

Vergaderjaar 1998–1999

26 266

Elektronische uitwisseling werknemersgegevens in de sociale zekerheid

Nr. 2

RAPPORT

	Inhoud	blz.		blz.
	Samenvatting	5	3.6.3	Gezamenlijk gebruik werknemersgegevens
			3.6.4	Standpunt Rekenkamer
1	Inleiding	9	3.6.5	Standpunten CTSV en staatssecretaris
1.1	Het onderzoek	9	3.7	Conclusies
1.2	Uitvoering Sociale Verzekeringswetten	9		
1.3	Elektronische gegevensuitwisseling tussen UVI's	10	4	Uitbreiding gegevensuitwisseling
1.4	Commentaar betrokkenen	11	4.1	Inleiding
			4.2	Standaardisatie
			4.3	Rol bewindspersoon
			4.4	Conclusies
2	Bestrijding misbruik en oneigenlijk gebruik	12		
2.1	Witte fraude	12		
2.2	Betrouwbaarheid gegevens	12		
2.2.1	Van werkgevers naar UVI's	12	5	Conclusies
2.2.2	Beheer VZA's door de UVI's	13		
2.2.3	Van VZA naar GVI	13	6	Reacties betrokkenen
2.2.4	Raadpleging GVI door UVI's	14	6.1	Hoofdpunten
2.3	Beschikbaarheid gegevens	14	6.1.1	Gebruik gegevens binnen holdings
2.4	Afweging kosten/baten	15	6.1.2	Informatiebeveiliging
2.5	Conclusies	16	6.1.3	Betrouwbaarheid gegevens
2.6	Aanbevelingen	16	6.1.4	Sofinnummers
			6.1.5	Filtering samenloopsignalen
			6.1.6	Doelmatigheid GVI
3	Bescherming gegevens bij UVI's	18	6.1.7	Totale omvang witte fraude
3.1	Inleiding	18	6.1.8	Uitbreiding gegevensuitwisseling en standaardisatie
3.2	Wettelijk kader en reglementen	18		
3.3	Toegang tot persoonsgegevens bij de UVI's	18		
3.4	Toegang tot de GVI	19	6.2	Standpunt Registratiekamer
3.5	Gegevensverstrekking op verzoek	19		
3.6	Risico's van commercieel gebruik werknemersgegevens	19	7	Nawoord Rekenkamer
3.6.1	Inleiding	19		
3.6.2	Leveringscontracten	20		
				Lijst van gebruikte afkortingen

SAMENVATTING

De afgelopen jaren is op het terrein van de Sociale Zekerheid veel geïnvesteerd om de elektronische gegevensuitwisseling tussen instanties te verbeteren en bruikbaar te maken voor onder andere de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O). Het betreft hier gegevens die gebruikt worden voor de uitvoering van de sociale-zekerheidswetten en aanverwante regelingen, verder korthedshalve werknemersgegevens genoemd.

De Rekenkamer heeft voor het jaar 1997 onderzocht:

- of de investeringen in de elektronische gegevensuitwisseling hebben geresulteerd in een effectieve bestrijding van M en O op het terrein van de Sociale Zekerheid. De vorm van M en O die met behulp van vergelijking van registraties kan worden opgespoord wordt ook wel aangeduid met de term witte fraude;
- of de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid de gegevens in hun verzekerdenadministraties onder alle omstandigheden beschermen tegen gebruik door onbevoegden;
- hoe de ervaringen tot nu toe met elektronische gegevensuitwisseling gebruikt kunnen worden voor toekomstige uitbreiding van deze uitwisseling naar de gemeentelijke sociale diensten en Arbeidsvoorziening.

In 1997 waren er vier erkende uitvoeringsinstellingen (UVI's), namelijk CADANS Uitvoeringsinstelling BV, GAK Nederland BV, GUO Uitvoeringsinstelling BV en SFB UOSV NV.

Elke uitvoeringsinstelling heeft op aanwijzing van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een verzekerdenadministratie (VZA) ingericht met gegevens over werkgevers, werknemers en dienstverbanden. De uitvoeringsinstellingen versturen bepaalde verwijsgeschieden (begin en eind dienstverbanden en uitkeringen) naar de zogenoemde Gemeenschappelijke Verwijsindex (GVI). De GVI vervult de functie van index op de gegevens in deze VZA's. Door gegevens van uitkeringaanvragers te vergelijken met de gegevens in de GVI kunnen UVI's controleren of aanvragers een andere uitkering of een dienstverband hebben (dit wordt «samenloop» genoemd). Zo ja, dan kan dit duiden op fraude. Om dit uit te zoeken moet de behandelende UVI zich rechtstreeks wenden tot de UVI waarmee samenloop geconstateerd werd.

Uit het onderzoek bleek dat er, ondanks inmiddels bereikte resultaten, nog veel moet gebeuren voordat de GVI werkelijk als een efficiënt en effectief instrument in het kader van de fraudebestrijding kan worden beschouwd. Twee zaken waarop de Rekenkamer aanmerkingen heeft zijn:

- de betrouwbaarheid van de gegevens
De betrouwbaarheid van de gegevens in de administraties van de UVI's, en dus ook in de GVI, laat te wensen over. Verbetering hiervan is een zaak van zowel de aanleverende partij, de werkgevers, als de ontvangende partij, de UVI's. De Rekenkamer vraagt speciale aandacht voor de problematiek die samenhangt met het sofinummer, het cruciale gegeven om een werknemer te identificeren, en dus de spil waarom de witte-fraudebestrijding door middel van de GVI draait. De UVI's moeten in sommige gevallen tot uitkering overgaan zonder een geldig sofinummer. De uitkeringen die zij doen op basis van een fictief sofinummer of zonder een geverifieerd sofinummer (in 1996 voor tenminste f 183 miljoen aan bijna 25 duizend personen van wie medio 1997 nog geen deugdelijk sofinummer was vastgesteld) onttrekken zich aan de gegevensvergelijking via de GVI. Naar het oordeel van de Rekenkamer vormt dit een lacune in de aanpak van M en O bij de UVI's.

- de filtering van de samenloopsignalen van de GVI
De GVI geeft een automatisch signaal als sprake is van samenloop van een aangevraagde uitkering met een andere uitkering of een lopend dienstverband. Het overgrote deel van de samenloopsignalen verwijst niet naar witte fraude: samenloop is lang niet altijd in strijd met de wet. Omdat de hoeveelheid samenloopsignalen zo enorm is, biedt de GVI de mogelijkheid de samenloopsignalen te filteren voordat ze worden doorgegeven aan de UVI's. De UVI's kunnen dit filtermechanisme volgens eigen beslisregels laten instellen. De UVI's zien geen belangrijke risico's dat hierdoor fraudesignalen verloren gaan. Geen van de UVI's heeft dit echter in de praktijk onderzocht, bijvoorbeeld op basis van een steekproef. De Rekenkamer is van mening dat de UVI's steekproeven zouden moeten uitvoeren om hierin inzicht te krijgen.

Over de doelmatigheid van de GVI als middel in de bestrijding van witte fraude kan weinig gezegd worden, doordat kosten-batenanalyses ontbreken.

Voor drie UVI's zijn wel gegevens beschikbaar over de opbrengst van de gegevensvergelijking via de GVI (over 1994, 1995 en 1996 in totaal krap f 7 miljoen). Zolang echter deze opbrengst niet afgezet kan worden tegen een gefundeerde schatting van het totaalbedrag dat gemoeid is met witte fraude, is er geen uitspraak mogelijk over de doelmatigheid van de inzet van de GVI in de bestrijding van witte fraude. Wel zijn er verschillende indicaties dat de opbrengsten tot nu toe aan de lage kant zijn. Van GAK Nederland is bijvoorbeeld een schatting uit 1991 bekend van circa f 21 miljoen in dat jaar gepleegde witte fraude bij deze UVI. De Rekenkamer concludeert ook uit een onderzoek van GUO dat de opbrengsten van de GVI aan de lage kant zijn. Tot nu toe heeft geen van de overige betrokken instanties (de andere UVI's, het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen, LISV, het College van Toezicht Sociale Verzekeringen, CTSV) een poging gedaan hierover een onderbouwde uitspraak te doen. Volgens de Rekenkamer is op dit punt dan ook een initiatief van de minister van SZW gewenst.

Volgens de Rekenkamer kleeft aan de wijze waarop de werknemersgegevens worden beheerd binnen holdings het risico dat werkmaatschappijen in de private poot van de holding met deze gegevens concurrentievoordeel kunnen creëren ten opzichte van ondernemingen buiten de holding. De Rekenkamer doelt hier op

- het gezamenlijk voeren van de basisregistraties met private werkmaatschappijen door twee UVI's;
- het uitbesteden van de basisregistratie aan een werkmaatschappij in de private poot door één van de UVI's;
- het laten aanleveren van werknemersgegevens via een zogenoemd Aanlever- en Distributiepunt (ADP) in de private poot van de holding door drie UVI's.

Binnen de sociale-verzekeringssector heerst de overtuiging dat gegevens die de holdings via een werkmaatschappij in de private poot ontvangen niet onder de wettelijke gebruiksbeperkingen van de Organisatiewet Sociale Verzekeringen 1997 (Osv'97) vallen en daarom aan iedere klant van die werkmaatschappij mogen worden doorgeleverd.

De Rekenkamer is van mening dat het LISV voor de UVI's nadere regels moet vaststellen voor contractuele relaties en zeggenschapsverdeling tussen de UVI's en de werkmaatschappijen in de private tak van de holdings.

De minister van SZW zou zich moeten beraden op de vraag of er aanpassingen in de Osv'97 nodig zijn om tegen te gaan dat werknemersgegevens gebruikt worden op een wijze die de wetgever niet heeft voorzien. Naar het oordeel van de Rekenkamer geeft de situatie bij de SFB

Groep aanleiding voor een nadere reflectie op gewenst en ongewenst gebruik van werknemersgegevens door de holdings.

Standaardisatie is een essentiële voorwaarde om gegevens efficiënt en betrouwbaar te kunnen uitwisselen. Het standaardisatieproces bij de UVI's is weliswaar al in gang gezet, maar de Rekenkamer betwijfelt of met het huidige tempo het proces in 2001 voltooid zal zijn. Dit is van belang omdat met ingang van dat jaar nieuwe UVI's tot de markt kunnen toetreden.

De tekortkomingen bij de UVI's wegen extra zwaar in het licht van de beoogde uitbreiding van de elektronische gegevensuitwisseling naar de gemeentelijke sociale diensten en Arbeidsvoorziening. Bij de uitwisseling met andere sectoren is immers een eerste vereiste dat de gegevens-huishouding bij de UVI's goed op orde is, dat wil zeggen dat de gegevens betrouwbaar zijn en in een gestandaardiseerd formaat worden aangeleverd. Bovendien kunnen andere sectoren wellicht leren van de ervaringen en tekortkomingen bij de UVI's. Door alert te zijn op problemen bij de UVI's kan in andere sectoren voorkomen worden dat daar dezelfde problemen ontstaan.

De Rekenkamer beveelt de minister van SZW dan ook nadrukkelijk aan zich actief op te stellen ten opzichte van zijn toezichthouder het CTSV, de opdrachtgever van de UVI's, het LISV, en de UVI's zelf. Daarbij beveelt de Rekenkamer de minister aan de ervaringen in het UVI-domein te benutten bij lopende en toekomstige projecten.

De Rekenkamer vroeg de minister van SZW, het CTSV, het LISV en de vier UVI's om hun commentaar op haar bevindingen en verzocht daarnaast ook de Registratiekamer om een reactie op de privacy-aspecten.

