



RAPPORT

# Onderweg naar een toekomst- bestendige LSI

Evaluatie LSI-convenant

# Onderweg naar een toekomstbestendige LSI

Evaluatie LSI-convenant

Bram Berkhout, Johannes ten Hoor, Il Shik Sloover,  
Marijke van der Veen, Jurian van der Ree

16 maart 2023

# Inhoudsopgave

|                                                              |           |                                                                                   |           |
|--------------------------------------------------------------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Inleiding</b>                                          | <b>4</b>  | <b>5. Gegevensdeling uitgelicht</b>                                               | <b>22</b> |
| 1.1 Aanleiding en doel evaluatie LSI-convenant               | 5         | 5.1 De huidige situatie van gegevensdeling                                        | 23        |
| 1.2 Aanpak                                                   | 5         | 5.2 Beelden over de gewenste situatie                                             | 24        |
| 1.3 Leeswijzer                                               | 7         | 5.3 Overeenkomsten en verschillen in de ervaringen rondom gegevensdeling          | 25        |
| <b>2. Historie en context van de LSI</b>                     | <b>8</b>  | 5.4 Reflectie op doelbinding van art. 64 Wet SUWI                                 | 26        |
| 2.1 Ontstaan en doelstellingen LSI in 2003                   | 9         | <b>6. Het convenant zelf onder de loep</b>                                        | <b>28</b> |
| 2.2 Eerdere evaluaties en convenantwijzigingen               | 9         | 6.1 Inleiding en duiding van het convenant                                        | 29        |
| 2.2.1 Uitkomsten evaluatie 2007                              | 9         | 6.2 Wijzigingsvoorstellen                                                         | 29        |
| 2.2.2 Voorstel voor een nieuwe LSI-structuur in 2013         | 10        | 6.3 Gemeenten die deelnemen aan het LSI-samenwerkingsverband                      | 34        |
| 2.2.3 Aanpassingen aan het convenant in 2017                 | 10        | <b>7. Conclusies en advies</b>                                                    | <b>35</b> |
| 2.2.4 Interne discussienota 2021                             | 10        | 7.1 Conclusies                                                                    | 36        |
| 2.3 Actuele vraagstukken en discussies                       | 11        | 7.1.1 Doel en relevantie van de LSI                                               | 36        |
| 2.3.1 Uitspraak SyRI                                         | 11        | 7.1.2 De samenwerking tussen ketenpartners                                        | 36        |
| 2.3.2 Uitspraak Eindhoven GALOP II                           | 11        | 7.1.3 Het convenant zelf                                                          | 36        |
| 2.3.3 Maatschappelijke ontwikkelingen                        | 11        | 7.1.4 Toekomst LSI                                                                | 37        |
| <b>3. Werkwijze van de LSI</b>                               | <b>13</b> | 7.2 Aanbevelingen                                                                 | 37        |
| 3.1 Wie neemt het initiatief?                                | 14        | 7.2.1 Kom samen tot een nieuwe waardepropositie voor de LSI                       | 37        |
| 3.2 Hoe ziet de uitvoeringspraktijk eruit?                   | 15        | 7.2.2 Breng de randvoorwaarden voor effectieve en efficiënte samenwerking op orde | 38        |
| 3.3 Wijze waarop gegevens worden gedeeld                     | 15        | 7.2.3 Schep heldere kaders voor gegevensdeling                                    | 39        |
| <b>4. Voornaamste bevindingen vanuit de evaluatie</b>        | <b>17</b> | 7.2.4 Pas het convenant aan op basis van de nieuwe koers                          | 40        |
| 4.1 Waardepropositie van de LSI                              | 18        | <b>Bijlage 1. Documentenlijst</b>                                                 | <b>41</b> |
| 4.1.1 Waardepropositie zoals verwoord in het convenant       | 18        | <b>Bijlage 2. Geïnterviewde partijen</b>                                          | <b>42</b> |
| 4.1.2 Waardepropositie in de woorden van landelijke partners | 18        |                                                                                   |           |
| 4.1.3 Publieke waarde voor gemeenten                         | 19        |                                                                                   |           |
| 4.2 Capaciteit en commitment                                 | 20        |                                                                                   |           |
| 4.3 Sturing en coördinatie                                   | 20        |                                                                                   |           |
| 4.3.1 Rol stuurgroep en ministerie                           | 20        |                                                                                   |           |
| 4.3.2 Rol RPF's                                              | 21        |                                                                                   |           |



HOOFDSTUK 1

# Inleiding

## 1.1 Aanleiding en doel evaluatie LSI-convenant

Binnen de ‘Samenwerkingsovereenkomst voor Interventieteam’s’ werken diverse overheidspartijen en gemeenten sinds 2003 samen op het gebied van handhaving in het sociale-zekerheidsdomein. In de interventieteams wordt, in wisselende samenstelling van landelijke en lokale partners, samengewerkt om oneigenlijk gebruik en misbruik van uitkeringen en toeslagen op het gebied van sociale zekerheid te voorkomen en terug te dringen. In 2017 is de samenwerking tussen de partners geactualiseerd en uitgebreid, en is het convenant vernieuwd. In het gewijzigde convenant uit 2017 is ook de afspraak opgenomen de samenwerking na vijf jaar opnieuw te evalueren. Deze evaluatie is uitgevoerd door Berenschot, en voorliggend rapport is daar het eindresultaat van.

Het doel voor deze evaluatie was in de opdrachtschrijving als volgt geformuleerd:

Het doel van deze evaluatie is het evalueren van de werking en uitvoering van het convenant LSI in de periode 2017-2022. Hierbij is het tekstuele convenant van belang, de samenwerking van ketenpartners binnen het convenant, de wensen en behoeften van ketenpartners ten aanzien van het convenant en de samenwerking, en de toekomstbestendigheid van de LSI. Daarbij zijn de volgende hoofd- en deelvragen meegegeven:

Hoofdvraag:

‘Hoe ervaren de betrokken ketenpartners het convenant over de afgelopen vijf jaar (2017-2022) en welke aanpassingen zijn er nodig om het convenant toekomstbestendig te maken?’

Deelvragen:

1. Relevantie en doel Landelijk Stuurgroep Interventieteams (LSI):
  - a. Wat is het doel/belang van de LSI voor de verschillende ketenpartners en in welke mate draagt het convenant daaraan bij?
  - b. Hoe hebben de ketenpartners bijgedragen aan de realisatie van deze doelen en belangen?
2. De samenwerking tussen ketenpartners:
  - a. Wat heeft de LSI sinds de vorige aanpassing (2017) van het convenant willen bereiken met de samenwerking?
  - b. Wat is er daadwerkelijk bereikt in de samenwerking tussen ketenpartners?

- c. Welke knelpunten worden er bij de samenwerking ervaren?
- d. Welke concrete stappen en acties zijn er mogelijk om de samenwerking toekomstbestendig te maken?

3. Het convenant zelf:

- a. Hoe werkt het convenant in de praktijk?
  - Draagt het convenant voldoende bij aan de gewenste doelen?
  - Welke verbeteringen in de werking van het convenant zijn er mogelijk?
  - Welke wijzigingen zijn er per artikel nodig om het convenant aan te laten sluiten bij de huidige praktijk om deze toekomstbestendig (kijkend naar 2027) te maken?
- b. Speciale aandacht voor gegevensuitwisseling (art. 9 convenant):
  - Biedt het artikel voldoende basis voor zorgvuldige gegevensdeling? Welke wijzigingen zijn eventueel nodig om de gegevensuitwisseling toekomstbestendig te maken?

4. Toekomst LSI:

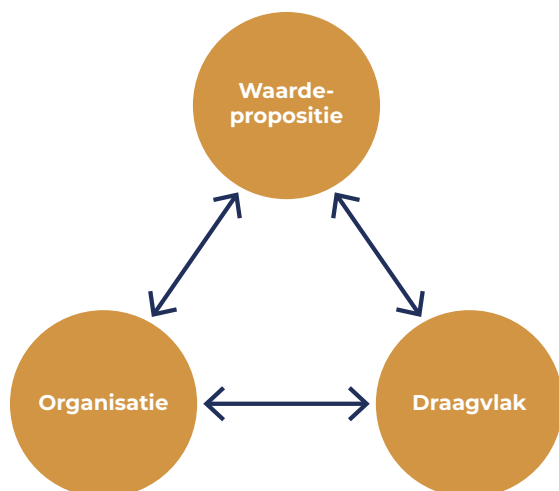
- a. Hoe zien ketenpartners de toekomst van de LSI?
  - Welke uitdagingen zijn er de komende jaren (tot 2027) voor de LSI?

## 1.2 Aanpak

Bij deze evaluatie is het model van publieke waarde gehanteerd als raamwerk. In het publiekewaardedenken, ontwikkeld door Mark Moore, wordt succes van publieke organisaties afgemeten aan de maatschappelijke meerwaarde die door deze organisaties wordt gerealiseerd. Om tot publiekewaardecreatie te komen zijn drie elementen van belang:

1. **Waardepropositie.** Dit is een omschrijving van de maatschappelijke meerwaarde die een organisatie of samenwerking wil bereiken.
2. **Organisatie.** Dit zijn de mensen, middelen, processen en structuren die nodig zijn om tot waardecreatie te komen.
3. **Draagvlak.** Daarmee wordt bedoeld op steun en draagvlak van de belangrijkste stakeholders.





De theorie gaat ervan uit dat balans tussen deze drie elementen cruciaal is om effectief tot maatschappelijke meerwaarde te komen.

Dit concept van publieke waarde staat in de aanpak van deze evaluatie centraal. Dat sluit aan bij de in de door de LSI geuite wens om op zowel het vlak van de doelstellingen (de waardepropositie) als het vlak van samenwerking (organisatie) te heroriënteren. Daarmee kan vervolgens ook het draagvlak versterkt worden.

Bij het uitvoeren van dit onderzoek zijn de volgende kwalitatieve onderzoeksmethoden ingezet:

1. **Deskresearch.** Om een eerste beeld te krijgen van de inhoud van en ervaringen met het convenant hebben wij een deskresearch uitgevoerd. Bijlage 1 bevat een lijst van de bestudeerde documenten.
2. **Interviews.** We spraken met de belangrijkste stakeholders binnen de samenwerking van de LSI. Er zijn interviews geweest met de leden van de stuurgroep en de (voormalige) leden van de voorbereidingsgroep, alsook met eventueel andere betrokkenen binnen de deelnemende organisaties. Ook hebben we vijf korte telefonische interviews gehouden met gemeenten die de enquête (zie 3) invulden, om een aantal verdiepende vragen te stellen. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van alle gevoerde gesprekken in het kader van deze evaluatie.
3. **Een digitale vragenlijst onder gemeenten.** Er is een korte digitale enquête uitgezet onder alle op het convenant aangesloten gemeenten (in totaal 166). Daarin hebben we uitgevraagd wat motieven waren van gemeenten

om zich bij het convenant aan te sluiten, wat (indien van toepassing) de ervaringen zijn met uitgevoerde interventieteamprojecten, en wat de opvattingen van gemeenten zijn aangaande de toekomst van de LSI. De vragenlijst is door 59 gemeenten ingevuld; dat betreft circa 35% van de aangesloten gemeenten. In 25 van deze gemeenten is ook daadwerkelijk een LSI-project uitgevoerd. In acht provincies is sprake van een goede vertegenwoordiging in de respons van aangesloten gemeenten. In de provincie Zeeland heeft geen van de aangesloten gemeenten de enquête ingevuld; in de provincies Groningen, Drenthe en Gelderland slechts één of twee. De enquête is vaker ingevuld door gemeenten met meer dan 80.000 inwoners (responspercentage 55%) en minder vaak door gemeenten met minder dan 30.000 inwoners (responspercentage 25%).

4. **Focusgroepen op het gebied van gegevensdeling.** Er zijn twee bijeenkomsten met focusgroepen geweest op het gebied van gegevensuitwisseling. Eén bijeenkomst was met de deelnemers van de privacywerkgroep van de LSI. De andere was met vertegenwoordigers vanuit een aantal (gebiedsgerichte) interventieteamprojecten.
5. **Casestudies.** Om beter zicht te krijgen op de toegevoegde waarde van het convenant in de praktijk en welke elementen in de samenwerking mogelijk voor verbetering vatbaar zijn, hebben we ook drie casestudies uitgevoerd. Er zijn twee gemeentelijke projecten uitgelicht, en daarnaast de landelijke aanpak schijnconstructies. Voor elke casus zijn de belangrijkste projectdocumenten bestudeerd, en is een interview gehouden met de betrokken projectleider(s). NB Het doel van deze casestudies was niet om individuele interventieteams te evalueren, maar om een goed beeld te krijgen van de werking van het convenant in de uitvoeringspraktijk.
6. **Toetsingsbijeenkomst met de stuurgroep.** Nadat alle onderzoeksactiviteiten waren afgerond, is er een toetsingsbijeenkomst geweest met de stuurgroep. Daar zijn de conceptresultaten besproken en getoetst, en is het gesprek gevoerd over de mogelijke en gewenste oplossingsrichtingen.

Het onderzoek werd begeleid door een begeleidingsgroep, bestaande uit een vertegenwoordiging van (voormalig) leden van de LSI-voorbereidingsgroep. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid fungeerde daarbij als eerste aanspreekpunt voor de onderzoekers.

*De huidige versie van het convenant is ook ondertekend door het Openbaar Ministerie (OM) (college van procureurs-generaal) en er was betrokkenheid vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Het OM heeft laten weten dat betrokkenheid van het OM alleen formeel van aard was vanwege de rol van de Politie in het convenant, en dat medewerkers die in het verleden agendalid waren van de LSI niet meer werkzaam zijn bij het OM. Vanuit het Ministerie van JenV is aangegeven dat men in de afgelopen jaren niet meer in de samenwerking heeft geparticipeerd en het dus niet zinvol achtte mee te doen aan de evaluatie. De Politie (eenheid AVIM) heeft kort na de start van dit onderzoek de LSI laten weten voornemens te zijn om uit te treden uit de LSI-samenwerking. Omdat de medewerkers die in het verleden actief betrokken waren bij de LSI intussen met pensioen zijn, achtte de politie het niet opportuun mee te werken aan een interview.*

### 1.3 Leeswijzer

In dit rapport besteden we eerst aandacht aan het ontstaan en de context van de LSI (hoofdstuk 2), en de werkwijze (hoofdstuk 3). Daarna gaan we in op de voornaamste uitkomsten van de evaluatie (hoofdstuk 4). We besteden apart aandacht aan het vraagstuk rondom gegevensdeling (hoofdstuk 5) en zoomen in op de letter van het convenant (hoofdstuk 6). We sluiten af met onze conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 7).



## HOOFDSTUK 2

# Historie en context van de LSI

Dit hoofdstuk bevat een beknopt beeld van de historie en actuele context van de LSI. We gaan in op de motieven achter de samenwerking zoals die in 2003 van start ging, resultaten uit eerdere evaluaties en convenantaanpassingen, en een aantal actuele vraagstukken en discussies.



## 2.1 Ontstaan en doelstellingen LSI in 2003

Al decennialang werken overheidspartijen samen in het aanpakken van onrechtmatigheden en misstanden op het gebied van sociale zekerheid, gemeentelijke handhaving, arbeidsmarktfraude en fiscaliteit. Sinds 2003 gebeurt dat binnen de structuur van de LSI. Door expertise en gegevens uit te wisselen, wil men fraude en misstanden efficiënter en effectiever opsporen, en daar gezamenlijk als één overheid op acteren. De samenwerking is vastgelegd in een convenant.

Sinds 2003 wordt binnen de LSI samengewerkt door het Ministerie van SZW, het UWV, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de Belastingdienst (directie MKB), het OM en de Nederlandse Arbeidsinspectie (voorheen Inspectie SZW). Daarnaast sloot in 2007 de politie aan, in 2015 de Dienst Toeslagen en in 2017 de IND. Ook gemeenten participeren binnen de LSI. Zij worden vertegenwoordigd en in de uitvoeringspraktijk ondersteund door de VNG. Daarnaast is in de stuurgroep een adviserend lid van Divosa actief. Zowel de VNG als Divosa zijn formeel geen convenantpartner.

De LSI is ontstaan als vervolg van het Landelijk Overleg Platform en de Regionale interdisciplinaire fraudeteams (Rif's). De Rif's werkten regionaal samen om fraudestructuren in kaart te brengen. De LSI moest voorzien in een intensivering van deze samenwerking, onder meer door de centrale coördinatie die er met de landelijke stuurgroep kwam. Daarnaast kwam er meer nadruk te liggen op de repressieve aanpak; waar de Rif's zich primair richtten op het in kaart brengen van fraudestructuren, moesten de interventieteams zich richten op de daadwerkelijke aanpak van misstanden.

