Rekenkamer(commissie)s
Berg en Dal, Beuningen, Nijmegen en Wijchen



RAPPORT GEMEENTE BEUNINGEN

Weten wat je moet weten

Regionaal rekenkameronderzoek naar informatiebeveiliging en privacybescherming

Juli 2022

COLOFON

Dit rapport is op basis van een gezamenlijk onderzoek opgesteld door de rekenkamer(commissie)s van de gemeenten Berg en Dal, Beuningen, Nijmegen en Wijchen naar informatiebeveiliging en privacybescherming. Voor elk van de vier gemeenten die zijn onderzocht is een aparte versie van het rapport opgesteld. Op onderdelen verschillen die versies van elkaar, omdat er behalve veel gezamenlijke bevindingen ook verschillen zijn tussen de gemeenten. Voorliggend rapport betreft het rapport voor de **gemeente Beuningen**. Elk rapport is te vinden op de website van de betreffende rekenkamer of bij de rekenkamer op te vragen.

Telefoon	**Website**	**E-mail**
Berg en Dal		
06 28 74 38 98	www.bergendal.nl/rekenkamer	griffie@bergendal.nl
Beuningen		
14 024	Gemeente Beuningen / Rekenkamer	
Nijmegen		
024 – 329 23 38	https://www.nijmegen.nl/over-de-gemeente/rekenkamer/onderzoeksrapporten/	rekenkamer@nijmegen.nl
Wijchen		
088 – 432 72 03	www.wijchen.nl	griffie@wijchen.nl

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn de rekenkamer(commissie)s ondersteund door onderzoekers van:

- DMC Group (onderdeel informatiebeveiliging): drs. Chris P.J. Deben CISM, ing. Henk Struving CISA CISSP CISM Lead auditor ISO 27001 en Mick Deben BSc CISSP CRISC;
- Legal2Practice (onderdeel privacybescherming): mr. Jean Paul van Schoonhoven BBA CCO SIO FIP CIPM CIPT CIPP/E, Meindert Boon RA CDPP CIPM CIPP/e, Philippe Dauphin MA BCS Data Protection en Wilfred Brom BC;

Bij het opstellen van de rapportage zijn de rekenkamer(commissie)s ondersteund door drs. Etienne Lemmens van Prae Advies & Onderzoek.

AANBEVELINGEN

In dit rapport zijn concrete aanbevelingen voor versterking van informatiebeveiliging en privacybescherming geformuleerd. We benadrukken daarin de noodzaak om de huidige inspanningen te versterken door hier meer systematisch en cyclisch aan te werken. In de kern zijn alle aanbevelingen daarop gericht. In het rapport worden ze nader onderbouwd en toegelicht; hieronder zijn ze allemaal op een rijtje gezet.

De rekenkamers zijn zich ervan bewust dat de aanbevelingen een forse inspanning vergen van de colleges van B&W. Dat neemt niet weg dat ons inziens alle aanbevelingen - in samenhang - moeten worden opgepakt. Waar zaken niet kunnen wachten, manen we tot spoed. Uiteindelijk zijn het raad en college die samen moeten afspreken in welke volgorde en met welk tijdpad aan de slag wordt gegaan.

We bevelen de gemeenteraden aan om hun college het volgende op te dragen:

1. Zorg voor heldere afspraken tussen de gemeenten en iRvN over informatiebeveiliging
2. Overweeg om het pad in te slaan van gezamenlijk informatiebeveiligingsbeleid in de regio
3. Verhelder het beleid voor informatiebeveiliging en privacybescherming
4. Werk zo snel mogelijk de belangrijkste ontbrekende onderdelen van het beleid uit
5. Voer zo snel mogelijk een organisatiebrede risicoanalyse uit
6. Maak risicomanagement tot een continu proces
7. Ga systematisch DPIA's uitvoeren
8. Stel voldoende (financiële) middelen beschikbaar
9. Zorg intern voor onafhankelijke ondersteuning en toezicht
10. Geef de CISO en FG de beschikking over een eigen budget
11. Leg vast hoe je gaat toetsen en rapporteren
12. Ga KPI's gebruiken
13. Zet volop en systematisch in op bewustwording
14. Besteed meer bestuurlijke aandacht aan informatiebeveiliging en privacybescherming *in de gemeente*
15. Besteed meer bestuurlijke aandacht aan informatiebeveiliging en privacybescherming *in de regio*

We bevelen de gemeenteraden aan om zelf te zorgen voor de volgende zaken:

16. Stel het beleid voor informatiebeveiliging en privacybescherming vast
17. Laat je informeren en ondersteunen
18. Richt je controlerende rol beter in
19. Overweeg de accountant de opdracht te geven voor een IT-audit
20. Overweeg een regionale aanpak

Tot slot: de rekenkamer is een instrument van en voor de gemeenteraad. Kort samengevat komt ons advies aan de raad op het volgende neer: stel bewust de beleidskaders en doelen vast, bewaak dat het college die oppakt, laat je hierover goed en gericht informeren, stel vragen waar nodig, en zoek daarbij zoveel mogelijk samenwerking met de andere raden in de regio.

Inhoudsopgave

AANBEVELINGEN 1
1. INLEIDING 4
1.1 AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK 4
1.2 DOEL- EN VRAAGSTELLING VAN HET ONDERZOEK 4
1.3 AFBAKENING EN SCOPE VAN HET ONDERZOEK 5
1.4 AANPAK VAN HET ONDERZOEK 7
1.5 LEESWIJZER 10
2. LANDELIJKE KADERS (wet- en regelgeving) 11
3. UITKOMSTEN VAN HET ONDERZOEK 14
3.1 BELANGRIJKSTE UITKOMSTEN 14
3.2 WETEN WIE WAT DOET: TAAKAFBAKENING EN AFSPRAKEN GEMEENTEN-IRVN 17
Het formele kader 17
Taakverdeling informatiebeveiliging: de kaders 18
Taakverdeling informatiebeveiliging: de praktijk in onze gemeenten 20
Aanbevelingen 22
3.3 WETEN WAT JE PLAN IS: GEMEENTELIJK BELEID 22
Vereisten aan beleid en uitwerking 22
Informatiebeveiligingsbeleid: de praktijk in onze gemeenten 23
Privacybeleid: de praktijk in onze gemeenten 24
Aanbevelingen 25
3.4 WETEN WELKE RISICO'S JE LOOPT: RISICOMANAGEMENT DOOR DE GEMEENTEN EN IRVN 26
Instrumenten en tools voor risicoanalyses en -management 27
De praktijk in onze gemeenten: risicomanagement informatiebeveiliging 28
De praktijk in onze gemeenten: beheersen van privacyrisico's 29
Aanbevelingen 31
3.5 WETEN WAT HET KOST: INZET VAN MIDDELEN 31
Hoe organiseer je informatiebeveiliging en privacybescherming? 31
Wat is nodig in termen van personeel en middelen? 33
De praktijk in onze gemeenten: personele inzet 34
De praktijk in onze gemeenten: budget 35
Aanbevelingen 36
3.6 WETEN WAAR JE STAAT: TOETSING EN RAPPORTAGE 36
Toetsing en rapportage: hoe het moet 36
De toetsingspraktijk in onze gemeenten 38
Aanbevelingen 39

3.7 WETEN HOE BELANGRIJK HET IS: BEWUSTWORDING 39
Bewustwording: essentieel onderdeel personeelsbeheer 39
De praktijk in onze gemeenten 40
Aanbevelingen 40
3.8 WETEN DAT JE VERANTWOORDELIJK BENT: BESTUURLIJKE VERANTWOORDELIJKHEID EN COMMITMENT 41
Bestuurlijke verantwoordelijkheid vereist 41
De bestuurlijke praktijk in onze gemeenten 41
De bestuurlijke praktijk op regionaal niveau 42
Aanbevelingen 44
3.9 WETEN HOE JE STUURT EN CONTROLEERT: DE ROL VAN DE GEMEENTERAAD 44
Wat is de rol van een gemeenteraad? 45
De praktijk: de rol van de raad en de informatievoorziening 46
Goede voorbeelden elders 46
Aanbevelingen 47
4. REACTIES COLLEGE VAN B&W EN DAGELIJKS BESTUUR MGR 49
Reactie College 49
Reactie Dagelijks Bestuur MGR Rijk van Nijmegen 51
5. NAWOORD REKENKAMER(COMMISSIE)S 54

Bij dit rapport hoort een bijlagenboek met daarin de volgende bijlagen:

- Bijlage 1: Aanpak van het onderzoek: deelvragen en gesprekspartners
- Bijlage 2: Normenkader, inclusief een toelichting op de gehanteerde volwassenheidsmodellen
- Bijlage 3: 10 bestuurlijke principes informatiebeveiliging en VNG-resoluties
- Bijlage 4: Overzicht van verplichte BIO-documenten
- Bijlage 5: Strategische, tactische en operationele kaders uit Basisafspraken gemeenten - iRvN
- Bijlage 6: Voorbeeld verantwoordingsrapportage aan de gemeenteraad
- Bijlage 7: Verklaring van gebruikte begrippen en afkortingen

De bijlagen 1 tot en met 7 zijn voor alle vier gemeenten identiek. Voor de gemeente Nijmegen is er één extra bijlage (bijlage 8: P&C-documenten over informatiebeveiliging en privacybescherming).

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK

Gemeenten doen op grote schaal aan gegevensverwerking en zij verzamelen, beheren en verwerken daarbij niet zelden gevoelige persoonsgegevens. Die verwerking vindt plaats in steeds complexere structuren van (keten-)samenwerking en uitbesteding. Zij moeten daarbij in toenemende mate letten op de informatiebeveiliging en privacybescherming. Wet- en regelgeving en bestuurlijke afspraken[1] – denk aan de AVG (2016), de BIG (2012) en de BIO (2019), maar ook aan VNG-resoluties (2013 en 2021)[2] en de in VNG-verband vastgestelde 10 bestuurlijke principes voor informatiebeveiliging[3] - dwingen gemeenten om hun informatiebeveiliging serieus te nemen. Doordat de (persoons)gegevens en informatieprocessen steeds meer gedigitaliseerd zijn, worden gemeenten ook kwetsbaarder voor cybercriminaliteit, of die nu bedoeld is om bepaalde gegevens te verkrijgen of als afpersingsmiddel. Gemeenten dienen zich daartegen te wapenen, maar slagen daar niet altijd goed in, getuige recente datalekken en veiligheidsincidenten in bijvoorbeeld de gemeenten Hof van Twente en Buren.

De uitdagingen waarmee gemeenten worden geconfronteerd vormden de aanleiding voor de gezamenlijke rekenkamer(commissie)s[4] in de regio Rijk van Nijmegen om de stand van zaken van de informatiebeveiliging en privacybescherming in hun gemeentelijke organisatie te onderzoeken.

1.2 DOEL- EN VRAAGSTELLING VAN HET ONDERZOEK

De rekenkamers willen met dit onderzoek allereerst de gemeenteraden ondersteunen. De gemeenteraad en individuele raadsleden staan op vrij grote afstand van de dagelijkse zorg voor informatiebeveiliging en privacybescherming in de gemeente. Die zorg is de verantwoordelijkheid van het college van B&W. Maar als kadersteller en controleur van het college is de gemeenteraad wel degelijk verantwoordelijk, samen met het college, voor een goede en stabiele dienstverlening aan burgers en bedrijven, voor goed en stabiel bestuur van de gemeente en voor bescherming van de gegevens van burgers. De gemeenteraad moet controleren of de gemeente hierin geen steken laat vallen. Behalve op de vraag wat de colleges aan informatiebeveiliging en privacybescherming doen, richt het onderzoek zich daarom ook welbewust op de gemeenteraden. Die moeten hun kaderstellende en controlerende taak goed (kunnen) vervullen.

[1] Een toelichting op de wet- en regelgeving is opgenomen in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 wordt op verschillende plekken gerefereerd aan bestuurlijke afspraken.

[2] https://www.informatiebeveiligingsdienst.nl/product/resolutie-informatieveiligheid/

[3] https://www.informatiebeveiligingsdienst.nl/product/de-10-bestuurlijke-principes-voor-informatiebeveiliging/

[4] Voor de leesbaarheid verder: de rekenkamers. Het onderzoek is uitgevoerd door de rekenkamers van de gemeenten Berg en Dal, Beuningen, Nijmegen en Wijchen. De andere gemeenten in het Rijk van Nijmegen (Druten, Heumen en Mook en Middelaar) kenden in de onderzoeksperiode geen (functionerende) rekenkamer.

De doelstelling van het onderzoek is daarom tweeledig:

1. Voor de gemeenteraden inzichtelijk maken hoe de informatiebeveiliging en privacybescherming door hun eigen gemeente ervoor staat, en hoe het college daaraan werkt.
2. De gemeenteraden ondersteunen bij de kaderstelling en controle op dit vlak. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is de manier waarop het college de raad informeert.

Dat leidt ook tot een dubbele vraagstelling van dit onderzoek:

1. Is de informatiebeveiliging en privacybescherming van de gemeenten Berg en Dal, Beuningen, Nijmegen en Wijchen voldoende op orde, is er voldoende zicht op de risico's en werken de gemeenten op effectieve en efficiënte wijze aan verbetering van de onderdelen die niet voldoende op orde zijn?
2. Hoe kunnen de gemeenteraden de komende jaren hun kaderstellende en controlerende taak op deze thema's goed vervullen?

Om deze vragen te beantwoorden zijn een groot aantal deelvragen geformuleerd (zie bijlage 1). De deelvragen zijn leidend geweest bij de uitvoering van het onderzoek. De deelvragen zijn onderverdeeld in drie delen:

- Onderzoeksdeel A Informatiebeveiliging
- Onderzoeksdeel B Privacybescherming
- Onderzoeksdeel C Kaderstelling en controle door de gemeenteraden.

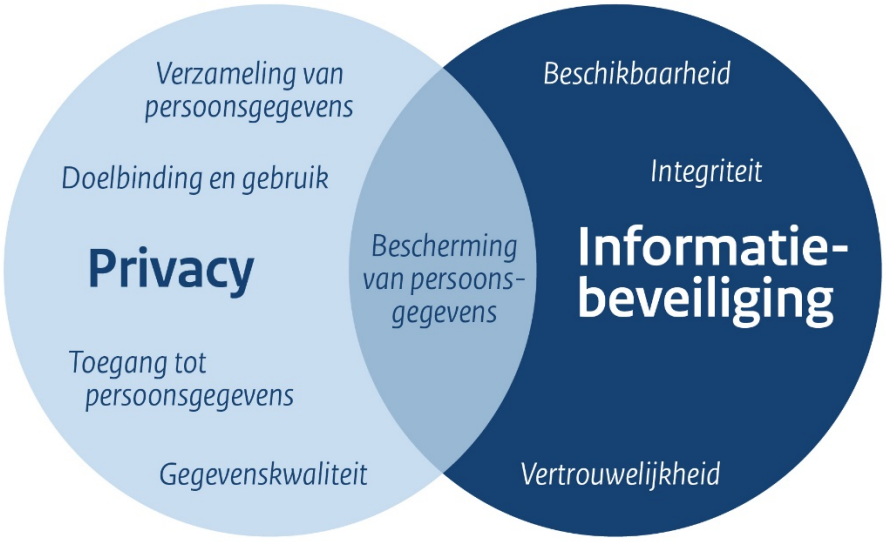
1.3 AFBAKENING EN SCOPE VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek richt zich op informatiebeveiliging en privacybescherming. **Informatiebeveiliging** definiëren wij in het onderzoek als het treffen en onderhouden van een samenhangend pakket maatregelen om de beschikbaarheid, integriteit (juistheid en volledigheid) en vertrouwelijkheid van de (digitale) gegevens in de organisatie te waarborgen. De Cyber Security Alliantie drukt het als volgt uit: informatiebeveiliging is alles wat men doet om ervoor te zorgen dat men bij informatie kan komen wanneer men dat wil, dat de informatie klopt en dat de informatie niet bij anderen terecht komt. **Privacybescherming** is de toepassing van normen die bepalen hoe persoonsgegevens mogen worden gebruikt. Sommige deskundigen wijzen erop dat de term 'privacy' verwarrend werkt[5], en dat we beter over gegevensbescherming kunnen spreken. Omdat privacybescherming de gebruikelijke benaming is, houden we het in dit rapport daarbij.

Informatiebeveiliging en privacybescherming zijn op diverse manieren met elkaar verbonden. Privacybescherming is niet mogelijk zonder een goede informatiebeveiliging, en diverse (verplichte en aanbevolen) maatregelen die gemeenten nemen – denk bijvoorbeeld aan bewustwording in de organisatie - dragen bij aan zowel informatiebeveiliging als privacybescherming. Figuur 1 laat het verband zien.

[5] https://pmpartners.nl/actueel/laten-we-stoppen-met-privacy/

Figuur 1: Overlap van de terreinen informatiebeveiliging en privacybescherming



Overheden moeten aan allerlei vereisten voldoen op het gebied van informatiebeveiliging en privacybescherming. Daarbij worden vaak de volgende drie zaken onderscheiden:
Opzet: het ontwerp van maatregelen (in beleid, plannen en processen)
Bestaan: dat de maatregelen feitelijk zijn getroffen
Werking: de effectiviteit van de getroffen maatregelen.

Opzet is een essentiële voorwaarde voor goede informatiebeveiliging en privacybescherming. Maatregelen en werkwijzen *kunnen* worden toegepast zonder dat ze schriftelijk zijn vastgelegd. Maar het risico is dan dat er onduidelijkheid ontstaat: wie wat moet doen en op welke wijze. Om die reden is schriftelijke vastlegging en vaststelling zo'n belangrijke en noodzakelijke voorwaarde. In dit onderzoek is vooral gekeken naar de opzet en het bestaan van de maatregelen. Waar mogelijk is ook aandacht besteed aan de werking, in die zin dat we hebben onderzocht of de gemeenten zicht hebben op de werking. De rekenkamers hebben zelf niet de werking c.q. de effectiviteit van het informatiebeveiligings- en privacybeschermingsbeleid onderzocht, bijvoorbeeld door een ethische hacker in te schakelen.

Het onderzoek richt zich op de vier gemeenten waarin onze rekenkamers actief zijn. Zeven gemeenten in het Rijk van Nijmegen (Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, Mook en Middelaar, Nijmegen en Wijchen) hebben sinds 2016 hun ICT-taken belegd bij de ICT-module van de Modulaire Gemeenschappelijke Regeling (MGR) Rijk van Nijmegen (iRvN)[6]. Om die reden is ook iRvN in het onderzoek betrokken. Het onderzoek heeft zich met name gericht op de dienstverlening door iRvN aan de vier gemeenten, en niet op de informatiebeveiliging en privacybescherming in de eigen iRvN-organisatie of het openbaar lichaam MGR.

[6] iRvN is de tweede module van de MGR. De eerste module is het Werkbedrijf.

Om het onderzoek uitvoerbaar te houden, is ervoor gekozen om onderzoeksdeel B over privacybescherming voornamelijk te richten op het sociaal domein, in het bijzonder:

- de verwerkingen van persoonsgegevens door gemeenten in het kader van de Jeugdwet;
- het verstrekken van persoonsgegevens:
  - binnen gemeenten aan medewerkers Openbare Orde en Veiligheid;
  - door gemeenten aan samenwerkingsverbanden op het gebied van openbare orde en veiligheid (zoals Veiligheidshuizen en RIEC's[7]).

Een laatste afbakening betreft de onderzochte periode. Het onderzoek in de vier gemeenten en iRvN is uitgevoerd in de maanden juli tot en met oktober 2021. Informatiebeveiliging en privacybescherming zijn terreinen waarop de ontwikkelingen snel gaan, en na afronding van de dataverzameling voor ons onderzoek hebben medewerkers in de onderzochte organisaties natuurlijk niet stilgezeten: al dan niet gestimuleerd door de vragen van de rekenkamers over opzet, bestaan en werking van het informatiebeveiligings- en privacybeschermingsbeleid zijn er sinds oktober 2021 diverse stappen gezet. Wij beschouwen dat als winst: hoe meer voortgang de gemeenten boeken, hoe beter. Hier en daar zijn de uitkomsten van dit onderzoek op het moment van publicatie misschien deels achterhaald. Dat is geen probleem, en wij zien er vooral een aansporing in aan de colleges om de gemeenteraden wat vaker te informeren over de stand van zaken en voortgang op beide terreinen.

1.4 AANPAK VAN HET ONDERZOEK

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn de rekenkamers ondersteund door onderzoekers van DMC Group en Legal2Practice. Op basis van het onderzoeksplan zoals vastgesteld en verspreid in juni 2021 is de dataverzameling als volgt aangepakt:

1. Verzamelen en analyseren van documenten en open bronnen onderzoek

Bij de vier gemeenten en iRvN zijn in juli 2021 aan de hand van een vragenlijst documenten opgevraagd. Hen is ook gevraagd eventuele andere relevante documenten binnen hun organisatie, die niet op de lijst zijn opgenomen, te delen. Na ontvangst van de documenten zijn deze aan de hand van de onderzoeksvragen geanalyseerd door de onderzoekers. Parallel daaraan hebben de onderzoekers ook open-bronnenonderzoek uitgevoerd[8]. Dit houdt in dat zij online gezocht hebben naar informatie over en van de vier gemeenten en iRvN, die inzicht kan geven in eventuele risico's, kwetsbaarheden en incidenten die hebben plaatsgevonden.