Dit leverde met name op het punt van *de risico's van commercieel gebruik van werknemersgegevens binnen de holdings* discussie op. Met name het CTSV en de UVI's GAK Nederland en SFB achten de conclusies van de Rekenkamer over de risico's van commercieel gebruik van werknemersgegevens binnen holdings onhoudbaar. Volgens het CTSV blijft de werkgever verantwoordelijk voor de werknemersgegevens totdat de UVI de gegevens heeft ontvangen van het ADP. Dat ADP'en met werkgevers en werknemers afspraken maken over gegevensleveringen die de Osv '97 de UVI verbiedt, is het CTSV niet gebleken. Bovendien is op deze gegevenslevering de WPR van toepassing. GAK Nederland schrijft dat de WPR nauwelijks meer vrijheid biedt voor doorlevering van gegevens dan de Osv. SFB was het volstrekt oneens met de conclusie dat dat er ernstige risico's voor commercieel gebruik van gegevens kleven aan de gezamenlijke basisregistraties. Deze conclusie kan volgens SFB niet worden gebaseerd op de wijze waarop SFB het gegevensbeheer uitvoert.

De minister van SZW liet weten bij de beleidsvoorbereiding in het kader van de afspraken in het Regeerakkoord over de uitvoering van de sociale zekerheid de bevindingen van de Rekenkamer en die van het CTSV te zullen meenemen.

Een aantal betrokkenen ging in op de *betrouwbaarheid van de gegevens*, het gebruik van *fictieve sofnummers* en de *filtering van samenloopsignalen*. Ondanks het feit dat geen van hen de kritiek van de Rekenkamer op deze punten steekhoudend achtte, werd nader onderzoek en onverminderde aandacht toegezegd.

De *doelmatigheid van de GVI* werd volgens de minister en het CTSV niet alleen bepaald door de hoogte van het opgespoorde fraudebedrag, maar ook door de fraudeschade die door het gebruik van de GVI wordt voorkomen. De fraudegevallen die in 1997 via de GVI zijn opgespoord bedragen 38% van het totaal aantal fraudeconstateringen. Het aantal fraudeconstateringen is in 1997 ten opzichte van 1996 met 46% gestegen. Het totale via de GVI opgespoorde fraudebedrag over de periode 1994–1997 is bijna f 35 miljoen.

Volgens de Registratiekamer worden het gesloten-verstrekkingsregime en de specifieke doelbinding van de Osv'97 door de invoering van ADP'en en door de uitbesteding van basisregistraties van de UVI's aan de B-poot zwaar onder druk gezet. Daarom zou zij zich kunnen voorstellen dat de Osv'97 in afwachting van nieuwe wetgeving op onderdelen (met name op het punt van verenigbaar gebruik binnen holdings) wordt aangescherpt. De Osv'97 voorziet niet in toezichtbevoegdheden voor het CTSV binnen de private poot van de holdings. De Registratiekamer acht het noodzakelijk dat de bevoegdheden van het CTSV op dit punt worden uitgebreid.

De Rekenkamer blijft zich afvragen of de huidige wet- en regelgeving nog voldoende recht doet aan de bescherming van het privacybelang van werknemers. Daarnaast kan men zich afvragen of de wet een toereikende basis biedt om eventuele ongewenste concurrentievoordelen van werkmaatschappijen in de private poot van holdings waarvan ook UVI's deel uitmaken tegen te gaan.

1 INLEIDING

1.1 Het onderzoek

Begin jaren 80 kreeg een werkgroep van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk Gebruik (M en O) de taak om de mogelijkheden van gegevensuitwisseling in het kader van M en O-bestrijding te onderzoeken (Tweede Kamer 1982–1983, 17 050, nr. 1). De werkgroep kwam tot de conclusie dat een goed functionerende uitwisseling van gegevens een essentiële voorwaarde is voor het terugdringen van het verschijnsel M en O. De afgelopen jaren is op het terrein van de Sociale Zekerheid veel geïnvesteerd om de elektronische gegevensuitwisseling tussen betrokken instanties te verbeteren. Naast doelmatigheidsverbetering werd hiermee een verbetering van de fraudebestrijding beoogd. Het betreft hier gegevens die gebruikt worden voor de uitvoering van de sociale-zekerheidswetten en aanverwante regelingen. In het vervolg noemen we deze gegevens «werknemersgegevens».

De Rekenkamer heeft voor 1996 en 1997 onderzocht:

- of de investeringen in de elektronische gegevensuitwisseling hebben geresulteerd in een effectieve bestrijding van M en O op het terrein van de Sociale Zekerheid;
- of de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid de gegevens in hun verzekerdenadministraties in alle omstandigheden beschermen tegen gebruik door onbevoegden;
- hoe de ervaringen tot nu toe met elektronische gegevensuitwisseling gebruikt kunnen worden voor toekomstige uitbreiding van deze uitwisseling.

De bevindingen en conclusies uit dit onderzoek hebben, gezien in het licht van ontwikkelingen buiten het domein van de uitvoeringsinstellingen, een belangrijke meerwaarde.

Naast de al genoemde ontwikkelingen op het terrein van de fraudebestrijding kunnen genoemd worden: de toekomstige uitbreiding van elektronische gegevensuitwisseling naar de gemeentelijke sociale diensten als hulpmiddel voor fraudebestrijding;

- het opzetten van een geautomatiseerd systeem voor gegevensuitwisseling tussen Arbeidsvoorziening, de uitvoeringsinstellingen en de gemeentelijke sociale diensten in het kader van de arbeidsmarkttoeleiding. Van arbeidsmarkttoeleiding wordt veel verwacht voor de vermindering van het aantal uitkeringsgerechtigden. Het op gang krijgen van arbeidsmarkttoeleiding is een moeizaam bestuurlijk proces vanwege de vereiste samenwerking tussen drie deelsectoren van de sociale zekerheid;
- privatisering van een aantal belangrijke onderdelen van de sociale verzekeringen, waarbij de bescherming van de privacy rond de persoonsgegevens die werkgevers en werknemers voor de uitvoering van de sociale verzekeringen en aanverwante regelingen verstrekken extra aandacht zal behoeven;
- de aanpassing van de Organisatiewet sociale verzekeringen die op dit moment in voorbereiding is.

1.2 Uitvoering Sociale Verzekeringswetten

De uitvoering van sociale verzekeringswetten is in handen van uitvoeringsinstellingen (UVI's). Dit zijn door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ erkende organisaties. Tot de taak van de UVI behoort onder meer het tegengaan, opsporen en afhandelen van misbruik en oneigenlijk gebruik in de sfeer van uitkeringen en premieafdracht. In 1997 waren er vier erkende UVI's, namelijk CADANS Uitvoeringsinstelling BV, GAK Nederland BV, GUO Uitvoeringsinstelling BV en SFB UOSV NV. De

¹ Waar in dit rapport gesproken wordt over het Ministerie van SZW of de minister van SZW wordt tevens bedoeld de verantwoordelijk staatssecretaris van dit ministerie.

belangrijkste sociale verzekeringen die zij uitvoerden waren de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Werkloosheidswet (WW), de Ziektewet (ZW), de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) en de Toeslagenwet (TW). De UVI Sociale Zekerheid voor Overheid en Onderwijs (USZO) is niet in het onderzoek betrokken omdat zij pas per 1 januari 1998 gedeeltelijk erkend is als uitvoeringsinstelling².

Opdrachtgever van de UVI's en verantwoordelijk voor de uitvoering van de sociale verzekeringswetten is het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (LISV). De rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitvoering van wetten door het LISV en de UVI's staan onder toezicht van het College van Toezicht Sociale verzekeringen (CTSV). Het CTSV is een zelfstandig bestuursorgaan met een bestuur waarvan de leden bij Koninklijk Besluit worden benoemd.

De minister van SZW is politiek verantwoordelijk voor de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten. Om deze verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken beschikt de minister over een informatierecht bij het CTSV, het LISV en de uitvoeringsinstellingen en over een inzagerecht bij de UVI's. De minister zal echter terughoudend zijn met het gebruik van deze rechten, omdat het CTSV primair verantwoordelijk is voor het toezicht op de uitvoering.

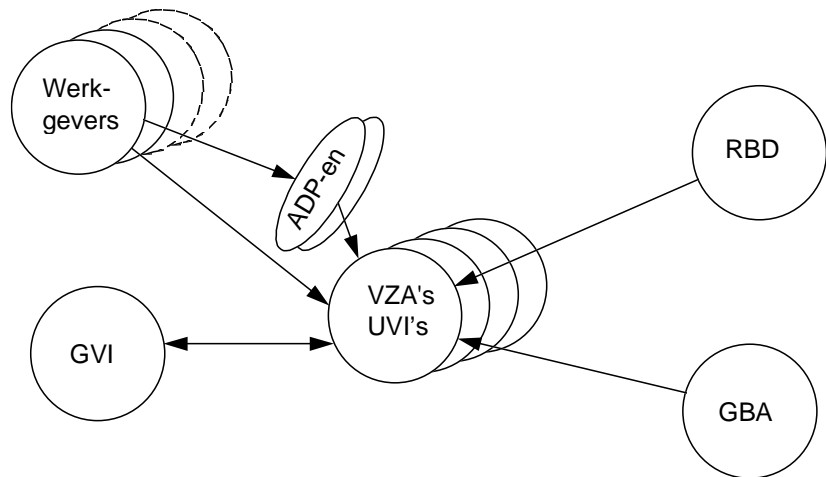
1.3 Elektronische gegevensuitwisseling tussen UVI's

Elke uitvoeringsinstelling heeft op aanwijzing van de staatssecretaris van SZW een verzekerdenadministratie (VZA) ingericht met gegevens over werkgevers, werknemers en dienstverbanden. De uitvoeringsinstellingen versturen bepaalde verwijsgegevens (begin en eind dienstverbanden en uitkeringen) naar de zogenoemde Gemeenschappelijke Verwijsindex (GVI). De GVI vervult de functie van index op de gegevens in deze VZA's. Door gegevens van uitkeringaanvragers te vergelijken met de gegevens in de GVI kunnen UVI's controleren of aanvragers een andere uitkering of een dienstverband hebben (dit wordt «samenloop» genoemd). Zo ja, dan kan dit duiden op fraude. Om dit nader uit te zoeken moet de behandelende UVI zich vervolgens rechtstreeks wenden tot de UVI waarmee samenloop werd geconstateerd.

De GVI vormt daarmee een zeer belangrijk instrument in de bestrijding van M en O.

Elektronische gegevensuitwisseling gebeurt in vier belangrijke stromen. Deze zijn als volgt schematisch weer te geven:

² Deze erkenning betreft de uitvoering van de WAO.



GVI = gemeenschappelijke verwijzindex
 VZA = verzekerdenadministratie
 UVI = uitvoeringsinstelling
 ADP = aanlever- en distributiepunt
 RBD = Rijksbelastingdienst
 GBA = gemeentelijke basisadministratie

De VZA's worden voornamelijk gevoed vanuit de administraties van werkgevers. Deze stroom gegevens van werkgevers naar UVI's kan rechtstreeks verlopen, al dan niet via salarisadministrateurs, maar kan tegenwoordig ook via een Aanlever- en Distributiepunt (ADP) worden geleid. ADP-en zijn private ondernemingen die in feite als doorgeefluik fungeren tussen werkgevers en de UVI. De GVI is het systeem dat de gegevens van iedere uitvoeringsorganisatie voor de andere uitvoeringsorganisaties en voor derden toegankelijk maakt. Het berichtenverkeer met de Rijksbelastingdienst betreft de verificatie van sofinummers. Bij de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) verifieert de UVI de overige van de werkgever verkregen identificerende persoonsgegevens.