Binnen de LSI-structuur werden negen regionale platforms fraudebestrijding (RPF's) ingericht, die verantwoordelijk zijn voor afstemming en besluitvorming over (gebiedsgerichte) interventieteams binnen de eigen regio. Deze platforms hebben als taak de contacten tussen de gemeenten en de landelijke partners tot stand te brengen en in stand te houden.

## 2.2 Eerdere evaluaties en convenantwijzigingen

Sinds de start van de LSI in 2003 hebben verschillende evaluaties en wijzigingen van het convenant plaatsgevonden. We benoemen hier kort de belangrijkste punten uit de

evaluaties van 2007 en 2013, de convenantwijziging uit 2017 en de interne discussienota van 2020. Met deze informatie kunnen we de bevindingen van de huidige evaluatie beter in perspectief plaatsen, en daar rekening mee houden in de aanbevelingen.

### 2.2.1 Uitkomsten evaluatie 2007

Uit de extern uitgevoerde evaluatie van de LSI in 2007 komt naar voren dat de interventieteams als succesvol instrument worden gezien door alle aangesloten partners. Dat succes reikt verder dan de directe opbrengsten in termen van opgespoorde fraude en financiële opbrengsten door terugvordering van onterecht verstrekte uitkeringsgelden. Juist ook de samenwerking tussen de verschillende overheidspartijen wordt als een belangrijke opbrengst van de LSI gezien. Tegelijkertijd doen zich binnen die samenwerking een aantal knelpunten voor, is terug te lezen in het rapport:

- Het gezamenlijk belang lijkt niet altijd voorop te staan, en dat leidt ertoe dat niet alle partners de benodigde capaciteit beschikbaar stellen. Bij gemeenten wordt bovendien onwennigheid aangaande de branchegerichte onderzoeken gesignaleerd. Ook is er verschil van inzicht over de gewenste doorlooptijd van projecten en wanneer een project succesvol is.
- Er zijn op projectniveau onduidelijkheden en misvattingen in de verwachtingen over de inbreng van verschillende partners, zowel wat betreft de capaciteit als inhoudelijk. Geadviseerd wordt dat de LSI daar een stevigere rol in neemt.
- Binnen interventieteams wordt de samenwerking soms belemmerd of vertraagd door het ontbreken of niet tijdig op orde zijn van gezamenlijke huisvesting en automatisering.
- De borging van de beleids- en leercyclus is een aandachtspunt. Vrijwel alle keuzes worden binnen interventieteams gemaakt en daarin ontstaan verschillen. Geadviseerd wordt dat de LSI een strakker afwegingskader hanteert en zich inspant de 'leercirkel' te versterken.
- Aandacht voor privacy wordt als een complex vraagstuk gezien. Volgens de onderzoekers is de angst om op dit terrein 'teruggefloten' te worden door het College Bescherming Persoonsgegevens onevenredig groot. Daarnaast wordt aangegeven dat op uitvoeringsniveau behoefte is aan expliciete normen of spelregels betreffende gegevensdeling.

### 2.2.2 Voorstel voor een nieuwe LSI-structuur in 2013

In 2013 (en in de jaren daarvoor) worden intern verschillende gesprekken gevoerd over het functioneren van de LSI en het verbeteren van de samenwerking binnen dat verband. Deze gesprekken leiden tot een memo met als titel 'voorstel voor een nieuwe LSI-structuur'. Daarin worden de volgende knelpunten binnen de LSI-samenwerking gesignaleerd:

- Capaciteit is een knelpunt, onder andere door de scheve spreiding van interventieteamprojecten over het land (veel in de Randstad en Zuidoost-Nederland). De RPF's zouden een nadrukkelijker rol moeten spelen in het verdelen van de capaciteit over lokale en regionale projecten; de LSI zou dat voor de landelijke projecten moeten bepalen. Ook op het vlak van analysecapaciteit worden knelpunten ervaren. Daar verwacht men dat het Systeem Risico Indicatie (SyRI) de oplossing gaat vormen.
- De samenwerking tussen de stuurgroep en voorbereidingsgroep verloopt niet optimaal. In 2011 werd de voorbereidingsgroep in het leven geroepen om ervoor te zorgen dat projectvoorstellen en -verslagen hamerstukken zouden worden in de stuurgroep, en daar meer ruimte zou komen voor de strategische discussie. De conclusie is dat dat nog niet gelukt is en het proces eerder bureaucratischer is geworden in plaats van efficiënter.
- Er is onduidelijkheid over de verdeling van taken en bevoegdheden van de LSI enerzijds en RPF's anderzijds. Dat leidt soms tot onvrede of onbegrip over door de LSI genomen besluiten. Het voorstel is om de taken van de RPF beter te beschrijven.
- Het borgen van een duurzaam effect van interventieteams vraagt aandacht. Wat gebeurt er nadat een interventieteamproject is afgerond?
- Gegevensdeling en risicoanalyses blijven een aandachtspunt. In het memo wordt gesteld dat het Ministerie van SZW zorg zal dragen voor een juridische grondslag voor gegevensuitwisseling. Ook wordt de samenwerking met Landelijk Informatie- en Expertise Centrum genoemd voor het delen van kennis over de juridische kaders van gegevensuitwisseling.

De voorstellen die naar aanleiding van deze knelpunten worden gedaan gaan overigens vooral over de werkwijze binnen LSI-verband en niet zozeer over de structuur. De belangrijkste

aanpassing is dat RPF's meer regie krijgen over lokale en regionale projecten.

### 2.2.3 Aanpassingen aan het convenant in 2017

In 2017 wordt een nieuwe versie van het convenant opgesteld. De samenwerking werd door partners in deze periode nog steeds als waardevol gezien, maar er is ook de wens om effectiever te zijn in de samenwerking en meer maatschappelijk relevante effecten op lange termijn te bewerkstelligen. Belangrijk daarbij is naast repressie ook preventie, door voorlichting, en het maken van onderbouwde keuzes van thema's en doelstellingen. Door data-uitwisseling en -analyse wilde men deze keuzes beter onderbouwen.

De verwachting was dat een betere programmering ook zou bijdragen aan een effectievere inzet van de door partners ter beschikking gestelde capaciteit. In de nieuwe convenanttekst werd daarom meer nadruk gelegd op het jaarplan en thema's waarbinnen projecten worden uitgevoerd. De landelijke stuurgroep dient regie te houden op deze planvorming. Daarnaast werd vastgelegd dat, met een uitzondering van gemeenten en politie, instemming met een projectvoorstel ook inhoudt dat gegevens worden verstrekt en capaciteit ter beschikking wordt gesteld.

In de aanpassingen van 2017 werd ook de scope van de samenwerking uitgebreid; toeslagenfraude werd expliciet toegevoegd en de smalle focus op de Wet arbeid vreemdelingen werd verruimd naar 'arbeidswetgeving' in algemene zin. Het doel van de LSI zoals dat in 2017 werd verwoord in het convenant, luidt als volgt:

**De convenantpartners werken samen in interventieteams ter voorkoming en terugdringing van belasting- en premiefraude, toeslagenfraude, uitkeringsfraude, overtredingen van arbeidswetgeving en daarmee samenhangende misstanden.**

Na 2017 zijn er geen convenantwijzigingen meer geweest en deze versie bevat dus de meest actuele samenwerkingsafspraken tussen de LSI-partners. Deze versie van het convenant was dan ook object van onderzoek in deze evaluatie. Wel zijn er na 2017 meerdere gemeenten toegetreden.

### 2.2.4 Interne discussienota 2021

In 2021 leefde onder de partners behoefte de koers te bespreken en de doeltreffendheid te analyseren. Op basis van gesprekken met alle partners is een discussiestuk opgesteld, waarin

knelpunten en ambities naar voren komen. We vatten hier een aantal rode draden uit deze discussienota samen:

- Er is behoefte aan een heroriëntatie op de doelstellingen. Er is meer aandacht nodig voor eigenaarschap bij de verschillende partners, en men wil binnen de samenwerking meer aandacht voor 'de menselijke maat' ofwel het dienstverlenende karakter van de overheid. Ook is het de wens om de meerwaarde van de LSI-samenwerking op hoger niveau te brengen: van operationeel naar meer strategisch. Vervolgens moet dit ook vertaald worden naar een passende organisatiestructuur.
- De partners missen urgentiebesef en daadkracht. Met name de start van projecten is moeizaam en bureaucratisch. Capaciteitsproblemen en de gevoeligheden rondom gegevensdeling spelen daarbij een rol. Zeker de discussies rondom gegevensdeling werken verlamdend; dit kost onevenredig veel tijd en er heerst angst binnen organisaties om fouten te maken op dit vlak.
- Er is verschil van inzicht tussen de huidige partners over het nut en de noodzaak om andere partners (al dan niet op flexibele basis) te laten aansluiten op het convenant. Als argument hiervoor wordt onder andere genoemd dat uitbreiding van het aantal partners nodig is om effectief in te spelen op de actuele maatschappelijke problematiek. Tegenargumenten zijn het lastig af te bakenen speelveld (dan kan iedereen wel lid worden) en het nog complexer maken van de samenwerking (onder andere op het vlak van gegevensdeling).
- De communicatie kan beter, zowel intern als extern. Het geeft meer inzicht in resultaten, wat leidt tot vertrouwen en enthousiasme. Extern moet de communicatie meer aansluiten bij de leefwereld van gemeenten en burgers.

## 2.3 Actuele vraagstukken en discussies

### 2.3.1 Uitspraak SyRI

Gegevensdeling en risicoanalyse vormen een belangrijk element in de aanpak van interventieteams. Na jaren van worstelen met capaciteit en de juiste aanpak hiervoor, werd op 1 januari 2014 het SyRI vastgelegd in de Wet SUWI. In dat systeem werden databronnen van de verschillende LSI-partners aan elkaar gekoppeld en geanalyseerd, wat tot fraudesignalen

leidde. Deze fraudesignalen werden ten behoeve van interventieteamprojecten opgevraagd.

Een aantal maatschappelijke organisaties dagvaarde in 2018 de Staat vanwege SyRI; het instrument zou strijdig zijn met het recht op privacy. In februari 2020 oordeelde de rechter dat SyRI in strijd is met art. 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Volgens de rechter waren het maatschappelijk belang en de inbreuk op het privéleven van mensen niet met elkaar in balans. Met name vanwege het gebrek aan transparantie over de gehanteerde risico-indicatoren in het instrument. De Staat ging niet in hoger beroep tegen de uitspraak.

De voornaamste reden om niet tegen de SyRI-uitspraak in beroep te gaan, was dat het instrument ook niet effectief bleek in de praktijk. Aanvankelijk was het voornemen om een nieuw instrument voor risicosignalering te ontwikkelen dat effectiever en transparanter zou zijn en de privacy beter zou waarborgen. Onder leiding van het Ministerie SZW werd een proces in gang gezet om dit instrument samen met de LSI-partners verder te ontwikkelen. In een brief van april 2022 schrijft de minister aan de Tweede Kamer dat op basis van verkennende gesprekken met de LSI-partners is besloten dat er geen noodzaak is tot het ontwikkelen van een nieuw risicomodel. De effectiviteit van zo'n instrument is onvoldoende onderbouwd.

### 2.3.2 Uitspraak Eindhoven GALOP II

Een andere rechtszaak die raakt aan de LSI werd aangespannen door een inwoner van de gemeente Eindhoven naar aanleiding van een lokaal interventieteamproject. De betrokkene had te maken gekregen met een huisbezoek nadat zijn adres als zogenaamd 'verwonderadres' was geselecteerd binnen het LSI-project GALOP II. Hij had het gevoel dat dit op basis van discriminatoire gronden was gebeurd. In hoger beroep oordeelde de rechter in december 2020 dat de gemeente onvoldoende kon aantonen op basis van welke gronden het adres in aanmerking was gekomen voor een huisbezoek, en dat daarom niet hardgemaakt kon worden dat er geen sprake was van discriminatie. De landelijke partners merken daarbij op dat de gemeente Eindhoven hen niet heeft geïnformeerd over deze rechtszaak, en ook niet heeft verzocht om informatie aan te leveren ten behoeve van de rechtszaak. Deze uitspraak kwam voor hen dan ook als verrassing.

### 2.3.3 Maatschappelijke ontwikkelingen

De afgelopen jaren is er op verschillende momenten politieke en maatschappelijke aandacht geweest voor vraagstukken die raken aan het werk van de LSI. Zo werd in oktober 2022

een reeks Kamervragen gesteld over de LSI en in december 2022 berichtten verschillende media (radio, tv en kranten) over samenwerking en gegevensdeling binnen de LSI-aanpak. Handhaving op het gebied van sociale zekerheid ligt in het huidige klimaat onder een vergrootglas, zeker als daarbij sprake is van gegevensdeling door overheidsorganisaties.

Binnen de LSI-samenwerking is ook verandering zichtbaar, mede ingegeven door een veranderend maatschappelijk klimaat. Het belang van maatwerk, oog voor achterliggende problematiek en een dienstverlenend karakter worden breed onderschreven en partners zoeken naar mogelijkheden om deze verandering verder door te zetten in hun werkwijzen.

In februari 2023 publiceerden de minister van Sociale Zaken en minister voor Armoede een conceptwetsvoorstel handhaving sociale zekerheid. Dit voorstel beoogt een andere benadering van handhaving in sociale zekerheid, waarbij de aanvrager van een uitkering vanuit vertrouwen benaderd wordt. In het voorstel is een belangrijk instrument wanneer mensen een fout maken een zogenaamd 'toelichtingsgesprek'. De uitkeringsinstantie geeft in dit gesprek toelichting over de verplichting en hoe deze in de toekomst nageleefd kan worden. Ook de betrokkene geeft in dit gesprek toelichting over wat er is gebeurd en waarom, waarbij er aandacht is voor (achterliggende) omstandigheden. Op basis van dit gesprek wordt een maatregel bepaald. Dit kan inhouden dat wordt afgezien van straf, een waarschuwing, voorwaardelijke boete, een boete of een strafrechtelijke vervolging. Daarbij is onder meer aandacht is voor de persoonlijke omstandigheden, mate van verwijtbaarheid en proportionaliteit.





### HOOFDSTUK 3

# Werkwijze van de LSI

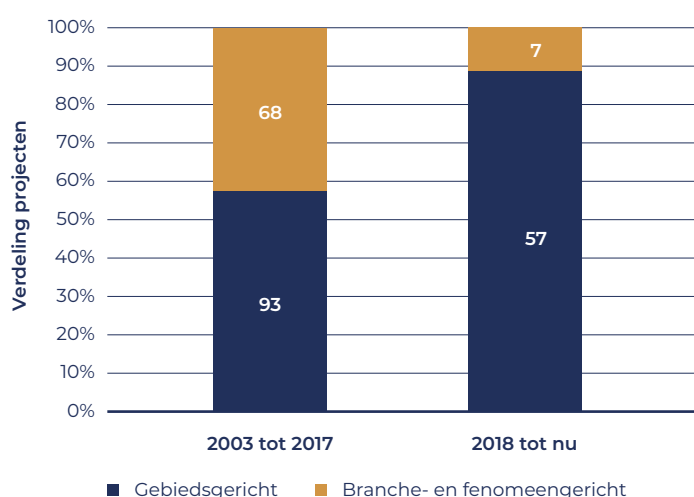
In dit hoofdstuk gaan we nader in op de werkwijze van de LSI. We besteden daarbij aandacht aan de wijze waarop projecten geïnitieerd worden, de uitvoeringspraktijk en de wijze waarop gegevensdeling in de praktijk plaatsvindt.



Binnen de LSI wordt samengewerkt in zogenoemde interventieteams. Dit zijn projecten waarin de partners samenwerken op het vlak van de doelstellingen van de LSI. Daarbij worden op hoofdlijnen de volgende typen projecten onderscheiden:

- **Gebiedsgerichte projecten:** dit zijn projecten die op lokaal niveau worden uitgevoerd, soms binnen een hele gemeente, soms op wijk- of zelfs straatniveau. Het betreft hier onder andere de lokale aanpak adresfraude en de wijkgerichte aanpak (WGA).
- **Branche- en fenomeengerichte projecten:** dit zijn vaak landelijke projecten, waarin onderzoek wordt gedaan en/of handavingsacties zijn in bepaalde branches (bijvoorbeeld horeca of schoonmaak), of op bepaalde fenomenen (bijvoorbeeld schijnzelfstandigheid of malafide facilitators). Naar dit type projecten wordt ook vaak verwezen als 'landelijke' projecten.

