuiver ingevuld.

De meest pregnante knelpunten die bij BKWI spelen zijn het gebrek aan duidelijkheid over de verdeling en invulling van *AVG-verantwoordelijkheden en verplichtingen* tussen partijen in ketens, en de (eenduidigheid van de) sturing op de *ketens* waarin BKWI een rol speelt.

We concluderen dat UWV voor verwerkingen in het centrale deel van de GeVS als verwerker is aan te merken

Partijen zijn het al jaren niet eens over de invulling van verwerkingsverantwoordelijkheid voor de verwerkingen in het centrale deel van de GeVS. Dat is een serieus knelpunt dat op korte termijn om een oplossing vraagt.

In 4.2 hebben we een aantal mogelijkheden op een rij gezet om tegemoet te komen aan dit knelpunt. We concluderen dat, op grond van de feitelijke situatie, voor de verwerking van gegevens door BKWI in het SUWI-stelsel, UWV als verwerker is aan te merken. BKWI (UWV) werkt in dit stelsel volledig ten behoeve van de verwerkingsverantwoordelijken: de organisaties die (op grond van een wettelijke taak of verantwoordelijkheid) persoonsgegevens verstrekken en/of opvragen en ervoor kiezen om dit via SUWInet te laten verlopen. BKWI zorgt er in opdracht van deze bronhouders voor dat gegevens via de GeVS worden geleverd aan afnemers. Daarbij is er geen sprake van het bepalen van doel en middelen door BKWI. Bronhouders en afnemers zijn dus in de zin van de AVG verwerkingsverantwoordelijken, óók voor de verwerkingen in het centrale deel van de GeVS.

We adviseren om deze rolverdeling te bekrachtigen in afspraken tussen partijen en ervoor te zorgen dat alle verwerkingsverantwoordelijken hieraan zijn gecommitteerd, omdat op dit moment niet alle partijen zich kunnen vinden in deze visie, terwijl dat wel van groot belang is voor een AVG-conforme invulling van SUWI-ketens.

We adviseren om onder regie van het ministerie van SZW afspraken te maken tussen verwerkingsverantwoordelijken over de invulling van deze verwerkingsverantwoordelijkheid

Een risico van de hierboven beschreven verdeling van AVG-rollen is dat het zorgt voor een versnipperde inrichting van verwerkingsverantwoordelijkheid en het op die manier (onder meer) voor burgers te onduidelijk is bij wie ze moeten aankloppen als ze vragen of zorgen hebben over de verwerking van hun gegevens.

Daarom is het van groot belang dat partijen heldere en eenduidige afspraken maken en vastleggen over de invulling van de verwerkingsverantwoordelijkheid. Betrokken partijen slagen er echter al meerdere jaren niet in om hierin te voorzien. Wat ons betreft is de minister van SZW als stelselverantwoordelijke nu aan zet om met de verwerkingsverantwoordelijken tot werkbare afspraken te komen over de verwerkingen in het centrale deel van de GeVS, zodat duidelijk is welke partijen waarop en waarvoor aanspreekbaar zijn, zeker als er zich incidenten voordoen zoals datalekken en betrokkenen hun rechten uitoefenen. Partijen zullen vervolgens processen moeten inrichten die overeenstemmen met de gemaakte afspraken en die neerleggen in een convenant.⁶⁹

Elementen die volgens ons in dit convenant moeten worden geregeld zijn het aanwijzen van een FG van een van de partijen als interne toezichthouder voor het centrale deel van de GeVS, en het aanwijzen van één loket waar betrokkenen terecht kunnen voor inzageverzoeken. In het protocol kan ook geregeld worden dat een van de verwerkingsverantwoordelijken gerechtigd is om namens de andere verwerkingsverantwoordelijken een melding te doen bij de AP van een datalek dat plaatsvindt in het centrale deel van de GeVS, wanneer bij die specifieke verwerking meerdere verwerkingsverantwoordelijken betrokken zijn. Bovendien is het van belang dat alle verwerkingsverantwoordelijken een verwerkers-overeenkomst overeenkomen met UWV als verwerker. In die overeenkomst moet worden vastgelegd wat de werkzaamheden zijn die verwerker, zijnde het UWV, ten behoeve van de verwerkingsverantwoordelijke mag doen, hoe de verwerker in het geval van een datalek dient te handelen en of de verwerkingsverantwoordelijke bijvoorbeeld het recht heeft om een audit uit te laten voeren, et cetera.

Daarbij moet duidelijk zijn dat de verantwoordelijkheid voor het stelsel bij de minister ligt

Een tweede element van ons advies op dit punt is dat eveneens helder belegd moet worden dat de minister van SZW *stelselverantwoordelijke* is voor het functioneren van gegevensuitwisseling. BKWI voert zijn wettelijke taken uit *in opdracht* van de minister van SZW. Die is hierop uiteindelijk (politiek) aanspreekbaar. De verantwoordelijkheid voor het inrichten van het systeem en de bredere keuzes die daarmee samenhangen ligt bij de minister (c.q. het departement). Onderdeel van die verantwoordelijkheid is dat de minister maatregelen neemt om te zorgen voor een AVG-conforme inrichting van het SUWI-stelsel.

We adviseren om een eenduidig sturingsmodel in te richten voor de ketens waarin BKWI werkt

Een volgend advies gaat over de sturing op de ketens waarin BKWI actief is. We adviseren om daarin toe te werken naar een eenduidig sturingsmodel, waarin de minister van SZW op grond van zijn stelselverantwoordelijkheid duidelijk wordt gepositioneerd als opdrachtgever van alle BKWI-taken. Concreet adviseren we tegen deze achtergrond om het SUWI-sturingsmodel te herzien. Dat kenmerkt zich namelijk door een centrale rol voor een ketenoverleg waarin partijen onder voorzitterschap van UWV fungeren als "gezamenlijke opdrachtgevers"⁷⁰ en besluiten over o.a. standaarden, programmering en prioritering. We adviseren om dit ketenoverleg voortaan te positioneren als *adviserend* overleg aan de minister van SZW als opdrachtgever en stelselverantwoordelijke (en SZW voortaan het overleg voor te laten zitten). Dat model is in lijn met hoe wordt gestuurd op de andere ketens waarin BKWI een rol speelt, en stelt het

⁶⁹ Dit is een regeling zoals bedoeld in artikel 26 van de AVG.

⁷⁰ Convenant Opdrachtgeversberaad BKWI UWV – SVB – VNG (2014), p. 1.

ministerie van SZW in staat om sterker regie te voeren op BKWI als beheerder van essentiële centrale stelselvoorzieningen.

De opdrachtverlening van SZW richting BKWI kan integraal worden ingebed in een jaarlijkse P&C-cyclus, nadat ketenpartners (in het bijzonder SVB en VNG) op zowel bestuurlijk als uitvoerend niveau zijn geconsulteerd en hun inbreng terugkomt in de opdrachtverlening. Ook in dit model, met een grotere rol voor de minister, is het overigens nog steeds nodig om *ketenregie* in te richten: het beheer van standaarden en samenwerking tussen ketenpartijen via o.a. domeingroepen is nog steeds van groot belang.

Voor de positionering van BKWI adviseren we in dit stadium geen ingrijpende wijzigingen

Met betrekking tot de positionering van BKWI constateren we dat er geen *quick fix* bestaat die een oplossing biedt voor alle ervaren knelpunten. De wegging van de varianten in 4.1 laat zien dat elk alternatief voor de huidige positionering nieuwe vragen of mogelijke risico's oplevert.

Geredeneerd vanuit een zuivere inrichting van het stelsel heeft de variant waarbij BKWI zelfstandig, buiten UWV, wordt gepositioneerd de voorkeur. Idealiter zou de positie van BKWI dan ook een zelfstandige moeten zijn. Op die manier komt de positie van BKWI als intermediair in een netwerk van partijen met een rol in gegevensuitwisseling het meest duidelijk tot zijn recht. Ook vermindert dit de stapeling van rollen bij UWV.

Hoewel deze optie volgens ons modelmatig boven andere varianten te verkiezen is, kent hij ook duidelijke nadelen. De belangrijkste zijn dat op dit moment niet is voldaan aan de volgens ons noodzakelijke randvoorwaarden voor verzelfstandiging van BKWI. De belangrijkste daarvan is dat de consequentie van verzelfstandiging zou zijn dat de uitvoering van gegevensuitwisseling veel dichters op het ministerie zou komen te liggen.⁷¹ Dat is een fundamentele keuze, waarvoor we op dit ogenblik onvoldoende grond zien.

Een tweede reden om op dit moment geen grote organisatiewijzigingen bij BKWI te adviseren ligt erin dat een eventuele herinrichting van governance afhankelijk is van keuzes over de inrichting het stelsel van gegevensuitwisseling als geheel. Op dit moment zijn die richtinggevende keuzes nog niet voldoende gemaakt en doorleefd door betrokken partijen. Het gaat dan bijvoorbeeld over keuzes over het meer generiek inzetten van de bestaande infrastructuur (binnen of zelfs buiten het SZW-domein), keuzes over de ordening van het stelsel (inkoopmodel of werken met wettelijke taken) en keuzes over de verhouding tussen publieke en private partijen in de uitvoering van gegevensuitwisseling. Op deze punten zijn eerste stappen gezet, bijvoorbeeld via het programma TWI, maar is er nog geen sprake van een gezamenlijke visie en strategie.

We adviseren dat het ministerie van SZW als stelselverantwoordelijke, in samenspraak met partijen, eerst aan zet is om een richtinggevende strategie op te stellen voor de inrichting van (het stelsel van) gegevensuitwisseling (zie ook 5.2). Afgeleid daarvan zijn keuzes over (onder meer) de positionering van BKWI aan de orde. Als bijvoorbeeld wordt gekozen voor het benutten van de SUWI-infrastructuur voor het SZW-domein in den brede (breder dus dan het Werk en Inkomen-veld), zou loskoppeling van BKWI van UWV meer voor de hand liggen dan in de huidige context.⁷²

⁷¹ Dat de uitvoering dicht op het ministerie komt te liggen, is weer een gevolg van de constatering dat BKWI niet voldoet aan de instellingsmotieven voor zbo's. Daardoor zou positionering als agentschap het meest voor de hand liggen, maar ook die vorm brengt nadelen met zich mee (en BKWI voldoet evenmin aan alle instellingsvoorwaarden binnen de regeling agentschappen).

⁷² Waarbij het nog steeds een open vraag zou zijn, in welke rechtsvorm dat het beste zou kunnen, gezien de constatering in voetnoot 60 met betrekking tot de (on)mogelijkheden voor het zelfstandig positioneren van BKWI.

Op kortere termijn zien we mogelijkheden om de governance van BKWI te versterken

Op dit moment zijn er, aanvullend op de hierboven geformuleerde aanbevelingen rond harmonisatie van de sturing op BKWI en de verheldering van AVG-rollen, wel al een aantal tussenstappen mogelijk om de governance van BKWI te versterken binnen de huidige positionering. Het doel van die stappen zou moeten zijn om te borgen dat de governance van BKWI voldoende recht doet aan de intermediaire rol van BKWI en de verwevenheid tussen UWV en BKWI wordt beperkt.

Mogelijkheden daarvoor zijn bijvoorbeeld het maken van afspraken tussen UWV, SZW en BKWI over de inrichting van de P&C-cyclus voor het BKWI-takenpakket. Daarin zou het streven moeten zijn dat BKWI als opdrachtnemer zo veel mogelijk direct schakelt met opdrachtgever SZW, en UWV wordt betrokken bij meer fundamentele vragen die raken aan de verantwoordelijkheid van de RvB. Op deze manier kan BKWI ook als onderdeel van UWV *de facto* meer als zelfstandige intermediair in het stelsel opereren.

Het aanbrengen van een eigenstandige eigenaarsrelatie tussen BKWI en SZW zou hier ook bij passen. Wel vraagt dit om goede afspraken tussen SZW en UWV over de betekenis van deze constructie voor de juridische verantwoordelijkheid voor de RvB van UWV voor zijn organisatieonderdeel.

In dit kader is het ook denkbaar om in een mandaatbesluit bepaalde bevoegdheden aan de directeur van BKWI toe te kennen, zodat helder is waarop de RvB van UWV wel en niet aanspreekbaar is. Tot slot kan ook het verhelderen van de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen met name BKWI en SZW in de besturing en besluitvorming in het stelsel bijdragen aan effectievere governance op korte termijn (zie verder 5.2).

5.1.2 Inlichtingenbureau

De belangrijkste knelpunten met betrekking tot de governance van het Inlichtingenbureau zijn het door de Tweede Kamer ervaren gebrek aan democratische controle op het IB en het door opdrachtgevers ervaren gebrek aan stuurbaarheid van het (zelfstandig gepositioneerde) IB. In paragraaf 3.2.3 hebben we dat ervaren gebrek aan controle en stuurbaarheid al genuanceerd: de meeste taken van het IB zijn wettelijk verankerd, en sturing is in het huidige construct wel degelijk mogelijk, via onder meer de statutaire bevoegdheden van de minister en de subsidierelatie tussen zowel SZW en het IB en de structurele financiële bijdrage van de VNG aan het IB en de daarbij behorende sturingsmogelijkheden. Dat neemt niet weg dat er op een aantal onderdelen aandachtspunten bestaan, maar die zijn in onze ogen minder groot dan in het politieke en publieke debat is gesuggereerd.