1.4 Commentaar betrokkenen

De Rekenkamer zond haar bevindingen om commentaar naar alle betrokkenen: de minister van SZW, het CTSV, het LISV en de vier uitvoeringinstellingen GAK Nederland, CADANS, GUO en SFB. Zij reageerden in augustus/september 1998. Hun reacties zijn op hoofdlijnen verwerkt in hoofdstuk 6. De Rekenkamer zond de Registratiekamer de passages over privacy-aspecten uit het rapport met het verzoek hierop te reageren. Ook deze reactie is in hoofdstuk 6 verwerkt.

2 BESTRIJDING MISBRUIK EN ONEIGENLIJK GEBRUIK

2.1 Witte fraude

Via de GVI kan een UVI vaststellen of een bij haar aangemelde uitkeringsgerechtigde actuele dienstverbanden of uitkeringen heeft die bij een andere UVI geregistreerd staan. Zo ja, dan kan er sprake zijn van M en O. Met behulp van elektronische gegevensuitwisseling kunnen echter alleen die vormen van M en O worden getraceerd, die blijken uit samenloop tussen een geregistreerd dienstverband en een uitkering, of samenloop tussen verschillende uitkeringen. Wanneer registratie ontbreekt – zoals bij zwart werken – signaleert de GVI geen samenloop. De vorm van M en O die met behulp van vergelijking van registraties kan worden opgespoord wordt ook wel aangeduid met de term witte fraude.

Sinds 1993, het jaar waarin de ontwikkeling van de GVI werd gestart, hebben de UVI's op het terrein van de gegevensuitwisseling veel tot stand gebracht en is elektronische gegevensuitwisseling een factor van betekenis geworden in de bestrijding van witte fraude.

De Rekenkamer heeft onderzocht hoe de stand van zaken is bij de bestrijding van witte fraude bij uitkeringen door middel van elektronische gegevensuitwisseling, zowel voor wat betreft de effectiviteit als voor wat betreft de doelmatigheid. Zij ziet als belangrijke voorwaarden voor een effectieve bestrijding van witte fraude de betrouwbaarheid en de beschikbaarheid van de gegevens. Om een oordeel over de doelmatigheid te kunnen geven zijn kosten-batenanalyses noodzakelijk. De Rekenkamer heeft daarom onderzocht:

- de betrouwbaarheid van de gegevens, aan de hand van vier fasen in de gang van de gegevens:
 - van de werkgevers naar de UVI's,
 - de verwerking in de VZA bij de UVI's,
 - van de VZA's van de aanleverende UVI naar de GVI,
 - van de GVI naar de ontvangende UVI;
- de beschikbaarheid van de gegevens;
- De doelmatigheid van elektronische gegevensuitwisseling om witte fraude op te sporen, aan de hand van door de UVI's gemaakte kosten-batenanalyses.

2.2 Betrouwbaarheid gegevens

2.2.1 Van werkgevers naar UVI's

Werkgevers moeten aan de UVI's gegevens aanleveren over dienstverbanden van hun werknemers. Volgens de UVI's leverden de werkgevers deze gegevens vaak te laat aan. Dit komt waarschijnlijk doordat de werkgevers geen direct belang bij juiste en tijdige aanlevering hebben, terwijl het voor hen wel administratieve lasten met zich meebrengt. Ondanks het feit dat elke UVI wel controles bij de werkgevers uitvoert en de werknemer jaarlijks zijn eigen statusoverzicht laat controleren, is er geen garantie dat de gegevens in de VZA een volledig beeld geven van arbeidsrelaties van de verzekerden.

Een voor de fraudebestrijding belangrijke groep van dienstverbanden betreft de dienstverbanden in de uitzendbranche: uit een onderzoek van de behandelende UVI, GAK Nederland, bleek dat in het jaar 1991 60% van de opgespoorde witte fraude betrekking had op het verzwijgen van een dienstverband bij een uitzendbureau. Naar aanleiding van dit onderzoek uit 1994 heeft GAK Nederland een hierop gericht signaleringssysteem ontwikkeld, het vua (zie ook 2.2.4). Juist in deze branche bleek uit onderzoek van GAK Nederland dat er problemen zijn met de actualiteit van de dienstverbandgegevens in de VZA. De overige UVI's worden met dit probleem geconfronteerd bij het raadplegen van de GVI.

2.2.2 Beheer VZA's door de UVI's

De vier UVI's passen een aantal manieren toe om de betrouwbaarheid van de geregistreerde dienstverbandgegevens te waarborgen, zowel op het moment van invoeren als daarna. De UVI's voeren daarnaast nog controle-onderzoeken uit. Zo stelde GAK Nederland in 1996 voor het voorafgaande jaar vast dat 300 000 dienstverbanden waren gecorrigeerd naar aanleiding van een vergelijking met de jaarloonopgaven. Bij GUO reageerde ruim de helft van de 36 000 aangeschreven werkgevers eind 1997 met gecorrigeerde dienstverbandgegevens. Bij CADANS leidde een controle-onderzoek in 1996 tot de vaststelling van vervuilingpercentages variërend van bijna 6% tot bijna 16%.

Uit deze voorbeelden blijkt dat de betrouwbaarheid van de gegevens in de basisregistraties nog te wensen overlaat. Overigens constateert de Rekenkamer dat de SV-sector geen norm heeft voor een aanvaardbaar foutpercentage. GAK Nederland hanteert als enige UVI een interne norm, namelijk 8%.

De UVI's verifiëren de persoonsgegevens van geregistreerde werknemers bij de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA). De UVI's ervaren de betrouwbaarheid van de GBA-gegevens als goed.

Een onderdeel van de VZA is het sofinummer. Het ministerie van SZW en het CTSV lieten weten dat iemand ook zonder een geldig sofinummer recht kan doen gelden op een uitkering: opgave van het sofinummer bij de UVI dient uitsluitend ter identificatie van de aanvrager. De UVI's moeten in een aantal gevallen zonder een geldig sofinummer tot uitkering overgaan, maar moeten dan andere controles verrichten. Omdat het sofinummer het enige gegeven is dat een werknemer uniek identificeert, vervult het wel een cruciale rol in de gegevensuitwisseling. De Rekenkamer onderzocht of de sofinummergegevens bij de UVI's betrouwbaar waren. Zij constateerde dat hierover in een aantal situaties onzekerheid bestond.

Zo werkten CADANS en GAK Nederland in sommige situaties met zogenaamde fictieve sofinummers (1%, respectievelijk 0,5% van de geregistreerde werknemers). Bij GUO en SFB werd niet altijd het sofinummer ingevuld (respectievelijk bij 1% en bij 10%³ van de geregistreerde werknemers). Voorts waren er bij drie UVI's⁴ werknemers van wie het opgegeven sofinummer niet klopte met het bij de Belastingdienst geregistreerde sofinummer (variërend van 3% bij GUO, via 0,4% bij CADANS tot 0,4 promille bij GAK Nederland).

2.2.3 Van VZA naar GVI

De gegevens in de GVI vormen een kopie van een deel van de gegevens uit de VZA. Daarom staat of valt de betrouwbaarheid van de GVI met de betrouwbaarheid van de VZA: onbetrouwbaarheden in de VZA's werken rechtstreeks door in de GVI. De aanlevering van gegevens uit de VZA's aan de GVI wordt op zorgvuldigheid gecontroleerd door de accountantsdiensten van de UVI's op basis van een controleprotocol van het LISV. Uit de accountantsrapporten over 1996 bleek dat de UVI's op onderdelen nog niet aan de kwaliteitseisen voldeden. De Rekenkamer constateerde nog twee tekortkomingen die de betrouwbaarheid van de GVI aantasten. Dit betreft in de eerste plaats de sofinummers. Alleen de verwijzingsgegevens voor werknemers met geldige sofinummers kunnen naar de GVI worden overgebracht. Bij fictieve of ontbrekende sofinummers kan dit niet. Dit betekent dat alle gegevens van aanvragers van wie de aanvraag behandeld was zonder of met behulp van een fictief sofinummer in de GVI ontbreken. In 1996 ging het om uitbetalingen tot een bedrag van

³ SFB deelde de Rekenkamer mee dat de helft hiervan overledenen betrof en de andere helft personen die geen binding meer met de UVI hadden, zoals partners en weduwen en wezen. Volgens deze UVI was er dus sprake van een louter administratief probleem. Niettemin heeft de UVI in 1996 betalingen gedaan aan 499 personen met een niet-ingevuld sofinummer.

⁴ SFB gaf aan in geval van afwijkingen altijd het bij de Belastingdienst bekende sofinummer over te nemen.

tenminste f 183 miljoen aan bijna 25 duizend personen, waarvan door het ontbreken van een geldig sofinummer mogelijke fraude niet via de GVI kon worden vastgesteld.

Tot en met 1997 vormde een tweede manco in de GVI het ontbreken van de gegevens van de USZO: deze was nog niet op de GVI aangesloten. De aansluiting van de USZO komt in twee gedeelten tot stand, een deel medio augustus 1998 en de rest in 1999.

2.2.4 Raadpleging GVI door UVI's

De GVI wordt door de UVI's op twee manieren gebruikt. Ten eerste om na te gaan of sprake is van samenloop van de aangevraagde uitkering met een andere uitkering of een lopend dienstverband. Dit is de preventieve raadpleegfunctie van de GVI. Aangezien de gegevens in de GVI niet in alle gevallen volledig, juist en actueel zijn, is deze preventieve raadpleging slechts gedeeltelijk effectief.

Ten tweede geeft de GVI een automatisch samenloopsignaal wanneer door een wijziging in de situatie van een uitkeringsgerechtigde alsnog samenloop met een andere uitkering of werk ontstaat. Deze samenloopsignalen worden wekelijks naar de desbetreffende UVI gestuurd om daar nader te worden onderzocht.

De automatische samenloopsignalering genereert een enorme hoeveelheid signalen. In 1996 waren het er in totaal 5,7 miljoen. Het overgrote deel hiervan verwijst echter niet naar witte fraude, omdat samenloop lang niet altijd in strijd is met de wet. De GVI biedt daarom de mogelijkheid de samenloopsignalen op een globaal niveau automatisch te filteren voordat ze worden doorgegeven aan de UVI's. De UVI's kunnen dit filtermechanisme volgens eigen beslisregels laten instellen, bijvoorbeeld op basis van beoordelings- en afhandelingstermijnen van uitkeringsaanvragen en uitsluiting van bepaalde uitkerings-dienstverbandcombinaties. De filtering leidt tot een flinke reductie in samenloopsignalen, variërend van 53% tot 89%. Ondanks het proces van filtering ontvangen de UVI's toch nog grote aantallen samenloopsignalen, terwijl bij slechts een klein deel daarvan fraude wordt vastgesteld (0,1 tot 0,3%). Het LISV heeft de Rekenkamer recentelijk laten weten een onderzoek naar samenloopsignalering in uitvoering te hebben met als doel inzicht te krijgen in de efficiency van het proces en op basis daarvan vast te stellen of dit proces nog verder geoptimaliseerd kan worden.

Samenloop kan plaatsvinden tussen UVI's (een uitkering bij de ene UVI loopt samen met een uitkering of dienstverband die geregistreerd is bij een andere UVI), maar ook binnen één UVI (interne samenloop). De vier UVI's gebruiken de GVI ook om interne samenloop op te sporen. Eén UVI, GAK Nederland, gebruikt daarnaast een eigen interne samenloopsignalering, het vva-systeem. De doelmatigheid van de gehanteerde filters is door GAK Nederland onderzocht en aan de hand van de resultaten werd het systeem aangepast.

