

Eindrapport

Kwaliteit in Leren

Evaluatie en ontwikkeling van de GBA-audit

juni 2005

Partners+Pröpper, bestuurskundig onderzoek en advies
Postbus 115, 5260 AC Vught Telefoon 073-658 70 80, Fax: 073-658 70 81
E-mail: info@partnersenpropper.nl / Internet : www.partnersenpropper.nl

Dit onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met ECORYS-NEI en I&O Research

Inhoud

0	Samenvatting.....	1
0.1	De tweede evaluatie van de GBA-audit: doel van het onderzoek	1
0.2	Kwaliteit van de GBA.....	2
0.3	Effect van de audit op de kwaliteit van de GBA.....	3
0.4	GBA-kwaliteitszorg vanuit afnemersperspectief.....	6
0.5	GBA-audit en marktwerking tussen de auditinstellingen.....	7
0.6	Sturing en toezicht rond het GBA-stelsel	8
0.7	Verantwoording van de onderzoeksopzet.....	10
1	Evaluatie GBA-audit: inleiding en aanpak	11
1.1	GBA-audit en kwaliteitszorg.....	12
1.2	Doel- en vraagstelling van het onderzoek.....	12
1.3	Onderzoeksopzet	15
1.4	Leeswijzer	18
2	Kwaliteit van de GBA	19
2.1	Algemeen overzicht van kwaliteitscriteria.....	19
3	Toepassing en effecten van de audit op de kwaliteit van de GBA.....	21
3.1	Doel, vormgeving en uitvoering van de GBA-audit.....	21
3.2	Vorbereiding op de GBA-audit door gemeenten	22
3.3	Effecten van de audit op de kwaliteit van de GBA.....	25
3.3.1	GBA-audit als middel voor kwaliteitsverbetering	26
3.3.2	Wat meet de GBA-audit – en meet de audit wat hij moet meten?	28
3.4	Knelpunten ten aanzien van vormgeving en toepassing van de GBA-audit	32
3.4.1	GBA-audit en de feitelijke werkelijkheid.....	32
3.4.2	GBA-audit op onderdelen minder relevant.....	33
3.4.3	GBA-audit meet onbeïnvloedbare factoren	35
3.4.4	GBA-audit richt zich op processen.....	35
3.4.5	GBA-audit geen integrale gemeentelijke verantwoordelijkheid	36
3.4.6	Frequentie GBA-audit.....	37
3.5	Controleren of leren?	38
4	GBA-audit en kwaliteitszorg binnen gemeenten	40
4.1	Inzet en ambities van gemeenten bij GBA-kwaliteitszorg	40
4.2	Kwaliteitsinstrumenten	43
4.3	Stimulansen en barrières voor gemeentelijke kwaliteitszorg rond de GBA.....	48

5	GBA en kwaliteitszorg vanuit afnemersperspectief	52
5.1	Landelijke afnemers en wijze van verstrekking en invoer van gegevens	52
5.2	Beoordeling kwaliteit GBA door landelijke afnemers	54
5.2.1	Beoordeling van kwaliteitscriteria	55
5.2.2	Knelpunten rond kwaliteit	57
5.2.3	Consequenties van de gesignaleerde knelpunten	60
5.3	Bijdrage van landelijke afnemers aan de kwaliteit van GBA	61
5.3.1	Beoordeling van afnemers van eigen rol in kwaliteitszorg	61
5.3.2	Bijdrage aan kwaliteitszorg via terugmelding	62
5.3.3	Bijdrage aan kwaliteitszorg in de vorm van privacybescherming	63
5.3.4	Overige bijdrage van afnemers aan kwaliteitszorg	64
5.4	Binnengemeentelijke afnemers en wijze van verstrekking en invoer van gegevens	65
5.5	Beoordeling kwaliteit GBA door binnengemeentelijke afnemers	65
5.6	Bijdrage van binnengemeentelijke afnemers aan de kwaliteit van GBA	67
6	GBA-audit en marktwerking tussen auditinstelling	71
6.1	Inleiding	71
6.2	Conclusies	72
6.3	Algemene kenmerken van de markt	73
6.4	Structuur van de markt	74
6.5	Gedrag op de markt	79
6.7	Totaalbeeld van de markt voor GBA-audits	86
7	Sturing en toezicht ten aanzien van het stelsel van GBA	87
7.1	Inleiding	87
7.2	De rol van de Raad voor Accreditatie en het samenspel met andere partijen ...	89
7.3	De rol van het College Bescherming Persoonsgegevens en het samenspel met andere partijen	91
7.4	De rol van het agentschap BPR en het samenspel met andere partijen	93
8	Aanbevelingen	95
8.1	Keuzemogelijkheden ten aanzien van de GBA-audit	95
8.1.1	Relevante keuzes	95
8.1.2	Scenario's: samenhangende keuzes	97
8.2	Aanbevelingen ten aanzien van inhoud en vormgeving van de audit	99
8.3	Aanbevelingen ten aanzien van marktwerking en accreditatie	100
8.4	Aanbevelingen ten aanzien van sturing en toezicht ten aanzien van het stelsel	101
	Bijlage 1: Overzicht respondenten	102

Bijlage 2: Online enquête gemeenten.....	107
Bijlage 3: Online enquête afnemers.....	114

o Samenvatting

Dit rapport vormt de neerslag van een evaluatie-onderzoek van de tweede cyclus van de GBA-audit in opdracht van het agentschap BPR (september 2004 – juni 2005). De volgende vragen staan in het rapport centraal: hoe gaan gemeenten om met de GBA-audit? Wat zijn de effecten van de audit op de kwaliteit van de GBA? Hoe verloopt de marktwerking rond de GBA-audit en hoe vindt de sturing en toezicht ten aanzien van het GBA-stelsel plaats? Welke lessen zijn er te trekken uit de gemeentelijk praktijk voor de inhoud en vormgeving van de GBA-audit in de toekomst? Waar relevant bevat deze samenvatting verwijzingen naar de eerste evaluatie van de GBA-audit.

Nieuw in deze evaluatie – ten opzicht van de eerste evaluatie in 2001 – is dat specifiek onderzocht is hoe afnemers kijken naar GBA en kwaliteitszorg. Zowel binnengemeentelijke als landelijke afnemers is gevraagd de kwaliteit van de GBA te beoordelen. De visie en mening van afnemers kan gemeenten en het agentschap BPR helpen in de doorontwikkeling van de GBA-audit als kwaliteitsbevorderend instrument.

o.1 De tweede evaluatie van de GBA-audit: doel van het onderzoek

Doel van het onderzoek

De doelstelling van het onderzoek is tweeledig.

- 1 Het verkrijgen van inzicht in de inrichting, werking en effecten van de GBA-audit (*terugblik en evaluatie*).
- 2 Het verder ontwikkelen van de GBA-audit in het licht van de kwaliteitsvereisten aan de GBA-audit en andere mogelijkheden voor een nieuwe opzet, zoals een systeemgerichte audit (*vooruitkijken en ontwikkelen*).

Centrale vraagstelling

Leidend in het onderzoek is de volgende centrale vraagstelling:

Op welke wijze en onder welke voorwaarden kan de GBA-audit stimuleren dat de kwaliteit van de GBA blijvend wordt verbeterd in een vruchtbare wisselwerking tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (agentschap BPR), gemeenten, afnemers en auditinstellingen?

Onderzoeksperspectief

Het doel van het onderzoek is niet om tot een volledig en gedetailleerd ontwerp van een toekomstige GBA-audit te komen, maar om materiaal aan te leveren ten behoeve van een vervolgproces, waarin:

- betrokken partijen gezamenlijk tot keuzes komen over de inrichting en institutionele inbedding van het instrument, om vervolgens
- tot een gedetailleerd uitgewerkte opzet en invulling te komen van een GBA-audit nieuwe stijl.

o.2 Kwaliteit van de GBA

Kwaliteit en leren als startpunt van het onderzoek

Sinds de invoering van de GBA in 1994 is er continu aandacht voor de kwaliteit van persoonsgegevens. De GBA-audit is één van de instrumenten die bijdraagt aan structurele kwaliteitszorg voor de inhoud van GBA-gegevens én de kwaliteit van het GBA-stelsel. De audit vormt een instrument van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om toezicht te houden op de kwaliteit van de GBA. Idealiter is de audit tevens een leerinstrument voor gemeenten. Met behulp van dit instrument worden verbeterpunten opgespoord in de inhoudelijke kwaliteit van persoonsgegevens, in processen rond bijvoorbeeld back-up en herstel en beveiliging, en rond privacybescherming. Gemeenten kunnen deze handvatten aangrijpen om kwaliteitsborgende en -bevorderende activiteiten in de dagelijkse werkzaamheden bij Burgerzaken te verweven.

Invulling van het begrip kwaliteit door gemeenten en afnemers

Kwaliteit is een typisch containerbegrip: veel gebruikt, maar niet noodzakelijk met eenzelfde betekenis. Voor een goede evaluatie van de GBA-audit is het essentieel dat we vaststellen hoe verschillende belanghebbenden het begrip kwaliteit invullen. We zijn bij gemeenten én bij afnemers nagegaan wat men onder kwaliteit van de GBA verstaat. De top 3 van de belangrijkste kwaliteitscriteria is voor gemeenten en afnemers gelijk:¹

- 1 de *betrouwbaarheid* van GBA-gegevens (zekerheid over de 'waarde', de classificatie van gegevens en het vertrouwen dat dit de enig ware gegevens zijn);
- 2 de *actualiteit* van GBA-gegevens (up-to-date);
- 3 de *overeenstemming* tussen GBA-gegevens (administratieve neerslag van de levensloop van een persoon) met de *feitelijke (maatschappelijke) werkelijkheid*.

Verschillen tussen gemeenten en afnemers zijn er ook: gemeenten vinden naast de bovengenoemde punten 'integriteit van gegevens' (organisatorische en technische bescherming van de toegankelijkheid van de gegevens) en – daarmee samenhangend – het 'voorkomen van onrechtmatige inzage en gebruik' (privacybescherming) belangrijke kwaliteitscriteria. Afnemers noemen deze criteria ook, maar hechten hier minder belang aan. Buiten de top 3 noemen afnemers – vaker dan gemeenten – 'continue beschikbaarheid van gegevens' en 'adequate ontsluiting van gegevens' (op flexibele, snelle, accurate en gemakkelijke wijze) als bepalende factoren voor de kwaliteit van het GBA-stelsel.

¹ Gemeenten en afnemers konden uit een lijst van kwaliteitscriteria aangeven aan welke criteria zij het meeste belang hechten. Een dergelijke top 3 is daarmee een vereenvoudiging van de werkelijkheid. We bedoelen niet dat de overige criteria onbelangrijk zijn, slechts dat zij door minder gemeenten/ afnemers als het belangrijkste zijn aangemerkt.

Stimulansen en barrières voor gemeentelijke kwaliteitszorg rond de GBA

We hebben gemeenten gevraagd welke factoren volgens hen een positief dan wel negatief effect hebben op de gemeentelijke kwaliteitszorg rond de GBA. Het blijkt dat de kwaliteit (in de zin van kennis en deskundig handelen) van ambtenaren bij de afdeling Burgerzaken een sterk stimulerend effect heeft op de kwaliteitszorg. Ook de privacyregelgeving in de Wet GBA werkt positief door op kwaliteitszorg. De factoren die gemeenten het vaakst als belemmering noemen, zijn een gebrek aan financiën en een gebrek aan capaciteit bij Burgerzaken.

Politiek-bestuurlijke aandacht en de veranderende rol van de GBA

Gemeenten geven aan dat de politiek-bestuurlijk betrokkenheid bij kwaliteitszorg voor persoonsgegevens in het algemeen en de GBA-audit in het bijzonder lange tijd zeer gering is geweest. Uit de enquête en interviews blijkt dat de GBA-audit een statusverhogend effect heeft voor de afdeling Burgerzaken. De externe druk van een audit zorgt ervoor dat de betrokkenheid van portefeuillehouders toeneemt. De toenemende politiek-bestuurlijke aandacht is tevens terug te voeren op het veranderende profiel van de GBA en de veranderende positie van Burgerzaken binnen het gemeentelijke apparaat. De GBA verandert van een relatief passieve registratie met een vast omschreven beperkt doel (een bevolkingsregistratie) in een actieve administratie. De GBA krijgt meer en meer betekenis als een belangrijke basisvoorziening voor het vervullen van tal van maatschappelijke opgaven rond onder andere veiligheid, leefbaarheid, fraudebestrijding en een rechtvaardige toedeling van overheidsvoorzieningen.

o.3 Effect van de audit op de kwaliteit van de GBA

De GBA-audit heeft positieve effecten op de kwaliteit van de GBA en het GBA-stelsel

De enquête en interviews laten zien dat de GBA-audit een positieve bijdrage levert aan de inhoudelijke kwaliteit van gegevens – met name daar waar het gaat om de overeenstemming tussen GBA-gegevens en de administratieve werkelijkheid.² De audit heeft tevens een positief effect op de integriteit van de gegevens en (de aandacht voor) privacybescherming. Deze resultaten zijn in lijn met de conclusies uit de eerste evaluatie van de GBA-audit. Daarin geeft men aan dat met de GBA-audits op lokaal niveau een bruikbaar inzicht wordt verkregen in de administratieve kwaliteit van GBA-gegevens, de kwaliteit van registraties bij Burgerzaken en knelpunten in gemeentelijke processen rond beheer en beveiliging.³

² De GBA-audit is ook bedoeld als meetinstrument om na te gaan in hoeverre de administratieve werkelijkheid in de bevolkingsadministratie wordt verwerkt conform geldende wet- en regelgeving. De audit meet dus niet de maatschappelijke waarheidsgetroetheid (feitelijke werkelijkheid) van gegevens.

³ Het Expertise Centrum, *Evaluatie van de GBA-audit als kwaliteitsinstrument*, 15 januari 2001: 2 en 34. Deze evaluatie betrof de eerste cyclus van de GBA-audit. De ronde liep van 1999 tot en met 2001.

GBA-audit als 'stok achter de deur' voor brede kwaliteitszorg

De GBA-audit vormt een 'stok achter de deur' in de gemeentelijke kwaliteitszorg. Het zet gemeenten aan tot nieuwe of extra activiteiten die bijdragen aan het in stand houden of verbeteren van de kwaliteit van de persoonsadministratie. Een soortgelijke conclusie is ook terug te vinden in de eerste evaluatie van de GBA-audit uit 2001.⁴ Een zekere mate van externe druk is wenselijk, zo niet noodzakelijk, om de aandacht voor kwaliteit in *den brede* op peil te houden. Er gaat een stimulerende werking uit van de audit die verder reikt dan de onderdelen waar de audit voor bedoeld is. Hoewel de audit niet meet in hoeverre de GBA overeenstemt met de feitelijke werkelijkheid, menen veel gemeenten dat de audit een positief effect heeft op de overeenstemming tussen persoonsgegevens in de GBA en de feitelijke situatie. In de voorbereiding op de audit zien we dan ook een trend van 'last minute' activiteiten (vooral gericht op het vergroten van de slaagkans), naar meer structurele aandacht voor kwaliteitszorg. Meer en meer wordt kwaliteitszorg rond persoonsgegevens onderdeel van de reguliere processen in de front- en backoffice van Burgerzaken.

Verbeteringen zijn mogelijk en nodig

Hoewel het merendeel van de gemeenten de GBA-audit wil behouden, noemen gemeenten vele verbeterpunten noemen rond de inhoud, vormgeving en toepassing van de GBA-audit:

- de GBA-audit richt zich niet op weergave van de feitelijke werkelijkheid – gemeenten en afnemers hebben juist belang bij een grote mate van overeenstemming tussen de GBA en de feitelijke werkelijkheid;
- de GBA-audit is in de ogen van gemeenten naast waardevolle, ook op minder relevante details gericht, dit geldt voor zowel het inhoudelijk, als het proces- en privacydeel – het procesdeel noemt men om deze reden ook wel 'papieren tijger';
- de GBA-audit richt zich te sterk op procesafspraken en te weinig op resultaten;
- de GBA-audit is geen integrale gemeentelijke verantwoordelijkheid: de audit is gericht aan het gemeentebestuur, maar in de praktijk is de interne gemeentelijke organisatie onvoldoende ingericht op het dragen van integrale verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van persoonsgegevens.

We baseren twee belangrijke aanbevelingen op deze conclusies over de effecten van de huidige GBA-audit.

⁴ Het Expertise Centrum, *Evaluatie van de GBA-audit als kwaliteitsinstrument*, 15 januari 2001: 24.

Aanbeveling 1

Het verdient aanbeveling de verplichte, externe⁵ GBA-audit te behouden en een derde cyclus te starten.

Voorafgaand aan de precieze invulling van een 'audit nieuwe stijl' dient het agentschap BPR een aantal zaken te ontwikkelen in samenspraak met gemeenten, (landelijke) afnemers en overige belanghebbenden:

- bepalen van de minimale kwaliteitsnormen;
- keuzes maken rond de institutionele inbedding van het instrument;
- ontwikkelen van een structurele werkwijze waarbij de audit in samenspraak met betrokkenen periodiek wordt geëvalueerd en waar nodig bijgesteld.⁶

Aanbeveling 2

We bevelen aan de GBA-audit in de volgende cyclus op een aantal punten bij te stellen:

- het verbreden van het GBA-auditinstrument naar binnengemeentelijke en landelijke afnemers (zo nodig in afzonderlijke audits);
- een groter gewicht leggen in de audit op het toetsen van resultaten (het voldoen aan kwaliteitseisen) in plaats van het toetsen van werkprocessen (vaste activiteiten en procedures);
- de GBA-audit baseren op een risico-analyse;
- een minder strenge audit ten aanzien van (onderdelen van) de administratieve werkelijkheid;
- afhandeling van terugmeldingen opnemen in de audit.

Dit onderzoek heeft niet als doel een volledig uitgewerkt advies te geven over de toekomstige vormgeving en inhoud van de audit. Het onderzoek richt zich veeleer meer op de procesdimensie van het auditinstrument: hoe kunnen partijen gezamenlijk de GBA-audit zodanig inrichten dat de kwaliteit van de GBA blijvend verbeterd?

Op een aantal punten wijst het onderzoek uit dat de audit gewijzigd zou moeten worden (zie aanbeveling 2). Een aantal andere punten staat nog open. Deze kan het agentschap BPR in samenspraak met partijen invullen. Richtinggevende uitgangspunten daarbij zijn:

⁵ Met extern wordt bedoeld dat de audit uitgevoerd wordt door een externe partij – een auditinstelling, rijksinspectie of visitatiecommissie. Dit in tegenstelling tot een audit als (inter)gemeentelijke aangelegenheid (zelfonderzoek of intercollegiale toetsing).

⁶ Zie ook Het Expertise Centrum, *Evaluatie van de GBA-audit als kwaliteitsinstrument*, 15 januari 2001: 38, waarin wordt aanbevolen regelmatig te overleggen met 'het GBA-veld' over opzet en uitvoering van de audit, inhoudelijke follow-up en regelgeving.

- de audit dient objectief en betrouwbaar te zijn;
- de audit dient relevante kwaliteitscriteria te meten;
- de audit dient – gegeven het doel – zo eenvoudig en goedkoop mogelijk te zijn;
- de audit dient een langdurig in plaats van een eenmalig effect te hebben.

In de eerste evaluatie van de GBA-audit in 2001 raden de onderzoekers aan de inspanningen niet zozeer te richten op het perfectioneren van de opzet en uitvoering van de audit, maar op "het uitbaten van effecten en resultaten".⁷ Gezien de ontwikkeling (of de ambitie!) die wij in veel gemeenten gezien hebben in de richting van meer structurele aandacht voor kwaliteit, achtten wij deze aanbeveling ook nu nog waardevol. Concrete ondersteuning van lokale en regionale initiatieven kan ertoe bijdragen dat kwaliteitszorg onderdeel wordt van reguliere werkprocessen.⁸

o.4 GBA-kwaliteitszorg vanuit afnemersperspectief

Een groeiend aantal maatschappelijke doelen is gediend bij een kwalitatief hoogwaardige persoonsadministratie. Een groot aantal instellingen maakt gebruik van de GBA voor de dienstverlening. De verwachtingen, wensen en visies van deze instellingen – afnemers van GBA-gegevens – krijgen een centrale plaats in dit onderzoek.

Tevreden over de kwaliteit van de GBA, maar ook knelpunten

De landelijke afnemers zijn over de gehele linie tevreden over de kwaliteit van de GBA. Daaronder verstaan zij in de eerste plaats de inhoudelijke kwaliteit van GBA-gegevens. Dit onderstreept het belang van het inhoudelijke deel van de GBA-audit. Verdere verbetering van de kwaliteit is echter nodig, aangezien afnemers nog lang niet altijd de GBA-gegevens als leidend ervaren. Dit is in de toekomst nodig, in het licht van de ontwikkeling van de GBA als basisregistratie (leidende persoonsadministratie met authentieke gegevens). Meer dan twee derde van de geraadpleegde afnemers signaleert één of meer knelpunten waarvan het verhelpen kan bijdragen aan het verder versterken van de kwaliteit van de GBA. Het betreft onder meer:

- onvoldoende vertrouwen in de inhoudelijke kwaliteit van gegevens (bijvoorbeeld doordat onhelder is voor afnemers hoe gemeenten met een terugmelding omgaan, twijfel aan de actualiteit van gegevens);
- problemen bij gegevensverstrekking (onjuiste berichten, onvoldoende inzicht in mutaties);
- knelpunten rond systeemapplicaties.

⁷ Het Expertise Centrum, *Evaluatie van de GBA-audit als kwaliteitsinstrument*, 15 januari 2001: 3 en 37.

⁸ BPR heeft ten tijde van de eerste evaluatie op deze opmerking commentaar gegeven: "Deze aanbeveling wordt overgenomen met de aantekening dat er ten alle tijden een balans dient te zijn tussen opzet en uitvoering van de audit. Met andere woorden: BPR staat in deze een verschuiving van de focus voor zonder daarbij het evenwicht tussen de opzet en uitvoering uit het oog te zullen verliezen." Verder heeft de minister aan de kamer laten weten dat de lokale kwaliteitszorg primair een taak en verantwoordelijkheid is van de individuele gemeente. Wel kan het rijk een helpende hand toesteken. In dit verband wordt verwezen naar de samenwerking met de NVVB door BPR.

De gevolgen van de gesignaleerde knelpunten zijn onder andere extra tijd en personeelsinzet, een vertraagde en/ of duurdere rechtsgang, gevolgen in financiële zin (bijvoorbeeld nota's die niet geïnd kunnen worden), ontevreden klanten/ cliënten en onjuiste verstrekking of onthouding van voorzieningen.