In de afgelopen vijf jaar is de verhouding tussen gebiedsgerichte en landelijke projecten verschoven, waarbij de nadruk is komen te liggen op de gebiedsgerichte projecten (figuur 1). Daarbij geldt als kanttekening wel dat landelijke projecten vaak omvangrijker zijn en een langere doorlooptijd hebben.



Figuur 1 De verdeling tussen gebiedsgerichte en branchegerichte projecten tot 2017 en vanaf 2018.

Sinds 2018 zijn er relatief weinig branchegerichte projecten uitgevoerd; van gemiddeld vijf per jaar tussen 2003 en 2017 naar één of twee per jaar sinds 2018. Naast factoren zoals het verschuiven van de focus en capaciteit, is de coronacrisis daarbij van invloed geweest.

### 3.1 Wie neemt het initiatief?

Gebiedsgerichte projecten worden geïnitieerd door een gemeente, vaak in samenspraak met de VNG. Analisten van de VNG maken beelden op basis van openbare data. Adviseurs van VNG Naleving spreken met gemeenten en wijzen op de mogelijkheid om een LSI-project te doen. Als leidraad is het aantal van 27 gebiedsgerichte trajecten per jaar gebruikt, dat zijn drie projecten per regio. In de afgelopen jaren is door VNG actief gezocht naar mogelijke LSI-projecten. Gemeenten besluiten uiteindelijk zelf over deelname en projecten vinden plaats onder hun verantwoordelijkheid.

Een gemeente die besluit een LSI-project te willen doen, wordt daarbij verder ondersteund door een adviseur van VNG Naleving. Op basis van het aantal 'mogelijk interessante' adressen in het betreffende postcodegebied, besluiten landelijke partners of ze belang hebben bij het project en dus willen deelnemen. De betrokken VNG-adviseur inventariseert de beschikbare capaciteit bij de betrokken partners op regioniveau. De gemeente zelf levert de projectleider voor een LSI-project.

In landelijke projecten neemt een van de landelijke partners het initiatief tot een project. Wanneer een voorstel gedaan wordt door een van de partners, moeten ook andere partners daar iets in zien. Onder meer vanwege het ontbreken van capaciteit lukt het vaak niet voldoende partners achter een voorstel te krijgen. Ook geven partners aan niet altijd goed zicht te hebben op wat relevant is voor andere convenantpartners. In gevallen waar dat wel lukt, wordt dit door partners gewaardeerd.

Een van de landelijke projecten is het Kennis- en informatieplatform (KIP). Het KIP richt zich vooral op onderzoek naar fenomenen en dus niet, zoals andere LSI-projecten, op handhaving. De Belastingdienst SVB, het UWV, de IND en de arbeidsinspectie nemen deel aan het platform. Sinds de start in 2015 zijn door het KIP verschillende onderzoeken uitgevoerd, bijvoorbeeld naar het verleggen van de verzekeringsplicht en naar gefingeerde dienstverbanden. Deze onderzoeken zijn succesvol; het KIP wordt daarom positief gewaardeerd en past volgens partners bij de wens om meer strategisch samen te werken. Tegelijkertijd worden inzichten uit het KIP nog niet altijd voldoende benut en zijn er in vervolg op onderzoeken van het KIP nog geen handavingsprojecten gestart.

## 3.2 Hoe ziet de uitvoeringspraktijk eruit?

Voor elk interventieteam wordt een projectplan opgesteld. In het projectplan wordt beschreven wat de aanleiding, deelnemende partners en doelstellingen van het project zijn en hoe de uitvoering eruit zal zien. De deelnemende partners zeggen daarvoor capaciteit toe.

Het projectplan wordt in geval van een branchegericht project goedgekeurd door de stuurgroep. Gebiedsgerichte projecten worden goedgekeurd in de RPF's voor zover ze zijn opgesteld binnen reeds door de stuurgroep goedgekeurde formats (bijvoorbeeld een WGA). Projectplannen voor gebiedsgerichte projecten die daarvan afwijken, dienen door de landelijke stuurgroep geaccordeerd te worden.

In het onderzoek hebben we vooral recente gebiedsgerichte projecten onderzocht. De omschrijving van de uitvoeringspraktijk geldt dus met name voor de gebiedsgerichte projecten; in branchegerichte projecten kan die op punten afwijken. Waar dat bekend is vermelden we dat.

In de voorbereidende fase wordt een analyse gemaakt, waarvoor de deelnemende partners risicosignalen aanleveren. De Belastingdienst opereert hierin anders: zij delen niet op voorhand alle risicosignalen uit een bepaald gebied, maar leveren pas later op verzoek eventuele aanvullende informatie over reeds geselecteerde adressen. Hierover schrijven we uitgebreider in de volgende paragraaf. Signalen waarbij sprake is van een meervoudig belang uit de diverse bestanden worden geselecteerd en besproken aan de casustafel. Daar worden deze signalen besproken en wordt besloten welke vervolgstap nodig is.

Het bepalen van vervolgacties gebeurt met inachtneming van proportionaliteit en subsidiariteit, en kan een administratief onderzoek, uitnodiging voor gesprek, digitaal horen (telefoon of video), waarneming ter plaatse (vanaf de openbare weg) of huisbezoek inhouden. De controle wordt uitgevoerd door de partner(s) met het grootste belang in deze casus. Bij een controle wordt aan de bewoners van het adres informatie gegeven over hun rechtspositie en toestemming gevraagd voor de controle. (Ook is in de meeste gevallen bij de start van een gebiedsgericht project al een brief rondgestuurd, waarin inwoners worden geïnformeerd dat er mogelijk iemand langskomt.)

Aan het einde van de controledag vindt een debriefing plaats waarbij bevindingen worden besproken en de passende interventie wordt bepaald. Dit kunnen handhavingstrajecten zijn, wijzigingen in de Basisregistratie Personen (BRP), maar ook steeds vaker zorgmeldingen. Naast interventies kunnen projecten leiden tot andere vervolgacties, zoals aanpassing in de werkwijze van de gemeente of beleidswijzigingen, bijvoorbeeld betreffende de huisvesting van arbeidsmigranten. In branchegerichte projecten vinden de controles plaats tijdens een zogenaamde WTP-dag, die een vergelijkbare opzet heeft. De dag begint met een briefing. Daarna vindt de controle plaats, waarbij gegevens worden genoteerd op een uniforme vragenlijst. Aan het einde van de dag is er een debriefing, waarin resultaten en bijzonderheden worden gedeeld. De resultaten worden door de partners op de door hun gebruikelijke wijze afgehandeld.

Het betrekken van zorgmeldingen in gebiedsgerichte projecten past bij de ambitie om het dienstverlenende karakter meer te versterken. Dit wordt in projecten op verschillende wijzen ingevuld. Het feit dat het niet toegestaan is om handhavingssignalen en zorgsignalen te vermengen, speelt daarbij mee. In sommige projecten krijgen bewoners waarbij een zorgvraag blijkt te bestaan een folder en informatie over de mogelijke ondersteuning die ze kunnen aanvragen. De inwoner moet daarvoor in dat geval zelf nog initiatief nemen. In andere projecten worden signalen actief gedeeld met bijvoorbeeld het zorgteam van de gemeente, al dan niet na schriftelijke toestemming van de bewoner. Ook het ondergebruik van voorzieningen opsporen en inwoners helpen een uitkering aan te vragen, kan deel uitmaken van het dienstverlenende karakter van projecten.

In de interventieteams heeft de projectleider een belangrijke coördinerende rol. In gebiedsgerichte projecten is de gemeente verantwoordelijk voor het aanstellen van een projectleider. In de praktijk wordt deze vaak extern ingehuurd, vanwege capaciteitsgebrek bij de gemeente zelf.

## 3.3 Wijze waarop gegevens worden gedeeld

Een uiterst belangrijk onderdeel van de samenwerking in LSI-verband is het delen van gegevens. Dit begint met het verzamelen van signalen door de individuele partners. De individuele partners zijn hiervoor zelf verantwoordelijk

### Voorbeelden van projectleiders

In de gesprekken met projectleiders zijn verschillende voorbeelden de revue gepasseerd. Bijvoorbeeld een adres dat onder meer bezocht werd vanwege abnormaal hoog watergebruik. Bij de controle bleek het toilet te lekken, waardoor de woningcorporatie ingeschakeld kon worden om dit te repareren.

Een ander voorbeeld gaat over iemand die al jaren een bijstandsuitkering ontvangt en nog nooit gebruikgemaakt heeft van andere voorzieningen voor mensen met een laag inkomen. Dit kan duiden op ondergebruik van voorzieningen. In een van de lokale interventieteams werden daarvoor flyers ontwikkeld, om zo mensen op mogelijkheden voor bijvoorbeeld bijzondere bijstand of bepaalde minimaregelingen te wijzen.

'De menselijke maat' wordt vaak genoemd in gesprekken. Projectleiders geven aan daar actief op te sturen tijdens de projecten. Wanneer tijdens een controle blijkt dat op een adres mensen leven in slechte omstandigheden, wordt het bieden van hulp passender geacht dan handhaven. Soms hangen zorgvragen en onrechtmatig gebruik van regelingen ook samen, bijvoorbeeld wanneer iemand door schuldenproblematiek geen post meer opent en daardoor belangrijke signalen mist.



De casustafel is een belangrijk instrument in de LSI-samenwerking. Tot die tijd zijn alleen signalen uitgewisseld, die bovendien alleen voor de projectleider inzichtelijk waren. Van een verregaande gegevensuitwisseling of analyse op basis van algoritmes is dus geen sprake. Pas bij de casustafel nemen alle partners hun eigen kennis over het betreffende adres mee en bespreken dit samen. Daarbij wordt het inzicht in wat er aan de hand is op een adres verrijkt. Er kan blijken dat er reden is voor nader onderzoek naar het adres, maar vermoedens kunnen hier ook ontzenuwd worden. De informatie-uitwisseling aan de casustafel en de zorgvuldigheid waarmee dit gebeurt wordt van grote meerwaarde beschouwd door projectleiders in een LSI-samenwerking.

en gebruiken criteria<sup>1</sup> om tot signalen te komen. Deze signalen bestaan uit alleen een adres met daarbij een vermoeden. De signalen worden aangeleverd via de externe samenwerkfunctionaliteit (e-SWF, een beveiligd systeem dat in beheer is van de arbeidsinspectie). De individuele partners hebben alleen toegang tot de eigen signalen.

Nadat de partners hun signalen in e-SWF gedeeld hebben, heeft alleen de projectleider inzicht in alle signalen. De projectleider maakt een overzicht van alle adressen waarbij sprake is van een meervoudig belang. Alleen die selectie aan adressen wordt door de projectleider aangeboden om te bespreken aan de casustafel met de convenantpartners. Aan de casustafel wordt allereerst getoetst op onderbouwing en feiten waarop de signalen zijn gebaseerd. Vervolgens wordt besproken of het risico nog actueel is bij meerdere partners. Als dat zo is wordt een passende actie bepaald. De controle wordt uitgevoerd door de partner(s) met het grootste belang in deze casus (meestal in duo's).

<sup>1</sup> De VNG levert bij de gemeente mogelijke indicatoren aan voor het ontwikkelen van signalen; gemeenten bepalen uiteindelijk zelf welke indicatoren ze hanteren in het project.



## HOOFDSTUK 4

# Voornaamste bevindingen vanuit de evaluatie

In dit hoofdstuk gaan we in op de belangrijkste bevindingen die naar voren komen uit de evaluatie. Daarbij besteden we eerst aandacht aan de waardepropositie van de LSI, daarna gaan we in op de capaciteit en het commitment van de convenantpartners, en tot slot besteden we aandacht aan de coördinatie en sturing binnen de LSI.



## 4.1 Waardepropositie van de LSI

Het creëren van publieke waarde vraagt allereerst om een waardepropositie: welke maatschappelijke meerwaarde moet binnen een publieke samenwerking gecreëerd worden, ofwel voor welk maatschappelijk vraagstuk wil men een oplossing bieden? In dit onderzoek hebben we gekeken naar de waardepropositie zoals deze verwoord staat in het convenant, hoe daarover gesproken wordt door de landelijke partners en hoe gemeenten daarnaar kijken.

### 4.1.1 Waardepropositie zoals verwoord in het convenant

Volgens de letter van het convenant is de waardepropositie van de LSI op dit moment het 'voorkomen en terugdringen van belasting- en premiefraude, toeslagenfraude, uitkeringsfraude, overtredingen van arbeidswetgeving en daarmee samenhangende misstanden'. Daaraan voorafgaand zijn de volgende overwegingen opgenomen:

- De ordening van de arbeidsmarkt zorgt voor eerlijk, veilig en gezond werk tegen een beloning conform de wet.
- Voor een rechtmatige uitvoering van de sociale zekerheid en voor het uitoefenen van toezicht op de naleving van de arbeidswetgeving, is het noodzakelijk dat een adequate controle op de naleving van de wettelijke verplichtingen op deze beleidsterreinen plaatsvindt. Deze controle dient, indien van toepassing, gevolgd te worden door sanctionering en/of terugvordering van onterecht verkregen uitkeringsgelden.
- Daarnaast wordt aangegeven dat samenwerking de effectiviteit van deze controles in hoge mate bevordert, en dus meerwaarde oplevert ten opzichte van een individuele aanpak per aangesloten organisatie.

Tot slot staat in art. 6 van het convenant, waarin het gaat over de criteria voor interventieteams, dat 'meerwaarde van gezamenlijk optreden wordt verondersteld aanwezig te zijn, indien ten minste twee convenantpartners bij een project belang hebben.'

### 4.1.2 Waardepropositie in de woorden van landelijke partners

In de gesprekken met de landelijke partners constateren we dat de hiervoor beschreven formulering van de publieke waarde van de LSI steeds terugkomt. Tegelijkertijd signaleren we twee kanttekeningen:

- Hoewel de waardepropositie van de LSI en het belang van samenwerking door alle partners worden onderschreven, merken we dat er verschil is in de mate waarin partners kunnen en willen bijdragen aan deze doelstellingen. Er wordt, kortom, een vertaling gemaakt van een gezamenlijke geformuleerde waarde naar de doelstellingen en belangen van de individuele organisatie. Sommige partners hebben het gevoel dat zij vooral waarde toevoegen zonder daar zelf als organisatie direct baat bij te hebben. Andere partners hebben juist het beeld dat ze in bepaalde interventieteams weinig kunnen bijdragen, dus dat deelname dan geen zin heeft. Vaak ligt aan deze overwegingen ook een capaciteitsvraagstuk ten grondslag (zie daarvoor paragraaf 4.2). We zien dat wanneer de druk op de beschikbare capaciteit oploopt, individuele overwegingen van partners een doorslaggevende invloed krijgen op de mate waarin men bereid is tot samenwerking in een specifiek LSI-project. Dit ondergraaft op termijn de publieke waarde die men gezamenlijk als convenantpartners wil realiseren.
- De waardepropositie zoals verwoord in het convenant vormde in de gesprekken met deelnemende organisaties steeds het vertrekpunt, maar werd vervolgens vaak ook ruimer opgevat. Zo kwam in vrijwel alle gesprekken het aspect 'dienstverlening' aan de orde. In de meest smalle benadering werd dat uitgelegd als het 'opsporen en onder de aandacht brengen van niet-gebruik van regelingen waarop men wel recht heeft'. In meer ruimere opvattingen kan het ook gaan om het signaleren en oppakken van zorgbehoeften en andere maatschappelijke vraagstukken die achter de voordeur van huishoudens kunnen spelen. Daarbij werd ook door alle partners erkend dat het huidige convenant daaraan geen aandacht besteedt, maar dat er wel een breed gedeelde wens is om dit verder vorm te geven binnen de LSI-samenwerking. (Overigens altijd met de vraag hoe dat juridisch verantwoord kan worden, gezien het feit dat de huidige samenwerking gestoeld is op art. 64 uit de Wet SUWI.) Een ander element waarin partners de toegevoegde waarde van de samenwerking ruimer opvatten dan nu staat omschreven in het convenant, is het samen leren, en uitwisselen en ontwikkelen van expertise. De samenwerking zoals die nu is vastgelegd in het convenant voorziet eigenlijk alleen in afspraken rondom de interventieteams. Bij de convenantpartners is echter behoefte deze samenwerking naar een hoger, meer strategisch niveau te tillen. Als voorbeeld wordt daarbij het doorontwikkelen van het KIP genoemd (meer gezamenlijke analyses maken en een betere verstaalslag van de kennis die dat oplevert naar de uitvoeringspraktijk).