De juridische mogelijkheden voor interbestuurlijke positionering zijn beperkt

Bij het nadenken over alternatieven voor de positionering van het IB is daarnaast van belang dat het IB een interbestuurlijk gepositioneerde uitvoeringsorganisatie is. In het kader van dit traject hebben we geconstateerd dat de juridische mogelijkheden voor het interbestuurlijk positioneren van een organisatie als het IB beperkt zijn. Positionering van het IB als overheidsstichting is de enige rechtsvorm die ruimte geeft om een organisatie zoals het IB expliciet 'tussen' Rijk en medeoverheden te positioneren. Als dat uitgangspunt wordt losgelaten, worden ook alternatieven zichtbaar, maar die hebben grote nadelen. Het onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid brengen van het IB zou betekenen dat de verantwoordelijkheid voor het IB volledig bij de minister wordt belegd en de rol van gemeenten in de aansturing van het IB wordt geminimaliseerd. En het andere uiterste (IB volledig 'van' gemeenten maken) zou betekenen dat democratische controle door de Tweede Kamer veel minder zou zijn geborgd dan in de huidige situatie. Beide alternatieven zijn volgens ons dan ook niet te verkiezen boven de huidige situatie.

De privaatrechtelijke rechtsvorm van het IB heeft nadelen. Een belangrijk nadeel is dat het IB geen bestuursorgaan is en daarmee niet onder de reikwijdte valt van de Wet open overheid (Woo). Dat wringt:

betrokken partijen als SZW en de VNG vinden de privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid van het IB een ingewikkeld construct. Er bestaat echter op dit moment geen construct dat aan alle relevante wensen en voorwaarden voldoet. Daarin staat het IB niet alleen: we zien dit bij meer organisaties met een vergelijkbaar interbestuurlijk karakter, zoals stichting ICTU. Voor die organisatie is recent geconcludeerd dat de vorm van overheidsstichting het beste past bij het speciale karakter van een organisatie die niet alleen 'van' het Rijk maar ook 'van' medeoverheden is. Bij ICTU zijn wel binnen de bestaande positionering voorstellen gedaan tot versterking van de governance.^{73, 74}

We adviseren om sturing en governance van het IB te versterken binnen het huidige construct

We adviseren om binnen de bestaande positionering van het IB de aansturing te versterken. Daarvoor zien we een aantal mogelijkheden. Als eerste adviseren om de betrokkenheid van SZW en VNG bij het IB te versterken. Op dit moment vervult de pSG van SZW al ten dele de rol van 'eigenaar' van het IB, hoewel die rol formeel niet bestaat omdat de formele bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de stichting bij het bestuur van de stichting ligt.⁷⁵ De VNG heeft echter geen rol in het gesprek dat SZW en het IB voeren over de continuïteit van het IB. We adviseren om ook de VNG hierbij structureel te betrekken. Op die manier wordt de gedeelde verantwoordelijkheid van SZW en VNG voor de continuïteit, ontwikkeling en toekomstbestendigheid van het IB als organisatie beter in de praktijk gebracht.

Bij het sterker beleggen van deze verantwoordelijkheid past volgens ons, ten tweede, ook een transitie van het bestuursmodel van het IB. Op dit moment heeft het IB een vijfhoekig bestuur, waarvan de leden door SZW en VNG worden benoemd. Dit model roept vragen op over de verhouding tussen de verantwoordelijkheid van het bestuur en de stelselverantwoordelijkheid van de minister. Een bestuursmodel met (een directeur-bestuurder en) een Raad van Toezicht zorgt voor een minder zware bestuurlijke invulling aan de kant van het IB, waardoor duidelijker is dat het IB eerst en vooral uitvoerder van wettelijke taken en opdrachtnemer van SZW en VNG is. Ook geeft dit model SZW en VNG meer ruimte om hun verantwoordelijkheid voor de organisatorische continuïteit van het IB in te vullen. In plaats van bestuurders benoemen SZW en VNG in dit model voortaan toezichthouders die namens hen toezicht houden op het functioneren van de stichting. Met deze toezichthouders kan periodiek een gesprek plaatsvinden. De P&C-cyclus tussen SZW, VNG en het IB kan vorm krijgen in gesprekken met de directeur-bestuurder. Ook biedt dit model de mogelijkheid om andere belangrijke stakeholders van het IB, zoals de ministeries van OCW en VWS, een formele rol in de sturing van het IB te verlenen. Deze herinrichting is in lijn met de herijking van de governance van Stichting ICTU die recent is ingezet en vraagt om een wijziging van de statuten van het IB.

Een volgende mogelijke maatregel om de sturing op het IB te versterken zou de introductie zijn van een aanwijzingsbevoegdheid van de minister van SZW richting het IB. Dit zou tegemoet komen aan de wens van de Kamer om de democratische controle en sturing op het IB te versterken. Wij achten het introduceren van een dergelijke bevoegdheid echter niet verstandig. Ten eerste is de introductie van een aanwijzingsbevoegdheid niet in lijn met de regelgeving voor de sturingsrelaties tussen de Rijksoverheid en stichtingen, die in het kader voor stichtingen zijn neergelegd.⁷⁶ Het is dan ook te verwachten dat de Algemene Rekenkamer en het ministerie van Financiën negatief zullen adviseren over de introductie van een dergelijke bevoegdheid. Ten tweede verhoudt de introductie van een aanwijzingsbevoegdheid voor

⁷³ ABD TOPConsult (2021). *Repareer het dak als de zon schijnt - Advies Governance ICTU*.

⁷⁴ Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de vergelijking tussen IB en ICTU maar ten dele opgaat: de aard van de taken van beide organisaties verschilt. Met name het feit dat IB op grote schaal persoonsgegevens verwerkt geeft het IB een ander karakter dan ICTU.

⁷⁵ Zie paragraaf 2.2.4 voor een beschrijving van de rol die de pSG van SZW op dit moment vervult in de sturing richting het IB.

⁷⁶ Het kader voor stichtingen (2007, p. 6) stelt op dit punt: "Als de minister veel invloed wil hebben op de uitvoering van de taken, dan is de stichting niet de juiste rechtsvorm. De gewenste ministeriële bevoegdheden ten aanzien van de uitvoering van taken moeten in verhouding staan tot de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de minister. Een ruime ministeriële verantwoordelijkheid en de daarbij horende ministeriële bevoegdheden passen niet bij een private rechtsvorm met een zelfstandig bestuur zoals de stichting."

de minister zich moeizaam tot de interbestuurlijke positie van het IB, waarbij ook de VNG een belangrijke rol in de sturing heeft. Het roept de vraag op waarom zo'n bevoegdheid wordt voorbehouden aan de minister en niet bestaat voor de andere opdrachtgevers, in het bijzonder de VNG. Ten slotte bemoeilijkt de introductie van deze bevoegdheid mogelijk ook de ruimte voor de VNG om taken bij het IB in te besteden, op grond van het toezichtscriterium uit de aanbestedingsregels.⁷⁷

Zorg voor herijking van de sturingsrelatie tussen VNG, SZW en het IB

Ten derde zien we mogelijkheden om tegemoet te komen aan het door opdrachtgevers ervaren gebrek aan grip op het IB. Verdere opbouw van kennis en capaciteit aan de kant van opdrachtgevers helpt om in goed samenspel met het IB het gesprek over taakuitvoering te kunnen voeren. Ook adviseren we om een traject te initiëren waarin opdrachtgevers en het IB in gesprek gaan en afspraken maken over de balans tussen de gewenste grip op het IB en de voor de taakuitvoering van het IB benodigde vrijheidsgraden. Een richtinggevend perspectief daarin zou wat ons betreft moeten zijn dat de zeggenschap van SZW over de invulling van de generieke stelselvoorzieningen die het IB levert, wordt vergroot. Zo kan de minister zijn stelselverantwoordelijkheid waarmaken en beter sturen op de publieke belangen die in het geding zijn. Het is nodig dat SZW, VNG en het IB op zoek gaan naar een nieuwe balans in de sturingsrelatie. Daarin moet er ruimte blijven voor het IB om het 'hoe' van zijn dienstverlening vorm te geven, maar is het ook begrijpelijk dat het ministerie hier sterker bij betrokken zal zijn dan in de afgelopen periode het geval was.

In de sturing op het IB kan het afnemersperspectief een grotere rol krijgen

Ten vierde is het volgens ons gewenst om het keten- en afnemersperspectief in de sturing op het Inlichtingenbureau meer gewicht te geven. Op dit moment bestaat er voor verschillende taken van het IB geen afnemersberaad, klantenpanel of vergelijkbaar platform. We raden aan om dat voor alle taken in te richten. Ook adviseren we om voor alle ketens te definiëren waar de rol van ketenregisseur ligt – ook voor die ketens waar dat nu nog niet het geval is. Tot slot is het voor de SUWI-taken van het IB nodig om de verhouding tussen het IB en het ketenoverleg te verhelderen. Op dit moment neemt het ketenoverleg besluiten over de programmering en het portfolio van BKWI, maar doet het dat niet voor het IB. We adviseren om de rol en verantwoordelijkheid van het ketenoverleg ten opzichte van BKWI en IB zoveel mogelijk te uniformeren (daar waar het gaat om de taken van het IB op grond van de wet SUWI).

Het creëren van een wettelijke basis voor alle IB-taken draagt bij aan democratische controle

Ten vijfde zien we mogelijkheden om het door de Kamer geconstateerde gebrek aan democratische controle op het IB te verminderen, door voor alle taken die het IB uitvoert in opdracht van ministeries te voorzien in een wettelijke verankering. Dit sluit ook aan bij het advies van de AP uit 2018 om de regelgeving rond het IB te herzien en het IB "een taak van algemeen belang" toe te kennen.⁷⁸ Op dit moment is alleen voor de dienstverlening Voortijdig Schoolverlaten (VSV), waarvoor het IB een subsidie-relatie heeft met het ministerie van OCW, geen sprake van een opdracht met een wettelijke basis. Ook de wettelijke basis voor de taken van het IB in het Wmo- en Jeugdwetdomein is nog niet gerealiseerd, maar deze is wel in behandeling door het parlement (zie ook bijlage A).

Het is mogelijk om ook voor de VSV-taak van het IB te voorzien in een wettelijke basis en dat tevens te doen voor eventuele toekomstige taken van het IB. Dat zorgt voor betrokkenheid van het parlement bij de opdrachtverlening aan het IB en is te zien als een extra waarborg voor de democratische legitimering van de taakuitvoering door het IB. De materiële voordelen van het creëren van een wettelijke basis voor alle taken zijn echter beperkt. Zo is ook voor de IB-taken zonder wettelijke basis geborgd dat het IB mee moet werken aan Woo-verzoeken. De afhandeling van deze verzoeken verloopt via het verantwoordelijke

⁷⁷ Zie voor nadere toelichting op dit punt de toelichting bij variant 2.1 in paragraaf 4.1

⁷⁸ Autoriteit Persoonsgegevens (2018). Eindbrief onderzoek Stichting Inlichtingenbureau aan de Minister van SZW, d.d. 30 mei 2018.

bestuursorgaan (de minister of het college van B&W). Op grond van de Woo kan bij het bestuursorgaan informatie worden opgevraagd over de overheidstaken die worden uitgevoerd door een instelling (IB) waarmee een subsidierelatie bestaat en/of waarmee een verwerkersovereenkomst is gesloten. Die informatie kan door het IB worden aangeleverd bij het bestuursorgaan, waarna dit bestuursorgaan die informatie doorleidt naar de indieners van een Woo-verzoek.

We adviseren om stappen te zetten om het zicht van de Kamer op het IB te verbeteren

Ten zesde zien we ruimte om het zicht van de Kamer op het Inlichtingenbureau te versterken. Dit rapport heeft in een deel van die informatiebehoefte willen voorzien en een aantal beelden over de democratische legitimatie van het IB willen nuanceren. Dat neemt niet weg dat de Kamer uiteraard het recht heeft om voldoende zicht te vragen op het functioneren van het IB, gezien haar belangrijke rol in het stelsel. Meer zicht is onder meer te realiseren door de Minister van SZW de jaarplannen en jaarverslagen van het IB aan de Kamer te laten sturen en de Kamer de ruimte te bieden om hierover in gesprek te gaan. Als de Kamer dat wenst kan ook een (periodieke) technische briefing worden aangeboden waaraan het bestuur of de directie van het IB deelneemt. Een andere mogelijkheid is dat de minister van SZW de Kamer voortaan standaard (minimaal) informeert over voorgenomen nieuwe taken voor het IB.

De betrokkenheid van andere departementen bij het IB kan worden versterkt

Ten zevende denken we dat het mogelijk is om de Kamer beter te informeren over de taakuitvoering van het IB op de beleidsterreinen buiten het SZW-domein, voor zover die raken aan de verantwoordelijkheid van andere ministeries. Het gaat dan concreet over de taken van het IB in het VWS- en OCW-domein. Het opdrachtgeverschap van de VWS-taken ligt op dit moment bij de VNG, waarbij VWS zich terughoudend opstelt. We adviseren dat dit ministerie beter aansluit bij gesprekken tussen VNG als opdrachtnemer en IB als opdrachtnemer, zeker nu de taken van het IB in het VWS-domein een wettelijke basis krijgen. Door de betrokkenheid van VWS te versterken, kan de minister van VWS ook de Kamer beter informeren over taakuitvoering van het IB in deze beleidsdomeinen.

Ook bij het ministerie van OCW zien we noodzaak om de betrokkenheid bij en zicht op het IB te versterken. Daar is zelfs sprake van een directe opdrachtrelatie tussen OCW en het IB (in tegenstelling tot de VWS-ketens). Hier is de opgave dus vooral om deze opdrachtrelatie steviger in te vullen. Ook zijn afspraken nodig over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden van OCW als opdrachtgever en de minister van SZW en de VNG met hun verantwoordelijkheid voor de continuïteit voor het IB als organisatie.

