

Documentstatus: Definitief Versie: 1.0

Onderzoek Toekomstbestendige inrichting toezicht en
kwaliteitsverbetering BRP en Reisdocumenten

ONDERZOEK TOEKOMSTBESTENDIGE INRICHTING TOEZICHT EN KWALITEITSVERBETERING BRP EN REISDOCUMENTEN

ONDERZOEK TOEKOMSTBESTENDIGE INRICHTING TOEZICHT EN KWALITEITSVERBETERING BRP EN REISDOCUMENTEN

Joep Janssen, Paul Ruijgrok, Maarten Vellema

DATUM	26-9-2019
STATUS	Definitief
VERSIE	1.0
PROJECTNUMMER	201850054.013.023
INTERNE TOETS	Pim Schouten

MANAGEMENTSAMENVATTING

1. Aanleiding van het onderzoek en onderzoeksaanpak

Op 22 oktober 2018 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten zelfevaluaties en toezicht op de uitvoering van de Wet basisregistratie personen (Wet BRP) bij gemeenten en de Paspoortwet bij gemeenten en openbare lichamen. In deze Kamerbrief is gemeld dat uit de resultaten geconcludeerd kan worden dat het toezichtsinstrument verbeterd moet worden. De doelstellingen voor toezicht en verbeteren van kwaliteit zijn door elkaar heen gaan lopen. Dit heeft geleid tot regelmatige aanpassingen in de vragenlijsten BRP en Reisdocumenten waardoor de effectiviteit moeilijk is vast te stellen en handvatten ontbreken om sturing te geven aan de resultaten.

Het adviesbureau Verdonck, Klooster & Associates (VKA) heeft in opdracht van het Ministerie van BZK een onderzoek verricht dat inzicht geeft in hoe het toezicht en de kwaliteitsverbetering op de uitvoering van de Wet BRP en de Paspoortwet toekomstbestendig kan worden ingericht. VKA heeft het huidige toezichtinstrumentarium onderzocht, gesproken met verschillende stakeholders bij het Ministerie van BZK, burgemeesters, wethouders en ambtenaren van gemeenten, de VNG en de Autoriteit Persoonsgegevens en een advies opgesteld. Het advies bestaat uit een beschrijving van de huidige situatie, de gewenste situatie en aanbevelingen voor de korte en de lange termijn. Het onderzoek is begeleid door medewerkers van BZK en VNG.

2. Top 5 aanbevelingen

Uit onderstaande aanbevelingen, adviseren wij om in ieder geval direct te starten met de volgende vijf zaken (een zogeheten 'top 5'):

1. Ontwikkel toetsbare normen (in de vorm van beheersdoelstellingen) voor de kwaliteit van de informatievoorziening/data naast de kwaliteit van de processen. Rond de reeds ingezette lijn, om voor Reisdocumenten duidelijke beheersdoelen te formuleren, af. Start deze actie ook voor de Wet BRP. Dit geeft meer duidelijkheid en een handelingsperspectief voor bestuurders.
2. Laat de gemeenten, die meedoen aan de BIO-pilot van ENSIA, binnen de pilot de horizontale verantwoording over de zelfevaluaties BRP en Reisdocumenten meenemen. Daarbij wordt bezien hoe de interne controle bij de gemeente en de verantwoording door het college van B en W verder vorm gegeven kan worden.
3. Maak onderscheid tussen (verplicht gestelde) basisprocessen enerzijds en genormeerde beheersdoelstellingen (waar gemeenten op basis van een risicoafwegingen zelf op kunnen sturen) anderzijds: centraal en gestandaardiseerd wat moet voor alle gemeenten; decentraal waar een eigen afweging gemaakt kan worden.
4. Maak de kwaliteit van de persoonsregistratie voor de gemeenteraad meer politiek herkenbaar (aansluiten op beleidsdoelen/dienstverlening aan burgers). Dit kan door de zelfevaluaties jaarlijks te verbinden aan steeds een actueel thema, bijvoorbeeld identiteitsfraude, arbeidsmigratie, adreskwaliteit etc.
5. Versterk gegevensgerichte controles op de betrouwbaarheid van de gegevensverwerking BRP en Reisdocumenten door gemeenten zelf.

Op basis van de door ons uitgevoerde analyse van de ontwikkelingen rondom het toezicht op BRP en Reisdocumenten komen wij tot de volgende schets van de gewenste situatie. Daarbij geven wij tevens aan in welke mate dit verschilt van de huidige situatie.

- Op wet- en regelgevingsniveau: zowel de Wet BRP als de Paspoortwet kennen toezichtsregels waarbij zowel het gemeentebestuur als de minister een periodieke onderzoeksplicht hebben. In lijn met de gedachte van de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) wordt toezicht en handhaving steeds meer ingericht op basis van risicomanagement en steeds meer ingericht als een integrale bestuurlijke verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd wordt ook vanuit het Wetsvoorstel digitale overheid (Wdo) de stap gezet richting een sterkere rol en positionering van het horizontaal toezicht door de gemeenteraad. Gegeven het specifieke wettelijke kader voor BRP en Reisdocumenten is het wenselijk dat een specifiek verticaal toezichtsarrangement voor BRP en Reisdocumenten blijft bestaan. Het is wenselijk dat dit toezichtsarrangement meer aansluit bij de generieke gedachtelijn van horizontaal en verticaal toezicht uit de Wrgt, zoals bijvoorbeeld de daarin opgenomen interventieladder. Een duidelijkere aansluiting op de integrale verantwoording van het college van B en W aan de gemeenteraad over beveiliging en de kwaliteit van de informatievoorziening zorgt voor meer herkenbaarheid en betrokkenheid bij de gemeenteraad. Het is de verwachting dat gemeenten daarmee meer focus op kwaliteit van de basisregistratie leggen en nog beter gestimuleerd worden om continu te werken aan kwaliteitsverbetering.
- Op bestuurlijk niveau: toezicht vindt nu primair plaats op de kwaliteit van processen. De focus moet meer komen te liggen op de kwaliteit van de informatievoorziening en datakwaliteit. Het huidige toezichtsarrangement is sterk regel- en instructiegedreven en toetst onvoldoende of aan de kwaliteitsdoelen die de wetten stellen wordt voldaan. De Wet BRP en Paspoortwet laten zich moeilijk tot toetsbare normen vertalen. De reeds ingezette lijn, om voor Reisdocumenten duidelijke beheersdoelen te formuleren, draagt bij aan een bestuurlijk normenkader waarmee gemeenten een eigen risicoafweging kunnen maken. Deze lijn zou ook voor de Wet BRP ingezet moeten worden. Dit geeft meer duidelijk handelingsperspectief voor bestuurders.
- Op uitvoerend niveau: In de huidige uitvoeringspraktijk zijn er voldoende hulpmiddelen (zoals handboeken en operationele instructies) beschikbaar maar de kennis over de juiste toepassing van de regels is te versnipperd. Tevens vindt de onderlinge uitwisseling van kennis tussen gemeenten niet op structurele basis plaats. Het is daarom gewenst dat de bestaande kennis beter gedeeld wordt tussen gemeenten, bijvoorbeeld door regionale samenwerking of in de beroepsorganisaties van de bij de BRP en Reisdocumenten betrokken ambtenaren of organisaties.

3. Adviezen voor de lange en korte termijn

Een aantal gewenste ontwikkelingen vraagt een langere termijn van enkele jaren, omdat deze ingeregeld moeten worden in de reguliere planning- & controlcyclus van de gemeenten. Hiervoor moet gedacht worden aan een groeipad van 2 tot 4 jaar. Deze lange termijn-ontwikkelingen kunnen

door middel van pilots en projecten/programma's vorm krijgen. Andere ontwikkelingen kunnen al op korte termijn ingezet worden omdat deze in de bestaande kaders goed in te passen zijn.

Adviezen voor de langere termijn:

1. Ontwikkelen van toetsbare normen (in de vorm van beheersdoelstellingen) voor de kwaliteit van de informatievoorziening/data naast de kwaliteit van de processen.
2. In het toezichtsarrangement duidelijker aansluiten op:
 - a. de interventieladder uit Wrgt. Dat maakt voor betrokken bestuurders helderder op welke wijze getoetst wordt;
 - b. het voorstel voor integrale verantwoording door het college van B en W en horizontaal toezicht door de gemeenteraad uit het Wetsvoorstel digitale overheid.
3. Onderscheid maken tussen (verplicht gestelde) basisprocessen enerzijds en genormeerde beheersdoelstellingen (waar gemeenten op basis van een eigen zelf risicoafwegingen op kunnen sturen) anderzijds: centraal en gestandaardiseerd wat moet; decentraal waar een eigen afweging gemaakt kan worden.
4. De kwaliteit van de persoonsregistratie voor de gemeenteraad meer politiek herkenbaar maken (aansluiten op beleidsdoelen/dienstverlening aan burgers) door het onderwerp te verbinden aan steeds een actueel thema, bijvoorbeeld identiteitsfraude, arbeidsmigratie, adreskwaliteit etc.
5. De rol van de Chief Information Security Officer (CISO) en de Functionaris Gegevensbescherming (FG) bij het borgen van de van de kwaliteit persoonsgegevens verduidelijken (zowel voor AVG, BRP, Reisdocumenten, BIO als ENSIA).
6. Het Logisch ontwerp van BRP is uitsluitend bedoeld voor de realisatie van geautomatiseerde processen. Laat deze meer aansluiten op de kwaliteitsdoelen uit de wet.
7. De gemeenten en de staatssecretaris dragen verantwoordelijkheid voor de naleving van de eisen die de AVG stelt aan de verwerking van persoonsgegevens in de BRP en Reisdocumenten. Wij adviseren de verantwoording over deze taken mee te nemen in het horizontaal en verticaal toezicht.
8. Ontwikkelen van een integrale verantwoording over de beveiliging en de kwaliteitsbeheersing van de BRP en Reisdocumenten. Ga na op welke wijze dit onderdeel kan uitmaken van de verdere ontwikkeling van het ENSIA-traject. Ga na op welke wijze de normen voor kwaliteitsbeheersing BRP en Reisdocumenten in de ENSIA-vragenlijst kunnen worden opgenomen. Betrek daar ook de invoering van de BIO bij.
9. Stimuleren uitbreiding ENSIA-verantwoording door het college van B en W en het assurancerapport van de gecertificeerde auditor (RE) met BRP en Reisdocumenten, waardoor dat meer zekerheid biedt voor het horizontaal en verticaal toezicht.
10. Binnen de gemeenten een onafhankelijke interne controle op het juist invullen van de zelfevaluatievragenlijsten laten uitvoeren, deze vorm van interne controle is in de financiële wereld heel gebruikelijk.
11. Intervisie tussen gemeenten op bestuurlijk gebied stimuleren (vergelijkbaar met de VNG visitatiecommissie informatieveiligheid).

12. Intensivering van samenwerking tussen gemeenten in de vorm van het uitwisselen van kennis en het delen van best practices, aansluitend op het beheer van bestaande handboeken en de activiteiten van beroepsorganisaties.
13. Gerichter en risicogedreven steekproeven uitvoeren op de inhoudelijk kwaliteit van de informatievoorziening/data BRP en Reisdocumenten: selectie van gemeenten op basis van risico's in plaats van de aselechte steekproef. Hierdoor wordt voorkomen dat sommige goed presterende gemeenten drie jaar achter elkaar in de steekproef vallen en andere gemeenten nooit.
14. Versterken van gegevensgerichte controles op de betrouwbaarheid van de gegevensverwerking BRP door gemeenten zelf. Bouw tevens de gegevensgerichte controle op Reisdocumenten verder uit (dit gebeurt nu sporadisch).

Adviezen voor de korte termijn:

Bovenstaande adviezen zijn niet op korte termijn te realiseren. Onderstaande acties kunnen wel al in de uitvoering van 2019 en de voorbereiding van 2020 toegepast worden. Deze acties zijn bovendien een goede stap in de richting van het hierboven beschreven groepspad.