Het merendeel van de landelijke afnemers ziet zichzelf primair als consument van GBA-gegevens. Men ziet ook een (beperkte) rol voor de eigen organisatie, bijvoorbeeld consequent terugmelden en het treffen van maatregelen voor de bescherming van privacy.

De binnengemeentelijke afnemers zijn net als de landelijke afnemers in het algemeen tevreden over de kwaliteit van de GBA, al noemen ook zij een aantal knelpunten. Winst valt met name te behalen in:

- het (verder) verbeteren van binnengemeentelijke terugmeldingen;
- het versterken van het samenspel tussen Burgerzaken en binnengemeentelijke afnemer.

0.5 GBA-audit en marktwerking tussen de auditinstellingen

Gebrekkige marktwerking

Op de markt voor GBA-audits zijn slechts drie aanbieders actief. Van de drie partijen die actief zijn op de markt voor GBA-audits heeft één partij een dominant marktaandeel. De belangrijkste overwegingen bij de selectie van een auditinstelling zijn (in volgorde van belangrijkheid):

- eerdere positieve ervaringen met de auditinstelling;
- deskundigheid/ kwaliteit van de aanbieder;
- de prijs.

Ontbreken van eenduidige normtoepassing

Hoewel uit de enquête en interviews naar voren komt dat er verschillen zijn tussen auditinstellingen in de toepassing van auditregels, is dit voor gemeenten geen reden om voor een bepaalde auditinstelling te kiezen. Duidelijk is wel dat twee van de drie auditinstellingen de audit strikt toe passen – naar de letter van de wet. De derde instelling daarentegen handelt meer naar de geest van de regelgeving. We stellen dat als gevolg van de ruimte die er ligt in het uitvoeren van de audit, er geen 'level playing field' bestaat. Door het uitvoeren van de audit naar de geest van de wet bereikt één van de instellingen een concurrentievoordeel ten opzichte van de overige instellingen.

Op basis van de analyse van de markt komen we tot de volgende aanbevelingen om de marktwerking op de markt voor GBA-audits te versterken.

Aanbeveling 3

Slecht toetredingsbarrière(s) voor potentiële nieuwe marktpartijen door:

- het splitsen van de aanbesteding ten aanzien van de inhoudelijke audit en proces- en privacy-audit;
- afzonderlijke accreditatie van instellingen voor de inhoudelijke audit en het proces- en privacydeel – dit maakt het mogelijk dat bedrijven zich beperken tot één van beide onderdelen (en zich dus makkelijker kunnen kwalificeren);
- het accrediteren van instellingen voor het proces- en privacydeel aan de hand van internationaal erkende standaarden;
- het faciliteren van nieuwe toetreders voor de inhoudelijke audit met inhoudelijke kennisoverdracht door BPR, onder meer ten aanzien van de normstelling in de audit.

Aanbeveling 4

Waarborg 'faire' concurrentieverhoudingen door:

- heldere normstelling ten aanzien van inhoud en toepassing van de audit;
- het opstellen en handhaven van heldere regels ten aanzien van het samengaan van advisering aan gemeenten en het uitvoeren van de audit ('na een advies géén audit');
- het instellen van een onafhankelijk arbitrage-orgaan dat zich bezig houdt met arbitrage en bij bezwaren/ klachten onafhankelijk toetst of partijen zich houden aan normen of spelregels;
- de accreditatie wat betreft het inhoudelijk deel richten op feitelijke werkwijzen van auditinstellingen: voert een auditinstelling de inhoudelijke audit adequaat uit?

o.6 Sturing en toezicht rond het GBA-stelsel

Weinig mogelijkheden voor controle door de Raad voor Accreditatie

In de huidige situatie met de gegeven bevoegdheden en beperkt beschikbare tijd, heeft de Raad voor Accreditatie weinig mogelijkheden voor een goede inhoudelijke controle van de werkwijze van auditinstellingen. De Raad heeft geen zicht op het feitelijk functioneren en kan evenmin iets zeggen over eventuele banden tussen auditinstellingen en gemeenten. Bovendien is het samenspel tussen de Raad voor Accreditatie en het agentschap BPR niet optimaal. Er is sprake van een dubbel opdrachtgeverschap bij de accreditatie en er is een onvoldoende gemeenschappelijk beeld van een wenselijk beoordelingskader voor het wel of niet erkennen van een auditinstelling. In de eerste evaluatie van de GBA-audit werd aanbevolen de rol van de Raad te heroverwegen.⁹ De

⁹ Het Expertise Centrum, *Evaluatie van de GBA-audit als kwaliteitsinstrument*, 15 januari 2001: 32 en 38.

uitkomsten van deze tweede evaluatie geven alle reden deze aanbeveling nogmaals te benadrukken.

Tweedelijns toezicht op de GBA door het College Bescherming Persoonsgegevens

Het College Bescherming Persoonsgegevens heeft beperkte formatie vrijgemaakt voor toezicht op de GBA en speelt een beperkte rol. Het College biedt in aanvulling op de audit tweedelijns toezicht. Het College zet hierbij vooral in op 'misstanden' in plaats van een 'overall' inspectietaak. Het samenspel tussen het College en het agentschap BPR is voor wat betreft de onderlinge taakverdeling niet optimaal. Het College ziet zichzelf als enige toezichthouder op alle onderdelen van de GBA. Volgens het agentschap BPR voert de minister van BZK ook toezicht uit als eindverantwoordelijke voor het GBA-stelsel. In de praktijk leidt dit niet tot harde confrontaties over competenties. Het College krijgt bovendien naar eigen zeggen alle informatie van BPR die nodig is. Echter, er is geen samenspel waarbij BPR en het College elkaar als toezichthouders aansturen en aanvullen – de verantwoordelijkheidsverdeling is niet helder. Dit leidt tot een aanbeveling gericht op het agentschap BPR en het College Bescherming Persoonsgegevens.

Aanbeveling 5

Ontwikkel in samenspraak tussen een taakverdeling waarbij het agentschap BPR en het College Bescherming Persoonsgegevens als toezichthouders complementair aan elkaar werken. Maak hierover periodieke werkafspraken.

Belangrijke rol van het agentschap BPR in kwaliteitszorg voor de GBA

Gemeenten en afnemers kennen een belangrijke rol toe aan het agentschap BPR in de kwaliteitszorg voor de GBA. Echter, er bestaat bij veel partijen behoefte aan een grotere rol van BPR in (het regisseren van) het samenspel tussen partijen dan in de huidige situatie het geval is. Dit leidt tot een afsluitende aanbevelingen over het samenspel tussen partijen en de rol van het agentschap BPR.

Aanbeveling 6

Versterk de rol van het agentschap BPR door:

- meer regie te voeren op het samenspel tussen alle partijen die betrokken zijn bij de GBA-audit en kwaliteitszorg in het algemeen;
- duidelijke en eenduidige normen te stellen en toepassen ten aanzien van zowel audit als auditinstellingen;
- auditinstellingen voor wat betreft het inhoudelijke deel van de audit in eigen beheer te accrediteren;
- een faciliterende rol in te nemen in kwaliteitszorg via kennisuitwisseling en het bij elkaar brengen van partijen (gemeenten, afnemers, leveranciers);
- meer open communicatie en een betere aansluiting bij de dagelijkse praktijk van onder meer gemeenten en afnemers.

o.7 Verantwoording van de onderzoeksopzet

Onderzoeksvragen

Onderstaande onderzoeksvragen zijn leidend in de opzet en aanpak van het onderzoek.

- 1 Wat wordt verstaan onder de kwaliteit van de GBA? Zijn hierbij relevante verschillen tussen rijk, gemeenten en afnemers?
- 2 Hoe wordt het audit-instrument toegepast en wat zijn hiervan de effecten voor de kwaliteit van de GBA?
- 3 Welke plaats heeft de audit binnen gemeentelijke kwaliteitszorg ten aanzien van GBA?
- 4 Hoe beoordelen afnemers de kwaliteit van GBA en wat is hun eigen bijdrage er aan?
- 5 Hoe functioneert de marktwerking ten aanzien van de audit?
- 6 Hoe verloopt het proces van sturing en toezicht ten aanzien van de toepassing van het stelsel van de GBA?
- 7 Wat zijn denkbare keuzes ten aanzien van de vormgeving van de GBA-audit in de toekomst?
- 8 Welke aanbevelingen kunnen op grond van het onderzoek worden gedaan, ten aanzien van:
 - a de toekomstige inhoud en vormgeving van de audit;
 - b marktwerking en accreditatie;
 - c gemeentelijke kwaliteitszorg;
 - d sturing en toezicht ten aanzien van het stelsel?

Onderzoeksactiviteiten

Om deze onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is een groot aantal onderzoeksactiviteiten uitgevoerd in de periode tussen oktober 2004 en april 2005:

- voorbereidende expertgesprekken met medewerkers van het agentschap BPR en een werkbezoek aan een grote gemeente;
- een documentanalyse/ literatuurstudie;
- een online enquête onder alle gemeenten twee keer de GBA-audit doorlopen hebben (respons 70 %);
- verdiepend onderzoek in twintig gemeenten, bestaande uit een analyse van schriftelijke bronnen, diverse interviews met medewerkers van de afdeling Burgerzaken/ Publiekszaken én een groepsgesprek met medewerkers Burgerzaken en binnengemeentelijke afnemers;
- een online enquête onder buitengemeentelijke afnemers (respons 57 %);
- verdiepende groepsgesprekken met landelijke afnemers;
- interviews met de drie auditinstellingen (BMC, Deloitte en PwC);
- interviews met overige belanghebbenden als de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken, het College Bescherming Persoonsgegevens, de Raad voor Accreditatie en het agentschap BPR.

Deze combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksactiviteiten versterkt de betrouwbaarheid en validiteit van de conclusies ten aanzien van de acht onderzoeksvragen.

1 Evaluatie GBA-audit: inleiding en aanpak

Functie en belang van de Gemeentelijke Basisadministratie

Volgens de Commissie Snellen bestaat de kernfunctie van de GBA uit "het scheppen van condities voor betrouwbare verhoudingen tussen en met personen die op enigerlei wijze aan het maatschappelijk verkeer deelnemen".¹⁰ Dit niet alleen met het oog op het rechtmatig gebruik van (publiekrechtelijke) voorzieningen of diensten, maar ook voor het maatschappelijk verkeer in zijn algemeenheid. Een groeiend aantal maatschappelijke doelen is gediend bij een kwalitatief hoogwaardige persoonsadministratie. Begonnen als informatiesysteem bestemd voor overheden, is de GBA in de afgelopen tien jaar uitgegroeid tot een systeem dat van groot belang is voor de dienstverlening van vele instellingen binnen en buiten de overheid.

Het kabinet ziet de GBA als de spil van een samenhangende identiteitsinfrastructuur die het mogelijk maakt de identiteit van een persoon eenduidig vast te stellen, vast te leggen en te verifiëren. Onder andere om deze gegevens beter toegankelijk te maken voor gebruikers, is het traject Modernisering GBA gestart. Men streeft naar flexibele, effectieve en efficiënte, online ontsluiting van persoonsgegevens via stabiele, betrouwbare en bovenal goed beveiligde verbindingen.

Met de introductie van het Startpakket Gegevensbeheer en het opwaarderen van de GBA tot authentieke registratie, wordt de rol van de GBA alleen maar belangrijker. Dat betekent dat de kwaliteitseisen die aan de GBA moeten worden gesteld navenant zullen toenemen. De ambitie van het huidige kabinet is dat de GBA als niet- vrijblijvende basisregistratie voor het afnemen van persoonsgegevens voor de gehele openbare sector fungeert. De GBA en andere basisadministraties moeten voldoen aan gezamenlijk vastgestelde, hoge eisen ten aanzien van kwaliteit, beschikbaarheid, betrouwbaarheid, actualiteit en koppelbaarheid.¹¹

De GBA verandert van een relatief passieve registratie met een vast omschreven beperkt doel namelijk een bevolkingsregistratie in een veel meer actieve administratie die het kloppend hart vormt van een identiteitsinfrastructuur die gebruikt wordt binnen de gehele overheid. De GBA krijgt steeds meer de rol van belangrijke, zo niet onmisbare basisvoorziening die partijen gebruiken bij het vervullen van tal van maatschappelijke opgaven rond onder meer veiligheid, leefbaarheid van steden en woonkernen, fraudebestrijding en rechtvaardige toedeling van overheidsvoorzieningen.

Wettelijke verankering van de GBA

De Wet GBA legt de doelstellingen en de hoofdstructuur van de gemeentelijke basisadministratie vast en vormt de grondslag voor het GBA-stelsel. De Wet GBA gaat

¹⁰ Tweede Kamer, 2000 – 2001, 27859, nr. 1, *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens*: 8.

¹¹ Tweede Kamer, 2000 – 2001, 27859, nr. 1, *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens*: 13.

onder meer in op verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling rond de GBA, de verplichtingen van het college van Burgemeester en Wethouders bij onder meer in- en uitschrijving van personen in de GBA en het opnemen van gegevens, de rechten en plichten van de burger en gegevensverstrekking uit de GBA aan binnen- en buitengemeentelijke afnemers. Ook geeft de Wet GBA aan dat eens in de drie jaar iedere gemeente verplicht een audit dient uit te laten voeren om de juistheid van de in de basisadministratie opgenomen gegevens te controleren. Een en ander wordt nader uitgewerkt in het Besluit GBA en de Regeling GBA.

Aanleiding voor het onderzoek

Uit deze schets van de functie en de ontwikkeling van de GBA blijkt het belang van een goede kwaliteit van persoonsgegevens. Tegen deze achtergrond heeft het agentschap BPR een onderzoek laten uitvoeren naar de opzet en inrichting, werking en effecten van de GBA-audit. De GBA-audit is één van de instrumenten die een bijdrage levert aan de kwaliteit van de GBA. In dit hoofdstuk gaan we in op de doel- en vraagstelling van het onderzoek (paragraaf 1.2) en de onderzoeksopzet (paragraaf 1.3)

1.1 GBA-audit en kwaliteitszorg

Sinds de wettelijke invoering van de Gemeentelijke Basisadministratie op 1 oktober 1994 is er veel aandacht voor de kwaliteit van de geautomatiseerde registratie van persoonsgegevens. Aan het einde van de jaren 90 werd een instrument geïntroduceerd om de kwaliteit van het GBA-stelsel structureel te bewaken en verhogen, de GBA-audit. Nu de GBA na tien jaar in een volwassen stadium verkeerd staan kwaliteitszorg en 'leren', onder andere door middel van de audit, nog steeds centraal. De GBA-audit is – gegeven zijn doelstellingen – één van de instrumenten om aan kwaliteitszorg bij te dragen. Een audit is daarmee géén doel op zich, tenzij de audit onvoldoende stimulansen biedt voor leren of onbedoeld tot barrières of hinder voor leren leidt. Deze zienswijze vormt een belangrijk uitgangspunt voor het onderzoek.

1.2 Doel- en vraagstelling van het onderzoek

Bij de opzet van de GBA-audit is bepaald dat periodiek dient te worden bekeken in hoeverre het instrument naar behoren functioneert en of eventuele bijstelling nodig is. In 2001 vond voor de eerste maal een onderzoek plaats naar de opzet en uitvoering van de GBA-audit als kwaliteitsbevorderend instrument. Nu, in 2005, krijgt dit onderzoek een vervolg: de tweede evaluatie van de GBA-audit.

Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek luidt als volgt.

- 1 Het verkrijgen van inzicht in de inrichting, werking en effecten van de GBA-audit (terugblik en evaluatie).
- 2 Het verder ontwikkelen van de GBA-audit in het licht van de kwaliteitsvereisten die aan de GBA-audit gesteld worden en andere mogelijkheden voor een nieuwe opzet, zoals een systeemgerichte audit (vooruitkijken en ontwikkelen).

Het doel van het onderzoek is niet tot om tot een volledig en gedetailleerd ontwerp van een toekomstige audit te komen, maar om een vervolgproces onder leiding van BPR te ondersteunen waarin:

- betrokken partijen gezamenlijk tot keuzes komen over de inrichting en institutionele inbedding van het instrument, om vervolgens
- tot een gedetailleerd uitgewerkte opzet en invulling te komen van een GBA-audit-nieuwe stijl.

Vraagstelling

De centrale vraagstelling van het onderzoek omschrijven we als volgt.

Op welke wijze en onder welke voorwaarden kan de GBA-audit stimuleren dat de kwaliteit van de Gemeentelijke Basisadministratie blijvend wordt verbeterd in een vruchtbare wisselwerking tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (agentschap BPR), gemeenten, afnemers en auditinstellingen?

Deelvragen

De volgende deelvragen bieden een leidraad voor de evaluatie.

- 1 Wat wordt verstaan onder de kwaliteit van de GBA? Zijn hierbij relevante verschillen tussen rijk, gemeenten en afnemers?
- 2 Hoe wordt het audit-instrument toegepast en wat zijn hiervan de effecten voor de kwaliteit van de GBA?
 - a Wat is het doel en de vormgeving van de audit en hoe is de uitvoering ervan georganiseerd?
 - b Hoe bereiden gemeenten zich voor op de audit?
 - c Wat zijn de effecten van de audit op de kwaliteit van GBA?
 - d Wat zijn mogelijke knelpunten ten aanzien van de vormgeving en toepassing van de audit? Meet de audit de juiste zaken, zijn er andere knelpunten?
 - e Is de audit een instrument om te controleren of te leren?
- 3 Welke plaats heeft de audit binnen gemeentelijke kwaliteitszorg ten aanzien van GBA?
 - a Wat is de inzet van gemeenten ten aanzien van kwaliteit GBA? Wat zijn de ambities en hoeveel middelen en capaciteit trekken gemeenten hiervoor uit?

- b Welke kwaliteitsinstrumenten passen gemeenten in aanvulling of in samenhang met de GBA-audit toe?
 - c Welke stimulansen en barrières zijn er in gemeenten voor kwaliteitszorg ten aanzien van GBA?
- 4 Hoe beoordelen afnemers de kwaliteit van GBA en wat is hun eigen bijdrage er aan?
- a Hoe beoordelen landelijke afnemers de kwaliteit van GBA?
 - b Welke rol vervullen landelijke afnemers ten aanzien van de kwaliteit van GBA?
 - c Hoe beoordelen binnengemeentelijke afnemers de kwaliteit van GBA?
 - d Welke rol vervullen binnengemeentelijke afnemers ten aanzien van de kwaliteit van GBA?
- 5 Hoe functioneert de marktwerking ten aanzien van de auditinstellingen?
- a Hoe ziet de feitelijke marktwerking eruit? Hoe gedragen vragers zich?
 - b Hoe gedragen aanbieders zich? Hoe ontwikkelen de marktaandelen zich?
 - c Maken gemeenten feitelijk een afweging tussen meerdere aanbieders en welke motieven zijn doorslaggevend voor hun keuze?
 - d Wat is de klanttevredenheid van gemeenten ten aanzien van de auditinstellingen?
- 6 Hoe verloopt het proces van sturing en toezicht ten aanzien van de toepassing van het stelsel van de GBA?
- a Wat is de rol van het agentschap Basisregistratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten, het College Bescherming Persoonsgegevens en de Raad voor Accreditatie?
 - b Hoe ziet hun onderlinge samenspel eruit?
- 7 Wat zijn denkbare keuzes ten aanzien van de vormgeving van de GBA-audit in de toekomst?
- 8 Welke aanbevelingen kunnen op grond van het onderzoek worden gedaan, ten aanzien van:
- a de toekomstige inhoud en vormgeving van de audit;
 - b marktwerking en accreditatie;
 - c gemeentelijke kwaliteitszorg;
 - d sturing en toezicht ten aanzien van het stelsel?

1.3 Onderzoeksopzet

Onderzoekseenheden

Het onderzoek richt zich primair op de inhoud en vormgeving van de GBA-audit. Object van onderzoek is tevens het handelen en samenspel van diverse betrokkenen bij de toepassing van de GBA-audit en rond de kwaliteitszorg van GBA, zoals: het agentschap BPR, gemeenten (beheerder en binnengemeentelijke afnemers), landelijke afnemers, auditinstellingen, de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken, de Raad voor Accreditatie en het College Bescherming Persoonsgegevens.

Methoden van dataverzameling

In deze evaluatie is gebruik gemaakt van een groot aantal dataverzamelingsmethoden, zowel kwalitatief als kwantitatief: een documentanalyse (literatuurstudie), voorbereidende expertgesprekken, een online enquête onder alle gemeenten die twee keer geaudit zijn, een verdiepend onderzoek in twintig gemeenten, een online enquête onder externe afnemers, groepsgesprekken met landelijke afnemers en interviews met auditinstellingen, de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken, de Raad voor Accreditatie en het College Bescherming Persoonsgegevens.

Het verdiepende onderzoek in twintig gemeenten omvat per gemeente een analyse van schriftelijke bronnen (over kwaliteitszorg rond de GBA en stukken met betrekking tot de voorbereiding op, de uitvoering en de effecten van de GBA-audit) en gesprekken met zowel hoofden/ medewerkers Burgerzaken/ Publiekszaken¹² als met binnengemeentelijke afnemers van bijvoorbeeld afdelingen Bouwen en Wonen, Belastingen en Sociale Zaken. (Zie bijlage 1 voor een overzicht van de gesprekspartners.)

Afbakening en selectie van respondenten

Het onderzoek richt zich specifiek op de tweede cyclus van de GBA-audit. Deze is op 1 juli 2002 van start gegaan en omvat een inhoudelijk deel, een procesdeel en een privacydeel. Aan alle gemeenten waar deze tweede audit reeds heeft plaatsgevonden is een online enquête toegezonden (in totaal **347** gemeenten).

In een twintigtal gemeenten is meer diepgaand onderzoek uitgevoerd. Deze gemeenten zijn als volgt geselecteerd:

- gemeentegrootte: naar indeling van klein volgens de systematiek van de Regeling Periodieke Audit GBA (minder dan 20.000 inwoners), middel (tussen de 20.000 en 100.000 inwoners) en groot (meer dan 100.000 inwoners);
- 'voorlopers' en 'stationaire' gemeenten (op aangeven van diverse respondenten in de voorbereidende expertgesprekken);
- regionale spreiding (adequate verdeling over provincies).

Dit leidt tot het volgende overzicht van deelnemende gemeenten in tabel 1.1.

¹² We spraken onder meer met a) hoofden/ teamleiders/ unitmanagers; b) applicatiebeheerders/ systeembeheerders/ databaseadministrators; c) (informatie)beveiligingsfunctionarissen; d) gegevens- en privacybeheerders; e) GBA-specialisten in de front- en backoffice en f) medewerkers kwaliteitszorg.