We adviseren om blijvend aandacht te besteden aan verantwoord gebruik van gegevens

Ten slotte constateren we dat de verantwoordelijkheden van het IB in het kader van de AVG sinds 2021 in principe goed zijn geborgd. Dat betekent echter niet dat er geen risico's bestaan op het gebied van privacy en verantwoord gegevensgebruik. We zien hier vooral de opgave om de taakvolwassenheid van gemeenten op het gebied van verantwoord gegevensgebruik te versterken en de rol van het interne toezicht bij gemeenten (zoals de rol van de Functionaris Gegevensbescherming) te versterken. We zien hierin ook voor het IB een rol weggelegd: het IB kan afnemers (met name gemeenten) in de toekomst nog meer ondersteunen bij het gebruik van diensten en hen voorlichten over wat nodig is voor verantwoord gebruik hiervan. Daarnaast adviseren we om ook op andere manieren ondersteuning te bieden aan gemeenten om op een verantwoorde manier gegevensuitwisseling in te zetten, bijvoorbeeld door het intensiveren van de rol van de Informatiebeveiligingsdienst (IBD) van de VNG, en/of het Centrum Informatiebeveiliging en Privacybescherming (CIP). Ook kan naar de buitenwereld worden verduidelijkt dat burgers in hun rol als 'betrokkene' in de zin van de AVG ook bij het IB en/of gemeenten kunnen aankloppen met vragen over gebruik van gegevens.

5.2 Adviezen over samenwerking in het stelsel

Om een bijdrage te leveren aan een toekomstbestendige governance en tegemoet te komen aan de knelpunten die zich manifesteren in de bestaande governance, zien we een aantal oplossingsrichtingen. Deze werken we hieronder uit.

We zien in de eerste plaats noodzaak om in ieder geval te zorgen voor versterken van zowel het (toe)zicht op gegevensuitwisseling als de regie van het ministerie van SZW op gegevensuitwisseling. Ook is het nodig om per keten te verhelderen welke rollen partijen hebben in de sturing.

Daarnaast bevelen we aan om parallel hieraan een gezamenlijk ontwikkeltraject van betrokken organisaties op te starten, gericht op een meer eenduidige besturing van het geheel van gegevensuitwisseling. Daarbinnen moet aandacht zijn voor diverse lijnen, waaronder in ieder geval:

- Een gedragen visie op de inrichting en besturing van gegevensuitwisseling
- Een meer uniforme inrichting van sturingsmodellen voor diverse ketens
- Het identificeren van 'generieke' voorzieningen voor gegevensuitwisseling
- Het op die generieke voorzieningen toepassen van de door SZW geformuleerde stelselrollen

Ons advies is ten slotte om periodiek te evalueren of de (mede naar aanleiding van dit rapport) gezette stappen tot voldoende verbeteringen in het stelsel hebben geleid en of de toekomstbestendigheid voldoende is geborgd. Zo niet, dan moet ook de mogelijkheid om meer fundamentele wijzigingen in het stelsel door te voeren op tafel liggen. Concreet bevelen we aan om in ieder geval over (ongeveer) 3 jaar te evalueren of de nodige verbeteringen zijn gerealiseerd.

We adviseren om binnen het huidige stelsel de samenwerking en rolverdeling te optimaliseren

Een van de varianten die in dit onderzoek is betrokken, is om het IB en BKWI te fuseren tot één organisatie. We adviseren om op deze stap op dit moment *niet* te zetten. In dit rapport zijn diverse verbeterstappen beschreven, die goed mogelijk zijn binnen de huidige organisatievorm(en). In het verlengde daarvan adviseren we om te werken aan een verdere optimalisatie van rollen, taken en samenwerking tussen de partijen betrokken bij gegevensuitwisseling. Als deze verbeterstappen onvoldoende bijdragen aan gewenste verbeteringen, kan de optie van fusie worden overwogen. Daarbij is het wel nodig om aandacht te hebben voor de complicaties die hieraan zijn verbonden, zoals de vraag hoe de interbestuurlijke sturing op de organisatie vorm kan krijgen. Ook is het nodig dat er eerst een helder en gedragen beeld ontstaat over de gewenste doorontwikkeling van het geheel van gegevensuitwisseling. Afgeleid daarvan is de vraag of een fusie van IB en BKWI past binnen, en kan bijdragen aan, deze toekomstige inrichting.

5.2.1 Verbeterstappen op korte termijn

De regie van het ministerie van SZW op gegevensuitwisseling kan worden versterkt

Een eerste manier om de governance op de ketens voor gegevensuitwisseling te verbeteren is het versterken van de regie door het ministerie van SZW op het thema gegevensuitwisseling. SZW heeft op dit terrein al enkele verbetermaatregelen aangekondigd. Onderdeel van het versterken van regie door SZW zijn volgens ons in elk geval de volgende punten:

- ▶ Het vervullen van het voorzitterschap van het SUWI-ketenoverleg (nu nog in handen van UWV) en het nemen van besluiten over portfolio en prioritering over de SUWI-infrastructuur;

- ▶ Het sturen op meer eenduidigheid in de keuzes rond gegevensuitwisseling bij nieuwe beleidsinitiatieven. Bij beleidsinitiatieven in het veld van werk en bestaanszekerheid waar een rol wordt voorzien voor gegevensuitwisseling zou SZW in zijn rol als regisseur in samenspel met opdrachtgevers en aanbieders ervoor moeten zorgen dat deze initiatieven op zo'n manier omgaan met gegevensuitwisseling, dat die zijn in te passen in het bredere stelsel, in de bestaande architectuur en bij de daarin geldende principes en waarborgen;
- ▶ Het opstellen van een samenhangende visie op de inrichting en besturing van gegevensuitwisseling, en het maken van samenwerkingsafspraken met partijen in het stelsel over de rolverdeling tussen partijen op aspecten zoals de ordening van het stelsel en de invulling van sturing daarbinnen (zie ook verderop onder 5.2.2).

Ook zien we noodzaak voor steviger toezicht op gegevensuitwisseling

Er is op dit moment beperkt (toe)zicht op de verschillende ketens voor gegevensuitwisseling waarin IB en BKWI actief zijn. Zo besteedt de Arbeidsinspectie op dit moment in zijn toezicht op het functioneren van het SUWI-stelsel geen expliciete aandacht aan de rol van gegevensuitwisseling hierbinnen. De AP heeft een rol om toe te zien op de naleving van de privacywetgeving, maar de risico's die met gegevensuitwisseling gepaard gaan zijn breder dan alleen privacygerelateerd. Hierop heeft ook de ARK recent gewezen: die stelt dat de minister van SZW onvoldoende zicht heeft op de effecten en risico's van gegevensuitwisseling op de burger, en het nut en noodzaak hiervan voor een doeltreffende uitvoering van wetten zoals de Participatiewet.

In de eerste plaats bevelen we aan dat de minister moet zorgen voor steviger zicht op de praktijk van gegevensuitwisseling. Dan gaat het ten eerste om het **verzamelen van informatie** door de minister over de mate waarin gegevensuitwisseling een bijdrage levert aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van SZW-stelsels en beleidsvelden. Dat vraagt om onder andere het uitvoeren van (beleids)evaluaties en het, in samenspraak met gemeenten, opzetten van instrumenten voor monitoring van het gebruik van gegevensuitwisselingsdiensten en de effecten daarvan.

Ten tweede vraagt het toegenomen belang van gegevensuitwisseling en de grotere maatschappelijke aandacht hiervoor volgens ons ook om intensiever extern toezicht, in de vorm van **onafhankelijk stelseltoezicht**. Dat stelseltoezicht zou zich moeten richten op het functioneren van de ketens van gegevensuitwisseling als geheel en de effecten van gegevensuitwisseling op de burger, risico's die zich hierin voordoen voor de burger en de proportionaliteit en meerwaarde van gegevensuitwisseling. De opdracht van deze onafhankelijke stelseltoezichthouder zou zich moeten uitstrekken van de wetgever tot en met de 'uitvoering'. Behalve toezien op het verloop en effecten van gegevensuitwisseling in de praktijk zou de toezichthouder ook het stelselverantwoordelijke ministerie moeten kunnen aanspreken op de inhoud van beleidsvoornemens en inrichtingskeuzes, door te toetsen of die in lijn zijn met wet- en regelgeving en algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Deze taken zouden belegd moeten worden bij een onafhankelijke rijkstoezichthouder. Het ligt voor de hand om hierbij te denken aan de Nederlandse Arbeidsinspectie, die nu al de taak heeft om toezicht te houden op het functioneren van het SUWI-stelsel, maar nog geen capaciteit en toezichtstrategie heeft voor het toezicht op gegevensuitwisseling. Daarbij is het nodig om goede samenwerkingsafspraken te maken met de Autoriteit Persoonsgegevens.

Behalve deze rol van onafhankelijke toezichthouder zien we ook toezichttaken die wat ons betreft thuishoren bij het Ministerie van SZW als stelselverantwoordelijke. Dan gaat het in elk geval om het **nalevingstoezicht** op de gebruikers van gegevensdiensten: houden zij zich aan de gemaakte afspraken en gestelde normen? Dit is een taak die direct aansluit bij de stelselverantwoordelijkheid van de minister

en de regie op de keten, die om die reden niet past bij een onafhankelijke rijksinspectie die zijn eigen werkprogramma vaststelt. De taak om informatie te verzamelen over de naleving van normen en afspraken kan door de minister worden belegd bij een ketenmanager of -regisseur, maar de hieraan gekoppelde interventiemogelijkheden horen wel bij de verantwoordelijkheid van de minister.

In alle ketens moeten rollen helder zijn belegd en verantwoordelijkheden verdeeld

Een volgende stap die we zien is om *per keten* te zorgen voor een heldere verdeling van rollen en verantwoordelijkheden. Voor veel ketens is dat (grotendeels) op orde. Desondanks is het in een aantal ketens nodig om de rolverdeling in de keten aan te scherpen. Dat geldt bijvoorbeeld bij de verdeling van AVG-rollen voor de SUWI-keten (zie de adviezen hierboven in 5.1), en de rolverdeling tussen VWS als stelselverantwoordelijke voor de taken van het IB in de Wmo- en JW-keten ten opzichte van de VNG als opdrachtgever voor deze taken en de minister van SZW (zie ook 5.1).

Ook bevelen we aan dat partijen in gesprek gaan over 'wie waarover gaat' in de samenwerking. Als eerste onderdeel zou gewerkt moeten worden aan het creëren van een gedeeld beeld van de kerntaken van IB en BKWI, zodat ook voor opdrachtgevers helder is waar zij 'van' zijn, en hoe zij zich tot elkaar verhouden. Daarbij zou waar mogelijk vastgehouden moeten worden aan het karakter van IB als beheerder van 'decentrale maar bovenlokale' voorzieningen (voor gemeenten), en aan BKWI als beheerder van centrale gemeenschappelijke voorzieningen.

5.2.2 Doorontwikkelen van sturing en samenwerking

Behalve de hierboven genoemde verbeterstappen die sowieso moeten worden gezet, is het volgens ons nodig dat betrokken partijen een gezamenlijk ontwikkelproces initiëren, dat er op is gericht om de onderlinge verantwoordelijkheden in de sturing te verhelderen en toe te werken naar een (meer) eenduidige besturing van het geheel van gegevensuitwisseling in het SZW-domein.

SZW en stakeholders moeten samen een visie vormen op inrichting en besturing van gegevensuitwisseling

Hierboven adviseerden we al dat de regie van SZW op gegevensuitwisseling kan worden versterkt. Daarbij is het van belang dat er een gedeeld beeld ontstaat tussen betrokken partijen op wat die regie behelst, en hoe die zich verhoudt tot de verantwoordelijkheden van aanbieders en andere stakeholders. We bevelen aan dat betrokken partijen komen tot een samenhangende visie op inrichting en besturing van gegevensuitwisseling in de verschillende ketens en de invulling van de regierol van SZW daarbinnen. Die visie zou in ieder geval aandacht moeten besteden aan:

- ▶ De verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen SZW en ketenpartners;
- ▶ De wijze waarop sturing en regie worden ingevuld (te hanteren sturingsmodellen; gebruik van inkoopmodel of verlenen opdrachten / wettelijke taken, etc, zie ook hieronder);
- ▶ De basisprincipes en uitgangspunten voor architectuur en inrichting van gegevensuitwisseling;
- ▶ De vraag welke voorzieningen als 'generiek' kunnen worden beschouwd (zie ook hieronder);
- ▶ De balans tussen publieke versus private uitvoering van de gegevensuitwisselingstaken
- ▶ De keuze tussen domeingebonden gegevensuitwisseling en domeinoverstijgende inrichting;

Het beleid moet zijn gericht op een meer eenduidige besturing van ketens

Behalve het goed beleggen van rollen en verantwoordelijkheden *per keten* (zoals hierboven in 5.2.1 bepleit) is de governance van het hele 'stelsel' van gegevensuitwisseling gebaat bij het versterken van de eenduidigheid van sturingsmodellen. Voor de gezamenlijke ketens van IB en BKWI adviseren we om te kiezen voor het hanteren van een eenduidig sturingsmodel, in plaats van de twee modellen die op dit moment naast elkaar bestaan (zie 2.3.2). Dat vergroot de eenduidigheid van de sturing en maakt duidelijk

dat SZW als stelselverantwoordelijke en stelselregisseur uiteindelijk knopen door kan hakken, ook bij concurrerende claims op de capaciteit van beide organisaties. Partijen moeten gezamenlijk besluiten welk van de twee modellen zij daarbij als optimaal zien voor de toekomst. Onze inschatting daarbij is dat het BVV-sturingsmodel de voorkeur verdient, omdat rollen en verantwoordelijkheden daarin helderder zijn belegd.