2. Gesprekken met betrokkenen

Op basis van de bevindingen uit de geanalyseerde documenten en het open-bronnenonderzoek is een groot aantal gesprekken gevoerd met betrokkenen binnen de gemeenten en iRvN. In bijlage 1 is aangegeven met

[7] RIEC: Regionaal Informatie- en Expertise Centrum. De tien RIECs en het LIEC (landelijk Informatie- en Expertisecentrum) ondersteunen partners bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

[8] In vaktermen: Open Source INTelligence (OSINT).

welke bestuurders en functionarissen is gesproken en waarop de focus lag in het gesprek: informatiebeveiliging (A), privacybescherming (B) of de rol van de gemeenteraden (C).

Omdat het onderzoek zich richtte op vijf verschillende organisaties (vier gemeenten en iRvN) is het een bijzonder arbeidsintensief onderzoeksproces geweest. Daarbinnen bleek het om praktische redenen niet mogelijk om de raadsleden uit onze vier gemeenten te interviewen. Op diverse manieren is echter schriftelijk materiaal verzameld over de manier waarop de gemeenteraden hun rol op de beide beleidsterreinen in de praktijk invullen. Daarnaast is een groepsgesprek gehouden met de vier raadsgriffiers. Onderwerp van gesprek was de wijze waarop de gemeenteraden en -raadsleden in de praktijk hun kaderstellende en controlerende rol invullen.

3. Ordenen onderzoeksmateriaal

Alle verzamelde onderzoeksgegevens zijn door de onderzoekers geordend per organisatie. Daarbij is gebruik gemaakt van zogenaamde 'volwassenheidsmodellen'. Met deze modellen kan bepaald worden wat het volwassenheidsniveau (op een schaal van 1 tot 5) is van de organisatie voor toepassing van de wet- en regelgeving voor informatiebeveiliging en privacybescherming, en hoe groot de risico's zijn die worden gelopen als de wet- en regelgeving (nog) niet (volledig) geïmplementeerd zijn. Voor een uitgebreidere toelichting op deze volwassenheidsmodellen verwijzen wij naar bijlage 2.

4. Bespreking onderzoeksmateriaal met ambtelijke organisatie

De ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeenten en iRvN hebben in februari-maart 2022 een mondelinge en schriftelijke reactie gegeven op het ruwe onderzoeksmateriaal van de onderzoekers. Gezien de (veiligheids)risico's van onderzoek naar informatiebeveiliging, en gezien de omvang en het technische karakter van dit onderzoek naar vier gemeenten en iRvN, hebben de rekenkamers besloten om de ambtelijke reacties niet schriftelijk te verwerken in het onderzoeksmateriaal en om geen bevindingenrapport te publiceren.

5. Expertmeeting

In maart 2022 hebben de rekenkamers een digitale expertmeeting belegd met zeven deskundigen op de onderzochte terreinen. De bijeenkomst was met name bedoeld om invulling te geven aan onderzoeksdeel C over de rol van de gemeenteraad. De deskundigen hebben hun ervaringen met het informeren van gemeenteraden (en andere volksvertegenwoordigers) over informatiebeveiliging en privacybescherming met de rekenkamers gedeeld.

6. Opstellen bestuurlijke rapportage

Op basis van het onderzoeksmateriaal, de ambtelijke reacties en de expertmeeting hebben de rekenkamers het voorliggende bestuurlijk rapport opgesteld.

7. Aanbieding voor bestuurlijke reactie

De rekenkamers hebben de colleges en het Dagelijks Bestuur (DB) van iRvN van 20 mei tot en met 28 juni 2022 in de gelegenheid gesteld een reactie te geven op het rapport, in het bijzonder op de aanbevelingen. Die

periode is langer dan gebruikelijk. Na een verzoek van het regionale portefeuillehoudersoverleg, hebben wij ervoor gekozen de gebruikelijke termijn van drie weken met ruim twee weken te verlengen. De colleges en het DB hebben hiervan gebruik gemaakt. De reacties van de colleges zijn door de rekenkamer(commissie)s voorzien van een nawoord.

Hobbels in het onderzoek

Het gezamenlijke rekenkameronderzoek in de vier gemeenten heeft al met al iets minder dan een jaar geduurd. Voor een gemiddeld rekenkameronderzoek is dat een acceptabele duur, maar het is langer dan gepland. De rekenkamers zijn op een aantal hobbels gestuit, die hieronder kort worden beschreven.

Twee onderzoeksterreinen

Een onderzoek op twee verwante maar desondanks aparte beleidsterreinen betekende in de praktijk aanzienlijk grotere onderzoeksinspanningen dan verwacht, ook voor de medewerkers in onze gemeenten. De grote hoeveelheid gevoerde gesprekken (inclusief verslaglegging) betekende een enorme logistieke operatie. Dat werd nog versterkt door de grote hoeveelheid schriftelijke documentatie waarmee onderzoek op deze terreinen gepaard gaat, meer dan in een gemiddeld rekenkameronderzoek.

Documentenuitvraag

De aangeleverde documentatie in de startfase van het onderzoek bleek in de loop van het onderzoek verre van volledig te zijn geweest. Voor zover de rekenkamers het kunnen overzien, had dit deels te maken met het feit dat betrokken medewerkers van zowel gemeenten als iRvN hebben gehandeld als in een audit: zij hebben slechts de in de uitvraag gespecificeerde documenten aangeleverd, ondanks het verzoek van de rekenkamers om 'alle relevante documentatie' aan te leveren. Dit verzoek was, zoals gebruikelijk in rekenkameronderzoek, expliciet opgenomen in de documentenuitvraag, en is ook in diverse gesprekken herhaald. Deze onvolledige aanlevering heeft in een latere fase van het onderzoek veel extra tijd en energie gekost van de onderzoekers en de betreffende medewerkers. We voegen er nog aan toe dat de gebrekkige aanlevering van documentatie ook het gevolg is van het feit dat de gemeenten en iRvN de (verplichte) documentatie niet altijd goed op orde hebben. Dit is een bevinding, waar elders in dit rapport aandacht aan zal worden besteed.

Complexiteit

Het technische, gespecialiseerde en met jargon doordrenkte karakter van met name het terrein informatiebeveiliging betekende dat de rekenkamers meer tijd dan verwacht nodig hadden voor het opstellen van een goed leesbare bestuurlijke rapportage. Die is immers in eerste instantie bedoeld voor de gemeenteraden en colleges, die geen specialisten zijn, maar die de conclusies en aanbevelingen wel moeten kunnen doorgronden en opvolgen.

1.5 LEESWIJZER

In het vervolg van dit rapport geven we in hoofdstuk 2 een toelichting op de landelijke kaders voor informatiebeveiliging en privacybescherming. In hoofdstuk 3 beschrijven we de uitkomsten van het onderzoek aan de hand van een aantal centrale thema's uit het onderzoek. Elk thema sluit af met enkele aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn vooraan in het rapport op een rij gezet. Voorafgaand aan de thema-beschrijvingen formuleren we in hoofdstuk 3 de belangrijkste uitkomsten uit het onderzoek.

Voorliggend rapport betreft de gemeente Beuningen. Voor elk van de vier gemeenten die zijn onderzocht is een aparte versie opgesteld. Op onderdelen verschillen die versies van elkaar, omdat er behalve veel gezamenlijke bevindingen ook verschillen zijn tussen de gemeenten.

In hoofdstuk 4 staat de reactie van het college en het DB van de MGR op het rapport, in het bijzonder de aanbevelingen. Het nawoord van de rekenkamer(commissie)s naar aanleiding daarvan is te lezen in hoofdstuk 5.

Bij dit rapport hoort een bijlagenboek. In de bijlagen zijn nadere toelichtingen en meer gedetailleerde informatie opgenomen:

- Bijlage 1: Aanpak van het onderzoek: deelvragen en gesprekspartners
- Bijlage 2: Normenkader, inclusief een toelichting op de gehanteerde volwassenheidsmodellen
- Bijlage 3: 10 bestuurlijke principes informatiebeveiliging en VNG-resoluties
- Bijlage 4: Overzicht van verplichte BIO-documenten
- Bijlage 5: Strategische, tactische en operationele kaders uit Basisafspraken gemeenten - iRvN
- Bijlage 6: Voorbeeld verantwoordingsrapportage aan de gemeenteraad
- Bijlage 7: Verklaring van gebruikte begrippen en afkortingen

De bijlagen 1 tot en met 7 zijn voor alle vier gemeenten identiek. Voor de gemeente Nijmegen is er één extra bijlage (bijlage 8: P&C-documenten over informatiebeveiliging en privacybescherming).

2. LANDELIJKE KADERS (wet- en regelgeving)

Het belang van een goede informatiebeveiliging en privacybescherming voor gemeenten wordt weerspiegeld in de landelijke wet- en regelgeving. Welke kaders zijn relevant?

Een goede **informatiebeveiliging** vereist het nemen van passende maatregelen door een organisatie. Wat precies 'passende maatregelen' zijn is voor elke organisatie verschillend. Binnen de Nederlandse overheid is afgesproken om vanaf 1 januari 2019 de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) te hanteren als basisnormenkader voor de beveiliging van informatie(systemen). De BIO vervangt de baselines informatieveiligheid die tot dan toe door de verschillende overheidslagen werden gehanteerd; voor gemeenten was dat sinds 2012 de Baseline Informatiebeveiliging Nederlandse Gemeenten (BIG). Afgesproken is dat alle overheidslagen 2019 als overgangsjaar zouden gebruiken voor de implementatie van de BIO en dat ze deze vanaf 1 januari 2020 verplicht hanteren.

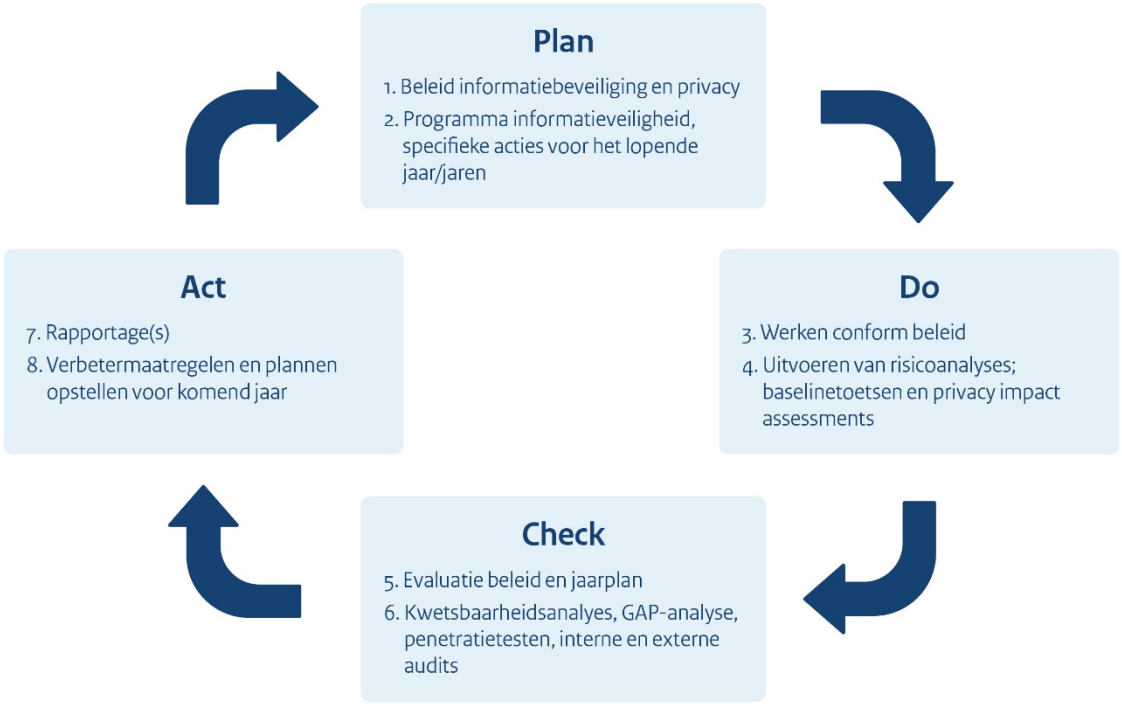
Met de BIO is er één gezamenlijk normenkader voor informatiebeveiliging binnen de gehele overheid. De BIO is gebaseerd op de actuele, internationale standaard voor informatiebeveiliging[9]. Daarin staat een aantal uitgangspunten en principes centraal:

- Risicomanagement
  Nul risico bestaat niet op het gebied van informatiebeveiliging. Dat betekent dat (bestuurlijk) bepaald moet worden hoeveel en/of welke risico's acceptabel worden gevonden. Omdat dreigingen veranderen, doelstellingen veranderen, de omgeving verandert en wetgeving verandert, veranderen risico's ook. Er moet daarom continu identificatie en beoordeling van risico's plaatsvinden om te bepalen wat nodig is om informatie adequaat te beschermen.
- Procesmatige aanpak
  Dit betreft feitelijk een vertaling van de PDCA-cyclus (zie figuur 2 op de volgende bladzijde):
  - Vaststellen van beleid en doelstellingen;
  - Implementeren en uitvoeren van operationele maatregelen;
  - Bewaken en controleren van efficiency en effectiviteit van de maatregelen;
  - Continu doorvoeren van verbeteringen.
- Beveiligingsprincipes
  Alle beveiligingsmaatregelen, mechanismen en controles worden geïmplementeerd om invulling te geven aan een of meer van de fundamentele beveiligingsprincipes beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid:
  - Beschikbaarheid: bij beschikbaarheid gaat het om de tijdigheid, continuïteit en robuustheid van data. De data moeten beschikbaar zijn voor gebruikers op het moment dat zij deze nodig hebben.
  - Integriteit: integriteit gaat over de mate waarin informatie juist en volledig is. Elke ongeautoriseerde verandering van data (zowel opzettelijk als per ongeluk) brengt de integriteit van de data in gevaar.

[9] Internationale standaard voor informatiebeveiliging: NEN-ISO/IEC 27001 en NEN-ISO/IEC 27002. Deze geven richtlijnen om zeker te stellen dat wordt voldaan aan specifieke beveiligingsdoelstellingen van een organisatie. In de BIO zijn deze richtlijnen uitgewerkt voor de overheid.

- Vertrouwelijkheid: vertrouwelijkheid wordt ook wel exclusiviteit genoemd. Wie kan bij welke informatie? Vertrouwelijkheid heeft te maken met alle maatregelen die ervoor zorgen dat het noodzakelijke niveau van geheimhouding binnen een organisatie geborgd wordt.

Figuur 2: Plan-Do-Check-Act (PDCA)-cyclus voor informatiebeveiliging en privacybescherming



Voor **privacybescherming** liggen de vereisten voor gemeenten vast in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), die in 2016 in werking trad maar een tweejarige overgangsperiode bood tot 25 mei 2018[10]. De AVG is een Europese verordening waarin maatregelen en voorschriften zijn opgenomen die betrekking hebben op de bescherming van de persoonsgegevens in Europa[11]. De meeste bepalingen van de AVG waren voor de Nederlandse overheid niet nieuw: de AVG borduurt voort op veel principes die al te vinden waren in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) uit 2001.

De AVG bevat de belangrijkste regels voor de omgang met persoonsgegevens door overheden[12]. Persoonsgegevens mogen alleen worden verwerkt in overeenstemming met de wet en met een gerechtvaardigd doel. Bij het verwerken van persoonsgegevens moet een aantal uitgangspunten in acht

[10] Hier hoort bij de UAVG (Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensverwerking) die in Nederland uitvoering geeft aan de AVG en de regels eruit verder uitwerkt.

[11] Feitelijk betreft het de EER-landen: de EU-landen plus Liechtenstein, Noorwegen en IJsland.

[12] De AVG geldt ook voor bedrijven en andere organisaties, maar we beperken ons in dit rapport tot (gemeentelijke) overheden.

worden genomen. Zo moeten overheden zo min mogelijk gegevens verwerken en dat binnen een passend beveiligingsregime doen. Het gemeentelijk beleid moet in overeenstemming zijn met de vereisten uit de AVG. Overheidsorganen moeten een interne toezichthouder hebben. Dit is de functionaris gegevensbescherming (FG). Ook is er een externe toezichthouder. In Nederland is dat de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). Als een gemeente (of andere organisatie) in gebreke blijft, loopt deze het risico op forse boetes.

De AVG is de belangrijkste basiswet voor de bescherming van persoonsgegevens[13]. Daarnaast gelden er in het sociaal domein specifieke wetten zoals de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Participatiewet, de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, etc. Deze wetten bevatten op sommige onderdelen specifieke regels die voorgaan op de AVG. Een voorbeeld: de AVG bepaalt dat gegevens niet langer dan noodzakelijk bewaard dienen te worden om het doel waarvoor ze worden verwerkt te bereiken; maar artikel 5.3.4, lid 1 van de Wmo geeft aan dat gemeenten persoonsgegevens 15 jaar moeten bewaren. De AVG regelt de algemene beginselen voor de materiële toepassing maar dient bovenal als raamwerk voor het op te stellen privacyrisicobeheersingsraamwerk (Privacy Control Risk Framework, PCRF). De verplichting voor de colleges van burgemeester en wethouders om een PCRF te hebben ingericht vloeit voort uit art. 5 lid 2 in samenhang met art. 24 lid 1 AVG. Verwerkingsverantwoordelijken zoals in onderhavig onderzoek, de colleges van burgemeester en wethouders, dienen bij de toepassing van het PCRF een Plan-Do-Check-Act (PDCA)-cyclus te doorlopen. Tot slot zijn voor het onderzoek ook enkele specifieke landelijke handreikingen, onder meer van de VNG, meegenomen. In bijlage 2 is het volledige normenkader weergegeven.

[13] Een uitzondering betreft de verwerking van politiegegevens door bijzondere opsporingsambtenaren (boa's). Sinds 2019 valt dit niet meer onder de AVG, maar onder de Wet politiegegevens.

3. UITKOMSTEN VAN HET ONDERZOEK

In dit hoofdstuk behandelen we een aantal centrale thema's in het onderzoek. Het gaat om:

- Taakafbakening en afspraken gemeenten en iRvN
- Gemeentelijk beleid en de nadere uitwerking
- Risicomanagement
- Middelen: budget en personeel
- Toetsing en rapportage
- Bewustwording
- Bestuurlijke verantwoordelijkheid en commitment
- Rol van de gemeenteraad.

Voordat we hierop ingaan, formuleren we de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek.

3.1 BELANGRIJKSTE UITKOMSTEN

De rekenkamers hebben in het onderzoek vastgesteld dat de gemeenten en iRvN hard werken aan informatiebeveiliging en privacybescherming, maar ook dat er nog veel moet gebeuren om van voldoende beheersing te kunnen spreken. Dat betekent dat de gemeenten kwetsbaar zijn. Ze lopen niet alleen het risico dat veel extra inspanningen en geld nodig zijn als er problemen ontstaan, maar ook dat de dienstverlening aan inwoners en bedrijven wordt gehinderd of zelfs onderbroken, en dat de belangen van inwoners en ondernemers worden geschaad. Wanneer dergelijke risico's zich daadwerkelijk voordoen, kunnen deze weer leiden tot het dalen van het vertrouwen in de overheid en tot bestuurlijke of reputatieschade. We willen benadrukken dat de gemeentelijke overheid verantwoordelijk is voor het behartigen en beschermen van die belangen.

Op allerlei onderdelen boeken de gemeenten voortgang op deze beide relatief nieuwe beleidsterreinen. We schrijven nadrukkelijk 'relatief' nieuw, want gemeenten moeten al enkele jaren voldoen aan belangrijke wetgeving (AVG en voorlopers) en bindende afspraken tussen overheden (BIO en daarvoor de BIG). De gemeenten richten zich op alle aandachtsgebieden van de BIO en de AVG, en spannen zich in om de personele inzet op deze terreinen op peil te brengen en te houden. Ook wordt er in alle gemeenten gewerkt aan bewustwording van de risico's en de eigen verantwoordelijkheid van medewerkers. Dat is ook nodig, want de IBD[14] waarschuwt niet voor niets in het meest recente Dreigingsbeeld dat de interne, onbedoelde handelingen de belangrijkste bedreiging vormen[15].

Al met al zijn die inspanningen nog niet genoeg om volledig en aantoonbaar aan de normen op beide terreinen te voldoen. Op basis van het onderzoek maken de onderzoekers de inschatting dat de gemeenten

[14] IBD: InformatieBeveiligingsDienst. De IBD is onderdeel van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en ondersteunt gemeenten op het gebied van informatiebeveiliging en privacybescherming.