- Verbetering in de rapportage-instrumenten:
 1. De gemeenten die meedoen aan de BIO-pilot (en ENSIA) binnen de pilot de horizontale verantwoording op basis van de zelfevaluaties BRP en Reisdocumenten mee laten nemen.
 2. Het college van B en W (bij BRP) en/of de burgemeester (bij Reisdocumenten) een onderscheid laten maken tussen major en minor issues uit de kwaliteitsrapportage. Op basis van de major issues kan het college/de burgemeester een verbeterplan (via het college) naar de gemeenteraad sturen.
 3. RvIG een format laten maken voor een verbeterplan en dit onderdeel maken van de automatische managementrapportages, met aandacht voor SMART-formuleringen.
 4. Aan het uittreksel een verklaring van B&W/burgemeester laten toevoegen over de opvolging van de verbeterpunten van vorig jaar.
 5. De deadline voor het opsturen van uittreksels verschuiven van 14 februari naar 1 mei en daarbij aansluiten op de termijn voor de ENSIA-assurance.
 6. Handhaven van de jaarlijkse steekproeven op de kwaliteit van de zelfevaluatie en inhoudelijke controle en actief ophalen van verbeteringsuggestie.
- Verbeteringen voor kennismanagement
 7. Afstemming stimuleren tussen de ENSIA-coördinator en de coördinator zelfevaluaties BRP/Reisdocumenten.
 8. Kennisuitwisseling en delen best practices stimuleren tussen gemeenten.

INHOUDSOPGAVE

Managementsamenvatting	3
1. Aanleiding van het onderzoek en onderzoeksaanpak	3
2. Top 5 aanbevelingen	3
3. Adviezen voor de lange en korte termijn	4
Inhoudsopgave	7
1 Inleiding	9
1.1 Opdrachtomschrijving	9
1.2 Aanleiding voor de opdracht	9
2 Situatieschets	10
2.1 Beschrijving BRP en Reisdocumenten	10
2.2 Wettelijk kader	10
2.3 Vigerende toezichtinstrumenten en kwaliteitsinstrumenten	11
2.4 Onderzoek Panteia naar de zelfevaluaties	14
2.5 Bestandscontrole BRP	15
2.6 Zelfevaluatie ENSIA	15
2.7 Zelfevaluatie Reisdocumenten	15
2.8 Aanvullende beelden uit de interviews	16
2.9 Overige relevante ontwikkelingen over interbestuurlijk toezicht	16
2.10 Bestuurlijk handelen en toezicht op basis van risicoanalyse	19
2.11 Maatschappelijke effecten digitalisering	19
3 Analyse kader	21
3.1 Besturingsniveaus	21
3.2 Lagenmodel NORA	22
4 Analyse van het toezicht	25
4.1 Verticaal interbestuurlijk toezicht	25
4.2 Horizontaal toezicht binnen de gemeente	25
4.3 Kwaliteit van de gegevens in de BRP en Reisdocumenten	27
5 Aanbevelingen	29
5.1 Top 5-aanbevelingen	29
5.2 Adviezen voor de langere termijn	29
5.3 Adviezen voor de korte termijn	34
A Bijlage: Bronnenlijst	36
B Bijlage: Lijst geïnterviewden	40
C Bijlage: Leden begeleidingscommissie BZK	41

Documentstatus: Definitief Versie: 1.0

Onderzoek Toekomstbestendige inrichting toezicht en
kwaliteitsverbetering BRP en Reisdocumenten

1 INLEIDING

1.1 Opdrachtomschrijving

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) wil door een onafhankelijk onderzoek inzicht verkrijgen hoe het toezicht en de kwaliteitsverbetering van de Basisregistratie Personen (BRP) en Reisdocumenten (PNIK) toekomstbestendig kan worden ingericht¹.

Het Ministerie van BZK streeft een sterkere positionering van het horizontale toezicht binnen de gemeenten na. Ook vraagt de implementatie van de BIO (Baseline Informatieveiligheid Overheid) een andere benadering in het toezicht, waarbij er meer van 'controls' wordt uitgegaan in plaats van maatregelen. BZK heeft het bureau Verdonck, Klooster & Associates (VKA) gevraagd om een antwoord te geven op de centrale vraag: Hoe kan het toezicht en kwaliteitsverbetering van de BRP en Reisdocumenten toekomstbestendig worden ingericht?

1.2 Aanleiding voor de opdracht

Op 22 oktober 2018 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten zelfevaluaties en toezicht op de uitvoering van de Wet basisregistratie personen (Wet BRP) en de Paspoortwet bij gemeenten en openbare lichamen. In deze Kamerbrief is gemeld dat uit de resultaten geconcludeerd kan worden dat het toezichtsinstrument verbeterd moet worden. De doelstellingen voor toezicht en verbeteren van kwaliteit zijn door elkaar heen gaan lopen. Dit heeft geleid tot regelmatige aanpassingen in de vragenlijsten BRP en Reisdocumenten waardoor de effectiviteit moeilijk is vast te stellen en handvatten ontbreken om sturing te geven aan de resultaten.

¹ Zie Kamerstukken 25 674 en 27 859, nr. 111, d.d. 22 oktober 2018

2 SITUATIESCHETS

2.1 Beschrijving BRP en Reisdocumenten

In dit rapport worden de termen BRP en Reisdocumenten vaak in combinatie gehanteerd, maar het zijn beide onafhankelijke objecten met hun eigen processen en bestuurlijke verantwoordelijkheden, die wij als volgt kunnen omschrijven:

- **Reisdocumenten** (met een hoofdletter geschreven wanneer het stelsel en de (dienstverlenings-)processen wordt bedoeld, met een kleine letter geschreven als het om de fysieke documenten gaat²) heeft als primair doel om reisdocumenten uit te geven. Hierbij worden persoonsdata gebruikt. Het is centraal opgelegd en ontworpen, maar draait decentraal bij gemeenten. De focus ligt hier op de betrouwbaarheid en de veiligheid van de processen rondom dienstverlening, de fysieke logistiek en het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten. Binnen de gemeenten is de burgemeester bestuurlijk verantwoordelijk voor Reisdocumenten.
- De **BRP (Basisregistratie Personen)** is een informatieverwerkend systeem. Het is technisch decentraal ingericht (gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de technische inrichting) en centraal ontworpen. De focus ligt hier op de kwaliteit van de gegevens. Binnen de gemeenten is het college van B en W bestuurlijk verantwoordelijk voor de BRP.

2.2 Wettelijk kader

Het wettelijk kader voor een basisregistratie is het belangrijkste coördinatiemiddel voor de sturing op het bereiken van doelen, uniformering, kwaliteit. Het wettelijk kader zorgt voor gelijkheid in beoordeling van de basisregistratie en alle processen en gegevens met betrekking tot de basisregistratie. In het geval van de BRP en Reisdocumenten is het wettelijk kader vastgesteld in de Wet BRP en de Paspoortwet.

Het doel van de BRP is het in stand houden van een doelmatige informatievoorziening van de overheid met gelijktijdige waarborging van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerde burger³.

In de Paspoortwet worden de aanspraken van Nederlanders en vreemdelingen op een Nederlands reisdocument geregeld, terwijl de wet tevens de gronden tot weigering of vervallenverklaring bevat waarmee deze aanspraken kunnen worden beperkt. Voorts heeft de wet tot doel het vastleggen van een voor de burger duidelijke en toegankelijke regeling van de met de aanvraag, verstrekking, weigering, vervallenverklaring en inhouding gemoeide procedures.⁴

Het basisregister Reisdocumenten (dit is nadrukkelijk niet hetzelfde als een basisregistratie) heeft tot doel het voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten door het vastleggen van gegevens en de verstrekking van die gegevens aan daartoe ingevolge deze wet

² bron: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/paspoort-en-identiteitskaart/vraag-en-antwoord/welke-soorten-reisdocumenten-zijn-er>

³ bron: Memorie van Toelichting (MvT) Wet BRP

⁴ Bron: MvT 1999/2000, 26 977 (R1644), nr. 3

bevoegde autoriteiten en derden⁵. Het centrale register bevat alleen reisdocumenten die niet in omloop mogen zijn.

Daarnaast is er echter een zeer groot aantal kaders dat -soms wat formeler, soms wat informeler- richting geeft aan de uitvoering van de BRP en Paspoortwet. De kaders, die tijdens het onderzoek geanalyseerd zijn:

- Wet BRP
- Besluit BRP
- Regeling BRP
- Wet algemene bepaling Burgerservicenummer
- Paspoortwet
- Paspoort Uitvoeringsregeling Nederland 2001 (PUN)
- BIG/BIO (bron: vragenlijst zelfevaluatie)
- Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt)
- Wetsvoorstel digitale overheid (Wdo)
- Diverse circulaire's, uitgegeven door het Ministerie
- Handleiding Uitvoeringsprocedures BRP
- AVG
- Notitie verantwoordingsstelsel ENSIA
- Handreiking ENSIA NOREA
- Convenant AP/RvIG

Het is niet het doel van dit onderzoek geweest om een volledige lijst van wettelijke en andere kaders te onderzoeken. Een volledig lijst van alle relevante kaders is niet op één vindplaats beschikbaar en daardoor moeilijk te geven. Dat maakt het ook voor directbetrokkenen moeilijk een totaaloverzicht te verkrijgen over de relevante en actuele kaders.

Naast de wettelijke kaders voor de uitvoering is in 2007 de motie Heijen en Bilder aangenomen. In deze motie wordt de norm van 99% correctheid voorgesteld (... 'een foutenmarge van meer dan 1% in de GBA niet toelaatbaar is'.....). In de motie is deze norm niet verder uitgewerkt. Later is tussen RvIG en een klankbordgroep van gemeentelijke ambtenaren deze norm uitgewerkt tot de normstelling die momenteel in de steekproeven op kwaliteit van de BRP-gegevens wordt toegepast. De formele status van deze norm is niet vastgelegd, maar de betrokkenen bij de BRP hanteren deze wel.

2.3 Vigerende toezichtinstrumenten en kwaliteitsinstrumenten

Een basisregistratie heeft landelijke uitwerking en kan voor vele dienstverleningsprocessen van de overheid gevolgen hebben. Vanwege de mogelijke impact van fouten in een basisregistratie, worden er hoge eisen gesteld aan de kwaliteit van een basisregistratie: "De officiële status van enige bron vereist dat de lat zeer hoog wordt gelegd waar het gaat om de juistheid, actualiteit en volledigheid

⁵ bron: Paspoortwet

van de gegevens in een basisregistratie. Hierdoor moet gegarandeerd zijn dat de kwaliteit van de gegevens in de basisregistratie beter is dan iedere organisatie op eigen houtje ooit kan realiseren.”⁶ Hiertoe heeft BZK een aantal zelfevaluaties en toezichtsinstrumenten ontwikkeld en ingezet:

1. *Vragenlijst Zelfevaluatie processen BRP*

De Wet BRP verplicht gemeenten om de inrichting, werking en beveiliging van de basisregistratie jaarlijks zelf te evalueren. De zelfevaluatie gebeurt aan de hand van een uitgebreide vragenlijst en een controle van de opgeslagen persoonsgegevens. Elk jaar toetsen de gemeenten hiermee de inrichting, werking, naleving, beveiliging, het bijhouden en verstrekken van gegevens in relatie tot de BRP. De resultaten van deze zelfevaluatie worden gerapporteerd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en aan de staatssecretaris van BZK.

2. *Vragenlijst Zelfevaluatie Reisdocumenten*

Bij de wijziging van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland (PUN 2001) in 2013 is ook de zelfevaluatie PNIK/Reisdocumenten (verder hanteren wij de term Reisdocumenten) geïntroduceerd. Elk jaar toetsen gemeenten zelf de toepassing van de beveiligingsmaatregelen, de naleving, het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten en andere aspecten daarbij met behulp van een digitale vragenlijst. De resultaten van deze zelfevaluatie worden gerapporteerd aan de staatssecretaris van BZK.