Noch de UVI's, noch LISV en CTSV zien belangrijke risico's dat fraudesignalen door de filtering verloren gaan. Geen van de UVI's heeft dit echter in de praktijk onderzocht, bijvoorbeeld op basis van een steekproef.

2.3 Beschikbaarheid gegevens

Verstoringen in de voortgang van gegevensuitwisseling kunnen ertoe leiden dat benodigde gegevens niet tijdig beschikbaar zijn. De Rekenkamer ging na of de UVI's problemen op dit terrein ondervonden. De communicatie van de UVI's met de GVI bleek over het algemeen redelijk stabiel te verlopen. Verstoringen van de continuïteit met grote consequenties hebben zich niet voorgedaan.

Ook de communicatie met de GBA verliep over het algemeen stabiel. Wel veroorzaakt de afwezigheid van een verwijzindex bij de GBA soms

onduidelijkheid over de vraag bij welke gemeente de gegevens uit de GBA moeten worden opgevraagd. Dit probleem is overigens inherent aan de gekozen structuur van de GBA. De Rekenkamer heeft de staatssecretaris van het Ministerie van Binnenlandse Zaken hier ook op gewezen in haar rapport Gemeentelijke Basis Administratie (TK, 1996–1997, 25 040, nrs. 1–2).

De verificatie van sofinummers aan gegevens van de Belastingdienst bleek gemiddeld enkele weken te duren. Dat is opmerkelijk lang, zeker wanneer men in aanmerking neemt dat de geautomatiseerde verificatie van persoonsgegevens bij de GBA normaal gesproken 1 tot 2 dagen in beslag neemt.

2.4 Afweging kosten/baten

De staatssecretaris van SZW heeft in 1993 via een aanwijzing de ontwikkeling van de GVI geïnitieerd. Een afweging van de kosten en baten is door het ministerie van SZW echter nooit gemaakt. Evenmin heeft het ministerie voor de UVI's financiële randvoorwaarden gesteld.

De Rekenkamer ging na of de UVI's een beeld konden geven van de kosten die ze hadden gemaakt voor de introductie en het gebruik van de GVI. De Rekenkamer onderscheidde daarbij de kosten voor investeringen in hard- en software, de jaarlijkse exploitatiekosten voor de automatisering, de personeelskosten die samenhangen met het gebruik van de GVI en het tarief dat het LISV in rekening brengt voor het gebruik van de GVI. De UVI's bleken niet of slechts zeer gedeeltelijk over deze gegevens te beschikken. Alleen GAK Nederland kon een beeld geven van zowel de investeringen als de exploitatiekosten voor hardware en software en van de personeelskosten die samenhangen met het gebruik van de GVI.

De baten van de preventieve werking van de GVI zijn niet te kwantificeren. Het gebruik van de samenloopsignalering levert wel kwantificeerbare baten op.

Tabel 1 geeft per uitvoeringsinstelling weer hoeveel fraudegevallen met behulp van de GVI zijn geconstateerd en welk benadelingsbedrag daarmee correspondeert. Hierbij moet worden opgemerkt dat de aanduiding van het jaar betrekking heeft op het jaar waarin de fraude is geconstateerd; de fraude zelf kan betrekking hebben op eerdere jaren.

Tabel 1. Aantallen geconstateerde fraude met corresponderende bedragen

		CADANS	GAK	GUO	SFB
1994	Aantallen	0	0	?	8
	Bedragen	0	0	?	f 10 592
1995	Aantallen	0	31	112	297
	Bedragen	0	f 106 553	?	f 403 878
1996	Aantallen	1 253	836	147	626
	Bedragen	f 1 394 164	f 3 337 618	?	f 1 505 708
Totaal	Aantallen	1 253	867	259	921
	Bedragen	f 1 394 164	f 3 444 171	?	f 1 920 177

Dit overzicht toont een stijgende tendens in de hoeveelheid geconstateerde fraude. Voorts blijkt dat het gebruik van de GVI om witte fraude op te sporen tot en met 1996 bij de vier UVI's gezamenlijk krap f 7 miljoen heeft opgeleverd.

Omdat er geen gegevens zijn over de mogelijke totale omvang van de witte fraude is het niet mogelijk om deze opbrengst in perspectief te zetten. Wel zijn er verschillende indicaties dat de opbrengsten tot nu toe aan de lage kant zijn. Drie voorbeelden:

- GAK Nederland hanteert voor de uitzendbranche een intern signa-

leringssysteem voor samenloop die uit de eigen gegevensbestanden blijkt (het vva-systeem). Volgens GAK Nederland is in 1995 met behulp van dit systeem voor f 8,3 miljoen aan fraude opgespoord en tevens voor f 9 miljoen aan personeelskosten uitgespaard.

- Onderzoek van GAK Nederland uit 1994 naar interne samenloop in 1991 levert een schatting op van een totaalbedrag aan witte fraude in dat jaar van f 21 miljoen.
- Uit de gegevens van GUO bleek deze UVI in 1996 bij 0,6% van de samenloopsignalen fraude te hebben geconstateerd, terwijl een steekproefonderzoek over hetzelfde jaar aangaf dat circa 5,6% van de samenloopsignalen witte fraude betrof.

Deze cijfers duiden in ieder geval op de mogelijkheid om de opbrengsten van de GVI aanzienlijk te verhogen.

2.5 Conclusies

Er is de afgelopen jaren veel bereikt op het terrein van de elektronische gegevensuitwisseling. De Rekenkamer concludeert echter dat de betrouwbaarheid van de gegevens die een rol spelen bij de bestrijding van witte fraude met behulp van elektronische gegevensuitwisseling nog te wensen overlaat. De tekortkomingen betreffen de actualiteit van de dienstverbandgegevens in de verzekerdenadministraties van de UVI's en de doorgifte van de gegevens uit deze administraties aan de GVI. De Rekenkamer vestigt de aandacht op de problematiek die samenhangt met het sofinummer, het cruciale gegeven om een werknemer te identificeren, en dus de spil waarom de witte-fraudebestrijding door middel van de GVI draait. De UVI's moeten in sommige gevallen tot uitkering overgaan zonder een geldig sofinummer. De uitkeringen die zij doen op basis van een fictief sofinummer of zonder een geverifieerd sofinummer (in 1996 voor tenminste f 183 miljoen aan bijna 25 duizend personen voor wie nog geen deugdelijk sofinummer was vastgelegd) onttrekken zich aan de gegevensvergelijking via de GVI. Naar het oordeel van de Rekenkamer vormt dit een lacune in de aanpak van M en O bij de UVI's, die overigens samenhangt met bepalingen in de SV-wetgeving.

Volgens de Rekenkamer is de GVI in zijn huidige opzet in die zin ondoelmatig, dat de UVI's erg veel samenloopsignalen moeten uitzoeken, terwijl uiteindelijk bij slechts een klein deel daarvan fraude wordt vastgesteld. Het wegfilteren van samenloopsignalen bevordert weliswaar de efficiëntie, maar zolang er geen onderzoek is gedaan naar de mate van verlies van fraudesignalen, is niet vast te stellen of de doelmatigheid ermee gediend is.

De Rekenkamer acht het een tekortkoming dat de staatssecretaris van SZW voorafgaand aan de ontwikkeling en invoering van de GVI kosten niet heeft laten ramen in relatie tot de baten en ook achteraf geen analyses heeft laten uitvoeren. Ook bij de UVI's en het LISV zijn geen gegevens bekend over de kosten die de UVI's maken voor de bestrijding van witte fraude met behulp van de GVI. Evenmin beschikt de sector over een gefundeerde schatting van het totaalbedrag dat gemoeid is met witte fraude, als referentiepunt voor een oordeel over de doelmatigheid van de inzet van de GVI in de bestrijding van witte fraude.

2.6 Aanbevelingen

De Rekenkamer acht verbetering van de kwaliteit van de gegevens in de verzekerdenadministraties een zaak van zowel werkgevers als UVI's. De werkgevers zouden hun gegevens tijdiger moeten doorgeven aan de UVI's en de UVI's (met name CADANS en GUO) zouden hun controle- en verificatiewerkzaamheden moeten uitbreiden. De Rekenkamer beveelt de

UVI's aan steekproeven uit te voeren om inzicht te krijgen in eventueel verlies van fraudesignalen door het filteren van de samenloopsignalen uit de GVI.

De Rekenkamer ziet voor het LISV als opdrachtgever van de UVI's een taak in het stimuleren van de UVI's om de kwaliteit van hun VZA's te verbeteren, in het bevorderen van een adequaat inzicht in kosten en baten van de bestrijding van witte fraude via de GVI en in het ondernemen van acties om de efficiëntie en effectiviteit van het GVI-gebruik te verbeteren. Voorts zou het LISV als opdrachtgever van de UVI's moeten aangeven welk foutpercentage in de VZA's nog aanvaardbaar wordt geacht.

Ten slotte beveelt zij de minister van SZW aan:

- te onderzoeken of aanpassingen in wet- en regelgeving nodig zijn om de werkgevers (en eventueel ook de werknemers) meer belang te geven bij het juist en tijdig aanleveren van dienstverbandgegevens.
- zich te beraden op de vraag of het feit dat gegevens over betalingen op niet-verifieerbare sofinummers niet via de GVI kunnen worden uitgewisseld, tot consequenties voor wetgeving moet leiden;
- initiatief te nemen voor onderzoek naar de totale omvang van witte fraude in de sector en voor de ontwikkeling van beredeneerde normen voor de betrouwbaarheid van de gegevens in de VZA en de GVI;
- ambtelijk overleg te initiëren met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de Belastingdienst over de knelpunten die de SV-sector ondervindt bij de verificatie van gegevens bij de GBA respectievelijk de Belastingdienst.

3 BESCHERMING GEGEVENS BIJ UVI'S

3.1 Inleiding

De UVI's registreren gegevens van werknemers en uitkeringsgerechtigden die privacygevoelig en commercieel waardevol zijn. Ditzelfde geldt voor de gegevens die zij doorgeven aan de GVI. De Rekenkamer heeft onderzocht of de gegevens zowel bij de UVI's als in de GVI voldoende beschermd worden. Als onderdelen van een toereikende bescherming ziet de Rekenkamer:

- een wettelijk kader en regelgeving voor de behandeling van gegevens bij de UVI's en in de GVI;
 - maatregelen om te voorkomen dat onbevoegden toegang hebben tot de gegevensbestanden bij de UVI's of tot de GVI;
 - maatregelen om te voorkomen dat medewerkers (al dan niet bewust) gegevens verstrekken aan onbevoegden;
- Het probleem van de bescherming van de gegevens die bij UVI's berusten is acuter geworden, nu de UVI's deel uitmaken van een holding waarin zowel publieke als private activiteiten worden uitgevoerd. In die situatie ziet de Rekenkamer een risico dat door onvoldoende scheiding tussen publieke en private activiteiten persoonsgegevens die in beheer zijn bij de publieke poot, de UVI, toegankelijk zijn voor de private poot⁵. Deze problematiek heeft de Rekenkamer apart onderzocht.

3.2 Wettelijk kader en reglementen

Het wettelijk kader voor de wijze waarop UVI's met de persoonsgegevens dienen om te gaan is neergelegd in de Wet Persoonsregistraties (wpr) en de Organisatiewet Sociale Verzekeringen 1997 (osv'97).

Alle vier UVI's hadden recente privacyreglementen⁶.