Het helpt daarbij om voor de verschillende ketens zo veel mogelijk dezelfde verdeling van rollen in de sturing toe te passen. Uitgangspunt zou moeten zijn dat de opdrachtgever voor een taak via een P&C-cyclus stuurt op de te bereiken doelen, zorgt voor voldoende financiering van deze taak, en de opdrachtnemer kaders meegeeft waarbinnen deze zijn taak uit kan voeren.

Náást deze opdrachtgever-opdrachtnemerlijn staat een model van ketensturing, waarin partijen onderling afspraken maken over standaarden en voorwaarden, en waarin IB en BKWI met afnemers op meer operationeel niveau in contact staan over hun verwachtingen van hun dienstverlening. Helder moet zijn dat het ketenoverleg niet de opdrachtgever is voor dienstverleners. Wensen die door ketenpartners worden geuit in het ketenoverleg kunnen, als ze meer strategisch van aard zijn, aanleiding zijn om afspraken te maken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over bijsturing van de opdrachtformulering of het vrijmaken van extra middelen.

Eén sturingsmodel voor het hele 'stelsel' van gegevensuitwisseling achten we niet haalbaar

Zoals beschreven in 2.2.3 heeft het ministerie van SZW de wens om toe te werken naar een meer generieke besturing van het gehele 'stelsel' van gegevensuitwisseling en daarin te zorgen voor een duidelijkere scheiding van rollen van partijen. We concluderen op basis van ons onderzoek dat het niet haalbaar en gewenst is om te werken met één overkoepelend sturingsmodel met één vastomlijnde verdeling van rollen voor alle ketens waarin IB en BKWI werken. Ten eerste doet dat geen recht aan de variëteit van de ketens waarin zij participeren; de ketens hebben heel diverse kenmerken en vallen onder verschillende bestuurlijke verantwoordelijkheden. Ten tweede is dit niet mogelijk omdat dit 'stelsel' niet duidelijk is afgebakend, en het op allerlei plekken interacteert met aanpalende stelsels, wat ook blijkt uit het feit dat het IB niet alleen in het W&I-stelsel gegevensuitwisseling faciliteert, maar ook daarbuiten. Bovendien zijn veel van de partijen die gegevens leveren aan de SZW-stelsels geen onderdeel van dat stelsel, maar vallen ze er feitelijk buiten. Denk daarbij aan partijen als de Belastingdienst, de RDW, LBIO of CJIB. Er is dus bovenal aandacht nodig voor *overheidsbrede* standaarden, principes en afspraken (zoals de BIO-normen voor informatiebeveiliging en de NORA-richtlijnen voor de architectuurinrichting), die verder gaan dan het SZW-domein. Dit overheidsbrede geheel is op zijn beurt weer onderdeel een Europese infrastructuur.

Wél is het mogelijk om afspraken te maken over sturing op de onderliggende basale infrastructuur, c.q. de generieke stelselvoorzieningen van gegevensuitwisseling, aanvullend op de sturing op ketens. Zo ontstaat een meer *gelaagd* sturingsmodel. Daarop gaan we hieronder verder in.

Een randvoorwaarde voor toekomstbestendige sturing is dat partijen samen bepalen welke diensten generiek van aard zijn

In de gedachtenvorming van SZW over de besturing van het stelsel voor gegevensuitwisseling (zie 2.2.3) speelt het begrip 'generieke diensten/voorzieningen' een belangrijke rol. We adviseren voor de aansturing van *generieke voorzieningen* in het SZW-domein een aanscherping in de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden te realiseren. Een eerste randvoorwaarde daarvoor is volgens ons dat partijen gezamenlijk definiëren welke diensten en infrastructuur van BKWI en IB als *generiek* zijn te beschouwen. Die stap is op dit moment nog niet gezet: op dit moment bestaat er geen overzicht van diensten die als generieke stelselvoorzieningen kunnen worden beschouwd. We bevelen aan dat partijen gezamenlijk een dergelijk overzicht opstellen. Daarbij lijken in elk geval, maar niet uitsluitend, de volgende voorzieningen als generiek te kunnen worden gekarakteriseerd:

- ▶ Transportvoorziening;
- ▶ Routeervoorziening;
- ▶ Raadpleegvoorziening;
- ▶ Klantvolgvoorziening;
- ▶ Rekenvoorziening.

Voor de sturing van generieke diensten is het aanbrengen van rolscheiding een goede stap

Voor de aansturing van generieke diensten of infrastructuur kan gesproken worden over het aanbrengen van meer helderheid in de verdeling van de door SZW geformuleerde rollen van stelselregisseur, -toezichthouder en aanbieder (zie 2.2.3). Het verdelen van deze rollen voor die diensten die een (steeds meer) generieke functie vervullen, kan een eerste stap zijn – ervaringen daarmee kunnen aanleiding zijn om deze rollenscheiding vervolgens breder toe te gaan passen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een aantal voorzieningen die hun oorsprong kennen in het SUWI-stelsel en recent steeds vaker generiek worden ingezet, zoals de transportvoorzieningen van de GeVS.

Rolverheldering moet zich focussen op een aantal specifieke punten

In de rolverdeling tussen partijen zien we op een aantal specifieke punten een vrij impliciete, historisch gegroeide verdeling van taken en rollen. Het is goed om rollen te expliciteren en praktische werkafspraken te maken over hoe deze in uitvoering worden gebracht. Naar onze mening moeten UWV, SVB, IB en de VNG en het ministerie van SZW vooral in gesprek gaan over de invulling van de sturingsrelatie tussen enerzijds het ministerie van SZW als stelselverantwoordelijke en opdrachtgever, en UWV en het IB als opdrachtnemer anderzijds.

Een eerste stap is dat partijen zorgen voor een gezamenlijk gedragen visie op inrichting en besturing van gegevensuitwisseling, en de daarbij behorende aspecten die we hierboven hebben benoemd. Aanvullend daarop is meer concreet op de volgende punten behoefte aan verheldering van wie waarover besluit, en hoeveel vrijheidsgraden er bestaan voor de taakuitvoering van aanbieders:

- ▶ Het nemen van besluiten over het aan- en afsluiten van partijen op ketens. SZW heeft op dit punt behoefte aan het versterken van zijn zeggenschap, terwijl BKWI en IB aangeven dat ze op dit punt volledig zijn gebonden aan wettelijke kaders en niet over discretionaire ruimte beschikken;
- ▶ Het formuleren van functionele eisen aan architectuur en applicaties: SZW en VNG hebben de behoefte om hier sterker op te sturen – mede met het oog op integraliteit en samenhang tussen ketens, terwijl IB en BKWI dit een onderdeel vinden van hun zelfstandigheid en uitvoeringsexpertise;
- ▶ Het formuleren van bredere kaders en afspraken voor het geheel van gegevensuitwisseling in het SZW-domein onderliggend aan en richtinggevend voor de verschillende diensten van IB en BKWI.

Bijlage C bevat een eerste uitwerking van de verdeling van rollen aan de hand van dit model. Dat kan als basis dienen voor een gesprek tussen betrokken partijen.

Bij het beleggen van toekomstige taken is meer aandacht nodig voor consistentie in het stelsel

De verwachting is dat het veld van gegevensuitwisseling de komende jaren verder zal groeien. Voor alle nieuwe ketens in het SZW-domein die een beroep willen doen op gegevensuitwisseling komt de vraag aan de orde hoe deze keten kan worden ingericht. Daarbij is het van belang om meer dan in het verleden aandacht te hebben voor consistentie in inrichtingskeuzes. In dat kader hebben we drie adviezen:

- ▶ Ten eerste adviseren we om bij het vormgeven en inrichten van nieuwe ketens zoveel mogelijk aan te sluiten bij bredere kaders, afspraken en principes voor gegevensuitwisseling. Hier ligt een belangrijke rol voor SZW als regisseur.
- ▶ Ten tweede adviseren we om, waar mogelijk, generieke voorzieningen in te zetten voor nieuwe taken en ketens. Als hiervoor gekozen wordt, vraagt dit wel dat deze voorzieningen worden ingezet zoals ze

zijn bedoeld, conform de onderliggende inrichtingsprincipes. Bij bijvoorbeeld het hergebruiken van voorzieningen van de GeVS betekent dit dat aangesloten moet worden bij de rolverdeling die bestaat in het GeVS-stelsel: met een centrale voorziening die wordt beheerd door BKWI, en met een decentrale maar bovenlokale voorziening die bij IB is ondergebracht.

- ▶ Ten derde adviseren we om, in die gevallen waar het niet of in mindere mate mogelijk of wenselijk is om aan te sluiten bij generieke voorzieningen, in ieder geval te zorgen voor het goed borgen van taken, rollen en verantwoordelijkheden in de sturing van nieuwe ketens: voor elke taak moet helder zijn wie opdrachtgever is, welke minister stelselverantwoordelijk, hoe door de (gezamenlijk) verwerkingsverantwoordelijken invulling wordt gegeven aan de verplichtingen die uit de AVG volgen, welk sturingsmodel geldt en hoe ketenregie is ingericht.

Het verhelderen van rollen en verbeteren van sturing vraagt om een gezamenlijk lerend proces

Hoe zeer het creëren van heldere afspraken ook nodig is, de realiteit is tegelijkertijd dat harde scheidslijnen en definitieve uitspraken bijna nooit mogelijk zijn. Ons slotadvies is daarom om een goed *proces* in te richten waarin partijen met elkaar het gesprek kunnen voeren over deze vraagstukken, vanuit een gedeeld beeld over ieders *rol en verantwoordelijkheid*, en in een *lerend proces*. Dat proces moet ook voorzien in een evaluatie over ongeveer drie jaar, die de vraag moet beantwoorden of de gezette stappen hebben geleid tot voldoende verbeteringen en een meer toekomstbestendige inrichting en governance, of dat meer fundamentele wijzigingen nodig zijn.

**Andersson
Elffers
Felix**

debeleidsonderzoekers



**HOOGHIEMSTRA
&
PARTNERS**
strategisch en juridisch advies

Grip op gegevensuitwisseling

Bijlagen

/ A Overzicht ketens

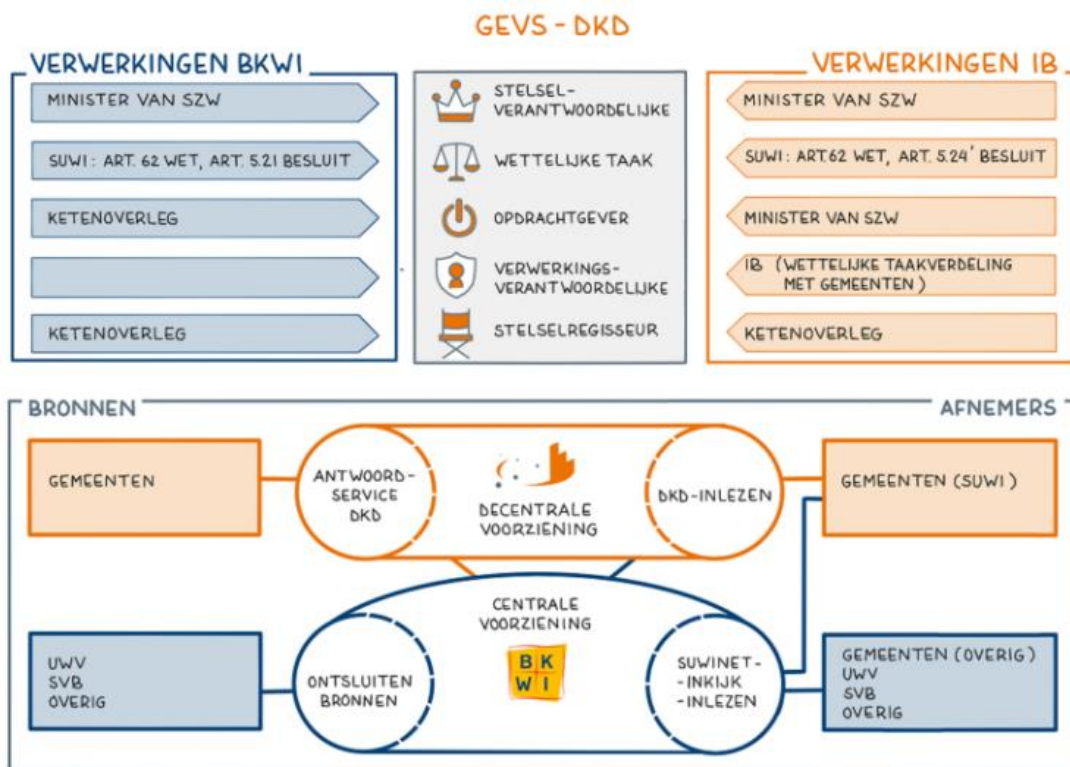
Hieronder geven we een volledig overzicht van de ketens waarin het Inlichtingenbureau en BKWI opereren. In de figuren is de rol- en taakverdeling van de betrokken partijen opgenomen. Het betreft een totaal van 8 ketens, zoals samengevat weergegeven in onderstaande afbeelding.⁷⁹