3. *De Zelfevaluatie ENSIA*

Sinds juli 2017 maken gemeenten gebruik van de Eenduidige Normatiek Single Information Audit (ENSIA). Dit om een zo effectief en efficiënt mogelijk ingericht verantwoordingsstelsel voor informatieveiligheid te bereiken. Het doel is het horizontale verantwoordingsproces aan de gemeenteraad te versterken en de administratieve lasten te verminderen in het toezicht op gemeenten. Deze wijziging betekent dat de vragen over informatieveiligheid zijn overgeheveld van de vragenlijsten BRP en Reisdocumenten naar de ENSIA-vragenlijst.

4. *Controle van de bestanden in de Basisregistratie Personen (BRP)*

De RvIG controleert maandelijks, met behulp van de zogenaamde Bestandscontrolemodule (BCM), de persoonsgegevens. De uitkomsten van de controles worden maandelijks aan gemeenten gerapporteerd. Zij onderzoeken daarna de bevindingen en passen de gegevens aan als dat nodig is. In overleg met alle Nederlandse gemeenten zijn normen vastgesteld over het percentage fouten in de basisregistratie. De gemeenten zetten de uitkomsten van de controles af tegen deze normen en nemen dit mee in de jaarlijkse rapportage van de zelfevaluatie. Daarnaast vindt er een inhoudelijke controle plaats met brondocumenten. Dit is een vast onderdeel van de jaarlijkse zelfevaluatie BRP. Hierbij controleren gemeenten zelf aan de hand van de bijbehorende brondocumenten een deel van hun persoonslijsten.

5. *Nader onderzoek door de staatssecretaris (steekproef)*

De staatssecretaris voert jaarlijks een nader onderzoek in naar de uitvoering van de zelfevaluaties. Feitelijk worden er drie steekproeven gedaan. Een steekproef inhoudelijke

⁶ <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/gegevens/naar-een-gegevenslandschap/themas/twaalf-eisen-stelsel-van-basisregistraties/>

controle BRP bij 35 gemeenten; waarbij de kwaliteit van de gegevens in de BRP wordt gecontroleerd. Een steekproef vragenlijsten BRP bij -eveneens- 35 gemeenten waarbij de kwaliteit van de beantwoording van de vragenlijst zelfevaluatie processen BRP wordt gecontroleerd. En een steekproef vragenlijsten Reisdocumenten, eveneens bij 35 gemeenten, waarbij de vragenlijst zelfevaluatie Reisdocumenten wordt gecontroleerd.

6. *Thematische programma's*

In voorkomende gevallen kan de staatssecretaris ook een programma starten om een specifiek kwaliteitsthema van de BRP of Reisdocumenten extra aandacht te geven. Een actueel voorbeeld daarvan is het Landelijke Actieprogramma Adreskwaliteit (LAA)⁷.

Bovengenoemde instrumenten zijn primair voor verticaal toezicht ingericht maar kunnen in principe zowel voor verticaal toezicht als horizontaal toezicht worden gebruikt.

Ook de nieuwe Terugmeldvoorziening (TMV 2.0), waarmee afnemers melding maken van gereede twijfel over de geregistreerde gegevens, draagt bij aan kwaliteitsverbetering van de BRP. Met de TMV 2.0 beschikt de gemeente over meer functionaliteiten. De afnemers van de BRP kunnen contactgegevens en maximaal vijf bijlages met een terugmelding meezenden. Ook kan de gemeente een langere toelichting schrijven dan voorheen. Dit draagt bij aan de verhoging van de kwaliteit van de terugmeldingen en daarmee aan de kwaliteit van de BRP.

Daarnaast is een aantal kwaliteitsinstrumenten binnen de gemeenten beschikbaar. De keuze en inzet van deze instrumenten is een eigen verantwoordelijkheid van de gemeente. Er zijn dus ook verschillen tussen de wijzen waarop gemeenten hun kwaliteitsinstrumenten opzetten:

7. *Persoonslijsten*

Sommige gemeenten selecteren een gedeelte van de burgers, die bij hen in de basisregistratie zijn opgenomen. Deze selectie is vaak gericht op een specifiek thema, b.v. arbeidsmigratie, kostendelerschap, studentenhuisvesting etc. De gegevens van de personen op deze lijsten worden nader onderzocht en eventuele afwijkingen worden gecorrigeerd.

8. *Signalering door burgers en afnemers*

Afnemers van persoonsgegevens kunnen constateren dat zij een vermoeden hebben dat gegevens niet correct zijn. In dit geval wordt van hen verwacht dat ze een terugmelding doen naar de bronhouder. Ook burgers kunnen soms geconfronteerd worden met, in hun ogen, onjuiste informatie. In dat geval kunnen zij een verzoek bij de gemeente doen om de gegevens te corrigeren.

9. *Kwaliteitshandboeken*

Gemeenten maken ook gebruik van (semi-)commerciële handboeken. Een veelgebruikt handboek is het Handboek Amsterdam, maar een aantal uitgeverijen/leveranciers geeft ook handboeken uit. De verschillende handboeken en operationele instructies bieden voor de medewerkers belast met de uitvoering van de BRP en de Paspoortwet goede houvast

⁷ <https://www.ictu.nl/projecten/landelijke-aanpak-adreskwaliteit>

om op een zorgvuldige wijze de werkzaamheden uit te voeren. Er zijn dus voldoende hulpmiddelen beschikbaar maar de kennis over de juiste toepassing van de regels is verspreid aanwezig en de onderlinge uitwisseling van kennis tussen gemeenten vindt niet op structurele basis plaats.

2.4 Onderzoek Panteia naar de zelfevaluaties

In opdracht van het Ministerie van BZK, heeft Panteia⁸ bij gemeenten een evaluatie uitgevoerd naar de effectiviteit van het instrument van zelfevaluatie. De evaluatie geeft aan dat de steekproefonderzoeken naar de zelfevaluatie positief worden gewaardeerd. De evaluatie geeft ook aan dat een betere samenwerking tussen beveiligingsdeskundigen en medewerkers die betrokken zijn bij de zelfevaluatie BRP en Reisdocumenten gewenst is en de rapportages meer bestuurlijke aandacht vragen. Het onderzochte zelfevaluatie-instrument is onderdeel van het toezichtarrangement voor de BRP en Reisdocumenten. Daarom is het van belang dat de zelfevaluatie zo onafhankelijk mogelijk wordt uitgevoerd. In de praktijk wordt de zelfevaluatie vaak ingevuld door een kwaliteitsmedewerker die dicht op het proces zit. Bij de Reisdocumenten is er wel vaker sprake van onafhankelijke evaluatie.

De interne kwaliteitscontrole bij gemeenten op de zelfevaluaties is wisselend ingevuld. Niet in alle gevallen is sprake van een onafhankelijke interne kwaliteitstoets op de uitgevoerde evaluatie.

Uit het onderzoek blijkt verder dat het onderwerp van zelfevaluaties te weinig binnen de gemeente een gespreksonderwerp is aan de bestuurstafel. De relatie met informatiebeveiliging wordt onvoldoende gelegd. Lijnmanagers weten niet altijd wat de uitkomsten en aanbevelingen uit de zelfevaluatie zijn en voor hun betekenen. In menig gemeente wordt het college van B en W alleen geïnformeerd als de scores laag zijn en wordt de gemeenteraad in zijn geheel niet geïnformeerd.

Er wordt kritiek geuit door de gemeenten op de vraagstelling in de zelfevaluatie. Vragen zouden ruimte laten voor interpretatie en antwoordmogelijkheden vinden zij vaak te extreem (ja/nee, zonder nuancering). Dit maakt het lastig om met de zelfevaluatie een genuanceerd beeld te geven van de processen binnen de gemeente.

Gemeenten worstelen er ook mee om bevindingen uit de zelfevaluaties om te zetten in concrete en meetbare verbeteracties. Het is daardoor voor het college van B en W en de gemeenteraad lastig om de voortgang en effectiviteit van de verbeteringen te besturen en te monitoren.

De onderzoeksmethode van steekproeven die in 2013 tot 2017 is toegepast -een aselechte steekproef- geeft weliswaar een redelijk representatief beeld van de landelijke betrouwbaarheid van de zelfevaluaties BRP en Reisdocumenten, maar geeft op deze manier minder een beeld van de uitschieters. Juist de inzichten in de uitschieters, in negatieve zin de tekortkomingen en in positieve zin de *best practices*, zouden meer handelingsperspectief bieden.

Het meest recente onderzoek van Panteia (april 2019) is vooral gericht geweest op de ervaringen met de kwaliteit en effectiviteit van de zelfevaluatielijst. Andere toezichtinstrumenten zijn niet onderzocht.

⁸ Effectiviteit zelfevaluaties Basisregistratie Personen (BRP) en Paspoorten Nederlandse Identiteitskaarten (PNIK). Panteia. April 2019.

2.5 Bestandscontrole BRP

De uitkomsten van de bestandscontroles op de BRP worden maandelijks door de RvIG via de webapplicatie Kwaliteitsmonitor aan gemeenten gerapporteerd⁹. Zij onderzoeken daarna de bevindingen en passen de gegevens aan als dat nodig is.

De kwaliteit van de gegevens wordt getoetst op basis van de Bestands Controle Module (BCM). De BCM controleert op geautomatiseerde wijze of de structuur van de persoonslijst klopt, of de ingevulde waarden toegestaan zijn en of de inhoud voldoet aan de voorschriften. Daarmee wordt dus geen inhoudelijk beeld gevormd van de mate waarin de gegevens binnen de BRP overeen komen met de werkelijke situatie en/of de brondocumenten zoals geboorteakten.

Uit de steekproeven die RvIG uitvoert op de inhoudelijke controle van de persoonslijsten blijkt dat gemeenten onvoldoende zelfkritisch kijken naar de kwaliteit van de gegevens in BRP.

2.6 Zelfevaluatie ENSIA

In 2017 zijn de informatieveiligheidsvragen geïntegreerd in ENSIA (Eenduidige Normatief Single Information Audit). Voorheen bevatten de BRP- en Reisdocumenten-zelfevaluaties ook informatieveiligheidsvragen. Die informatieveiligheidsvragen zijn overgeheveld naar de ENSIA-vragenlijst. Deze overheveling heeft ertoe geleid dat de uitkomstvergelijking van de resultaten van de vragenlijsten BRP en Reisdocumenten met voorgaande jaren niet goed mogelijk is. Uit de gevoerde gesprekken bij gemeenten blijkt dat deze opsplitsing van vragen door gemeenten ervaren wordt als een vermindering van specifieke aandacht voor het onderwerp van informatieveiligheid. In de genoemde Kamerbrief (§1.1.2) geeft de staatssecretaris aan dat hij een sterkere positionering van het horizontale toezicht door de gemeenteraad binnen de gemeenten wil bereiken. De met ENSIA beoogde efficiencyverbetering bij de zelfevaluaties is in de ogen van de gesproken gemeenten niet behaald. Dit is in lijn met de uitkomst van de stelling in het Panteia-rapport "Steekproeven zelfevaluatie BRP 2017". De stelling luidt "gebruik ENSIA-tooling heeft gezorgd voor lastenvermindering verantwoording informatieveiligheidsbeleid" en de meeste gemeenten hebben aangegeven dat er zeker geen sprake is geweest van lastenvermindering voor verantwoording van het informatieveiligheidsbeleid. In de toekomst verwacht men dat wel te realiseren. (p. 34).

2.7 Zelfevaluatie Reisdocumenten

De zelfevaluatie Reisdocumenten is de controle op de toepassing van de beveiligingsmaatregelen, genoemd in de artikelen 90 tot en met 93 van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland en de overige aspecten van het aanvraag- en uitgifteproces reisdocumenten. De zelfevaluatie Reisdocumenten levert in het kader van dit onderzoek geen bijzondere bevindingen op. Op Reisdocumenten worden nu zeer sporadisch gegevensgerichte controles uitgevoerd; er is in de zelfevaluatie weinig aandacht bij Reisdocumenten voor deze controles (4% van de onderwerpen van de zelfevaluatie). Uit de verschillende gesprekken met gemeenten werd wel de wens uitgesproken om de gegevensgerichte controle op Reisdocumenten verder uit te bouwen.