De UVI's zijn verplicht ervoor te zorgen dat een externe deskundige (EDP-auditor) aan hun opdrachtgever, het LISV, de mededeling afgeeft dat de inrichting van de persoonsregistratie bij de uitvoeringsinstelling en bij de eventueel door haar in te schakelen bewerker, voldoet aan de waarborgen die de wet vereist. Een tekortkoming is dat het LISV niet heeft aangegeven wat de periodiciteit van deze mededeling moet zijn en welke normatiek moet worden gehanteerd. Uit het onderzoek bleek dat CADANS, GUO en SFB niet aan deze verplichting hebben voldaan. Ook het LISV heeft deze nalatigheid geconstateerd en heeft de UVI's op 12 maart 1998 verzocht de verklaring van een externe deskundige vóór 15 april aan het LISV toe te zenden.

CADANS en SFB bleken ook intern onvoldoende inzicht te hebben in de wijze waarop de privacybescherming wordt gewaarborgd.

Het privacyreglement voor de GVI dateerde uit 1994 en was nog niet formeel aangepast aan de nieuwe organisatorische structuur van de sector op basis van de osv'97. Dit privacyreglement heeft betrekking op de door de UVI's aangeleverde gegevens vanaf het moment van aanlevering aan de GVI en van de gegevens in de GVI tot en met het moment van aanlevering naar de afnemers.

3.3 Toegang tot persoonsgegevens bij de UVI's⁷

Bij CADANS en GAK Nederland was een door de directie geaccordeerd recent beveiligingsbeleid van kracht; GUO en SFB hadden geen beleid van recente datum. Bij alle vier UVI's vertoonden de procedures voor het aanbrengen van wijzigingen in software in meer of mindere mate tekortkomingen. Hierdoor was het in principe mogelijk dat programmatuur zonder autorisatie werd gewijzigd. Ook vertoonde bij alle vier UVI's de beveiliging van de toegang tot de geautomatiseerde systemen

⁵ De Rekenkamer signaleerde dit probleem eerder in het rapport Ontvlechting en marktwerking in de Sociale Zekerheid (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 402, nrs. 1–2).

⁶ De Rekenkamer merkt op dat in de privacyreglementen van CADANS en SFB het inzage-recht voor een geregistreerde in strijd met de WPR wordt beperkt tot de gegevens die redelijkerwijs nodig zijn voor het verkrijgen van kennis omtrent en inzicht in eigen aanspraken en verplichtingen.

⁷ De hier gepresenteerde bevindingen zijn gebaseerd op het rechtmatigheids-onderzoek over het jaar 1996 van het CTSV.

enkele tekortkomingen. Dit bracht het risico mee dat medewerkers ongeautoriseerd gegevens zouden kunnen inzien en wijzigen. Alle vier UVI's hadden een toegangsbeveiligingssysteem dat ervoor zorgde dat een medewerker uitsluitend toegang krijgt tot die persoonsgegevens die nodig waren voor het werk. Bij GAK Nederland en GUO waren de toegangsrechten afgestemd op de regionale werkwijze. Bij CADANS en SFB hadden de medewerkers toegang tot de landelijke bestanden en waren de bevoegdheden dus ruimer dan nodig was.

CADANS, GAK Nederland en GUO hadden diverse maatregelen getroffen om de gegevensverwerking ook te kunnen voortzetten in geval van technische storingen of bij calamiteiten. Deze UVI's beschikten echter niet over een getest uitwijkplan, waardoor niet was gegarandeerd dat kritische applicaties na uitval weer tijdig in gebruik konden worden genomen. GAK Nederland heeft inmiddels een uitwijkplan opgesteld en uitwijktests met succes uitgevoerd.

3.4 Toegang tot de GVI

De Rekenkamer ging na of de toegang van de uitvoeringsmedewerkers was beperkt tot die gegevens die zij strikt nodig hebben voor hun taakuitvoering.

Bij het gebruik van de GVI constateerde de Rekenkamer dat de uitkeringsmedewerkers op alle kantoren van alle UVI's toegang hadden tot het volledige bestand. Dit betekent dat alle uitvoeringsmedewerkers voor de sociale verzekeringen het arbeids- en uitkeringsverleden van alle Nederlanders konden raadplegen. Hoewel het een beperkte set verwijsggegevens betreft – de GVI bevat bijvoorbeeld geen loongegevens – creëert het GVI-concept hierdoor een risico rond de privacybescherming. De UVI's en het LISV oefenden geen controle uit op het gebruik van de GVI, ook niet steekproefsgewijs, om vast te stellen of de GVI-raadplegingen beperkt bleven tot hetgeen de medewerkers nodig hadden voor de uitoefening van hun taak.

3.5 Gegevensverstrekking op verzoek

De medewerkers van de UVI's worden door een veelheid van instanties en personen om inlichtingen benaderd. Zij mogen echter alleen gegevens aan derden verstrekken als deze ze nodig hebben voor het uitvoeren van wettelijke regelingen op het terrein van de sociale zekerheid. De Rekenkamer onderzocht of de UVI's duidelijke voorschriften hadden, zodat het voor de medewerkers duidelijk is in welke gevallen informatie verstrekt mag worden, hoe de informatievrager zich dient te identificeren en hoe vastgelegd wordt dat gegevens uit een dossier verstrekt zijn. Dit bleek in het algemeen bij de vier UVI's goed geregeld te zijn. Er bleek echter ook dat daarnaast bij CADANS, GUO en SFB verzoeken om gegevens vaak direct telefonisch werden afgehandeld. Daarbij was het niet uitgesloten dat persoonsgegevens aan onbevoegden werden verstrekt. Bovendien bleek de telefonische afhandeling van verzoeken ertoe te leiden dat niet alle gegevensverstrekkingen in de persoonsdossiers werden vastgelegd, zoals de wpr voorschrijft.

3.6. Risico's van commercieel gebruik werknemersgegevens

3.6.1 Inleiding

De UVI's vormen de zogenoemde A-poot van de holdings, terwijl de private activiteiten worden verricht door werkmaatschappijen in de B-poot.

De Osv'97 bepaalt dat de gegevens die de UVI's nodig hebben ten

behoefte van de uitvoering van de wettelijke verzekeringen slechts ter beschikking mogen worden gesteld van uitvoerders van een beperkt aantal typen private verzekeringen. Het betreft over het algemeen aan de sociale zekerheidswetten verwante regelingen, die in algemeen bindend verklaarde Collectieve Arbeidsovereenkomsten zijn vastgelegd.

Alle UVI's stellen gegevens ter beschikking aan B-pootmaatschappijen, waaronder Pensioen- en vut-fondsen, arbodiensten en bij CAO geregelde collectieve voorzieningen. Dit gebeurt door levering van gegevens en door het gezamenlijk gebruik van gegevensbestanden. Een van de UVI's heeft de basisregistratie die gebruikt wordt door zowel de UVI als de B-poot uitbesteed aan een werkmaatschappij in de B-poot. De Rekenkamer ging na of bij de verschillende organisatievormen van het gegevensbeheer misbruik van werknemersgegevens was uitgesloten.

3.6.2 Leveringscontracten

De Rekenkamer onderzocht of de leveringscontracten op basis waarvan de UVI's gegevens aan derden leveren voorwaarden bevatten die tegemoet komen aan de leveringsbeperkingen in de Osv'97, de geheimhouding van persoonsgegevens waarborgen en controles door een onafhankelijke deskundige mogelijk maken. SFB voldeed aan deze normen door bepalingen in de algemene voorwaarden die de onderlinge verhoudingen regelen tussen alle onderdelen van de holding. Bij GUO constateerde de Rekenkamer als tekortkoming dat niet geregeld was dat gegevens die afkomstig zijn van de UVI na beëindiging van het leveringscontract onder de beperkende voorwaarden van de Osv'97 zouden blijven vallen. Bij CADANS en GAK Nederland konden de leveringsvoorwaarden niet beoordeeld worden, respectievelijk door niet ontvangen van een contract en door onduidelijkheid op dit punt.

3.6.3 Gezamenlijk gebruik werknemersgegevens

Een van de manieren waarop UVI's en B-pootmaatschappijen gegevens gezamenlijk gebruiken is door het gezamenlijk voeren van basisregistraties. Eén UVI heeft de gezamenlijk gevoerde basisregistratie uitbesteed in de B-poot. Een andere wijze van gezamenlijk gebruik wordt gerealiseerd door de werkgevers de gegevens te laten aanleveren via de B-poot.

Gezamenlijke basisregistraties

Bij GUO en SFB voert de UVI haar basisregistratie gezamenlijk met een of meer maatschappijen in de B-poot van de holding. De Rekenkamer plaatst hier vraagtekens bij, gezien de bepaling in het Besluit toetsingskader dat de UVI's gescheiden administraties moeten voeren voor hun wettelijke taken en eventuele andere taken. Ook indien de gezamenlijke basisregistratie niet in strijd is met de wet- en regelgeving constateert de Rekenkamer dat geen toereikende voorzieningen zijn getroffen om het risico van vermenging van administraties te beheersen. Tot deze voorzieningen behoren naar het oordeel van de Rekenkamer minimaal dat het beheer van gegevens eenduidig in handen van de UVI is, dat de bevoegdheden voor toegang tot de gegevens zijn ingesteld in de software en dat er functiescheiding is tussen de gebruikers in de publieke en private tak van de holding en dat er controle op de naleving hiervan is.

Uitbesteding basisregistratie

SFB heeft de unieke situatie gecreëerd dat de basisregistratie niet alleen gezamenlijk wordt gebruikt door de UVI en de B-poot, maar dat het voeren van die registratie bovendien in zijn geheel is uitbesteed aan een B-pootmaatschappij, SFB Diensten BV. SFB Diensten BV levert in opdracht

van de werkgevers gegevens aan werkmaatschappijen van de SFB Groep, onder andere aan de UVI SFB.

In de Algemene voorwaarden is bepaald dat SFB Diensten zich verplicht tot geheimhouding van alle persoonsgegevens en van alle andere gegevens waarover hij in het kader van de uitvoering van de uitbestedingsovereenkomst de beschikking krijgt. Ook gelden er beperkingen voor de levering van de UVI-gegevens door SFB Diensten aan derden, maar in de Algemene voorwaarden wordt niet duidelijk gemaakt op welke gegevens deze beperkingen precies betrekking hebben. Ten slotte is SFB Diensten verplicht om mee te werken aan elk onderzoek door het College van Toezicht Sociale Verzekeringen of door een andere wettelijke toezichthouder.

De UVI SFB is van mening dat door deze organisatievorm te kiezen nooit gesproken kan worden van gegevenslevering door de UVI aan de overige werkmaatschappijen van de SFB Groep.

Aanlevering en Distributie via de B-poot

Bij CADANS en GAK Nederland gebeurt de gegevensaanlevering van de werkgevers via een zogenoemd Aanleveren distributiepunt (ADP), een werkmaatschappij in de B-poot. ADP'en zijn door de Federatie van Bedrijfsverenigingen in 1992 geïntroduceerd als middel om de lasten van werkgevers te verlagen en de kosten van de uitvoering van de publieke verzekeringen te verminderen. Bij CADANS gaat circa 80% van de gegevensstromen via het ADP, bij GAK Nederland vooralsnog slechts 0,6%.

De werking van de ADP'en is als volgt. De verschillende berichten voor de premieheffing, de VZA, de uitkeringsverzorging worden vervangen door één gestandaardiseerd bericht. Dit bericht kan ook gegevens voor pensioen- en sociale fondsen bevatten. Hierdoor kan een werkgever volstaan met het verzenden van één bericht waarvan meerdere instanties gebruik zouden kunnen maken. De ADP'en ontvangen deze berichten van de werkgevers en geven ze door aan de UVI's en andere organisaties (bijvoorbeeld Belastingdienst of Ziekenfonds). Werkgevers moeten aan het ADP opgeven aan welke organisaties (UVI's en eventueel derden) hun gegevens geleverd moeten worden. Voor de kosten die de ADP'en maken ontvangen ze van de UVI's een vergoeding.