[15] Dreigingsbeeld Informatiebeveiliging Nederlandse gemeenten 2021/2022 van de IBD.

zich ergens tussen volwassenheidsniveau 1,5 en 2[16] bevinden, zowel voor informatiebeveiliging als voor privacybescherming. Alleen voor Nijmegen schatten de onderzoekers het volwassenheidsniveau voor privacybescherming hoger: tussen de 2 en 3. Zoals aangegeven is voor iRvN alleen een inschatting gemaakt van het volwassenheidsniveau voor informatiebeveiliging. Dit ligt rond niveau 2. Deze schattingen zijn gebaseerd op een totaaloordeel over alle 15 aandachtsgebieden van het NBA-LIO[17] en NOREA-volwassenheidsmodel (voor informatiebeveiliging) en alle 13 thema's uit de Privacy Baseline van het Centrum Informatiebeveiliging en Privacybescherming (voor privacybescherming). Om volledig en aantoonbaar in control te zijn, moeten de organisaties over de volle breedte minimaal op volwassenheidsniveau 3 zitten. Dat is voor geen van de gemeenten aan de orde. Overigens geldt voor de meeste gemeenten in Nederland dat ze nog niet op volwassenheidsniveau 3 (of hoger) zitten.

In het onderzoek hebben we gewerkt met beoordelingsnormen die aansluiten bij de landelijke kaders. Een cruciaal onderdeel hiervan is dat je als organisatie de landelijke kaders hebt vertaald naar gemeentelijk beleid, en dat je het beleid en belangrijke processen op papier hebt vastgelegd en vastgesteld, up to date houdt en aantoonbaar uitvoert en monitort. Op dit punt zien we dat er nog veel te verbeteren is in onze gemeenten. Dat is een belangrijke verklaring voor de te lage volwassenheidsniveaus. Is het reëel om gemeenten, en zeker kleinere gemeenten, aan die norm te toetsen? Het antwoord daarop is een volmondig 'ja'. Gemeenten moeten immers aan de wettelijke normen en bestuurlijke afspraken voldoen. Maar misschien nog wel belangrijker: het is in het belang van hun inwoners. Zo hebben de bestuurslagen met elkaar afgesproken dat elke overheid de ongeveer 60 op grond van de BIO noodzakelijke documenten zodanig op orde moet hebben dat de actuele, vastgestelde versies bij wijze van spreken zo uit de kast zijn te trekken. Dat is dus het minste dat wij mogen vragen. Goed gedocumenteerde en vastgestelde processen zijn een voorwaarde voor een goede uitvoering, zowel door de gemeenten als door hun samenwerkingsorganisatie iRvN. Dit vraagt veel menskracht (kwantitatief en kwalitatief) en geld, en die zijn voor elk van onze gemeenten niet onbeperkt. Maar het is een noodzakelijke investering, want als het niet gebeurt is de gemeente kwetsbaar.

Het organiseren van informatiebeveiliging en privacybescherming moet in organisaties verlopen via de Plan-Do-Check-Act-cyclus[18]. Die PDCA-cyclus is geen onnodig managementjargon, maar een essentiële cyclus die elke organisatie voortdurend moet doorlopen: van beleid, uitvoeringsplannen en concrete maatregelen (Plan), via implementatie en uitvoering (Do), naar toetsen en evalueren (Check) en uiteindelijk verantwoorden en bijsturen (Act). Het onderzoek laat zien dat de gemeenten dit niet goed genoeg doen.

De eerste stappen in de cyclus worden wel gezet. Er is overkoepelend beleid op beide terreinen, maar goed uitgewerkte uitvoeringsplannen en jaarplannen ontbreken veelal. Op diverse onderdelen is het overkoepelend

[16] Volwassenheidsniveau 1: ad-hoc. Volwassenheidsniveau 2: beheerst. Volwassenheidsniveau 3: vastgesteld. Een uitgebreidere beschrijving van de volwassenheidsniveaus is opgenomen in bijlage 2.

[17] NBA-LIO: Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) - Ledengroep Intern en Overheidsaccountants (LIO).

[18] Zie hoofdstuk 2 voor een visualisatie en toelichting.

beleid nader uitgewerkt in de vereiste onderwerpspecifieke beleidsdocumenten op tactisch niveau, maar op veel onderdelen ontbreekt die tactische uitwerking, wat weer onvoldoende basis biedt voor werkinstructies op operationeel niveau. De gemeenten kunnen de vereiste 60 documenten niet allemaal aanleveren. Een voorbeeld is dat geen van de gemeenten vastgesteld beleid heeft voor logging[19] en geen van de gemeenten opdracht aan iRvN heeft gegeven voor het controleren van logging van applicaties. Dat is een belangrijk gemis – en daarmee een risico - in het beveiligingsbeleid van de gemeenten. In de uitvoering gebeurt overigens van alles: soms op basis van uitgewerkte plannen en maatregelen (Plan), maar vaak ook zonder dat die documenten er zijn (Do). In alle gemeenten wordt onvoldoende getest, vastgelegd en geëvalueerd (Check) en daarmee ook onvoldoende bijgestuurd (Act). De cyclus wordt dus niet afgemaakt en herhaald. Daarmee maken de gemeenten zich kwetsbaar.

In onze gemeenten en binnen iRvN zijn de professionals zich zeer bewust van deze kwetsbaarheid. De colleges zijn zich hier ook van bewust, maar kunnen en moeten meer doen om de risico's te verminderen. Hun rol is cruciaal: informatiebeveiliging en privacybescherming zijn 'Chefsache', zou je à la Angela Merkel kunnen zeggen[20]. Als zij het belang voortdurend benadrukken, ruimte scheppen en rugdekking bieden aan de medewerkers die ermee bezig zijn, dan maakt dat verschil. De VNG heeft daartoe 10 cruciale bestuurlijke principes voor informatiebeveiliging geformuleerd. Die principes zijn in onze gemeenten in het beleid opgenomen, maar de meeste bestuurders geven aan de principes in de praktijk niet te hanteren.

In de dagelijkse aansturing in de eigen gemeente zien we dit ook terug in de gang van zaken: er worden weinig besluiten genomen over essentiële zaken als volwassen risicomanagement en de prioritering van risico's, over concrete doelen en ambities en wat daarvoor (minimaal) nodig is in termen van capaciteit, en er is niet of nauwelijks aandacht voor het toetsen, controleren en evalueren, om te weten hoe je er als gemeente voor staat. In het verlengde hiervan is in MGR-verband de bestuurlijke aandacht voor iRvN beperkt en wordt informatiebeveiliging door de bestuurders als 'bedrijfsvoering' afgedaan. Dat leidt ertoe dat de aansturing (governance) van iRvN ambtelijk wordt opgepakt, vaak zonder dat belangrijke keuzes en afwegingen bestuurlijk worden besproken en vastgesteld. Bestuurders doen er niet alles aan om iRvN in positie te brengen: omdat iRvN niet is ingericht als één gezamenlijke informatiedienst met gemeenschappelijk beleid voor informatiebeveiliging, zijn het dus de gemeenten die iRvN moeten voorzien van beleid op alle belangrijke aandachtsgebieden. Het deels ontbreken daarvan is geen issue op bestuurlijk niveau, zo hebben de rekenkamers vastgesteld.

Op relatief grote afstand van deze dagelijkse gang van zaken staan de gemeenteraden. Dat is niet persé erg, maar de raad moet wel zijn verantwoordelijkheid kunnen waarmaken: als gegevens van inwoners niet veilig zijn en dienstverlening op enig moment in gevaar zou komen, is de gemeenteraad daarop aanspreekbaar. Raadsleden moeten hun controlerende taak kunnen waarmaken. Dat gebeurt nu echt onvoldoende. Onze

[19] Door middel van logging worden gebeurtenissen in systemen vastgelegd. Bijvoorbeeld wie bepaalde gegevens heeft bekeken of heeft aangepast, maar ook pogingen om ongeautoriseerd toegang te krijgen tot systemen (denk aan DDOS aanvullen of ransomware). Ook kunnen door logging datalekken gesignaleerd of juist uitgesloten worden.

[20] Zie ook principe 4 van de 10 bestuurlijke principes die de VNG in aanvulling op de BIO heeft geformuleerd.

gemeenteraden weten in het algemeen (te) weinig van de staat van de informatiebeveiliging en privacybescherming in hun gemeente. Er zijn lichte verschillen tussen de gemeenten en in elke raad zijn enkele raadsleden die er meer belangstelling voor hebben. Maar de raad als geheel is in geen van onze gemeenten goed in staat om te controleren of de beheersing voldoende is, ook omdat de informatievoorziening vanuit het college daarvoor niet geschikt is. Het is een taak van het college om de raad goed te informeren over de stand van zaken en de risico's die de gemeente loopt, zo nodig in beslotenheid. Vandaar ook de titel van dit rapport: 'Weten wat je moet weten'. Dat is geen sinecure, op complexe beleidsterreinen met veel jargon, waar de meeste bestuurders ook niet in zijn gespecialiseerd. Maar het moet en kan echt beter dan nu gebeurt.

3.2 WETEN WIE WAT DOET: TAAKAFBAKENING EN AFSPRAKEN GEMEENTEN-IRVN

Een belangrijke vraag in het onderzoek is hoe de taken en verantwoordelijkheden op het gebied van informatiebeveiliging tussen de vier gemeenten en iRvN zijn verdeeld. iRvN voert voor de gemeenten ICT-taken uit, en dat roept de vraag op of iRvN ook verantwoordelijk is voor (een deel van) de informatiebeveiliging. Voor privacybescherming geldt deze vraag niet: iRvN is een verwerker van gegevens van de gemeenten, waarmee ook een verwerkersovereenkomst is gesloten. Deze rol van iRvN is in het onderzoek niet meegenomen.

Het formele kader

De gemeenten in het Rijk van Nijmegen (Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, Mook en Middelaar, Nijmegen en Wijchen) hebben hun ICT-taken belegd bij ICT Rijk van Nijmegen (iRvN)[21], de tweede module van de Modulaire Gemeenschappelijke Regeling (MGR) Rijk van Nijmegen. Met uitzondering van de gemeente Wijchen namen alle gemeenten vanaf de start op 1 januari 2016 deel aan de module ICT. Vanaf 1 januari 2018 voert iRvN ook de ICT-taken voor de gemeente Wijchen uit. Dit is pas geformaliseerd met de publicatie van de aangepaste Gemeenschappelijke Regeling (GR) op 1 januari 2022[22].
Aan de module ICT is "de taak opgedragen de continuïteit en kwalitatief adequate dienstverlening op het gehele terrein van de ICT-infrastructuur en –voorzieningen van alle deelnemende gemeenten te verwezenlijken" [23]. Dit houdt in dat iRvN de dagelijkse bedrijfsvoering van de deelnemende gemeenten nu en in de toekomst mogelijk maakt door het neerzetten, onderhouden en ontwikkelen van de benodigde

[21] Behalve de ICT-taken van de gemeenten zijn ook de ICT-taken van de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) bij iRvN belegd. Deze maakte geen onderdeel uit van het onderzoek. Voor de leesbaarheid noemen wij deze ook niet waar meer in het algemeen over de taken van iRvN wordt gesproken.

[22] Omdat de colleges en gemeenteraden van de gemeenten Druten en Wijchen de aanpassing van de GR op deelname aan de ICT-module van de gemeente Wijchen niet hebben vastgesteld, kon die versie van de GR niet gepubliceerd worden en daarmee ook niet in werking treden (artikel 26 lid 4 Wet gemeenschappelijke regelingen). Pas na een volgende wijziging kon de GR gepubliceerd worden.

- GR geldig van 9 februari 2016 tot en met 31 december 2021
- GR geldig vanaf 1 januari 2022

[23] Gemeenschappelijke Regeling MGR.

geautomatiseerde systemen[24]. Het gaat hierbij om zaken zoals netwerk- en systeembeheer, softwarebeheer en technisch applicatiebeheer, ICT-inkoop en werkplekondersteuning.

Taakverdeling informatiebeveiliging: de kaders

De GR biedt de mogelijkheid kaders vast te leggen in een beleidsplan, waarin de hoofdlijnen van het beleid worden neergelegd, en een uitwerking daarvan in een jaarlijks uitvoeringsprogramma[25]. Tot nu toe is geen gebruik gemaakt van die mogelijkheid. Daar zijn dus geen kaders voor de verdeling van taken en verantwoordelijkheden te vinden.

Waar wel kaders zijn te vinden, is in de Basisafspraken ICT-diensten (verder: de Basisafspraken)[26]. Daarin is de dienstverlening van iRvN aan alle deelnemende gemeenten vastgelegd. De Basisafspraken worden een 'collectieve dienstverleningsovereenkomst' genoemd. In deze Basisafspraken ontbreekt het echter aan de meeste onderdelen die de GR voorschrijft voor een dienstverleningsovereenkomst (DVO). Zo ontbreekt het aan (SMART[27] geformuleerde) doelstellingen. Er zijn weliswaar strategische, tactische en operationele kaders opgenomen in de Basisafspraken, maar deze betreffen feitelijk niet meer dan uitgangspunten voor de uitvoering[28]. De overige in de GR voorgeschreven onderdelen voor een dienstverleningsovereenkomst komen niet terug in de Basisafspraken. Het gaat dan om Effecten, Prestaties, Kwaliteitseisen en Budgetten en risico's, zowel in financiële als in inhoudelijke zin. In de Basisafspraken wordt wel uitgebreid ingegaan op de diverse overleggen die ambtelijk op strategisch, tactisch en operationeel niveau plaatsvinden tussen de gemeenten (afzonderlijk en samen) en iRvN. Ook wordt genoemd dat de portefeuillehouders uit de deelnemende gemeenten één keer per kwartaal overleggen[29]. Het doel van de overleggen is om de kwaliteit van de gerealiseerde versus de afgesproken dienstverlening te bespreken aan de hand van kritische prestatie-indicatoren (KPI's)[30], trends en adviezen. Die KPI's zijn op dit moment nog niet geformuleerd.

Onderdeel van de Basisafspraken is een productencatalogus. Daarin is uitgewerkt welke producten en diensten iRvN levert en welke daarvan verplicht of optioneel door de gemeenten worden afgenomen. Hierbij

[24] De gemeente Nijmegen heeft ook het functioneel applicatiebeheer bij iRvN belegd. Het gaat dan om:
- het optimaal gebruik en de instandhouding van de functionaliteit van de applicatie;
- de instandhouding van de operationalisering van de applicatie, applicatieprogrammatuur en gegevensverzamelingen welke vanuit het gebruik beschikbaar moeten zijn.

[25] Het Algemeen Bestuur kan een Uitvoeringsbeleidsplan en Uitvoeringsbeleidsprogramma vaststellen (GR MGR artikel 25). Voor de module Werkbedrijf is een strategisch beleidsplan opgesteld; voor de ICT-module is dat niet gebeurd.

[26] Voor dit onderzoek hebben wij de versie van de Basisafspraken bestudeerd die gelden vanaf 1 januari 2021. In de Basisafspraken staat dat deze worden vastgesteld door het DB. Uit het versiebeheer van deze Basisafspraken en de agenda's van het DB is echter niet op te maken dat dit gebeurd is.

[27] SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden. In bijlage 7 is een uitgebreidere toelichting opgenomen.

[28] In Bijlage 5 zijn de strategische, tactische en operationele kaders uit de Basisafspraken opgenomen.

[29] In de praktijk overleggen zij twee keer per jaar. De bestuurlijke overleggen zijn toegelicht in paragraaf 3.8.

[30] In Bijlage 7 is een nadere toelichting opgenomen.

zijn ook afspraken gemaakt over aansprakelijkheid. Het ontbreekt echter aan afspraken over wie aansprakelijk is als het doen of nalaten van activiteiten door één van de deelnemers (ook) leidt tot schade bij de andere deelnemers.

Basisafspraken:

- Tactisch kader: We dragen gezamenlijk verantwoordelijkheid voor de naleving van privacy- en informatieveiligheid;
- De gemeenten zijn zelf primair verantwoordelijk voor de implementatie van de BIO. Daar waar iRvN namens hen zorgdraagt en verantwoordelijk is voor de ICT-infrastructuur, draagt zij ook verantwoordelijkheid voor de BIO-controls en maatregelen in het kader van implementatie, het beheer en het aanleveren van bewijslast voor de betreffende audits (ENSIA[31]).

Productencatalogus:

- Bij informatiebeveiliging gaat het om de beveiliging van gegevens en systemen. Dat wil zeggen, het ervoor zorgen dat de aanwezigheid en beschikbaarheid van gegevens en systemen gewaarborgd is en gegarandeerd is volgens wet- en regelgeving (zoals BIO en AVG) en dat de eventuele gevolgen van beveiligingsincidenten tot een acceptabel, vooraf bepaald niveau beperkt wordt. Om dit niveau te bepalen toetst iRvN nieuwe applicaties aan de BIO en AVG. De informatiebeveiliging is een verantwoordelijkheid van de gemeente zelf.

Uit de Basisafspraken en productencatalogus blijkt dat de gemeenten primair zelf verantwoordelijk zijn voor informatiebeveiliging en de implementatie van de BIO. iRvN draagt de verantwoordelijkheid voor overgedragen ICT-infrastructuur. Uit een recent advies over de ICT-samenwerking in de regio[32] en uit de gevoerde gesprekken wordt duidelijk dat deze taakverdeling een min of meer bewuste keus is geweest in de afgelopen jaren. Bij de start van iRvN in 2016 was afgesproken om te beginnen met de techniek (automatisering), en later mogelijk te verbreden met informatiseringsaspecten, zodat iRvN een informatiedienst voor de gemeenten zou gaan vormen. In de daaropvolgende jaren heeft die verbreding niet plaatsgevonden. In het adviesrapport staat het duidelijk: "Mede als gevolg van de keuze om de reikwijdte van de samenwerking te beperken tot de techniek, is er geen gemeenschappelijk I&A[33]-beleid tot stand gebracht. Daartoe zijn wel pogingen ondernomen, maar niet met het gewenste resultaat. De betrokken organisaties voeren nu ieder afzonderlijk of in een combinatie een 'eigen informatiseringsbeleid' "[34]. In het kader van dit onderzoek betekent dit dat informatiebeveiligingsbeleid grotendeels bij de individuele gemeenten is gebleven.

Is het niet-verbreden van de samenwerking en daarmee dus van het iRvN-takenpakket in het verleden een bewust bestuurlijk besluit geweest? De rekenkamers hebben niet kunnen vaststellen of en op welke manier er bestuurlijke besluitvorming in MGR-verband heeft plaatsgevonden over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de gemeenten en iRvN. Onduidelijk is dus ook of de bestuurders van de

[31] ENSIA staat voor Eenduidige Normatiek Single Information Audit, en is een verantwoordingsstelsel voor informatieveiligheid. In paragraaf 3.6 is een toelichting opgenomen.

[32] PWC Accountants, 'Evaluatie ICT Rijk van Nijmegen en de I&A-samenwerkingspartners, met het oog op de toekomst', september 2021.

[33] I&A: Informatisering & Automatisering.

[34] Idem, p. 17.

deelnemende gemeenten dit expliciet hebben besproken en afgewogen. Feit is dat er op bestuurlijk niveau in MGR-verband weinig over de ICT-samenwerking wordt gesproken. We komen daar op terug in paragraaf 3.8 over bestuurlijke verantwoordelijkheid en commitment. We weten dus ook niet waarom er in MGR-verband geen gemeenschappelijk informatiseringsbeleid (met daarbinnen informatiebeveiligingsbeleid) is vastgesteld.

Medio 2021 heeft iRvN een document opgesteld getiteld 'IB as a service'. Doel is om te verduidelijken wat de organisatie voor de gemeenten kan en wil gaan doen op het gebied van informatiebeveiliging. Gezien de opzet en inhoud van 'IB as a service' zou het een goede basis kunnen vormen voor een door het Algemeen Bestuur (AB) vast te stellen beleidsplan voor de ICT-module. Zo ver is het echter nog niet: het document is tot op heden enkel met de hoofden bedrijfsvoering van de gemeenten besproken.

De *bewuste* besluitvorming over het verbreden van de ICT-samenwerking is er in 2022 alsnog gekomen, maar niet in MGR-verband. In 2020 en 2021 heeft PWC in opdracht van de gemeentesecretarissen van de zeven gemeenten die deelnemen in de MGR geadviseerd over de toekomstige ICT-samenwerking. In het rapport dat in september 2021 is opgeleverd, zijn twee 'sporen' voor de toekomstige ontwikkeling beschreven. Over het advies is gesproken in het portefeuillehoudersoverleg ICT van de zeven gemeenten, en begin 2022 is er over besloten door de zeven colleges. Kort samengevat is de twee sporen-benadering overgenomen. Kern daarvan is dat iRvN de technische basisvoorzieningen (het A-deel van Automatisering) blijft doen, en dat de bredere informatisering (het I-deel) georganiseerd blijft bij de gemeenten zelf. Op losse thema's kan voortaan wel worden samengewerkt, in wisselende samenstellingen. De reden om geen gemeenschappelijk informatiseringsbeleid (al dan niet binnen iRvN) te gaan ontwikkelen is, aldus het advies, dat daarvoor "de typologie en dynamiek van de deelnemers te verschillend [is] in combinatie met de wens tot de eigen autonomie". PWC spreekt daarnaast over 'nauwelijks toegevoegde waarde en eerder een afbreukrisico'[35].