⁹ <https://www.rvig.nl/brp/zelfevaluatie-brp/onderzoek-van-de-gegevens-in-de-brp>

2.8 Aanvullende beelden uit de interviews

2.8.1 BRP en Reisdocumenten zijn nauwelijks politieke onderwerpen

Uit de interviews is meermalen naar voren gekomen dat de gemeentelijke uitvoering van de BRP en Reisdocumenten nauwelijks politieke aandacht krijgen. Voor een deel komt dit doordat gemeenten het beeld hebben dat er geen politieke beleidsruimte is binnen BRP en Reisdocumenten. De staatssecretaris schrijft gedetailleerd voor wat gedaan moet worden en hoe.

Alleen een onvoldoende score in de zelfevaluatie leidt tot aandacht binnen de gemeenten en zelfs dan blijft de gemeenteraad vaak op afstand. De werkzaamheden voor de BRP en Reisdocumenten worden door de gemeenteraden als technische uitvoering gezien en dus als verantwoordelijkheid van het college van B en W.

2.8.2 Toezicht ad hoc en indirect

Toezicht op basis van het algemeen geaccepteerde kwaliteitsborgingsprincipe “three lines of defence”¹⁰ wordt nog niet altijd aangetroffen. Zeker kleinere gemeenten zijn afhankelijk van een beperkt aantal ambtenaren en onafhankelijk toezicht is sowieso al lastig implementeerbaar. Aan onafhankelijke controllers of auditors op dit gebied komt men helemaal niet toe.

Het toezicht dat wel gevoerd wordt, is in de regel gebaseerd op de instrumenten die door het Ministerie worden geleverd: de BCM en de vragenlijsten. Daarmee wordt echter de kwaliteit van de processen gemeten en de consistentie van de gegevensverzamelingen. De kwaliteit van de gegevens in termen van volledigheid en juistheid, wordt daarmee slechts indirect gemeten.

2.8.3 Zelfevaluatie staat niet in relatie tot governance van processen en gegevens

Horizontaal toezicht is bedoeld om de kwaliteit van processen en gegevens te beheersen. Uit de interviews blijken de instrumenten, die voor horizontaal toezicht bedoeld zijn, in een andere verhouding te staan tot de governance op processen en gegevens.

Er is grote diversiteit in de wijze waarop de zelfevaluatie doorwerkt naar kwaliteit van processen en gegevens. De ene gemeente stuurt haar processen weliswaar bij op basis van de vragenlijst, maar doet dit al voorafgaand aan het invullen van de vragenlijst. De vragenlijst heeft daarmee een aanzuigende werking voor kwaliteitsmaatregelen.

Bij andere gemeenten ligt het primaat juist op de governance van de kwaliteit (van gegevens en processen). De zelfevaluatie wordt als een papieren en op zichzelf staande werkelijkheid naast de kwaliteitsverbetering gezien. De beoogde synergie tussen deze twee instrumenten wordt daarmee niet bereikt.

2.9 Overige relevante ontwikkelingen over interbestuurlijk toezicht

2.9.1 Wettelijke ontwikkelingen in het kader van interbestuurlijk toezicht

Op dit moment zijn naast de bepalingen over toezicht in de Wet BRP en de Paspoortwet twee wettelijke ontwikkelingen relevant voor het toezicht op de BRP en Reisdocumenten: de Wet

¹⁰ 1^e lijn management bewaakt uitvoering, 2^e lijn voert controles uit, 3^e lijn audit (intern/extern). Zie ook §3.1 van dit rapport.

revitalisering generiek toezicht (Wrgt) en het Wetsvoorstel digitale overheid (Wdo). Daarnaast zijn er beleidsmatige ontwikkelingen rondom ENSIA en de invoering van de BIO relevant.

De Wrgt en de Wdo streven naar het terugdringen van specifiek interbestuurlijk toezicht en het versterken van horizontale verantwoordingsmechanismen. Meer gericht op een integrale risicoafweging en sturing op risicobeheersing door gemeenten.

- De memorie van toelichting (MvT) op Wrgt zegt over toezicht op gemeenten:
 - Toezicht kan worden gezien als het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het vormen van een oordeel hierover en het eventueel naar aanleiding daarvan zo nodig interveniëren. Interbestuurlijk toezicht is een van de vormen van toezicht en kan als volgt worden gedefinieerd: «het geheel van processen, dat plaatsvindt in het kader van de rechtsbetrekkingen tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbehartiging van de lagere door de hogere overheden».
 - Daarnaast kennen bijzondere wetten op tal van beleidsterreinen *specifieke* vormen van interbestuurlijk toezicht waarbij de rijksoverheid of de provincie toezichthouder kan zijn. Deze instrumenten zijn specifiek, in de zin dat ze alleen van toepassing zijn in het kader van de wet waarin ze zijn opgenomen.
 - In het interbestuurlijke toezicht is de balans volgens de MvT te zeer doorgeslagen naar het bewaken van de eenheid van beleid en is soms uit het oog verloren dat provincies en gemeenten niet zonder meer kunnen worden onderworpen aan instructies van de rijksoverheid. Deze onevenwichtigheid komt tot uitdrukking in een veelheid aan specifieke toezichtbepalingen waarmee in feite wordt afgedaan aan de vrijheid van handelen die hoort bij decentralisatie. Het kabinet is van mening dat een veelheid aan specifieke toezichtbepalingen weinig blijkt geeft van vertrouwen in medeoverheden.

De toezichtsvisie in het Wetsvoorstel digitale overheid volgt de lijn van de Wrgt.

Hierbij wordt een grote verantwoordelijkheid voor toezicht op gemeenten op dit gebied neergelegd bij de provincie. Dit is voor de provincie een geheel nieuwe taak, waarbij tegelijkertijd de provincie ook zelf een bestuursorgaan is dat dient te voldoen aan de informatieveiligheidseisen van het Wetsvoorstel digitale overheid. Het toezicht op informatieveiligheid en kwaliteit van gegevensverwerking vereist specifieke expertise die in de huidige praktijk vooral aanwezig is op rijksniveau. Indien het gewenst is dat in lijn met deze wet het primaat van interbestuurlijk toezicht op informatieveiligheid en kwaliteit van gegevensverwerking wordt gelegd bij de naast hoger gelegen bestuurslaag dat moet nagegaan worden welke gevolgen dit heeft voor de ontwikkeling van kennis en expertise voor deze taakuitvoering bij de provincie.

2.9.2 Beleidsmatige ontwikkelingen ENSIA en BIO

ENSIA staat voor Eenduidige Normatiek Single Information Audit en betekent eenmalige informatieverstrekking en eenmalige IT-audit. Het project ENSIA streeft naar een zo effectief en efficiënt mogelijk ingericht verantwoordingsstelsel over informatieveiligheid bij gemeenten. Het hoofddoel is verdere professionalisering van het verantwoordingsproces over informatieveiligheid

bij gemeenten. Dat gebeurt door het toezicht te bundelen en te laten aansluiten op de gemeentelijke planning- en control-cyclus.

ENSIA helpt de gemeenten in één keer verantwoording af te leggen. Met ENSIA wordt getracht aansluiting te vinden op de verantwoording over informatieveiligheid in de planning- en control-cyclus van de gemeenten. Daarbij streeft de VNG op termijn naar een volledige integratie van de verantwoording over informatieveiligheid in de jaarrekening van de gemeenten. Als voorbeeld hiervoor geldt de wijze van verantwoorden over de subsidies die gemeenten van onder meer de Rijksoverheid en provincies verstrekken conform Single Information, Single audit (SiSa). ENSIA is gebaseerd op de Baseline Informatiebeveiliging Nederlandse Gemeenten (BIG). Het inpassen binnen de BIG-systematiek van alle specifieke vragen en eisen van de toezichthouders voor de verschillende registraties bleek in de praktijk complexer dan verwacht.

Vanaf 2020 geldt een nieuw normenkader voor de informatiebeveiliging bij alle overheden: de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). 2019 is voor ENSIA een overgangsjaar naar de invoering van de BIO. Om in 2020 verantwoordingen op basis van de BIO te kunnen realiseren, zal nog veel werk verzet moeten worden. Dit geldt zeker ook nu de BIO nog verder uitgewerkt wordt. Verder krijgen alle betrokkenen bij de gemeenten en de Rijksoverheid steeds meer aandacht voor de governance rond de informatievoorziening en informatiebeveiliging bij gemeenten. Het uitwerken van de normatiek op dit punt verdient nog veel aandacht.

Het is voor veel gemeenten nog niet gebruikelijk dat het gemeentebestuur (het college van B en W) op een gestructureerde manier verantwoording over de ontwikkelingen op het gebied van de informatiebeveiliging verstrekt aan de gemeenteraad. Dit is voor alle partijen nog een leerproces. Hoewel het uitgangspunt van *single information* is bereikt, hebben de hiervoor genoemde factoren geleid tot complexe en voor relatieve buitenstaanders (inclusief college van B en W en gemeenteraadsleden) moeilijk te doorgronden teksten in de verantwoordingsdocumenten. Op dit punt zal de komende jaren nog veel werk verzet moeten worden. De verwachting is gerechtvaardigd dat dit nog een aantal jaren zal vergen omdat op onderdelen de van toepassing zijnde wet- en regelgeving aangepast moet worden.

Bij het realiseren en uitvoeren van het ENSIA-project is een groot aantal actoren betrokken. Deze hebben allen hun eigen wensen. Tevens opereren deze actoren in een complexe en snel veranderende omgeving en hebben zij, zoals hiervoor al is aangegeven, te maken met specifieke wet- en regelgeving. Tegelijkertijd zijn er ook (internationale) ontwikkelingen op het gebied van auditing en eisen aan auditors die ook tot toegenomen regeldruk en geformaliseerde werkprocessen leiden.

Al deze factoren leiden ertoe dat de uitwerking van ENSIA sterker geformaliseerd is en wordt dan oorspronkelijk gedacht. Dit roept bij de gemeenten vragen op over de administratieve lasten die gemoeid zijn met de uitvoering van ENSIA. Alle betrokkenen, en niet in de laatste plaats ook de toezichthouders, zullen de komende jaren het hoofddoel van ENSIA, verbetering van de informatieveiligheid bij gemeenten, in het oog moeten houden.

2.10 Bestuurlijk handelen en toezicht op basis van risicoanalyse

Zowel de Wrgt als de informatiebeveiligingsnormen -zoals vastgelegd in de nieuw BIO- laten meer aandacht zien voor het denken in en sturen op risico's. 100% betrouwbaar is onhaalbaar (of veel te kostbaar) en daarmee geen reële doelstelling. Het is beter om te sturen op die plaatsen waar het risico groot is. Dat wil zeggen: waar de kans op optreden van een negatief gevolg van een onjuistheid het grootst is en/of waar de impact van zo'n fout te groot is. Ook in het Wetsvoorstel digitale overheid (Wdo) is de tendens naar meer sturen op risico's zichtbaar.

Daarmee ontstaat een andere benadering in het toezicht waarbij er meer van risicoafweging en het realiseren van beheersingsdoelstellingen wordt uitgegaan in plaats van het treffen van beheersingsmaatregelen.

In het kader van de BRP en Reisdocumenten kan daarbij gedacht worden aan risico's betreffende fraude, de rechtspositie van de burger en waar herstel van fouten en de consequenties daarvan het meest complex zijn. Een systematische risicobenadering met risicobeperkende maatregelen hebben wij bij de uitvoering van de BRP en Reisdocumenten niet aangetroffen. De vragenlijst bevat nu veel vragen over te treffen beheersmaatregelen en veel minder over de beheersing van de achterliggende risico's. Hiermee is er te weinig focus op de analyse en het beheersen van de achterliggende risico's.