### 4.1.3 Publieke waarde voor gemeenten

Gemeenten hebben een bijzondere positie binnen de LSI-samenwerking. Ze kunnen zich aansluiten bij het convenant zonder dat daar direct verplichtingen uit voortvloeien.

Gemeenten worden in de stuurgroep vertegenwoordigd door de VNG en Divosa. Gemeenten sluiten zich vaak aan bij de LSI om eenvoudiger samen te kunnen werken en gegevens uit te wisselen met landelijke partners, en op basis van gezamenlijke analyses binnen de eigen gemeente(n) op te treden.

Gemeenten die deelnamen aan een LSI-project (in totaal 25) is in de enquête ook gevraagd wat de voornaamste doelen daarin waren. Daarvoor konden honderd punten verdeeld worden over verschillende motieven. Het motief 'het bestrijden van illegale activiteiten en het bevorderen van de veiligheid in de gemeente' scoort daarbij het hoogst; voor vrijwel alle gemeenten speelt dat in meer of mindere mate een rol bij het starten van een LSI-project (met gemiddeld 35 op 100 punten). Daarbij wordt onder andere het aanpakken van illegale bewoning/adresfraude expliciet benoemd in de toelichting. De twee motieven die ook een rol spelen zijn 'onrechtmatig gebruik van voorzieningen

tegengaan ten behoeve van het maatschappelijk draagvlak' en 'achterliggende sociale problematiek opsporen' (beiden gemiddeld 20 op 100 punten).

Uit de gesprekken in het kader van de casestudies blijkt dat buiten deze doelen ook het verbeteren van de interne samenwerking binnen de gemeente en het hebben van kortere lijnen met landelijke partners als belangrijke opbrengsten van LSI-projecten worden gezien. Eveneens leidt het tot meer samenwerking op dit vlak met andere relevante (lokale) partijen, zoals woningcorporaties.

Van de gemeenten waar een interventieteam is afgerond, is 65% (heel) tevreden; het overige deel van de gemeenten is neutraal. Geen van de gemeenten is ontevreden met de resultaten. Uit de enquête komt ook naar voren dat het vooraf lastig is in te schatten wat de resultaten van een LSI-project gaan zijn.

Bijna de helft van de gemeenten die hebben deelgenomen aan de enquête is het (helemaal) eens met de stelling dat de LSI qua scope moet verbreden om toekomstbestendig te zijn. Slechts twee gemeenten zijn het daarmee oneens, het overige deel is neutraal. Bij gemeenten die hebben deelgenomen aan een LSI-project vindt bijna driekwart dat de LSI zou moeten verbreden qua scope. Van de gemeenten die daar een toelichting op hebben gegeven noemen de meesten ondermijning en zorg (specifiek jeugd en Wmo) als thema's waarop de LSI zich ook zou moeten richten.

Uit de gesprekken in het kader van de casestudies en het nabellen van een aantal gemeenten die de enquête hebben ingevuld, blijkt dat het verbreden van de scope vaak expliciet een politieke en bestuurlijke wens is. Er is lokaal beperkt draagvlak voor een benadering die puur gericht is op handhaving. Een focus op het achterhalen en kunnen oppakken van zorgvragen die door een LSI-project worden opgespoord, zou het politieke en maatschappelijke draagvlak ten goede komen. Alle betreffende gemeenten erkennen wel dat dit glad ijs is wat betreft de grondslag voor gegevensdeling. Daar zouden ze graag een oplossing voor zien.

**Tabel 1 Respons op enquêtevraag 'Om welke redenen neemt uw gemeente deel aan dit/deze interventieteam(s)?'**  
Deelnemers konden 100 punten verdelen over de genoemde motieven. N=25.

|                                                                                                                            | Gemiddeld<br>aantal punten<br>toegekend | Percentage<br>respondenten dat<br>punten toekent |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Het kunnen terugvorderen van onrechtmatig verstrekte uitkeringen (financieel resultaat)                                    | 8                                       | 48%                                              |
| Onrechtmatig gebruik van voorzieningen tegengaan ten behoeve van het maatschappelijk draagvlak (maatschappelijk resultaat) | 20                                      | 76%                                              |
| Het bestrijden van illegale activiteiten en het bevorderen van de veiligheid in de gemeente                                | 35                                      | 92%                                              |
| Het 'afglijden' van wijken en mensen een halt toeroepen                                                                    | 12                                      | 52%                                              |
| Achterliggende sociale problematiek opsporen                                                                               | 21                                      | 72%                                              |
| Anders                                                                                                                     | 4                                       | 12%                                              |

## 4.2 Capaciteit en commitment

In vrijwel alle gesprekken met de landelijke partners komt het thema capaciteit terug. In veel gevallen wordt dit ook gekoppeld aan het (vermeende) commitment van partners aan de LSI-samenwerking. Dit thema komt al sinds de start van de LSI herhaaldelijk terug (zie ook hoofdstuk 2 over de evaluaties van 2007 en 2013). Een aantal elementen speelt hierin een rol:

- Hoewel partners elkaar vinden in de gedeelde doelstelling van handhaving en fraudebestrijding, verschilt de mate waarin men daarin (op deelthema's) het belang voor de eigen organisatie ziet (zie paragraaf 4.1.2). Partners zetten bij voorkeur capaciteit in op interventieteams waarvan ze verwachten dat deze van directe toegevoegde waarde zijn voor de eigen organisatie.
- Er zijn soms verschillende beelden en verwachtingen aangaande de capaciteit die organisaties kunnen of zouden moeten leveren. Zo verwijzen veel partners naar de capaciteit die binnen de arbeidsinspectie beschikbaar zou moeten zijn voor analyses, conform uitspraken die daarover zijn opgenomen in het regeerakkoord. Deze capaciteit is momenteel echter van beperkte waarde; enerzijds omdat er vanuit de LSI weinig beroep op brede (probleem)analyses van gezamenlijke data gedaan wordt en anderzijds omdat de nadruk steeds meer is komen te liggen op gebiedsgerichte projecten, waarvoor partners zelfstandig hun analyse uitvoeren. Omdat zowel het convenant als de opgestelde jaarplannen weinig specifieke uitspraken bevatten over de gewenste en toegezegde capaciteit voor LSI-projecten, blijft dit vraagstuk in de praktijk voortbestaan.
- Capaciteit voor LSI-projecten laat zich voor landelijke partijen lastig plannen, omdat vaak niet vroeg genoeg duidelijk is welke expertise in welke regio nodig is. Er is bovendien niet bij alle organisaties geoormerkte capaciteit voor LSI-projecten. Meerdere landelijke convenantpartners geven aan per project af te wegen hoeveel capaciteit en welke expertise op een project wordt ingezet. (Zo bepaalt de Belastingdienst MKB op basis van aard, ernst en omvang per project of er voor hen voldoende aanknopingspunten zijn om mee te doen aan een interventieteam, en kijkt de arbeidsinspectie of er voldoende aanknopingspunten zijn op het gebied van arbeidswetgeving.) Daardoor komt het vaak voor dat capaciteit niet of niet direct beschikbaar is. Ook ervaren partners dat de bij de LSI betrokken medewerkers niet altijd zeggenschap hebben over de inzet van capaciteit

door hun eigen organisatie, en ze afhankelijk zijn van anderen binnen hun eigen organisatie om deze vrij te maken. Dat landelijke partners verschillend georganiseerd zijn en uitlopende regio-indelingen kennen, maakt het niet makkelijker.

- Veel partners ervaren dat de opstartfase van projecten in de afgelopen vijf jaar ingewikkelder is geworden, onder andere door de gevoeligheid op het vlak van gegevensdeling. Het duurt vaak lang voor projectplannen door alle partijen akkoord zijn bevonden. Daardoor is op voorhand slecht in te schatten wanneer een project precies begint en er dus capaciteit beschikbaar moet zijn. Bovendien maakt deze dynamiek het lastig om de afzonderlijke interventieteams die in een jaar uitgevoerd worden goed op elkaar af te stemmen. Dit geldt extra sterk voor branche- en fenomeengerichte interventieteams (ofwel de 'landelijke' projecten), waar in vergelijking met de lokale projecten minder gebruikgemaakt kan worden van reeds ontwikkelde werkwijzen en formats.

Uit de gesprekken blijkt dat de knelpunten rondom capaciteit en planning negatief van invloed zijn op het draagvlak voor de samenwerking. Er is bij partners behoefte aan coördinatie en sturing op capaciteit, waarbij door onze respondenten vanuit landelijke organisaties en van onderzochte interventieteams ook nadrukkelijk naar het Ministerie van SZW wordt gekeken. Het ministerie geeft aan dat het doet wat het kan vanuit de rol en bevoegdheden die het daarin heeft naar de verschillende partners (al dan niet in samenspraak met andere ministeries waar LSI-partners onder vallen), maar dit ook echt als gezamenlijke verantwoordelijkheid van de convenantpartners te zien. Binnen de groep van convenantpartijen is er namelijk geen hiërarchie; partijen zijn elkaars gelijke en kunnen formeel niet afdwingen dat andere organisaties capaciteit inzetten. Dit geldt ook voor het ministerie.

## 4.3 Sturing en coördinatie

### 4.3.1 Rol stuurgroep en ministerie

Uit veel gesprekken blijkt dat binnen de LSI-samenwerking behoefte is aan meer sturing en coördinatie. In elk geval rondom de inzet van capaciteit (zie paragraaf 4.2), maar ook op andere vlakken komt deze behoefte terug. Zo ervaren de stuurgroepleden dat knelpunten in de praktijk niet of laat naar hen geëscaleerd worden, wat op uitvoeringsniveau tot (onnodige) vertraging van projecten en frustratie in de

samenwerking leidt. En vanuit de privacywerkgroep klinkt de wens om heldere kaders op het vlak van gegevensdeling die ze nodig hebben om hun opdracht uit te voeren; deze behoefte bleek niet volledig bekend bij de stuurgroep en voorbereidingsgroep.

Het overkoepelende knelpunt dat wij uit de interviews destilleren is de (ervaren) afstand tussen de verschillende gremia binnen de LSI: stuurgroep, voorbereidingsgroep, diverse LSI-werkgroepen en de uitvoeringspraktijk binnen de interventieteams. Dat wordt versterkt door de beperkte afspraken over regie en verantwoordelijkheden: wie is verantwoordelijk voor het bewaken van de voortgang van projecten, wie is aanspreekpunt als zaken vastlopen, wie is verantwoordelijk voor terugkoppeling over bepaalde vraagstukken? Doordat hier weinig afspraken over zijn, blijven vraagstukken soms liggen, ofwel omdat ze niet geadresseerd worden, ofwel omdat er geen terugkoppeling is op ondernomen acties op de vraagstukken.

Op onderdelen waar wel sprake is van sturing en coördinatie, onder andere vanuit het Ministerie van SZW, blijkt dit veelal bilateraal plaats te vinden. Daar wordt niet altijd open over gecommuniceerd, waardoor voor andere partners niet duidelijk is dat er sturing plaatsvindt en op welke wijze. Zo willen veel partners dat het ministerie de Belastingdienst aanspreekt op hun positie inzake het vraagstuk van gegevensdeling. Het ministerie heeft in de toetsingsbijeenkomst met de stuurgroep aangegeven dat daar indringende gesprekken over gevoerd zijn, maar dat deze om verschillende redenen nog niet tot direct resultaat geleid hebben.<sup>2</sup> Omdat dit bij veel partners niet bekend is, ontstaat het beeld dat er geen sprake is van sturing en groeit de frustratie over de samenwerking.

Tegelijkertijd merken we op dat in de huidige versie van het convenant geen expliciete afspraken gemaakt zijn over sturing en coördinatie. Het naleven van de verplichtingen die voortvloeien uit het convenant is daarmee een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de convenantpartners.

#### 4.3.2 Rol RPF's

Een apart gremium in het sturings- en coördinatiemechanisme van de LSI vormen de RPF's. Uit de interviews blijkt dat het per regio sterk verschilt in welke mate de RPF leeft en gewaardeerd wordt. In sommige regio's blijkt het zeer moeilijk om de RPF bij elkaar te brengen. In andere regio's is wel sprake van actieve betrokkenheid, maar ziet men het wel vooral als netwerkplatform en niet zozeer als besluitvormend orgaan betreffende LSI-projecten in de regio. Veel landelijke partners zien de RPF-bijeenkomsten vooral als belasting. Uit de gesprekken blijkt dat de RPF's niet nodig zijn voor een goede uitvoering van interventieteams. Projectvoorstellen voor lokale interventieteams worden door de regiogemeenten vaak zonder meer goedgekeurd, omdat ze ofwel onvoldoende informatie hebben om tot een goed afgewogen oordeel te komen, ofwel geen behoefte hebben om zich op inhoud daarmee te bemoeien.

<sup>2</sup> Een complicerende factor in het specifieke geval van gegevensdeling is de onafhankelijke positie die functionarissen gegevensbescherming (FG) op basis van de wet binnen de organisaties hebben, waardoor stuurgroepleden geen voortgang kunnen afdwingen.



## HOOFDSTUK 5

# Gegevensdeling uitgelicht

In dit hoofdstuk lichten we het thema gegevensdeling uit. We beschrijven hoe de ketenpartners de gegevensdeling en de werking van het convenant daarbij in de praktijk hebben ervaren en wat volgens hen de gewenste situatie is. Ook gaan we in op de doelbinding onder art. 64 van de Wet SUWI.



## 5.1 De huidige situatie van gegevensdeling

In twee focusgroepen zijn ervaringen en beelden opgehaald over de huidige praktijk van gegevensdeling in LSI-projecten. De eerste focusgroep bestond uit leden van de privacywerkgroep, de tweede focusgroep uit projectleiders van WGA-projecten. Er bestaan verschillen tussen organisaties en individuele betrokkenen in de ervaringen met de huidige organisatie en waar de knelpunten liggen. In paragraaf 5.3 specificeren we op welke punten consensus is en over welke punten discussie bestaat.

De beelden en meningen uit de twee focusgroepen over de huidige situatie van gegevensdeling zijn als volgt:

- **Convenant.** In beide focusgroepen was er brede consensus over dat het convenant is verouderd. Aspecten die worden genoemd zijn onder andere de verwijzing naar SyRI en ontbrekende nadere interpretatie van wet- en regelgeving op het gebied van privacy (de AVG). Ook zijn er verschillende interpretaties van art. 64 van de Wet SUWI als juridische grondslag voor de LSI; het convenant biedt daarin geen nadere duiding. Ondanks dat het convenant stelt dat men zich aan de wet moet houden, zijn de partners het niet eens over wat dit dan precies inhoudt. Het convenant moet zich explicieter richten op de AVG. Er is geen consensus over de (vorm)vereisten van een model-data protection impact assessment (DPIA) voor de LSI-samenwerking. Tijdens het gesprek tonen projectleiders van interventieteams zich bewust van de wettelijke kaders waarbinnen een LSI-project moet worden uitgevoerd. Duidelijke kaders, een eenduidige werkwijze en een model-DPIA zouden wel tijd en discussie schelen in de uitvoering van een LSI-project.
- **Werkafspraken.** Het ontbreekt aan concrete afspraken rond gegevensdeling en (centrale) toetsing op die afspraken. Er is, naast het convenant, behoefte aan een gedeeld en concreet handelingskader, basisdocumenten en werkprocessen voor LSI-projecten. De ketenpartners hebben geen volledig zicht op geldende afspraken, richtlijnen en normen. Ook geven zij aan dat de afspraken niet (centraal) getoetst worden; er is geen PDCA-cyclus<sup>3</sup>. Voor het bereiken van een gezamenlijk doel is er meer nodig dan gegevensdeling alleen. Het gaat ook om kennisdeling, bewustwording en begrip van wederzijdse belangen in de keten en data-analyse. Projectleiders benadrukken

het belang en de meerwaarde van de casustafel waar het bespreken van signalen een belangrijke stap is in de gezamenlijke interpretatie van signalen, het toetsen van onderbouwing en feiten, en een zorgvuldige afweging voor vervolgstappen.