Taakverdeling informatiebeveiliging: de praktijk in onze gemeenten

Het onderzoek laat zien dat er in de praktijk soms onduidelijkheid is over de afbakening van de taken en verantwoordelijkheden tussen de gemeenten en iRvN. Afgezet tegen de BIO-normen hebben de onderzoekers diverse omissies en (daardoor ook) grijze gebieden in de afspraken tussen gemeenten en iRvN geconstateerd. Heel concreet bleken ten tijde van het onderzoek geen concrete afspraken oftewel vastgesteld beleid te bestaan op de volgende gebieden:

- Organiseren van informatiebeveiliging (zoals beveiliging van mobiele apparatuur en telewerken[36]);
- Veilig Personeel (zoals screening van medewerkers van iRvN voorafgaand aan het dienstverband);
- Beheer van bedrijfsmiddelen (zoals informatieclassificatie);
- Fysieke beveiliging en beveiliging van de omgeving (zoals beveiliging computerruimten);
- Beveiliging bedrijfsvoering (zoals bescherming tegen malware, logging en audits);
- Communicatiebeveiliging (zoals het beheer van netwerkbeveiliging en informatietransport);
- Leveranciersrelaties (zoals vereisten aan het beheer van dienstverlening van leveranciers).

[35] Idem, p. 6.

[36] Inmiddels wordt gewerkt aan concrete afspraken hierover; het is de bedoeling dat die in 2022 worden geïmplementeerd.

Al in de fase van de documentenuitvraag en ook tijdens de gesprekken bleek dat er soms onduidelijkheid bestond over de vraag of de gemeente of iRvN bepaalde onder de BIO verplichte documentatie zou moeten aanleveren aan de rekenkamers. De rekenkamers hebben binnen de scope van dit onderzoek niet tot de bodem uitgezocht wie nu precies waarvoor verantwoordelijk is; dat is niet onze verantwoordelijkheid. We stellen wel vast dát er op onderdelen onduidelijkheid is. In de slotfase van het onderzoek heeft iRvN inzicht geboden in een overzicht (ISMS[37]) dat laat zien voor elk onderdeel van de BIO of er gedocumenteerd beleid bestaat, en of de gemeenten of iRvN hierover moeten beschikken. Aan dit overzicht wordt nog volop gewerkt.

Hoe komt het dat er onduidelijkheden en grijze gebieden bestaan tussen de gemeenten en iRvN? Uit de gesprekken leiden we af dat in ieder geval een deel van de onduidelijkheid wordt veroorzaakt doordat de gemeenten op allerlei deelgebieden van informatiebeveiliging geen (nader) beleid hebben vastgesteld. Voorbeelden zijn de hierboven opgesomde zaken waarover geen concrete afspraken zijn gemaakt. iRvN heeft beleid nodig om de dienstverlening aan de gemeenten goed te kunnen uitvoeren. Wat er in de praktijk gebeurt, is dat iRvN in dergelijke situaties volgens zelf vastgestelde routines en richtlijnen gaat werken, om zodoende de gemeenten te kunnen bedienen. Deze manier van werken leidt er vervolgens toe dat voor gemeentelijke medewerkers het beeld ontstaat dat deze routines door iRvN voor hen worden vastgesteld. In het adviesrapport over de ICT-samenwerking uit 2021 staat dit als volgt verwoord: "Vanuit de operationele behoefte worden technische/inhoudelijke keuzes gemaakt (bijvoorbeeld inrichting Teams, keuze en inrichting laptops, 'policies' rondom het gebruik van USB-sticks, en andere maatregelen met betrekking tot informatieveiligheid), waarbij het vooralsnog ontbreekt aan tactische beleidsafstemming. Er is geen goed vehikel beschikbaar om beleidsmatige vraagstukken met elkaar af te stemmen" [38]. Die laatste zin is zeker relevant.

De rekenkamers stellen vast dat er in het verleden al dan niet bewust is besloten om geen gezamenlijk *informatiebeveiligings*beleid in iRvN-verband te voeren. Recent (begin 2022) is daar besluitvorming door de zeven deelnemende gemeenten bijgekomen om geen gemeenschappelijk *informatiserings*beleid in bredere zin te gaan voeren, in iRvN-verband of anderszins. Hierover is niet in MGR-verband besloten, maar enkel in de colleges, op voorstel van het portefeuillehoudersoverleg. Dit rekenkameronderzoek was niet in eerste instantie gericht op de bestuurlijke besluitvorming over ICT-samenwerking in de regio, maar de rekenkamers vinden het opmerkelijk dat de discussie en de besluitvorming hierover grotendeels buiten de MGR worden gevoerd. Hoe dan ook: omdat er geen gemeenschappelijk informatiseringsbeleid (met daarbinnen informatiebeveiligingsbeleid) is, zijn de gemeenten dus grotendeels zelf verantwoordelijk voor informatiebeveiligingsbeleid. Maar in de praktijk ontbreken er bij de gemeenten op tactisch en operationeel niveau veel van de benodigde elementen van dat beleid, en krijgt iRvN op onderdelen dus onvoldoende (beleids)kaders mee. Dat leidt er (mede) toe dat er onduidelijkheid is over precieze taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en iRvN voor informatiebeveiliging.

[37] In paragraaf 3.4 is een toelichting op het instrument ISMS opgenomen.

[38] PWC Accountants, 'Evaluatie ICT Rijk van Nijmegen en de I&A-samenwerkingspartners, met het oog op de toekomst', september 2021, p. 18.

Aanbevelingen

1. Zorg voor heldere afspraken tussen de gemeenten en iRvN over informatiebeveiliging

a. Vraag het college om zo snel mogelijk te zorgen voor een heldere taakafbakening tussen gemeenten en iRvN inzake informatiebeveiliging. Dit voorkomt risico's als gevolg van onduidelijkheid hierover, en stelt iRvN in staat de gemeenten beter en efficiënter te ondersteunen. Vraag het college over een jaar te rapporteren, liefst op basis van een extern onderzoek.
b. Vraag het college om in MGR-verband een meerjarenbeleidsplan voor de ICT-module op te stellen met daarin duidelijke doelstellingen. Vraag het college dit beleidsplan op hoofdlijnen uit te werken in een (meerjaren)uitvoeringsprogramma, waarin wordt ingegaan op de benodigde inspanningen door zowel iRvN als de gemeenten. Bijzondere aandacht verdient daarbij het opstellen van de tot nu toe ontbrekende (beleids)kaders voor informatiebeveiliging. Overweeg als raad de zienswijzen op dit meerjarenbeleidsplan gezamenlijk met de andere raden voor te bereiden.
c. Vraag het college om het DB van de MGR voortaan, op basis van het meerjarenbeleidsplan en –uitvoeringsprogramma, een jaarlijks uitvoeringsprogramma (collectieve DVO) vast te laten stellen. Vraag het college om het DB in de jaarstukken verantwoording af te laten leggen over de doelstellingen.

2. Overweeg om het pad in te slaan van gezamenlijk informatiebeveiligingsbeleid in de regio

Vraag het college om bestuurlijk de discussie aan te gaan om toch tot een gezamenlijk informatiebeveiligingsbeleid in de regio te komen. Voor de hand ligt om iRvN daarvoor te gebruiken: de organisatie staat al, en is bestuurlijk ingebed in de MGR. Een gezamenlijk beleid, waarin onder meer is vastgelegd welk gedeeld volwassenheidsniveau de gemeenten nastreven, is de beste manier om de informatiebeveiliging in onze gemeenten te vergroten en de risico's te verminderen. Laat je als raad informeren over de mogelijke keuzes en implicaties daarvan. Bij het bepalen van je standpunt hierover kun je je als gemeenteraad extern laten adviseren. Overweeg dat in regionaal verband te doen.

3.3 WETEN WAT JE PLAN IS: GEMEENTELIJK BELEID

Vereisten aan beleid en uitwerking

De landelijke kaders (te weten de BIO en de AVG) vereisen dat de gemeente (strategisch) beleid formuleert voor informatiebeveiliging en privacybescherming. Verwacht mag worden dat er op basis daarvan een uitvoeringsprogramma of meerjarenplan wordt opgesteld, en jaarplannen met concrete doelstellingen, activiteiten en benodigde middelen.

Strategisch beleid moet ook nader uitgewerkt zijn in maatregelen, richtlijnen, protocollen, procedures, standaarden etc. voor de diverse onderdelen. Voorbeelden zijn in de vorige paragraaf aan de orde gekomen. Voor een gemiddelde gemeente is dit een lange lijst met vereiste uitwerkingen, dat is kenmerkend voor dit beleidsterrein. In figuur 3 is te zien hoe het beleid uit meerdere lagen moet bestaan.

Figuur 3 De informatiepiramide toegepast op informatiebeveiliging[39]



Op dit punt past een belangrijke waarschuwing. In dit rapport wordt veel nadruk gelegd op de aanwezigheid van schriftelijke documentatie. Dat doen de rekenkamers niet omdat ze overdreven veel waarde hechten aan papieren procedures. Maar juist op de terreinen van informatiebeveiliging en privacybescherming is het van belang dat zaken schriftelijk zijn vastgelegd (gedocumenteerd), eigenaarschap is belegd en periodiek bijstelling plaatsvindt. Dat biedt houvast aan medewerkers en zorgt ervoor dat iedereen zaken op dezelfde manier interpreteert en aanpakt. Dat is ook een van de uitgangspunten van de BIO en de reden dat daarin is vastgelegd dat een groot aantal (beleids)documenten verplicht is[40]. Hetzelfde geldt voor de AVG: de hoeksteen hiervan is het accountabilityprincipe of de verantwoordingsplicht, dat inhoudt dat een organisatie moet kunnen aantonen te voldoen aan de privacybeginselen uit artikel 5 van de AVG. We voegen er nadrukkelijk aan toe dat schriftelijk vastleggen niet genoeg is. De zorg voor informatiebeveiliging en privacybescherming moet méér zijn dan een 'papieren tijger'. Maar het schriftelijk vastleggen is wel een noodzakelijke basisvoorwaarde[41].

Informatiebeveiligingsbeleid: de praktijk in onze gemeenten

De gemeenten hebben allemaal informatiebeveiligingsbeleid geformuleerd, een belangrijke vereiste die uit de BIO kan worden afgeleid. De gemeenten hebben het beleid niet of slechts beperkt uitgewerkt in jaarplannen of uitvoeringsprogramma's. De invulling van het beleid is in alle gemeenten voor verbetering vatbaar: er is sprake van onvoldoende diepgang, doelstellingen ontbreken of zijn abstract geformuleerd en lenen zich daarmee niet goed voor nadere uitwerking in processen en werkinstructies, er is onvoldoende uitgewerkt hoe risico's adequaat beheerst worden en er is niet of onvoldoende vastgelegd hoe wordt gemonitord of het beleid

[39] Uiteraard geldt deze piramide ook voor privacybescherming.

[40] In bijlage 4 is een overzicht van de verplichte BIO-documenten opgenomen.

[41] Zie ook het in de Inleiding genoemde onderscheid tussen opzet, bestaan en werking.

wordt uitgevoerd en effectief is. Zoals ook al bleek uit de vorige paragraaf is het beleid op diverse onderdelen niet nader uitgewerkt in maatregelen, richtlijnen, protocollen, procedures, standaarden etc.. We hebben het dan over de onderste laag van de informatiepiramide. Diverse aspecten van informatieveiligheid zijn niet of onvoldoende afgedekt in het beleid, ondanks het bestaan van handreikingen hiervoor bij de IBD en de AP. Een concreet voorbeeld is dat in het onderzoek in geen van de gemeenten vastgestelde kaders zijn gevonden voor logging.

Voor iRvN geldt dat de organisatie geen eigen informatiebeveiligingsbeleid heeft geformuleerd, maar als onderdeel van de Modulaire Gemeenschappelijke Regeling Rijk van Nijmegen onder het informatiebeveiligingsbeleid van de MGR valt. Dat hebben we niet in het rekenkameronderzoek betrokken. Als uitvoeringsorganisatie moet iRvN daarnaast het informatiebeveiligingsbeleid van de zeven deelnemende gemeenten uitvoeren, voor zover het de ICT-infrastructuur betreft. Als eigenaar van de MGR en iRvN moeten de gemeenten informatiebeveiligingsbeleid op de diverse aandachtsgebieden formuleren en deze kaders aan iRvN meegeven.

Als we specifiek kijken naar de gemeente Beuningen, dan blijkt dat het informatiebeveiligingsbeleid van de gemeente Beuningen grotendeels informatief en vrij abstract van aard is. Het was ten tijde van het onderzoek ook verouderd. In het beleidsplan zijn relevante onderdelen benoemd, zoals de betekenis en belang van informatiebeveiliging, doelstelling, uitgangspunten, randvoorwaarden, scope, risico's, organisatie van informatiebeveiliging en wetgeving. De gemeente heeft in haar informatiebeveiligingsbeleid als hoofddoelstelling geformuleerd: "De gemeente Beuningen wil een betrouwbare partner zijn voor onze inwoners, bedrijven en ketenpartners". Deze doelstelling is niet geconcretiseerd, waardoor het onduidelijk is wat er wanneer en hoe bereikt moet worden. Jaarplannen zijn niet aangetroffen.
Het college heeft verder een Digitaal Ontwikkel Plan (DOP) voor de jaren 2021-2024 vastgesteld. In het DOP heeft de gemeente haar ambities geformuleerd op het vlak van een complete digitale dienstverlening. Het DOP wordt ook gebruikt om op diverse niveaus (raad, college en managementteam) de bewustwording met betrekking tot informatieveiligheid en privacy te bevorderen.

Kaderstelling op specifieke onderwerpen ontbreekt veelal, ook voor de bij iRvN ondergebrachte taken. Naast het informatiebeveiligingsbeleid zijn er onvoldoende vastgestelde tactische beleidsstukken voor informatiebeveiliging, dat wil zeggen concrete uitwerkingen voor specifieke onderwerpen. Veel van de beleidsdocumenten die volgens de BIO verplicht zijn ontbreken. Daardoor is er geen goede basis voor de vertaling van informatiebeveiligingsbeleid naar de praktijk, wat het voor medewerkers lastig maakt om te bepalen hoe zij kunnen of moeten bijdragen aan het beschermen van de hen toevertrouwde informatie.

Privacybeleid: de praktijk in onze gemeenten

De gemeenten hebben allemaal privacybeleid vastgesteld. Voor iRvN geldt dat deze geen eigen privacybeleid heeft geformuleerd, maar als onderdeel van de Modulaire Gemeenschappelijke Regeling Rijk van Nijmegen onder het privacybeleid van de MGR valt. Dat hebben we niet in het rekenkameronderzoek betrokken. We hebben in dit deel van het onderzoek ook niet specifiek ingezoomd op iRvN als verwerker van gegevens van de gemeenten.

De gemeente Beuningen heeft privacybeleid vastgesteld, en daarnaast in het DOP algemene kaders voor privacybescherming geformuleerd. Een duidelijke strategische aanpak van privacy binnen de organisatie en een visie op privacy, gegevensbescherming en dienstverlening die de gemeente nastreeft is onvoldoende terug te vinden in het beleid. Het beleid herhaalt de open normen uit de wet, maar een toelichting hoe de gemeente de genoemde wettelijke uitgangspunten wil bereiken ontbreekt. Het beleid is daarmee onvoldoende sturend en richtinggevend. Het beleid is weinig uitgewerkt op het gebied van te implementeren processen en maatregelen en er wordt nog gewerkt aan de inrichting van een Plan-Do-Check-Act (PDCA)-cyclus.

Het onderzoek naar privacybescherming heeft zich voornamelijk geconcentreerd op het sociaal domein. Het Beuningse privacybeleid en het DOP zijn te generiek opgezet en te organisatiebreed gericht om op het sociaal domein toegespitste beleidsuitgangspunten te kunnen bieden, waardoor er geen ruggengraat is die de privacywerkzaamheden binnen het sociaal domein overeind houdt. Er zijn niet voldoende specifieke beleidskaders, procedures of werkinstructies opgezet. Zo wordt voor inzageverzoeken in de praktijk een procedure gevolgd die niet is beschreven en niet aan de AVG-vereisten voldoet. Er is onvoldoende kaderstelling van privacyregels en processen en anticipatie op de AVG binnen het sociaal domein. Processen en verwerkingen worden ad hoc opgepakt en het ontbreekt aan inrichting en sturing. De samenwerking met partnerorganisaties wordt niet vanuit het privacybeleid gereguleerd, maar slechts in losse verwerkersovereenkomsten. Er is daardoor geen goed overzicht van de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen gemeente en partners die bij gegevensstromen zijn betrokken.

Aanbevelingen

3. Verhelder het beleid voor informatiebeveiliging en privacybescherming

a. Vraag het college om het strategisch beleid voor informatiebeveiliging en privacybescherming te versterken door het in ieder geval aan te vullen met een visie, ambitie en speerpunten. Dit vormt ook de basis voor de bewustwording in de organisatie. Vraag het college het beleidsplan ter besluitvorming aan de raad voor te leggen.
b. Vraag het college om het strategisch beleid uit te werken in een meerjaren-uitvoeringsprogramma en in jaarplannen, waarin concrete doelstellingen en bijbehorende middelen jaarlijks worden vast- of bijgesteld.

4. Werk zo snel mogelijk de belangrijkste ontbrekende onderdelen van het beleid uit

Vraag het college om zo snel mogelijk de belangrijkste onderdelen van zowel het informatiebeveiligingsbeleid als het privacybeleid uit te werken in concrete maatregelen, richtlijnen, protocollen, procedures, standaarden etc. Belangrijk is in elk geval risicomanagement, omdat het de basis van informatiebeveiliging betreft. Hierbij hoort ook dat voor elk van die maatregelen wordt bepaald wie de verantwoordelijken zijn voor de naleving.

3.4 WETEN WELKE RISICO'S JE LOOPT: RISICOMANAGEMENT DOOR DE GEMEENTEN EN IRVN

"Informatiebeveiliging is immers risicomanagement"

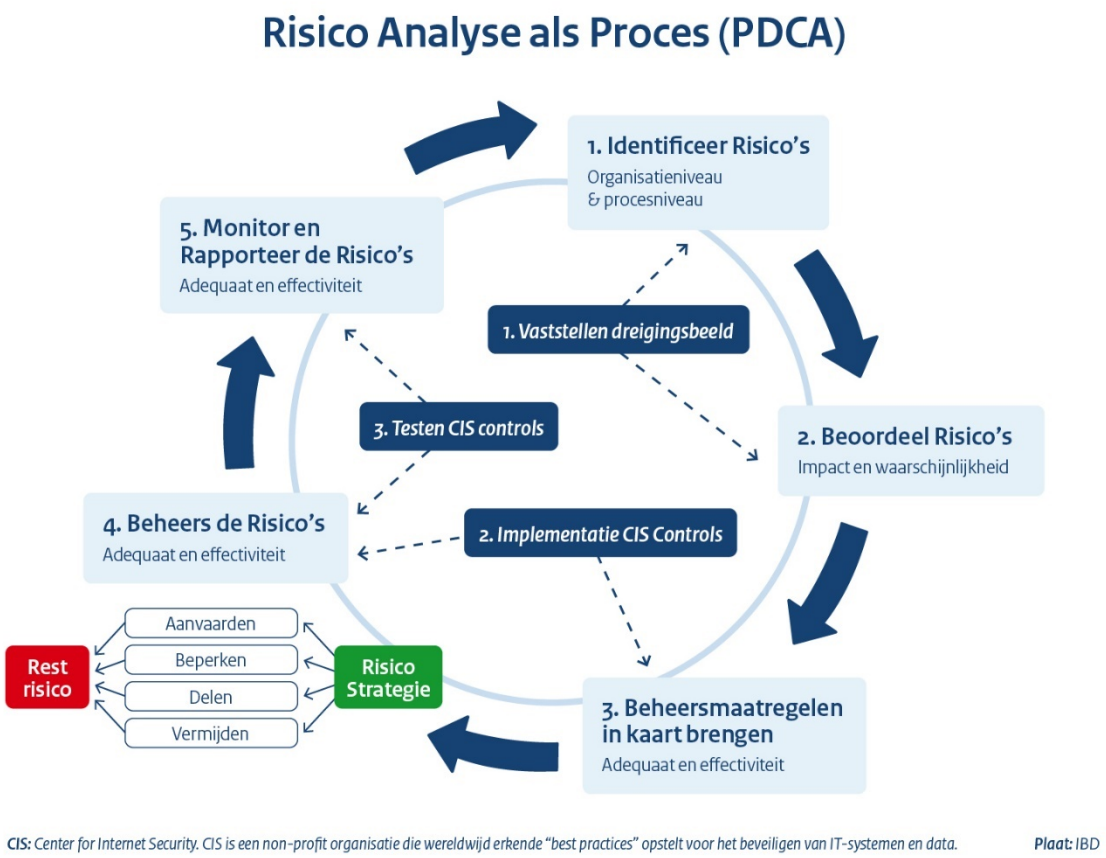
IBD - Dreigingsbeeld Informatiebeveiliging Nederlandse gemeenten 2021-2022, p. 3

Noodzaak van risicomanagement

"Informatiebeveiliging is immers risicomanagement" is één van de eerste zinnen in het Dreigingsbeeld Informatiebeveiliging Nederlandse gemeenten 2021/2022[42] van de IBD, dat is bedoeld om gemeentemanagers te helpen in hun risicomanagement. "Informatiebeveiliging is risicomanagement" is ook één van de 10 bestuurlijke principes voor informatiebeveiliging. Risicomanagement betreft een continu proces van:

- het identificeren van risico's;
- het nemen van beheersingsmaatregelen;
- het rapporteren over en monitoren van risico's;
- het treffen van maatregelen die het bereiken van doelen in de weg staan.