2.11 Maatschappelijke effecten digitalisering

De impact die digitalisering heeft op de maatschappij kan nauwelijks overschat worden. Daarbij zal het ook grote gevolgen hebben voor de relatie tussen burger en overheid. Zo heeft bijvoorbeeld de Raad van State een advies over de digitalisering bij de overheid uitgebracht¹¹, waarin zij aangeeft dat de overheid nog teveel aan de eigen processen werkt en onvoldoende aan de dienstverlening aan burgers. Het persbericht dat de Raad van State op 6 september 2018 hierover uitbracht, begon als volgt:

'Digitalisering biedt de samenleving veel voordelen en kansen. Tegelijkertijd mag de burger niet de dupe worden van verdergaande digitalisering bij de overheid. Bij het digitaal communiceren door de overheid staat het gemak van het functioneren van de overheid voorop. Digitale communicatie en gegevensverwerking verlopen nog niet gecoördineerd. Overheidsorganen staan nog onvoldoende stil bij de gevolgen daarvan voor de verhouding tussen de overheid en de burger.' (bron: <https://www.raadvanstate.nl/@112558/burger-mag-knel/>)

De BRP speelt in de digitalisering van de relatie tussen burger en overheid een centrale en cruciale rol. De BRP is niet alleen een belangrijke basisregistratie met informatie over personen en adresgegevens. Het is ook het centrale systeem waarop het vaststellen van de formele identiteit van burgers is gebaseerd.

Nu de overheid -net als de rest van de samenleving- steeds verder digitaliseert, komt ook de digitale dienstverlening binnen bereik. Nieuwe producten ontstaan, die anders niet beschikbaar zouden zijn. De overheid wordt ook informatiedienstverlener aan de burger. Voorbeelden daarvan

¹¹ Kamerstukken II 2017/18, 26643, nr. 557

zijn Regie op Gegevens, waarin o.a. het recht op inzage van de eigen gegevens van de burger wordt geregeld. De Wet Open Overheid (WOO) verlangt van overheden dat zij data transparant en proactief beschikbaar stellen. DigiD biedt (semi)overheidsinstellingen de mogelijkheid om de identiteit vast te stellen op basis van zekerheden, die door de overheid geboden worden.

3 ANALYSEKADER

3.1 Besturingsniveaus

De kernvraag van dit onderzoek is te adviseren over de wijze waarop het toezicht en de kwaliteitsverbetering op de uitvoering van de Wet BRP en de Paspoortwet kan worden verbeterd, zowel op operationeel, tactisch als strategisch niveau.

Wij onderscheiden in onze analyse deze drie niveaus.

1. *Strategisch niveau*

Op landelijk niveau bestaat er wet- en regelgeving of is deze in ontwikkeling. Daarin worden de kaders beschreven van het niveau en invulling van toezicht en verantwoording over informatieveiligheid. Naast de Wet BRP en de Paspoortwet noemen wij hier het Wetsvoorstel digitale overheid (Wdo) en de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt).

2. *Tactisch niveau*

De landelijke wet- en regelgeving biedt het juridische kader voor te hanteren normenkaders voor kwaliteitsborging van processen en informatieveiligheid. Voor informatiebeveiliging is dat de BIG. Deze norm is samen gebracht in de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). Deze baseline is het nieuwe normenkader voor alle overheden. De huidige baselines van gemeente zijn allemaal nog gebaseerd op de NEN/ISO 27002:2005. De BIO sluit aan op de nieuwe standaard NEN/ISO 27002:2013. De BIO wordt gezamenlijk beheerd, onder regie van het Ministerie van BZK.

Voor de BRP en Reisdocumenten wordt daarnaast het tactische niveau vormgegeven door middel van de verschillende kwaliteits- en toezichtsinstrumenten.

3. *Operationeel niveau*

Op operationeel niveau zijn specifieke richtlijnen ontwikkeld, neergelegd in handboeken en instructies, voor de uitvoering van de processen en het treffen van beheersmaatregelen voor de BRP en Reisdocumenten.

Daarnaast onderkennen wij niveaus van controle en toezicht. De ‘three lines of defence’:

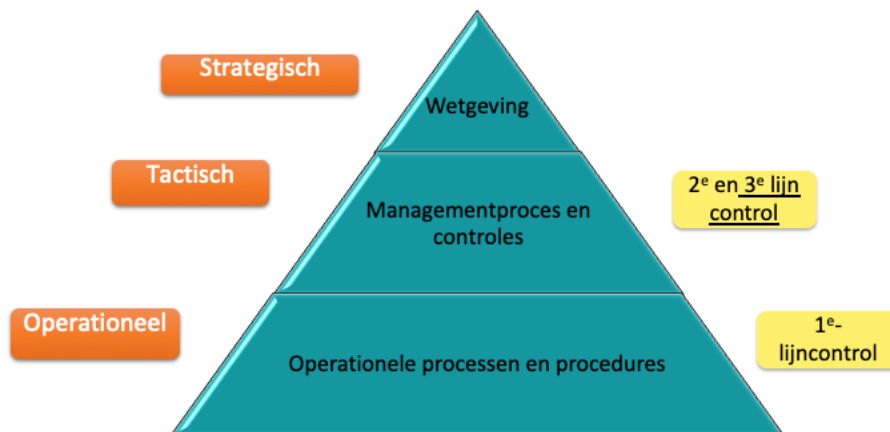
- De eerste lijn stelt dat het management primair verantwoordelijk is voor de goede sturing en beheersing van de organisatie en processen, voor het managen van de risico's die met de bedrijfsvoering samenhangen en voor de volledigheid en betrouwbaarheid van de informatievoorziening.
- De tweede lijn is verantwoordelijk voor de structuur, inrichting en beheersing van de organisatie en de controle daarop.
- De derde lijn staat voor de interne auditfunctie: deze voorziet de hoogste leiding van aanvullende zekerheid over de kwaliteit van sturing en beheersing.

Schematisch kan dat als volgt worden weergegeven:



Figuur 1 Three lines of defence

Wanneer wij de drie besturingslagen en de 'three lines of defence' samenvoegen ontstaat de volgende toezichtspiramide:



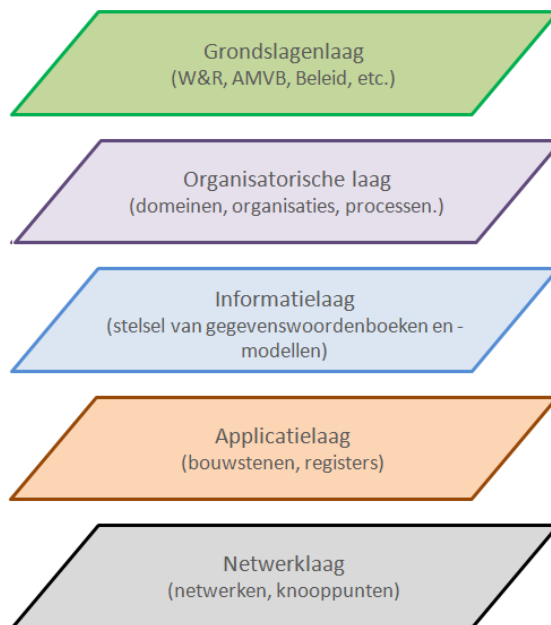
Figuur 2 Toezichtspiramide op strategisch, tactisch en operationeel niveau

De piramide gaat ervan uit dat op iedere laag de benodigde afspraken zijn gemaakt voor besturing en beheersing.

3.2 Lagenmodel NORA

In onze analyse van de BRP en Reisdocumenten onderscheiden wij tevens de vijf niveaus (het vijfslaagsmodel) van de NORA (Nederlandse Overheid Referentie Architectuur), namelijk de grondslagenlaag, de organisatorische laag, de informatielaag, de applicatielaag en de netwerklaag.

Dit model kan gehanteerd worden om elk maatschappelijk vraagstuk met een informatie-component te analyseren en te visualiseren.



Figuur 3 Vijflaagsmodel NORA

1. De onderste **Netwerklaag** is die van de connectiviteit; de standaarden om knooppunten in het netwerk veilig met elkaar te verbinden (bijvoorbeeld het internetprotocol). Ook de netwerkbeveiliging zit in deze laag.
2. De tweede **Applicatielaag** gaat over het koppelvlak voor interoperabiliteit op systeemniveau; ze bevat de registers, bouwstenen en voorzieningen en hun koppelvlakken en service afspraken (incl. beveiliging).
3. De derde **Informatielaag** gaat over de woordenboeken, informatiemodellen of taxonomieën waarin de betekenis is beschreven in een bepaald format. Op de informatielaag is onderscheid te maken tussen semantische afspraken (betekenis van data) en de technische datamodellen of berichtenboeken voor gegevensuitwisseling waarin de syntax afspraken (structuur van de data) ook zijn opgenomen.
4. De vierde **Organisatorische laag** gaat over de afspraken (beleid), besturing en processen van de uitwisseling; verantwoordelijkheden, wijzigingsprocessen, producten en diensten, aansluitvoorwaarden en dergelijke (zoals in het stelsel van de BRP).
5. De vijfde **Grondslagenlaag** tenslotte gaat over de wetgeving op basis waarvan de standaard wordt toegepast; de juridische basis voor het gebruik van de uit te wisselen gegevens (bijvoorbeeld de wet basisregistratie personen of de Paspoortwet).

Documentstatus: Definitief Versie: 1.0

Onderzoek Toekomstbestendige inrichting toezicht en
kwaliteitsverbetering BRP en Reisdocumenten

Over al deze lagen heen spelen de aspecten Beveiliging en Privacy binnen de standaard en Beheer van de standaarden of afsprakenstelsels (versies, onderhoud, backward compatibility, etc.).

4 ANALYSE VAN HET TOEZICHT

4.1 Verticaal interbestuurlijk toezicht

De staatssecretaris is stelselverantwoordelijk voor de BRP en Reisdocumenten. Stelselverantwoordelijkheid vereist een eenduidig beeld van de kwaliteit en uitvoering van de betreffende processen en ook de kwaliteit van de gegevens.

De gemeente is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de gegevens over haar inwoners. Volgens de Wrgt leidt specifiek interbestuurlijk toezicht te vaak tot gedetailleerde uniformering op instructieniveau (bron: MvT Wrgt). Deze vorm van uniformering leidt ook tot het terugnemen van gedecentraliseerde handelingsperspectieven. Dit betekent dat de handelingsvrijheid van de gemeente beperkt wordt.

Zowel de Wet BRP als de Paspoortwet kennen toezichtsregels waarbij zowel het gemeentebestuur als de minister een periodieke onderzoeksplicht hebben. In lijn met de gedachte van de WGRT, zou toezicht en handhaving steeds meer ingericht moeten worden op basis van risicomangement en steeds meer ingericht als een integrale bestuurlijke verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd wordt ook vanuit het Wetsvoorstel digitale overheid (Wdo) de stap gezet richting naar een sterkere rol en positionering voor het horizontaal toezicht door de gemeenteraad. Gegeven het specifieke wettelijke kader voor BRP en Reisdocumenten is het wenselijk dat een specifiek toezichtsarrangement voor BRP en Reisdocumenten blijft bestaan. Het is tegelijkertijd wenselijk dat dit toezichtsarrangement meer aansluit bij de gedachtelijn van generiek horizontaal en verticaal toezicht. Een duidelijkere aansluiting op de integrale verantwoording van het college van B en W aan de gemeenteraad over beveiliging en de kwaliteit van de informatievoorziening zorgt voor meer herkenbaarheid en betrokkenheid bij de gemeenteraad. De interventieladder uit de Wrgt zorgt voor minder interbestuurlijk toezicht op uitvoeringsinstructies en biedt meer duidelijkheid en herkenbaarheid en eenduidigheid van het verticale toezicht, ook voor de betrokken bestuurders. Het is de verwachting dat gemeenten daarmee meer focus op kwaliteit van de basisregistratie leggen en nog beter gestimuleerd worden om continu te werken aan kwaliteitsverbetering.