Gezamenlijke ketens BKWI en IB	Ketens IB (overig)
<div style="border: 1px solid #ccc; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> <p style="text-align: center;">SUWI</p> <ul style="list-style-type: none"> ▸ BKWI: Suwinet-inkijken, Suwinet-inlezen (centrale voorziening) ▸ IB: DKD-inlezen (decentrale voorziening) </div> <div style="border: 1px solid #ccc; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> <p style="text-align: center;">Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▸ BKWI: Suwinet-inkijk ▸ IB: WGS-inlezen </div> <div style="border: 1px solid #ccc; padding: 5px;"> <p style="text-align: center;">Berekening Beslagvrije Voet (BVV)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▸ BKWI: Ontsluiten bronnen en knooppunt SVB, LBIO, CJIB ▸ IB: Rekentool en knooppunt gemeenten en waterschappen </div>	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Werk en Inkomen: o.a. rechtmatigheidscontroles (services voor gemeenten, UWV, SVB en BD) ▸ Onderwijs: VSV (Vroegtijdig Schoolverlaten) ▸ Kwijtschelding lokale belastingen (service voor gemeenten en waterschappen) ▸ Zorg: ondersteuning van de keten van iWMO en ijW (service voor gemeenten)

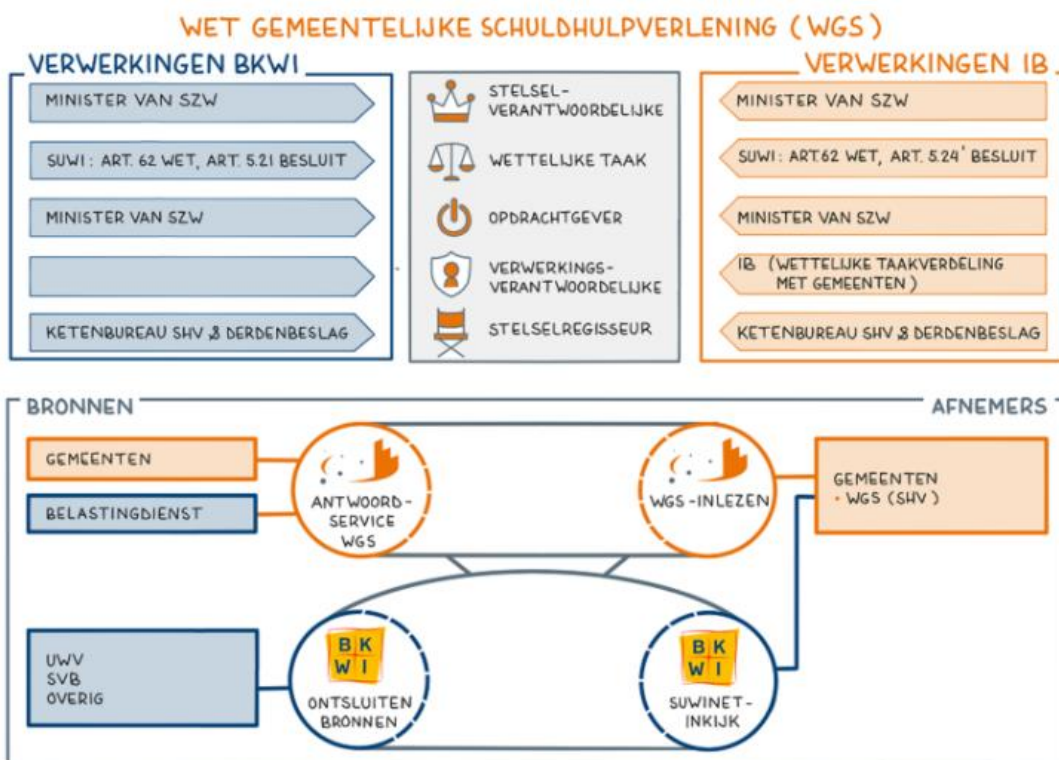
Vanaf de volgende pagina volgt per keten een schematische weergave.

⁷⁹ De ketens voor onderwijs (VSV en VVA) zijn twee afzonderlijke ketens.

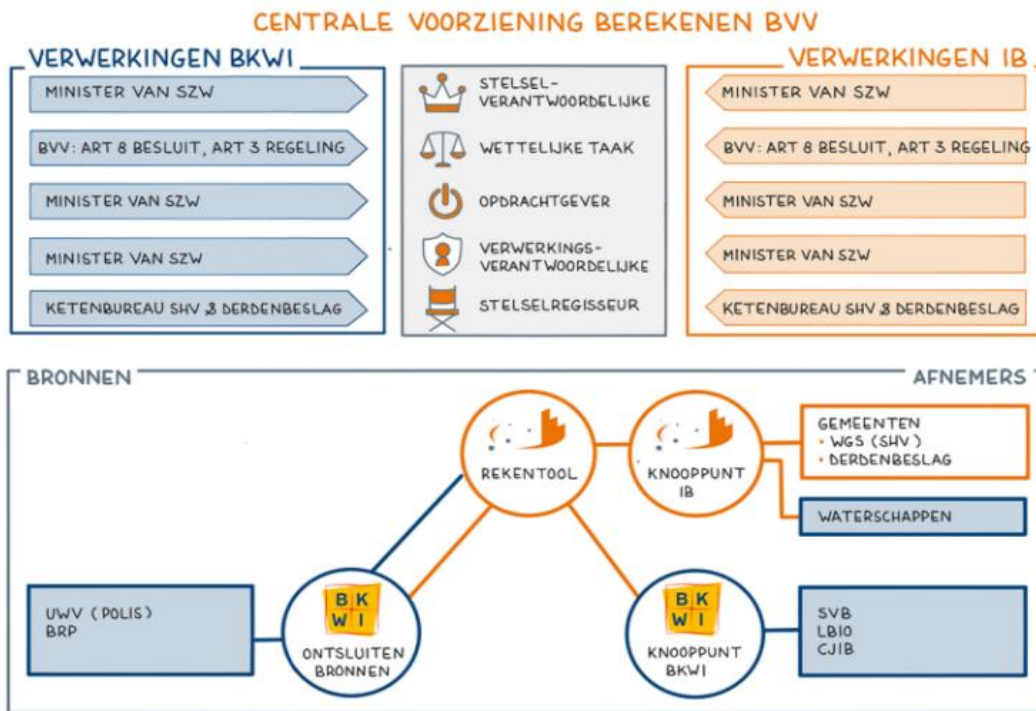
A.1 Suwi-stelsel (GeVS/DKD)



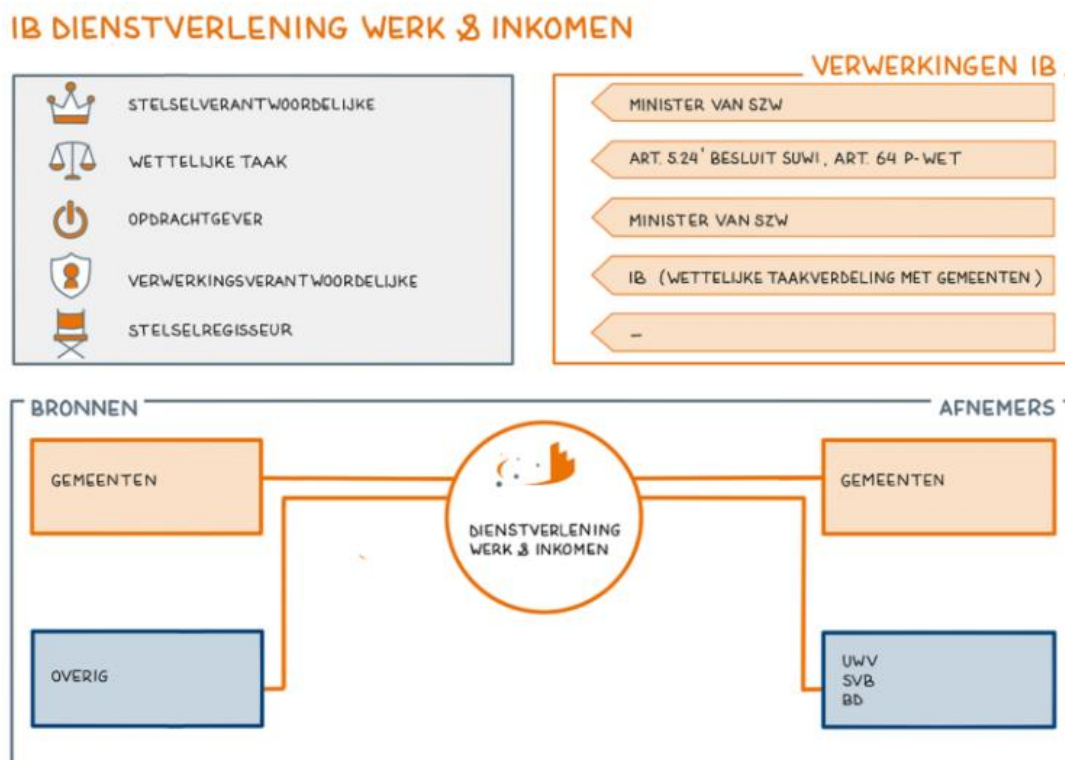
A.2 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening



A.3 Berekening Beslagvrije Voet (BVV)

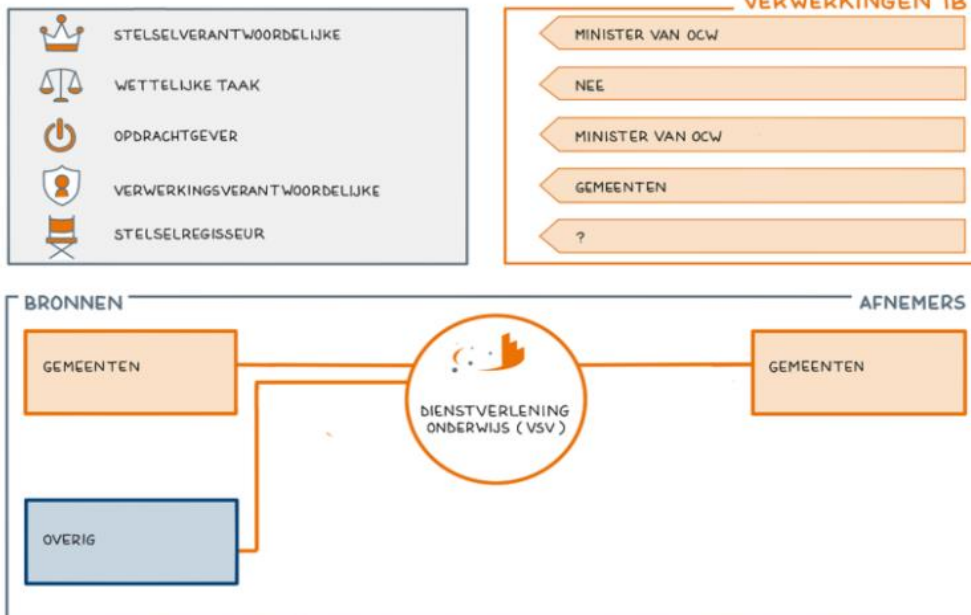


A.4 Dienstverlening Werk & Inkomen (IB)



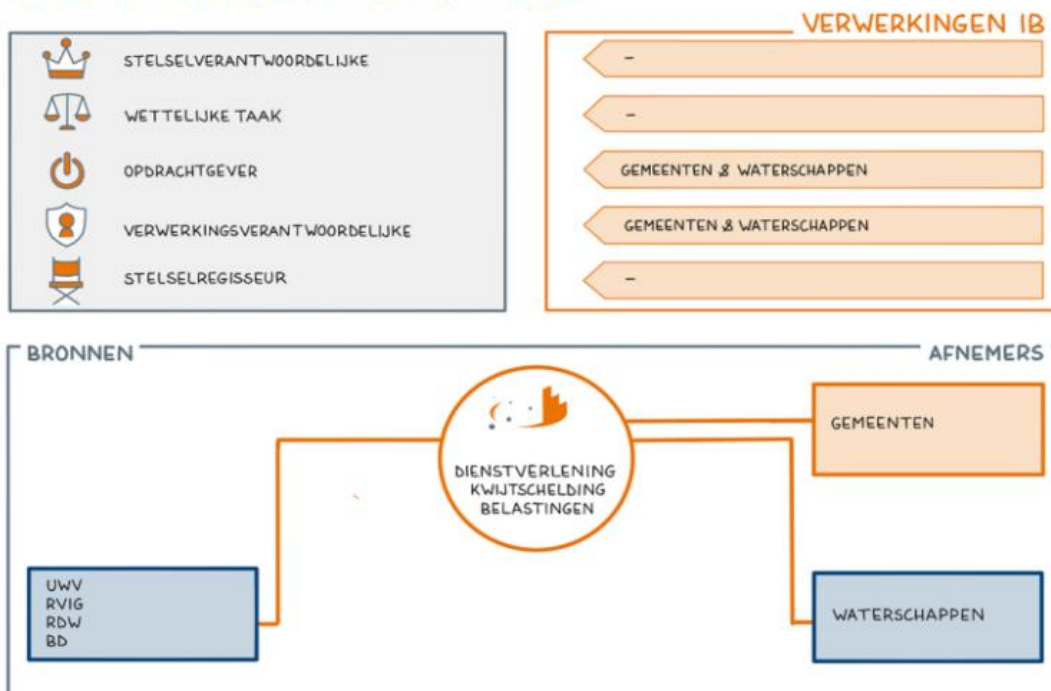
A.5 Onderwijs: Voortijdig Schoolverlaten (VSV)

IB DIENSTVERLENING ONDERWIJS (VSV)