Figuur 4: Risicoanalyse als continu proces



[42] IBD Dreigingsbeeld Informatiebeveiliging Nederlandse Gemeenten 2021 / 2022.

Het is in de praktijk niet mogelijk om alle risico's uit te sluiten. "Nul risico bestaat niet" benadrukken experts op het gebied van informatiebeveiliging voortdurend[43]. Maar: het bestuur is verantwoordelijk voor het bepalen hoeveel risico en welke risico's acceptabel zijn. Dat kan alleen door goed risicomanagement. De opsomming van dreigingen en risico's in het Dreigingsbeeld 2021/2022 (zie kader) maakt duidelijk hoe belangrijk het is continu zicht te hebben op de risico's die gemeenten lopen en daar waar nodig actie op te ondernemen.

Dreigingen in volgorde van belangrijkheid:

1. Intern en onbedoeld: onbedoelde neveneffecten van logisch handelen van medewerkers, bijvoorbeeld e-mails met gevoelige informatie aan de verkeerde geadresseerde.
2. Extern, bedoeld maar ongericht: geautomatiseerde bulkaanvallen, zoals phishingmails.
3. Extern, bedoeld en gericht: gerichte aanvallen van hackers, meestal gebaseerd op onderzoek naar informatie die gebruikt kan worden bij de hack.
4. Intern en bedoeld: medewerkers die misbruik maken van hun toegangsrechten om bij gegevens of systemen te komen.

Risico's voor de ambtelijke organisatie:

- Bedrijfscontinuïteit in het geding
- Integriteit van gegevens niet gewaarborgd
- Vertrouwelijke gegevens in verkeerde handen

Risico's voor het openbaar bestuur en de politiek:

- Imagoschade
- Financiële schade
- Schade aan democratische processen

Risico's voor inwoners en ondernemers:

- Gegevens in verkeerde handen
- Dienstverlening gemeente niet beschikbaar
- Ontwrichting van alledaagse processen

Instrumenten en tools voor risicoanalyses en -management

Voor risicoanalyse en -management in gemeenten zijn diverse bekende instrumenten beschikbaar.

Op het gebied van informatiebeveiliging is de GAP-analyse een standaard instrument. Het doel van een GAP-analyse is te controleren of en in welke mate de beveiligingsmaatregelen uit de BIO zijn geïmplementeerd. Als afgeleide daarvan komen ook beveiligingsrisico's in beeld. Deze vorm van analyse moet je als gemeente periodiek uitvoeren. Steeds meer gemeenten doen dit (half)jaarlijks en gebruiken de rapportages als basis voor hun jaarplannen.

Twee veelgebruikte instrumenten voor het beheren van risico's en de aanpak ervan zijn het managementinstrument ISMS, wat staat voor Information Security Management System, en de GRC-tool, wat

[43] Zie bijvoorbeeld: https://www.forumstandaardisatie.nl/nieuws/nul-risico-bestaat-niet

staat voor Governance, Risk en Compliance. Een GRC-tool is een hulpmiddel voor het beheren van de governance van een organisatie, het beheren van risico's en het naleven van regelgeving. In een ISMS wordt – volgens de principes van de PDCA-cyclus - de administratieve organisatie vastgelegd en beheerd. Beide tools ondersteunen organisaties bij de uitvoering het bijhouden en rapporteren van processen om het niveau van informatiebeveiliging te verhogen.

Een belangrijk instrument bij het beheersen van de risico's op het gebied van privacy is de zogenaamde DPIA. DPIA staat voor Data Protection Impact Assessment. De AVG eist voor bepaalde situaties, bijvoorbeeld grootschalige verwerking van persoonsgegevens, dat voorafgaand aan die verwerking wordt bepaald wat het effect van de geplande verwerkingsactiviteit is op de bescherming van de persoonsgegevens van een persoon. Als gemeente moet je dus voor allerlei processen in je organisatie zo'n DPIA uitvoeren, om inzicht te krijgen in de impact van de verwerking op de privacy. Op basis van een DPIA kunnen maatregelen worden genomen om de impact zou nodig te verminderen. Met behulp van zogenaamde pre-DPIA's kan de gemeente vaststellen welke processen als eerste aan de beurt moeten komen.

Recent heeft de IBD[44] samen met een aantal gemeenten een instrument ontwikkeld met het doel om analyses op het gebied van privacy en informatiebeveiliging eenvoudig(er) uit te kunnen voeren en overzichtelijk te kunnen presenteren en beheren: de zogenaamde Integrale Risico- en Privacy-analyse (IRPA). Binnen IRPA zijn diverse handreikingen voor analyse-instrumenten bij elkaar gebracht, zoals voor de (pre-)DPIA, de baselinetoets BIO, risicoanalyses en GAP-analyses.

De praktijk in onze gemeenten: risicomanagement informatiebeveiliging

Het risicomanagement op het gebied van informatiebeveiliging binnen de gemeenten wordt gekenmerkt door een ad-hoc karakter. Er is geen sprake van een *continu* proces van identificatie en beoordeling van risico's.

In geen van de gemeenten is een omvattend bestuurlijk besluit genomen over welke risico's wel en niet acceptabel worden gevonden, of welke prioritering nodig is bij het aanpakken van risico's.
Acceptabel zou kunnen zijn dat er voor een bepaald systeem geen aanvullende maatregelen getroffen worden, omdat de kosten daarvoor hoger zijn dan de kosten die gemaakt zouden moeten worden na een succesvolle inbreuk. Onacceptabel zou moeten zijn dat gemeentelijke IT-systemen via single-factor authenticatie benaderbaar zijn (alleen gebruikersnaam en wachtwoord).
Ook een richtinggevend ambtelijk document is in het onderzoek niet aangetroffen. In geen van de gemeenten wordt periodiek gerapporteerd over informatiebeveiligingsrisico's aan het hoogste management, het college en de gemeenteraad.

Op ad-hoc basis is er in de gemeenten aandacht voor identificatie en beoordeling van risico's. Alle gemeenten voeren in meer of mindere mate risicoanalyses uit, zoals context- en GAP-analyses. iRvN heeft in 2021 een

[44] IBD: InformatieBeveiligingsDienst.

GAP-analyse door een externe partij laten uitvoeren. Ook met de pentesten[45] en kwetsbaarheidsscans die iRvN uitvoert ontstaat inzicht in de risico's. Verder komen risico's en de mogelijke beheersing daarvan aan de orde in ambtelijke overleggen tussen de gemeente(n) en iRvN. In het geval van (dreigende) incidenten worden management, college en zo nodig ook de gemeenteraad daarover geïnformeerd. In oktober 2021 hebben de gemeenten voor het eerst een regionale crisisoefening gehouden.

Uit het onderzoek is duidelijk geworden dat tussen de gemeenten en iRvN een (althans op hoofdlijnen) duidelijke basisafspraak bestaat dat de gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor het risicobeleid, -beheer en -management voor wat betreft hun ICT-voorzieningen. Zij moeten zelf de GRC-tool en het ISMS vullen, maar krijgen op onderdelen gegevens aangeleverd van iRvN.

Op basis van de GAP-analyse van iRvN in 2021 wordt momenteel gewerkt aan een voorstel voor een programma waarmee de risico's op de IT-infrastructuur worden afgedekt. Hierbij worden drie scenario's onderscheiden voor het beveiligingsniveau van iRvN en de aangesloten gemeenten: een variant om op het minimaal vereiste beveiligingsniveau te komen (de basis op orde), een maximale variant en een tussenvariant. Per variant wordt beschreven welke maatregelen nodig zijn om het beveiligingsniveau in lijn te brengen met het dreigingsbeeld en wat de (jaarlijkse) kosten daarvoor zijn (materieel en personeel). Dit voorstel is in het voorjaar van 2022 besproken met de hoofden bedrijfsvoering van de gemeenten en vormt de basis voor een voorstel dat ter besluitvorming aan de colleges van de deelnemende gemeenten wordt voorgelegd.

Mogelijke verklaringen voor de ad-hoc werkwijze van de gemeenten zijn dat geen gemeenschappelijke methodiek of proces voor risicomanagement op het gebied van informatiebeveiliging is vastgesteld én dat de beschikbare instrumenten (zoals ISMS en GRC) voor het efficiënt en effectief uitvoeren van risicomanagement niet (volledig) door alle gemeenten worden gebruikt. Dit illustreert ook de inefficiënties die soms in de relatie met iRvN zitten. De gemeenten zijn in principe verantwoordelijk voor het vullen van het ISMS en de GRC-tool voor hun eigen organisatie (of het alternatief dat zij daarvoor gebruiken), maar zij hebben iRvN nodig om een deel van de benodigde gegevens aan te leveren. Omdat niet alle gemeenten hetzelfde systeem hebben aangeschaft en/of gebruiken, gaat dat minder gemakkelijk dan het zou kunnen gaan. Hierbij moet worden opgemerkt dat het (gezamenlijk) vullen nog in ontwikkeling is.

De praktijk in onze gemeenten: beheersen van privacyrisico's

Het onderzoek heeft opgeleverd dat er binnen de gemeente Beuningen geen vastgesteld proces is voor het uitvoeren van DPIA's. Daardoor is onvoldoende gewaarborgd dat een DPIA gestart wordt, als dat noodzakelijk is. De onderzoekers stellen verder vast dat in de gemeente Beuningen niet aantoonbaar DPIA's worden uitgevoerd binnen de organisatie. Het onderzoek laat zien dat er onduidelijkheid bestaat in de organisatie over de vraag of en wanneer een DPIA wordt uitgevoerd en over de standaardwerkwijze. Binnen de gemeente

[45] Een pentest of penetratietest is een test waarbij ethische hackers proberen de systemen en netwerken van een organisatie binnen te dringen met als doel het identificeren van kwetsbaarheden en het geven van passende adviezen die kwetsbaarheden te verkleinen of op te lossen.

is er geen proces dat beschrijft hoe de monitoring van een DPIA verloopt en hoe de resultaten van de DPIA's gebruikt worden om de risicomanagementaanpak binnen de gemeente te verbeteren.

Aanbevelingen

5. Voer zo snel mogelijk een organisatiebrede risicoanalyse uit

Vraag het college om zo snel mogelijk een organisatiebrede risicoanalyse te (laten) uitvoeren voor zowel informatiebeveiliging als privacybescherming. Kom op basis hiervan tot bestuurlijke besluitvorming over risico's die (niet) acceptabel worden gevonden en vraag het college deze te gebruiken voor het op te stellen meerjaren-uitvoeringsprogramma.

6. Maak risicomanagement tot een continu proces

Vraag het college om op korte termijn een methodiek uit te werken voor invulling van risicomanagement. Uitgangspunt voor die methodiek moet zijn dat risicomanagement als continu proces worden ingebed in de PDCA-cyclus. Blijf in het kader van risicomanagement regionale crisisoefeningen uitvoeren en gebruik de ervaringen voor de jaarplannen (regionaal én lokaal).

7. Ga systematisch DPIA's uitvoeren

Vraag het college om systematisch invulling te gaan geven aan DPIA's. Pak het planmatig aan: bepaal wat de meest noodzakelijke DPIA's zijn en neem deze op in het jaarplan.

3.5 WETEN WAT HET KOST: INZET VAN MIDDELEN

Hoe organiseer je informatiebeveiliging en privacybescherming?

Bij het opstellen, uitvoeren en monitoren van beleid op het gebied van informatiebeveiliging en privacybescherming zijn binnen de ambtelijke organisatie medewerkers met specifieke functies nodig. Er zijn twee verplichte functies voor overheden, en dus ook voor gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden: de CISO en de FG.

Chief Information Security Officer (CISO)

Op grond van de BIO moet de rol van CISO belegd zijn. De CISO is verantwoordelijk voor het implementeren van het informatiebeveiligingsbeleid én het toezicht daarop. Op basis van de BIO moet de CISO zorgdragen voor een samenhangend pakket van maatregelen ter waarborging van de vertrouwelijkheid, integriteit en beschikbaarheid van de informatie binnen een organisatie.

Er zitten twee kanten aan de functie van CISO: een organisatorische en een technische. De organisatorische kant heeft betrekking op het beleid, de coördinatie en de samenhang van de beveiliging. Zo helpt de CISO organisaties de kaders vast te stellen en uit te dragen, waarmee de integriteit, beschikbaarheid en vertrouwelijkheid van de informatie(voorziening) kan worden gewaarborgd. Het technische aspect van de functie betekent dat de CISO ervoor zorgt dat er maatregelen getroffen worden waardoor inbreuken op de beveiliging kunnen worden voorkomen. Of, als ze toch voorkomen, de gevolgen geminimaliseerd worden. Op basis van risicoanalyses maakt de CISO de mogelijke schade zichtbaar die een dreiging kan toebrengen aan bepaalde informatie en de kans dat het gebeurt.

De positie van de CISO dient een zekere, voor de functie noodzakelijke, onafhankelijkheid te waarborgen. Met het oog op die onafhankelijkheid adviseert de IBD[46] de CISO de beschikking te geven over een eigen budget. Korte lijnen naar het management zijn van belang om voldoende gewicht in de schaal te kunnen leggen voor het treffen en handhaven van voldoende beveiligingsmaatregelen. In tegenstelling tot de FG (zie hierna) geniet de CISO (nog) geen wettelijke ontslagbescherming.

Functionaris Gegevensbescherming (FG)
Gemeenten zijn op grond van de AVG verplicht een onafhankelijke toezichthouder aan te stellen, de FG.
De FG heeft in art. 39 AVG als taken toegewezen gekregen het informeren van de organisatie, het adviseren over verplichtingen die uit de AVG voortvloeien en toezien dat de AVG wordt nageleefd. Ook heeft de FG als taak om met de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) samen te werken. Om deze taken goed uit te kunnen voeren moet een FG deskundig zijn op het gebied van gegevensbescherming en van de verwerkingspraktijken bij de organisatie waar hij is aangesteld. Ook moet hij verslag kunnen uitbrengen bij het hoogste leidinggevende niveau van de organisatie. De FG moet zijn taken op onafhankelijke wijze uitvoeren. Dat betekent dat de FG door de organisatie in staat moet worden gesteld met voldoende middelen zijn taak uit te voeren, dat hij geen instructies mag krijgen met betrekking tot zijn FG-taken, dat hij geen andere taken mag uitvoeren die mogelijk tot aantasting van zijn onafhankelijke positie leiden en dat hij niet mag worden ontslagen omwille van het functioneren als FG.
De FG heeft dus naast zijn rol als toezichthouder ook een rol als adviseur. Bij de invulling daarvan is van belang dat de organisatie verantwoordelijk is voor het opstellen en uitvoeren van het privacybeleid. De FG ziet toe op de naleving hiervan en brengt advies uit over de risico's van bestaande verwerkingen en voorgenomen nieuwe producten en diensten.

De CISO en FG zijn essentiële functionarissen, maar voor goede informatiebeveiliging en privacybescherming is meer nodig in termen van organisatie en personeel. Vaak wordt daarvoor gebruik gemaakt van het zogenaamde 'Three Lines of Defense-model'[47]. Volgens dit model moeten in de organisatie drie verdedigingslijnen worden ingericht:

1. De *eerste lijn* betreft de medewerkers in de organisatie en het management. Je kunt informatiebeveiliging en privacybescherming niet goed regelen zonder de medewerkers, die op dagelijkse basis te maken hebben met risico's en daarin keuzes maken (de proceseigenaren). Het lijnmanagement (afdelingshoofden) is in deze eerste lijn verantwoordelijk dat dit goed gebeurt.
2. De *tweede lijn* is het tactische niveau dat in de organisatie voor afstemming zorgt en de eerste lijn ondersteunt en adviseert. Op het gebied van privacybescherming betreft het de zogenaamde Privacy Officers (soms privacybeheerders of -ambassadeurs genoemd); voor informatiebeveiliging heten deze Security Officers. De tweede lijn zorgt in de diverse organisatieonderdelen voor de ontwikkeling en invoering van beleid en risicomanagement en bewaakt ook de uitvoering ervan. Daarbij hoort ook het uitvoeren van risicoanalyses
3. De *derde lijn* is die van de FG en CISO. Deze verschilt qua invulling enigszins voor de terreinen informatiebeveiliging en privacybescherming. De FG is een formele derdelijnsfunctie. Voor de CISO geldt

[46] IBD, maart 2020: Handreiking functieprofiel Chief Information Security Officer (CISO).

[47] Zie bijvoorbeeld: https://robertthart.risicomanagement.nl/2019/03/23/three-lines-of-defense-risicomanagement-model/ voor een toelichting op het model. Het model wordt ook wel kortweg Three Lines model genoemd.

dit (nog) niet. Bij voorkeur wordt de CISO in de organisatie ook onafhankelijk gepositioneerd en met een directe lijn (dus om de hiërarchische verhoudingen heen) naar de gemeentesecretaris en portefeuillehouder. De FG vormt het intern toezicht, vergelijkbaar met de concerncontroller in gemeenteland: hij/zij controleert of het samenspel tussen de eerste en tweede lijn soepel functioneert en moet daarover een objectief en onafhankelijk oordeel vellen, met mogelijkheden tot verbetering. De FG is ook de toezichthouder namens de AP. De CISO is wat minder een toezichthouder en vooral de strategisch adviseur van het bestuur voor informatiebeveiliging: hij/zij moet zorgen voor strategisch beleid en ook controleren of dit goed wordt geïmplementeerd. In de praktijk, dat geldt zeker in kleinere organisaties, komen de FG en de CISO niet altijd voldoende toe aan de derde lijn, omdat er in de tweede lijn nog teveel operationeel werk (voor hen) te doen is.

Wat is nodig in termen van personeel en middelen?

De rekenkamers wilden bij aanvang van het onderzoek graag duidelijkheid verschaffen aan de gemeenteraden over de inzet van de gemeenten op de terreinen van informatiebeveiliging en privacybescherming. Is er voor deze terreinen voldoende goed geschoold personeel en voldoende budget in onze gemeenten?

Die vraag kan alleen worden beantwoord met een duidelijke maatstaf. Een eerste mogelijke maatstaf is om te onderzoeken of de informatiebeveiliging en privacybescherming helemaal op orde zijn. Als dat het geval zou zijn, kun je immers concluderen dat er voldoende mensen en middelen zijn ingezet. Maar dit is geen begaanbare weg. Los van het feit dat 100% veiligheid in feite onmogelijk is, hebben we als rekenkamers niet de onderzoekscapaciteit om een dergelijk onderzoek te (laten) verrichten. De gemeenten zouden zelf systematisch de werking c.q. effectiviteit van hun informatiebeveiligings- en privacybeschermingsbeleid moeten onderzoeken. We komen daarop terug in paragraaf 3.6.

Een tweede mogelijke maatstaf om te bepalen of de gemeenten voldoende mensen en budget inzetten, is om de input in de vorm van personeel en budget af te zetten tegen een breed gedragen norm zoals vastgesteld door experts, of tegen de inzet van andere gemeenten.
Gemeenten zijn verplicht om een FG en een CISO te hebben[48], en die op een correcte manier te positioneren in de organisatie; dat is een belangrijke wettelijke norm. Er zijn geen andere, bijvoorbeeld kwantitatieve normen voor de personele inzet beschikbaar. In 2017 stelde de Rekenkamer Rotterdam in één van de eerste lokale rekenkamerrapporten naar informatiebeveiliging dat zij geen bruikbare benchmark had weten te vinden waarmee beoordeeld kan worden een gemeente genoeg capaciteit inzet voor informatiebeveiliging[49].

Voor wat betreft het benodigde budget zijn alle deskundigen het erover eens: 'informatiebeveiliging kost geld'. Deze stelling is ook één van de 10 bestuurlijke principes die de VNG[50] voor bestuurders heeft opgesteld.