- **Verwerkingsverantwoordelijkheid.** Uit de focusgroepen ontstaat het beeld dat partners over het algemeen vinden dat bij LSI-projecten uiterst zorgvuldig wordt omgegaan met privacyaspecten. Onderling vertrouwen tussen organisaties wordt belangrijk gevonden, maar dat neemt niet weg dat er een gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid is (art. 26 AVG). Daardoor rust er op iedere partij een zorgplicht bij gegevensdeling. Er is onduidelijkheid bij de deelnemers aan de focusgroepen over waar de individuele verantwoordelijkheid ophoudt en de gezamenlijke verantwoordelijkheid begint. Voorts stelt een aantal leden van de privacywerkgroep dat er er onvoldoende (toe)zicht op is of er conform wet- en regelgeving wordt gewerkt in de projecten. In de projectplannen staat welke gegevens elke partner kan en mag leveren. Op basis van de professionaliteit van elke partner wordt ervan uitgegaan dat men zich aan deze afspraken houdt. Projectleiders geven aan dat het door de gemeente opgestelde projectplan en DPIA duidelijk definiëren hoe wet- en regelgeving worden nageleefd en hoe de handelswijze is in WGA-projecten bij bijvoorbeeld de melding van een datalek of een Woo-verzoek. Of al deze afspraken worden nagekomen wordt echter verder niet getoetst gedurende de uitvoering van LSI-projecten.
- **Kwaliteit.** Ketenpartners geven aan dat er geen volledig gedeeld beeld is over wat zorgvuldige gegevensdeling is en waaraan die moet voldoen. Er is ook behoefte aan het voeren van een gesprek over de minimumnormen waaraan signalen moeten voldoen. Dit betreft zowel privacy als informatiebeveiliging en ethiek. Het zou een standaardstap moeten zijn om bij elke gegevensuitwisseling te analyseren wat de grondslag is, en wat de noodzaak en proportionaliteit is. Projectleiders geven aan dat het opstellen van een DPIA daar het geëigende middel voor is voor de gemeente. Aan de casustafel vindt het gesprek plaats over de kwaliteit van de signalen (toets op onderbouwing en feiten en actualiteit), waarbij het belang van de burger vooropstaat.
- **Transparantie.** Er wordt een gebrek aan transparantie ervaren. Transparantie over de waaromvraag van gegevensdeling en communicatie daarover naar de

<sup>3</sup> De PDCA-cyclus geeft het principe weer van continue verbetering en wordt gevormd door de stappen Plan-Do-Check-Act.

buitenwereld wordt als zeer belangrijk gezien. Projectleiders ervaren wantrouwen vanuit de publieke opinie, terwijl ze zorgvuldig omgaan met het delen van gegevens. Ze geven aan dat de beeldvorming over hun werk belemmerend werkt, doordat partners soms terughoudend zijn in het delen van signalen.

#### Hoe denken gemeenten over gegevensdeling?

In de enquête geven gemeenten die hebben deelgenomen aan een LSI-project (n=59) in ruime meerderheid (73%) aan dat daarbij voldoende rekening is gehouden met de wettelijke kaders voor gegevensdeling. Slechts één gemeente is het daarmee oneens, de overige zijn neutraal. Wel vindt bijna een kwart van deze gemeenten dat interventieteamprojecten per definitie op gespannen voet staan met privacywetgeving. Een iets kleiner deel geeft aan ook daadwerkelijk terughoudender te zijn geworden in het delen van gegevens.

Ongeveer een derde van alle gemeenten die de enquête heeft ingevuld (dus ook die niet hebben deelgenomen aan een LSI-project) vindt dat er een betere juridische en inhoudelijke onderbouwing moet komen voor gegevensuitwisseling in LSI-verband. Minder dan 10% van de gemeenten is het daarmee oneens. Het grootste deel van de gemeenten heeft daar neutraal op geantwoord. Van de gemeenten die wel hebben deelgenomen aan een LSI-project vindt ruim de helft (55%) dat er een betere juridische en inhoudelijke onderbouwing moet komen.

- **Werkafspraken.** Er is een duidelijke behoefte aan concretere kaderstelling en afspraken voor LSI-projecten. Hoe duidelijker de kaders *vooraf*, hoe minder discussie in de uitvoering van een regionaal LSI-project en hoe beter het resultaat. Concreet benoemd zijn de volgende onderwerpen:
  - *Regie en sturing.* Er is een gelaagdheid nodig in de regie en besturing van LSI. De stuurgroep maakt globale landelijke afspraken en toetst de naleving daarvan. Bij individuele projecten heeft een projectleider expliciet als taak om te sturen op gemaakte afspraken en het voldoen aan de voorwaarden van een zorgvuldige gegevensdeling. Daarbij is het wel van belang dat in regionale projecten voldoende kennis is over de afspraken die er op hoger niveau/stuurgroepniveau gemaakt zijn. Het zou helpen wanneer één organisatie de regie op uitvoeringsniveau zou nemen voor de gegevensdeling, al is dat in de praktijk soms al het geval, eventueel met toepassing van het vierogenprincipe. Benadrukt wordt wel dat regie nemen iets anders is dan de verantwoordelijkheid dragen voor de andere partners.
  - *Privacyprotocol.* Naast het convenant is bij sommige partners behoefte aan een privacyprotocol waarin de uitgangspunten en bestuurlijke afspraken nader zijn uitgewerkt voor het delen van gegevens. Met daarin voldoende aandacht voor rolverdeling en verantwoordelijkheden voor gegevenslevering en gegevensverwerking zoals privacy, ethiek en informatiebeveiliging. Met specifieke aandacht voor afspraken rond gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid (art. 26 AVG).
  - *Operationele instructies.* Er is bij de individuele LSI-projecten een grote behoefte aan procesbeschrijvingen en werkinstructies die de werkwijze en afspraken per soort project duidelijk maken. Daarbij is het van belang dat de verschillende processen helder zijn en goed uitgeschreven, zodat per soort project (WGA, Flexibel Regionaal Interventie Team (FRIT)) een DPIA gedaan kan worden voor soortgelijke verwerkingen. Dit faciliteert het toetsen van projectplannen.
  - *Standaard-DPIA's inzake de gezamenlijk verwerking van gegevens in een project.* Een standaard-DPIA kan als kader gelden, waar in concrete projecten beargumenteerd vanaf geweken kan worden. Zeker voor projecten die qua vorm vaker voorkomen, zoals WGA's.
  - *Toetsing en evaluatie.* Naast het maken van afspraken is het toetsen op naleving van die afspraken aan de orde, maar ook het evalueren van projecten.

## 5.2 Beelden over de gewenste situatie

In de discussie over de gewenste situatie kwam duidelijk de behoefte aan onderscheid naar voren tussen landelijke afspraken en afspraken op projectniveau. Daarbij fungeren de landelijke afspraken als kader voor de individuele projecten. Concreet benoemd zijn de volgende punten:

- **Convenant.** Het convenant wordt gezien als basis voor de landelijke LSI-samenwerking, maar het is te abstract als handelingskader voor individuele LSI-projecten. Het convenant moet daarom heldere en gedeelde uitgangspunten voor de landelijke uitvoering bevatten, evenals een set bestuurlijke afspraken voor samenwerking. Concreet benoemd zijn:
  - uitgangspunten en afspraken rond verantwoording, transparantie en ethiek
  - uitgangspunten en afspraken rond de kwaliteit en beveiliging van gegevens.

Hiermee kan de vinger aan de pols worden gehouden aangaande de meerwaarde en zorgvuldigheid van gegevensdeling, maar ook het nemen van maatregelen op geconstateerde risico's.

- **Verwerkingsverantwoordelijkheid.** Er is voorafgaand aan het project duidelijkheid nodig over de *gezamenlijke* verwerkingsverantwoordelijkheid. Wat betekent het in de praktijk voor alle partners wanneer een van de partners niet of niet geheel aan de regels voldoet? Zo kan een rechter toetsen wie beslissende invloed (doel en middelen) vaststelt voor de verwerking van persoonsgegevens) uitgeoefend heeft vanuit een taak en alsnog die partij individueel verantwoordelijk houden ('verkleuring van verwerkingsverantwoordelijke').
- **Kwaliteit.** Er zijn onvoldoende heldere afspraken en doelstellingen rond de kwaliteit van de gegevens en signalen. Het is belangrijk dat vooraf in het projectplan, op basis van de probleemanalyse, vastgelegd wordt:
  - welke gegevens exact nodig zijn, rekening houdend met eisen van proportionaliteit en dataminimalisatie
  - hoe signalen tot stand zijn gekomen en onderbouwd zijn
  - of een ingebracht signaal van een ketenpartner een risico vormt voor de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid en welke mitigerende maatregelen mogelijk zijn.
- **Transparantie.** Bij LSI-partners worden op basis van indicatoren adresselecties (signalen) gemaakt. Ketenpartners weten niet van elkaar welke indicatoren gebruikt zijn. Hiermee is het voor menig ketenpartner niet helder wat er allemaal gebeurt met persoonsgegevens en hierdoor ook niet voor betrokkenen (burgers). Het is van belang dat eerst binnen de samenwerking helderheid over doelen en werkwijzen ontstaat. Daardoor kan ook bij een deel van de partners de vermeende onduidelijkheid over naleving van wet- en regelgeving weggenomen worden. Tevens is helderheid over werkwijzen bij de andere partners, als het gaat om betrouwbare data en zorgvuldige gegevensdeling, belangrijk bij het maken van de keuze om deel te nemen aan een project. Vervolgens moet gewerkt worden aan de transparantie naar burgers en andere stakeholders toe, rekening houdend met de doelen van toezicht en handhaving. Daarbij is het essentieel dat er in 'normale mensentaal' wordt gecommuniceerd en aandacht is voor de rechtsbescherming van betrokkenen.

### 5.3 Overeenkomsten en verschillen in de ervaringen rondom gegevensdeling

Uit beide focusgroepen bleek dat er op onderdelen verschillen van inzichten bestaan tussen de focusgroep met leden van de privacywerkgroep en de focusgroep met projectleiders. Ook binnen de focusgroepen bestonden er op onderdelen verschillende beelden. Genoemde punten in 5.1 en 5.2 zijn door afzonderlijke partners ingebracht voor zowel de huidige als de gewenste situatie, maar werden niet of gedeeltelijk herkend door alle partners.

Er bestond *geen* consensus of gedeeld beeld over het volgende:

- Moeten er in het convenant expliciete verwijzingen en interpretaties staan over AVG en art. 64 van de Wet SUWI?
- De (vorm)vereisten van een (landelijke) DPIA voor de LSI-samenwerking.
- De noodzaak van een gezamenlijk privacyprotocol.
- Wat een zorgvuldige gegevensdeling is en aan welke kwaliteitscriteria zowel gegevensdeling als signalen moeten voldoen.
- Moet één organisatie de regie voeren over de gegevensdeling in een project?

Er was *wel* eensgezindheid over de behoefte aan het volgende:

- De vastlegging van heldere (wettelijke) kaders, afspraken en werkwijzen om op projectplannen en de uitvoering van gegevensdeling te kunnen sturen en toetsen.
- De inrichting van toetsmomenten op naleving van gemaakte afspraken door projecten, zowel bij de start, tijdens het project, als na afloop (PDCA-cyclus).
- De interpretatie en gevolgen van gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid.
- Transparantie, zowel binnen LSI als naar buiten, over kaders, afspraken en werkwijzen in duidelijke taal.

In de afgelopen jaren is veel ervaring opgedaan met gegevensdeling in LSI-verband. Ketenpartners zijn zich meer bewust geworden van wat er in de praktijk nodig is aan kaders en afspraken om met gegevensdeling om te gaan. Hoewel er nog niet over alle onderwerpen consensus is, bijvoorbeeld over hoe bepaalde onderwerpen in de praktijk kunnen worden ingevuld, lijkt er volgens onderzoekers wel momentum te zijn om de huidige kaders en afspraken tegen het licht te willen houden. Daartoe zijn er reeds stappen gezet (bijvoorbeeld het opstellen van standaarddocumenten en -werkprocessen). Essentieel

daarbij is de samenwerking tussen beleid, bestuur én uitvoering om tot overeenstemming en werkbare afspraken te komen.

Uit dit onderdeel van het onderzoek is duidelijk geworden dat er verschillende beelden zijn over het (doel van het) convenant en welke wensen en verwachtingen er zijn inzake het convenant. Het convenant wordt nu vooral gezien als een toetsingskader, terwijl het in de kern bedoeld is om afspraken over de samenwerking vast te leggen (zie ook artikel 2 van het convenant).

Het verjuridiseren van het convenant draagt volgens ons niet bij aan het waarborgen van goede samenwerking. Een convenant is in beginsel niet de plek om de juridische kaders en interpretaties van art. 64 Wet SUWI en/of duiding van de juridische aspecten rondom gegevensdeling uit de AVG uit te werken. In een convenant moet het gaan om de spelregels van de samenwerking: met welk doel, binnen welke structuur en volgens welke randvoorwaarden werken partijen samen?

De wensen en verwachtingen rondom de operationele aspecten van de samenwerking op het vlak van gegevensdeling behoeven wel nadere uitwerking en aanvullende afspraken. Met het verder concretiseren en uitwerken van standaarddocumenten en -werkprocessen wordt aan partners duidelijkheid geboden en kan efficiënter worden samengewerkt in LSI-verband. Dat vergt ook toetsen op de naleving van deze afspraken en het werken volgens afgesproken werkwijzen.

Vanuit het convenant bekeken is het helder welke taken en rollen de stuurgroep en interventieteam(s) (inclusief projectverantwoordelijke convenantpartner) hebben. We zien echter evenals in de bredere samenwerking dat ook specifiek op het vlak van gegevensdeling gebrek is aan coördinatie (zie paragraaf 4.3). De afstand tussen de stuurgroep en de uitvoering (projectleiders/interventieteamprojecten) is relatief groot. Uit de gesprekken wordt duidelijk dat er behoefte is aan meer gelaagdheid en regievoering. Het zou helpen als vragen en knelpunten, onder andere over gegevensdeling, vanuit de interventieprojecten centraal worden opgepakt en uitgezocht. Hierdoor kan er meer evenwicht komen in de 'checks en balances', want in de praktijk komt het nu vooral aan op de projectleider van een projectverantwoordelijke convenantpartner. De convenantpartners kunnen door regie en sturing vanuit deze tussenlaag ook meer zicht krijgen op wat er in de praktijk gebeurt.

## 5.4 Reflectie op doelbinding van art. 64 Wet SUWI

Door verschillende partners wordt de wens geuit om de scope van de LSI te verbreden (zie paragraaf 4.1). Met het verbreden van de scope, wordt ook het doel verruimd op grond waarvan gegevens worden gedeeld. Door diverse partijen is de vraag gesteld of deze 'verbreding' past binnen art. 64 van de Wet SUWI.

In art. 64 Wet SUWI is er sprake van een ruime 'doelbinding'. De wetgever spreekt in de Memorie van Toelichting op de Wet SUWI van het mogelijk maken van integraal overheidsoptreden ter voorkoming en bestrijding van onrechtmatig gebruik van overheidsgelden en overheidsvoorzieningen op het terrein van de sociale zekerheid en de inkomensafhankelijke regelingen, de voorkoming en bestrijding van belasting- en premiefraude en het niet naleven van de arbeidswetten. In het kort: onrechtmatig gebruik, fraude en niet naleven van de betreffende specifieke wetgeving. De wetgever heeft hiermee welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden opgesteld om te voldoen aan de AVG. Uit voorgaande blijkt dat de wetgever het doel van de verwerking niet dusdanig breed heeft gemaakt dat ook andere dienstverlening, zorgvragen of ondermijning onder het doel van art. 64 Wet SUWI vallen; verdere verwerking van persoonsgegevens kan dus niet op grond van art. 64 Wet SUWI en dit artikel hierop aanpassen is niet reëel omdat de Wet SUWI niet is gericht op deze 'andere' doelen.

Onder art. 6, vierde lid van de AVG is er een mogelijkheid om persoonsgegevens te verwerken als het 'nieuwe' doel verenigbaar is met het oorspronkelijke doel. Als de nieuwe verwerking (bijvoorbeeld verwerking voor zorgvragen of ondermijning) niet onder het oorspronkelijke doel valt, is er sprake van een onverenigbaar doel en zal een afweging gemaakt moeten worden. De verwerkingsverantwoordelijken zullen dan rekening moeten houden met onder meer het verband tussen de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens zijn verzameld en de doeleinden van de voorgenomen verdere verwerking, het kader waarin de persoonsgegevens zijn verzameld (met name wat de verhouding tussen de betrokkenen en de verwerkingsverantwoordelijke betreft) en of er bijzondere categorieën van persoonsgegevens en strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten worden verwerkt. Hierbij wordt opgemerkt dat het verwerken voor een *onverenigbaar* doel met terughoudendheid moet worden toegepast volgens de Uitvoeringswet AVG. Hierbij kan rekenschap worden gegeven



van de opinie van de zogenaamde Artikel 29-Werkgroep (advies 3/2013) en Richtsnoeren 4/2019 van de European Data Protection Board. Uiteindelijk is het oordeel aan de rechterlijke instanties of de verwerking rechtmatig is.