Omdat werkmaatschappijen in de B-poot (hetzij een ADP, hetzij de beheerder van een basisregistratie) niet onder de beperkende bepalingen van de Osv'97 vallen, stellen CADANS, GAK Nederland en SFB dat de werkmaatschappijen die de gegevens van de werkgevers ontvangen vrij zijn om met werkgevers en met verzekeraars afspraken te maken over gegevensleveringen.

3.6.4 Standpunt Rekenkamer

Uit de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Osv'97 leidt de Rekenkamer af dat uitgegaan werd van de veronderstelling dat het de UVI's zelf zijn die de gegevens van de werkgevers ontvangen. De Rekenkamer constateert echter dat bij de UVI's SFB, CADANS en (in geringe mate) GAK de werknemersgegevens aangeleverd (kunnen) worden via een werkmaatschappij in de B-poot, hetzij een ADP, hetzij een beheerder van een basisregistratie. Niet de werkgever, maar de UVI betaalt het ADP voor deze dienstverlening.

De Rekenkamer merkt op dat in geval van aanlevering van werknemersgegevens via de B-poot de doelbindingsbepaling in de Osv'97 niet van toepassing is. Een gegeven dat via een B-poot maatschappij (zoals een ADP) geleverd wordt aan zowel de UVI voor de uitvoering van SV-wetten, als aan een andere B-pootmaatschappij mag, onder de bepalingen van de

WPR, ook gebruikt worden voor een commercieel product van die andere B-pootmaatschappij. Hierover moeten wel afspraken bestaan tussen de betrokken werkgever en de andere B-pootmaatschappij en ook overige bepalingen van de WPR moeten worden nageleefd (bijvoorbeeld eventueel benodigde toestemming van werknemers). Omdat het ADP handelt in opdracht van de werkgever betekent dit dat door afspraken tussen werkgever en afnemers via een ADP gegevensleveringen mogelijk worden die de Osv'97 voor de UVI zelf verbiedt. Hierdoor horen bijvoorbeeld mailings van B-pootmaatschappijen waarvoor de UVI, door de doelbindingsbepaling in de Osv'97, geen (adres)gegevens zou mogen leveren toch tot de mogelijkheden. De Rekenkamer beschikt overigens niet over indicaties dat de betrokken werkmaatschappijen van GAK Nederland of CADANS op dit moment al gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om afspraken te maken voor doorlevering aan commerciële organisaties.

De Rekenkamer vraagt zich af of de aanlevering van werknemersgegevens, via een B-poot maatschappij, ten behoeve van de uitvoering van SV-wetten te rijmen is met een «waterscheiding tussen A en B, tussen publiek en privaat» zoals genoemd in de parlementaire discussie over de Osv'97.

Daar komt nog bij dat werkmaatschappijen in de B-poot niet onder de toezichtstaak van het CTSV vallen, waardoor de controle zich dreigt te beperken tot het aspect privacy door de Registratiekamer. De toezichthouder in de sociale-verzekeringsector, het CTSV, lijkt daardoor slechts een beperkte rol te kunnen spelen bij de controle op het gebruik van werknemersgegevens door commerciële organisaties binnen of buiten de holdings. Volgens de Rekenkamer doet deze gang van zaken afbreuk aan de openbare controleerbaarheid van deze gegevensstromen. Zij is bovendien niet voorzien tijdens de parlementaire behandeling van de Osv'97⁸.

3.6.5 Standpunten CTSV en staatssecretaris

Uitbesteden basisregistratie

Het CTSV heeft in oktober 1996 zijn goedkeuring onthouden aan het uitbesteden van de basisregistratie aan SFB Diensten, omdat het hier een kerntaak betreft die de uitvoeringsinstelling in eigen beheer dient uit te voeren. De UVI SFB heeft tegen dit besluit beroep ingesteld. Ten tijde van het onderzoek was de uitkomst nog niet bekend.

Aanlever- en distributiepunten

Het CTSV toetst ADP-en op rechtmatigheid en doelmatigheid. Hij is van oordeel dat deze inrichting van de aanlevering van werknemersgegevens rechtmatig is zolang het ADP geen bewerkingen uitvoert. Er is dan sprake van facilitaire dienstverlening, die uitbesteed mag worden. Een ADP onderscheidt zich van uitbesteding van de administratie (een kerntaak), zoals bij SFB, juist doordat er geen bewerkingen plaatsvinden. In zijn doelmatigheidstoets toetst het CTSV of inrichting van een ADP in de B-poot besparingen voor de UVI met zich brengt.

Gebruik werknemersgegevens in holdings

Het CTSV heeft bij drie gelegenheden een standpunt over mogelijk oneigenlijk gebruik van werknemersgegevens in holdings kenbaar gemaakt. De eerste maal betrof het een onderzoek van het CTSV in 1997 naar aanleiding van een klacht over oneigenlijk gebruik van werknemersgegevens binnen de SFB-groep. Het onderzoek had betrekking op de herkomst van gegevens die gebruikt werden voor het aanbieden van verzekeringen. Het ging daarbij om de vraag of de UVI werknemersgegevens had geleverd aan een B-pootmaatschappij. Het CTSV conclu-

⁸ Uit het rapport van de Rekenkamer Zicht en toezicht op gevolgen concernvorming zorgverzekeraars (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 236, nrs. 1–2) bleek eerder dat ook in de zorgsector de concernvorming tot ongewenste situaties heeft geleid die niet stroken met de bedoelingen van de wetgever.

deerde hieromtrent⁹: «De uitleg die het College heeft gekregen komt er op neer dat niet de SV-gegevens zijn verstrekt, maar gegevens afkomstig uit registraties van de private poot van de holding. Het is het College bekend dat de betreffende gegevens, zoals naam, adres en woonplaats, etc., inderdaad ook rechtmatig in de private bestanden van de private maatschappijen binnen de holding voorkomen.» Omdat het CTSV geen toezicht houdt op verstrekking van andere dan SV-gegevens vanuit de private poot van de holding, zag het CTSV op dat moment geen aanleiding een nader onderzoek bij de UVI SFB in te stellen.

Vervolgens heeft het CTSV op verzoek van de staatssecretaris van SZW en mede naar aanleiding van de klacht over oneigenlijk gebruik binnen de SFB Groep eveneens in 1997 bij alle UVI's een onderzoek ingesteld naar de naleving van de wettelijke normen voor het gebruik van «publieke» gegevens. Het rapport hierover verscheen in januari 1998. Blijkens dit rapport stelde het CTSV daarbij geen systematische, onterechte verstrekking vast van «publieke» gegevens voor «private» doeleinden. Wel constateerde het CTSV risico's op dit gebied. Door het gemeenschappelijk uitvoeren van de basisregistraties zijn volgens het CTSV de scheidslijnen tussen de verantwoordelijkheden van «publiek» en «privaat» zodanig vervaagd dat verboden gegevensverstrekking ten behoeve van de acquisitie voor «private» producten zeer moeilijk of niet valt te constateren.

Een derde gelegenheid deed zich voor in maart 1998, toen SFB-CAO Regelingen (de private werkmaatschappij die niet-wettelijke taken uitvoert) bij het overzicht¹⁰ van vakantierechten van de werknemers van de UVI een wervende mailing meezond ten behoeve van uitzendbureau Constructief, een andere werkmaatschappij in het private deel van de holding¹¹. In de Tweede Kamer werden hierover naar aanleiding van berichten in de pers vragen aan de staatssecretaris van SZW gesteld. De staatssecretaris bracht in zijn antwoord naar voren dat SFB benadrukt dat er geen gegevens vanuit de UVI zijn verstrekt, zodat er niet in strijd met de Osv'97 zou zijn gehandeld. De staatssecretaris liet voorts weten dat ook uit informatie die hij van het CTSV had ontvangen niet gebleken was dat SFB onjuist heeft gehandeld. Wel gaf hij aan dat bij de UVI's onderzoeken door een extern deskundige naar het gegevensbeheer gaande waren en dat de resultaten naar verwachting zeer binnenkort beschikbaar zouden komen (zie ook paragraaf 3.2). Op de vraag vanuit de Tweede Kamer of adressen voor «bedrijfstageigen regelingen» gebruikt mogen worden voor een personeelswervingscampagne antwoordde de staatssecretaris dat in alle gevallen de WPR van toepassing is. Hij gaf aan dat een beoordeling daarover een zaak van de Registratiekamer is. Hij voegde daaraan toe dat die toezichthouder inmiddels door de (overige) bouw-uitzendbureaus reeds over deze kwestie benaderd was.

3.7 Conclusies

De Rekenkamer komt tot de conclusie dat de UVI's in opzet maatregelen hebben getroffen om de gegevens in hun beheer te beschermen, maar dat de procedures voor de behandeling van gegevens in de praktijk een aantal hiaten vertonen die het risico meebrengen dat onbevoegden kennis kunnen nemen van persoonsgegevens. Het gaat met name om de procedures rondom de telefonische verstrekking van gegevens en om te ruime toegangsbevoegdheden tot de gegevens.

De wijze waarop de werknemersgegevens worden beheerd binnen holdings brengt het risico mee dat werkmaatschappijen in de private poot

⁹ Vervolgrapportage Ontvlechting en Ver-
vlechting, 1997, blz. 22.

¹⁰ Op dat overzicht stond overigens ook het
sofinummer van de werknemers vermeld.

¹¹ In dit uitzendbureau heeft een groot uit-
zendbureau buiten de holding een 49%
belang.

van de holding met deze gegevens concurrentievoordeel kunnen creëren ten opzichte van ondernemingen buiten de holding. De Rekenkamer doelt hier op

- het gezamenlijk voeren van de basisregistraties met private werkmaatschappijen door GUO en SFB;
- het uitbesteden van de basisregistratie aan een werkmaatschappij in de private poot door SFB;
- het laten aanleveren van werknemersgegevens via de private poot van de holding door CADANS en SFB en (vooralsnog in geringe mate) door GAK Nederland.

Binnen de sociale-verzekeringssector heerst de overtuiging dat gegevens die de holdings via een werkmaatschappij in de B-poot ontvangen niet onder de wettelijke gebruiksbepalingen van de Osv'97 vallen en daarom aan iedere klant van die werkmaatschappij mogen worden doorgeleverd, mits hierover afspraken zijn gemaakt tussen de werkgever en de afnemers. Hierdoor bestaat het risico dat werknemersgegevens gebruikt worden op een wijze die de wetgever niet heeft voorzien.

Volgens de Rekenkamer vormt de wijze waarop in de SFB Groep (de holding) werknemersgegevens zijn gebruikt (om de diensten van een private werkmaatschappij onder de aandacht te brengen van in de gezamenlijke basisregistratie geregistreerde werknemers in de bouwsector) een voorbeeld van het soort gebruik dat de Rekenkamer hier ter discussie wil stellen. Volgens de Rekenkamer was dergelijk gebruik niet voorzien tijdens de parlementaire discussie over het wetsvoorstel voor de Osv'97. De Rekenkamer geeft daarom de minister van SZW in overweging om zich te beraden op de vraag of de bevoegdheden van het CTSV beter toegesneden moeten worden op de gegroeide praktijk van uitbesteding van facilitaire diensten. In dit verband is overigens tevens de vraag aan de orde of het begrip facilitaire dienstverlening bruikbaar is als criterium voor een oordeel over de aanvaardbaarheid van uitbesteding van (onderdelen) van de gegevensaan- of doorlevering aan UVI's.