Deelnemende gemeenten	Gemeenteomvang naar aantal inwoners
Kleine gemeenten, minder dan 20.000 inwoners	
Thorn	2.528
Haarlemmerliede & Spaarnwoude	5.550
Millingen a/d Rijn	5.932
Woudenberg	11.032
Winschoten	18.465
Middelgrote gemeenten, tussen 20.000 en 100.000 inwoners	
Losser	22.783
Sluis	24.680
Noordenveld	32.119
Maassluis	33.110
Schouwen-Duiveland	34.539
Harderwijk	40.620
Heusden	42.779
Roermond	45.187
Smallingerland	53.840
Schiedam	75.432
Helmond	84.299
Grote gemeenten, meer dan 100.000 inwoners	
's-Hertogenbosch	133.526
Apeldoorn	153.751
Rotterdam	599.859
Amsterdam	731.288

Tabel 1.1: Overzicht deelnemende gemeenten – diepte-interviews.

Online enquête gemeenten

De online enquête is uitgezet onder alle gemeenten die twee keer de GBA-audit hebben laten uitvoeren. Gemeenten konden de vragenlijst invullen in de periode tussen 3 en 23 december 2004. Van de 347 aangeschreven gemeenten reageerde er 243, een respons van 70 %. Tabel 1.2 laat zien hoe deze respons verdeeld is naar gemeentegrootte.

Gemeentegrootte, naar aantal inwoners	Respons	Responspercentage
< 20.000	129	53 %
20.000 – 100.000	101	42 %
> 100.000	13	5 %
Totaal	243	100 %

Tabel 1.2: Respons online enquête.

Online enquête afnemers

Naast een enquête onder gemeenten is er een enquête uitgezet onder afnemers van GBA-gegevens. In totaal ontvingen 271 afnemers een uitnodigingsmail met het verzoek de vragenlijst online in te vullen. In totaal 155 afnemers hebben in de periode van 22 februari tot 14 maart 2005 aan dit verzoek gehoor gegeven. De totale respons is daarmee 57 %.

De respons op de online enquête onder afnemers ziet er verdeeld naar type afnemers als volgt uit.

Typen landelijke afnemers	Aantal	Percentage
Departementale afdelingen, inspecties, raden of Rijksdiensten	12	8 %
Waterschappen	15	10 %
Zorgverzekeraars	11	7 %
GGD/RIO	20	13 %
Entadministraties/ screeningsorganisaties bevolkingsonderzoek	4	3 %
Ziekenhuizen	13	8 %
Notarissen/Gerechtsdeurwaarders	3	2 %
Uitvoeringsorganisatie sociale zekerheid	3	2 %
Pensioenfondsen	52	34 %
Andere publiekrechtelijke organisaties	8	5 %
Andere privaatrechtelijke organisaties	1	1 %
Overige afnemers	13	8 %
Totaal	155	100 %

Tabel 1.3: Verdeling van respondenten over typen landelijke afnemers.

Betrouwbaarheid en validiteit

Door gebruik te maken van meerdere bronnen (triangulatie) wordt de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek vergroot. De uitgezette webenquêtes leverden een hoge respons op. De enquêtes geven derhalve een representatief overzicht van de beeldvorming over de vormgeving en inhoud van de audit en de effecten daarvan.

De diepte-interviews in twintig gemeenten, bij auditinstellingen, de Raad voor Accreditatie, het College Bescherming Persoonsgegevens, de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken en bij het agentschap BPR, gecombineerd met de analyse van schriftelijke bronnen maken het mogelijk conclusies te trekken over de feitelijke situatie.

Uitvoering van het onderzoek had plaats in de periode oktober 2004 tot april 2005.

1.4 Leeswijzer

De indeling van dit rapport loopt grotendeels parallel aan de deelvragen uit paragraaf 1.2. In hoofdstuk 2 staat de kwaliteit van de GBA centraal (deelvraag 1). Hoofdstuk 3 betreft de toepassing en effecten van de audit op de kwaliteit van de GBA (deelvraag 2). Vervolgens bekijken we kwaliteitszorg voor de GBA in bredere zin in hoofdstuk 4 (deelvraag 3). Het waardering van de kwaliteit van de GBA in de ogen van binnen- en buitengemeentelijke afnemers staat centraal in hoofdstuk 5 (deelvraag 4). Hoofdstuk 6 gaat in op het functioneren van de marktwerking ten aanzien van de GBA-audit (deelvraag 5). In hoofdstuk 7 besteden we aandacht aan het stelsel van de GBA en het proces van sturing en toezicht op dit stelsel (deelvraag 6). Het slothoofdstuk 8 bevat aanbevelingen en denkbare keuzes ten aanzien van de vormgeving en inrichting van de GBA-audit in de toekomst (deelvraag 7 en 8).

2 Kwaliteit van de GBA

Kwaliteit is een meerledig begrip. Ook de kwaliteit van de GBA heeft vele facetten. Gesprekken met experts, bestudering van literatuur¹³ hebben geresulteerd in een uitgebreide lijst van kwaliteitscriteria. Ook de discussie in de zogenaamde Werkgroep Kwaliteit – een tijdelijke werkgroep ingesteld door het agentschap BPR – leverde hier een belangrijke bijdrage aan.¹⁴

Kwaliteit definiëren we in dit rapport als volgt.

“Het geheel van eigenschappen of kenmerken van een product of dienst dat van belang is voor het voldoen aan vastgelegde of vanzelfsprekende behoeften.”¹⁵

De inventarisatie van kwaliteitscriteria hebben we uitgevoerd langs twee sporen. Allereerst hebben we een groslijst van kwaliteitscriteria opgesteld en deze geordend aan de hand van vier hoofdpunten. Daarnaast hebben we diverse groepen onderscheiden – zoals burgers, afnemers, gemeenten en wetgever – met specifieke behoeften en daaruit afgeleide kwaliteitscriteria. Deze groslijst kan hierbij behulpzaam zijn door per groep of subgroep (bijvoorbeeld type afnemers) aan te geven welke kwaliteitscriteria voor hen van belang zijn. De term ‘afnemerskwaliteit’ drukt het belang of de prioriteit uit om de kwaliteit van GBA af te stemmen op behoeften en wensen van afnemers. Deze term laat echter open welke kwaliteit of welke behoeften afnemers hebben.

2.1 Algemeen overzicht van kwaliteitscriteria

Op basis van een inventarisatie van kwaliteitscriteria komen we tot vier hoofdcriteria van kwaliteit. We vatten deze hier kort samen.

- 1 *Kwaliteit van de gegevens*
- Juistheid 1: correcte administratieve gegevens (gegevens correct opgenomen, volgens correcte administratieve procedures, volgens woordenboek en afgesproken tekenset, mutaties volgens procedures doorgevoerd, overeenstemming GBA-gegevens met brongegevens)
 - Juistheid 2: overeenstemming gegevens met gelegitimeerde werkelijkheid (de werkelijkheid op basis van legitieme brondocumenten, wettelijk vastgestelde situatie)
 - Juistheid 3: overeenstemming gegevens met feitelijke (maatschappelijke) werkelijkheid (daadwerkelijke persoonlijke situatie)

¹³ Zie het slot van deze notitie voor een overzicht van de literatuur en de gesprekken.

¹⁴ Deze werkgroep is door het agentschap BPR ingesteld op initiatief van het GBA-Gebruikersoverleg in maart 2004, mede naar aanleiding van het rapport van de Werkgroep Startpakket Gemeenten. De Werkgroep Kwaliteit stelde zichzelf ten doel vast te stellen wat moet worden verstaan onder de kwaliteit van de GBA.

¹⁵ Zo luidt de Nederlandse norm NEN-ISO-8402, zie Ger Lütter en Ron van Troost, *Inleiding tot de GBA*, Alphen aan den Rijn, 2004: 152.

- Actualiteit van de gegevens
 - Eenduidige interpretatie gegevens/ gestandaardiseerde gegevens/ inhoud glashelder
 - Betrouwbaarheid en uniciteit gegevens: gebruikers moeten er op kunnen vertrouwen dat gegevens de enig ware gegevens zijn (betrouwbaarheid kan gebaseerd zijn op de administratieve, legitieme of feitelijke werkelijkheid)
 - Volledigheid van de gegevens conform indeling van de Persoonslijst
 - Beschikbaarheid van door afnemers gewenste gegevens
- 2 *Het goed kunnen invoeren, ontsluiten en uitvoeren*
- Stimuleren van kwaliteitswaarborgen bij invoer, bewerking en uitvoer van gegevens, of voorkomen dat er kwaliteitsverlies optreedt bij zowel handmatige als geautomatiseerde verwerking
 - Adequate ontsluiting: flexibel, accuraat, snel en gemakkelijk over persoonsgegevens kunnen beschikken
 - Klantvriendelijkheid in het doorgeven van aanvullingen, wijzigingen en/ of correcties: eenvoud, snelheid, geen of zo min mogelijk wachttijd en beperkte moeite/ inspanning en klantvriendelijkheid bij het gebruik van gegevens
- 3 *Systeemkwaliteit*
- Beschikbaarheid/ aanwezigheid van persoonsgegevens, continuïteit van gegevensverwerking (adequate procedures voor back-up, herstel en uitwijk)
 - Integriteit van de gegevens: (1) adequate organisatie personele infrastructuur; (2) technische bescherming toegankelijkheid data; en (3) organisatorische bescherming toegankelijkheid data
 - Gebruiksvriendelijk systeem voor systeembeheerders (bijvoorbeeld eenvoud, automatische foutvermijding)
 - Flexibiliteit van het systeem: (1) wijzigingen in GBA-systemen sneller (en goedkoper) te realiseren; (2) goede technische mogelijkheid tot aanhangen/ koppelen met 'aanvullende modules'; en (3) ruimte voor gemeenten om aanvullende gegevens op te nemen
- 4 *Privacybescherming*
- geen onrechtmatige inzage en gebruik van gegevens/ voorkomen toegang tot GBA(-gegevens) door onbevoegden¹⁶
 - regie burger over eigen persoonsgegevens

¹⁶ Privacybescherming kan worden geconcretiseerd aan de hand van een aantal beginselen, zoals: gegevens zijn op een rechtmatige manier of met toestemming van de betrokkenen verkregen, gegevens kunnen alleen met toestemming van de betrokkene worden verwerkt voor een ander doel dan waarvoor ze verzameld zijn, toegang tot gegevens is beperkt, de gegevens zijn beveiligd, er is openheid over de wijze waarop men omgaat met gegevens en het doel van verzamelen en de burger heeft recht op informatie en correctie. Zie Europese Commissie, Richtlijn 96/46; zie ook Ger Lütter en Ron van Troost, *Inleiding tot de GBA*, Alphen aan den Rijn, 2004: 73. De Commissie Modernisering GBA onderscheidt de beginselen: doelbinding, toelaatbaarheid en transparantie, zie *Eindrapport GBA in de toekomst*, maart 2001: 17.

3 Toepassing en effecten van de audit op de kwaliteit van de GBA

In dit hoofdstuk staat één van de hoofddoelstellingen van de evaluatie centraal: het verkrijgen van inzicht in de inrichting, werking en effecten van de GBA-audit. We kijken allereerst naar het doel en de vormgeving van de audit. Ook bestuderen we hoe de uitvoering is georganiseerd (paragraaf 3.1). We inventariseren hoe gemeenten zich voorbereiden op de audit (paragraaf 3.2). Essentieel is te verhelderen wat de audit in termen van kwaliteit móet meten (zie ook hoofdstuk 2) en of de audit dit vervolgens ook daadwerkelijk meet (paragraaf 3.3). In paragraaf 3.4 komen knelpunten ten aanzien van de vormgeving en toepassing van de audit aan de orde. De inrichting van de audit wordt ook bekeken in het licht van de voorwaarden of condities voor 'leren' waarop de audit kan aangrijpen of die hij juist belemmert: is de GBA-audit een instrument om te controleren of te leren (paragraaf 3.5)?¹⁷

3.1 Doel, vormgeving en uitvoering van de GBA-audit

We geven een kort overzicht van de 'institutionele inbedding' van de GBA-audit: wat is het door het agentschap BPR (minister voor BZK) geformuleerde doel van de audit en welke regels zijn vastgesteld over vormgeving en uitvoering?

Doel

In art. 120a van de Wet GBA is vastgelegd dat iedere Nederlandse gemeente verplicht is eens per drie jaar een controle uit te voeren van de Gemeentelijke Basisadministratie (zie ook paragraaf 7.1). Het doel van de GBA-audit is na te gaan in hoeverre de GBA-gegevens inhoudelijk correct zijn en of de procedures op de juiste wijze worden uitgevoerd, ofwel:

"[een controle van] de uitvoering van de regels met betrekking tot de technische en administratieve inrichting en werking en de beveiliging van de basisadministratie, alsmede [van] de juistheid van de in de basisadministratie opgenomen gegevens".¹⁸

Vormgeving en uitvoering

Het agentschap BPR is verantwoordelijk voor de opzet en uitvoering van de audit. De audits worden feitelijk uitgevoerd door drie daartoe door de Raad voor Accreditatie geaccrediteerde instellingen: Bestuur en Management Consultants (BMC), Deloitte Certification en PricewaterhouseCoopers, Adviesgroep Binnenlands Bestuur. Gemeenten ontvangen een vergoeding voor de audit. Deze is afhankelijk van de gemeentegrootte. De

¹⁷ Voor zowel hoofdstuk 3 als hoofdstuk 4 geldt dat er geen (statistisch significante) correlaties gevonden zijn tussen de onderzoeksresultaten en kenmerken van de onderzochte gemeenten (bijvoorbeeld gemeentegrootte, aantal fte's dat de afdeling Burgerzaken inzet rond kwaliteitszorg GBA).

¹⁸ TK 26 228, 1998-1999, nr. 3, Memorie van Toelichting n.a.v. wijziging van de Wet GBA: 1.

uitvoering van de audit en de toegestane foutenmarge zijn voor alle gemeenten gelijk (behalve dan dat een grotere gemeente meer Persoonslijsten ter controle aan dient te leveren dan een kleine gemeente); de audit kan niet worden aangepast op de lokale situatie.

De GBA-audit bestaat uit drie delen:¹⁹

- 1 een inhoudelijk deel, waarin met behulp van een a-selectie (omvang afhankelijk van gemeentegrootte) en een (bepaktere) selectie steekproef een administratieve controle uitgevoerd wordt op de inhoud van persoonslijsten;
- 2 een procesdeel, waarin met behulp van een vragenlijst de processen en procedures rond back-up en herstel, uitwijk en beveiliging worden beoordeeld;
- 3 een privacydeel, waarin met behulp van een vragenlijst de processen en procedures rond integriteit van gegevens(verwerking), naleving van de protocolplicht en de procedure inzagerecht, de regelingen voor gegevensverstrekking aan binnen- en buitengemeentelijke afnemers en het bestaan en de werking van een gemeentelijke GBA-privacyverordening worden beoordeeld.

3.2 Voorbereiding op de GBA-audit door gemeenten

Conclusies

- 1 Er is een trend zichtbaar in de wijze van voorbereiding op de GBA-audit: van 'last minute' activiteiten ten behoeve van het optimaliseren van de slaagkans (aandacht voor de audit neemt toe vlak voor de gemeente geaudit wordt en zakt daarna onmiddellijk weer in), naar meer structurele aandacht voor kwaliteitszorg rond persoonsgegevens (geen 'piekmoment', maar meer continue aandacht – kwaliteitszorg als onderdeel van het reguliere werkproces).
- 2 Het merendeel van de instrumenten die gemeenten inzetten in de voorbereiding op de GBA-audit is gericht op het vergroten van de slaagkans.

Van piekbelasting naar structurele aandacht

Van de twintig bevroegde gemeenten in de diepte-interviews geven negen gemeenten aan dat er sprake is van een piek in activiteiten en inspanningen in de aanloop naar de audit. Dit was zeker het geval bij de eerste auditronde, maar doet zich ook nog voor in de tweede cyclus. Bij burgerzaken ervaart men de audit als 'lastig'; iets wat 'er tussendoor' komt en ten koste gaat van de reguliere werkzaamheden.

"Tussen de eerste en tweede audit hebben we weinig gedaan. De audit was goed voor de bewustwording. Het is belangrijk dat er gestructureerd en procesmatig gewerkt wordt, met vaste meetpunten, zodat je regelmatig kunt vaststellen waar het goed gaat en waar het minder goed gaat. De waan van de dag belemmert dit vaak."

(hoofd Stadswinkel uit een middelgrote gemeente)

¹⁹ Zie: Regeling periodieke audit GBA (tekst geldend op 04-08-2004).

Uit de interviews bij gemeenten komt naar voren dat bij veel gemeenten het besef aanwezig is dat kwaliteitszorg structurele aandacht vraagt: in dertien van de twintig bezochte gemeenten kwam dit aan de orde. Bovenstaand citaat illustreert dit. De mate waarin gemeenten daadwerkelijk (de voorbereidingen op) de GBA-audit integreren in blijvende en continue kwaliteitszorgprocessen verschilt sterk. In negen van de twintig gemeenten die deelnamen aan het onderzoek geeft men aan dat kwaliteitszorg onderdeel uitmaakt van reguliere werkprocessen in de front- en back-office. Een voorbeeld hiervan is het opstellen van een jaarplanning, waarmee de werkzaamheden rond de audit worden verspreid over het jaar.

“De audit is toch een soort examen. Hoe dichterbij het komt, hoe meer je ermee aan de slag gaat. Liever willen we dat de audit verweven is in onze werkprocessen, maar dat is dat nog onvoldoende het geval. We zien wel een verbetering. We hebben nu de balie en back-office duidelijk gescheiden, waardoor de back-office die zich bezighoudt met de moeilijkere GBA-zaken niet meer ‘de druk van de winkelbel’ ervaart. En we hebben sinds een klein jaar een medewerker kwaliteitszorg. Die zorgt ervoor dat het beveiligingshandboek op orde blijft, geeft aan dat er weer iets getest moet worden et cetera.”

(GBA-specialist uit een middelgrote gemeente)

“Wij werken in onze gemeente structureel aan de voorbereiding op de audit, het herstel van fouten en kwaliteitszorg. Werken aan kwaliteit is een gedeelde verantwoordelijkheid en de audit zien wij als sluitstuk van integrale kwaliteitszorg. Die kwaliteitszorg is geënt op de administratieve én de feitelijke werkelijkheid. Bijna twee fte's zijn bij ons fulltime bezig met administratieve adrescontrole.²⁰ Deze mensen werken samen met de sociale recherche, die letterlijk adressen bezoeken. We zoeken nu ook naar dergelijke samenwerking met onze afdeling Belastingen. Dat is geen verplichting die met de audit gepaard gaat, maar die wel van groot belang is voor de kwaliteit van gegevens die wij aan afnemers leveren.”

(hoofd Burgerzaken uit een grote gemeente)

Vorbereidende activiteiten

Wat doet een afdeling Burgerzaken specifiek in de aanloop naar een audit? We geven een overzicht van de meest voorkomende voorbereidende activiteiten.²¹

- het uitvoeren van ‘correctieruns’ en het benutten van digitale controleprogrammatuur om inhoudelijke fouten in de Persoonslijsten te corrigeren (met behulp van programmatuur van bureaus als Pink Roccade of BMC);

²⁰ Hiermee wordt bedoeld dat bij een terugmelding van een afnemer over een vermeend onjuist adres, Burgerzaken contact opneemt met de betreffende burger om het correcte adres vast te stellen (Burgerzaken stuurt bijvoorbeeld een brief naar de burger met het verzoek te reageren).

²¹ Bron: diepte-interviews in twintig gemeenten.

- het herstellen van fouten (uit de controleprogrammatuur) door tijdelijke externe krachten (uitzendkrachten of stagiaires);
- het uitvoeren van een pré-audit/ proefaudit, uitgevoerd door eigen medewerkers, of uitbesteed aan een extern bureau (opmerkelijk is dat een aantal gemeenten meldt een pré-audit uit te voeren om een gevoel van urgentie te creëren binnen de gemeentelijke organisatie en/ of financiën vrij te krijgen voor kwaliteitsverbetering van de GBA – zie ook paragraaf 4.3);
- het bijwerken van handboeken en procesbeschrijvingen (beveiligingshandboek, privacyreglement etc.) – waarbij regelmatig gebruik wordt gemaakt van handboeken van andere gemeenten;
- het opstarten van overlegvormen (structureel)/ het instellen van projectgroepen/ werkgroepen die verbeterpunten doorvoert (bijvoorbeeld een Werkgroep Protocolleren of een Werkgroep Informatiebeveiliging);
- het uitvoeren van een risico-analyse plus het ‘draaien van selecties’ om fouten in de gedefinieerde risicovelden op te sporen;
- het richten van de aandacht op de top-10 fouten die BPR publiceert.

Een aantal van deze activiteiten past in de geconstateerde trend naar meer structurele aandacht voor kwaliteitszorg voor de GBA (opstarten van overlegvormen, uitvoeren van risico-analyses en soms ook het uitvoeren van een pré-audit). Het merendeel van de voorbereidende activiteiten wordt echter – zo blijkt uit de interviews – vooral of tevens ingezet om de slaagkans voor de audit te verhogen. Dit geldt met name voor het uitvoeren van correctieruns en het gebruik van digitale controleprogrammatuur en het bijwerken van handboeken en procesbeschrijvingen. Deze conclusie wordt ondersteund door de antwoorden op een stelling uit de online enquête: 76 % van de respondenten geeft aan het (sterk) eens te zijn met de stelling: “Bij de voorbereiding op de GBA-audit richten we ons vooral op het vergroten van de slaagkans.” (zie paragraaf 3.5).

Dat niet alle voorbereidingsactiviteiten daadwerkelijk tot verbeteringen leiden, blijkt uit het onderstaande citaat.

“Ter voorbereiding op de tweede audit hebben we controleprogrammatuur gedraaid van BMC en iemand van een uitzendbureau ingehuurd. Die is heel lang bezig geweest met het uitdraaien van lijsten met fouten en het oplossen daarvan. Hij was niet inhoudelijk deskundig, dus er is op sommige onderdelen fout gecorrigeerd. Hij paste bijvoorbeeld zaken aan die eerst in de Burgerlijke Stand aangepast hadden moeten worden, dat kan niet.”