Wijziging van art. 64 Wet SUWI ligt niet voor de hand. Voor de verwerking van gegevens voor een ander doel dan in art. 64 Wet SUWI is bepaald, is op grond van de AVG een afweging nodig van de verwerkingsverantwoordelijke. Deze afweging is zeker geen sinecure. Daarbij komt nog dat de wetgever aangeeft dat het verwerken voor een onverenigbaar doel met terughoudendheid moet worden toegepast.

Meer voor de hand ligt het wellicht om te bekijken wat de mogelijkheden zijn in het wetsvoorstel 'Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein' en eventueel ook het wetsvoorstel 'Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden'<sup>4</sup>.

---

4 De LSI-samenwerking is hierin niet opgenomen, wel: Financieel Expertise-centrum (FEC), de Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV), de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) en de Zorg- en Veiligheidshuizen (ZVH's).



## HOOFDSTUK 6

# Het convenant zelf onder de loep

In de voorgaande hoofdstukken hebben we vooral naar de samenwerkingspraktijk gekeken. In dit hoofdstuk zoomen we in op de letter van de samenwerking: de tekst van het LSI-convenant.

## 6.1 Inleiding en duiding van het convenant

Voor de analyse van het convenant is vanuit een juridische bril gekeken naar bepalingen die aanpassing behoeven. Hierbij is gestart vanuit een toetsing aan de 'Aanwijzingen voor convenanten 2003'. Vervolgens hebben we de tekst van het convenant zelf getoetst op onder meer vereiste actualisering en inhoudelijke onduidelijkheden.

Het begrip convenant is niet nader omschreven in wet- en regelgeving, behalve dan in de Aanwijzingen voor convenanten.<sup>5</sup> Het gaat, kort gezegd, om een schriftelijke en door partijen ondertekende afspraak of een samenstel van zulke afspraken, hoe ook genoemd. Het onderwerp van het convenant is door de partijen te bepalen en kan divers zijn. Het huidige doel van het convenant, zoals verwoord in art. 2 van het convenant, is het vastleggen van afspraken over de samenwerking in interventieteams ter voorkoming en terugdringing van onder meer belasting- en premiefraude, toeslagenfraude en uitkeringsfraude.

De wettelijke basis voor de samenwerking is art. 64 van de Wet SUWI. Hierin is bepaald dat voor een integraal overheidsoptreden ten aanzien van de voorkoming en bestrijding van onrechtmatig gebruik van overheidsgelden en overheidsvoorzieningen op het terrein van de sociale zekerheid en de inkomensafhankelijke regelingen, de voorkoming en bestrijding van belasting- en premiefraude en het niet naleven van de arbeidswetten, wordt samengewerkt door onder meer colleges van B&W, UWV, SVB, aangewezen toezichthouders en Belastingdienst.

Deze bestuursorganen en aangewezen toezichthouders zijn verplicht de noodzakelijke gegevens te verstrekken aan de in het samenwerkingsverband deelnemende bestuursorganen en personen. Bij de gegevensverwerking in dit samenwerkingsverband zijn de samenwerkende bestuursorganen en personen gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken als bedoeld in art. 26 van de Algemene verordening gegevensbescherming. In de Wet SUWI is dus al vastgelegd op welke wijze de convenantpartners zich tot elkaar verhouden inzake de AVG en dit aspect hoeft dus niet meer in het convenant geregeld te worden.

Tot slot: een convenant is een relatief vrijblijvende samenwerkingsvorm. Het Kenniscentrum voor Beleid en Regelgeving merkt ten aanzien van dit instrument dan ook op dat voor een succesvolle toepassing ervan, een hoge mate van regie en coördinatie vereist is.

## 6.2 Wijzigingsvoorstellen

In deze paragraaf worden voorstellen gedaan om enkele artikelen te wijzigen, aan te vullen of anderszins. Een wijzigingsvoorstel voor een bepaling in het convenant laat echter onverlet dat relevante wet- en regelgeving mogelijk ook nog aangepast dient te worden. Zo wordt bijvoorbeeld op diverse plekken in wet- en regelgeving nog een verwijzing naar 'SyRI' gemaakt, terwijl dit niet (meer) het systeem is dat toegepast wordt. Verder is geen nader onderzoek gedaan naar de 'achterkant' van het stelsel van de samenwerking vanuit gemeenten. Met andere woorden: er is geen onderzoek gedaan hoe de gemeenten, niet-zijnde centrumgemeenten, zijn vertegenwoordigd (via mandaat/volmacht/machtiging<sup>6</sup>) en daarmee gebonden aan het convenant via hun RPF. Convenantsverplichtingen als zodanig kunnen zich namelijk alleen tot de partijen bij dat convenant richten.

In de volgende tabel wordt eerst een korte toelichting gegeven op het huidige artikel in het convenant, gevolgd door een wijzigingsvoorstel (bijvoorbeeld geel gemarkeerde tekst bij een wijziging of doorstrepen bij verwijderen van teksten). Bij de voorstellen is geen rekening gehouden met het doorvoeren van wijziging van artikelnummers ('vernummeren') in het convenant; dit aspect zal bij een daadwerkelijke wijziging van het convenant dienen plaats te vinden.

5 Zie Vaststellingsregeling Aanwijzingen voor convenanten 2003.

6 De juridische vraag is of er mandaat, volmacht of machtiging verleend is vanuit gemeenten naar de centrumgemeente/RPF. Bij mandaat gaat het om publiekrechtelijke besluiten te nemen namens een ander bestuursorgaan, volmacht gaat over het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen, en bij machtiging gaat het over verrichten van handelingen die noch een besluit, noch een privaatrechtelijke rechtshandeling zijn.

| Nr. | Art./onderdeel                                                                | Toelichting en wijzigingsvoorstel                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1   | <b>'Considerans'</b>                                                          | <p>Op pagina 4 staan de overwegingen van dit convenant. Er staat hierin nog niet een directe koppeling naar de Wet SUWI of de AVG, terwijl deze regelgeving wel de basis vormt c.q. de kaders bepaalt voor de LSI-samenwerking.</p> <p>Wijzigingsvoorstel:<br/>Vóór de overwegingen toevoegen:<br/>Gelet op de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en de Algemene verordening gegevensbescherming</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 2   | <b>Art. 1, onderdeel a</b>                                                    | <p>In onderdeel a staat een begripsomschrijving van het convenant.</p> <p><i>Convenant: de samenwerkingsovereenkomst bedoeld in art. 1.1, sub bb, van het Besluit SUWI.</i></p> <p>Het huidige art. 1.1, sub bb, van het Besluit SUWI luidt:<br/>SyRI: het systeem risico indicatie, bedoeld in art. 65, eerste lid, van de wet.<br/>Er wordt art. 1.1, sub bb niet verwezen naar de samenwerkingsovereenkomst; dit staat wel in het huidige art. 1.1, sub aa, van het Besluit SUWI.</p> <p>Wijzigingsvoorstel:<br/>Convenant: de samenwerkingsovereenkomst bedoeld in art. 1.1, <b>sub aa</b>, van het Besluit SUWI.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 3   | <b>Art. 1, onderdelen b, c en d<br/>In samenhang met art. 7 lid 7</b>         | <p>Art. 64 Wet SUWI geeft aan dat gemeenten kunnen samenwerken met de in art. 64 Wet SUWI genoemde partijen. Op dit moment werken gemeenten samen binnen het LSI en spelen de RPF's geen directe rol in interventieteamprojecten; het zijn de gemeenten zelf die signalen inbrengen en RPF's brengen geen signalen in. Daarnaast speelt de VNG een belangrijke rol in het LSI-samenwerkingsverband, maar hebben zij geen formele status c.q. kunnen zij geen<sup>7</sup> convenantpartners zijn omdat ze niet in art. 64 Wet SUWI zijn genoemd als bestuursorganen of personen.</p> <p>Wijzigingsvoorstel:<br/>Voor de praktijk zijn de zelfstandige gemeenten en VNG belangrijke partijen die mede vanuit hun bestuurlijke en ondersteunende rol een plek hebben ingenomen in de LSI. De VNG heeft een belangrijke rol in het adviseren van gemeenten rondom deelname aan LSI-projecten.</p> <p>Het voorstel is om de begrippen 'centrumgemeente' en 'gemeente' te verwijderen in art. 1, onderdelen b, c en d. Hierdoor kunnen alle deelnemers aan het convenant vallen onder het begrip 'convenantpartner'. Op deze wijze is helder dat elke ondertekenaar van het convenant deelnemer is en kunnen ook andere instanties dan die in de Wet SUWI zijn opgenomen deelnemer zijn in het convenant. Voor instanties die geen bestuursorgaan of aangewezen toezichthouder zijn, geldt art. 64 van de Wet SUWI niet en zij vallen ook niet onder 'gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijken'.</p> <p>Indien de adviezen worden overgenomen, krijgt de VNG ook een grotere rol in de coördinatie van de gebiedsgerichte projecten en het toezien op het naleven van de LSI-afspraken binnen die projecten.</p> |
| 4   | <b>Art. 1, onderdeel g<br/>(zie ook hieronder bij art. 3 lid 3 en art. 5)</b> | <p>In onderdeel g staat het begrip RPF opgenomen. Hiervoor is reeds aangegeven dat RPF's eigenlijk geen rol spelen in LSI-verband, maar dat gemeenten zelfstandig acteren binnen de samenwerking.</p> <p>Wijzigingsvoorstel:<br/>Het verwijderen van het begrip 'RPF'.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

<sup>7</sup> Zie alternatief voorstel onder nr. 10.



|   |                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5 | <b>Art. 3 lid 3 en lid 7 in samenhang met art. 5</b> | <p>Inzake art. 5:</p> <p>Het doel van het convenant is vastgelegd in art. 2 en ziet, kort gezegd, toe op samenwerking in interventieteams. Aan deze interventieteams wordt deelgenomen door gemeenten en niet door een RPF. Art. 5 van het convenant regelt in de kern hoe een RPF 'werkt en wat het doel van RPF's zijn', maar gaat strikt genomen niet over de samenwerking in een interventieteam.</p> <p>Wijzigingsvoorstel:</p> <p>Art. 5 kan verwijderd<sup>8</sup> worden omdat het inhoudelijk niet direct aansluit bij het doel in art. 2. Een alternatieve invulling van art. 5 zou kunnen zijn dat de inhoud van het huidige lid 4 blijft bestaan, omdat daarmee de regionale rol (onder andere prioriteren van regionale projecten e.d.) van de RPF's een plek behoudt.</p> <p>Inzake art. 3:</p> <p>Indien art. 5 niet wordt verwijderd, zal alsnog een aanpassing nodig zijn.</p> <p>In art. 3, derde en zevende lid, wordt het begrip 'mandaat' gebruikt. Mandaat is de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen (art. 10:1 van de Algemene wet bestuursrecht); het gaat om het nemen van publiekrechtelijke besluiten.</p> <p>Gelet op de bevoegdheden die worden uitgeoefend binnen het LSI-samenwerkingsverband en projecten, gaat het niet (alleen) om besluiten die in mandaat worden genomen, maar ook om andere bevoegdheden waarvoor een volmacht en/of machtiging nodig zijn.</p> <p>Wijzigingsvoorstel:</p> <p>Lid 3: De voorzitters van de RPF's <b>geven mandaat, volmacht en machtiging aan</b> één van hen om alle gemeenten in de LSI te vertegenwoordigen</p> <p>Lid 7: Elke vertegenwoordiger en zijn of haar vervanger beschikt over <b>mandaat, volmacht en machtiging</b> tot het nemen van besluiten die betrekking hebben op het functioneren van de LSI, de RPF's (...).</p> |
| 6 | <b>Art. 3 lid 6 en lid 12</b>                        | <p>In lid 6 staat:</p> <p>De LSI neemt haar besluiten bij voorkeur met consensus.</p> <p>Er is in het convenant echter niet nader bepaald wat het gevolg is als er (bij voorkeur) geen consensus wordt bereikt. Door de zinsnede 'bij voorkeur' lijkt het erop dat er mogelijk ook besluiten door de stuurgroep kunnen worden genomen zonder dat er sprake is van consensus, bijvoorbeeld over de onderwerpen waarover de stuurgroep gaat in art. 4 (vaststellen van jaarplan, thema's, afspraken over capaciteit etc.)</p> <p>In lid 12 is geregeld dat ook buiten vergadering een besluit kan worden genomen. De voorwaarden waaronder een dergelijk besluit tot stand komt en of dat ook met consensus moet zijn, is niet nader vastgelegd.</p> <p>Wijzigingsvoorstel:</p> <p>Een nadere uitwerking is gewenst wat het gevolg van het niet bereiken van consensus is. Het ligt voor de hand dat het gevolg zou zijn dat er geen besluit tot stand komt vanuit de stuurgroep. Indien dit het gewenste gevolg zou zijn, dan wordt aangeraden om 'bij voorkeur' te verwijderen in lid 3 en in lid 12 een verwijzing te maken naar het (aangepaste) lid 3 dat besluitvorming bij consensus plaatsheeft.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 7 | <b>Art. 3 lid 8</b>                                  | <p>In het achtste lid van het convenant is bepaald dat de politie en gemeenten niet verplicht zijn tot het beschikbaar stellen van gegevens.</p> <p>In art. 64 lid 3 van de Wet SUWI is echter bepaald:</p> <p><i>Ingeval twee of meer ... genoemde bestuursorganen en personen besluiten tot deelname aan een samenwerkingsverband zijn deze bestuursorganen en personen <u>verplicht de noodzakelijke gegevens ... te verstrekken aan de in het samenwerkingsverband deelnemende bestuursorganen en personen.</u></i></p> <p>Uit art. 64 Wet SUWI volgt dus al dat er een plicht is om noodzakelijke gegevens te verstrekken aan de deelnemers van de samenwerking. Deze plicht geldt dus ook voor de politie<sup>9</sup> en gemeenten, en deze verplichting kan niet bij convenant worden ingeperkt.</p> <p>Wijzigingsvoorstel:</p> <p>Lid 8: Met uitzondering van de vertegenwoordigers van de gemeenten en de politie in de LSI houdt voor elke andere convenantpartner instemming met een projectvoorstel -of plan ook in dat, binnen de wettelijke kaders, <del>gegevens-</del> <b>worden verstrekt</b> en capaciteit ter beschikking wordt gesteld.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

<sup>8</sup> Indien art. 5 verwijderd wordt, worden opvolgende artikelen vernummerd.