4 UITBREIDING GEGEVENSUITWISSELING

4.1 Inleiding

Op dit moment worden de werknemersgegevens nog vooral gebruikt door de UVI's. Het is echter de bedoeling ook gegevensuitwisseling met andere sectoren tot stand te brengen om witte fraude beter te kunnen bestrijden en de doelmatigheid van de werkprocessen te verbeteren. De komende jaren zal elektronisch berichtenverkeer tussen instanties op het terrein van werk en inkomen sterk groeien. De belangrijkste doelen op dit terrein waren:

- inrichting van een *Inlichtingenbureau (IB)*, dat voor gemeentelijke sociale diensten gegevens ten behoeve van de fraudebestrijding uit andere sectoren, onder andere de sector van de sociale verzekeringen, verzamelt. In 1996 heeft de minister van SZW opdracht gegeven voor een gedetailleerde uitwerking van het Inlichtingenbureau;
- inrichting van het *Cliënt Volg Communicatiestelsel (CVCS)* voor de uitwisseling van gegevens tussen de drie deelsectoren («kolommen») van de sociale zekerheid: de Arbeidsvoorziening, de UVI's en de gemeentelijke sociale diensten. Samenwerking en dus ook gegevensuitwisseling tussen deze drie kolommen is van cruciaal belang voor de arbeidsmarkttoeleiding van werkzoekenden die een bijstands- of WW-uitkering hebben. In 1998 zullen tien pilots worden afgerond, waarin wordt ge-experimenteerd met een ontwerp voor het CVCS.

De staatssecretaris van SZW achtte een parallelle ontwikkeling van het IB-project en het project CVCS niet opportuun en gaf voorrang aan het CVCS. Op fraudebestrijding gerichte toepassingen worden in het kader van CVCS ontwikkeld en op korte termijn in pilots beproefd.

De Rekenkamer heeft onderzocht welke elementen uit de ontwikkelingen tot nu toe op het terrein van de elektronische gegevensuitwisseling van speciaal belang zijn om de beoogde uitbreiding van de gegevensuitwisseling tot stand te brengen. Aan de orde komen:

- standaardisatie van gegevens;
- de rol van de verantwoordelijke bewindspersoon.

4.2 Standaardisatie

Het gebruik van standaarden minimaliseert de kans dat organisaties hetzelfde gegeven verschillend interpreteren en maakt uitwisseling van gegevens eenvoudiger. Daarom is standaardisatie een essentiële voorwaarde om gegevens efficiënt en betrouwbaar te kunnen uitwisselen. Dit geldt des te meer bij de voorziene uitbreiding van de gegevensuitwisseling.

LISV (voor 1 maart 1997 het Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming, TICA) is binnen het UVI-domein verantwoordelijk voor het vaststellen van standaarden voor gegevens en berichten. Hoewel LISV deze standaarden steeds in overleg met de UVI's heeft opgesteld, zijn de UVI's niet altijd even vlot geweest met het implementeren ervan. Ook zijn er verschillen in de wijze waarop UVI's de standaarden gebruiken.

De komende anderhalf jaar richt LISV haar coördinerende activiteiten rond standaardisatie op twee hoofdpunten. Het eerste hoofdpunt is de standaardisatie van de VZA's volgens de LISV-standaard. Een nieuw voorschrift VZA met de standaarden is in voorbereiding en zal vervolgens door de minister worden vastgesteld. Tweede hoofdpunt is het definiëren van het vervangend bericht.

Standaardisatie is in principe een gezamenlijk belang van alle UVI's en vormt een voorwaarde voor succesvolle uitwisseling van gegevens en berichten met organisaties buiten de SV-sector. De Rekenkamer concludeert dat de standaardisatie in de sociale zekerheid nog niet op het vereiste niveau is.

Hieruit blijkt naar haar mening dat «gezamenlijk belang» kennelijk een niet voldoende drijfveer is om standaardisatie tijdig in te voeren.

4.3 Rol bewindspersoon

Totstandkoming GVI

De Rekenkamer constateerde dat de aanzet voor de GVI in feite reeds halverwege de jaren tachtig gegeven is. In april 1985 gaf de staatssecretaris van SZW namelijk aan de toenmalige Sociale Verzekeringsraad (SVR) een aanwijzing inzake de inrichting van een verzekerdenadministratie (VZA).

Elke UVI diende uiterlijk 1 januari 1986 een VZA te hebben ingericht. Uitwisseling van gegevens zou na voltooiing van wetgeving per 1 januari 1987 mogelijk worden. Omdat er echter niet op initiatief van de UVI's zelf een eenduidig systeem voor gegevensuitwisseling tot stand kwam, gaf de Staatssecretaris op 28 juli 1993 de aanwijzing voor de GVI. Na deze aanwijzing is de ontwikkeling van elektronische gegevensuitwisseling (uiteindelijk leidend tot de GVI) in een stroomversnelling geraakt. Per 1 januari 1994 was het systeem technisch gereed.

Tempo standaardisatieproces

De staatssecretaris van SZW acht standaardisatie in het UVI-domein van essentieel belang, onder meer in het licht van de beoogde marktwerking en concurrentie. Zo heeft hij tijdens de parlementaire behandeling van de Osv'97 aangegeven het noodzakelijk te achten dat toereikende standaardisatie volledig is ingevoerd op het moment dat nieuwe uitvoeringsinstellingen de markt kunnen betreden. Op die manier wil hij verzekeren dat nieuwkomers hun administratie en hun administratieve organisatie in overeenstemming met de voorschriften van het LISV zullen opzetten. De staatssecretaris benadrukte in dit verband dat «het jaartal 2000» de uiterste datum is waarop de uniformering en standaardisatie van het gegevensbeheer en gegevensverkeer daadwerkelijk geïmplementeerd moet zijn (Tweede Kamer 1996–1997, 24 877, nr. 6, blz. 69). Inmiddels gaat het ministerie van SZW overigens uit van invoering met ingang van het jaar 2001, in verband met de complexiteit van het invoeringstraject en daarnaast met het oog op de millenniumproblematiek.

Punt van zorg voor de Rekenkamer is dat het tempo waarin de standaardisatie zich momenteel ontwikkelt wellicht het tijdig realiseren van de doelstelling van de minister in gevaar brengt.

4.4. Conclusies

Uit de gang van zaken rond de totstandkoming van de GVI blijkt volgens de Rekenkamer dat directe bemoeienis van de verantwoordelijke bewindspersoon in het verleden een belangrijke rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van organisatorisch en technisch ingewikkelde zaken als gegevensuitwisseling tussen instanties met hun eigen cultuur, werkwijzen en belangen. Ook bij de nog lopende invoering van standaardisatie bij de huidige deelnemers aan de elektronische gegevensuitwisseling is meer actieve betrokkenheid van de minister te overwegen om het vereiste tempo te bewerkstelligen.

In het algemeen beveelt de Rekenkamer de minister aan de gesignaleerde tekortkomingen bij de UVI's te benutten bij de planvorming voor thans lopende of nog te starten ontwikkelingen op het gebied van gegevensuitwisseling. Dit betekent onder meer dat gezorgd wordt voor een goede projectbeheersing in termen van kosten/batenverhoudingen en doorlooptijden.

5 CONCLUSIES

De Rekenkamer concludeert dat er, ondanks inmiddels bereikte resultaten, nog veel moet gebeuren voordat de GVI werkelijk als een efficiënt en effectief instrument in het kader van de fraudebestrijding kan worden beschouwd. De noodzakelijke verbeteringen betreffen zowel de kwaliteit van de gegevens die worden uitgewisseld als de wijze waarop de GVI wordt benut. Indien deze zwakke punten worden verbeterd kan naar het oordeel van de Rekenkamer in de nabije toekomst witte fraude doelmatig worden bestreden door de inzet van geautomatiseerde hulpmiddelen.

De Rekenkamer ziet voorts redenen voor ernstige bezorgdheid over mogelijk commercieel gebruik van publieke gegevens. Zij heeft in dit verband vooral twijfels of de huidige contractuele relaties en zeggenschapsverdeling tussen de UVI's en de werkmaatschappijen in de private tak van de holdings voldoende waarborgen vormen voor privacybescherming en eerlijke concurrentieverhoudingen. De risico's van ongewenst commercieel gebruik van werknemersgegevens zal alleen maar groter worden bij verdere privatisering van de uitvoering van de sociale-zekerheidswetgeving.

De Rekenkamer wil benadrukken dat de bevindingen van dit onderzoek belangrijke meerwaarde krijgen in het licht van nieuwe ontwikkelingen zoals de uitbreiding van de gegevensuitwisseling naar de gemeentelijke sociale diensten en naar de Arbeidsvoorziening. De noodzaak om de door haar gesignaleerde tekortkomingen in de betrouwbaarheid en de standaardisatie van de relevante gegevens op te lossen krijgt in het licht van deze uitbreidingen extra zwaarte. De Rekenkamer beveelt de minister van SZW dan ook nadrukkelijk aan zich bij de lopende projecten actief op te stellen ten opzichte van zijn toezichthouder het CTSV, de opdrachtgever van de UVI's, het LISV, en de UVI's zelf en voor toekomstige projecten de ervaringen opgedaan in het UVI-domein te benutten.

6 REACTIES BETROKKENEN

6.1 Hoofdpunten

6.1.1 Gebruik gegevens binnen holdings

Het CTSV deelt de conclusie van de Rekenkamer over de risico's betreffende werknemersgegevens binnen holdings voor wat betreft het gezamenlijk voeren en het uitbesteden van basisregistraties. Het is echter van mening dat het onjuist is om de uitbesteding van de basisregistratie naar de B-poot (zoals bij SFB) onder één noemer te brengen met de ADP'en (GAK en CADANS) Volgens het CTSV blijft de werkgever verantwoordelijk voor de werknemersgegevens totdat de UVI de gegevens heeft ontvangen van het ADP. Het voorbeeld van SFB CAO-regelingen acht het CTSV dus niet juist: SFB CAO-regelingen valt niet onder de Osv en registreert volkomen terecht de ter beschikking gestelde werknemersgegevens. Dat SFB CAO regelingen met deze gegevens eventueel in strijd met de WPR handelt valt buiten de competentie van het CTSV. Het is het CTSV niet gebleken dat ADP'en met werkgevers en werknemers afspraken maken over gegevensleveringen die de Osv '97 de UVI verbiedt. Bovendien is op deze gegevenslevering de WPR van toepassing. Overigens heeft het CTSV wel overleg gevoerd met de Registratiekamer over deze kwestie. GAK Nederland stelt dat de WPR nauwelijks meer vrijheid biedt voor doorlevering van Risico's gebruik werknemersgegevens binnen holdings SFB is het volstrekt oneens met de conclusie dat er ernstige risico's voor commercieel gebruik van gegevens kleven aan de gezamenlijke basisregistraties. Het principe van de basisregistratie is, dat alleen de opdrachtgevers voor wie een gegeven expliciet is opgevraagd erover kan beschikken. SFB stelt dat als een gegeven uitsluitend voor SV is uitgevraagd, dit gegeven uitsluitend ter beschikking staat van de UVI, de SFB uosv nv. Op deze SV-gegevens is de Osv'97 van toepassing. De recente rapportage van een EDP-auditor, die tevens ingaat op het aspect «omgaan met persoonsgegevens» bij SFB, was volgens deze UVI positief. De conclusie kan volgens SFB dus niet worden gebaseerd op de wijze waarop SFB het gegevensbeheer uitvoert. De minister van SZW liet weten bij de beleidsvoorbereiding in het kader van de afspraken in het Regeerakkoord over de uitvoering van de sociale zekerheid de bevindingen van de Rekenkamer en die van het CTSV te zullen meenemen.