(coördinator GBA uit een middelgrote gemeente)

3.3 Effecten van de audit op de kwaliteit van de GBA

Conclusies

ALGEMENE CONCLUSIES

- 1 De GBA-audit levert in de organen van gemeente een positieve bijdrage aan de inhoudelijke kwaliteit van gegevens. De audit heeft tevens een positief effect op privacybescherming. Het positieve effect van de audit op de adequate invoer, uitvoer en ontsluiting van gegevens is minder groot, evenals de invloed van de audit op systeemkwaliteit (met uitzondering van het aspect 'integriteit van de gegevens', waarop de audit wél een duidelijk positieve invloed heeft).
- 2 Er is sprake van beperktere meerwaarde per auditronde voor wat betreft het bereik waarop de audit zich richt (correcte administratieve weergave, naleving proces- en privacyregels). In de eerste auditronde werden gemeenten geconfronteerd met structurele inhoudelijke fouten en belangrijke omissies in procesbeschrijvingen. In de tweede auditronde – na het oplossen van de geconstateerde fouten en het aanvullen van procesbeschrijvingen – ziet men een beperktere meerwaarde van de audit voor de kwaliteit van de GBA. Echter, daar waar gemeenten tussen de eerste en tweede auditronde hun ambitieniveau omhoog hebben geschroefd, kan de tweede audit evenveel waarde hebben als de eerste.
- 3 Het overgrote merendeel van de gemeenten wil de GBA-audit – in aangepast vorm – behouden. De audit vormt een 'stok achter de deur', het zet gemeenten aan zich in te spannen voor kwaliteitsverbetering van de GBA.

CONCLUSIES MET BETREKKING TOT HET INHOUDELIJK DEEL VAN DE GBA-AUDIT

- 4a De GBA-audit levert een positieve bijdrage aan het verbeteren van de inhoudelijke kwaliteit van de gegevens, met name daar waar het gaat om de overeenstemming tussen de GBA-gegevens en de administratieve werkelijkheid.
- 4b De audit is niet direct gericht op het in overeenstemming brengen van GBA-gegevens met de feitelijke werkelijkheid. Toch constateren we dat er een behoorlijke stimulans uitgaat van de GBA-audit bij het in overeenstemming brengen van persoonsgegevens met de feitelijke werkelijkheid.
- 5 De GBA-audit draagt bij aan het eenduidig interpreteren van GBA-gegevens en de betrouwbaarheid van gegevens.

CONCLUSIES MET BETREKKING TOT HET PROCESDEEL VAN DE GBA-AUDIT

- 6 Gemeenten hebben een dubbele houding ten opzichte van het procesdeel van de audit. Enerzijds spreekt men van dubbel werk en overbodige papieren procedures. Anderzijds bestaat de angst dat wanneer gemeenten niet aangesproken worden op het bestaan en de werking van processen rond de GBA, de inspanningen op dit terrein zullen versloffen.
- 7 Het dalende slagingspercentage voor het procesdeel is volgens gemeenten voor een belangrijk deel te verklaren door de inrichting van de audit: de zwaardere eisen die aan het procesdeel gesteld worden.²²

²² De vragen in het procesdeel zijn niet gewijzigd, maar in tegenstelling tot de eerste auditronde tellen nu meer vragen mee bij het bepalen van het eindoordeel (slagen of

CONCLUSIES MET BETREKKING TOT HET PRIVACYDEEL VAN DE GBA-AUDIT

- 8 Richting de burger zijn gemeenten te spreken over de toevoeging van het privacydeel. Het vergroot het privacybewustzijn en maakt de activiteiten van Burgerzaken op dit terrein transparant voor de burger.
- 9 De beperkte reikwijdte van de audit binnen de gemeentelijke organisatie leidt tot een 'privacylek': het privacybewustzijn buiten de afdeling Burgerzaken is door de audit niet toegenomen.

3.3.1 GBA-audit als middel voor kwaliteitsverbetering

Uit tabel 3.2 (paragraaf 3.3.2) valt af te lezen dat de GBA-audit met name een positief effect heeft op twee van de vier hoofdcriteria van kwaliteit: de inhoudelijke kwaliteit van gegevens en privacybescherming. Voor wat betreft de kwaliteit van gegevens heeft de audit vooral een (sterk) positief effect op de mate waarin gegevens in de GBA overeenstemmen met de administratieve werkelijkheid (69 %), een eenduidige interpretatie van gegevens (62 %) en de betrouwbaarheid van gegevens (60 %).

Voor wat betreft adequate invoer, uitvoer en ontsluiting en systeemkwaliteit geven gemeenten aan veel minder vaak een positief effect van de audit te zien. Zo geeft 59 % van de respondenten aan dat de audit *geen* merkbaar effect heeft op een snelle, accurate en gemakkelijke ontsluiting van gegevens; 58 % ziet geen invloed van de audit op de gebruiksvriendelijkheid van het GBA-systeem voor afnemers bij het doorgeven van wijzigingen, correcties en aanvullingen en 62 % meent dat de audit geen invloed heeft op de gebruiksvriendelijkheid van het systeem voor medewerkers bij Burgerzaken.

Dergelijke bevindingen zijn niet opmerkelijk wanneer we het doel van de audit in ogenschouw nemen: met behulp van de audit wordt gemeten in hoeverre de GBA-gegevens inhoudelijk correct zijn en of de procedures op de juiste wijze worden uitgevoerd (zie paragraaf 3.1). De audit is primair niet bedoeld als instrument om bijvoorbeeld de gebruiksvriendelijkheid van de GBA te verbeteren – wat niet wegneemt dat de audit onbedoeld positieve bij-effecten kan hebben op bijvoorbeeld de gebruiksvriendelijkheid.

De GBA-audit biedt 76 % van de gemeenten die de online enquête invulden (ruim) voldoende informatie voor de (verdere) verbetering van de kwaliteit van de GBA, zo valt af te lezen uit tabel 3.1.

zakken). Met andere woorden: waar voorheen alleen geadviseerd werd om bepaalde zaken te regelen, worden gemeenten daar nu op afgerekend.

In hoeverre biedt GBA-audit voldoende informatie voor kwaliteitsverbetering?	
Volstrekt onvoldoende informatie	1%
Onvoldoende informatie	15%
Voldoende informatie	63%
Ruim voldoende informatie	13%
Weet niet/ geen antwoord	7%

Tabel 3.1: Biedt GBA-audit informatie ter verbetering van de kwaliteit? (Bron: online enquête onder gemeenten, N = 235.)

Beperkte meerwaarde bij de tweede cyclus

De GBA-audit levert gemeenten bruikbare informatie op ten behoeve van kwaliteitsborging en –verbetering (zie ook tabel 3.4). Tijdens de eerste auditronde, die van start ging in 1999, zagen veel gemeenten de audit als een nulmeting, een eerste test van hun gegevensbestand. Er kwam een aantal structurele fouten aan het licht. In de aanloop naar de tweede auditronde hebben gemeenten de handschoen opgepakt: structurele fouten zijn voor zover mogelijk opgelost en ontbrekende elementen in procesbeschrijvingen, handleidingen en procedureafspraken zijn zoveel mogelijk aangevuld. Voor een aantal gemeenten leidt dit ertoe dat de resultaten van de tweede auditronde voor een deel ‘meer van hetzelfde’ zijn: fouten die men niet heeft kunnen oplossen – gegevens in de Persoonslijst die de gemeente niet kan wijzigen – worden bijvoorbeeld opnieuw fout gerekend. Echter, veel van de geïnterviewde gemeenten hebben in de periode tussen de eerste en tweede audit hun ambitieniveau bijgesteld. Zij hebben de lat hoger gelegd. Dit zorgt ervoor dat ook de resultaten van de tweede auditronde van groot nut zijn voor verdere kwaliteitsverbetering. Bovendien zijn ook bepaalde auditeisen aangescherpt (procesdeel) of toegevoegd (privacydeel). Ook dit leidt tot nieuwe inzichten voor gemeenten.

Audit als ‘stok achter de deur’ voor kwaliteitszorg

Het onderzoek wijst uit dat het overgrote merendeel, namelijk 16 van de 20 geïnterviewde gemeenten de GBA-audit in enigerlei vorm wil behouden. Een zekere mate van externe druk ervaren gemeenten als wenselijk, zo niet noodzakelijk, om continue aandacht voor de kwaliteit van persoonsgegevens te waarborgen. De GBA-audit, uitgevoerd door onafhankelijke en externe auditoren, is één van de instrumenten die als ‘stok achter de deur’ aan het doel van kwaliteitsborging en –verbetering kan bijdragen.

“De dwang van een externe audit is goed. Het zorgt voor een hoger kwaliteitsbewustzijn bij medewerkers Burgerzaken.”

(medewerker informatiebeveiliging uit een grote gemeente)

Slagen voor de audit is bovendien iets waar gemeenten gepast trots op zijn: het vormt een extern visitekaartje en in diverse gemeenten hoorden we dat er taart op tafel kwam als men in één keer slaagt.

De ‘stok achter de deur’ werkt ook op een andere wijze:

“Dankzij de audit hebben we er 2 fte bij gekregen en dankzij de audit is er een compleet trainingsplan voor onze medewerkers gekomen.”

(hoofd Publiekszaken uit een middelgrote gemeente)

3.3.2 Wat meet de GBA-audit – en meet de audit wat hij moet meten?

In hoofdstuk 2 zijn vier hoofdcriteria voor kwaliteit uitgeschreven. Binnen ieder van die vier hoofdcategorieën zijn subcriteria te onderscheiden. We vroegen gemeenten in de online enquête in hoeverre de GBA-audit een positief, neutraal danwel negatief effect heeft op deze effecten. Tabel 3.2 bevat de resultaten.

Kwaliteitscriterium	--	-	0	+	++	?
Kwaliteit van gegevens						
De mate waarin gegevens in de GBA overeenstemmen met de administratieve werkelijkheid	0 %	2 %	24 %	53 %	16 %	6 %
De eenduidige interpretatie van de gegevens	0 %	3 %	30 %	52 %	10 %	4 %
De betrouwbaarheid van de gegevens	0 %	1 %	37 %	47 %	13 %	2 %
De mate waarin gegevens in de GBA overeenstemmen met de gelegitimeerde werkelijkheid	0 %	1 %	28 %	48 %	10 %	12 %
De mate waarin gegevens in de GBA overeenstemmen met de feitelijke werkelijkheid	0 %	3 %	46 %	42 %	5 %	3 %
De actualiteit van de gegevens (niet verouderd)	0 %	1 %	49 %	38 %	10 %	3 %
De volledigheid van de gegevens (conform huidige indeling PL)	0 %	3 %	30 %	55 %	9 %	3 %
Adequate invoer, uitvoer en ontsluiting van gegevens						
Het zonder kwaliteitsverlies voor het systeem kunnen in- en uitvoeren van gegevens	0 %	3 %	44 %	38 %	6 %	9 %
De adequate ontsluiting van gegevens (flexibel, snel, accuraat, gemakkelijk)	0 %	3 %	59 %	28 %	4 %	6 %
De gebruiksvriendelijkheid voor afnemers bij het doorgeven van wijzigingen, correcties en/of aanvullingen	0 %	6 %	58 %	24 %	3 %	9 %
Systeemkwaliteit						
De integriteit van de gegevens	0 %	0 %	31 %	54 %	12 %	3 %
De continue beschikbaarheid van persoonsgegevens	0 %	0 %	59 %	32 %	5 %	4 %
De gebruiksvriendelijkheid van het systeem voor operators	1 %	7 %	62 %	18 %	2 %	10 %
Privacybescherming						
Voorkomen van onrechtmatige inzage en gebruik van gegevens	0 %	1 %	32 %	51 %	11 %	5 %

Tabel 3.2: Vier hoofdcriteria, waarbinnen de subcriteria aflopend gerangschikt zijn: van meest positieve naar minst positieve invloed op de kwaliteit van de GBA (voor deze rangschikking zijn + en ++ opgeteld). (Bron: online enquête onder gemeenten, N =238.)

Inhoudelijk deel GBA-audit

Ruim tweederde van de respondenten meent dat de audit een (sterk) positief effect heeft op de mate waarin gegevens in de GBA overeen stemmen met de administratieve werkelijkheid. Deze bevinding komt overeen met de constatering dat dat ook primair is waar de GBA-audit op inzet: de correcte verwerking van persoonsgegevens volgens de daarvoor geldende wet- en regelgeving.²³ Alhoewel de GBA-audit op zichzelf niet gericht is op het in kaart brengen van de feitelijke werkelijkheid, meent 58 % van de respondenten dat de audit een (sterk) positief effect heeft op de overeenstemming tussen persoonsgegevens in de GBA en de feitelijke situatie. De audit vormt kennelijk een stimulans om in het algemeen aandacht te besteden aan de kwaliteit van persoonsgegevens, inclusief de overeenstemming met de feitelijke werkelijkheid. Tenslotte constateren we dat de audit volgens 62 % van de gemeenten een (sterk) positief effect heeft op de eenduidige interpretatie van gegevens en dat bijna hetzelfde percentage gemeenten (60 %) aangeeft dat de audit een positieve bijdrage levert aan de betrouwbaarheid van de gegevens in de GBA.

Procesdeel GBA-audit

Achttien van de twintig onderzoeksgemeenten hebben een dubbele houding ten aanzien van het procesdeel van de audit. Enerzijds spreken zij van een 'papieren tijger'; anderzijds beseffen ze dat externe druk nodig is om processen en procedures up-to-date te houden.

"Het inhoudelijke deel van de audit is het belangrijkste. Voor het procesdeel geldt aan de ene kant dat veel dingen al in de wet of in het Handboek Uitvoeringsprocedures beschreven staan. Dat moet je toch nog zelf per gemeente beschrijven en dat voelt als dubbel werk. Aan de andere kant... als je het zou afschaffen gaat het waarschijnlijk weer versloffen. Want hoe vaak zal het gebeuren dat het gemeentehuis afbrandt en je moet uitwijken. Als je het aan gemeenten overlaat, testen ze uitwijk waarschijnlijk minder vaak en nemen ze het risico, maar dat is natuurlijk ook niet goed."

(GBA-specialist uit een middelgrote gemeente)

Verschil eerste en tweede auditronde: dalend slagingspercentage voor procesdeel

Tijdens de eerste auditronde slaagde 75 % van de gemeenten in één keer of na een heraudit voor het procesdeel. In de tweede auditronde zakte dat percentage naar 41 % (115 van de 282 gemeenten). Bij de heraudit slaagt 97 % (65 van de 67) voor het procesdeel.²⁴ Een verklaring voor deze relatief sterke daling ligt volgens de geïnterviewde gemeenten in het feit dat de audit is aangescherpt, in die zin dat gemeenten nu op meer

²³ Zie ook de eerste evaluatie van de GBA-audit, Het Expertise Centrum, *Evaluatie van de GBA-audit als kwaliteitsinstrument*, 15 januari 2001: 17 en 28.

²⁴ De tweede GBA-auditronde is nog niet afgesloten. Het genoemde percentage is derhalve gebaseerd op de stand van zaken van de auditresultaten per 31 mei 2005. De percentages zijn afkomstig van het agentschap BPR.

vragen in het procesdeel kan zakken (waar deze voorheen als 'advies' aan de gemeente werden meegegeven).²⁵ Gemeenten vinden dit in de regel te verdedigen.

In de rapportage naar aanleiding van de eerste evaluatie van de GBA-audit werd de vrees geuit dat het effect van de GBA-audit zou afnemen indien de zwaarte van de audit toe zou nemen. De redenering was dat indien het aantal gezakte gemeenten sterk zou toenemen als gevolg van strengere criteria, gemeenten het mogelijk minder als een 'een blamage' zouden ervaren om te zakken. Dit effect heeft zich in de praktijk niet voorgedaan. De audit is inderdaad zwaarder geworden (aangescherpte eisen in het procesdeel, toevoeging privacydeel), maar het onderzoek levert geen enkel bewijs op dat gemeenten het nu minder vervelend vinden om te zakken. Nog altijd is (in één keer) slagen een prestigekwestie in de ogen van de geïnterviewde gemeenten.

Privacydeel GBA-audit

Van de gemeenten die de online enquête invulden, meent 62 % dat de audit een (sterk) positief effect heeft op het voorkomen van onrechtmatige inzage en gebruik van gegevens. Diverse gemeenten geven in de diepte-interviews aan dat ze de toevoeging van het privacydeel aan de audit als positief ervaren, omdat dit het mogelijk maakt verantwoording af te leggen aan de burger over hoe de gemeente omgaat met persoonsgegevens.

"Het instrument past in deze tijd. Net als bijvoorbeeld ISO-normen in het bedrijfsleven zorgt het ervoor dat je verantwoording aflegt, dat je laat zien dat je je aan voorschriften en wetten houdt. Het zorgt voor transparantie en daar heeft de burger recht op. Voor de burger is het belangrijk te weten dat de kwaliteit in orde is en hun privacy beschermd wordt. Dat wil niet zeggen dat burgers weten of hoeven te weten wat een GBA-audit is, maar het is wel goed dat ze weten dat we integer met hun gegevens omgaan."

(privacybeheerder uit een middelgrote gemeente)

Zwakke schakel hierbij is dat de GBA-audit zich beperkt tot processen en privacy-afspraken binnen Burgerzaken. Zodra gegevens de afdeling Burgerzaken verlaten is sprake van een 'privacylek'. Er is geen zicht meer op de wijze waarop afnemers met persoonsgegevens omgaan en in hoeverre zij daarbij de privacy van de burger beschermen (zie ook paragraaf 5.3.3). Bij veel gemeenten leeft de vraag of BPR op dit vlak geen taak te vervullen heeft. Het agentschap BPR wil vorm geven aan deze verantwoordelijkheid door het (vooralsnog vrijwillige) meetinstrument 'controle afnemers'. Dit instrument is nog in ontwikkeling en wordt ontworpen in samenwerking met het CBP.²⁶

²⁵ Zie de *Circulaire inzake wijziging Regeling periodieke audit GBA*, waarin aandacht is voor de aanscherping van de auditnormen, in: Staatscourant 26 juni 2002, nr. 119: 15. De vragen in het procesdeel zijn niet gewijzigd, maar een groter aantal vragen telt nu mee in de beoordeling.

²⁶ Zie onder andere: *De plannen van BPR voor 2004. Jaarplan 2004 van het agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten*, www.bprbzk.nl.

In de interviews zijn voorbeelden aan de orde gekomen die wijzen op een te ver doorgeschoten nadruk op privacybescherming in de audit. Een hoofd Burgerzaken in een kleine gemeente vertelt:

"Bij interne telefonische verstrekkingen moet je verifiëren wie aan de andere kant van de lijn zit. In een kleine gemeente als de onze moet je dan soms aan een collega die tegenover je zit een wachtwoord vragen!"

3.4 Knelpunten ten aanzien van vormgeving en toepassing van de GBA-audit

Conclusies

- 1 De GBA-audit meet voornamelijk de administratieve werkelijkheid en in veel mindere mate de feitelijke werkelijkheid. Gemeenten én afnemers hebben daarentegen juist belang bij de mate waarin GBA-gegevens overeenstemmen met de feitelijke werkelijkheid.
- 2 De GBA-audit meet voor een deel zaken die in de ogen van gemeenten niet relevant zijn.
- 3 De GBA-audit rekent gemeenten af op zaken waar ze geen invloed op heeft – bijvoorbeeld gegevens op de Persoonslijst die de gemeente niet kan wijzigen.
- 4 De GBA-audit dwingt gemeenten in een keurslijf van activiteiten en middelen, door in een aantal gevallen puur te kijken naar (het bestaan van) processen in plaats van naar resultaten.
- 5 De interne gemeentelijke organisatie is onvoldoende ingericht op het dragen van een integrale verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van persoonsgegevens. De GBA-audit is feitelijk gericht aan het gemeentebestuur, niet uitsluitend aan de afdeling Burgerzaken. Door de activiteiten in het kader van de audit in de praktijk alleen bij Burgerzaken plaatsvinden, bestaat er in vele gemeenten onvrede over de wijze waarop andere afdelingen betrokken worden.
- 6 Gemeenten zijn voor het merendeel tevreden met de huidige frequentie van de audit.

3.4.1 GBA-audit en de feitelijke werkelijkheid

In paragraaf 3.3.1 kwam reeds aan de orde dat de GBA-audit zich met name richt op de overeenstemming tussen de geregistreerde persoonsgegevens en de administratieve werkelijkheid. Dit is ook vastgesteld in de eerste evaluatie van de GBA-audit vier jaar geleden.²⁷ Gemeenten zijn van mening dat de GBA idealiter de feitelijke werkelijkheid weer zou moeten geven, onder andere met het oog op het verstrekken van voorzieningen en het innen van heffingen. Dit geldt ook voor afnemers.²⁸ Ook voor het vervullen van

²⁷ Het Expertise Centrum, *Evaluatie van de GBA-audit als kwaliteitsinstrument*, 15 januari 2001: 12.

²⁸ Zie hoofdstuk 5, maar bijvoorbeeld ook: Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken, *Voorstellen tot aanpassing 'Regeling periodieke audit GBA'*, Zoetermeer (ongedateerd).

maatschappelijke opgaven rond bijvoorbeeld veiligheid, leefbaarheid en fraudebestrijding hebben gemeente behoeften aan gegevens over de feitelijke werkelijkheid.²⁹ (Zie ook paragraaf 4.1 over de inzet en ambities van gemeenten rond kwaliteitszorg voor de GBA.)

3.4.2 GBA-audit op onderdelen minder relevant

Iedere gemeente maakt opmerkingen over de mate van detail waarin de audit treedt: de audit sluit niet op alle onderdelen aan op de gemeentelijke praktijk en gemeenten worden op onderdelen afgerekend op 'pietluttigheden' en aspecten die zij als minder relevant ervaren. We geven een – niet uitputtend – overzicht.

Inhoudelijk deel

- De datum van mutatie van gegevens is volgens veel gemeenten een veel minder relevant gegeven dan de ingangsdatum. Veel gemeenten steken echter wel veel tijd in het corrigeren van foutieve mutatiedata om te kunnen slagen voor de audit.
- B-fouten betreffen onder andere fouten in brondocumenten. Een grote gemeente geeft aan dat het voor afnemers weinig interessant is of gegevens van het juiste brondocument zijn overgenomen. Veel belangrijker voor hen is dat de gegevens die zij nodig hebben juist en actueel zijn.
- De categorie 'reisdocumenten' bevat soms fouten in de datum opname als gevolg van de conversie – dergelijke fouten worden in de audit fout gerekend.³⁰ Gemeenten besteden derhalve tijd en aandacht aan het herstellen van deze fouten. Net als in het vorige voorbeeld reist daarbij de vraag welke afnemer behoefte heeft aan gegevens over de opnamedatum van reisdocumenten.