<sup>9</sup> Tenzij de politie uiteraard op basis van regelgeving geen gegevens mag delen.

|    |                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 8  | <b>Art. 6 lid 3</b>      | <p>In lid 3 staat:</p> <p><i>Interventieteamprojecten zijn niet gericht op een (nader) onderzoek naar aard, ernst en omvang van mogelijke misstanden. Voor zover mogelijk zullen de convenantpartners deze onderzoeken met toepassing van art. 64 Wet SUWI uitvoeren.</i></p> <p>Uit ons onderzoek blijkt dat juist interventieprojecten zoals die in lid 3 zijn beschreven worden uitgevoerd en de kern van de LSI-samenwerking lijkt te zijn (zie ook de tekst van de 'considerans' van het convenant en art. 2 met de omschrijving van het doel van de samenwerking). Er worden signalen ingebracht die vervolgens aan een casustafel worden besproken met partners. Het doel van het derde en de combinatie van de eerste en tweede zin ervan zijn niet helder.</p> <p>Wijzigingsvoorstel:<br/>Voorgesteld wordt om het derde lid te verwijderen.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 9  | <b>Art. 7 lid 5 en 6</b> | <p>In deze leden van art. 7 gaat het om de mogelijke inzet van preventieve en repressieve instrumenten en dat deze in het projectplan worden vastgelegd.</p> <p>Uit het onderzoek volgt dat bijvoorbeeld gemeenten zelf bepalen welke bevoegdheden zij inzetten nadat een signaal is besproken aan de casustafel en er wens is om een beperking qua bevoegdheden op te nemen in een projectplan.</p> <p>Wijzigingsvoorstel:<br/>Verwijderen van beide leden (en opvolgende leden vernummen).</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 10 | <b>Art. 7 lid 7</b>      | <p>In het zevende lid is bepaald dat instanties die geen convenantpartners zijn 'kunnen deelnemen via een afzonderlijke overeenkomst'.</p> <p>In art. 64 Wet SUWI staat opgenomen dat alleen bestuursorganen en aangewezen partijen en toezichthouders kunnen samenwerken ter voorkoming en bestrijding van onrechtmatig gebruik van overheidsmiddelen etc. Een gezamenlijk belastingkantoor van gemeenten en waterschappen kan dus niet deelnemen aan het LSI, tenzij het door de minister van SZW en in overeenstemming met de minister van Financiën is aangewezen.</p> <p>Daarnaast is opengelaten onder welke voorwaarden een instantie die geen convenantpartner is kan deelnemen. Er kan hierdoor een wildgroei ontstaan in overeenkomsten.</p> <p>Voor het deelnemen van VNG aan de LSI zou een afzonderlijke overeenkomst ook een mogelijkheid kunnen zijn (zie nr. 3)</p> <p>Wijzigingsvoorstel:<br/>Voorgesteld wordt om aspecten op te nemen die in ieder geval in deze overeenkomst een plek moeten krijgen. Te denken valt aan overeenkomstige bepalingen die in het convenant zijn opgenomen (begrippen, doel van samenwerking, taken, wijze van communicatie, wijze van gegevensdeling, verplichtingen, opzegging etc.).</p> |

|    |                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 11 | <b>Art. 9 lid 3, 4 en 5</b> | <p>Inzake het derde lid:</p> <p><i>3. Gegevensverwerking als bedoeld in het eerste lid vindt niet plaats dan nadat de in het eerste lid genoemde afspraken zijn gemaakt en goedgekeurd door de LSI.</i></p> <p>Uit het onderzoek volgt dat de stuurgroep circa viermaal per jaar bijeenkomt ter vergadering. Indien een project/interventieteam wil starten, helpt het niet dat de stuurgroep slechts enkele keren per jaar 'goedkeuring' kan geven over de gegevensverwerking. Daarnaast zijn het de deelnemers zelf die (via hun FG of privacy-officer) ervoor verantwoordelijk zijn dat de verwerking van persoonsgegevens compliant is; daar kan de stuurgroep geen goedkeuring voor geven. Voorgesteld wordt om dit onderdeel van goedkeuring door de LSI in lid 3 te verwijderen en de projectleider een rol te geven om vast te stellen of alle deelnemers aan een project kunnen deelnemen waarin gegevens worden verwerkt.</p> <p>Wijzigingsvoorstel:<br/>Gegevensverwerking als bedoeld in het eerste lid vindt niet plaats dan nadat de in het eerste lid genoemde afspraken zijn gemaakt en <b>alle deelnemers aan het project aan de projectleider hebben aangegeven dat zij gegevens kunnen verwerken.</b></p> <p>Inzake het vierde lid:</p> <p><i>4. De projectverantwoordelijke convenantpartner wordt aangemerkt als de verantwoordelijke als bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens. Dit laat onverlet dat elke convenantpartner verantwoordelijk blijft voor de uit de eigen administratie geleverde persoonsgegevens.</i></p> <p>In art. 64, tweede lid, van de Wet SUWI is bepaald dat de samenwerkende partijen gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken zijn als bedoeld in art. 26 van de Algemene verordening gegevensbescherming. Het huidige vierde lid wijkt dus van hetgeen de Wet SUWI heeft bepaald. De gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid hoeft op zich niet herhaald te worden in het convenant. Uit het onderzoek blijkt dat er toch onduidelijkheid is over de rollen van samenwerkingspartners in het kader van de AVG.</p> <p>Wijzigingsvoorstel:<br/>Voorgesteld wordt om daarom op te nemen dat de samenwerkende partijen gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijken zijn.</p> <p><b>4. Bij de gegevensverwerking in het LSI zijn de samenwerkende bestuursorganen en personen gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken als bedoeld in art. 26 van de Algemene verordening gegevensbescherming en stellen een onderlinge regeling op inzake hun verantwoordelijkheden. In de regeling kan een contactpunt voor betrokkenen worden aangewezen.</b></p> <p>Inzake het vijfde lid:</p> <p><i>5. Indien in een interventieteamproject het instrument SyRI wordt toegepast, dan gelden ten aanzien van de daarvoor gebruikte gegevens de in art. 6 Wet SUWI en de in het Besluit SUWI, hoofdstuk 5a, daarover opgenomen wettelijke voorschrift.</i></p> <p>Wijzigingsvoorstel:<br/>Voorgesteld wordt om het vijfde lid te verwijderen.</p> |
| 12 | <b>15, 16 en 17</b>         | <p>In het convenant is bepaald dat als overleg over gewijzigde omstandigheden (15 lid 3), wijziging of aanpassing van het convenant (art. 16 lid 3) niet binnen twee maanden tot overeenstemming heeft geleid, de beëindigingsregeling van art. 17 van toepassing is. Het gevolg van de toepassing van art. 17 is dat een convenantpartner met een opzegtermijn van drie maanden schriftelijk kan opzeggen en uit het samenwerkingsverband kan treden.</p> <p>Wijzigingsvoorstel:<br/>Voorgesteld wordt om de termijn van twee maanden te verlengen naar bijvoorbeeld zes maanden, mede omdat de stuurgroep maar vier keer jaar bijeenkomt. Zes maanden lijkt een redelijkere termijn waarbinnen convenantpartijen naar (bestuurlijke en operationele) oplossingen kunnen zoeken en huidige projecten op een adequate manier kunnen afronden.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 13 | <b>26</b>                   | <p>In het derde lid wordt 'uittreden' genoemd, maar dit is niet als onderwerp in het convenant geregeld of opgenomen in een artikel.</p> <p>Wijzigingsvoorstel:<br/>Voorgesteld wordt om het woord 'uittreden' te verwijderen in het derde lid.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

## 6.3 Gemeenten die deelnemen aan het LSI-samenwerkingsverband

Op dit moment nemen veel gemeenten deel aan de samenwerking van de LSI. De vraag is gesteld of gemeenten het convenant dienen te ondertekenen om mee te kunnen doen in interventieteams, en wat de eventuele voor- en nadelen ervan zijn.

Er is geen plicht voor gemeenten om het convenant te ondertekenen. Wel volgt uit de Memorie van Toelichting op art. 64 Wet SUWI dat er samengewerkt kan worden in een convenant en dat er sprake moet zijn van een structureel samenwerkingsverband. Om dus de voordelen van de ruime doelbinding van verwerking van persoonsgegevens uit art. 64 Wet SUWI te kunnen benutten, is er wel een verplichting om aan dit samenwerkingsverband mee te doen door ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst. Indien gemeenten op een andere wijze dan onder art. 64 Wet SUWI wensen samen te werken, zullen zij moeten voldoen aan de AVG. Dat houdt in dat zij zelfstandig een juiste grondslag moeten creëren voor gegevensdeling en er geen plicht kan worden opgelegd om gegevens verplicht in te brengen zoals dat in art. 64 Wet SUWI is bepaald.

Het ligt daarom het meest voor de hand dat gemeenten die willen meedoen in een interventieteam het convenant wel ondertekenen. Daarmee committeren zij zich bovendien aan de in LSI-verband afgesproken werkwijzen.





## HOOFDSTUK 7

# Conclusies en advies

In dit hoofdstuk beschrijven we onze conclusies en adviezen. In de conclusies beantwoorden we de onderzoeksvragen die bij deze evaluatie zijn meegegeven. In onze adviezen schetsen we stappen en aanpassingen die nodig zijn om de samenwerking binnen het LSI-convenant toekomstbestendig te maken.

## 7.1 Conclusies

### 7.1.1 Doel en relevantie van de LSI

Het belang van de LSI ligt in het gezamenlijk optrekken als één overheid in het voorkomen en terugdringen van belasting- en premiefraude, toeslagenfraude, uitkeringsfraude, overtredingen van arbeidswetgeving en daarmee samenhangende misstanden. Dit belang wordt door alle partners onderschreven. Tegelijkertijd concluderen we dat daarbij aangaande de inzet en betrokkenheid van de eigen organisatie in LSI-verband individuele afwegingen worden gemaakt. Niet alle vormen van interventieteams (met name gebiedsgericht versus fenomeen- en branchegericht) zijn voor alle convenantpartners even relevant.

Daarnaast concluderen we dat vrijwel alle partners de huidige formulering van de doelstelling als (te) smal ervaren. Zij willen dat de LSI ook ten minste binnen de scope van sociale zekerheid en arbeidswetgeving een meer dienstverlenend karakter krijgt. Daarbij gaat het met name om het opsporen van niet-gebruik van regelingen waar bijvoorbeeld huishoudens wel aanspraak op zouden kunnen maken. Andere partners wensen een nog verdere verruiming van de scope, waarbij ook het signaleren van zorgvragen of het tegengaan van ondermijning een plek krijgen binnen de LSI-samenwerking. Met name bij gemeenten leeft die wens. De huidige wettelijke grondslag voor gegevensdeling (art. 64 Wet SUWI) biedt geen ruimte voor deze verbreding van doelstellingen.

We concluderen hieruit dat de waardepropositie van de LSI onderhoud behoeft. Door de verschillende vertalingen naar het individuele organisatiebelang en uiteenlopende wensen over de scope van de LSI, worden het draagvlak en enthousiasme voor de samenwerking onder druk gezet. Bij sommige partners roept dit de vraag op of deelname voor hun organisatie nog opportuun is. Tegelijkertijd benadrukken alle partners het belang van het voortbestaan van de LSI en wordt de hoop uitgesproken dat deze evaluatie tot een betere samenwerking leidt.

### 7.1.2 De samenwerking tussen ketenpartners

Het doel van de convenantwijzigingen van 2017 was onder andere om effectiever en efficiënter samen te kunnen werken in LSI-verband. Door zowel interne als externe factoren is de LSI daarin niet altijd geslaagd. Er zijn drie factoren die de effectiviteit en efficiëntie van de LSI belemmeren:

- De afspraken rondom capaciteit volstaan niet voor een efficiënte samenwerking; knelpunten op dit vlak ondermijnen het commitment voor de samenwerking.
- Er spelen veel vragen rondom gegevensdeling en de angst hierin fouten te maken werkt verlamdend.
- Door een gebrek aan coördinatie blijven knelpunten lang liggen, lopen interventieteams (onnodig) vertraging op en ontstaat frustratie in de samenwerking; de afstand tussen met name praktijk en stuurgroep is te groot.

Vanwege de knelpunten rondom gegevensdeling hebben de Belastingdienst en Dienst Toeslagen alle LSI-projecten tot nader order on hold gezet. Mede daardoor hebben ook verschillende gemeenten ervoor gekozen interventieteams uit te stellen tot deze organisaties wel weer participeren.

Tegelijkertijd zijn met name gebiedsgerichte interventieteams in de afgelopen jaren wel uitgevoerd. Gemeenten die deelnamen aan een interventieteam zijn over het algemeen tevreden over de opgeleverde resultaten. Naast de directe resultaten wordt daarbij ook aangegeven dat een interventieteam een impuls geeft aan de interne samenwerking tussen verschillende disciplines binnen de gemeente (onder andere sociaal domein, veiligheid en burgerzaken), alsook aan de samenwerking tussen de gemeente en de landelijke partners.

Waar interventieteams uitgevoerd worden, wordt de toegevoegde waarde hiervan door alle betrokken partners onderschreven. Er is een sterke wens om de samenwerking te verbeteren. We concluderen dat met name het gebrek aan coördinatie (en in het verlengde daarvan communicatie tussen praktijk, stuurgroep en diverse werkgroepen) de samenwerking belemmert, en er ook toe leidt dat de knelpunten rondom capaciteit en gegevensbescherming in de afgelopen vijf jaar niet zijn opgelost. De RPF-structuur die een deel van deze coördinatie zou moeten vervullen blijkt hier in de praktijk weinig aan bij te dragen. Voor zover er al waarde wordt gehecht aan deze structuur, heeft dat met name met de netwerkfunctie tussen gemeenten te maken. Deze kan volgens ons ook op een andere manier belegd worden (zie aanbevelingen).

### 7.1.3 Het convenant zelf

We concluderen dat het convenant zelf in de praktijk niet overal evenzeer leeft. In de concrete samenwerking zijn meer de onderliggende stukken (bijvoorbeeld formats voor projectplannen en ontwikkelde werkwijzen) van belang.

Ook zijn de verwachtingen betreffende het convenant niet altijd kloppend; zo kan het convenant als zodanig weinig oplossen in de discussies rondom gegevensdeling. Tot slot is een convenant, zeker wanneer deze een doorlopend karakter heeft, onvoldoende om een goede samenwerking te waarborgen. Daar zijn concretere, meer operationele samenwerkingsafspraken voor nodig. Met name op dat niveau valt binnen LSI-verband nog winst te boeken.

Vanuit dat oogpunt hebben we naar de huidige convenanttekst gekeken. We concluderen dat in een aantal artikelen wijzigingen nodig zijn om het convenant te laten aansluiten op de thans geldende wet- en regelgeving, en om een aantal congruentie- en schoonheidsfouten eruit te halen. Daar doen we concrete (tekst)voorstellen voor.

#### 7.1.4 Toekomst LSI

Zoals aangegeven onderschrijven alle betrokken convenantpartijen het belang van de LSI, zowel als het gaat om de inhoud (het voorkomen en bestrijden van fraude en misstanden op het gebied van sociale zekerheid en arbeidswetgeving) als het belang om dat als één overheid te doen. Ook partners die aangeven dat met de huidige werkwijze het belang van deelname voor hun organisatie afneemt, geven aan dat samenwerking in LSI-verband in de toekomst wel waardevol zou kunnen zijn. We concluderen dat er een gedeelde wens is om de samenwerking te verbeteren en waar nodig anders vorm te geven.

Wat de inhoudelijke scope betreft zitten partners daarin nog niet op één lijn. De waardepropositie staat daarmee onder druk, wat tevens van invloed is op het draagvlak. Dit is een eerste uitdaging die de LSI-partners gezamenlijk het hoofd moeten bieden.

Daarnaast zal er in de komende jaren veel aandacht blijven voor het thema gegevensdeling. De LSI zal hierin een weg moeten zien te vinden. Dat start bij een gezamenlijke doordenking en visieontwikkeling op gegevensdeling binnen LSI-verband, waarbij kritisch denkvermogen van buiten de LSI-partners waardevol kan zijn om het denken hierover aan te scherpen. Ook kunnen betere externe communicatie en transparantie over de werkwijze bijdragen aan het politieke en maatschappelijke draagvlak voor de LSI. Als niet helder is wat de LSI doet en met welke motieven, biedt dat ruimte aan onjuiste interpretaties en aannames.

Tot slot concluderen we dat bij alle partners de wens leeft om de LSI meer te laten zijn dan de optelsom van losse interventieteams. Partijen delen de overtuiging dat er meer toegevoegde waarde uit de samenwerking te halen is op het gebied van het delen van kennis en expertise. Door de beschreven knelpunten in de samenwerking is dat de afgelopen vijf jaar onderbelicht gebleven.

## 7.2 Aanbevelingen

### 7.2.1 Kom samen tot een nieuwe waardepropositie voor de LSI

We concludeerden dat de huidige waardepropositie van de LSI onderhoud nodig heeft. Dit is een essentiële eerste stap om het draagvlak voor de samenwerking te versterken en van daaruit hernieuwde samenwerkingsafspraken te maken. Ons advies is dan ook om op stuurgroepniveau gezamenlijk een nieuwe waardepropositie voor de LSI op te stellen. Daarbij dient in elk geval aandacht te zijn voor de volgende elementen:

- De afzonderlijke belangen en wettelijke taken van aangesloten partners.
- Het gedeelde belang: waarin vinden partners elkaar en versterken ze elkaar?
- Een gezamenlijke visie op handhaving, fraudebestrijding en dienstverlening (wat wordt daaronder verstaan en binnen welke kaders?).
- Een eventuele verdere uitbreiding van de doelen en scope van de LSI, bijvoorbeeld op het vlak van ondermijning of signalering van zorgvraagstukken. Hierbij dient rekening te worden gehouden dat de huidige wettelijke grondslag (art. 64 Wet SUWI) hierin niet voorziet. Het uitbreiden van de scope vergt naast een ambtelijke ook een politieke en bestuurlijke afweging, zeker in het licht van de huidige aandacht voor het thema gegevensdeling binnen de overheid.

Met het uitwerken van een nieuwe waardepropositie pakt de stuurgroep bovendien direct zijn rol in het meer richting en inhoud geven van de samenwerking in LSI-verband. Vanuit de gezamenlijke waardepropositie kan vervolgens de vertaalslag gemaakt worden naar de praktijk.