Het Ministerie van BZK stimuleert het horizontale toezicht. De perceptie bij de gemeenten is echter dat de huidige toezichtinstrumenten BRP en Reisdocumenten voornamelijk ten behoeve van het ministeriële verticale toezicht bedoeld zijn. Doordat (met name bij de zelfevaluatievragenlijst) de vragen veeleer over de operationele processen gaan, ontstaat het beeld bij de gemeente dat dit voorgeschreven procesinstructies zijn. De uitvoeringsfocus van de gemeente komt daardoor vooral te liggen bij het voldoen aan de regels (vinkje halen) die uit de vraagstelling afgelezen wordt in plaats van de directe sturing op kwaliteit van informatie. De aandacht verschuift van een lerende/ kwaliteitsgerichte organisatie naar het voldoen aan voorschriften wet- en regelgeving. Bovendien komt het primaat van toezicht daarbij teveel op verticaal toezicht te liggen, in plaats van het versterken van het horizontale toezicht.

4.2 Horizontaal toezicht binnen de gemeente

Horizontaal toezicht betekent verantwoording en toezicht binnen de gemeenten, via het college van B en W naar de gemeenteraad. De vragenlijst zelfevaluatie processen BRP, de BCM en de zelfevaluatie Reisdocumenten zijn daarbij de belangrijkste instrumenten.

Raadsleden kunnen zich op basis van de huidige rapportages moeilijk een beeld vormen van de landelijke kwaliteitsdoelstellingen voor de informatiedienstverlening door de gemeenten aan burgers. Zowel uit het onderzoek van Panteia (april 2019) als uit de gesprekken met gemeenten blijkt dat de kwaliteit van BRP en Reisdocumenten in vrijwel geen enkele gemeente politieke aandacht heeft. Als er al politieke aandacht voor dit onderwerp is, is dat wanneer een gemeente laag in de benchmark van de landelijke rapportage landt. Wat aandacht voor deze horizontale verantwoordingslijnen nog eens extra lastig maakt, is dat er verschillende rapportages zijn voor verschillende basisregistraties, waardoor er geen integraal beeld bij het gemeentebestuur ontstaat. De overkoepelende zelfevaluatie op informatiebeveiliging (ENSIA) vormt weer een eigen verantwoordingslijn.

Toezicht vindt nu primair plaats op de kwaliteit van processen. De focus ligt onvoldoende op de kwaliteit van de informatievoorziening en datakwaliteit. Het huidige toezichtsarrangement is sterk regel- en instructiegedreven en toetst onvoldoende of aan de kwaliteitsdoelen, die aan basisregistraties worden gesteld, wordt voldaan. De Wet BRP en Paspoortwet laten zich moeilijk tot toetsbare normen vertalen, er zijn bijvoorbeeld geen echte normen vastgelegd in de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 (PUN). Deze wetten hebben een ander, meer uitvoerend karakter, in plaats van een normstellend karakter. De reeds ingezette lijn, om voor Reisdocumenten duidelijke beheersdoelen te formuleren, draagt bij aan een bestuurlijk normenkader waarmee gemeenten op basis van risicoafwegingen kunnen gaan werken. Deze lijn zou ook voor de Wet BRP ingezet moeten worden. Dit geeft meer duidelijkheid en een handelingsperspectief voor bestuurders.

De vraagstelling in de zelfevaluatie vragenlijsten, die vooral op het proces gericht zijn, laten in de ogen van de gesproken gemeenten ruimte voor interpretatie over. Het beeld ontstaat dat sommige gemeenten deze ruimte ook wel opzoeken om hiermee de uitkomst van de zelfevaluatie te beïnvloeden. Een veelgehoorde klacht is dat de antwoordmogelijkheden te extreem zijn, er is keuze tussen “altijd” en “niet altijd” en hoe ga je dan om met een situatie waarin het 99,9% is bereikt?

Deze ruimte wordt soms gebruikt om op het eindoordeel te “sturen”. Soms juist om geen onvoldoende te scoren. Maar er zijn ook gevallen waarin het juist gebruikt wordt om wel een onvoldoende te scoren en zo bestuurlijke aandacht voor het onderwerp op te wekken. Overigens laten de steekproeven op de vragenlijsten zien, dat dit echt sporadisch voorkomt.

Verder worstelen gemeenten met het inrichten van het toezicht binnen de gemeente. De gebruikelijke three lines of defence, zoals ook binnen de financiën gebruikelijk is, wordt bij menig gemeente op dit beleidsdomein niet aangetroffen, met name de second line of defence. Terwijl over de verantwoording van de gemeente over de beveiliging van DigiD-applicaties en de Suwinet-gegevensverwerking wel een assurancerapport door een gecertificeerd auditor (RE) wordt opgesteld, geldt zo’n kwaliteitsborgingsmechanisme *niet* over de verantwoording van de beveiliging en over de verantwoording over de kwaliteit van BRP en Reisdocumenten.

De conclusie is dat de horizontale verantwoording nauwelijks werkt. Het gebrek aan politieke hanteerbaarheid van de rapportages en daardoor gebrek aan aandacht leidt ertoe dat er in de beleving van de gemeenten vooral verantwoording aan de staatssecretaris wordt afgelegd, met een kopie aan de gemeenteraad. Het leidt er ook toe dat juist heel politieke onderwerpen

(identiteitsfraude, uitkeringsfraude, adresfraude, arbeidsmigranten, studentenhuysvesting) onvoldoende vanuit het perspectief van de kwaliteit van de basisregistratie worden aangevlogen.

4.2.1 Governance van processen en gegevens binnen de gemeente

Het horizontaal toezicht, of tenminste de instrumenten daartoe, wordt ook gebruikt voor het steeds verder verbeteren van de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie. Door kritisch naar de processen en kwaliteit te kijken, ontstaat inzicht waar verbetering nodig en haalbaar is. Doordat de verantwoordingsdoelstelling en de verbeter- en leerdoelstellingen door elkaar lopen en gebruik maken van dezelfde instrumenten, werken de instrumenten voor geen van beide doelen optimaal.

Het huidige toezicht gaat te veel uit van nastreven van zekerheden. Dit vertaalt zich vaak in *case based*-regelgeving (regel-over-regel en focus op uitzonderingen en weeffouten in het proces). De methodiek van de zelfevaluatie BRP/Reisdocumenten is onvoldoende aangesloten op de reguliere planning & control cyclus van de gemeente. Hierdoor sluit de inhoudelijke sturing onvoldoende aan op de zelfevaluatie BRP/Reisdocumenten.

4.3 Kwaliteit van de gegevens in de BRP en Reisdocumenten

Zoals eerder aangegeven ligt de lat bij basisregistraties zeer hoog waar het gaat om de juistheid, actualiteit en volledigheid van de gegevens. De BRP heeft daarbij binnen het stelsel van basisregistraties een centrale positie, waardoor de lat nog hoger ligt. Hierdoor moet gegarandeerd zijn dat de kwaliteit van de gegevens in de basisregistratie als geheel beter is dan iedere organisatie op eigen houtje ooit kan realiseren. Het gaat dan zowel het systematisch controleren bij invoer als het systematische melden van fouten en twijfelgevallen door de afnemers aan de houder en herstellen van de basisregistratie. Ten tweede is het van belang dat de kwaliteit van de gegevens in de basisregistratie voor alle afnemers transparant is. Hierbij gaat het om de inzichtelijkheid van alle kwaliteitsborgingsprocedures en verder is ook het gerealiseerde kwaliteitsniveau van belang: hierdoor wordt vermeden dat er spookverhalen ontstaan over de kwaliteit van de gegevens¹².

Tenslotte is een meer gerichte en risico gedreven controle op de inhoudelijk kwaliteit van de informatievoorziening/data BRP en Reisdocumenten van belang.

4.3.1 Kwaliteit van de processen

De kwaliteit van de gemeentelijke uitvoeringsprocessen is zeer divers. In het algemeen is de kwaliteit van de processen bij Reisdocumenten beter dan bij de BRP. Dit heeft te maken met de verschillen die wij eerder noemden: het proces rondom de uitgifte van reisdocumenten is eenvoudiger en de processen en procedures zijn tevens meer ingekaderd door wetgeving en vergaande (gestandaardiseerde) automatisering dan bij de BRP.

4.3.2 Kwaliteit van de gegevens BRP

Er zijn vier momenten waarop de kwaliteit van de gegevens geborgd wordt:

1. Bij invoeren of muteren.

¹² Bron: Twaalf eisen Stelsel van Basisregistraties Gegevenslandschap - Digitale Overheid

2. Bij technische controles middels persoonslijsten, maandelijkse geautomatiseerde controles en de steekproeven van het Ministerie.
3. Bij het gebruik van de informatie middels terugmeldingen van afnemers en correctieverzoeken van burgers zelf.
4. Bij bijzonder onderzoek waarbij de administratieve werkelijkheid van de basisregistratie getoetst wordt met waarnemingen in het “veld”.

Gemiddeld zitten de gemeenten boven de vastgestelde norm van 99%. Dat wil zeggen dat de basisregistratie voor meer dan 99% overeenkomt met de overige beschikbare bronnen. Dat de gegevens ook overeenkomen met de werkelijke feitelijke situatie wordt niet regelmatig en grootschalig getoetst. Een recente steekproef van het CBS geeft in ieder geval voor de adreskwaliteit lagere kwaliteitsscores.¹³

De maatschappelijke eisen die aan de kwaliteit van de gegevens worden gesteld, zijn echter steeds hoger. Juist door de verdergaande digitalisering van de maatschappij en daarmee die van de relatie tussen burger en overheid, wordt de impact van gebrekkige kwaliteit steeds groter. De reikwijdte van basisgegevens als de BRP wordt steeds groter. Als de gegevens in de BRP niet kloppen, kan het gevolgen hebben voor de aanspraak die burgers doen op overheidsdiensten (b.v. woonplaatsbeginsel en ingezetenschap). Daarnaast kunnen fouten in de BRP ook gevolgen hebben voor de rechtmatigheid en doelmatigheid van de levering van overheidsdiensten (b.v. uitkeringsfraude).

¹³ Onderzoek naar de kwaliteit van adresgegevens in de BRP van het CBS (kst-27859-140)

5 AANBEVELINGEN

Een aantal gewenste ontwikkelingen vraagt een langere termijn van enkele jaren, omdat deze ingeregeld moeten worden in de reguliere planning- & controlcyclus van de gemeenten. Hiervoor moet gedacht worden aan een termijn van 2 tot 4 jaar. Andere ontwikkelingen kunnen al op korte termijn ingezet worden omdat deze in de bestaande kaders goed in te passen zijn; vaak door middel van pilots en experimenten.

5.1 Top 5-aanbevelingen

Uit onderstaande aanbevelingen, adviseren wij om in ieder geval direct te starten met de volgende vijf zaken (een zogeheten 'top 5'):

1. Ontwikkel toetsbare normen (in de vorm van beheersdoelstellingen) voor de kwaliteit van de informatievoorziening/data naast de kwaliteit van de processen. Rond de reeds ingezette lijn, om voor Reisdocumenten duidelijke beheersdoelen te formuleren, af. Start deze actie ook voor de Wet BRP. Dit geeft meer duidelijkheid en een handelingsperspectief voor bestuurders.
2. Laat de gemeenten, die meedoen aan de BIO-pilot van ENSIA, binnen de pilot de horizontale verantwoording over de zelfevaluaties BRP en Reisdocumenten meenemen. Daarbij wordt gezien hoe de interne controle bij de gemeente en de verantwoording door het college van B en W verder vorm gegeven kan worden.
3. Maak onderscheid tussen (verplicht gestelde) basisprocessen enerzijds en genormeerde beheersdoelstellingen (waar gemeenten op basis van een risicoafwegingen zelf op kunnen sturen) anderzijds: centraal en gestandaardiseerd wat moet voor alle gemeenten; decentraal waar een eigen afweging gemaakt kan worden.
4. Maak de kwaliteit van de persoonsregistratie voor de gemeenteraad meer politiek herkenbaar (aansluiten op beleidsdoelen/dienstverlening aan burgers). Dit kan door de zelfevaluaties jaarlijks te verbinden aan steeds een actueel thema, bijvoorbeeld identiteitsfraude, arbeidsmigratie, adreskwaliteit etc.
5. Versterk gegevensgerichte controles op de betrouwbaarheid van de gegevensverwerking BRP- en Reisdocumenten door gemeenten zelf.