[48] De eerste is wettelijk verplicht op grond van de AVG; de tweede op grond van de door alle overheden onderschreven BIO-normen.

[49] Rekenkamer Rotterdam (2017). *In onveilige handen*, p.39.

[50] VNG: Vereniging Nederlandse Gemeenten.

De bijbehorende toelichting luidt als volgt: "Risico's kunt u ontwijken, mitigeren, overdragen of wegnemen door het nemen van preventieve, repressieve en/of correctieve maatregelen. Welke strategie u ook kiest, ze kosten allemaal middelen in termen van tijd en geld. Voor maatregelen kan derhalve een kosten-batenanalyse worden gemaakt".

Is er iets te zeggen over de noodzakelijke omvang van het budget? De Cyber Security Raad stelde in 2017 dat overheden en andere organisaties 10% van hun IT-budget aan digitale veiligheid en privacymaatregelen zouden moeten besteden[51]. Deze zogenaamde 10 procent-maatstaf lijkt prettig concreet, maar blijkt bij nader inzien voor het onderzoek weinig bruikbaar. Onduidelijk is wat wordt bedoeld met 'bestedingen aan digitale veiligheid en privacymaatregelen'. De voor dit rekenkameronderzoek ingehuurde onderzoekers en enkele geraadpleegde deskundigen[52] geven allemaal aan dat het hier gaat om extra investeringen in maatregelen en audits, en niet om structurele uitgaven aan bijvoorbeeld personeel. Als die zouden worden meegeteld, zitten alle gemeenten sowieso al boven de 10%. Maar het is een allesbehalve helder onderscheid, vinden wij als rekenkamers. Waarom tellen de vaste personeelslasten voor de CISO en de FG niet mee, en bijvoorbeeld extra inhuur van personeel voor het treffen van bepaalde maatregelen wel? De norm lijkt al met al weinig behulpzaam.

De praktijk in onze gemeenten: personele inzet

De gemeenten hebben allemaal een CISO en een FG in dienst. De CISO's van de bij iRvN aangesloten gemeenten hebben regulier regionaal CISO-overleg, waar ook de CISO en ISO van iRvN aan deelnemen. Dit overleg kent een vaste agenda.

In de gemeente Beuningen combineert de in 2020 aangestelde CISO de (parttime) functie met de rol van Privacy Officer (PO). Enkele jaren deelden Beuningen en Berg en Dal de CISO en de FG met de gemeente Heumen, maar begin 2020 is de samenwerking op het gebied van privacy en informatiebeveiliging met de gemeente Heumen en Berg en Dal definitief beëindigd. De rol (taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden) van de CISO is vastgelegd in het informatiebeveiligingsbeleid. De FG, die op 1 januari 2020 is aangesteld, heeft voor het verrichten van de taken vier uur per week beschikbaar; voor 2022 was eind 2021 een uitbreiding van het aantal uren naar 16 uur per week voorzien. De FG en de CISO, die samen het Informatiebeveiliging & Privacy team (IB&P) vormen, zijn eveneens verantwoordelijk voor het uitvoeren van de operationele taken op het gebied van de AVG. Er zijn ook privacybeheerders aangewezen voor diverse onderdelen in de organisatie, die optreden als ambassadeurs en aanspreekpunten op het gebied van privacy en zijn belast met het actueel houden van het verwerkingsregister. De gemeente heeft daarnaast in 2019 een informatieadviseur aangesteld, die programmanager is voor het DOP.

[51] De maatstaf is gebaseerd op het adviesrapport 'De economische en maatschappelijke noodzaak van meer cyber security: Nederland digitaal droge voeten' van de commissie-Verhagen uit 2016. De commissie baseerde de norm op een internationale vergelijking.

[52] Een hoogleraar cybersecurity en een onderzoeker met ruime ervaring in onderzoek naar informatiebeveiliging bij gemeenten.

De gemeente Beuningen heeft door de jarenlange krappe financiën een relatief kleine ambtelijke organisatie. Uit de gesprekken is gebleken dat de meeste betrokkenen zich ervan bewust zijn dat de ambtelijke capaciteit niet toereikend is om de komende jaren alles te doen wat nodig is op het gebied van informatiebeveiliging en privacybescherming.

De praktijk in onze gemeenten: budget

De vraag of de gemeenten de 10%-norm van de Cyber Security Raad halen voor informatiebeveiliging en privacybescherming valt op basis van het onderzoek niet met hard bewijs te beantwoorden. Niet alleen is de norm onduidelijk – zoals aan het begin van deze paragraaf is toegelicht -, maar het blijkt dat de daadwerkelijke bestedingen van gemeenten aan informatiebeveiliging en privacybescherming niet goed zijn vast te stellen.

Informatiebeveiliging en privacybescherming zijn geen gestandaardiseerde taakvelden in de gemeentelijke begroting, en dus valt niet of nauwelijks vast te stellen hoeveel de gemeente eraan uitgeeft. Jaarplannen en uitvoeringsprogramma's op het gebied van informatiebeveiliging en privacybescherming ontbreken in de gemeente Beuningen, dus daar kunnen geen bedragen uit worden afgeleid.

De gemeente Beuningen had in 2021 een IT-budget van € 1.919.000. De kosten voor informatiebeveiliging en privacybescherming vallen onder het IT-budget. Een relatief klein bedrag van € 39.000 is gespecificeerd voor specifieke informatiebeveiligingsmaatregelen. Maar we moeten er vanuit gaan dat binnen het totaalbudget voor IT mogelijk nog meer 'verstopte' bedragen voor informatiebeveiliging en privacybescherming zitten, zoals de aanschaf van bepaalde applicaties en softwarepakketten (of veiligere versies van standaardpakketten) of de kosten voor inhuur.

De personele lasten voor de CISO en de FG, inclusief een urenuitbreiding in 2021, kunnen worden gespecificeerd, maar die tellen niet mee voor de 10%-norm. Daar komt bij dat een deel van de inspanningen op het gebied van informatiebeveiliging en privacybescherming natuurlijk onderdeel is van de gewone werkprocessen in de organisatie, omdat de zorg hiervoor onderdeel is van het werk van alle medewerkers, en zeker van lijnmanagers. Die kosten zijn in feite dus elders in de begroting te vinden.

Meer dan de helft van het voor IT beschikbare budget, € 1.047.000 , betreft de bijdrage van Beuningen aan iRvN. Ook voor iRvN kunnen we niet vaststellen of de organisatie voldoet aan de 10%-norm.

Concluderend moeten we vaststellen dat we op basis van deze gegevens, en zonder goede norm, niet kunnen vaststellen of er genoeg financiële middelen beschikbaar zijn voor informatiebeveiliging en privacybescherming. Als we de personele lasten (van de gemeente en iRvN) niet meerekenen, lijkt het niet waarschijnlijk dat de gemeente voldoet aan de norm.

Aanbevelingen

8. Stel voldoende middelen beschikbaar

Vraag het college om de raad voor te leggen wat er nodig is qua financiële en personele middelen, op basis van het op te stellen meerjarenuitvoeringsprogramma en de jaarplannen. Die belangrijke documenten vragen om bespreking en besluitvorming in het college.

9. Zorg intern voor onafhankelijk ondersteuning en toezicht

Vraag het college om de FG als interne toezichthouder duidelijk in de 3e lijn te positioneren en indien nodig capaciteit toe te voegen aan de 2e lijn (in de vorm van een Privacy Officer). Vraag het college om ook de CISO bij voorkeur in de 3e lijn te positioneren en indien nodig capaciteit (in de vorm van een Security Officer) toe te voegen aan de 2e lijn.

10. Geef de CISO en FG de beschikking over een eigen budget

Vraag het college om in lijn met het advies van de IBD het budget waarover de CISO kan beschikken te specificeren in het jaarplan en de begroting. Doe dat ook voor de FG. Op deze manier kunnen CISO en FG hun rol vanuit de 3e lijn beter waarmaken.

3.6 WETEN WAAR JE STAAT: TOETSING EN RAPPORTAGE

Toetsing en rapportage: hoe het moet

Voor zowel informatiebeveiliging als privacybescherming geldt dat een belangrijke vereiste voor alle (overheids)organisaties is dat opzet, bestaan en werking van de maatregelen regelmatig wordt getoetst en dat daarover wordt gerapporteerd. Het gaat hier in feite over de 'Check' in de in hoofdstuk 2 genoemde Plan-Do-Check-Act-cyclus (PDCA-cyclus), die organisaties voortdurend moeten doorlopen.

Opzet – bestaan – werking

Bij het toetsen en beoordelen van de stand van de informatiebeveiliging en privacybescherming wordt vaak naar deze driedeling gekeken:
Opzet: het ontwerp van maatregelen (in beleid, plannen en processen)
Bestaan: dat de maatregelen feitelijk zijn getroffen
Werking: de effectiviteit van de getroffen maatregelen

We kwamen ook de volgende formulering tegen:
Opzet: de aanpak klopt op papier
Bestaan: de aanpak is volgens plan in praktijk gebracht
Werking: de aanpak blijkt ook in de praktijk doelmatig en doeltreffend

In een goed georganiseerde gemeente is deze toetsing op diverse manieren georganiseerd en terug te vinden:

- In het gemeentelijk beleid moet zijn vastgelegd op welke momenten en welke manieren getoetst wordt of alle voorgenomen stappen zijn gezet en of de maatregelen effectief zijn.
- De organisatie controleert zelf (intern) of voorgenomen maatregelen zijn uitgevoerd en rapporteert daarover periodiek aan het management en de portefeuillehouder en uiteindelijk aan het college. Aan de gemeenteraad wordt verantwoording afgelegd via de gebruikelijke P&C-cyclus[53] en separaat afgesproken specifieke voortgangsrapportages.
- Ook de accountant neemt in de jaarlijkse controle informatiebeveiligingsaspecten mee. De diepgang waarmee dat gebeurt, kan sterk verschillen: per accountant, en ook per jaar, en ook afhankelijk van de vraag of en hoe de gemeenteraad deze controle toevoegt aan de opdracht.
- Minimaal verplicht moet de gemeente rapporteren over beide terreinen. Voor informatiebeveiliging is dat jaarlijks op basis van de ENSIA-systematiek (zie kader en figuur 5). Voor wat betreft de AVG moet de FG als toezichthouder rapporteren aan "het hoogste leidinggevende niveau van de verwerkingsverantwoordelijke". In het geval van de gemeente is dit het college van B&W. Het is aan de FG zelf om te bepalen met welke frequentie hij rapporteert; gebruikelijk is minstens eenmaal per jaar.

ENSIA-rapportage

ENSIA staat voor Eenduidige Normatiek Single Information Audit, en is een verantwoordingsstelsel voor informatieveiligheid, ontstaan vanuit een gezamenlijk initiatief van de meest betrokken ministeries en de VNG. ENSIA wordt door gemeenten gebruikt om zich te verantwoorden over de staat van informatiebeveiliging op basis van de BIO en over een (groeiend) aantal landelijke voorzieningen[54].

De verantwoording over de stand van zaken van de BIO is bedoeld voor de gemeenteraad. De VNG stelt in een toelichting over ENSIA op haar website: "Met ENSIA sluit de verantwoording over informatieveiligheid aan op de planning en control-cyclus van de gemeente. Hierdoor heeft het gemeentebestuur meer overzicht over de informatieveiligheid van hun gemeente en kan het beter sturen en verantwoording afleggen aan de gemeenteraad".

De verantwoording over de landelijke voorzieningen is bedoeld voor toezichthouders binnen het Rijk. Met ENSIA wordt die verantwoording gestructureerd, zodat gemeenten maar één keer verantwoording hoeven af te leggen. Gemeenten moeten jaarlijks een zelfevaluatie invullen. Voor DigiD en Suwinet[55] moeten zij deze laten controleren door een onafhankelijke auditor. Wanneer een gemeente ook na een herstelperiode niet aan de eisen voldoet, wordt ze afgesloten van de dienstverlening. Voor de overige onderdelen geldt: het invullen van de zelfevaluatie is verplicht, het laten uitvoeren van een controle daarop (nog) niet.

[53] Gemeenten hebben in de VNG-resolutie 'Informatieveiligheid, randvoorwaarde voor de professionele gemeente' uit november 2013 onder meer afgesproken dat in de jaarstukken een aparte passage over informatiebeveiliging wordt opgenomen.

[54] De Basisregistratie Personen (BRP), Paspoortuitvoeringsregeling Nederland (PUN), Digitale persoonsidentificatie (DigiD), Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG), Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT), Basisregistratie Ondergrond (BRO), Waardering Onroerende Zaken (WOZ) en de Gezamenlijke Elektronische Voorzieningen Structuur uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (GeVS/Suwinet).

[55] Suwinet is een digitale infrastructuur waarmee de Suwipartijen (UWV, SVB en gemeenten) gegevens met elkaar kunnen uitwisselen voor de uitoefening van hun wettelijke taak.

Figuur 5: Schematische weergave van ENSIA-rapportage



- Op grond van de BIO[56] zouden gemeenten zelf de werking (effectiviteit) van de getroffen maatregelen regelmatig moeten onderzoeken, onder meer door middel van pentesten (penetratietesten). Die worden gedaan om op zoek te gaan naar zwakke plekken in de beveiliging van de systemen en infrastructuur. Uit de testen kunnen indien nodig verbeteracties voortkomen.
- Gemeenten doen er goed aan ook externe toetsing en controle te organiseren met een (IT-)audit door een onafhankelijke externe partij. Voor privacybescherming is dit in eerste instantie de taak van de FG, maar kan een extern uitgevoerde nulmeting of 'privacy risk assessment' worden uitgevoerd.

De toetsingspraktijk in onze gemeenten

In de gemeente Beuningen wordt een beperkt aantal zaken getoetst en gerapporteerd. Het beleid is op dit punt onvoldoende sturend: er is niet vastgelegd wanneer wat wordt getoetst en hoe daarover wordt gerapporteerd. De verplichte jaarlijkse rapportages op het gebied van informatiebeveiliging (ENSIA) en privacybescherming (jaarverslag FG) worden aan het college aangeboden, maar niet met de raad gedeeld. Hoewel het autorisatiebeheer niet goed op orde is, worden de aanwezige autorisatiematrices wel periodiek gebruikt voor controles op de toegangsrechten. Informatiebeveiligingsincidenten worden geregistreerd en inclusief een analyse gerapporteerd aan de ambtelijke leiding, maar er is niets vastgelegd over leren uit incidenten. In algemene zin heeft de gemeente de eerste stappen gezet om te komen tot een continue verbetercyclus (PDCA-cyclus), maar er is nog geen sprake van een volledig uitgevoerde cyclus.

In het kader van dit rekenkameronderzoek is niet de volledige P&C-cyclus geanalyseerd. In de jaarstukken over 2020 wordt in de paragraaf 'Bedrijfsvoering' gerapporteerd over beide terreinen. De tekst daar is algemeen en er wordt niet expliciet teruggegrepen op (in de begroting) gestelde doelen, zoals 'het verder op orde brengen van de basis'. In de managementletter van de accountant over 2020 en 2021 wordt aandacht besteed aan een aantal aspecten van de IT-beheersing binnen de gemeentelijke organisatie, te weten toegangsbeveiliging, wijzigingsbeheer en continuïteitmaatregelen & beveiliging. Een belangrijke kanttekening bij de bevindingen van de accountant is dat deze vooral kijkt naar de aspecten die van invloed zijn op de

[56] BIO 18-2-3: "Informatiesystemen worden jaarlijks gecontroleerd op technische naleving van beveiligingsnormen en risico's ten aanzien van de feitelijke veiligheid. Dit kan bijvoorbeeld door (geautomatiseerde) kwetsbaarheidsanalyses of penetratietesten."

rechtmatigheidscontrole. Aanvullend onderzoek door de accountant is vooral op gesprekken met betrokkenen in de organisatie gebaseerd; dit kan in feite (slechts) als een vorm van zelfevaluatie worden beschouwd.

Respondenten geven aan dat er geen penetratietesten uitgevoerd worden om technische kwetsbaarheden te identificeren in opdracht van de gemeente op eigen applicaties of bij iRvN.[57] Wel voert iRvN structureel kwetsbaarhedenscans uit op de technische infrastructuur waarvoor zij verantwoordelijk is. Er wordt niet gerapporteerd aan het MT[58], het college of de raad over technische kwetsbaarheden.

De gemeente Beuningen laat – behalve voor de verplichte onderdelen in het kader van ENSIA - geen externe audits of andere vormen van externe toetsing uitvoeren.

Aanbevelingen

11. Leg vast hoe je gaat toetsen en rapporteren
Vraag het college om in het beleid op te nemen hoe je als gemeente wilt gaan toetsen en rapporteren. Neem de PDCA-cyclus als uitgangspunt en expliciteer de momenten waarop getoetst en gerapporteerd wordt. Belangrijk bij het toetsen is dat periodiek pentesten worden uitgevoerd en periodiek extern getoetst wordt. Belangrijk bij het rapporteren is dat – na overleg met de raad (zie aanbeveling 18) - ook wordt aangegeven hoe en wanneer aan de raad gerapporteerd wordt. Maak in het college (en ook in de raad, zie paragraaf 3.9) in elk geval meer werk van de jaarlijkse verantwoordingsrapportages over informatieveiligheid (ENSIA) en privacybescherming (jaarverslag FG). Nodig de CISO en FG uit voor een toelichting en bespreking.

12. Ga KPI's gebruiken
Vraag aan het college om in het beleid KPI's op te nemen, zowel voor informatiebeveiliging als privacybescherming. Dit moet ook in de Basisafspraken met iRvN worden gedaan. Gebruik bijvoorbeeld de aandachtsvelden uit het NOREA-volwassenheidsmodel en de thema's uit de privacy-baseline om KPI's uit af te leiden.

3.7 WETEN HOE BELANGRIJK HET IS: BEWUSTWORDING

Bewustwording: essentieel onderdeel personeelsbeheer
Voor zowel informatiebeveiliging als privacybescherming is het essentieel dat medewerkers zich bewust zijn van de risico's en hun verantwoordelijkheid. Medewerkers zijn belangrijke, zo niet de belangrijkste schakels: een organisatie kan het technisch en organisatorisch nog zo goed op orde hebben, als medewerkers niet alert zijn en de richtlijnen en tips niet begrijpen of volgen, kan het alsnog mislopen. In de BIO en in de AVG zijn hier expliciete bepalingen over opgenomen.

[57] Voor DigiD is het verplicht dit te doen en gebeurt het wel.

[58] MT: Managementteam.

BIO Norm 7.2.2 Bewustzijn, opleiding en training ten aanzien van informatiebeveiliging
Alle medewerkers van de organisatie en, voor zover relevant, contractanten behoren een passende bewustzijnsopleiding en -training te krijgen en regelmatige bijscholing van beleidsregels en procedures van de organisatie, voor zover relevant voor hun functie.

AVG artikel 39 taken van de FG
1. De functionaris voor gegevensbescherming vervult ten minste de volgende taken:
b) toezien op naleving van deze verordening, van andere Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke gegevensbeschermingsbepalingen en van het beleid van de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens, met inbegrip van de toewijzing van verantwoordelijkheden, ***bewustmaking en opleiding van het bij de verwerking betrokken personeel*** en de betreffende audits.

De praktijk in onze gemeenten
Uit de gesprekken blijkt dat informatiebeveiliging en privacybescherming in toenemende mate onderwerp van aandacht zijn in de gemeentelijke organisatie. Veiligheid en alertheid komen op diverse plekken en momenten ter sprake en er is sprake van een toenemend bewustzijn bij medewerkers.

Alle gemeenten ondernemen, soms ook in regionaal verband, diverse activiteiten om de bewustwording van medewerkers rond informatiebeveiliging en privacybescherming naar een hoger plan te tillen. Voorbeelden hiervan zijn: het delen van informatie, tips en waarschuwingen via intraweb, het geven van presentaties (door externen), het organiseren van quizen en het uitvoeren van phishingsimulaties. In alle gemeenten bestaan ook e-learning modules. In diverse gevoerde gesprekken is aangegeven dat het aantal meldingen van (mogelijke) informatiebeveiligingsincidenten en datalekken door de bewustwordingsactiviteiten is toegenomen.

Wat ontbreekt is een systematische, gerichte aanpak, inclusief evaluatie en consolidatie. De activiteiten die de gemeenten ondernemen zijn vrijwel altijd gericht op alle medewerkers; er is weinig sprake van maatwerk voor specifieke groepen medewerkers. De meeste activiteiten betreffen eenmalige acties of korte impulsen. Of de uitgevoerde activiteiten het gewenste resultaat hebben opgeleverd, is niet bekend. Dat komt doordat het gewenste resultaat vooraf niet is vastgelegd, en achteraf wordt dit niet gemeten.