Om inhoudelijke fouten ter herstellen passen gemeenten correctieruns toe. Deze activiteiten zijn puur gericht op het vergroten van de slaagkans. In de eerste evaluatie van de GBA-audit gaven de auteurs aan dat de gerichtheid op het formeel juist opnemen van gegevens en de nadruk op registratieprocedures soms zelf contraproductief lijkt te werken: in plaats van dat gemeenten zich richten op het verbeteren van fouten in actuele gegevens of bijzondere persoonslijsten, móeten zij hun aandacht richten op het herstellen van historische en/ of formele fouten (zie ook paragraaf 4.1, waarin we betogen dat de GBA-audit gemeenten dwingt in een 'keurslijf van activiteiten en middelen'.)

Procesdeel: back-up, herstel en uitwijk

- In het procesdeel wordt gevraagd naar de kleur van de back-up tapes. Een gemeente kan hier niet op zakken, maar wordt wel op een 'foute' kleur gewezen.

²⁹ Zie Werkgroep Kwaliteit GBA, *De kwaliteit van de GBA: adviezen van de Werkgroep Kwaliteit*, in voorbereiding.

³⁰ Ook in de eerste evaluatie van de GBA-audit wordt opgemerkt dat fouten in oude persoonslijsten en fouten die in vorige woongemeenten zijn gemaakt meetellen – gemeenten ervaren dit als onrechtvaardig. Zie: Het Expertise Centrum, *Evaluatie van de GBA-audit als kwaliteitsinstrument*, 15 januari 2001: 18.

- In het procesdeel wordt gevraagd naar de procedure voor het vernietigen van back-up tapes – met naam en toenaam dient te worden aangegeven wie dat doet en op welk moment. Dit beperkt de flexibiliteit van gemeenten.
- Gemeenten dienen iedere dag op papier bij te houden of de back-up geslaagd is. Dit is echter ook in het systeem traceerbaar. Dit wordt ervaren als dubbele administratie.
- Iedere gemeenten dient een test 'in huis' uit te voeren met betrekking tot het terugzetten van de back-up tape (herstel). In feite test de 'uitwijktest' hetzelfde, maar dan buiten de deur – deze is dus breder/ complexer. Gemeenten zijn van mening dat de uitwijktest in de praktijk volstaat. Als deze slaagt, zal reconstructie van een back-up tape binnenshuis ook goed gaan. (Andersom geldt dit niet.) De audit verplicht gemeenten echter beide testen uit te voeren.

Procesdeel: beveiliging

- Een auditor wil altijd een 'sterk' (a-regelmatig) wachtwoord zien dat regelmatig gewijzigd wordt. Medewerkers Burgerzaken hebben voor diverse systemen wachtwoorden nodig. Indien gemeenten voor alle systemen sterke wachtwoorden verplichten, is de kans groot dat medewerkers een lijstje met wachtwoorden in hun bureaula bewaren. De praktijk wijst uit dat het onwerkbaar is voortdurend vijf regelmatig wisselende a-regelmatige wachtwoorden te onthouden.
- Volgens de regels dienen gemeenten updates van software meteen na installatie te vernietigen. Een gemeente gaf aan dat het verstandiger is om eerst af te wachten of het systeem naar behoren draait, alvorens de update te vernietigen. Liever nog zou deze respondent de update blijvend bewaren, maar hij beseft dat dit ten koste gaat van de beveiliging:

"Het is een spanning tussen veiligheid en werkbaarheid: vanuit mijn visie is het belangrijker dat het systeem blijft draaien dan dat er een keer één cd-rom met een update verdwijnt, waar niemand wat mee kan omdat ze toch niet over het programma beschikken."

(hoofd Burgerzaken uit een kleine gemeenten)

- Het met naam en toenaam moeten registreren van personen én vervangers in werkbeschrijvingen/ processen vergt – gezien functiewisselingen en in- en uitstroom bij Burgerzaken – relatief veel tijd. Veel gemeenten menen dat uitsluitend opname van de functienaam zou volstaan.
- Kleine gemeenten vinden de vereiste functiescheiding bij Burgerzaken onwerkbaar. Om toch aan de eisen te kunnen voldoen, betreft men soms medewerkers van andere gemeentelijke afdelingen bij GBA-processen. Deze mensen beschikken echter lang niet altijd over de vereiste kennis en kunde. Formeel voldoet de gemeente zo aan de eisen in de audit, maar in de praktijk levert het weinig op.

Privacydeel

- In sommige gemeenten zijn autorisaties van binnengemeentelijke afnemers digitaal geregeld. Dat werkt zeer efficiënt (makkelijk te updaten etc.), maar de audit eist een papieren versie. De betreffende gemeenten ervaren dit echter als dubbel werk.
- “We maken lijsten met mensen op iedere afdeling die de GBA kunnen raadplegen. Die mensen moeten allemaal een gheimhoudingsverklaring tekenen, mét een bijlage erbij, zodat ze weten waar ze voor tekenen. Maar alle ambtenaren hebben al een eed of belofte gezworen. In feite is het dus extra werk en kost het alleen maar tijd.”

3.4.3 GBA-audit meet onbeïnvloedbare factoren

Sommige fouten in Persoonslijsten zijn lastig aan te passen. Dergelijke fouten worden wel meegenomen in de GBA-audit. Voorbeelden hiervan zijn ‘initiële vulling sofinummer’ en de door de IND aangeleverde verblijfstitels. Ook het ontbreken van een geboorteakte bij allochtonen (of het ontbreken van een gelegaliseerde geboorteakte) stelt gemeenten voor problemen: ze hebben weinig in handen om actie te ondernemen, maar het ontbreken van dit brondocument in de GBA wordt tijdens de audit wel als fout aangemerkt.

Een van de gemeenten noemt een voorbeeld rond ‘gezag’ bij adoptie: de categorie gezag mag alleen aangepast worden op basis van een uittreksel uit het gezagsregister. Bij adoptie vanuit het buitenland wordt er wel een regeling voor gezag getroffen, maar die adoptie is soms niet onmiddellijk rechtsgeldig volgens het Nederlandse recht. In de categorie gezag komt dan een feitelijk onjuiste vermelding te staan. Zodra het van rechtswege geregeld is dat de Nederlandse adoptieouders het gezag hebben, mag een medewerker Burgerzaken dat niet wijzigen, omdat er geen uittreksel uit het gezagsregister aan ten grondslag ligt. Nu worden bijvoorbeeld adoptiepapieren dan als brondocument gebruikt, maar of dat officieel mag is de gemeente in kwestie niet duidelijk.³¹

3.4.4 GBA-audit richt zich op processen

Veel gemeenten tekenen aan dat de audit zich sterk richt op de aanwezigheid van procedures en procesafspraken en in mindere mate op de resultaten die gemeenten boeken. Gemeenten beseffen terdege het belang van het vastleggen van processen en procedures, onder andere ten behoeve van kennisoverdracht. Zij betwisten op een aantal fronten echter wel de proceseisen zoals de GBA-audit deze oplegt, omdat deze in hun ogen niet relevant of te gedetailleerd van aard zijn. Consequentie is dat gemeenten hun aandacht en middelen richten op activiteiten die noodzakelijk zijn om te voldoen aan het proces- en privacydeel van de audit – los van de te behalen resultaten.

³¹ Kijkend naar het Handboek Uitvoeringsprocedures (HUP) zijn deze fouten wel aan te passen. We constateren dat dit niet overeenstemt met de beeldvorming van gemeenten.

We geven een aantal voorbeelden uit de bezochte gemeenten.

- In het kader van het inhoudelijke deel van de GBA-audit wordt een aantal a-select gekozen Persoonslijsten gecontroleerd. Gemeenten stellen vragen bij de waarde van deze controle. Controle op A-fouten is waardevol, zo meent men, maar controle op sommige B- en C-fouten is veel minder relevant. Is dat de (voorbereidings)tijd en inspanning waard? Controle van – het veel kleinere aantal – selecte Persoonslijsten achten veel gemeenten nuttig, indien men vooraf juist die Persoonslijsten selecteert die problemen opleveren en/ of lastige situaties bevatten – dat geeft zich op (mogelijk structurele) fouten in de werkprocessen, daar liggen leermogelijkheden.
- ISO-certificering omvat een aantal regels ten behoeve van privacybescherming. Deze stroken echter niet met de privacyeisen zoals de GBA-audit deze stelt. Dit leidt tot dubbel werk (zie ook paragraaf 4.2).
- Iets dergelijks geldt voor het informatiebeveiligingsbeleid: een aantal gemeenten geven aan te streven naar één gemeentebreed informatiebeveiligingsbeleid. Op onderdelen gaat dit echter niet ver genoeg om te kunnen voldoen aan de eisen in de GBA-audit. Als men echter deze eisen mee zou nemen in een gemeentebreed informatiebeveiligingsbeleid, worden onnodig veel kosten voor de niet Burgerzaken-onderdelen gemaakt. Sommige gemeenten kiezen nu voor een organisatiebreed beveiligingsbeleid, met aanscherpingen op onderdelen die van belang zijn voor de GBA-audit. Dat doet echter gekunsteld aan en maakt het geheel minder praktisch.

3.4.5 GBA-audit geen integrale gemeentelijke verantwoordelijkheid

De GBA-audit richt zich – met name in het procesdeel – ook op zaken die voor andere afdelingen (automatisering/ I&A of zelfs gemeentebreed) van belang zijn. Niet voor niets is de GBA-audit gericht aan het gemeentebestuur. De praktijk in de bezochte gemeenten laat echter zien dat meestal alleen de afdeling Burgerzaken/ Publiekszaken zich bezig houdt met en zich aangesproken voelt door de audit(resultaten). Burgerzaken heeft echter in de regel geen formele zeggenschap over/ invloed op een afdeling Informatisering of Automatisering. Medewerking van deze afdelingen is onmisbaar om te slagen voor auditonderdelen als beveiliging, back-up en restore.

“Als BZ-medewerker kun je niets zeggen over een ICT-er. Zo kan de ICT-afdeling midden op de middag het systeem uit de lucht halen om nieuwe software te installeren, terwijl er bij BZ klanten aan de balie staan. Afstemming tussen BZ en ICT komt nu steeds beter tot stand, weliswaar gedwongen door de audit, maar toch. Nog beter zou het zijn als de audit zich ook expliciet op andere afdelingen richt.”

(hoofd Burgerzaken van een middelgrote gemeente)

De acceptatie voor bepaalde onderdelen van het proces- en privacydeel in de gemeentelijke audit is een knelpunt. Medewerkers bij Burgerzaken ervaren het als moeilijk om organisatiebreed het belang van bepaalde zaken duidelijk te maken. Beveiligingsaspecten vormen hiervan een voorbeeld:

"Het is vooral moeilijk om de noodzaak over te brengen als je er zelf ook niet helemaal achter staat. De deur naar de afdeling Burgerzaken staat heel vaak open, terwijl deze dicht móet. Maar in onze kleine gemeenten gebeurt nooit wat, we hebben geen agressieve klanten, ik zie ze 's avonds op het voetbalveld weer! Je mag ook geen Persoonslijst op de computer laten staan als je even van je plaats afgaat. Dat begrijpt men niet altijd: 'we zijn toch onder collega's'."

(hoofd Burgerzaken van een kleine gemeente)

3.4.6 Frequentie GBA-audit

Tabel 3.3 laat zien dat meer dan de helft van de gemeenten tevreden is met de huidige frequentie van de GBA-audit. Ruim een derde van de respondenten vindt dat de audit te vaak plaatsvindt. Men pleit bijvoorbeeld voor eens in de vijf in plaats van eens in de driejaar. Gemeenten die er de voorkeur aan geven vaker dan eens in de drie jaar ge-audit te worden (bijvoorbeeld eens per jaar), voeren als argument aan dat men wil voorkomen dat de audit een momentopname is. Schommelingen in kwaliteit kunnen gericht (sneller) ondervangen worden en er kan structureel een hoger kwaliteitsniveau worden gerealiseerd.

"We hadden de eerste audit achter de rug en er volgde een zucht van opluchting. Maar vervolgens deden we niets met de auditresultaten. Je wordt er ook niet op afgerekend. Er zit steeds drie jaar tussen de audits en als we niets doen, dan gebeurt er niets. We proberen de auditresultaten in de werkzaamheden te verweven, maar het blijft een examen. Het gaat hier nu wel de goede kant op, andere afdelingen zijn zich ook meer bewust van wat er geregeld moet worden."

(GBA-specialist uit een middelgrote gemeente)

Te laag	4%
Precies goed	54%
Te hoog	36%
Weet niet/ geen antwoord	6%

Tabel 3.3: Frequentie audit, eens per drie jaar. (Bron: online enquête onder gemeenten, N = 235).

3.5 Controleren of leren?

Conclusies

- 1 Het merendeel van de gemeenten ervaart de GBA-audit in de praktijk primair als een controle-instrument van het agentschap BPR. Desondanks biedt de audit een stimulans voor leren en gemeentelijke kwaliteitszorg rond de GBA.
- 2 Iets minder dan de helft van de gemeenten vindt dat de GBA-audit kostbare tijd en middelen vergt die te koste gaan van het primaire GBA-proces. Bij een deel van hen gaat dit ook ten koste van het inzetten op eigen prioriteiten in de kwaliteitszorg, namelijk het versterken van overeenstemming van de GBA met de feitelijke werkelijkheid.

Ervaring: controleren, maar feitelijke werking ook leren

De resultaten van de online enquête laten zien dat 87 % van de respondenten de GBA-audit primair als controle-instrument ervaart. Ruim driekwart van de respondenten richt zich in de voorbereiding dan ook primair op het vergroten van de slaagkans. Bij veel gemeenten leeft het beeld van een examen. Gemeenten, in het bijzonder hoofden Burgerzaken, meten elkaar ook de maat in hoeverre zij wel of niet voor de audit geslaagd zijn. Het beeld van de audit als een examen wordt ook versterkt daar waar gemeenten ervaren dat de regelgeving ruimte laat voor interpretatieverschillen. Daardoor kan discussie ontstaan tussen gemeenten en auditinstelling over het al dan niet fout rekenen van een gegeven. Deze discussie versterkt bij gemeenten de indruk dat zij met een examen bezig zijn waar je 'fouten af kunt praten', in plaats van dat zij een verbeteradvies krijgen aangereikt van de auditinstelling.

Bijna 80 % meent echter ook dat de GBA-audit een waardevol middel is om de kwaliteit van de GBA te verbeteren en bijna driekwart vindt dat er een stimulerende werking uitgaat van de GBA-audit op het kwaliteitsbewustzijn bij medewerkers Burgerzaken. Kortom, hoewel gemeenten de audit ervaren als een controle-instrument, pakken zij ook wel degelijk de mogelijkheden om van de auditresultaten te leren.

"Zonder de audit hadden we waarschijnlijk geen automatisch controleprogramma aangeschaft. Maar als de audit nu zou worden afgeschaft, zouden we wél met de controleprogrammatuur blijven werken. Je doet het nu niet meer alleen om de slaagkans te vergroten, maar ook omdat je in de praktijk gemerkt hebt dat de kwaliteit stijgt."

(hoofd Burgerzaken uit een kleine gemeente)

Met name kleinere, maar ook enkele grote gemeenten ervaren de audit als een fikse aanslag op mensen en middelen. De GBA-audit drukt op/ gaat ten koste van de dagelijkse werkzaamheden. Dit leidt tot een belemmering van leren daar waar gemeenten hun eigen kwaliteitszorg willen inzetten om het vergroten van de GBA met de feitelijke werkelijkheid. Vooral het inzetten van mensen en middelen om in hun ogen relatief onbelangrijke 'administratieve fouten' te verhelpen (in het bijzonder de categorie C-fouten in de audit) werkt dan belemmerend voor het leren. Opvallend is dat in de

eerste evaluatie van de GBA-audit werd aangegeven dat de meeste gemeenten de belasting van de audit niet als problematisch ervaren.³²

Stellingen	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet/ geen antwoord
Onze gemeente ervaart de GBA-audit primair als een controle-instrument.	1 %	11 %	74 %	13 %	1 %
Bij de voorbereiding op de GBA-audit richten we ons vooral op het vergroten van de slaagkans.	3 %	21 %	56 %	20 %	0 %
De GBA-audit vormt voor onze gemeente een waardevol middel ter verbetering van de kwaliteit van de GBA.	3 %	17 %	59 %	20 %	1 %
Het auditproces neemt kostbare tijd in beslag die ten koste gaat van het primaire GBA-proces.	3 %	54 %	28 %	14 %	1 %
Het auditproces richt zich teveel op het vaststellen van tekortkomingen.	0 %	34 %	46 %	17 %	3 %
Het auditproces vormt een belangrijke stimulans voor het kwaliteitsbewustzijn van de medewerkers Burger-/ Publiekszaken.	3 %	22 %	60 %	14 %	2 %
De GBA-audit is in onze gemeente een onmisbaar onderdeel van de GBA-kwaliteitszorg.	5 %	40 %	47 %	6 %	2 %
Een her-audit zouden we in de eerste plaats als een sanctie opvatten.	6 %	44 %	37 %	10 %	3 %

Tabel 3.4: Stellingen rond controleren of leren. (Bron: online enquête onder gemeenten, N = 235.)

³² Zie: Het Expertise Centrum, *Evaluatie van de GBA-audit als kwaliteitsinstrument*, 15 januari 2001: 18.

4 GBA-audit en kwaliteitszorg binnen gemeenten

Sinds de wettelijke invoering van de GBA op 1 oktober 1994 is er veel aandacht voor de kwaliteit van de geautomatiseerde registratie van persoonsgegevens. Eén van de instrumenten om het kwaliteitsniveau van het GBA-stelsel te verbeteren is de GBA-audit. De audit is geen doel op zichzelf, maar een onderdeel van gemeentelijke kwaliteitszorg voor persoonsgegevens. De vraag die in dit hoofdstuk dan ook centraal staat is welke plaats de audit binnen gemeentelijke kwaliteitszorg ten aanzien van de GBA inneemt.

In paragraaf 4.1 geven we een inzicht in de inzet van gemeenten ten aanzien van de kwaliteit van de GBA. Aan welke kwaliteitscriteria hechten zij het meeste belang, wat zijn de ambities van gemeenten en hoeveel middelen en capaciteit trekken zij daarvoor uit? Paragraaf 4.2 bevat een overzicht van de kwaliteitsinstrumenten die gemeenten in aanvulling op of in samenhang met de GBA-audit inzetten. We ronden het hoofdstuk af met een paragraaf waarin we ingaan op stimulansen en barrières die gemeenten ervaren in hun kwaliteitszorg voor de GBA (paragraaf 4.3).

4.1 Inzet en ambities van gemeenten bij GBA-kwaliteitszorg

Conclusies

- 1 Voor gemeenten zijn de 'betrouwbaarheid van gegevens', de 'overeenstemming tussen GBA en feitelijke werkelijkheid' en de 'actualiteit van gegevens' de belangrijkste kwaliteitscriteria. Deze top drie komt overeen met de kwaliteitsaspecten waar de inzet van gemeenten zich daadwerkelijk in de praktijk op richt, maar de volgorde verschilt. Het belang dat men hecht aan het aspect 'betrouwbaarheid' komt niet overeen met de feitelijke inzet.
- 2 De audit dwingt gemeenten hun aandacht te richten op de volledigheid (volledige vulling) van de Persoonslijst en het bereiken van overeenstemming tussen de geregistreerde persoonsgegevens met de administratieve werkelijkheid (opname en mutatie van gegevens in de GBA volgens correcte administratieve procedures en op basis van juiste brondocumenten) – twee kwaliteitscriteria die gemeenten minder belangrijk vinden.
- 3 De wensen van afnemers zijn in de huidige situatie niet leidend bij de inzet en ambities van gemeenten rond kwaliteitszorg. Gemeenten (en BPR) geven echter wel aan groot belang te hechten aan afnemerswensen.
- 4 Kleine gemeenten richten hun aandacht deels op andere kwaliteitsaspecten dan grote gemeenten. Door de beperkte schaalgroten en korte lijnen in de gemeentelijke organisatie heeft een kleine gemeenten meer grip op de actualiteit van de gegevens en de overeenstemming tussen GBA en feitelijke werkelijkheid dan een grote gemeente.

Burgerzaken/ Publiekszaken: omvang

Een indicator voor de ambities en inzet van gemeenten op kwaliteitszorg voor de GBA is het aantal medewerkers dat zich bezighoudt met kwaliteitszorg, afgezet tegen het totaal

aantal medewerkers van de afdeling Burgerzaken. Uit de online vragenlijst blijkt dat er gemiddeld 8,8 fte in dienst is bij een afdeling Burgerzaken. Daarvan is gemiddeld 1,5 fte (nog geen 20 %) specifiek aangesteld ten behoeve van het borgen en versterken van de kwaliteit van de GBA. Er is geen significante relatie te leggen tussen gemeentegrootte en het aantal medewerkers dat deze gemeente aanstelt rond kwaliteitszorg bij Burgerzaken.³³

Kwaliteitscriteria: belang en feitelijke inzet

Tabel 4.1 geeft een overzicht van de criteria waar gemeenten het *meeste belang* aan hechten bij de kwaliteitszorg voor de GBA. Daaruit blijkt dat 76 % van de respondenten de 'betrouwbaarheid van persoonsgegevens' in de top drie van belangrijkste kwaliteitscriteria noemt. 'Overeenstemming tussen GBA-gegevens en de feitelijke werkelijkheid' noemt 59 % van de gemeenten in haar top drie; 49 % geeft het criterium 'actualiteit van gegevens' een plaats in de top drie. Deze drie punten vallen onder het hoofdcriterium van wat we in paragraaf 2.1 aanduidde als de inhoudelijke kwaliteit van de gegevens. De top drie van de inzet van gemeenten – de drie criteria waar zij hun activiteiten rond kwaliteitszorg feitelijk op richten – komt overeen met de criteria waar gemeenten het meeste belang aan hechten.³⁴

Als we verder kijken zien we echter ook verschillen: betrouwbaarheid staat met stip op nummer één als belangrijkste kwaliteitscriterium (76 %), maar de inzet van gemeenten richt zich minder op dit criterium (40 %). Een tweede verschil: 16 % van de respondenten noemt een volledige vulling van de Persoonslijst als één van de drie belangrijkste criteria. Een aanmerkelijk hoger percentage (29 %) van de respondenten geeft aan dat dit ook één van de drie criteria is waar de gemeenten haar kwaliteitszorg in de praktijk op richt. Een laatste opmerkelijk verschil tussen belang en inzet zien we bij het criterium 'overeenstemming tussen de GBA en de administratieve werkelijkheid': voor slechts 7 % van de respondenten verdient dit criterium een plaats in de top drie van belangrijkste kwaliteitscriteria, terwijl 21 % aangeeft dat activiteiten rond kwaliteitsborging en – verbetering hier feitelijk op aansturen. Voor dit laatste verschil vinden we een verklaring in opzet en inrichting van de GBA-audit: deze stimuleert immers de overeenstemming tussen GBA-gegevens en de administratieve werkelijkheid, zo concludeerden we in paragraaf 3.3.