5.2 Adviezen voor de langere termijn

1. *Ontwikkelen van toetsbare normen (in de vorm van beheersdoelstellingen) voor de kwaliteit van de informatievoorziening/data naast de kwaliteit van de processen.*

Behalve de 99% norm van de motie Heijnen en Bilder is er geen formele gekwantificeerde norm voor de kwaliteit van de gegevens in de BRP. Dit betekent dat het toetsen, of gemeenten voldoende kwaliteit leveren, altijd indirect is. Sturen op kwaliteit van de output is daardoor ondoenlijk.

Wij adviseren om een kwantitatieve norm vast te stellen, gebaseerd op de steeds groter wordende rol die een basisregistratie in digitaal Nederland heeft. Deze norm kan dan in de huidige toetsingsinstrumenten worden verankerd.

2. In het toezichtarrangement duidelijker aansluiten op de interventieladder uit Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt)

Met de Wrgt wordt een meer generieke visie van de overheid op toezicht vastgesteld. Specifieke toezichtsarrangementen kunnen daar van afwijken. Gezien het specifieke karakter en belang van de BRP en Reisdocumenten, is het zinvol om voor beiden een specifiek toezichtsarrangement toe te blijven passen.

Voor gemeenten maken deze specifieke arrangementen het lastig om het horizontale toezicht transparant uit te voeren. Wij adviseren daarom in deze specifieke toezichtsarrangementen zo nauw mogelijk aan te sluiten op de Wrgt. In ieder geval voor wat betreft de generieke interventieladder ligt toepassing voor de BRP en Reisdocumenten voor de hand.

3. In het toezichtarrangement duidelijker aansluiten op het voorstel voor integrale verantwoording door het college van B en W en horizontaal toezicht door de gemeenteraad uit het Wetsvoorstel digitale overheid (Wdo)

Ook met de Wdo worden nieuwe kaders gesteld voor de wijze waarop de overheid met digitale middelen, diensten en voorzieningen omgaat.

Wij adviseren om in het toezicht op de BRP en Reisdocumenten zo nauw mogelijk aan te sluiten op de Wdo.

4. Onderscheid maken tussen (verplicht gestelde) basisprocessen enerzijds en genormeerde beheersdoelstellingen (waar gemeenten op basis van een eigen risicoafwegingen sturing aan kunnen geven) anderzijds

De staatssecretaris is stelselverantwoordelijke voor de BRP en Reisdocumenten. Het is daarbij zijn mandaat om eisen te stellen aan deze voorzieningen. De uitvoering is bij de gemeenten belegd om ook lokale belangen ruimte te geven. De kwaliteit van de BRP en van de uitgifte van reisdocumenten zijn immers randvoorwaardelijk voor een aantal gemeentelijke beleidsgebieden, zoals huisvesting en (identiteits-) fraudebestrijding. Wij adviseren om de juiste mix te vinden tussen standaardisatie en decentralisatie. Deze kan per NORA-architectuurlaag verschillen. Zo kunnen de netwerk-, applicatie- en informatielaag meer gestandaardiseerd worden en kan de organisatielaag per gemeente op onderdelen verschillen. Daar waar standaardisatie van processen prevaleert, kan de staatssecretaris meer gedetailleerde normen opleggen voor de uitvoering van het proces. Zo ontstaan gestandaardiseerde basisprocessen. Waar meer decentrale ruimte gecreëerd wordt, kan de staatssecretaris de te realiseren beheersdoelstellingen vaststellen voor het beheer van de voorzieningen, zodat gemeenten op basis van een eigen risico-afweging en eigen beleidsprioriteiten een eigen invulling daaraan kunnen geven en daar zelf over verantwoorden.

5. De kwaliteit van de basisregistratie personen voor de gemeenteraad meer politiek herkenbaar maken (aansluiten op beleidsdoelen/dienstverlening aan burgers).

De kwaliteit van de BRP en Reisdocumenten -of juist het gebrek daaraan- kan grote gevolgen hebben voor de rechtspositie van de burger. Ook de rechtmatigheid van (toegang tot) overheidsdienstverlening wordt daardoor bepaald. Dit zijn zaken die politiek geladen zijn, maar waarvan de lokale politiek nog zeer beperkt de finesses doorziet. Wij adviseren de politieke

belangen van een goede kwaliteit van de BRP en Reisdocumenten duidelijk te maken in politiek herkenbare beleidstermen. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van de ontwikkeling dat gemeenten steeds meer informatiedienstverlener aan burgers aan het worden zijn en dat zij dus ook steeds meer met een dienstverleningsbril naar die informatievoorzieningen gaan kijken. Dit kan ook door de zelfevaluaties jaarlijks te verbinden aan steeds een actueel thema, bijvoorbeeld identiteitsfraude, arbeidsmigratie, adreskwaliteit etc.

6. *De rol en positie van de Chief Information Security Officer (CISO) en de Functionaris Gegevensbescherming (FG) bij het borgen van de kwaliteit persoonsgegevens verduidelijken (vanuit zowel AVG, BRP, Reisdocumenten, BIO als ENSIA).*

Uit de zelfevaluaties is gebleken dat de rolopvatting van de CISO en FG in het kader van het toezicht op de BRP en Reisdocumenten nog onvoldoende uitgekristalliseerd is. Beide functionarissen hebben een rol in de beveiliging van de BRP en Reisdocumenten zelf, maar ook vormen deze voorzieningen de basis voor informatiebeveiliging van veel andere voorzieningen. Beveiliging begint immers met het vaststellen van de identiteit. Wij adviseren om de positie van de CISO en FG in het toezicht op de BRP en Reisdocumenten nader te verduidelijken.

7. *Het Logisch ontwerp (LO) van BRP meer en explicieter laten aansluiten op de kwaliteitsdoelen uit de wet.*

Het LO is bedoeld als specificatie waaraan het geautomatiseerde deel van het BRP-stelsel dient te voldoen. Feitelijk staan in het LO een aantal (elementen van) basisprocessen waarbinnen gemeenten zich dienen te bewegen. Daarmee heeft het LO ook uitwerking op de inrichting van processen binnen de gemeenten. De relatie tussen deze basisprocessen uit het LO en het wettelijk kader (uit de Wet BRP) is echter niet expliciet vastgelegd. Hierdoor is onduidelijk of de implementaties van het LO ook daadwerkelijk leidt tot de achterliggende doelstelling. Ook is het zo lastig om eventuele wijzigingen in de wettelijke grondslagen te vertalen naar een impact op het LO. Om deze wisselwerking goed te borgen adviseren wij dat de afspraken in het LO goed teruggevoerd worden op de beleidsdoelen van de BRP.

8. *De gemeenten en de staatssecretaris dragen verantwoordelijkheid voor de naleving van de eisen die de AVG stelt aan de verwerking van persoonsgegevens in de BRP en Reisdocumenten.*

De gemeente en de staatssecretaris dragen verantwoordelijkheid voor de naleving van de eisen die de AVG stelt aan de verwerking van persoonsgegevens in de BRP en Reisdocumenten. Wij adviseren de verantwoording over deze taken mee te nemen in het horizontaal en verticaal toezicht.

9. *Ontwikkelen van een integrale verantwoording over de beveiliging en de kwaliteitsbeheersing van de BRP en Reisdocumenten.*

Momenteel wordt er in de horizontale en verticale verantwoording en het toezicht over de BRP en Reisdocumenten gebruik gemaakt van een aantal verschillende, losstaande, instrumenten en daarbij behorende verantwoordingslijnen. Wij zien dit beeld ook bij andere basisregistraties. Dit veroorzaakt een diversiteit aan rapportages aan het college van B en W en de gemeenteraad met soms

overlappende aandachtspunten. Wij adviseren om te onderzoeken hoe tot één integrale verantwoording over de beveiliging en kwaliteitsbeheersing kan worden gekomen. Daarbij is het zinvol na te gaan op welke wijze dit onderdeel kan uitmaken van de verdere ontwikkeling van het ENSIA-traject.

10. *Stimuleren uitbreiding ENSIA -verantwoording door het college van B en W en het assurancerapport van de gecertificeerde auditor (RE) met BRP en Reisdocumenten, waardoor dat meer zekerheid biedt voor het horizontaal en verticaal toezicht.*

De vragenlijsten uit de zelfevaluatie gaan vooral over de beheersing van het BRP en Reisdocumenten proces. In navolging van het vorige punt adviseren wij om na te gaan op welke wijze de vragen over de kwaliteit van de processen in de ENSIA-vragenlijst opgenomen kunnen worden. Sluit daarbij voor het onderwerp informatiebeveiliging aan bij de introductie van de BIO.

Dit kan ook al op korte termijn door binnen de gemeentelijke pilot met BIO en ENSIA ook aandacht te vragen voor de verantwoording over de kwaliteit van BRP en Reisdocumenten.

11. *Nagaan op welke wijze de ENSIA verantwoording door het college van B en W en het assurancerapport van de gecertificeerde auditor (RE) uitgebreid kunnen worden met BRP en Reisdocumenten, waardoor aanvullend zekerheid ontstaat over het horizontaal en verticaal toezicht.*

Op dit moment wordt alleen de verantwoording over de naleving van de SUWInet- en DigiD-normen opgenomen in de collegeverklaring ENSIA. Gezien het grote maatschappelijke belang van de kwaliteit van de BRP en Reisdocumenten adviseren wij de verantwoording daarover op termijn ook op te nemen in de collegeverantwoording. Om aanvullend zekerheid te geven over deze verantwoording adviseren wij dat de assuranceverklaring van de onafhankelijke auditor (RE) tevens betrekking heeft op de BRP en Reisdocumenten.

12. *Binnen de gemeenten een interne controle op het juist invullen van de zelfevaluatievragenlijsten laten uitvoeren, dit is in de financiële wereld heel gebruikelijk.*

Betrouwbare informatievoorziening is mede afhankelijk van een goede zelfstandige interne controle op de gegevensverwerking. In de financiële sector is dat decennia gemeengoed. De kwaliteit van de gegevens in de BRP en Reisdocumenten vertegenwoordigen maatschappelijk gezien een vergelijkbare of wellicht hogere waarde dan de financiële gegevens. Bij veel gemeenten blijft de controle op de BRP en Reisdocumenten beperkt tot de eigen medewerker of directe leidinggevende. Wij adviseren om de zelfstandige interne controle op de verwerking van BRP en Reisdocumenten te verstevigen. Bij grotere gemeenten is dit vaak al het geval. Bij kleinere gemeenten kan nagegaan worden of dat door collegiale toetsing van samenwerkende gemeenten kan plaatsvinden. Er valt bijvoorbeeld te denken aan het vaststellen van een verplichte, onafhankelijke functie voor deze taak, zoals de rol van beveiligingsfunctionaris vanuit de PUN.

13. *Intervisie tussen gemeenten op bestuurlijk gebied stimuleren (vergelijkbaar met de VNG visitatiecommissie informatieveiligheid).*

De voorzieningen voor de BRP en Reisdocumenten zijn landelijk dekkend. De uitvoering ligt bij de gemeenten. Dit betekent dat de gemeenten onderling veel beleidsmatige en bestuurlijke overeenkomsten zullen hebben in de uitdagingen en ambities waar zij hierin voor staan. Het ligt dan ook voor de hand om kennisuitwisseling te stimuleren, zodat *best practices* en *lessons learned* uitgewisseld kunnen worden. Dat stimuleert de kwaliteit van alle betrokkenen.

Wij adviseren dit te doen door middel van *peer reviews* of intervisies op bestuurlijk niveau, waarbij de ene gemeente in gesprek gaat met andere en ervaringen en inzichten worden uitgewisseld. Vergelijkbare positieve resultaten zijn behaald met de VNG visitatiecommissie informatieveiligheid.