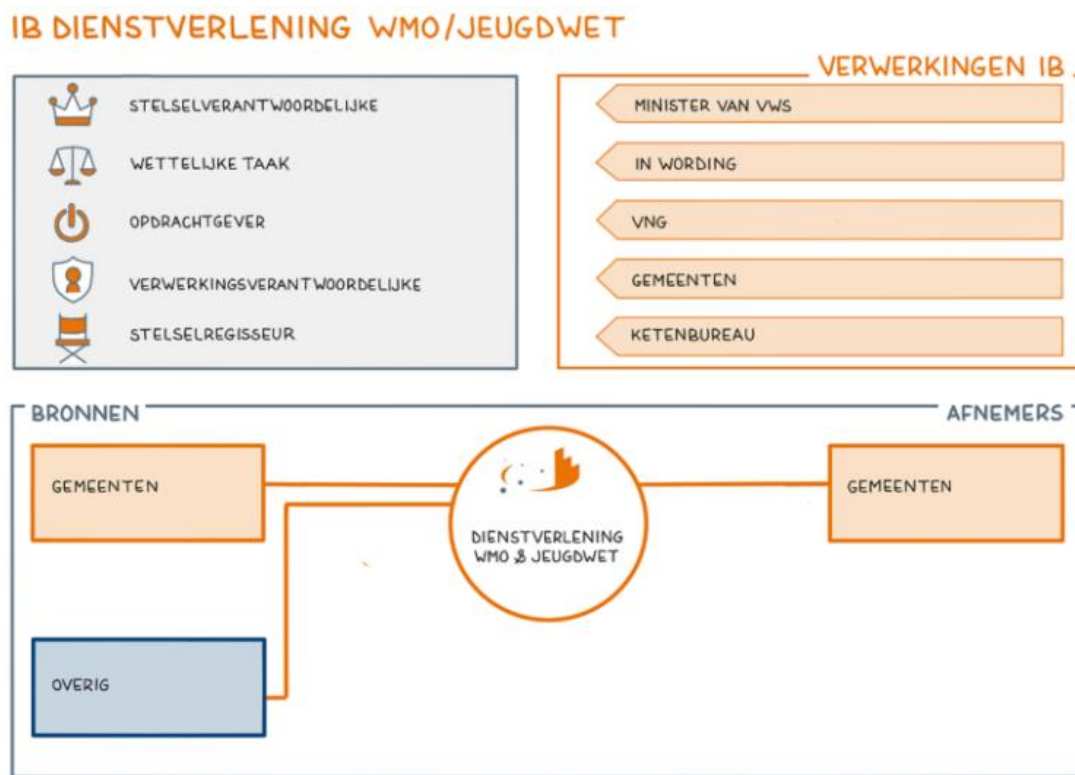


A.6 Dienstverlening kwijtschelding lokale belastingen

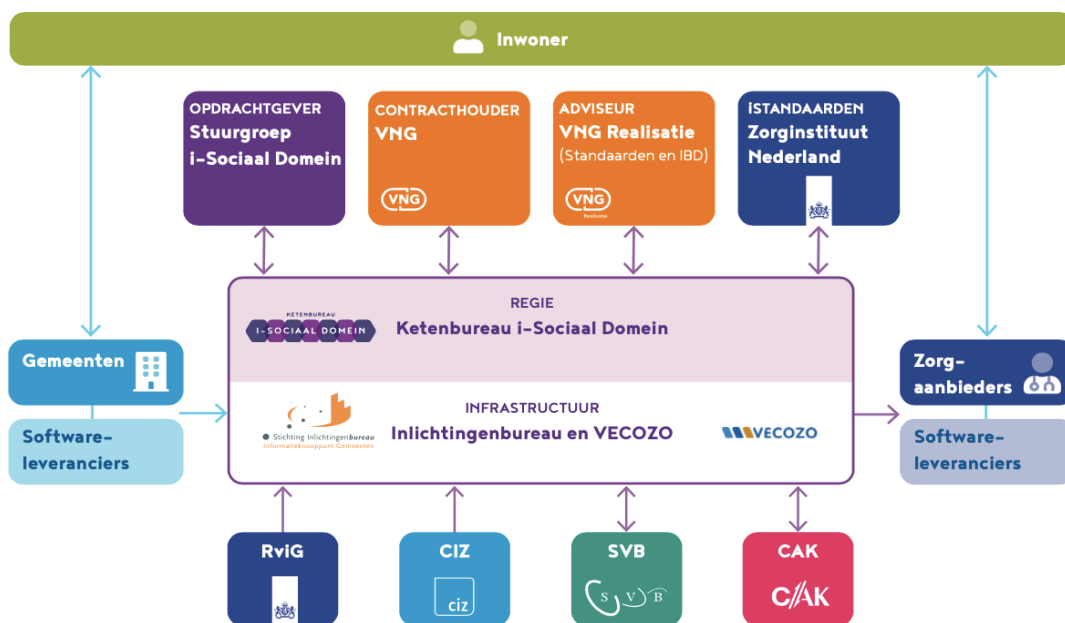
IB DIENSTVERLENING BELASTINGEN



A.7 Dienstverlening Wmo/Jeugdwet⁸⁰



Aanvullende schematische weergave keten Wmo/Jeugdwet:



⁸⁰ In het wetsvoorstel bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg wordt het Inlichtingenbureau genoemd (zie o.a. Kamerstukken II, 2020-2021, 35 515, nr. 2). Dit wetsvoorstel wordt nog behandeld door het parlement.

/ **B** Weging varianten in detail

Vanaf volgende pagina

B.1 Variant 1.0: BKWI – versterking binnen huidige positionering

criterium	Aspect en score	Toelichting op de score: borging van waarden en bijdrage aan oplossing knelpunten
Effectiviteit	<i>Taakuitvoering en publieke waarde</i>	Deze variant heeft geen directe gevolgen voor de taakuitvoering van BKWI. De waarde die BKWI nu levert blijft daarmee onveranderd.
	<i>Samenhang</i>	Door te streven naar één sturingsmodel voor het hele takenpakket van BKWI kan de samenhang van (sturing op) verschillende ketens worden bevorderd. Dit is echter een aspect dat maar beperkt samenhangt met de positionering van BKWI als organisatie.
Toekomstbestendigheid	<i>Wendbaarheid en innovatiekracht</i>	De wendbaarheid en innovatiekracht van BKWI worden in deze variant niet vergroot. De positionering van BKWI als onderdeel van UWV kan een rem vormen op de mogelijkheden voor verbreding en doorontwikkeling van het takenpakket van BKWI. Tegelijkertijd biedt positionering als onderdeel van UWV ook kansen, doordat BKWI gebruik kan maken van voorzieningen van UWV.
Governance	<i>Helderheid van rollen en verantwoordelijkheden</i>	De complexiteit in de rolverdeling in de huidige aansturing van BKWI bestaat, blijft. Er blijft sprake van een stapeling van rollen bij UWV. Wel biedt deze variant mogelijkheden om stappen te zetten die kunnen bijdragen aan verheldering van rollen (bv: één OG-ON-model tussen SZW en UWV/BKWI). Ook biedt de variant mogelijkheden om sturing te versterken, o.a. door SZW een sterkere regiefunctie te laten vervullen.
	<i>Zeggenschap</i>	Het ketenberaad wordt in deze variant omgevormd van een besluitvormend sturingsorgaan naar een adviserend orgaan. Daarmee houden ketenpartners de mogelijkheid om (mee) te sturen op het takenpakket van BKWI, maar is de primaire verantwoordelijkheid helderder belegd.
	<i>AVG-rollen</i>	AVG-rollen kunnen in deze variant in principe worden geborgd. Daarvoor zijn wel nadere afspraken nodig. Het lijkt in deze variant het meest logisch om te streven naar het aanwijzen van UWV als verwerker voor verwerkingen in het centrale deel van de GeVS, met de minister als verwerkingsverantwoordelijke.
	<i>Democratische controle</i>	De democratische controle op het BKWI is op dit moment al helder belegd. Dat verandert in deze variant niet. De aanpassing in de regelgeving, waardoor de formele gezamenlijke verantwoordelijkheid van partijen voor de GeVS verdwijnt, versterkt de aanspreekbaarheid van de minister.
Doelmatigheid	<i>Doelmatigheid</i>	We hebben geen signalen dat de doelmatigheid van de taakuitvoering in deze variant structureel onder de maat is. Wel blijven eventuele synergievoordelen tussen IB en BKWI onbenut. Die synergievoordelen zijn naar verwachting echter beperkt van omvang.
Uitvoerbaarheid en transitie	<i>Wettelijke kaders</i>	Deze variant is in lijn met generieke wettelijke kaders.
	<i>Transitiekosten en -inspanningen</i>	De transitiekosten zijn relatief laag in dit scenario omdat aanpassingen binnen de huidige kaders plaats kunnen vinden. Wel is er sprake van transitiekosten om de samenwerking en sturing in het stelsel te versterken. Dat vraagt onder meer het nodige van het ministerie van SZW. Dat is echter in alle scenario's aan de orde. Daarom schalen we deze, in verhouding tot de andere scenario's, als relatief laag in.

B.2 Variant 1.1: BKWI – volledig geïntegreerd in UWV

criterium	Aspect en score	Toelichting op de score: borging van waarden en bijdrage aan oplossing knelpunten
Effectiviteit	<i>Taakuitvoering en publieke waarde</i>	Door af te stappen van de zelfstandige positie van BKWI wordt de intermediaire rol van BKWI minder duidelijk. Ook zijn er minder waarborgen dat het UWV voldoende aandacht heeft voor de belangen van ketenpartners. Daarnaast beperkt dit de mogelijkheden voor BKWI om taken uit te voeren die voor UWV vooral risico's opleveren, maar voor andere ketenpartners / de keten als geheel wel degelijk meerwaarde hebben.
	<i>Samenhang</i>	Door het invoeren van één sturingsmodel voor het hele takenpakket van BKWI kan de samenhang tussen verschillende ketens worden bevorderd. Dit effect zal naar verwachting beperkt zijn. Het loslaten van de zelfstandige status van BKWI maakt het verschil met de sturing op IB des te groter, waardoor samenhang in de sturing op het totaal van opdrachten voor IB en BKWI onder druk zal komen te staan.
Toekomstbestendigheid	<i>Wendbaarheid en innovatiekracht</i>	We verwachten dat BKWI als onderdeel van UWV minder prikkels zal kennen om nieuwe taken op te pakken, te innoveren en ook aan de randen van het W&I-domein te gaan werken, als dit risico's oplevert voor UWV. Ook zien we als risico dat, mocht op een later moment de behoefte bestaan om BKWI toch zelfstandig(er) te positioneren, die stap moeilijker te zetten zal zijn.
Governance	<i>Helderheid van rollen en verantwoordelijkheden</i>	Deze variant draagt bij aan helderheid omdat de status aparte van BKWI verdwijnt (de gezamenlijke verantwoordelijkheid vervalt). De sturing op het geheel wordt helderder omdat de verantwoordelijkheden van ketenpartners minder diffuus zijn. Daar tegenover staat dat er sprake blijft van verschillende rollen van UWV ten opzichte van het organisatieonderdeel BKWI.
	<i>Zeggenschap</i>	De zeggenschap over BKWI komt vooral bij UWV en BKWI te liggen, al heeft het ketenoverleg nog steeds een adviserende rol. Toch is het risico dat in deze positionering de invloed van met name gemeenten te beperkt zal zijn.
	<i>AVG-rollen</i>	AVG-rollen kunnen in deze variant in principe worden geborgd. Het lijkt in deze variant het meest logisch om te streven naar het aanwijzen van UWV als verwerker voor verwerkingen in het centrale deel van de GeVS, met de minister als verwerkingsverantwoordelijke. Hierover zijn nadere afspraken nodig.
	<i>Democratische controle</i>	De democratische controle op het BKWI is op dit moment al helder belegd. Dat verandert in deze variant niet. De aanpassing in de regelgeving, waardoor de formele gezamenlijke verantwoordelijkheid van partijen voor de GeVS verdwijnt, versterkt de aanspreekbaarheid van de minister.
Doelmatigheid	<i>Doelmatigheid</i>	We hebben geen signalen dat de doelmatigheid van de taakuitvoering in deze variant structureel onder de maat is. Wel blijven eventuele synergievoordelen tussen IB en BKWI blijven onbenut. Die synergievoordelen zijn echter naar verwachting van beperkte omvang.
Uitvoerbaarheid en transitie	<i>Wettelijke kaders</i>	Deze variant is in lijn met generieke, niet-door SZW beïnvloedbare kaders.
	<i>Transitiekosten en -inspanningen</i>	Het integreren van BKWI in UWV vereist, hoewel de rechtsvorm onveranderd blijft, een reorganisatie. Deze reorganisatie is ten opzichte van andere opties relatief klein.