De werking van de audit als kwaliteitszorginstrument in het totale pakket aan gemeentelijke kwaliteitszorg rond de GBA is niet eenduidig. Enerzijds ondersteunen de bevindingen in tabel 4.1 de conclusie uit paragraaf 3.4 dat de GBA-audit gemeenten in

³³ Zie ook de algemene opmerking bij de start van hoofdstuk 3, waar aangegeven werd dat er geen statistisch significante correlaties gevonden zijn tussen de antwoorden van gemeenten in de online enquête en algemene kenmerken van de gemeenten als gemeentegrootte of regio.

³⁴ Gemeenten en afnemers konden uit een lijst van kwaliteitscriteria aangeven aan welke criteria zij het meeste belang hechten. Een dergelijke top 3 is daarmee een vereenvoudiging van de werkelijkheid. We bedoelen niet dat de overige criteria onbelangrijk zijn, slechts dat zij door minder gemeenten/ afnemers als het belangrijkste zijn aangemerkt.

een ongewenst keurslijf van activiteiten en middelen dwingt – bijvoorbeeld doordat gemeenten hun activiteiten meer dan dat zij wenselijk achten moeten richten op het in overeenstemming brengen van GBA-gegevens met de administratieve werkelijkheid. Anderzijds concludeerden we dat de GBA-audit een bijdrage levert aan onder andere de betrouwbaarheid van gegevens, een criterium waar gemeenten waar gemeenten wél veel belang aan hechten (zie paragraaf 3.3).

Kwaliteitscriterium	Belangrijkste criteria (bij top drie)	Inzet gemeenten bij kwaliteitszorg (bij top drie)
Betrouwbaarheid van de gegevens	76 %	40 %
Overeenstemming met de feitelijke werkelijkheid	59 %	47 %
Actualiteit van de gegevens	49 %	59 %
Integriteit van de gegevens	21 %	16 %
Voorkomen onrechtmatige inzage en gebruik van gegevens	17 %	16 %
Eenduidige interpretatie van gegevens	16 %	12 %
Volledigheid gegevens conform huidige PL	16 %	29 %
Continue beschikbaarheid van persoonsgegevens	11 %	9 %
Overeenstemming met administratieve werkelijkheid	7 %	21 %
Adequate ontsluiting gegevens	7 %	0 %
Overeenstemming met gelegitimeerde werkelijkheid	6 %	10 %
Gebruiksvriendelijkheid voor afnemers bij doorgeven wijzigingen	3 %	0 %
Het zonder kwaliteitsverlies kunnen in- en uitvoeren van gegevens	3 %	3 %
Gebruiksvriendelijkheid van het systeem voor operators	3 %	1 %

Tabel 4.1: Overzicht van de belangrijkste kwaliteitscriteria gemeenten en top drie kwaliteitscriteria waarop kwaliteitszorg gemeenten feitelijk is gericht. (Bron: online enquête onder gemeenten, N = 237.)

Afnemerswensen

Veel gemeenten zien de wensen van afnemers als leidend criterium voor de kwaliteitszorg rond de GBA. Ook afnemers hebben zich in een online enquête uitgesproken over kwaliteitscriteria waar zij het meeste belang aan hechten. Net als gemeenten hechten afnemers het meeste belang aan de inhoudelijke kwaliteit van gegevens (betrouwbaarheid, actualiteit en overeenstemming tussen GBA en feitelijke werkelijkheid). Dit vormt een bevestiging van het belang dat partijen (gemeenten én afnemers) hechten aan het inhoudelijke deel van de GBA-audit. Daarnaast kennen zij echter grote waarde toe aan de systeemkwaliteit, in het bijzonder aan de continue beschikbaarheid van GBA-gegevens – een criterium dat bij gemeenten aanmerkelijk lager staat zowel qua ambitie (belang) als inzet. In hoofdstuk 5 gaan we uitgebreid in op de wensen van afnemers en hun beoordeling van de kwaliteit van de GBA.

Onderscheid tussen grote en kleine gemeenten

"In een kleine gemeente zoals bij ons is de actualiteit en de overeenstemming van de GBA met de feitelijke werkelijkheid wel in orde. Stel dat bij een verhuizing er nog iemand op een adres staat ingeschreven die er niet meer woont, dan zegt de nieuwe bewoner 'ik weet wel wie daar gewoond heeft, die bel ik wel even op', en de volgende dag meldt de oud-bewoners zich alsnog bij de gemeente."

(hoofd Burgerzaken uit een kleine gemeente)

Tijdens de interviews in de deelnemende gemeenten zijn diverse voorbeelden naar voren gekomen die laten zien dat er verschillen zijn in de kwaliteitsaspecten waar grote en kleine gemeenten op inzetten, zoals bovenstaand citaat laat zien. Kleine gemeenten geven aan dat zij actiever zijn in adresonderzoek. Dit vergroot de actualiteit van de GBA en draagt bij aan de overeenstemming tussen de GBA en de feitelijke werkelijkheid. De afdeling Burgerzaken verwerkt niet alleen een verhuizing op administratief juiste wijze, maar controleert tevens of er 'achterblijvers' zijn op het oude adres en of er nog mensen staan ingeschreven op het nieuwe adres. Grote gemeenten geven in de interviews aan dat zij door hun schaalomvang veelal niet in staat op een dergelijke manier met adresonderzoek om te gaan, al worden er ook bij middelgrote en grote gemeenten initiatieven ontplooid om de overeenstemming tussen GBA en feitelijke werkelijkheid te verbeteren. Een voorbeeld hiervan is handhaving: een sociaal rechercheur of een controleur Bouwen & Wonen neemt in zijn reguliere handhavingsactiviteiten adresonderzoek ten behoeve van Burgerzaken mee.

4.2 Kwaliteitsinstrumenten

Conclusies

- 1 De relatief meest ingezette kwaliteitszorginstrumenten – in aanvulling op de GBA-audit – zijn respectievelijk interne audits/ eigen kwaliteitsmodules, het uitwerken van de resultaten van de audit, training en opleiding van medewerkers en het raadplegen van documentatie van BPR of contact opnemen met de helpdesk van BPR.
- 2 Veel minder zetten gemeenten instrumenten in als certificering (structurele kwaliteitszorg), het vergroten van de betrokkenheid van de portefeuillehouder of overleg met GBA-experts van buiten de gemeente.
- 3a Samenwerking met buitengemeentelijke afnemers komt hoegenaamd niet voor. Samenwerking met binnengemeentelijke afnemers komt in beperkte mate voor, waarbij er een tendens zichtbaar is naar meer en intensievere samenwerkingsvormen tussen afdelingen Burgerzaken en binnengemeentelijke afnemers.
- 3b Er valt winst te behalen in een verdere verbetering van de samenwerking tussen gemeenten en afnemers, met name daar waar partijen gezamenlijk GBA-gegevens dichter bij de feitelijke werkelijkheid kunnen brengen. Ook op het terrein van de

- invoer, uitvoer en uitsluiting van gegevens is meerwaarde van samenwerking te verwachten.
- 4 Gemeenten raadplegen relatief vaak documentatie van BPR of bellen de helpdesk. Toch zijn gemeenten niet tevreden met de dienstverlening, het niveau van inhoudelijke deskundigheid en de consistentie van de adviezen van de helpdesk BPR. Over de documentatie (kwaliteitsbrochures, homepage) is men wel te spreken.
 - 5 Met name kleine gemeenten waarderen deelname aan regionale kwaliteitskringen als nuttig kwaliteitsinstrument. Grote gemeenten hebben er minder baat bij: zij kunnen er kennis brengen, maar weinig halen.

Overzicht van instrumenten in de gemeentelijke GBA-kwaliteitszorg

De GBA-audit vormt een wezenlijk onderdeel van de gemeentelijke kwaliteitszorg voor persoonsgegevens. Naast de audit zetten gemeenten echter nog een groot aantal andere kwaliteitsbevorderende instrumenten in. Tabel 4.2 laat zien dat gemeenten het meest gebruik maken van interne audits/ eigen kwaliteitsmodules, uitwerking en implementatie van de resultaten van de audit, training van medewerkers Burgerzaken en het raadplegen van BPR, via de helpdesk of de beschikbare documentatie (website, kwaliteitsbrochures en dergelijke).

Kwaliteitsborging via het gemeentebestuur en samenwerking met binnen- en buitengemeentelijke afnemers komt aanmerkelijk minder voor. In de tabel valt op dat bijna de helft van de respondenten geen gebruik maakt van certificering als kwaliteitsinstrument (ISO-certificering, INK-model of een andere variant). Een medewerker kwaliteitsbeheer uit een grote gemeenten die wel structureel vorm geeft aan kwaliteitszorg via certificering zegt:

"Onze gemeente voldoet aan de ISO 9001 normering. Via het INK-model is de GBA-audit onderdeel van het totale kwaliteitsbeleid. De auditeisen zijn soms echter meer pietluttig en gedetailleerd dan die van ISO of INK!³⁵"

³⁵ Voor voorbeelden, zie paragraaf 3.4.

Inzet kwaliteitszorginstrumenten	Niet	In beperkte mate	Veel	Heel veel	Weet niet/ geen antwoord
Interne audit/ eigen kwaliteitsmodules	6 %	23 %	44 %	25 %	1 %
Implementatie/ uitwerking resultaten audit	3 %	39 %	47 %	11 %	1 %
Training/ opleiding medewerkers Burgerzaken/ Publiekszaken gericht op kwaliteit	3 %	49 %	38 %	9 %	1 %
Raadplegen documentatie BPR/ contact met helpdesk BPR	4 %	50 %	37 %	7 %	1 %
Deelname aan GBA-kwaliteitskring	29 %	35 %	27 %	8 %	1 %
Betere samenwerking met binnengemeentelijke afnemers	15 %	53 %	27 %	2 %	3 %
Samenwerking met andere gemeenten	14 %	56 %	24 %	6 %	1 %
Informeel overleg met GBA experts van buiten de gemeente	10 %	58 %	24 %	6 %	3 %
Structurele kwaliteitszorg, bijvoorbeeld via certificering	49 %	22 %	18 %	6 %	4 %
Inschakeling additionele expertise in aanvulling op/ naar aanleiding van audit	39 %	39 %	16 %	3 %	3 %
Vergroten van de betrokkenheid van portefeuillehouder(s)/ gemeentebestuur bij GBA	25 %	53 %	17 %	1 %	3 %
Betere samenwerking met buitengemeentelijke afnemers	33 %	57 %	7 %	1 %	3 %

Tabel 4.2: Binnengemeentelijke toepassing van kwaliteitsinstrumenten, aflopend gerangschikt: van meest naar minst ingezette kwaliteitsinstrument (voor deze rangschikking zijn de categorieën 'veel' en 'heel veel' opgeteld). (Bron: online enquête onder gemeenten, N = 236.)

Andere instrumenten

In aanvulling op de instrumenten uit de tabel, zetten gemeenten ook nog andere instrumenten in, zoals:³⁶

- het opstellen/ onderhouden van eigen handboeken en protocollen rond kwaliteitszorg;
- het aanschaffen en gebruiken van digitale controleprogrammatuur;

³⁶ Bron: diepte-interviews in twintig gemeenten.

- het inhuren van externe krachten (al dan niet op uitzendbasis) voor uitvoerend werk (bijvoorbeeld het corrigeren van fouten op de Persoonslijst die door de controleprogrammatuur aan het licht komen);
- het inschakelen van de burger: in het kader van de identificatieplicht schreef één van de betrokken gemeente alle burgers aan – de feedback op deze mailing zorgde voor kwaliteitsverbetering in de actualiteit van gegevens ;
- het inwinnen van advies bij de NVVB;
- het instellen van regio-overleg voor hoofden Burgerzaken (een overlegvorm die – in tegenstelling tot de regionale Kwaliteitskringen – niet is gericht op inhoudelijke problemen op de Persoonslijsten, maar op intergemeentelijke samenwerking en het uitwisselen van beleidsplannen
- het bijwonen van bijeenkomsten/ congresdagen (al dan niet georganiseerd door een auditinstelling);
- het bijwonen van applicatieoverleg, waar een softwareleverancier uitleg geeft over nieuwe applicaties aan een aantal gemeenten gezamenlijk;
- het actiever inzetten op 'controle aan de poort': voor opname in de GBA wordt bij verhuizing de Persoonslijst gecontroleerd en indien nodig wordt het brondocument opgevraagd.

Samenwerking met binnen- en buitengemeentelijke afnemers

Van de bevroegde gemeenten in de online enquête geeft 15 % aan in het geheel geen samenwerking te zoeken met binnengemeentelijke afnemers ten behoeve van kwaliteitsverbetering (53 % in beperkte mate); 33 % antwoordt niet samen te werken met buitengemeentelijke afnemers (57 % in beperkte mate). De gesprekken in gemeenten maken echter duidelijk dat Burgerzaken en binnen- en buitengemeentelijke afnemers wel degelijk waarde hechten aan samenwerking. Dit is terug te zien in het feit dat afdelingen Burgerzaken in toenemende mate samenwerking tot stand proberen te brengen met (vak)afdelingen binnen de gemeente (in paragraaf 5.6 gaan we hier nader op in).

Kwaliteitskringen

Alle twintig bezochte gemeenten zijn actief (geweest) in een Kwaliteitskring. De frequentie waarin gemeenten in dergelijke regionale overleggen bijeenkomen, varieert van eens per maand tot eens per kwartaal. De Kwaliteitskringen zijn – met een sporadische uitzondering – uitsluitend bedoeld voor het oplossen van inhoudelijke problemen op Persoonslijsten. Gemeenten nemen 'moeilijke' Persoonslijsten mee naar de bijeenkomsten en stellen gezamenlijk vast hoe om te gaan met de vulling van bepaalde categorieën op de Persoonslijst. Enkele Kwaliteitskringen huren hiervoor een externe procesbegeleider in, bijvoorbeeld een docent van een opleidingsinstituut voor auditoren.

Het belang van de Kwaliteitskringen in de kwaliteitszorg rond de GBA lijkt af te nemen. Eén van de mogelijke verklaringen hiervoor is dat steeds meer structurele fouten in de Persoonslijsten opgelost zijn. Een andere verklaring die genoemd is, is de opkomst van automatische controleprogrammatuur en de daarmee gepaard gaande efficiency:

inhoudelijk overleg om tot een gezamenlijke regionale aanpak te komen kost meer tijd dan wanneer men afsprekt alleen de oplossingen/ notatiewijzen van de controleprogrammatuur te volgen. Toch oppert een aantal gemeenten dat BPR een actievere rol zou kunnen vervullen bij het ondersteunen en waar nodig nieuw leven inblazen van 'slapende' Kwaliteitskringen. In het verleden stimuleerde BPR Kwaliteitskringen actief – gemeenten werd gevraagd verslagen aan te leveren en BPR nam contact op wanneer zij merkte dat de frequentie van overleg in een bepaalde regio afnam.

Er is een groot verschil zichtbaar in de waardering voor regionale Kwaliteitskringen tussen grote en kleine gemeenten. Grote(re) gemeenten in de regio zien beperkte meerwaarde, aangezien zij meer informatie 'brengen' dan 'halen' in de bijeenkomsten. Toch blijven ze vaak actief de bijeenkomsten bijwonen. Ze hebben baat bij een eenduidige vulling van de Persoonslijsten in de regio. In de eerste evaluatie van de GBA-audit wordt geen verschil tussen grote en kleine gemeenten genoemd, maar kwam een verschil tussen voorloper en achterblijvers aan de orde: juist de achterblijvers, die er veel nut van zouden kunnen hebben, doen veelal niet mee.³⁷

Kwaliteitskringen zijn niet de enige intergemeentelijke samenwerkingsvormen die gemeenten inzetten om de kwaliteit van de GBA te verhogen. Eerder kwam al regio-overleg tussen hoofden Burgerzaken aan de orde. Ook is er een tijdlang overleg geweest tussen de gemeenten met centra voor asielzoekers, over de wijze van registratie/ vulling van de Persoonslijsten van allochtonen/ asielzoekers.

Kwaliteitsverbetering gefaciliteerd door BPR

De meeste bezochte gemeenten hechten waarde aan contacten met BPR (én de NVVB) om inhoudelijke knelpunten op te lossen. Veel gemeenten vragen om meer ondersteuning van BPR in kwaliteitszorg. Gemeenten wisselen onderling regelmatig informatie uit en werken samen in regionale verbanden. BPR en – minder vaak genoemd – de NVVB zouden in de ogen van gemeenten een sterkere regierol kunnen nemen in het bevorderen van dergelijke vormen van kennisuitwisseling en 'best practices' (zie ook paragraaf 7.4 waar ingegaan wordt op de rol van BPR).

Uit de online enquête blijkt dat gemeenten relatief veel gebruik maken van de documentatie van BPR (44 % veel tot heel veel). Men is goed te spreken over de kwaliteit van de informatie op de BPR-site, in Kwaliteitsbrochures en nieuwsbrieven. Over de telefonische helpdesk van BPR zijn minder positieve geluiden te horen. De adviezen via de helpdesk zijn niet altijd even helder en eenduidig.³⁸ In diverse gemeenten zijn voorbeelden aan de orde gekomen van medewerkers Burgerzaken die op twee achtereenvolgende dagen met dezelfde vraag contact opnamen met de helpdesk en twee

³⁷ Zie: Het Expertise Centrum, *Evaluatie van de GBA-audit als kwaliteitsinstrument*, 15 januari 2001: 15. De ervaringen in de twintig gemeenten die in het kader van de tweede audit onderzocht zijn geven geen aanleiding om te veronderstellen dat grote gemeenten in alle gevallen voorlopers zijn en de kleine gemeenten achterblijvers.

³⁸ Soortgelijk commentaar staat eveneens in de eerste evaluatie van de GBA-audit, zie: Het Expertise Centrum, *Evaluatie van de GBA-audit als kwaliteitsinstrument*, 15 januari 2001: 16.

verschillende antwoorden kregen. Bovendien ervaren gemeenten het als storend dat de helpdesk antwoorden op vragen niet op papier of via e-mail aanlevert.

4.3 Stimulansen en barrières voor gemeentelijke kwaliteitszorg rond de GBA

Conclusies

- 1a De kwaliteit (in de zin van kennis en deskundig handelen) van ambtenaren bij de afdeling Burger-/ Publiekszaken heeft een sterk stimulerend effect op de kwaliteitszorg voor de GBA.
- 1b Daarnaast werken de privacyregelgeving in de Wet GBA en overige regelgeving positief door op gemeentelijke kwaliteitszorg voor de GBA.
- 2a Een gebrek aan financiën vormt voor ruim de helft van de gemeenten een belemmerende factor voor gemeentelijke kwaliteitszorg voor de GBA.
- 2b Tevens vormt een gebrek aan capaciteit bij Burger-/ Publiekszaken een belemmering voor kwaliteitszorg.
- 3 De GBA-audit heeft een statusverhogend effect op de afdeling Burgerzaken. De externe druk van een audit zorgt ervoor dat de betrokkenheid van portefeuillehouders toeneemt. In sommige gevallen leidt dit ertoe dat het gemeentebestuur extra middelen beschikbaar stelt voor bijvoorbeeld controleprogrammatuur of het aantrekken van nieuwe medewerkers.

Stimulerende en belemmerende factoren voor kwaliteitszorg

We hebben gemeenten gevraagd welke factoren volgens hen een positief dan wel negatief effect hebben op gemeentelijke kwaliteitszorg. De uitkomsten staan in tabel 4.3.

Stimulansen/ belemmeringen	Sterke belem- mering	Enigs- zins belem- merend	Geen invloed	Enigs- zins stimu- lerend	Sterke stimu- lans	Weet niet/ geen ant- woord
Kwaliteit van ambtenaren Burger-/ Publiekszaken	1 %	24 %	13 %	28 %	33 %	1 %
Privacyregelgeving in de WetGBA	4 %	19 %	38 %	25 %	11 %	2 %
Overige regelgeving van de rijksoverheid	6 %	22 %	34 %	27 %	6 %	6 %
Beschikbare capaciteit bij Burger-/ Publiekszaken	12 %	34 %	20 %	15 %	19 %	0 %
Betrokkenheid/ prioriteit portefeuillehouder(s)/ gemeentebestuur	8 %	20 %	48 %	18 %	4 %	2 %
Beschikbare financiën	20 %	37 %	29 %	9 %	3 %	3 %
Concrete wensen van afnemers	1 %	5 %	70 %	8 %	3 %	12 %

Tabel 4.3: Stimulansen en belemmeringen voor kwaliteitszorg rond de GBA, aflopend gerangschikt, van meest stimulerend naar minst stimulerend (voor deze rangschikking zijn de categorieën 'enigszins stimulerend' en 'sterke stimulans' opgeteld). (Bron: online enquête, N = 235.)

DESKUNDIGHEID VAN PERSONEEL

De aanwezige kennis en vaardigheden van het personeel bij Burgerzaken is enigszins of in sterke mate een stimulans voor kwaliteitszorg, zo antwoordt 61 % van de respondenten in de online enquête. Sommige gemeenten preciseren tijdens de gesprekken deze uitkomst: medewerkers die zich bezig houden met legitimeren, registreren en andere back-office taken hebben het vak vaak goed in de vingers. Bij baliemedewerkers (medewerkers dienstverlening front-office) is een verbeteringslag denkbaar. Een deel van dit verschil is gelegen in de functiewaardering (salarisschalen). In een aantal (vooral de wat kleinere) gemeenten hoorden we dat een laag aanzien van de vooral de front-office functies bij burgerzaken, de bijbehorende relatief lage functiewaardering en een gebrek aan aandacht voor opleiding en bijscholing, als barrière wordt ervaren voor het bewaken en bevorderen van de kwaliteit van de GBA.

FINANCIËN

Kwaliteitszorg wordt het meest gehinderd door een gebrek aan financiën: 37 % ervaart dit als enigszins belemmerend en 20 % als een sterke belemmering. Deze resultaten verdienen enige nuancering. In de gesprekken bij de twintig gemeenten gaven vijf gemeenten expliciet aan een tekort aan middelen te hebben voor kwaliteitszorg, terwijl vijftien gemeenten (75 %) aangeven geen problemen te ervaren bij het verkrijgen van

voldoende financiële ondersteuning van het gemeentebestuur voor activiteiten rond kwaliteitszorg.³⁹

CAPACITEIT

Ook capaciteitsgebrek noemen gemeenten regelmatig als barrière voor kwaliteitszorg (46 % sterke belemmering of enigszins belemmerend). Dit lijkt voornamelijk bij kleinere gemeenten te spelen (al komt uit de enquêteresultaten geen significant verschil naar voren). Een kleine gemeente (minder dan 10.000 inwoners) geeft aan bij voorkeur alle mutaties in de GBA te willen controleren, maar daarvoor onvoldoende capaciteit beschikbaar te hebben – bij kleine gemeente ligt de lat kennelijk hoger.