14. Intensivering van samenwerking tussen gemeenten in de vorm van het uitwisselen van kennis en het delen van best practices, aansluitend op het beheer van bestaande handboeken en de activiteiten van beroepsorganisaties.

De overeenkomsten in processen en verantwoordelijkheden van gemeenten maken het uitwisselen van kennis en samenwerking tussen gemeenten aantrekkelijke instrumenten om de kwaliteit te verbeteren. Bestaande commerciële en niet-commerciële handboeken vervullen deze functie al gedeeltelijk. Ook beroepsorganisaties organiseren kennisuitwisseling. Toch blijft het voor veel kleinere gemeenten lastig om voldoende kennis, expertise en capaciteit te ontwikkelen. Wij adviseren om de kennisuitwisseling tussen gemeenten en het delen van *best practices* te stimuleren.

15. Gerichter en risicogedreven steekproeven uitvoeren op de inhoudelijk kwaliteit van de informatievoorziening/data BRP en Reisdocumenten: selectie van gemeenten op basis van risico's in plaats van de aselecte steekproef.

De huidige steekproeven op de inhoudelijke kwaliteit van de BRP en Reisdocumenten vinden aselect plaats. Hierdoor ontstaat een statistisch verantwoord beeld van de staat van die kwaliteit. Het doel is uiteindelijk om de kwaliteit niet alleen te kennen, maar ook te verbeteren. Wij adviseren over te stappen van de aselecte steekproef naar een selectie van gemeenten op basis van risico's. Hierdoor wordt voorkomen dat sommige goed presterende gemeenten drie jaar achter elkaar in de steekproef vallen en andere gemeenten nooit. Tevens ontstaat ook de mogelijkheid om op basis van actuele thema's gemeenten te selecteren die, op basis van demografisch kenmerken, verhoogde risico's op die thema's hebben. Hiertoe dient wel op centraal niveau een risicoanalyse uitgevoerd te worden, waarmee inzicht wordt verkregen in de (voor zover het de ministeriële verantwoordelijkheid raakt) meest risicovolle onderwerpen. Het verticaal toezicht kan zich vervolgens op deze onderwerpen toespitsen.

16. Versterken van gegevensgerichte controles op de betrouwbaarheid van de gegevensverwerking BRP door gemeenten zelf. Bouw tevens de gegevensgerichte controle op Reisdocumenten verder uit (dit gebeurt nu sporadisch).

Sommige gemeenten selecteren een gedeelte van de burgers, die bij hen in de basisregistratie zijn opgenomen. Deze selectie is vaak gericht op een specifiek thema, b.v. arbeidsmigratie, kostendelerschap, studentenhuysvesting etc. De gegevens van de personen op deze lijsten worden nader onderzocht en eventuele afwijkingen in de BRP worden gecorrigeerd.

Wij adviseren deze controles systematisch en periodiek uit te voeren.

5.3 Adviezen voor de korte termijn

Bovenstaande adviezen zijn niet binnen korte termijn te realiseren. Onderstaande acties kunnen wel al in de uitvoering van 2019 en de voorbereiding 2020 toegepast worden. Deze acties zijn bovendien een goede stap in de richting van het hierboven beschreven ontwikkelpad.

5.3.1 Verbetering in de rapportage-instrumenten:

1. Het college van B en W/de burgemeester een onderscheid laten maken tussen major en minor issues uit de kwaliteitsrapportage. Op basis van de major issues kan het college van B en W een verbeterplan naar de gemeenteraad sturen. Dit maakt een focus op kwaliteitsverbetering beter stuurbaar vanuit de gemeenteraad. De verwachting is dat daarmee de (politieke) aandacht voor kwaliteit van de BRP en Reisdocumenten naar een hoger plan wordt getild.
2. RvIG een format laten maken voor een verbeterplan en dit onderdeel maken van de automatische managementrapportages, met aandacht voor SMART-formuleringen. Op deze wijze worden de gemeenten gestimuleerd om de voortgang van de uitvoering van deze verbeterplannen meer aandacht te geven.
3. De gemeenten die meedoen aan de BIO-pilot (en ENSIA) binnen de pilot de horizontale verantwoording op basis van de zelfevaluaties BRP en Reisdocumenten mee laten nemen.
4. Daarbij bezien hoe de interne controle bij de gemeente en de verantwoording door het college van B en W verder vorm gegeven kan worden.
5. Aan het uittreksel een verklaring van B&W/burgemeester laten toevoegen over de opvolging van de verbeterpunten van vorig jaar. Hiermee wordt de leercyclus (plan-do-check-act) compleet gemaakt.
6. De deadline voor het opsturen van uittreksels verschuiven van 14 februari naar 1 mei en daarbij aansluiten op de termijn voor de ENSIA assurance. Op deze wijze ontstaat de mogelijkheid om gelijktijdig te rapporteren over de verschillende toezichtinstrumenten.
7. Handhaven van de jaarlijkse steekproeven op de kwaliteit van de zelfevaluatie. De kans om onderdeel te zijn van een steekproef vormt voor veel gemeenten een extra stimulans om met veel betrokkenheid de zelfevaluaties ter hand te nemen.

5.3.2 Verbeteringen voor kennismangement

1. Afstemming stimuleren tussen de ENSIA-coördinator en de coördinator zelfevaluaties BRP/Reisdocumenten. Beide functionarissen kijken vanuit hun respectievelijke verantwoordelijkheden naar dezelfde materie. Door meer afstemming te realiseren, zal de kwaliteit van beide aspecten omhooggaan.
2. Kennisuitwisseling en delen van *best practices* stimuleren tussen gemeenten. Bij de lange termijn aanbevelingen is op een aantal punten aandacht gevraagd voor het delen van kennis tussen gemeenten. Het organiseren daarvan kost tijd. Dat wil echter niet zeggen dat er niet al nu mee begonnen kan worden.
3. Via de website van de RvIG meer expliciet doorgevoerde wijzigingen in processen of procedures communiceren. Wanneer er, op basis van bevindingen en ontwikkelingen, nieuwe instructies vanuit de staatssecretaris komen ten aanzien van processen en

procedures, is het van belang deze zo snel en helder mogelijk naar de gemeenten te communiceren. De RvIG wordt geadviseerd om dit via de website te doen en hier meer aandacht aan te geven.

A Bijlage: Bronnenlijst

Titel van bron	Auteur	Versie / Datum
Memorie van toelichting "Wijziging Paspootwet"	BZK	Onbekend / ongedateerd
Samenwerkingsovereenkomst tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het College bescherming persoonsgegevens met het oog op de uitvoering van de zelfevaluatie BRP door gemeenten in het kader van de Wet Basisregistratie Personen.	College bescherming persoonsgegevens Ministerie van BZK	Onbekend / ongedateerd
Handboek Burgerzaken Amsterdam: Onderzoek reisdocumenten (zelfevaluatie)	Handboek Burgerzaken Amsterdam	Onbekend / ongedateerd
Logisch Ontwerp GBA	RvIG	Versie 3.11 Ongedateerd
Memorie van toelichting "Wijziging van de Provinciewet, de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met de revitalisering van het generiek interbestuurlijk toezicht (Wet revitalisering generiek toezicht)"	Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 389, nr. 3	2010
Memorie van toelichting "Nieuwe regels voor een basisregistratie personen (Wet basisregistratie personen)"	Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 219, nr. 3	2012

Titel van bron	Auteur	Versie / Datum
Modelverordening gegevensverstrekking Basisregistratie Personen	VNG	7 november 2013
Circulaire 'Wanneer terugmelden van afwijkende gegevens aan de BRP (gerede twijfel)'	BZK	6 december 2013
Circulaire 'Uitwisseling persoonsgegevens tussen Nederland, Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba'	BZK	6 december 2013
De terugmeldingsverplichting	BZK	22 mei 2014
Circulaire 'BRP en woonfraude'	BZK	16 maart 2016
Memo "Informereren gemeenteraad over resultaten zelfevaluaties BRP en Paspoort-NIK 2016"	College van B en W gemeente Gouda	6 oktober 2016
Circulaire 'BRP en briefadres'	BZK	18 oktober 2016
Specifiek Suwinet-normenkader: Afnemers (2017) Uitgebracht aan het Ketenoverleg	Koen Wortmann (VNG); Kees Hintzbergen (IBD); Jan Breeman (BKWI); Peter de Witte (SVB); Martijn van den Berg (SVB); Joseline van Tessel (UWV); Rob Roukens (UWV); Wiekram Tewarie (UWV).	Versie 1.01 4 april 2017
Evaluatie van de Wet revitalisering generiek toezicht (eindrapport)	Pro Facto (Prof.dr. H.B. Winter et al)	Oktober 2017
Besluit van het college van burgemeester en wethouders	Gemeente Zoetermeer	9 november 2017

Titel van bron	Auteur	Versie / Datum
van de gemeente Zoetermeer houdende regels omtrent basisregistratie personen Privacy- en beheerregeling BRP		
Resultaten zelfevaluatie Basisregistratie Personen (BRP) 2017	RvIG	2017/2018
Resultaten zelfevaluatie paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten (PNIK) 2017	RvIG	2017/2018
Advies over wijziging Paspoortwet in verband met vernieuwd basisregister en eID	NVVB	29 januari 2018
Advies wetsvoorstel Wijziging van de Paspoortwet	Autoriteit Persoonsgegevens (AP)	8 februari 2018
Kamerbrief betreffende aanpak toekomst BRP-stelsel	BZK	10 juli 2018
Handreiking uitvoering ENSIA verantwoording 2018	VNG Realisatie	Versie 1.0 september 2018
Circulaire 'Adresonderzoek BRP'	BZK	3 september 2018
Kamerbrief betreffende Zelfevaluaties en toezicht op de uitvoering van de wet basisregistratiepersonen en de paspoortwet bij gemeenten en openbare lichamen.	BZK	22 oktober 2018
Brief aan de Tweede Kamer "Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA)"	BZK	22 oktober 2018

Titel van bron	Auteur	Versie / Datum
Handreiking ENSIA voor IT-auditors (RE's)	NOREA	Versie 2.0 25 oktober 2018
Notitie verantwoordingsstelsel ENSIA	Anton Slijkhuis (Ministerie SZW)	12 december 2018
Handleiding Uitvoeringsprocedures	RvIG	Versie 3.2 (definitief) 24 december 2018
Effectiviteit zelfevaluaties: Basisregistratie Personen (BRP) en Paspoorten Nederlandse Identiteitskaarten (PNIK)	Panteia	April 2019

B Bijlage: Lijst geïnterviewden

Organisatie	Geïnterviewde(n) Expertisegebied/Functie
Lid college van Dienstverleningszaken	Frans Backhuijs (Burgemeester Nieuwegein)
VNG	Peter van Dijk Ank Jongman Rianne Zivali
Gemeente Almere	Jeroen Blok (CISO) Barbara Buitenhuis
Gemeente Zoetermeer	Sandra Paulusma (CISO) Jose Lancee Dani Rolff
Gemeente Amsterdam	Eric van Tellingen (Manager gegevensbeheer Personen) Marco van Beek (CISO) Linda Goedhart René van Urkdam
Gemeente Rotterdam	Liesbeth Dogger(Procesmanager bij team Kwaliteit BRP) Ana Vukovic (Teamleider BRP) Bas de Wit (IT Auditor)
Gemeente Haaksbergen	Rob Welten (Burgemeester)
Gemeente Venray	Martijn van der Putten (Wethouder) Froukje Janssen (Medewerker Burgerzaken) Marijn Janssen (Medewerker Informatiebeveiliging)
Autoriteit Persoonsgegevens (AP)	Maartje van Eijk (Manager gegevensbeheer Personen) Arjan Kapteijn (Senior inspecteur Systeemtoezicht) Sanne Tijhaar (Inspecteur Systeemtoezicht)

C Bijlage: Leden begeleidingscommissie BZK

Organisatie	Naam
Directie Informatiesamenleving en Overheid	Aart Verloop
RvIG	Wouter Poot Frans Rijkers Eric Catsburg
VNG	Ank Jongman Peter van Dijk