Aanbevelingen

13. Zet volop en systematisch in op bewustwording
Vraag het college om door te gaan op de weg van het vergroten van de bewustwording van medewerkers en dit meer systematisch aan te pakken, door ook hierbij te werken op basis van een risicoanalyse en volgens de PDCA-cyclus. Vraag het college bewustwording vanaf 2023 op te nemen als onderdeel van de jaarplannen voor informatiebeveiliging en privacybescherming, en daarbij ook aandacht te hebben voor bewustwordingsmaatregelen voor specifieke groepen medewerkers.

3.8 WETEN DAT JE VERANTWOORDELIJK BENT: BESTUURLIJKE VERANTWOORDELIJKHEID EN COMMITMENT

Bestuurlijke verantwoordelijkheid vereist

Omdat informatiebeveiliging en privacybescherming vaak als bedrijfsvoering worden beschouwd, en omdat het om ingewikkelde en technische materie gaat, is de kans groot dat veel bestuurders net als gemeenteraden (zie volgende paragraaf) weinig affiniteit en betrokkenheid voelen bij deze onderwerpen. Dat is misschien begrijpelijk, maar onwenselijk: bestuurders hebben een belangrijke verantwoordelijkheid als het gaat om het bevorderen van informatiebeveiliging en privacybescherming in hun gemeente. De experts waar de rekenkamers mee hebben gesproken wijzen erop dat het een zwaar portefeuilleonderdeel is voor bestuurders, en dat zij er vaak mee worstelen.

In de 10 bestuurlijke principes voor informatiebeveiliging die de VNG in 2019 aan haar leden heeft meegegeven, zie je dan ook dat het eerste principe direct aan hen is gericht: 'Bestuurders bevorderen een veilige cultuur'. Benadrukt wordt dat de bestuurder een voorbeeldfunctie heeft, dat hij/zij het beleid actief moet uitdragen en ervoor moet zorgen dat medewerkers zich vrij voelen om risico's te melden en maatregelen voor te stellen. Zoals de IBD het formuleert: "Deze principes ondersteunen de bestuurder bij het uitvoeren van goed risicomanagement. Als er iets verkeerd gaat met betrekking tot het beveiligen van de informatie binnen de gemeentelijke processen, dan kan dit directe gevolgen hebben voor inwoners, ondernemers en partners van de gemeente. Daarmee is het onderwerp informatiebeveiliging nadrukkelijk gewenst op de bestuurstafel" [59].

De bestuurlijke praktijk in onze gemeenten

In het onderzoek is in beperkte mate aandacht besteed aan de invulling van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor informatiebeveiliging en privacybescherming. In welke mate en op welke wijze de portefeuillehouders en de colleges tijd en aandacht besteden aan de sturing op deze terreinen, is niet systematisch onderzocht. Er is wel met de portefeuillehouders gesproken, en in de documenten en de andere interviews is op diverse manieren materiaal verzameld over de manier waarop de colleges van onze gemeenten invulling geven aan hun bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Het onderzoek laat zien dat de besturen van alle vier gemeenten zich bewust zijn van het belang van de thema's informatiebeveiliging en privacybescherming. Maar de meesten van hen kennen niet de eerdergenoemde 10 bestuurlijke principes voor informatiebeveiliging van de VNG, en laten zich daar niet door leiden in hun werk. De portefeuillehouders geven aan de wettelijke vereisten, dat wil zeggen de BIO en de AVG, als leidend te beschouwen, maar zij geven daarbij aan zelf geen scherp beeld te hebben in hoeverre de gemeente daar inmiddels aan voldoet.

De portefeuillehouders geven aan dat zij geen regulier overleg over informatiebeveiliging en privacybescherming met de verantwoordelijke ambtenaren op strategisch niveau (FG en CISO) hebben, maar

[59] Uit het voorbeeld Strategisch Gemeentelijk Informatiebeveiligingsbeleid BIO van de IBD (pagina 4).

hen regelmatig spreken. In het algemeen wachten zij af totdat deze functionarissen 'aan de bel trekken' en zij vertrouwen in belangrijke mate op hun inzichten en prioritering van wat er moet gebeuren. In het onderzoek is onvoldoende systematisch materiaal verzameld over de vraag of van ambtelijke zijde dat vertrouwen ook zo wordt beleefd. De portefeuillehouders voelen zich verantwoordelijk voor de informatievoorziening aan hun gemeenteraad, en hebben goed zicht op de mate waarin en de manier waarop de raad betrokken is bij de beide onderwerpen.

De bestuurlijke praktijk op regionaal niveau

De gemeenten in het Rijk van Nijmegen hebben zoals gezegd hun ICT-taken belegd bij iRvN, één van de modules van de Modulaire Gemeenschappelijke Regeling (MGR) Rijk van Nijmegen. Er is bewust gekozen voor gemeenschappelijkheid op dit gebied, omdat "de structuur van een Gemeenschappelijke Regeling waarborgen geeft voor de gemeenschappelijke belangenafweging ten behoeve van alle deelnemers. In de samenstelling van Algemeen Bestuur (AB) en het Dagelijks Bestuur (DB), alsook in de verantwoordelijkheid van deze twee bestuursorganen zit de waarborg dat iRvN daadwerkelijk blijft functioneren binnen de opdracht om het beheer van de regionale ICT-infrastructuur op basis van gemeenschappelijkheid (harmonisatie en standaardisatie) te optimaliseren" [60]. Aangetekend moet worden dat de gemeenten slechts in beperkte mate hun beleid op dit gebied hebben geharmoniseerd. In paragraaf 3.2 over afspraken tussen de gemeenten en iRvN is dit al toegelicht.

De besluitvorming binnen de MGR vindt plaats in het AB. Op dit moment bestaat het AB uit burgemeesters en wethouders uit de deelnemende gemeenten met in hun portefeuille Werk, ICT of iets anders. In de praktijk vergadert het AB zo'n vier tot vijf keer per jaar. De vergaderingen van het AB zijn openbaar. De ICT-module (iRvN) stond in 2020 en 2021 slechts twee keer als specifiek punt op de agenda[61]. Naast het AB kent de MGR ook een DB. Het DB heeft een portefeuillehouder voor ICT. In de vorige raadsperiode was dat een wethouder van de gemeente Wijchen. Deze overlegt in principe eenmaal per zes weken met de directeur van iRvN. Omdat de DB-vergaderingen niet openbaar zijn, weten we niet of en hoe ICT en iRvN daar vaak aan de orde komen. De DB-besluiten uit 2020 en 2021 die openbaar gemaakt zijn, gingen niet over ICT of iRvN.

De MGR kent verder één adviescommissie, de Agendacommissie, bestaande uit raadsleden uit de deelnemende gemeenten. De Agendacommissie heeft tot taak de politieke besluitvorming door de raden te faciliteren. De agendacommissie vergaderde in 2020 en 2021 zeven, respectievelijk zes keer. Informatiebeveiliging en privacybescherming stonden nooit als specifiek punt op de agenda. Wel is de commissie eind 2021 mondeling geïnformeerd over het proces van de evaluatie van en advisering over de ICT-samenwerking in de regio.

De portefeuillehouders ICT uit de deelnemende gemeenten kwamen tot voor kort gemiddeld twee keer per jaar bij elkaar voor overleg. Recentelijk is de frequentie van overleg toegenomen, mogelijk naar aanleiding

[60] Bron: Basisafspraken ICT-diensten Deelnemers MGR – iRvN (versie 2021).

[61] Het ging om: Voortgang evaluatie en toekomst iRvN / ICT-dienstverlening (8 juli 2021) en Voortgang onderzoek iRvN en taakstelling iRvN (1 oktober 2020).

van het in 2021 verschenen adviesrapport over de ICT-samenwerking in de regio. In het portefeuillehoudersoverleg ICT worden formeel geen besluiten genomen.

Dat ICT of iRvN zelden op de AB-agenda staat, komt overeen met het beeld dat uit de interviews met de portefeuillehouders oprijst. Die geven aan dat ICT en iRvN niet als een politiek belangrijk onderwerp worden beschouwd. De bestuurlijke aandacht binnen de MGR gaat vooral uit naar het Werkbedrijf, de andere module van de MGR. Dit beeld wordt ook bevestigd door de afspraken die er tussen de gemeenten en iRvN zijn gemaakt. Daaruit blijkt dat er voor iRvN geen aparte bestuurscommissie is ingesteld omdat, zo staat in de Basisafspraken, iRvN "actief is op een aspect van de (ondersteuning) van de bedrijfsvoering van de deelnemende partijen en niet op een beleidsveld". Om deze reden is er voor gekozen het opdrachtgeverschap voor iRvN bij de gemeentesecretarissen neer te leggen. Maar uit het adviesrapport over de ICT-samenwerking in de regio blijkt dat "in de praktijk geen invulling wordt gegeven aan de opdrachtgevende functie van de gemeentesecretarissen. Besluiten worden meestal door de hoofden bedrijfsvoering genomen (…). Het hoofden bedrijfsvoerings-overleg blijkt daarmee een cruciale schakel in het doorzetten van adviezen en besluiten, terwijl er geen duidelijke link met het AB en DB is"[62]. De governance op regionaal niveau is dus niet goed geregeld.

Het gebrek aan bestuurlijke aandacht heeft gevolgen voor de dagelijkse praktijk van de samenwerking en afstemming tussen de gemeenten en iRvN. Het zorgen voor duidelijkheid en heldere kaders is een verantwoordelijkheid van de gemeentebestuurders. In het eerdergenoemde adviesrapport staat de in dit verband relevante passage: "Bestuurlijke borging van gemaakte keuzes m.b.t. inhoudelijke vraagstukken ontbreekt vaak. De vraagstukken worden relatief technisch aangevlogen (soms moet dit ook) terwijl soms bestuurlijke keuzes (nog) gemaakt moeten worden, maar natuurlijk ook omdat (zoals hiervoor beschreven) de tactische en strategische kaders eenvoudigweg ontbreken. Daarnaast worden bestuurders beperkt meegenomen in de I&A-ontwikkelingen en geven geïnterviewden aan dat het kennisniveau van bestuurders op het gebied van ICT en digitalisering niet toereikend is om de consequenties te bepalen van beleidskeuzes."

Deze tekst sluit naadloos aan bij de constateringen eerder in dit rapport, in paragraaf 3.2 over de afspraken en taakverdeling tussen de gemeenten en iRvN. Daaruit bleek al dat er onduidelijkheden ('grijze gebieden') zijn in de onderlinge taakverdeling, en dat de ontbrekende gemeentelijke (beleids)kaders het werk er voor iRvN niet gemakkelijker op maken.

[62] PWC Accountants, 'Evaluatie ICT Rijk van Nijmegen en de I&A-samenwerkingspartners, met het oog op de toekomst', september 2021, p. 18.

Aanbevelingen

14. Besteed meer bestuurlijke aandacht aan informatiebeveiliging en privacybescherming *in de gemeente*

Vraag het college – in lijn met VNG-resolutie 2021 en de 10 bestuurlijke principes voor informatiebeveiliging - om de portefeuilles informatiebeveiliging en privacybescherming voldoende gewicht te geven en systematisch aandacht te besteden in de collegevergaderingen aan zaken zoals risico's, beleid, prioritering, benodigde middelen, jaarplannen, monitoring, voortgangs- en verantwoordingsrapportages en de eigen bewustwording. Het is verstandig regelmatig de CISO en FG uit te nodigen voor een toelichting.

15. Besteed meer bestuurlijke aandacht aan informatiebeveiliging en privacybescherming *in de regio*

Versterk en verduidelijk de governance op regionaal niveau. Vraag het college om in MGR-verband voldoende gewicht te geven aan de rol van IRvN bij de informatiebeveiliging in de gemeenten (en bij iRvN zelf). Dat betekent periodieke aandacht in het AB en in de Agendacommissie van de MGR voor informatiebeveiliging, zowel als het gaat om beleidsplan en jaarplannen (Plan) en rapportages (Check). Ook (of: juist) als de aansturing van iRvN bij de gemeentesecretarissen en/of hoofden bedrijfsvoering ligt, zorg dan voor noodzakelijke bestuurlijke besluitvorming in het AB. Vraag aan het college om de instelling van een aparte bestuurscommissie voor iRvN in het AB van de MGR te overwegen. Het voordeel van een bestuurscommissie ten opzichte van het werken in het portefeuillehoudersoverleg ICT is immers dat op deze manier de besluitvorming bestuurlijk is ingebed in de MGR, transparanter is en meer garanties geeft voor betrokkenheid van de gemeenteraden. Vraag het college de raad te informeren over de gehanteerde afwegingen en besluitvorming.

3.9 WETEN HOE JE STUURT EN CONTROLEERT: DE ROL VAN DE GEMEENTERAAD

Behalve op de vraag wat de colleges doen, heeft dit rekenkameronderzoek zich ook welbewust gericht op de gemeenteraden. De doelstelling van het onderzoek was tweeledig:

- Voor de gemeenteraden inzichtelijk maken hoe de informatiebeveiliging en privacybescherming door hun eigen gemeente ervoor staat, en hoe daaraan wordt gewerkt in hun gemeente[63];
- De gemeenteraden ondersteunen bij de kaderstelling en controle op dit vlak. Een belangrijke voorwaarde voor een goede rolvervulling is de informatievoorziening door het college.

In dit hoofdstuk gaan wij nader in op deze tweede doelstelling. We beantwoorden drie vragen:

1. Wat is in het algemeen de rol van een gemeenteraad op de terreinen informatiebeveiliging en privacybescherming?
2. Op welke wijze verloopt in de praktijk het proces van kaderstelling en controle door de gemeenteraad t.a.v. informatiebeveiliging en privacybescherming? Op welke wijze faciliteert het college de kaderstelling en controle door de gemeenteraad, met name qua informatievoorziening aan de raad?

[63] Zie hiervoor de paragrafen 3.2 tot en met 3.8.

3. Zijn er elders in het land relevante best practices ten aanzien van een goed verlopend proces van kaderstelling en controle door de gemeenteraad op dit gebied, en wat zijn de belangrijkste lessen die daaruit kunnen worden geleerd?

Wat is de rol van een gemeenteraad?

Voordat we toekomen aan de bevindingen van het onderzoek, moet de vraag worden beantwoord welke rol een gemeenteraad eigenlijk heeft op de terreinen informatiebeveiliging en privacybescherming. Deze vraag wordt door betrokkenen in en om het lokaal bestuur verschillend beantwoord, zo hebben de rekenkamers gemerkt. Desalniettemin zijn er enkele duidelijke uitgangspunten.

Rollenscheiding college-raad

De rollenscheiding tussen raad en college betekent dat het college (samen met de ambtelijke organisatie) belast is met het dagelijks bestuur in de gemeente. De gemeenteraad is het hoogste orgaan van de gemeente, en stelt de kaders waarmee het college van B&W moet werken (kaderstellende rol). Met 'de kaders' bedoelen we de lokale regelgeving, de hoofdlijnen van beleid en de financiële kaders. De tweede hoofdtaak van de gemeenteraad is het controleren van het bestuur (controlerende rol). De vastgestelde kaders zijn daarbij een uitgangspunt, maar de raad controleert het college in brede zin, dus op alle onderdelen van het gevoerde bestuur inclusief de uitvoering.

Raad ook verantwoordelijk voor informatiebeveiliging en privacybescherming

Informatiebeveiliging en privacybescherming worden in de gemeentelijke praktijk vaak onder bedrijfsvoering geschaard. Dat betekent **niet** dat de gemeenteraad zich er niet mee bezig mag of moet houden. Dat is een vaak gehoord misverstand. Het tegendeel is waar: samen met het college is de raad verantwoordelijk voor een goede en stabiele dienstverlening aan burgers en bedrijven, voor goed en stabiel bestuur door de gemeente en voor bescherming van de gegevens van burgers. De rollenscheiding tussen college en raad betekent wel dat de gemeenteraad niet beslist over de uitvoering van beleid en de bedrijfsvoering. Maar in zijn controlerende rol kan de raad daar altijd naar vragen en een oordeel over vellen. En de raad moet ook goed worden geïnformeerd over de uitvoering van beleid en de bedrijfsvoering, om te kunnen controleren of het goed gaat. Dat geldt bij uitstek voor de belangrijke onderwerpen informatiebeveiliging en privacybescherming, omdat die rechtstreeks van belang zijn voor de inwoners.

Geen gemakkelijke taak voor de raad

Omdat de gemeenteraad uiteindelijk verantwoording verschuldigd is aan de inwoners over het gevoerde bestuur, moet hij serieus invulling geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol. Dat is geen gemakkelijke opgave op de terreinen informatiebeveiliging en privacybescherming: het betreft ingewikkelde, deels specialistische en technische materie, waarvan de meeste raadsleden geen verstand hebben. Net als de meeste bestuurders overigens, maar dat terzijde. Toch moet de raad het bestuur namens de inwoners hierop controleren.

Dat betekent dat de gemeenteraad zich moet (laten) informeren over de 'basics' op het terrein van informatiebeveiliging en privacybescherming, om te kunnen begrijpen wat er nodig is. En vervolgens is goede

informatievoorziening nodig over de wijze waarop de gemeente hiermee in de praktijk omgaat. Die informatie moet worden geleverd door het college. Het college is verplicht om dat te doen in het kader van de P&C-cyclus en de ENSIA-rapportage (zie voor een uitgebreidere toelichting paragraaf 3.6). Het verplichte deel daarvan is echter beperkt, en biedt in kale vorm onvoldoende informatie voor gemeenteraden. De gemeenteraad doet er goed aan om in overleg te gaan met het college hoe hij (nader) wil worden geïnformeerd.

De praktijk: de rol van de raad en de informatievoorziening

In de gemeente Beuningen vult de gemeenteraad zijn kaderstellende rol vrij passief in. Het beleid op het gebied van informatiebeveiliging en privacybescherming wordt niet door de raad vastgesteld. Het DOP, waarin de gemeente voor de periode 2021-2024 haar ambities heeft geformuleerd op het vlak van een complete digitale dienstverlening, en waarin informatiebeveiliging ook aan de orde komt, is in 2021 in de commissievergadering aan de orde geweest, met een ambtelijke presentatie gevolgd door een ronde vragen en antwoorden. De gemeenteraad heeft vervolgens extra financiële middelen voor de uitvoering ervan beschikbaar gesteld.

De kaderstelling door de gemeenteraad verloopt vooral via de gemeentelijke begroting. In de paragraaf 'Bedrijfsvoering' wordt de raad geïnformeerd over de voornemens op beide terreinen. De tekst is algemeen, er wordt meermaals gesproken over "het verder op orde brengen van de basis". Er worden geen doelstellingen geformuleerd waarmee de raad het college bij de jaarstukken daadwerkelijk kan controleren. Voor de controlerende rol van de raad geldt dat die ook vrij passief is. Controle verloopt in het algemeen enkel via de reguliere P&C-cyclus. De informatievoorziening is beperkt en maakt een goede controle niet echt mogelijk. In de paragraaf 'Bedrijfsvoering' van de jaarstukken wordt de raad geïnformeerd over beide terreinen. Net als voor de begroting geldt dat de tekst enerzijds uiterst algemeen is. Er wordt niet expliciet teruggegrepen op in de begroting gestelde doelen, zoals 'het verder op orde brengen van de basis'. Bij de behandeling van de jaarstukken wordt hier in het algemeen niet of nauwelijks door de raad naar gevraagd.

De gebruikelijke jaarlijkse rapportages op het gebied van informatiebeveiliging (ENSIA) en privacybescherming (jaarverslag FG) worden door het college vastgesteld maar niet aan de raad ter beschikking gesteld.

Behalve de gemeentelijke P&C-cyclus is er ook nog die van de MGR, waar iRvN onder valt. Bij de behandeling van de begroting en jaarstukken van de MGR in de raad wordt niet over informatiebeveiliging en privacybescherming gesproken. In de bij de MGR ingediende zienswijzen gaat het enkel over de financiële bijdrage aan iRvN.

Goede voorbeelden elders

In diverse gemeenten is de afgelopen jaren actief gezocht naar manieren om enerzijds de raad beter te informeren over informatiebeveiliging en privacybescherming, en anderzijds om als raad een actievere rol te spelen in de kaderstelling en controle. Nergens gaat dat zonder problemen, maar we beschrijven enkele voorbeelden waar (kleine) stappen zijn gezet.