PRIVACYWETGEVING

Privacywetgeving ervaren gemeenten in het algemeen niet als een hindernis in kwaliteitszorg. Gemeenten ervaren privacyregels als een stimulans voor een doordacht verstrekkingenbeleid.

"De privacywetgeving vormt geen belemmering voor de kwaliteit van de GBA. Veel kan rond de verstrekking van gegevens, als het maar zorgvuldig gebeurt en transparant is."

(medewerker kwaliteitsbeheer uit een grote gemeente)

Sommige gemeenten ervaren privacywetgeving echter als zo complex dat het stagnerend werkt voor nieuwe initiatieven rond kwaliteitszorg.

OVERIGE RIJSREGELGEVING

Een derde van de respondenten ziet 'regelgeving van de overheid' als (enigszins of sterk) stimulerende factor voor kwaliteitszorg. Een citaat uit één van de onderzoeksgemeenten maakt duidelijk hoe dit werkt:

"Door de thema's die in 'Den Haag' spelen, bijvoorbeeld nu de nadruk op identiteitscontrole en de identificatieplicht vanuit het oogpunt van terreur- en misdaadbestrijding, zien we in onze gemeente een wenselijke verschuiving op het gebied van kwaliteitszorg van aandacht voor de administratieve naar de feitelijke werkelijkheid."

(kwaliteitsmedewerker uit een grote gemeente)

Politiek-bestuurlijke aandacht als stimulans voor kwaliteitszorg

Gemeenten geven aan dat de politiek-bestuurlijke betrokkenheid bij kwaliteitszorg voor persoonsgegevens in het algemeen en de GBA-audit in het bijzonder lange tijd zeer gering is geweest. De zorg voor de GBA is een medebewindstaak – de resultaten van de

³⁹ In de overige vijf gemeenten is niet expliciet aan de orde gekomen of de beschikbare financiën een stimulans of barrière vormen.

GBA-audit nam men voor kennisgeving aan. Pas op het moment dat een gemeente zakt voor de GBA-audit of er zaken mis gaan met de verstrekking van persoonsgegevens, stijgt de aandacht vanuit het College. Op dat moment komt er vaak extra geld beschikbaar voor kwaliteitszorg. Dit mechanisme wordt door gemeenten een enkele keer zelfs doelbewust ingezet om het gemeentebestuur 'wakker te schudden'. Op deze wijze zorgt de GBA-audit voor toenemende politiek-bestuurlijke aandacht, hetgeen kwaliteitszorg stimuleert.

Toenemende politiek-bestuurlijke betrokkenheid is tevens terug te voeren op het veranderende profiel van de GBA en de veranderende positie van Burgerzaken binnen het gemeentelijk apparaat. Steeds minder is Burgerzaken een 'uitvoeringsloket' waar burgers uitsluitend terecht kunnen voor paspoorten en uittreksels uit de GBA. Steeds vaker maken GBA-werkzaamheden onderdeel uit van een Stadswinkel, een brede front-office voor diverse diensten aan de burger.

Meer algemeen gesteld: de GBA verandert van een relatief passieve registratie met een vast omschreven beperkt doel (een bevolkingsregistratie) in een veel meer actieve administratie die het kloppend hart vormt van een identiteitsinfrastructuur die gebruikt wordt binnen de gehele overheid. De GBA krijgt meer en meer betekenis als een belangrijke basisvoorziening voor het vervullen van tal van maatschappelijke opgaven rond onder andere veiligheid, leefbaarheid van steden en woonkernen, fraudebestrijding en rechtvaardige toedeling van overheidsvoorzieningen.⁴⁰

⁴⁰ De kwaliteit van de GBA: Adviezen van de Werkgroep Kwaliteit, rapport voor het Gebruikersoverleg, in voorbereiding.

5 GBA en kwaliteitszorg vanuit afnemersperspectief

Een groeiend aantal maatschappelijke doelen is gediend bij een kwalitatief hoogwaardige persoonsadministratie. Begonnen als informatiesysteem bestemd voor overheden, is de GBA in de afgelopen tien jaar uitgegroeid tot een systeem dat van groot belang is voor de dienstverlening van vele instellingen buiten de overheid. De verwachtingen, wensen en visies van deze instellingen – afnemers van GBA-gegevens – nemen een centrale plaats in in dit onderzoek. Meer dan voorheen dienen afnemerswensen door te werken in de vormgeving van het GBA-stelsel; in feite streeft het agentschap BPR hiermee een grotere mate van vraaggerichtheid na.

Dit heeft ook consequenties voor de GBA-audit, een belangrijk meetinstrument voor de kwaliteit van de GBA. Om 'afnemerskwaliteit' door te laten klinken in het GBA-stelsel en de GBA-audit, dient inzichtelijk gemaakt te worden hoe de afnemers (landelijk én binnengemeentelijk) de kwaliteit van GBA beoordelen en wat hun eigen bijdrage aan de kwaliteitszorg van de GBA is. Dit thema staat centraal in dit hoofdstuk. Welke knelpunten zien zij in de huidige inrichting van het stelsel? Wat betekenen deze aspecten voor de inrichting en vormgeving van de GBA-audit? In paragraaf 5.1 tot en met 5.3 staan de landelijke afnemers centraal. De beoordeling van de kwaliteit door binnengemeentelijke afnemers en de rol die zij kunnen spelen in kwaliteitszorg rond de GBA, komt aan de orde in de paragrafen 5.4 tot en met en 5.6.

5.1 Landelijke afnemers en wijze van verstrekking en invoer van gegevens

Landelijke afnemers

Afnemers van de GBA zijn overheidsinstanties of organen van bijzondere instellingen die een publiekrechtelijke taak uitvoeren. De Wet GBA onderscheidt twee soort afnemers: binnengemeentelijke en buitengemeentelijke afnemers. De buitengemeentelijke afnemers worden ook wel landelijke afnemers genoemd. We gaan in dit onderzoek uit van deze laatste term.⁴¹

In het onderzoek hebben we een onderscheid gemaakt tussen de volgende typen landelijke afnemers:

- departementale afdelingen, inspecties, raden of Rijksdiensten;
- waterschappen;
- zorgverzekeraars;
- GGD/ RIO;
- entadministraties/ screeningsorganisaties bevolkingsonderzoek;
- ziekenhuizen;
- notarissen/ gerechtsdeurwaarders;

⁴¹ Zie: Lütter en Van Troost, 2004: 23, 103-106. Deze landelijke afnemers omvatten dus zowel 'afnemers' als 'derden' – zoals gedefinieerd in de Wet GBA.

- uitvoeringsorganisatie sociale zekerheid;
- pensioenfondsen;
- andere publiekrechtelijke organisaties;
- andere privaatrechtelijke organisaties;
- overige afnemers.

Gegevensverstrekking

In een online enquête zijn de landelijke afnemers gevraagd op welke wijze zij gegevens krijgen. Zijn ze al of niet aangesloten op de landelijke raadpleegbare deelverzameling (LRD) en op welke manier vindt gegevensverstrekking plaats? Zie tabel 5.1 voor een overzicht van de resultaten.

Wijze waarop afnemers gegevens krijgen	Ja	Nee
Aansluiting landelijk raadpleegbare deelverzameling	25 %	75 %
Geautomatiseerde gegevensverstrekking op basis van afnemersindicatie ('spontane gegevensverstrekking')	81 %	19 %
Geautomatiseerde periodieke verstrekking op basis van afnemersindicatie ('selectieverstrekking')	23 %	77 %
Verstrekking op basis van een specifiek informatieverzoek ('ad hoc verstrekking')	70 %	30 %

Tabel 5.1: De wijze waarop afnemers gegevens krijgen. (Bron: online enquête onder afnemers, N = 155.)

Van de 117 afnemers die niet aangesloten zijn op de landelijk raadpleegbare deelverzameling (LRD) is de helft van plan binnen afzienbare tijd een verzoek tot aansluiting op de LRD te doen (59 afnemers). De andere helft wil dat niet. Voorzover al deze verzoeken worden gehonoreerd zou dit betekenen dat dan ruim 60 % van de afnemers in de nabije toekomst is aangesloten op de LRD.

Van de 35 afnemers die periodieke gegevens krijgt, ontvangt ongeveer de helft deze wekelijks en de andere helft ontvangt deze jaarlijks. Een van de afnemers krijgt maandelijks periodieke gegevens.

Iets minder dan de helft van de afnemers die ad hoc gegevens aanvraagt, kan niet bij benadering aangeven hoeveel verstrekkingen dat zijn (52 van de 108). Voor de overige afnemers varieert het aantal ad hoc verstrekkingen per jaar van 1 tot ruim 60.000 (18 afnemers tot 100; 24 afnemers van 100 tot 1000; en 15 afnemers 1000 en meer).

Gegevensinvoer

De gegevensinvoer bij afnemers vindt nog deels handmatig en deels geautomatiseerd plaats. Bij 36 % van de afnemers vindt dit uitsluitend handmatig plaats, bij 37 % uitsluitend geautomatiseerd en bij 27 % zowel handmatig als geautomatiseerd.

5.2 Beoordeling kwaliteit GBA door landelijke afnemers

Conclusies

- 1 De landelijke afnemers zijn over de gehele linie tevreden over de kwaliteit van GBA. Dit geldt in het bijzonder de kwaliteit van de gegevens. Afhankelijk van het kwaliteitsaspect is 70 tot 80 % tevreden tot zeer tevreden. De afnemers zien ook een duidelijke verbetering van de kwaliteit sinds de inwerkingtreding van de Wet GBA in 1994.
- 2 Juist waar de GBA een authentieke administratie is, moet de maatlat zeer hoog liggen. Verdere verbetering van de kwaliteit GBA is volgens de afnemers wenselijk.
- 3a De kwaliteit van de GBA is voor afnemers in de eerste plaats de kwaliteit van de gegevens zelf. De top drie van de belangrijkste criteria voor afnemers zijn de betrouwbaarheid van de gegevens, de actualiteit van de gegevens en overeenstemming met de feitelijke werkelijkheid. Net als gemeenten ervaren afnemers adequate inhoudelijke kwaliteit van persoonsgegevens als cruciaal (zie paragraaf 3.3). Dit onderstreept het belang van het inhoudelijke deel van de GBA-audit.
- 3b Op grote afstand met deze top drie zien zij vervolgens als belangrijkste kwaliteitscriteria een continue beschikbaarheid van persoonsgegevens, een adequate ontsluiting van gegevens en het zonder kwaliteitsverlies kunnen in- en uitvoeren van gegevens. De GBA-audit in de huidige vorm besteedt weinig aandacht aan dergelijke onderwerpen.
- 4 Bijna 70 % van de afnemers signaleert één of meer knelpunten waarvan het verhelpen kan bijdragen aan verdere versterking van de kwaliteit van GBA. Daarmee neemt het bestaansrecht van schaduwadministraties bij afnemers af. De GBA-audit focust op dit moment niet specifiek op deze door afnemers geïdentificeerde knelpunten, waardoor een aantal afnemers GBA-gegevens niet als leidend beschouwt.
- 5 Tussen de diverse typen afnemers zoals in dit onderzoek zijn onderscheiden zijn er geen grote verschillen in hun beoordeling van de kwaliteit van de GBA.

5.2.1 Beoordeling van kwaliteitscriteria

Tabel 5.2 geeft het oordeel weer van de landelijke afnemers ten aanzien van diverse kwaliteitsaspecten.

Kwaliteitscriterium	--	-	o	+	++	?
Kwaliteit van gegevens						
De actualiteit van de gegevens (niet verouderd)	0 %	3 %	14 %	63 %	16 %	5 %
De mate waarin gegevens in de GBA overeenstemmen met de feitelijke werkelijkheid	0 %	3 %	16 %	57 %	17 %	7 %
De betrouwbaarheid van de gegevens	0 %	5 %	16 %	56 %	18 %	5 %
De eenduidige interpretatie van de gegevens	0 %	6 %	17 %	55 %	17 %	5 %
Invoer, uitvoer en ontsluiting van gegevens						
Het zonder kwaliteitsverlies voor het systeem kunnen in- en uitvoeren van gegevens	1 %	5 %	19 %	46 %	16 %	13 %
De adequate ontsluiting van gegevens (flexibel, snel, accuraat, gemakkelijk)	2 %	9 %	28 %	43 %	14 %	5 %
De gebruiksvriendelijkheid voor afnemers bij het doorgeven van wijzigingen, correcties en/of aanvullingen	2 %	10 %	32 %	36 %	7 %	14 %
Systeemkwaliteit						
De continue beschikbaarheid van persoonsgegevens	0 %	5 %	14 %	56 %	22 %	5 %
De gebruiksvriendelijkheid van het systeem voor operators	3 %	11 %	30 %	38 %	4 %	15 %

Tabel 5.2: Tevredenheid van afnemers met de kwaliteit van GBA. (Bron: online enquête onder afnemers, N = 155.)

Binnen de vier hoofdcriteria zijn de scores aflopend gerangschikt, dat wil zeggen: van de meest positieve (+ / ++) tot de minst positieve beoordeling.

Aanvullende kwaliteitscriteria

In groepsgesprekken met afnemers werden twee aanvullende kwaliteitscriteria genoemd:

- de flexibiliteit en de snelheid waarmee autorisatiebesluiten gewijzigd kunnen worden;
- het geheim houden van een ad hoc vraag aan de LRD indien de afnemer daarom verzoekt. Dit is bijvoorbeeld voor de politie van belang.

Welke kwaliteitscriteria vinden afnemers het belangrijkste?

In de online enquête is gevraagd welke kwaliteitscriteria tot de top drie behoren. De resultaten zijn weergegeven in tabel 5.3. Ter vergelijking hebben we ook de scores van gemeenten zelf opgenomen.

Zoals te verwachten is gaat het bij afnemers primair om het product: de kwaliteit van de gegevens zelf. In het bijzonder gaat het dan om de betrouwbaarheid en de actualiteit van de gegevens en de overeenstemming van de gegevens met de feitelijke werkelijkheid. Deze kwaliteitscriteria staan ook bij gemeenten het vaakst in de top drie. Dit vormt een bevestiging van het belang dat partijen (gemeenten én afnemers) hechten aan het inhoudelijke deel van de GBA-audit.

Het op een goede, gemakkelijke en snelle manier kunnen beschikken over persoonsgegevens heeft bij afnemers echter een hogere prioriteit dan onder gemeenten. Het gaat dan met name om een continue beschikbaarheid van persoonsgegevens, een adequate ontsluiting van gegevens en het zonder kwaliteitsverlies kunnen in- en uitvoeren van gegevens – onderwerpen die in de huidige GBA-audit niet of nauwelijks aan de orde komen.

Kwaliteitscriterium	Afne­mers: crite­rium bij top drie	Gemeen­ten: crite­rium bij top drie
Betrouwbaarheid van de gegevens	72 %	76 %
Actualiteit van de gegevens	72 %	49 %
Overeenstemming met de feitelijke werkelijkheid	69 %	59 %
Continue beschikbaarheid van persoonsgegevens	27 %	11 %
Adequate ontsluiting gegevens	16 %	7 %
Het zonder kwaliteitsverlies kunnen in- en uitvoeren van gegevens	16 %	3 %
Eenduidige interpretatie van gegevens	11 %	16 %
Gebruiksvriendelijkheid van het systeem voor operators	8 %	3 %
Gebruiksvriendelijkheid voor afnemers bij doorgeven wijzigingen	7 %	3 %
Integriteit van de gegevens	n.v.t. ¹⁾	21 %
Voorkomen onrechtmatige inzage en gebruik van gegevens	n.v.t.	17 %
Volledigheid gegevens conform huidige PL	n.v.t.	16 %
Overeenstemming met administratieve werkelijkheid	n.v.t.	7 %
Overeenstemming met gelegitimeerde werkelijkheid	n.v.t.	6 %
	N = 155	N = 237

Tabel 5.3: Kwaliteitscriteria in de top drie van afnemers (in vergelijking met top drie gemeenten).

1) n.v.t.: niet voorgelegd in enquête afnemers

5.2.2 Knelpunten rond kwaliteit

Van de alle afnemers geeft 32 % aan dat zij geen knelpunten ervaren bij het verkrijgen van gegevens via het GBA-netwerk. Voor 68 % is dat wel het geval. Een aantal mogelijke knelpunten zijn vooraf aan hen voorgelegd. Of deze zich naar het oordeel van afnemers ook werkelijk voordoen is opgenomen in tabel 5.4.

Knelpunten	Percentage afnemers dat dit knelpunt ervaart
Geen resultaat (no-hit) of teveel zoekresultaten	28 %
Te lange wachttijd op gegevens	20 %
Systeem niet gebruiksvriendelijk	16 %
Onjuist verstrekte gegevens	13 %
Overige knelpunten	17 %

Tabel 5.4: Type knelpunten bij het verkrijgen van gegevens via het GBA-netwerk in percentages van het aantal afnemers dat deze knelpunten ervaren ten opzichte van de totale groep. (Bron: online enquête onder afnemers, N=155.)

In het groepsgesprek en een open vraag in de online enquête naar mogelijke knelpunten komen de volgende signalen naar voren.

Knelpunten ten aanzien van de kwaliteit van de gegevens

Tijdens de groepsgesprekken is een aantal knelpunten naar voren gekomen die draaien om de vraag in hoeverre de GBA leidend kan zijn. In welke mate vertrouwen landelijke afnemers op de inhoudelijke kwaliteit van de GBA en – voor zover de GBA niet leidend is voor hen – voor welk doel/ werkproces houden zij een schaduwadministratie in stand?

- “In onze werkprocessen zit ingebakken dat wij zelf controleren of een adres correct is. Het GBA-gegeven is niet het authentieke gegeven dat leidend is bij het verstrekken van een voorziening. We combineren bronnen, ook ons eigen onderzoek en wat de burger zelf zegt.”
- “We zijn nog niet zover dat we de GBA leidend durven te maken. Bijvoorbeeld bij wantbetalers maken we gebruik van meerdere bronnen, zoals de AWBZ.”
- “Identiteitsfraude wordt een steeds groter probleem. Mensen kunnen heel gemakkelijk een naam opgeven en zich voordoen als een ander. Dat doet afbreuk aan de kwaliteit van de GBA.”
- Bij ex-echtparen is regelmatig sprake van een verkeerde tenaamstelling. Bij een scheiding vragen veel gemeenten niet expliciet aan een burger hoe de naam vanaf dat moment opgenomen dient te zijn. Men wil vaak niet meer aangeschreven worden met de naam van de ex-partner, maar bij de gemeente is dit niet bekend en geregistreerd. Een pensioenfonds licht toe: “Per maand hebben we 25.000 in- en 25.000 uitgaande berichten. Een schatting van het aantal fouten in naamgebruik loopt in de honderdtallen. Bij een pensioenbericht-campagne krijgen we automatisch veel reacties. Om die reden houden we er ook een schaduwadministratie op na met de door de burger gewenste tenaamstelling.”

- “We twijfelen eraan of de GBA-adressen actueler zijn dan die van ons. We lezen bestanden niet automatisch in, omdat de actualiteit van de gegevens waarschijnlijk slechter is.”
- “Aangezien de GBA leidend is, doen we eerst persoonsverificatie voor we een persoon registreren. Die procedure is onhandig en duurt lang. Maar de informatie die je dan krijgt, is wel accuraat. Wat je terugkrijgt aan berichten moet je allemaal weer nalopen. Via de LRD verloopt het proces wel sneller, nu moet je nog twee dagen wachten. Maar bij de LRD is eenduidigheid weer een probleem in verband met identificatie.”
- “Voor ons is het geslacht van de partner van een GBA-geregistreerde van belang, maar we krijgen geen autorisatie voor dat gegeven. We zijn daarom gedwongen een schaduwadministratie aan te leggen.”

Overige signalen:

- diverse afnemers geven aan te maken te hebben met verouderde adresgegevens uit de GBA;
- onjuiste partneradressen veroorzaken een verstoring van het berichtenverkeer van de bijbehorende persoon;
- het ontbreken van de rubriek ‘in onderzoek’.

Knelpunten ten aanzien van de invoer-, uitvoer en ontsluiting van gegevens

De afnemers noemen een aantal knelpunten die te maken hebben met het berichtenverkeer en terugmelding. Eén citaat geeft de verschillende werelden van gemeenten en afnemers (in de ogen van de afnemers) treffend weer:

“Afnemers denken in vragen, BPR en gemeenten denken in afzonderlijke berichten.”

Een overzicht van de knelpunten:

- “We krijgen veel berichten die we niet hoeven te hebben, maar we betalen er wel voor. Zelfs het negeren van die berichten kost tijd. Handmatige verwerking is het enige wat dan mogelijk is. We zien het als uitval. Degene die uitval verwerkt moet op een scherm twee of drie handelingen verrichten, reken maar uit wat dat aan tijd kost als je dat 1600 keer moet doen...”
- “Twee jaar geleden hadden we een groot probleem met een aantal gemeenten die per abuis extra berichten hadden verstuurd, berichten waar wij niet om gevraagd hadden. Dat kostte duizenden euro’s. Nu zijn we nóg bezig om gemeenten te dwingen om een deel van het bedrag terug te betalen. Het ging om tussen de 20 en 30 gemeenten. De helft van de gemeenten weigerde aanvankelijk te betalen. BPR had geen middelen om gemeenten te dwingen en konden ons niet helpen. Na drie jaar zijn er nog één of twee gemeenten met wie we er nog niet uitgekomen zijn.”
- “We moeten terugmelden aan de gemeente als een gegeven niet klopt. We zijn echter over de reacties van gemeenten daarop niet tevreden. We krijgen uitsluitend een uittreksel zonder bericht of daar nu iets in veranderd is of niet.”