B.3 Variant 1.2: BKWI – losgehaald van UWV

criterium	Aspect en score	Toelichting op de score: borging van waarden en bijdrage aan oplossing knelpunten
Effectiviteit	<i>Taakuitvoering en publieke waarde</i>	Deze variant biedt mogelijkheden voor BKWI om de publieke waarde te blijven leveren die het nu al levert. Ook zijn er kansen om het takenpakket van BKWI in de toekomst te verbreden. Tegelijkertijd zijn er ook risico's door BKWI dichterbij het ministerie te plaatsen. Er zullen voldoende waarborgen moeten zijn dat het perspectief van de uitvoering voldoende krachtig kan worden verwoord.
	<i>Samenhang</i>	Samenhangende sturing op het gehele takenpakket van BKWI en IB kan profiteren van het op afstand van UWV positioneren van BKWI. Samenhangende sturing op de diverse ketens vraagt echter meer dan alleen een andere positionering van BKWI.
Toekomstbestendigheid	<i>Wendbaarheid en innovatiekracht</i>	Het toegenomen belang van gegevensuitwisseling Dit aspect is goed te borgen: een zelfstandig BKWI kan in principe goed innoveren. Een belangrijke voorwaarde is wel dat BKWI voldoende zelfstandigheid ten opzichte van SZW behoudt. De agentschapsstatus lijkt daarbij het beste te passen, vanuit de gedachte dat enige afstand tot het departement (zoals in de huidige situatie) bijdraagt aan wendbaarheid en innovatiekracht. Zelfstandigheid van BKWI is op zichzelf nog niet voldoende waarborg voor wendbaarheid en innovatiekracht.
Governance	<i>Helderheid van rollen en verantwoordelijkheden</i>	De governance is helderder ingericht in een situatie waar BKWI geen onderdeel meer is van UWV. Voor helderheid van rollen en verantwoordelijkheden is het nodig om het mandaat van de directeur BKWI helder neer te leggen. Daarnaast is het ook nodig om de rol van ketenpartners in de sturing helder te omschrijven.
	<i>Zeggenschap</i>	De zeggenschap over de activiteiten van BKWI komt in deze variant het sterkste bij SZW te liggen. Dat is een koerswijziging ten opzichte van het verleden, waarin uitvoerders en gemeenten verantwoordelijk waren. Het is een keuze of deze verschuiving gewenst is – hij kent voor- en nadelen. Een aandachtspunt is in elk geval dat het perspectief van de uitvoering voldoende ruimte moet krijgen en dat de politieke wensen en logica voldoende op afstand moeten worden gehouden.
	<i>AVG-rollen</i>	De AVG-rollen zijn in deze variant te borgen. Het lijkt het meest voor de hand liggend dat BKWI verwerker wordt en de minister verwerkingsverantwoordelijke. Wel is het de vraag of het wenselijk is dat BKWI als agentschap grootschalige verwerker van persoonsgegevens wordt.
	<i>Democratische controle</i>	De ministeriële verantwoordelijkheid hangt af van de gekozen rechtsvorm. Mocht er inderdaad worden gekozen voor positionering van BKWI als agentschap, dan opereert BKWI onder volledige verantwoordelijkheid van de minister van SZW en is dit aspect geborgd.
Doelmatigheid	<i>Doelmatigheid</i>	BKWI lijkt in deze variant doelmatig te kunnen opereren. Wel vervallen in de bedrijfsvoering een aantal voordelen van plaatsing onder UWV.
Uitvoerbaarheid en transitie	<i>Wettelijke kaders</i>	Het is niet geheel duidelijk welke rechtsvorm het meest passend zal zijn voor positionering van BKWI in deze variant, omdat BKWI zowel niet geheel voldoet aan de kaders voor oprichting van nieuwe agentschappen, als niet voldoet aan de instellingsmotieven voor zbo's.
	<i>Transitiekosten en -inspanningen</i>	De BKWI-systemen lijken goed los te koppelen van UWV. Toch zijn de transitiekosten vrij hoog omdat er een nieuwe organisatie moet worden opgezet. Het is een intensieve operatie om BKWI los te koppelen van UWV, zonder dat dit de continuïteit van dienstverlening beïnvloedt.

B.4 Variant 2.0: IB – versterking binnen huidige positionering

criterium	Aspect en score	Toelichting op de score: borging van waarden en bijdrage aan oplossing knelpunten
Effectiviteit	<i>Taakuitvoering en publieke waarde</i>	Over het algemeen verloopt de taakuitvoering van het IB in de huidige governance naar tevredenheid. Wel constateerde de ARK dat er te weinig zicht bestaat op de inzet van door het IB geleverde gegevens door gemeenten, en de effecten van de diensten van het IB op de burger. Het zou binnen de huidige positionering mogelijk moeten zijn om de taakinvulling van het IB te verbreden om hieraan bij te dragen. Daarnaast biedt de huidige positionering ruimte voor het IB om in verschillende ketens te opereren. Ook dat is voor de publieke waarde van het IB van belang.
	<i>Samenhang</i>	Samenhangende sturing op het totaal van opdrachten en diensten die door IB en BKWI worden verleend is in dit scenario beperkt mogelijk. IB en BKWI worden op verschillende manieren aangestuurd. Ook gelden er voor de verschillende ketens uiteenlopende sturingsmodellen.
Toekomstbestendigheid	<i>Wendbaarheid en innovatiekracht</i>	Op dit punt zien we een gemengd beeld. De zelfstandige positionering van het IB maakt het IB een wendbare organisatie die ruimte heeft om op afstand van beleid en politiek technische oplossingen te ontwerpen. Tegelijkertijd is het IB een relatief kleine organisatie die beperkte mogelijkheden heeft om grootschalig te innoveren of nieuwe taken uit te voeren.
Governance	<i>Helderheid van rollen en verantwoordelijkheden</i>	Het is in de huidige positionering van het IB beperkt mogelijk om rollen verder te verhelderen. Het IB is een zelfstandige stichting die aan diverse opdrachtgevers diensten verleent. Tegelijkertijd opereert het IB onder de stelselverantwoordelijkheid van de minister van SZW en levert het diensten aan gemeenten die hun eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid hebben. Dit levert een complexe rolverdeling op.
	<i>Zeggenschap</i>	In dit scenario blijft de zeggenschap over de activiteiten van het IB verspreid over Rijk en gemeenten. Het Inlichtingenbureau heeft daarbij een mate van autonomie om zijn eigen strategische keuzes te maken in de uitvoering van taken. Het bestuur beslist hierover. Tegelijkertijd biedt de huidige positionering de mogelijkheid om het gemeentelijke perspectief zichtbaar terug te laten komen in de besturing van het IB. Gezien het interbestuurlijke karakter van het IB is dat voor gemeenten een belangrijke waarde in de positionering. We zien wel mogelijkheden om los van de positionering afspraken te maken om de zeggenschap van afnemers van het IB te versterken.
	<i>AVG-rollen</i>	Deze variant heeft geen bijzondere impact op de verdeling van AVG-rollen voor de ketens waarin IB actief is.
	<i>Democratische controle</i>	De democratische controle op het IB is beperkter dan op organisaties onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Dit volgt uit de interbestuurlijke governance op het IB. Tegelijkertijd voert het IB taken uit met een hoog politiek risico. We zien in deze variant mogelijkheden om de democratische controle (op landelijk niveau) op het IB te versterken. De belangrijkste mogelijkheid is het uitbreiden van de wettelijke basis van de door het IB uitgevoerde taken.
Doelmatigheid	<i>Doelmatigheid</i>	We hebben geen signalen dat de doelmatigheid van de taakuitvoering in deze variant structureel onder de maat is. Wel blijven eventuele synergievoordelen tussen IB en BKWI blijven onbenut. Die synergievoordelen zijn echter naar verwachting van beperkte omvang.
Uitvoerbaarheid en transitie	<i>Wettelijke kaders</i>	Deze variant is in lijn met generieke wettelijke kaders.
	<i>Transitiekosten en -inspanningen</i>	De transitiekosten zijn laag in dit scenario omdat aanpassingen binnen de huidige kaders plaats kunnen vinden. Wel vraagt de versterking van de governance aanpassingen, ook aan de kant van SZW. Daar is echter sprake van in alle varianten.

B.5 Variant 2.1: IB – positionering als agentschap van SZW

criterium	Aspect en score	Toelichting op de score: borging van waarden en bijdrage aan oplossing knelpunten
Effectiviteit	<i>Taakuitvoering en publieke waarde</i>	Op dit aspect zien we een gemengd beeld. Geredeneerd vanuit het grote politieke en maatschappelijke belang van de taken van IB is een publiekrechtelijke positionering van het IB logisch. Tegelijkertijd voert het IB een belangrijk deel van zijn taken uit in opdracht van decentrale overheden. Bij positionering van het IB onder SZW bestaat het risico dat deze rol en positie van het IB onder druk komt te staan.
	<i>Samenhang</i>	Door IB onder meer directe verantwoordelijkheid van SZW te brengen kan de grip op het geheel van gegevensuitwisseling vanuit SZW worden vergroot. Tegelijkertijd is een samenhangende sturing op het geheel van ketens van het IB niet mogelijk, gezien de diversiteit daarin.
Toekomstbestendigheid	<i>Wendbaarheid en innovatiekracht</i>	Voordeel van deze variant kan zijn dat IB als onderdeel van SZW kan bijdragen aan de doorontwikkeling van het bredere stelsel van gegevensuitwisseling met bijvoorbeeld nieuwe taken of meer domeinoverstijgende werkwijzen. Randvoorwaarde daarvoor is wel dat SZW op dit punt een duidelijke toekomstvisie ontwikkelt. Een risico dat we zien is dat het IB door dichter op het departement te staan een deel van zijn zelfstandigheid inlevert en daarmee minder ruimte heeft om vanuit het perspectief van uitvoering en uitvoerbaarheid te redeneren.
Governance	<i>Helderheid van rollen en verantwoordelijkheden</i>	De rolverdeling tussen verschillende partijen in de governance wordt naar ons oordeel in deze variant over het geheel genomen niet helderder dan in de huidige situatie. De minister van SZW krijgt een grotere rol en zal duidelijker aanspreekbaar worden op het functioneren van het IB. Tegelijkertijd is het de vraag hoe de sturingsrelatie van VNG, OCW (en mogelijk VWS) met het IB zich hiertoe verhoudt.
	<i>Zeggenschap</i>	De zeggenschap over de taakuitvoering van het IB komt in deze variant bij de minister van SZW te liggen. Gemeenten hebben vooral een adviserende stem. Dat verhoudt zich moeizaam tot de aard van de kerntaken van het IB, die voor een groot deel zijn gericht op de taken van gemeenten. Het lijkt niet goed mogelijk om gemeenten/VNG opdrachtgever te laten zijn voor een onderdeel van SZW zoals de VNG dat nu is voor IB voor (een deel van) de taken van het IB in het OCW- en VWS-domein.
	<i>AVG-rollen</i>	De verwerkingsverantwoordelijkheden van IB worden overgenomen door de Minister van SZW. IB kan geen verwerker meer zijn in opdracht van de minister van SZW. De minister van SZW wordt in sommige ketens verwerker van verwerkingsverantwoordelijke ministeries OCW/VWS.
	<i>Democratische controle</i>	De democratische controle op het functioneren van het IB wordt in deze variant duidelijker belegd doordat het IB een volledig onder ministeriële verantwoordelijkheid opererend agentschap wordt. Voor de taken die het IB in opdracht van decentrale overheden uitvoert kan dit echter nog steeds spanningen opleveren.
Doelmatigheid	<i>Doelmatigheid</i>	De doelmatigheid van het IB wordt mogelijk beperkt door het feit dat werknemers de ambtenarenstatus zullen krijgen en er minder flexibiliteit in sourcing bestaat. Ook blijven eventuele synergievoordelen tussen IB en BKWI onbenut. Die synergievoordelen zijn echter naar verwachting van beperkte omvang.
Uitvoerbaarheid en transitie	<i>Wettelijke kaders</i>	Positionering van het IB als agentschap onder SZW voldoet niet volledig aan de voorwaarden uit de regeling agentschappen. Daarnaast is het de vraag of de agentschapsvorm het mogelijk maakt dat taken in opdracht van decentrale overheden worden uitgevoerd. Daarvan zijn geen voorbeelden. Ook lijkt het erop dat dit niet in lijn is met de normen voor inbesteding / aanbesteding (specifiek het toezichtcriterium).
	<i>Transitiekosten</i>	De transitiekosten en -inspanningen zullen in deze variant relatief hoog liggen, omdat de organisatie een volledige transitie door moet gaan.

B.6 Variant 2.2: IB – naar VNG realisatie

criterium	Aspect en score	Toelichting op de score: borging van waarden en bijdrage aan oplossing knelpunten
Effectiviteit	<i>Taakuitvoering en publieke waarde</i>	Het IB voert op dit moment een aantal wettelijke taken uit, of taken waarvoor een wettelijke basis voorzien is. Het is onduidelijk of voor die taken een deugdelijke wettelijke basis kan worden voorzien als het IB bij VNG realisatie wordt ondergebracht, omdat het zeer ongebruikelijk is dat deze organisatie wettelijke taken uitvoert.
	<i>Samenhang</i>	Een situatie waarin BKWI onder UWV of SZW is gepositioneerd en het IB bij de VNG bevordert naar verwachting een samenhangende sturing op het stelsel van gegevensuitwisseling niet.
Toekomstbestendigheid	<i>Wendbaarheid en innovatiekracht</i>	Het is onduidelijk wat de impact van deze variant is op dit aspect
Governance	<i>Helderheid van rollen en verantwoordelijkheden</i>	Het IB ondersteunt gemeenten bij de uitvoering van taken in medebewind en voert wettelijke taken uit. Op grond daarvan is de minister van SZW stelselverantwoordelijk voor veel van de taken die het IB uitvoert. Dat de minister deze verantwoordelijkheid draagt, maar tegelijkertijd geen formele sturingslijn meer heeft met het IB, lijkt niet wenselijk.
	<i>Zeggenschap</i>	De zeggenschap van gemeenten als belangrijkste afnemers van het IB wordt in deze variant vergroot. Tegelijkertijd neemt de zeggenschap van SZW af, terwijl het IB een aantal essentiële stelseldiensten verzorgt. Daarmee is de zeggenschap voor de IB-dienstverlening als geheel niet beter belegd dan in de huidige situatie.
	<i>AVG-rollen</i>	De rol van het IB als gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijke kan worden toebedeeld aan de VNG (of VNG Realisatie BV).
	<i>Democratische controle</i>	Deze positionering biedt geen oplossing voor de oproep van de Tweede Kamer tot het vergroten van democratische controle op het IB.
Doelmatigheid	<i>Doelmatigheid</i>	Deze variant lijkt geen grote invloed te hebben op de doelmatigheid van het IB.
Uitvoerbaarheid en transitie	<i>Wettelijke kaders</i>	Dit aspect is niet nader onderzocht gegeven de bezwaren die samenhangen met een aantal andere aspecten.
	<i>Transitiekosten en -inspanningen</i>	De transitiekosten zijn hoog, aangezien er grote aanpassingen nodig zijn in de rechtsvorm en status van het IB.