6.1.2 Informatiebeveiliging

Op het punt «informatiebeveiliging» gaan de meeste betrokkenen niet of slechts zeer summier in. Het CTSV laat weten dat het de bijzonderheden op het gebied van de beveiliging van informatie zal meenemen in zijn toekomstige rechtmatigheidsonderzoeken. Het LISV acht de risico's voor de privacy rond de GVI klein, gezien de zeer beperkte inhoud van de GVI. Niettemin heeft de privacybescherming van de gegevens in de GVI zijn permanente aandacht. CADANS schrijft dat het begin 1998 is gestart met een integraal informatiebeveiligingsproject, met als belangrijke aandachtspunten de betrouwbaarheid en de technische en juridische beveiliging van gegevens.

6.1.3 Betrouwbaarheid gegevens

De minister van SZW schreef dat bij de beleidsintensivering fraudebestrijding (Regeerakkoord 1998–2000) is voorzien in de ontwikkeling van een voice-responsesysteem, waarmee de tijd tussen gegevensmutatie en melding door werkgevers tot een dag kan worden teruggebracht. Het

stellen van betrouwbaarheidsnormen voor de gegevens zal volgens de minister weinig meerwaarde hebben, gezien het bestaan van de CTSV-normen voor het rechtmatigheidstoezicht, de LISV-normen voor de UVI-producten en de voorziene verdergaande structurering van het gegevensverkeer en de informatievoorziening. In opdracht van de minister om de kwaliteit van de VZA te verbeteren heeft het LISV in mei 1997 een project gestart om de VZA om te bouwen tot een volwaardige polisadministratie. Dit project zal volgens het LISV ruim vóór 1 januari 2001 voltooid zijn. De minister liet weten dat in samenhang met dit project van het LISV zal steeds worden bezien of er, zo nodig door wetwijziging, een verbetering in het aanlevergedrag van de werkgevers bewerkstelligd kan worden.

Volgens het CTSV en GAK Nederland is verbetering van de betrouwbaarheid van de GVI slechts mogelijk door het creëren van een belang bij de werkgever tot adequaat aan- en afmeldgedrag. GUO en SFB lieten weten dit principe reeds toe te passen.

6.1.4 Sofinnummers

Het toepassen van fictieve sofinnummers acht GAK Nederland het gevolg van een lacune in het systeem waarvoor de verantwoordelijkheid bij de ministers van SZW en van Financiën ligt. Het LISV wijst er in dit verband op dat de wetgeving die ten grondslag ligt aan de sociale werknemersverzekeringen niet refereert aan het sofinummer. De plicht tot het afdragen van premies en het recht op een uitkering hebben dan ook geen relatie met het al dan niet beschikken over een geverifieerd sofinummer. Over het toekennen van fictieve sofinnummers merkt het LISV op dat dit een noodoplossing is waaraan de introductie van de Koppelingwet een eind heeft gemaakt. Volgens de minister zal nadere studie moeten uitwijzen of het haalbaar is om het hebben van een deugdelijk sofinummer als voorwaarde te stellen voor het verrichten van betaalde arbeid in Nederland. Hij zal in overleg met het LISV bezien welke mogelijkheden en knelpunten de huidige uitvoeringspraktijk kent. Alle betrokkenen achten het frauderisico klein.

6.1.5 Filtering samenloopsignalen

Volgens alle betrokkenen is het risico dat bij de filtering van samenloopsignalen potentiële fraudesignalen verloren gaan nihil, omdat dit uitsluitend gebeurt om administratieve redundantie te vermijden en uit overwegingen van actualiteit.

Niettemin zal de minister van SZW het CTSV verzoeken in overleg met het LISV en de UVI's te bezien of steekproeven lacunes zouden kunnen aantonen.

6.1.6 Doelmatigheid GVI

Het CTSV schrijft dat het de doelmatigheid van de GVI tot dusverre heeft beoordeeld door de gesignaleerde en opgespoorde witte fraude te monitoren en het aandeel van de GVI daarin te bezien. Uit de augustus-rapportage handhaving 1998 van het CTSV blijkt dat de fraudegevallen die in 1997 via de GVI zijn opgespoord 38% van het totaal aantal fraudeconstateringen bedragen. Het aantal fraudeconstateringen is ten opzicht van 1996 met 46% gestegen tot 15 082. Het totale via de GVI opgespoorde fraudebedrag over de periode 1994–1997 is bijna f 35 miljoen. De door de snellere opsporing uitgespaarde fraudeschaden moeten echter ook als baten van de GVI worden aangemerkt.

6.1.7 Totale omvang witte fraude

De minister van SZW schrijft dat de uitkomsten van een onderzoek naar de omvang en aard van uitkeringsfraude in de WW naar verwachting in de tweede helft van 1998 beschikbaar komen. Wanneer dit onderzoek goede resultaten oplevert zal het worden uitgebreid naar de wao en de bijstand.

6.1.8 Uitbreiding gegevensuitwisseling en standaardisatie

Het LISV merkt op dat volledige standaardisatie van de administraties geen noodzakelijke voorwaarde is voor gegevensuitwisseling met andere sectoren. De UVI's kunnen de te leveren gegevens altijd in de juiste vorm leveren, ongeacht de wijze waarop deze gegevens in hun administraties zijn opgenomen.

De minister van SZW schreef dat hij besloten heeft een aparte organisatorische voorziening binnen het ministerie te treffen ter aansturing en ondersteuning van de ontwikkeling van de infrastructuur van de informatie-uitwisseling.

6.2 Standpunt Registratiekamer

De Registratiekamer onderschreef de door de Rekenkamer geschetste risico's betreffende het gebruik van werknemersgegevens door werkmaatschappijen in de private poot van de holding. Zij heeft in haar advies aan de staatssecretaris van SZW over de Osv 2001 gewezen op de noodzaak van een goede afbakening van het «verenigbaar gebruik» van deze gegevens in het kader van de herinrichting van de sociale zekerheid. Het gesloten-verstrekkingenregime en de specifieke doelbinding van de Osv'97 worden door de invoering van ADP'en en door de uitbesteding van basisregistraties van de UVI's aan de B-poot zwaar onder druk gezet. Daarom zou de Registratiekamer zich kunnen voorstellen dat de Osv'97 in afwachting van nieuwe wetgeving op onderdelen (met name op het punt van verenigbaar gebruik binnen holdings) wordt aangescherpt. Ook acht zij het noodzakelijk dat specifieke regels worden opgesteld voor de inrichting van de administraties van de UVI's.

De Osv'97 voorziet niet in toezichtbevoegdheden voor het CTSV binnen de private poot van de holdings. De Registratiekamer acht het noodzakelijk dat de bevoegdheden van het CTSV op dit punt worden uitgebreid, gezien de huidige ontwikkelingen binnen het stelsel van de sociale zekerheid en de herinrichting van de concerns waarbinnen de UVI's opereren.

7 NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer is verheugd met de mededeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat hij inmiddels binnen zijn ministerie een organisatorische voorziening heeft getroffen voor de aansturing en ondersteuning van de ontwikkeling van de infrastructuur van de informatie-uitwisseling. De Rekenkamer ziet hierin een bevestiging van noodzaak om problemen die de door de minister gewenste ontwikkelingen in de weg kunnen staan tot een snelle oplossing te (laten) brengen. Voorts constateert de Rekenkamer met instemming dat ook de reacties van het CTSV en het LISV duidelijk blijken te geven van aandacht voor de in dit rapport geschetste problematiek.

Wel is het opvallend dat de betrokkenen in hun reacties vrijwel niet ingaan op het aspect informatiebeveiliging. Dit roept de vraag op of dit aspect voldoende bestuurlijke aandacht krijgt.

Uit de door de minister en het CTSV verschaftte gegevens blijkt een duidelijke toename in de opbrengst van de GVI. De Rekenkamer ziet met belangstelling de resultaten tegemoet van de door de minister genoemde onderzoeken naar de omvang en aard van uitkeringsfraude.

Wat betreft de betrouwbaarheid van de gegevens in de administraties van de UVI's vindt de Rekenkamer dat naast de veelbelovende activiteiten die het LISV op dit punt tentoonspreidt er ook bij de UVI's zelf extra activiteiten nodig zijn om de betrouwbaarheid te verbeteren. De Rekenkamer neemt goede nota van de toezegging van de minister dat hij zich zal beraden of het beschikken over een deugdelijk sofinummer als voorwaarde kan worden gesteld voor het verrichten van betaalde arbeid in Nederland. De Rekenkamer vraagt in dit verband ook aandacht voor de vraag of het laten uitgroeien van de verzekerdenadministraties tot volwaardige polisadministraties consequenties heeft voor het van rechtswege verzekerd zijn.

Volgens de Rekenkamer dient nader onderzocht te worden of inderdaad bij de filtering van samenloopsignalen alleen signalen worden weggefilterd die de UVI's zelf op basis van hun eigen gegevens ook al constateren. Wellicht kan dit worden meegenomen in het lopende onderzoek van het LISV naar de efficiency van de samenloopsignalering.

Dat over de grenzen tussen toelaatbaar en ontoelaatbaar gebruik van werknemersgegevens binnen holdings verdere discussie en besluitvorming nodig is, blijkt wel uit de reacties. De Rekenkamer blijft zich afvragen of de huidige wet- en regelgeving nog wel voldoende recht doet aan de bescherming van het privacybelang van werknemers en of zij een toereikende basis biedt om eventuele ongewenste concurrentieposities van werkmaatschappijen in de B-poot van de holdings of daarmee gelieerde ondernemingen tegen te gaan. Bij de parlementaire behandeling van de Osv'97 is uitgebreid stilgestaan bij de noodzaak om een adequate bescherming te bieden aan de werknemersgegevens die door de werkgevers op basis van wettelijke verplichtingen bij de UVI's worden aangeleverd. Die bescherming heeft vorm gekregen in bepalingen in de Osv'97, die de gegevensdoorlevering vanuit de UVI's aan duidelijke regels binden. In dat debat is echter niet aan de orde geweest welke consequenties zouden kunnen voortvloeien uit het concentreren van aanlevering en distributie van stromen werknemersgegevens bij een in de B-poot van de holding geplaatste werkmaatschappij.

De Rekenkamer steunt de suggestie die de Registratiekamer in haar reactie op het rapport heeft gedaan om reeds nu, vooruitlopend op nieuwe wetgeving, de Osv'97 op onderdelen aan te scherpen en met haar aanbeveling de toezichtbevoegdheden van het CTSV uit te breiden naar de private poot van de holdings. De Rekenkamer ziet in deze reactie van de Registratiekamer op haar rapport een pleidooi voor hernieuwde

aandacht voor de vraag welke vormen van gegevensgebruik binnen de holdings in de sociale zekerheid gewenst dan wel ongewenst zijn en hoe het toezicht op dat gebruik dient te worden vormgegeven.

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AAW	Algemene arbeidsongeschiktheidswet
ADP	Aanlever- en distributiepunt
CADANS	Cadans Uitvoeringsinstelling BV (UVI)
CTSV	College van Toezicht Sociale Verzekeringen
GAK Nederland	GAK Nederland BV (UVI)
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens
GUO	GUO Uitvoeringsinstelling BV (UVI)
GVI	Gemeenschappelijke Verwijsindex
LISV	Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen
M en O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
OSV	Organisatiewet sociale verzekeringen
SFB	SFB Uitvoeringsorganisatie Sociale Verzekering NV (UVI)
SVR	Sociale Verzekeringsraad
TICA	Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming (taken per 1 maart 1997 overgegaan naar Lisv)
TW	Toeslagenwet
UVI	Uitvoeringsinstelling
VZA	Verzekerenadministratie
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheid
WPR	Wet persoonsregistraties
WW	Werkloosheidswet
ZW	Ziektewet