## 7.2.2 Breng de randvoorwaarden voor effectieve en efficiënte samenwerking op orde

We concludeerden ook dat een convenant op zichzelf nog onvoldoende houvast biedt voor een effectieve en efficiënte samenwerking. Daarvoor is allereerst een concrete operationalisering nodig. Vervolgens is op de uitvoering stevige coördinatie nodig. Dat brengt ons tot de volgende twee adviezen:

- De huidige planvorming binnen de LSI is op zeer abstract niveau en biedt nog te weinig concrete vertaling naar de uitvoeringspraktijk. We adviseren daarom om op basis van de gezamenlijke waardepropositie een meerjarige uitvoeringsagenda uit te werken. Deze dient in elk geval het volgende te bevatten:
  - Concrete doelstellingen (op welke thema's nader onderzoek, hoeveel en welk soort interventieteams, welke activiteiten op het gebied van leren en ontwikkelen?).
  - Aandacht voor de balans tussen gebiedsgerichte interventieteams en branche- of fenomeengerichte interventieteams, en aandacht voor de balans tussen concrete interventieteams en activiteiten die gericht zijn op leren en ontwikkelen in LSI-verband.
  - Transparante afspraken over (minimaal) beschikbare capaciteit per organisatie, gekoppeld aan de inhoudelijke, collectieve doelstellingen; daarbij dienen op voorhand ook heldere kaders te zijn voor de ruimte die convenantpartners al dan niet hebben om op projectniveau eigen afwegingen te maken over deelname.
  - Een globale planning van interventieteams en overige activiteiten.
  - Risico's en beheersmaatregelen (in elk geval escalatieroutes).
- Uit de evaluatie blijkt dat in de huidige uitvoeringsstructuur gaten vallen en zaken blijven liggen tussen de verschillende onderdelen (stuurgroep, werkgroepen, interventieteams). Een dedicated functionaris (of eventueel team), die niet specifiek is verbonden aan één organisatie maar aan de LSI als geheel, zou hierin een verbindende rol kunnen spelen. Het gaat om een rol met vooral een sterke procesverantwoordelijkheid. Deze coördinator (of dit coördinatieteam) zou in elk geval de volgende taken en verantwoordelijkheden moeten hebben:

- Eerste aanspreekpunt voor interventieteams en andere projecten, het bewaken van de voortgang van projecten, eerste schakel in escalatiemodel.
- Verantwoordelijk voor coördinatie tussen interventieteams (bijvoorbeeld impact analyseren op andere interventieteams bij vertraging in project en daarover afstemmen met partners).
- Operationeel opdrachtgever richting werkgroepen; verantwoordelijk voor de voortgang.
- Spilfunctie in de interne communicatie: agendeert vraagstukken op de tafels/bij de partners waar ze opgelost kunnen worden, bewaakt de voortgang daarvan en koppelt terug; en coördineert de benodigde informatiestroom tussen interventieteams, werkgroepen, voorbereidingsgroep en stuurgroep.

Het is verder van belang dat de coördinator (of het coördinatieteam) onafhankelijk kan opereren, en er in die zin sprake is van een 'LSI-functionaris'. Het ligt voor de hand deze rol formeel bij het Ministerie van SZW en/of de VNG onder te brengen, maar andere keuzes daarin zijn mogelijk.

Met het tot uitvoer brengen van deze twee adviezen kan ook meer scherpte aangebracht worden in de rol van de stuurgroep, en wordt deze beter gepositioneerd om ook daadwerkelijk te sturen.

- De stuurgroep is verantwoordelijk voor het vaststellen van de inhoudelijke kaders en prioriteiten. Dat begint bij de nieuwe waardenpropositie, maar ook de vertaling daarvan naar de praktijk. We adviseren hier een stevigere cyclus in aan te brengen, waarbij ervaringen uit de praktijk en uitkomsten uit onderzoek richting geven aan de LSI-koers en -prioriteiten.
- De stuurgroep fungeert als opdrachtgever voor de coördinator/het coördinatieteam. De coördinator informeert de stuurgroep over de voortgang. Operationele vraagstukken worden zoveel mogelijk weggehouden bij de stuurgroep en opgelost door de coördinator, al dan niet in samenwerking met de voorbereidingsgroep. Bij vragen waarbij inhoudelijke keuzes gemaakt moeten worden of kaders moeten worden bijgesteld, legt de coördinator deze voor aan de stuurgroep.
- De stuurgroepleden hebben een belangrijke rol in het verkrijgen en behouden van commitment van hun organisaties op de LSI-samenwerking. Daartoe fungeren



zij als ambassadeur binnen hun organisatie voor de LSI en maken waar nodig afspraken op directieniveau over de concrete inzet die voor de LSI nodig is.

- De voorzitter van de stuurgroep heeft een nadrukkelijke verantwoordelijkheid in het bewaken van hiervoor genoemde punten. Dat vraagt inbreng in de agendering binnen de stuurgroep en waar nodig regievoering richting (individuele) partners. De voorzitter onderhoudt hiervoor ook nauw contact met de coördinator om tijdig op de hoogte te zijn van relevante vragen die spelen. Het Ministerie van SZW heeft niet of in zeer beperkte mate zeggenschap over de in te zetten capaciteit van convenantpartners. Sturing op basis van bevoegdheden is daardoor niet mogelijk binnen LSI-verband. Het succes van de samenwerking bestaat daardoor bij gratie van commitment van aangesloten partners en verbinding op visie en doelen; dat vergt doorlopend aandacht en sturing op basis van regie. We adviseren het ministerie deze rol sterker dan nu in te vullen.

Tevens concludeerden we dat de rol van de RPF's op dit moment geen wezenlijke bijdrage levert aan de samenwerking. Ons advies is daarom om de rol van de RPF's te heroverwegen. Een optie kan volgens ons zijn om de RPF's op te heffen en meer aan te sluiten bij reeds bestaande gremia (bijvoorbeeld de arbeidsmarktregio), of incidenteel naar behoefte overleg te organiseren om op regionaal niveau het gesprek te voeren over handhaving en fraudebestrijding. Koppel dit dan aan het leren en ontwikkelen binnen LSI-verband. Maak de VNG verantwoordelijk voor coördinatie (onder andere regionale spreiding) en procesbewaking (naleven afspraken, hanteren juiste formats, etc.) hiervan.

### 7.2.3 Schep heldere kaders voor gegevensdeling

Voor de verwerking van gegevens in LSI-projecten zijn duidelijke wettelijke kaders in de vorm van de Wet SUWI en de AVG. Uit de evaluatie blijkt wel dat er discussie is tussen organisaties over de wijze waarop binnen die wettelijke kaders gehandeld kan en moet worden. Daarbij merken we op dat het voortzetten van discussies daarover op juridisch niveau de samenwerking in LSI-verband niet verder helpt. Met een aantal meer organisatorische ingrepen kan ervoor gezorgd worden dat de samenwerking beter verloopt. Daarbij zal op dit moment de meest voorzichtige interpretatie van wet- en regelgeving leidend dienen te zijn om alle partijen aangehaakt te houden.

In de praktijk hebben ketenpartners behoefte aan een nadere duiding van die wettelijke kaders voor een zorgvuldige gegevensdeling. We adviseren om op de volgende drie manieren in die nadere invulling te voorzien:

- Schep als stuurgroep heldere bestuurlijke kaders. Voor het waarborgen van een zorgvuldige gegevensdeling binnen de samenwerking, maar ook voor transparantie over het waarom en de werkwijze van LSI naar de buitenwereld, is het belangrijk duidelijke bestuurlijke kaders te formuleren. Hiervoor is het huidige convenant ontoereikend en moeten aanvullende afspraken worden gemaakt over de concrete wijze waarop samengewerkt wordt en de wijze waarop gegevens gedeeld worden. De bestuurlijke kaders omvatten gedeelde uitgangspunten voor de uitvoering en afspraken over de samenwerking. Specifiek gaat het om:
  - uitgangspunten en afspraken rond kwaliteit en beveiliging van gegevens
  - uitgangspunten en afspraken rond verantwoording, transparantie en ethiek.
- Stel een model-privacyprotocol op. Het opstellen van een model-privacyprotocol<sup>10</sup> biedt ketenpartners handvatten voor een aanpak in lijn met de privacywet en -regelgeving. Een privacyprotocol bevat waarborgen voor een zorgvuldige gegevensdeling:
  - Procesmatige waarborgen. Het betreft randvoorwaarden die gefaseerdheid (voorkomen van bovenmatig gebruik van gegevens), transparantie (vaststellen van een protocol waarbij zichtbaar en inzichtelijk wordt met welk doel en op welke wijze een partner persoonsgegevens verwerkt) en noodzaak (zicht krijgen op waar en waarom interventie nodig is) beschrijven.
  - Rechtmatigheidswaarborgen. De AVG stelt beperkingen aan het uitwisselen en combineren van persoonsgegevens, maar de normen zijn veelal abstract. Ketenpartners hebben behoefte aan een interpretatie en toepassing van die normen voor hun eigen project. Hierbij kunnen concrete privacychecks worden afgesproken die gedurende het proces worden toegepast.
- Stel standaard-DPIA's voor LSI-projecten op. In concrete projecten kan er beargumenteerd van afgeweken worden. Een model-DPIA bespaart tijd en discussie in de uitvoering van LSI-projecten. Er wordt op dit moment aan een landelijke DPIA gewerkt.

<sup>10</sup> Een voorbeeld is het model-privacyprotocol zoals dat voor binnengemeentelijke gegevensuitwisseling voor de bestrijding van ondermijning is gemaakt ([link](#)).



Daarnaast adviseren we om inhoudelijke tegenspraak en denkracht rondom het thema gegevensdeling en handhaving te organiseren, bij voorkeur met experts van buiten LSI-verband. Dit kan de LSI helpen een eigen verhaal te ontwikkelen en te voorkomen dat inhoudelijke verantwoording vooral reactief van aard is (bijvoorbeeld naar aanleiding van media-aandacht of Kamervragen).

Tot slot adviseren we de externe communicatie, en daarmee transparantie, te versterken. Met de huidige maatschappelijke en politieke aandacht is transparantie en verantwoording een must voor het behoud van draagvlak voor activiteiten van de LSI.

#### 7.2.4 Pas het convenant aan op basis van de nieuwe koers

Het vastleggen van nieuwe samenwerkingsafspraken in een aangepast convenant vormt het sluitstuk na het doorlopen van voorgaande stappen. We adviseren het convenant daarop aan te passen en tevens de voorgestelde wijzigingen uit hoofdstuk 6 over te nemen. Daarbij blijft gelden dat het succes van een convenant staat of valt met de wijze waarop samenwerkende partners daar in de praktijk gezamenlijk uitvoering aan geven. Dat vraagt de continue aandacht en onderling gesprek daarover op stuurgroepniveau.

Tot slot merken we nog op dat een aantal partijen die in 2017 wel het convenant hebben ondertekend (OM) of op andere wijze actief betrokken waren (het Ministerie van JenV) uit beeld zijn geraakt in de afgelopen vijf jaar. Zeker met oog op de raakvlakken met de RIEC-structuur adviseren we om de contacten met deze organisaties weer opnieuw vorm te geven en te onderhouden. Ook adviseren we om actievere contacten te leggen met andere samenwerkingsverbanden en programma's waar raakvlakken met de LSI zijn, zoals de Landelijke Aanpak Adresfraude vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Met name in de beeldvorming richting gemeenten is het van belang dat de LSI deze partijen en samenwerkingen scherp op het netvlies heeft, en weet uit te leggen aan gemeenten waarvoor ze bij wie moeten zijn. Overigens zien we voor nu geen toegevoegde waarde voor het toevoegen van deze samenwerkingsverbanden aan het LSI-convenant. Los van de vraag of dat wenselijk is, dient de eerste focus voor de LSI gericht te zijn op het aanpakken van de huidige ervaren knelpunten.

# Bijlage 1. Documentenlijst

## LSI-documenten

- Convenant Samenwerkingsovereenkomst voor Interventieteams (2017)
- Bijlage 2 bij de Samenwerkingsovereenkomst voor Interventieteams, Overzicht van de Regionale Platforms Fraudebestrijding (2017)
- Bijlage 3a bij de Samenwerkingsovereenkomst voor Interventieteams, Format Projectvoorstel Interventieteam (2017)
- Werkwijze LSI-projecten. Handleiding en flowcharts, VNG (2022)
- Werkwijze LSI-signalen. VNG Naleving (actueel)
- Factsheet Wijkgerichte Aanpak, VNG Naleving (2020)
- DPIA WGA (2022)
- Jaarplannen LSI (2017, 2018, 2019)
- Meerjarenplan LSI 2020-2023
- Jaarverslagen LSI (2017-2021)
- Verslagen van de (1ste tot 99e ) LSI-vergaderingen, (2003-2022)
- Voorstel voor een nieuwe LSI-structuur (2013)
- Discussiestuk Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) Koersherijking (2021)
- Actueel overzicht uitgevoerde en lopende LSI-projecten

## Casestudies

- Projectplannen twee gebiedsgerichte interventieteams
- PIA gebiedsgericht interventieteam
- Eindrapport gebiedsgericht interventieteam
- Eindrapport Pilot A1, KIP (2021)
- Rapport Vervolgonderzoek gefingeerde dienstverbanden, KIP (2021)
- Projectplan: detachering van derdelanders in Nederland, KIP (2022)
- Doorontwikkeling KIP 2023
- Planning KIP 2023

## Kamerstukken

- Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies. Brief van de staatssecretaris van sociale zaken en werkgelegenheid (2003)
- Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies. Brief van de staatssecretaris van sociale zaken en werkgelegenheid (2020)
- Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI). Brief van de ministers van Sociale zaken en Werkgelegenheid en voor Armoedebelief, Participatie en Pensioenen (2022)
- Antwoorden op Kamervragen over Landelijke Stuurgroep Interventieteams, staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst (2022)
- Landelijke Stuurgroep Interventieteams. Antwoorden op Kamervragen bij de regeling van werkzaamheden op 20 december 2022, de ministers van Sociale zaken en Werkgelegenheid en voor Armoedebelief, Participatie en Pensioenen (2023)

## Overig

- Effectiviteit van interventieteams, verkennende studie naar handhaving door interventieteams, Inspectie Werk en Inkomen
- Rapportage Impuls voor de Interventieteams, Zenc/Kennisland (2007)
- Uitspraak inzake GALOP-II, Centrale Raad van Beroep (2020)
- Uitspraak SyRI-wetgeving in strijd met het EVRM, Rechtbank Den Haag (2020)

## Bijlage 2. Geïnterviewde partijen

Met de volgende partijen zijn (groeps)gesprekken gevoerd in het kader van deze evaluatie:

- Interview voorzitter stuurgroep en voorzitter voorbereidingsgroep Ministerie van SZW
- Interview lid stuurgroep Belastingdienst, directie MKB
- Interview lid stuurgroep Belastingdienst, directie Toeslagen
- Interview (adviserend) lid stuurgroep Divosa
- Interview lid stuurgroep IND
- Interview lid stuurgroep de Nederlandse Arbeidsinspectie
- Interview lid stuurgroep SVB
- Interview (vervangend) lid stuurgroep UWV
- Interview lid stuurgroep VNG

Tevens heeft een toetsingsbijeenkomst plaatsgevonden met de stuurgroep.

- Groepsgesprek (voormalig) leden voorbereidingsgroep Belastingdienst, directie MKB
- Groepsgesprek lid voorbereidingsgroep en adviseurs Belastingdienst, directie Toeslagen
- Interview lid voorbereidingsgroep IND
- Groepsgesprek (voormalig) leden voorbereidingsgroep en projectleiders de Nederlandse Arbeidsinspectie
- Groepsgesprek lid voorbereidingsgroep, projectleiders en analist SVB
- Interview lid voorbereidingsgroep UWV
- Groepsgesprek (voormalig) leden voorbereidingsgroep en adviseur VNG
- Groepsgesprek secretariaat LSI vanuit Ministerie van SZW
- Focusgroep met de leden van de LSI-privacywerkgroep
- Focusgroep over gegevensdeling met (gemeentelijke) projectleiders van LSI-projecten
- Twee groepsgesprekken met projectleiders van interventieteams bij gemeenten
- Interview met projectleider van het KIP
- Telefonische interviews met vijf gemeenten naar aanleiding van de ingevulde enquête



## **‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’**

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al meer dan tachtig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

### **Berenschot Groep B.V.**

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)