- Den Haag: Het college legt de keuze voor de inrichting van de Agenda Digitaal Veilig Den Haag (2022) nadrukkelijk bij de gemeenteraad neer. Het college doet dit, omdat 'het een politieke keuze is of het een kerntaak van de gemeente is om de regie te nemen op de digitale veiligheid van de stad. Het is aan de raad daarover een uitspraak te doen en de inzet en ambitie te bepalen'. Het college helpt de raad bij het maken van die keuze door onder meer drie voorbeeldscenario's uit te werken.
- 's Hertogenbosch: Naar aanleiding van een onderzoek naar informatiebeveiliging heeft de rekenkamer een datawijzer voor de gemeenteraad opgesteld. De datawijzer is een hulpmiddel voor raadsleden om bij raadsvoorstellen waarbij digitale technologie aan de orde is de goede vragen te kunnen stellen en tot een goed afgewogen en onderbouwd besluit te komen.
- Rotterdam: Nadat de Rekenkamer Rotterdam onderzoek had gedaan naar informatiebeveiliging in 2017 heeft het college een Plan van Aanpak opgesteld om tot verbetering te komen. Op basis daarvan heeft de raad extra budget en capaciteit beschikbaar gesteld. Het college heeft de raad vervolgens vier jaar lang elk half jaar geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van het Plan van Aanpak.
- Hilversum: de FG stelt jaarlijks een compact jaarverslag op. De kern hiervan vormen de 'bestuurlijke ontwikkellijn' en de 'ontwikkellijn per aandachtsgebied'. Aan de hand van een compacte set prestatie-indicatoren en met behulp van symbolen wordt voor beide lijnen op één A4 inzichtelijk gemaakt hoe ver de gemeente is. Daarbij geeft de FG ook steeds een advies. Aan de hand van de scores op de bestuurlijke ontwikkellijn, drukt de FG in één cijfer uit of de sturing op niveau is en, zolang dat nog niet zo is, of er een (voldoende) stijgende lijn te zien in. De gemeenteraad bespreekt het jaarverslag. Het jaarverslag is opgenomen in bijlage 6.
- Amersfoort: in de gemeente Amersfoort wordt een ENSIA-verantwoording van het college aan de raad ontwikkeld, waarin onder andere de stand van zaken voor de verschillende BIO-domeinen en de landelijke voorzieningen, met behulp van indicatoren en symbolen wordt toegelicht. Op dit moment (1 juli 2022) is deze nog niet openbaar.
- Diverse gemeenteraden geven specifiek opdracht aan de accountant om bij zijn jaarlijkse controle aandacht te besteden aan (de voortgang van) de uitvoering van IT-beheersmaatregelen. Zij laten daarover rapporteren in de boardletter en/of laten zich mondeling door de accountant informeren. De gemeenteraden gebruiken deze informatie voor het voeren van gesprekken met het college, maar ook voor het geven van concrete opdrachten om tot verbetering van de informatiebeveiliging te komen. Voorbeelden: gemeente Nijmegen en Provinciale Staten van Gelderland.

Aanbevelingen

16. Stel als raad het beleid voor informatiebeveiliging en privacybescherming vast

Vraag het college om het strategisch beleid voor informatiebeveiliging en privacybescherming ter besluitvorming aan de raad voor te leggen. De raad moet die documenten dan ook agenderen, en de gelegenheid aangrijpen om zich te laten informeren (zie hieronder).

17. Laat je als raad informeren en ondersteunen

Neem als raad zelf het initiatief om je te laten informeren over het belang en de 'basics' van goede informatiebeveiliging en privacybescherming. Doel is om in de daaropvolgende jaren beter te weten waar je op moet letten en naar moet vragen. Nodig het college en ook de CISO en FG voor zo'n sessie uit. Ook een externe deskundige die meedenkt over het soort vragen dat je moet stellen, kan nuttig zijn. Gezien de snelle ontwikkelingen in risico's, dreigingen en techniek, is het verstandig dergelijke sessies met enige regelmaat te organiseren, al dan niet ter voorbereiding op de behandeling van voorstellen of verantwoordingsrapportages die door het college worden voorgelegd. Waarom hier niet een regionaal initiatief van maken?

18. Richt als raad je controlerende rol beter in

Vraag de griffie om in een beknopte nota vast te leggen:

- waarover je als raad wilt worden geïnformeerd: de stand van zaken rond doelen, risico's en maatregelen, de resultaten van testen en toetsen, de toereikendheid van middelen, etc.
- op welke manier je als raad wilt worden geïnformeerd: enkel via de P&C-cyclus, of ook via periodieke informatiebrieven of voortgangsrapportages, via de auditcommissie (desnoods in beslotenheid), etc.
- dat je in ieder geval de jaarlijkse rapportages (ENSIA, privacyjaarverslag) wilt ontvangen en dat die moeten worden voorzien van een begeleidende toelichting. Voor beide rapportages geldt dat daarin inhoudelijk moet worden gerapporteerd op het voldoen aan de vereisten: voor informatiebeveiliging (ENSIA) zijn dat de BIO-normen en voor privacybescherming de AVG. Verwijs in de nota bijvoorbeeld naar het goede voorbeeld in Hilversum.
- hoe je als raad die informatie agendeert en behandelt, en hoe je de vinger aan de pols houdt. Overweeg om een externe toets of second opinion te vragen, of een adviseur in te schakelen.

19. Overweeg de accountant de opdracht te geven voor een IT-audit

De gemeenteraad is opdrachtgever van de accountant. Overweeg vanuit die rol de accountant een IT-audit te laten uitvoeren. Maak bij het formuleren van die opdracht gebruik van de ervaringen die de raad van Nijmegen hiermee de afgelopen vier jaar heeft opgedaan. Vraag de accountant om consistente rapportages, zodat je als raad van jaar tot jaar kunt zien of aanbevelingen al dan niet zijn opgevolgd.

20. Overweeg als raden een regionale aanpak

Versterk elkaar als raden en stel bijvoorbeeld een regionale raadswerkgroep in, of gebruik de agendacommissie van de MGR daarvoor. Zo'n gezelschap wordt dan de voorhoede van de gemeenteraden, en de leden ervan houden hun eigen raad goed op de hoogte. Organiseer in die werkgroep de onderlinge uitwisseling en kennisvermeerdering, en stem bijvoorbeeld de controle-activiteiten richting de colleges met elkaar af.

4. REACTIES COLLEGE VAN B&W EN DAGELIJKS BESTUUR MGR

In het kader van hoor- en wederhoor zijn het College en het Dagelijks Bestuur van de Modulaire Gemeenschappelijke Regeling Rijk van Nijmegen in de gelegenheid gesteld te reageren op het rapport, in het bijzonder de aanbevelingen. De reacties zijn opgenomen in dit hoofdstuk.

Reactie College

Geachte heer Smeets, mevrouw Peters, heer Backus en heer Krale,

Op 20 mei 2022 zond u ons het rapport van de rekenkamer(commissie)s van Berg en Dal, Beuningen, Nijmegen en Wijchen naar informatiebeveiliging en privacybescherming in Beuningen. Met de toezending stelt u ons in de gelegenheid om een bestuurlijke reactie te geven. Van die gelegenheid maken wij graag gebruik. Onze reactie vindt u in deze brief.

Het onderwerp op de agenda

Als gemeente hebben we een grote verantwoordelijkheid in het zorgvuldig omgaan met persoonsgegevens en informatie. Door de groei aan digitale producten en diensten neemt de potentiële digitale kwetsbaarheid toe. We willen een betrouwbare overheid zijn. Gezien het grote belang van dit onderwerp zijn wij dan ook blij met het uitgebreide en grondige onderzoek dat u heeft uitgevoerd. Daarmee wordt immers eens te meer helder hoe belangrijk informatiebeveiligingen privacybescherming zijn en dat deze onderwerpen hoog op de agenda moeten staan.

De uitkomsten

Het beeld dat uit de bevindingen en aanbevelingen naar voren komt, herkennen wij. We werken aaninformatiebeveiliging en privacybescherming vanuit dezelfde kaders en regelgeving als die de onderzoekers hebben gehanteerd, en de zaken waar we getuige het rapport aandacht aan moeten besteden, komen hieruit voort en stonden al op ons netvlies. Dit rapport voegt urgentie en prioriteit toe. Het stelt ons in staat om op basis van toetsing en resultaten onze plannen en acties voor de toekomst in samenhang te bezien, bij te stellen en bespreekbaar te maken. Uw oproep om steviger in te zetten op regionale samenwerking als het gaat om informatiebeveiliging en privacybescherming, nemen wij graag ter harte.

We zullen onze gemeenteraad uiteraard meenemen in onze reactie op uw rapport en de vervolgstappen. Daarbij gaan wij in op uw aanbevelingen, de acties die we al ondernomen hebben, hoe we in de toekomst verder werken aan informatiebeveiliging en

privacybescherming en wat daarvoor nodig is. We gaan hierover dit najaar met onze gemeenteraad in gesprek.

Helder en doelgericht

Om samen op een goede manier aan informatiebeveiliging en privacybescherming te kunnen werken, moeten raad, college en ambtelijke organisatie de risico's en kwetsbaarheden kennen. Hetgaat hier echter ook om complexe en technische onderwerpen. Doordat het rapport helder en toegankelijk is, stelt het ons in staat om onze kennis te vergroten en doelgericht in gesprek te gaanmet alle betrokkenen.

Accenten leggen

Samenvattend beschouwen we het feit dat dit onderzoek is gedaan als een steun in de rug. Want wewerken al intensief aan informatiebeveiliging en privacy, en we merken dat de regelgeving, de toenemende complexiteit en de snelle ontwikkelingen om stevige inspanningen vragen. De uitkomsten van dit rapport stellen ons in staat om in de bestaande agenda verdere prioriteiten te stellen en accenten te leggen. Dit gaan we als college samen met onze raad, ambtelijke organisatie en andere betrokkenen oppakken.

Keuzes maken

Meer regionaal samenwerken gaat er zeker voor zorgen dat we voortgang kunnen boeken als het gaat om informatiebeveiliging en privacybescherming. Maar daarmee zijn we er niet. Voor het in samenhang oppakken van de aanbevelingen uit uw rapport is (extra) formatie en expertise nodig. We merken in dit kader op dat veel (gemeentelijke) organisaties in toenemende mate aan informatiebeveiliging en privacybescherming werken - het vinden van personeel op dit vlak is dan ook niet eenvoudig. Het prioriteren en temporiseren van de acties zal dan ook aan de orde zijn.

Enkele opmerkingen

Onderzocht is de aanwezigheid van (vastgestelde) documentatie en de bevindingen in uw rapport gaan dus ook daarover. Dat betekent niet dat er in de praktijk niet wordt gehandeld conform de afspraken en de bedoeling daarvan. Met andere woorden: sommige zaken doen we al maar zijn nog niet als zodanig gedocumenteerd. Waar relevant zullen wij dit nader duiden richting de gemeenteraad.Verder merken we op dat het onderzoek is gehouden in de maanden juli tot en met oktober 2021 en dat we uiteraard niet stil zijn gaan zitten. We

hebben sindsdien alweer diverse acties ondernomen als het gaat om informatiebeveiliging en privacybescherming.

Gedurende de doorlooptijd van het Rekenkameronderzoek is ook het evaluatierapport naar de ICT-functie in de regio Rijk van Nijmegen afgerond en vastgesteld. iRvN heeft en houdt de opdracht omverantwoordelijk te zijn voor de technische aspecten van informatiebeveiliging, de gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inhoudelijke, beleids- en procesmatige aspecten ervan. Het rekenkameronderzoek wijst op de overlap (of 'het grijze gebied') tussen beide en die oproep is nadrukkelijk gehoord en wordt vertaald in nadere samenwerkingsafspraken tussen de gemeenten onderling en met iRvN.

Het college van de gemeente Beuningen erkent de noodzaak om de governance van de iRvN te versterken onder de MGR.

Tot slot
Rest ons u hartelijk te danken voor het onderzoek, het rapport en de manier waarop u dit heeft voorbereid en uitgevoerd.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders

Dyanne Kocken	Daphne Bergman
secretaris	burgemeester

Reactie Dagelijks Bestuur MGR Rijk van Nijmegen

Beste leden van de Regionale Rekenkamers,

Op 20 mei jl. hebben wij het rapport ‘Weten wat je moet weten’ van u ontvangen. Aanleiding van het rapport is het onderzoek naar informatiebeveiliging en privacybescherming binnen het ICT-samenwerkingsverband. U heeft ons om een reactie op het rapport gevraagd. Hierbij vindt u onze reactie ten aanzien van de onderdelen in het rapport, die betrekking hebben op de module iRvN van de MGR.

Binnen het ICT-samenwerkingsverband is de module iRvN van de MGR een uitvoeringsorganisatie voor alles wat te maken heeft met het beheer en de zo veilig mogelijke verwerking van gemeentelijke gegevens binnen een gedeelde regionale infrastructuur. iRvN doet dit op één manier die voor alle deelnemende gemeenten van de MGR hetzelfde is.

In uw rapport doet u - in paragraaf 3.2 ‘Weten wie wat doet: taakafbakening en afspraken gemeenten-iRvN’ en paragraaf 3.8 ‘Weten dat je verantwoordelijk bent: bestuurlijke verantwoordelijkheid en commitment’ – aanbevelingen, richting iRvN. Wij nemen deze aanbevelingen ter harte.

In paragraaf 3.2 gaat het om de aanbevelingen:

1. *Zorg voor heldere afspraken tussen de gemeenten en iRvN over informatiebeveiliging*
    a. Dit voorkomt risico’s als gevolg van onduidelijkheid hierover, en stelt iRvN in staat de gemeenten beter en efficiënter te ondersteunen. Vraag het college over een jaar te rapporteren, liefst op basis van een extern onderzoek.
    b. Vraag het college om in MGR-verband een meerjarenbeleidsplan voor de ICT-module op te stellen met daarin duidelijke doelstellingen. Vraag het college dit beleidsplan op hoofdlijnen uit te werken in een (meerjaren)uitvoeringsprogramma, waarin wordt ingegaan op de benodigde inspanningen door zowel iRvN als de gemeenten. Bijzondere aandacht verdient daarbij het opstellen van de tot nu toe ontbrekende (beleids)kaders voor informatiebeveiliging. Overweeg als raad de zienswijzen op dit meerjarenbeleidsplan gezamenlijk met de andere raden voor te bereiden.
    c. Vraag het college om het dagelijks bestuur van de MGR voortaan, op basis van het meerjarenbeleidsplan en – uitvoeringsprogramma, een jaarlijks uitvoeringsprogramma (collectieve DVO) vast te laten stellen. Vraag het college om het dagelijks bestuur in de jaarstukken verantwoording af te laten leggen over de doelstellingen.

Reactie: Een heldere set van afspraken en ICT-doelstellingen ondersteunt iRvN bij een goede uitvoering van de opdracht van de deelnemende gemeenten op het gebied van Informatiebeveiliging en privacybescherming. Op basis van een gemeentelijk meerjarenbeleidsplan en -uitvoeringsprogramma zijn we in staat om een jaarlijks uitvoeringsprogramma te realiseren. Ons inziens is het noodzakelijk dat we hier spreken van een – zo maximaal op elkaar afgestemd - regionaal beleidsplan en -uitvoeringsprogramma. Voor iRvN is het nl. belangrijk dat de uitvoeringspraktijk voor alle deelnemende gemeenten gelijkwaardig kan en mag zijn. Op deze manier kan iRvN de ondersteuning effectief en efficiënt organiseren.

2. *Overweeg om het pad in te slaan van gezamenlijk informatiebeveiligingsbeleid in de regio*.
    Vraag het college om bestuurlijk de discussie aan te gaan om toch tot een gezamenlijk informatiebeveiligingsbeleid in de regio te komen. Voor de hand ligt om iRvN daarvoor te gebruiken: de organisatie staat al, en is bestuurlijk ingebed in de MGR. Een gezamenlijk beleid, waarin onder meer is vastgelegd welk gedeeld volwassenheidsniveau de gemeenten nastreven, is de beste manier om de informatiebeveiliging in onze gemeenten te vergroten en de risico’s te verminderen. Laat je als raad informeren over de mogelijke keuzes en implicaties daarvan. Bij het bepalen van je standpunt hierover kun je je als gemeenteraad extern laten adviseren. Overweeg dat in regionaal verband te doen.

Reactie: bij informatiebeveiliging gaat het om de beveiliging van gegevens en systemen: het ervoor zorgen dat de aanwezigheid en beschikbaarheid van gegevens en systemen gewaarborgd is en gegarandeerd is volgens wet- en regelgeving, zoals de Baseline Informatiebeveiliging Overhead (BIO) en de Algemene verordening privacywetgeving (AVG). Bij beveiligingsmaatregelen gaat het er om dat de eventuele gevolgen van beveiligingsincidenten tot een acceptabel, vooraf bepaald niveau beperkt wordt. Om dit niveau te bepalen toetst iRvN nieuwe applicaties aan de BIO en AVG.
De informatiebeveiliging is een verantwoordelijkheid van de gemeente zelf. iRvN heeft en houdt de opdracht verantwoordelijkheid te dragen voor de technische aspecten van informatiebeveiliging. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inhoudelijke, beleids- en procesmatige aspecten ervan. In het rapport wordt melding gemaakt van het risico op overlap (of ‘het grijze gebied’) tussen beide. De oproep tot afstemming c.q. duidelijkheid over de verantwoordelijkheden is nadrukkelijk gehoord en wordt vertaald in nadere samenwerkingsafspraken tussen de gemeenten onderling en met iRvN.

Eén allesomvattend regionaal Informatiebeveiligingsbeleid is een uitdagende ambitie. Voor iRvN is het van belang dat er een regionaal beleid wordt geformuleerd, voor die onderdelen die zijn uitbesteed aan iRvN, waarbij de standaardproducten van de BIO, de Informatiebeveiligingsdienst (IBD) en Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) als uitgangspunt dienen.

iRvN biedt graag haar kennis en ondersteuning aan om te komen tot meer stappen richting een gezamenlijk regionaal informatiebeveiligingsbeleid. Het regionaal informatiebeveiligingsbeleid vormt de basis voor de 'Basisafspraken ICT-diensten', waarin de dienstverlening van iRvN aan alle deelnemende gemeenten is vastgesteld. De Basisafspraken worden ook wel de 'collectieve dienstverleningsovereenkomst' genoemd. Onderdeel van deze Basisafspraken is een productencatalogus. Daarin is uitgewerkt welke producten en diensten iRvN levert en welke daarvan verplicht of optioneel door de gemeenten worden afgenomen.

Wij zullen – in overleg met de deelnemende gemeenten – zorgdragen voor herijking van de Basisafspraken, op grond van het nieuwe (regionaal) informatiebeveiligingsbeleid.

In paragraaf 3.8 gaat het om de aanbevelingen:

1. *Besteed meer bestuurlijke aandacht aan informatiebeveiliging en privacybescherming in de gemeente.*
   Vraag het college – in lijn met VNG-resolutie 2021 en de 10 bestuurlijke principes voor informatiebeveiliging - om de portefeuilles informatiebeveiliging en privacybescherming voldoende gewicht te geven en systematisch aandacht te besteden in de collegevergaderingen aan zaken zoals risico's, beleid, prioritering, benodigde middelen, jaarplannen, monitoring, voortgangs- en verantwoordingsrapportages en de eigen bewustwording.

2. *Besteed meer bestuurlijke aandacht aan informatiebeveiliging en privacybescherming in de regio Versterk en verduidelijk de governance op regionaal niveau.*
   Vraag het college om in MGR-verband voldoende gewicht te geven aan de rol van IRvN bij de informatiebeveiliging in de gemeenten (en bij iRvN zelf). Dat betekent periodieke aandacht in het Algemeen Bestuur en in de Agendacommissie van de MGR voor informatiebeveiliging, zowel als het gaat om beleidsplan en jaarplannen (Plan) en rapportages (Check). Ook (of: juist) als de aansturing van iRvN bij de gemeentesecretarissen en/of hoofden bedrijfsvoering ligt, zorg dan voor noodzakelijke bestuurlijke besluitvorming in het AB. Vraag aan het college om de instelling van een aparte bestuurscommissie voor iRvN in het AB van de MGR te overwegen.

Reactie op beide aanbevelingen: wij ondersteunen deze aanbevelingen. Binnen ons bestuur van de MGR maken wij afspraken over een jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma Informatiebeveiliging (inclusief de Basisafspraken c.q. collectieve DVO), een adequate wijze van monitoring van dit uitvoeringsprogramma en de genomen maatregelen in het kader van privacybescherming. Hierbij betrekken wij de agendacommissie van de MGR.

Wij hopen u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben,

Hoogachtend,

Dagelijks Bestuur modulaire gemeenschappelijke regeling Rijk van Nijmegen,

De voorzitter, De secretaris,

Drs. H.M.F. Bruls J. Hol

5. NAWOORD REKENKAMER(COMMISSIE)S

De samenwerkende rekenkamer(commissie)s willen hun tevredenheid uitspreken over de bestuurlijke reacties van de colleges van B&W van Berg en Dal, Beuningen en Nijmegen, en die van het DB van de MGR Rijk van Nijmegen. De reactie vanuit Wijchen is op dit moment (1 juli 2022) nog niet beschikbaar.

Uit de bestuurlijke reacties spreekt in grote lijnen herkenning van de uitkomsten en instemming met de aanbevelingen. Het is goed om te lezen dat er de afgelopen maanden al diverse zaken in gang zijn gezet, en dat er ook de komende tijd op veel punten stappen zullen worden gezet in onze gemeenten. We zijn blij dat het rekenkamerrapport daarbij als bruikbaar wordt beschouwd. Wij adviseren onze gemeenteraden om de plannen en uitvoering door hun college actief te volgen de komende tijd, in lijn met de vijf aanbevelingen aan de raad.