B.7 Variant 3.0: Fusie IB en BKWI

criterium	Aspect en score	Toelichting op de score: borging van waarden en bijdrage aan oplossing knelpunten
Effectiviteit	<i>Taakuitvoering en publieke waarde</i>	Een fusie van IB en BKWI kan voordelen opleveren voor de taakuitvoering van beide organisaties. Zo is het mogelijk om de complementariteit in de competenties en expertise van IB en BKWI verder te versterken en op die manier publieke waarden mogelijk nog beter te borgen. Tegelijkertijd lijkt deze variant slechts mogelijk in de agentschapsvorm, waardoor het risico bestaat dat de nieuwe organisatie dicht op het beleidsdepartement komt te staan en ruimte voor de uitvoering beperkt is. Ook de stichtingsvorm is denkbaar, maar stuit naar verwachting op de zelfde (politieke) bezwaren als de bezwaren die op dit moment worden geuit richting de rechtsvorm van het IB.
	<i>Samenhang</i>	Samenvoeging van IB en BKWI kan leiden tot meer samenhang in de sturing op deze organisaties. Tegelijkertijd zorgt het niet voor meer integrale aansturing van de ketens voor gegevensuitwisseling waarin IB en BKWI actief zijn. Daarvoor zijn andere afspraken nodig.
Toekomstbestendigheid	<i>Wendbaarheid en innovatiekracht</i>	Er zijn kansen om gegevensuitwisseling door te ontwikkelen door de krachten van IB en BKWI verder te bundelen. Het is echter de vraag of dat niet ook tot stand kan komen zonder fusie van beide organisaties.
Governance	<i>Helderheid van rollen en verantwoordelijkheden</i>	Het is de vraag of samenvoeging van IB en BKWI bijdraagt aan helderheid van rollen en verantwoordelijkheden. De beide organisaties vervullen immers uiteenlopende functies in het stelsel van gegevensuitwisseling en hebben in hun gezamenlijke ketens ook een andere positie. Het samenvoegen daarvan in één organisatie is denkbaar, maar zorgt niet per definitie voor een helderder scheiding van rollen en verantwoordelijkheden. Zo is de vraag hoe de rol van gemeenten t.o.v. het IB in deze constructie goed tot uiting kan komen. N.B.: deze wegging gaat uit van het huidige stelsel. Grotere wijzigingen in de stelselinrichting zouden op dit punt tot een andere wegging kunnen leiden.
	<i>Zeggenschap</i>	De zeggenschap over IB/BKWI komt hiermee primair bij de minister van SZW te liggen. Dat verhoudt zich moeizaam tot met name het interbestuurlijke karakter van het IB. Het lijkt niet goed mogelijk om gemeenten/VNG opdrachtgever te laten zijn voor een onderdeel van SZW zoals de VNG dat nu is voor IB voor (een deel van) de taken van het IB in het OCW- en VWS-domein.
	<i>AVG-rollen</i>	De verwerkingsverantwoordelijkheden van IB en BKWI worden overgenomen door de Minister van SZW. Ook wordt de minister van SZW in sommige ketens verwerker van verwerkingsverantwoordelijke ministeries OCW en VWS.
	<i>Democratische controle</i>	Het lijkt in deze variant het meest haalbaar om te kiezen voor positionering van de fusieorganisatie als agentschap. Dan opereert deze onder volledige verantwoordelijkheid van de minister van SZW en is dit aspect geborgd.
Doelmatigheid	<i>Doelmatigheid</i>	Naar verwachting biedt fusie op termijn enige efficiencywinst doordat enkele functies enige overlap kennen. Er zal echter ook sprake zijn van substantiële aanloopkosten.
Uitvoerbaarheid en transitie	<i>Wettelijke kaders</i>	Positionering als agentschap onder SZW voldoet niet volledig aan de voorwaarden uit de regeling agentschappen. Daarnaast is het de vraag of de agentschapsvorm het mogelijk maakt dat taken in opdracht van decentrale overheden worden uitgevoerd (zie hierboven). Ook lijkt het erop dat dit niet in lijn is met de normen voor inbesteding / aanbesteding (specifiek het toezichtcriterium) voor de VNG.
	<i>Transitiekosten en -inspanningen</i>	De transitiekosten zijn hoog. Er zal veel tijd en energie gepaard gaan met de fusie, zowel in operationele zin (samenvoegen organisaties en bedrijfsvoering) als ook in bestuurlijke zin (vastleggen van verantwoordelijkheden, bestuurlijke afspraken etc.)

/ C Verdeling stelselrollen

In deze bijlage geven we een eerste uitwerking, op hoofdlijnen, van een mogelijke verdeling van de rollen van stelselregisseur, stelseltoezichthouder en aanbieders van stelselvoorzieningen. In hoofdstuk 5.2 lichten we toe dat we adviseren om deze verdeling van rollen als basis te gebruiken voor een gesprek tussen partijen over de samenwerking en de taakverdeling in de praktijk.

SZW – Directie Stelsel en Volksverzekeringen – stelselregisseur

- ▶ Eindverantwoordelijk voor het functioneren van de generieke services
- ▶ Stellen van functionele eisen aan generieke services / infrastructuur (opdrachtgeverschap)
- ▶ Besluitvorming over aan- en afsluiten van dienstverleners en bronhouders⁸¹
- ▶ Generieke, ketenoverstijgende kaders maken en beheren
- ▶ Besluiten over portfolio aanbieders in overleg met ketenpartners (escalatie voor ketenoverleggen)
- ▶ Coördinatie van nieuwe beleidsinitiatieven met een aspect van gegevensuitwisseling
- ▶ Verzamelen van informatie over de werking van gegevensuitwisseling en de bijdrage hiervan aan het bereiken van beleidsdoelen

Nederlandse arbeidsinspectie – onafhankelijk stelseltoezicht

- ▶ Toezien op de werking van het stelsel als geheel en het functioneren van de ketens van gegevensuitwisseling en de effecten op de burger.
- ▶ Toezien op de vraag of de kaders zoals die worden vastgesteld door de stelselregisseur, voldoen aan wet- en regelgeving, zoals de AVG.

SZW (nader te bepalen onderdeel, functioneel gescheiden van regisseur) – nalevingstoezicht

- ▶ Toezicht op de aanbieders van services, dienstverleners en bronhouders; houden zij zich aan de gemaakte kaders/afspraken in de keten?
- ▶ Beslissen over het schorsen/verwijderen van partijen uit het stelsel als zij zich niet aan de kaders houden.

IB en BKWI - Aanbieders van stelselvoorzieningen

- ▶ Architectuur ontwerpen en beheren in opdracht van en binnen kaders stelselverantwoordelijke
- ▶ Ontwikkelen en beheren van stelselvoorzieningen
- ▶ Aansluiten van bronhouders en dienstverleners na goedkeuring stelselregisseur
- ▶ Ondersteunen van bronhouders en afnemers bij aansluiten/gebruik (mogelijk ook: verantwoordelijkheid voor adviseren / begeleiden ketenpartijen over verantwoord gebruik)
- ▶ Adviseren over haalbaarheid en uitvoerbaarheid nieuwe diensten (o.a. door uitvoeren DPIA's)
- ▶ BKWI: voeren van ketenregie SUWI (faciliteren van maken afspraken tussen ketenpartijen – besluitvorming/eindverantwoordelijkheid ligt uiteindelijk bij SZW)
- ▶ BKWI: verzamelen van informatie ten behoeve van de toezichtrol van SZW (interventieprotocol)

Aanvullend op deze rollen zal er ook voor elke keten moeten worden voorzien in een vorm van **ketenregie**. Daarin wordt op een meer operationeel niveau tussen ketenpartners afgestemd over de

⁸¹ Dit verschilt van het door SZW gemaakte stelselontwerp en de toelichting in paragraaf 2.3.3: we zien dit als een taak die past bij de stelselregisseur, en niet bij de stelseltoezichthouder.

samenwerking in de keten en kan worden gestuurd op het behalen van ketendoelstellingen (zie ook 2.3.1).

Bovenstaande overzicht moet dienen als basis voor gesprek tussen ketenpartijen. Daarbij zullen sommige taken en verantwoordelijkheden vragen om werkafspraken in de praktijk. Zo is het nodig om een gedeeld beeld te ontwikkelen over de vrijheidsgraden van IB en BKWI om keuzes te maken in de vormgeving van architecturen en voorzieningen, binnen de overkoepelende kaders die SZW stelt en de regierol van SZW voor het geheel van gegevensuitwisseling.

/ D Gesprekspartners interviews

Organisatie	Functie
Ministerie van SZW	DG Sociale Zekerheid en Integratie
Ministerie van SZW	Plv. Secretaris-generaal
Ministerie van SZW	Directeur Stelsel en Volksverzekeringen
Ministerie van SZW	Afdelingshoofd handhaving en gegevensuitwisseling
Ministerie van SZW	Afdelingshoofd eigenaarsadvisering
Ministerie van SZW	Coördinerend beleidsmedewerker eigenaarsadvisering
Ministerie van SZW	Coördinerend financieel adviseur
Ministerie van SZW	Senior beleidsmedewerker handhaving en gegevensuitwisseling
Ministerie van SZW	Senior beleidsmedewerker handhaving en gegevensuitwisseling
Ministerie van SZW	Beleidsmedewerker handhaving en gegevensuitwisseling
Ministerie van SZW	Adviseur CIO office
Ministerie van SZW	Adviseur CIO office
Ministerie van SZW	Senior juridisch adviseur, directie Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden
Ministerie van SZW	Senior beleidsmedewerker Directie Participatie en Decentrale Voorzieningen
Ministerie van SZW	Senior beleidsmedewerker Directie Participatie en Decentrale Voorzieningen
Ministerie van SZW	Beleidsmedewerker, directie Financieel-Economische Zaken
Inlichtingenbureau	Bestuursvoorzitter
Inlichtingenbureau	Directeur
Inlichtingenbureau	Directiesecretaris
UWV (BKWI)	Directeur BKWI
UWV (BKWI)	Coördinator externe relaties
UWV (BKWI)	Adviseur strategie en beleid bij BKWI
UWV	Directeur Divisie Gegevensdiensten
UWV	Directeur Strategie, Beleid en Kenniscentrum
UWV	Senior beleidsmedewerker, directie strategie, beleid en kennis
UWV	Bestuurs- en juridische Zaken
UWV	Strategisch Architect
UWV	Business adviseur
UWV	Senior juridisch adviseur
UWV	Strategisch beleidsadviseur
UWV	Strategisch Account Manager Divisie Gegevensdiensten
VNG	Directeur VNG Realisatie en VNG Naleving Informatiesamenleving
VNG	Teammanager CIO-Functie
VNG	Adviseur Directie Informatiesamenleving
VNG	Implementatiemanager Inburgering
SVB	Chief Information Officer (CIO)
SVB	Strategisch Adviseur Data & Digitalisering
SVB	Lead Enterprise Architect
Ministerie van VWS	Beleidsmedewerker Maatschappelijke ondersteuning
Ministerie van VWS	Senior juridisch beleidsmedewerker Jeugd
Ministerie van OCW	Beleidsmedewerker MBO
Ministerie van BZK	Afdelingshoofd DGGOO/Digitale Samenleving
Ministerie van BZK	Beleidsmedewerker DGGOO/A&O/Organisatiebeleid

Ministerie van Financiën	Senior beleidsmedewerker BBE
Autoriteit Persoonsgegevens	senior adviseur systeemtoezicht
Autoriteit Persoonsgegevens	senior adviseur systeemtoezicht

/ E Deelnemers toetsingssessie

Organisatie	Functie
Ministerie van SZW	Plaatsvervangend secretaris-generaal
Ministerie van SZW	Directeur-generaal Sociale zekerheid en Integratie
Ministerie van SZW	Directeur Stelsel en Volksverzekeringen
VNG	Directeur VNG Realisatie en VNG Naleving
UWV	Lid Raad van Bestuur
UWV	Directeur BKWI
Inlichtingenbureau	Bestuursvoorzitter
Inlichtingenbureau	Directeur

/ F Samenstelling begeleidingscommissie

Organisatie	Functie
Ministerie van SZW	Afdelingshoofd eigenaarsadvisering
Ministerie van SZW	Coördinerend beleidsmedewerker eigenaarsadvisering
Ministerie van SZW	Senior beleidsmedewerker handhaving en gegevensuitwisseling
Ministerie van SZW	Adviseur CIO office
Ministerie van SZW	Senior juridisch adviseur, directie Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden
Ministerie van SZW	Senior beleidsmedewerker Directie Participatie en Decentrale Voorzieningen
Ministerie van SZW	Beleidsmedewerker, directie Financieel-Economische Zaken
UWV	Senior beleidsmedewerker, directie strategie, beleid en kennis
UWV (BKWI)	Coördinator externe relaties
Stichting Inlichtingenbureau	Directiesecretaris
VNG	Adviseur Directie Informatiesamenleving