- “Voor afnemers is het onduidelijk hoe het onderzoek door de gemeente na een terugmelding wordt uitgevoerd. Er is nauwelijks persoonlijk contact met gemeenten. Tien jaar geleden vonden dit soort contacten veel frequenter plaats, maar nu minder, ook gehinderd door privacywetgeving: ‘Ik mag je die gegevens niet geven, je hebt autorisatie en je kunt zelf raadplegen!’ In de praktijk voeren we zelf onderzoek uit, voor we tegen een gemeente zeggen dat het adres niet klopt. Pas als ons onderzoek aantoont dat het adres onjuist is, gaan we naar de gemeente en daar gebeurt het nog een keer! Dit dubbel werk is zonde van de tijd.”
- “We hebben het een tijdje volgehouden consequent wijzigingen door te geven. Veel gemeenten doen er niets aan en zeggen dat de klant (burger) de wijziging dient door te geven. De terugmeldingen vormden echter wel een enorme kostenpost voor ons met een groot aantal berichten per dag. Daar zijn we dus simpelweg mee gestopt. Teveel werk, teveel overhead. Wel bellen we in akelige gevallen, zoals bij een diacriet die niet klopt. Dan is men wel genegen om een fout te herstellen, omdat het een technische fout is. Die wordt via een techneut opgelost. Maar inhoudelijke fout, spelfout in een naam, daar hebben ze toch de burger voor nodig, dan kunnen wij melden wat wij willen, maar er gebeurt niets. We leveren het bewijs, consistent en met andere bronnen, maar wij zijn ‘maar’ een afnemer. Afgelopen maand zagen we zomaar spontaan 1300 correcties (AG31 berichten). Dat is aardig, vroeger zag je die nooit. Misschien is er net een audit geweest...”

Overige signalen:

- het niet ontvangen van mutaties terwijl er wel wijzigingen zijn in de GBA-gegevens;
- er zijn teveel keuzemogelijkheden bij een andere vraag dan een standaardvraag;
- het niet landelijk kunnen zoeken, maar alleen per gemeente;
- zogenaamde ping-pong berichten: de ene gemeente verwijst naar de andere en andersom;
- aangezien gemeenten niet een op uniforme wijze adressen formuleren, is bevragen van adressen vaak een kwestie van zoeken naar de juiste schrijfwijze;
- als gegevens verloren gaan door een zogenaamde *active cleaner* worden de berichten niet automatisch opnieuw verzonden.

Adequate systeemkwaliteit

Ten slotte geven we een overzicht van knelpunten rond systeemapplicaties.

- “Het reguliere berichtenverkeer gaat goed, maar bij bijzondere dingen, zoals gemeentelijke herindeling, initiële vulling en correctieberichten komen duidelijk vaker fouten voor. We melden verschillen tussen gemeenten en de LRD aan BPR. Juist die bijzondere situaties zorgen voor problemen.”
- “Applicaties moeten meer dan nu gebruikers bij de invoer of wijziging van gegevens behoeden voor fouten.”
- “Al vanaf de start van de aansluiting op het GBA-netwerk lukt het niet om een stabiele omgeving te krijgen. Adequate ondersteuning ontbreekt volledig. Ik heb als gebruiker te maken met drie partijen (GBA, Centric en Gemnet) die zich consequent achter elkaar verschuilen.

Men noemde tevens de volgende knelpunten:

- foute gegevens zijn na twee dagen niet meer te vernieuwen of op te vragen;
- aanpassing van een autorisatie vraagt veel tijd/ aanmelden als afnemers kost veel tijd en moeite.

Een deel van de knelpunten heeft te maken met het nog niet aangesloten zijn op de Landelijk Raadpleegbare Directory (LRD). Zo geeft een van de respondenten in de online enquête aan dat het probleem van een 'no-hit' praktisch tot het verleden behoort sinds zij gebruik maken van de LRD.

5.2.3 Consequenties van de gesignaleerde knelpunten

Zowel in het groeps gesprek als de online enquête gaan de afnemers in op de consequenties van de gesignaleerde knelpunten. In een aantal gevallen zijn deze volgens eigen opgave aanzienlijk, maar precieze aanduiding van de kosten en andere negatieve effecten zijn moeilijk te geven. We volstaan hier met voorbeelden van typen consequenties.

Extra tijd en personeelsinzet

- "Van de ongeveer miljoen mutaties per jaar hebben we ongeveer 10.000 telefonische en schriftelijke meldingen uit het land waarbij gegevens niet kloppen. Het kost behoorlijk wat formatie om dit op te lossen, veel uitzoekwerk en extra inzet van personeel."
- "Er kan geen registratie in ons systeem plaatsvinden, waardoor er een correspondentiestroom op gang komt naar betrokkene. Dit leidt tot een lange doorlooptijd en veel administratieve rompslomp."
- Langere doorlooptijd voor het invorderen van aanslagen.
- Verlies van ingeplande tijd en spreekuren als adressen niet up to date zijn.
- Hogere eisen ten aanzien van applicatiebeheer, waardoor extra opleiding nodig is. "Het GBA vereist een behoorlijke deskundigheid en veel routine om gegevens te kunnen extraheren."

Vertraagde en duurder rechtsgang

- Voor gerechtsdeurwaarder zijn er juridische consequenties als stukken niet uitgereikt kunnen worden: "Dan moet je juridisch een andere weg bewandelen of een pas op plaats maken. Het gevolg is vertraging. Er is juridisch altijd een escape, maar deze kostbaar en kost veel tijd. Het kan leiden tot een vertraging van enkele maanden en de kosten vervijf- of zesvoudigen dan. Er moeten dan onder meer publicaties geplaatst worden. Dit kost 50 tot 300 euro per geval."

Financiële gevolgen

- Als gevolg van foutieve gegevens zijn patiënten niet te achterhalen, waardoor nota's niet geïnd kunnen worden.

Ontevreden klanten en cliënten

- Onjuiste gegevens werken door in ontevreden klanten. Het kost bovendien tijd om te corrigeren en om de relatie met de klant te herstellen. “De klant weet niet dat gegevens van de gemeente komen en heeft er geen begrip voor als we dat vertellen.”

Onjuiste verstrekking of onthouden van voorzieningen

- Foute gegevens kunnen leiden tot foutieve verstrekking van uitkeringen, te late pensioenbetalingen of verkeerd of te laat verzekeren.

5.3 Bijdrage van landelijke afnemers aan de kwaliteit van GBA

Conclusies

- 1 Het overgrote merendeel van de landelijke afnemers ziet zichzelf primair als consument van GBA-gegevens. De helft van hen ziet voor zichzelf echter wel een rol in het verbeteren van de kwaliteit van GBA. Dit is voor een deel ook ingegeven doordat circa een derde van de afnemers aangeeft niet ‘blind’ te kunnen varen op de juistheid en betrouwbaarheid van de GBA-gegevens.
- 2 Met een enkele uitzondering melden alle afnemers terug die een terugmeldplicht hebben. Van de afnemers die geen terugmeldplicht heeft, meldt eenderde terug. Redenen om niet terug te melden zijn:
 - terugmelding kost te veel tijd;
 - de procedure is onduidelijk
 - terugmelding niet nodig voor eigen taakuitoefening’;
 - afnemers ervaren het effect van terugmelding als twijfelachtig.In de huidige opzet van de GBA-audit wordt geen specifieke aandacht besteed aan de wijze waarop gemeenten met terugmeldingen omgaan.
- 3 Vrijwel alle afnemers geven aan een of meer maatregelen hebben getroffen om het onbevoegd gebruik van het GBA-systeem binnen hun eigen organisatie te voorkomen. De twee meest genoemde maatregelen zijn het beperken van het aantal gebruikers en additionele beveiliging van de netwerktoegang via extra passwords. Het privacydeel in de GBA-audit strekt zich op dit moment niet uit naar privacywaarborgen bij afnemers.

5.3.1 Beoordeling van afnemers van eigen rol in kwaliteitszorg

De vraag hoe afnemers hun eigen rol in het kader van kwaliteitszorg GBA hebben we in de online enquête voorgelegd aan de hand van een aantal stellingen. Ook de rol die BPR volgens afnemers ten aanzien van kwaliteitszorg speelt, komt daarbij aan de orde. Zie Tabel 5.5.

Kwaliteitscriterium / stelling	--	-	+	++	?
Als afnemer voel ik mij primair een consument van GBA-gegevens.	1 %	7 %	62 %	28 %	3 %
De hulp van het agentschap BPR is nodig om problemen bij het verkrijgen van GBA-gegevens op te lossen.	3 %	28 %	43 %	7 %	19 %
We kunnen als afnemer 'blind varen' op de juistheid en betrouwbaarheid van GBA-gegevens.	1 %	37 %	45 %	7 %	9 %
Als afnemers heb ik geen rol in het verbeteren van de kwaliteit van GBA-gegevens.	3 %	49 %	32 %	8 %	8 %
Als afnemers moet je de juistheid van de GBA-gegevens altijd controleren op basis van andere bronnen	12 %	72 %	20 %	3 %	3 %
Het agentschap BPR vervult een cruciale rol bij de kwaliteitszorg rondom de GBA.	0 %	1 %	60 %	16 %	23 %

Tabel 5.5: Hoe zien afnemers hun eigen rol in kwaliteitszorg GBA in relatie tot BPR? (Bron: online enquête onder afnemers, N= 155.)

5.3.2 Bijdrage aan kwaliteitszorg via terugmelding

Afnemers zien voor zichzelf een rol in kwaliteitszorg doordat zij fouten of afwijkingen terugmelden. Op dit moment vindt terugmelding door slechts een deel van de afnemers plaats (40 %). Daarbij is er een groot verschil of de afnemer al of niet een terugmeldplicht heeft. Met uitzondering van één afnemer melden alle afnemers met een terugmeldplicht terug, voor de afnemers zonder terugmeldplicht doet slechts 35 % dit. De afnemers voeren diverse motieven aan om niet terug te melden: terugmelding kost te veel tijd, de procedure is onduidelijk, terugmelding niet nodig voor eigen taakuitoefening en het effect van terugmelding is twijfelachtig. Een motief is ook dat afnemers als regel hebben dat zij niet zelf terugmelden, maar dat zij hun klanten wijzen op 'hun verplichtingen' en hen ertoe aanzetten hun gegevens in de GBA op orde te hebben. Zie tabel 5.6.

Wel of niet terugmelding	Terugmeldplicht?		Totaal
	Ja	Nee	
Wel terugmelden	13	49	62
Niet terugmelden	1	92	93
Totaal	14	141	155
			% Totaal
Motieven om niet terug te melden			
Terugmelding kost te veel tijd	1	12	8 %
Procedure terugmelding is onduidelijk	1	34	22 %
Terugmelding niet nodig voor eigen taakuitoefening	0	31	20 %
Het effect van terugmelding is twijfelachtig	3	18	14 %
Andere motieven	2	13	10 %

Tabel 5.6: Afnemers melden wel of niet terug, naar type afnemer, met of zonder terugmeldplicht, en motieven om **niet** terug te melden, in absolute aantallen. (Bron: online enquête onder afnemers, N = 155.)

Afnemers doen diverse suggesties voor verbetering van de terugmelding:

- het aanvaarden van meldingen van afnemers als brondocument;
- het vereenvoudigen en standaardiseren van de terugmelding;
- het stroomlijnen van de communicatie tussen afnemer en gemeente/ BPR, ten behoeve van samenspel bij het in onderzoek doen van gegevens (bijvoorbeeld direct contact op kunnen nemen met betrokkenen in gemeenten);
- het instellen van een centraal nummer/ adres waar suggesties voor verbetering en afwijkingen gemeld kunnen worden.

5.3.3 Bijdrage aan kwaliteitszorg in de vorm van privacybescherming

Hoegenaamd alle afnemers geven aan een of meer maatregelen te nemen om het onbevoegd gebruik van het GBA-systeem binnen hun eigen organisatie te voorkomen. In Tabel 5.7 is uitgewerkt welke maatregelen dat zijn.

Maatregelen privacy-bescherming	Ja	Nee
Tekenen geheimhoudingsverklaring gebruikers	28 %	82 %
Beperking van het aantal bevoegde gebruikers	87 %	13 %
Monitoring van door gebruikers gegenereerde berichten	17 %	83 %
Berichtenverkeer loopt via een 'stand-alone' terminal	27 %	73 %
Additionele beveiliging van netwerktoegang via extra passwords	61 %	39 %
Andere maatregelen	14 %	86 %

Tabel 5.7: Maatregelen die afnemers in hun eigen organisatie nemen ter bescherming van onbevoegd gebruik van het GBA-systeem. (Bron: online enquête onder afnemers, N = 155.)

Andere maatregelen die afnemers nemen zijn onder meer:

- telefooncoaches die meeluisteren of men zich aan procedures houdt;
- interne gedragscodes die alle medewerkers tot geheimhouding verplichten/ ambtenaren zijn gebonden aan collectieve geheimhoudingsplicht;
- gegevensopslag in een beveiligde ruimte;
- beperking toegang tot actieve directory;
- controlerapportage/ interne audits/ automatische controle door computersysteem;
- een algehele 'informatiebeveiligingsorganisatie', inclusief functiescheiding;
- autorisatie van het aantal functies per gebruiker;
- een privacyreglement;
- voorlichting/ lezingen aan aangesloten organisaties.

Welke bronnen werken door in de bescherming van persoonsgegevens binnen de organisatie van afnemers? Uit Tabel 5.8 blijkt dat de Wet Persoonsgegevens en de Richtlijnen op basis van het autorisatiebesluit GBA door afnemers als de twee belangrijkste bronnen worden weergegeven. Richtlijnen of specifieke acties van het College Bescherming Persoonsgegevens vormen de minst belangrijke bron voor afnemers.

Bronnen	Zeesterke mate	Sterke mate	Redelijke mate	Beperkte mate	Niet	Weet niet/ geen antwoord
Wet GBA	19 %	38 %	17 %	6 %	4 %	16 %
Wet Bescherming Persoonsgegevens	38 %	42 %	9 %	1 %	1 %	9 %
Richtlijnen op basis van het autorisatiebesluit GBA	23 %	45 %	15 %	4 %	1 %	13 %
Richtlijnen of specifieke acties van het College Bescherming Persoonsgegevens	17 %	20 %	17 %	6 %	7 %	34 %

Tabel 5.8: Bronnen die volgens afnemers doorwerken in de bescherming van persoonsgegevens binnen hun eigen organisatie. (Bron: online enquête onder afnemers, N = 155.)

5.3.4 Overige bijdrage van afnemers aan kwaliteitszorg

Afgezien van terugmelden en privacybescherming in de eigen organisatie kunnen afnemers nog meer bijdragen aan kwaliteitszorg ten aanzien van de GBA. Afnemers zelf hebben hiervoor de volgende suggesties.

- Het uitwisselen van kennis over procedures en werkwijzen om fouten op te sporen en te verhelpen, bijvoorbeeld door zitting te nemen in een landelijke klankbordgroep met daarin afnemers en gemeenten.
- Het (op verzoek) genereren en aanleveren van diverse foutenlijsten aan BPR.
- Het ter beschikking stellen van bestanden. Een pensioenfonds geeft dit onder meer aan: "Ons fonds heeft vele gepensioneerden in het buitenland. Onze buitenlandse adressen kunnen wellicht een uitkomst zijn voor andere fondsen en instellingen." Overigens geldt dit ook voor de adresbestanden van andere pensioenfondsen en de SVB.
- Het meewerken aan bestandsvergelijking./ Afstemming in het geval gegevens niet overeenkomen met GBA-gegevens.
- Meedenken met het in kaart brengen van problemen en opstellen van controles om na te gaan of mutaties door de gemeente verstrekt zijn.
- Uitwisselen van ideeën en tips bij het in onderzoek nemen (GGD : "We doen onderzoek naar kinderen als post retour komt met onbekend adres").
- Het aanleveren van een lijst per gemeente met a-nummers van die personen waarvan een actueel berichten ontvangen is.

Overige suggesties

Afgezien van hun eigen bijdrage hebben afnemers ook algemene suggesties voor verbetering van de GBA, zoals:

- zorgen dat afnemersindicaties juist geplaatst zijn;
- het automatisch kunnen doorverbinden van een klant naar zijn of haar gemeente.

5.4 Binnengemeentelijke afnemers en wijze van verstrekking en invoer van gegevens

In twintig gemeenten is met een groot aantal binnengemeentelijke afnemers van GBA gesproken, onder meer met medewerkers van:

- Bouwen en Wonen, bijvoorbeeld voor het registreren en controleren van bouwaanvragen;
- Financiën en Belastingen, voor gemeentelijke belastingen (onder meer WOZ, parkeerbelasting);
- Onderwijs, bijvoorbeeld voor uitvoering van de leerplichtwet;
- Onderzoek en Statistiek, voor het trekken van streekproeven uit het bestand ten behoeve van onderzoek;
- Salaris en Informatiezaken, bijvoorbeeld voor onderhouden van contacten met gepensioneerde medewerkers;
- Sociale Zaken, Sociale Dienst, voor de verstrekking van uitkeringen of subsidies (bijvoorbeeld huursubsidie);
- Stadsbeheer, voor toezicht en opsporing (controle op legitimatie).

Deze binnengemeentelijke afnemers krijgen deels automatisch, maar in hoegenaamd alle gemeenten ook nog voor een belangrijk deel handmatig gegevens vanuit de GBA. Binnengemeentelijke afnemers trachten verder te automatiseren, maar dit gaat niet zonder slag of stoot. Een van hen geeft aan dat zij opnieuw proberen een automatische koppeling aan te brengen waar een eerdere poging strandde. Een ander meldt dat ontsluiting van GBA veel ellende met zich mee brengt, onder meer veel inleesfouten. Weer een ander spreekt over kunst en vliegwerk. Overwegend automatische gegevensverstrekking vindt plaats in drie van de twintig gemeenten.

5.5 Beoordeling kwaliteit GBA door binnengemeentelijke afnemers

Conclusies

- 1 Het overgrote merendeel van de binnengemeentelijke afnemers in de twintig gemeenten geeft aan dat zij overwegend positief staan tegenover de kwaliteit van de gegevens vanuit GBA.
- 2 In alle gemeenten noemen binnengemeentelijke afnemers een of meer punten waarop de GBA-gegevens kunnen worden verbeterd.
- 3 In circa tweederde van de gemeenten maken binnengemeentelijke afnemers of medewerkers burgerzaken melding van het bestaan van schaduwadministraties, waarbij binnengemeentelijke afnemers de GBA-gegevens niet als leidend aanvaarden.
- 4 Ongeveer een derde van de binnengemeentelijke afnemers is bekend met het bestaan van de GBA-audit. Met een enkele uitzondering zijn zij niet betrokken bij de audit.

Kwaliteit GBA-gegevens

De binnengemeentelijke afnemers geven over het algemeen aan dat zij tevreden zijn met de kwaliteit van de gegevens vanuit GBA. Zij spreken dan met name over de overeenstemming van de gegevens met de feitelijke werkelijkheid en over de betrouwbaarheid en actualiteit van de gegevens. Dit komt overeen met de top drie van zowel de landelijke afnemers en vertegenwoordigers van Burgerzaken (zie paragraaf 5.2.1).

In alle gemeenten noemen binnengemeentelijke afnemers één of meer voorbeelden waarop de kwaliteit van GBA kan worden versterkt.

- “De kwaliteit is goed, maar er gaat nog wel eens wat mis met buitenlandse namen of mensen zonder vaste woon en verblijfplaats en die belanden tussen wal en schip.” (medewerker Belastingen) / “Het enige waar we problemen mee hebben zijn gegevens van buitenlanders. De coderingen van de IND kloppen vaak niet met hoe de werkelijkheid is. Dus dan komen er mensen en die zeggen dat zijn een verblijfsstatus hebben, terwijl zij in de GBA nog als asielzoeker staan. Er is dan geen uitkering mogelijk.” (medewerker Sociale Zaken) / “Met de juistheid van de verblijfstitel is vaak wat mis.” (medewerker Sociale Zaken)
- De voornaam en achternaam van buitenlanders wordt nogal eens door elkaar gehaald (medewerker Sociale Zaken).
- “Ik durf te stellen dat we niet alle leerlingen hebben, dus geef mij maar een query met alle sofinummers en dan vallen er vanzelf degene uit die nog ontbreken in het bestand! Maar dat mag dus niet.” (medewerker Onderwijs)
- Er gaan te weinig ambtenaren op huisbezoek, waardoor de GBA nog onvoldoende overeenstemt met de feitelijke werkelijkheid. Fysieke controles zijn nodig wanneer GBA leidend is (medewerker Jeugd en Onderwijs).
- “Een pensioenfonds meldt soms dat iemand ongehuwd is terwijl die bij ons nog als gehuwd geregistreerd staat. Dit kan doordat de partner in een verzorgingstehuis in een andere gemeente woont en deze gemeente niet doorgeeft dat deze persoon is overleden.” (medewerker Burgerzaken/ Belastingen) / “We hebben veel problemen met briefadressen: we hebben een verpleegtehuis waar mensen wonen en die staan in een andere gemeente ingeschreven. Die vallen qua voorzieningen onder ons, maar als ze overlijden horen wij het niet, want het zijn inwoners van een andere gemeente. Je kunt ze dus in deze gemeente niet zien.” (medewerker Wvg)

Schaduwadministraties

In circa tweederde van de gemeenten maken medewerkers Burgerzaken of vertegenwoordigers van binnengemeentelijke afnemers gewag van het bestaan van schaduwadministraties. Een medewerker Burgerzaken verwoordt dit als volgt:

"Je hebt in een gemeente heel veel persoonsregistraties, voor allerlei doelen zoals personeelsadministratie, bouwvergunningen, parkeervergunningen, gravenadministratie... al die bestanden moeten wel degelijk in beeld gebracht worden en aan dezelfde kwaliteitseisen voldoen. Er zijn er een stuk of vijftig! Je moet waarborgen dat alle registraties juist zijn, gebaseerd op de GBA, maar dat is vaak niet zo en daar wordt niet op geauditeerd."

In een aantal gemeenten geven medewerkers van de Sociale Dienst aan dat zij de GBA als leidend beschouwen. Anderen geven aan dat dit (nog) niet het geval is. In een van de gemeenten meldt een medewerker Welzijn dat zij bij de verstrekking van uitkeringen naar de feitelijke situatie kijkt zoals zij die zelf waarneemt:

"Er zijn mensen die bewust andere gegevens doorgeven dan die in de GBA staan. Het kan zijn dat ze volgens de GBA in juli gaan samenwonen, terwijl ze bij Welzijn soms al in juni zijn gaan samenwonen – om de huursubsidie nog een maand te behouden. We laten ons soms leiden door de klant en soms door gelegitimeerde werkelijkheid in de GBA, al naar gelang wat het goedkoopste is! Op het moment dat wij weten dat iemand samenwoont, passen we de norm aan, dan wachten we niet tot iemand het heeft doorgegeven aan de GBA."

Bekendheid met de GBA-audit

Bij de uitvoering van de GBA-audit zijn Burgerzaken (inhoudelijk deel en privacydeel) en medewerkers systeembeheer/ automatisering betrokken (procesdeel).

Binnengemeentelijke afnemers zijn met een enkele uitzondering niet betrokken.

Ongeveer een derde van hen is op de hoogte van het bestaan van de GBA-audit.

5.6 Bijdrage van binnengemeentelijke afnemers aan de kwaliteit van GBA

Conclusies

- 1 Verplichte terugmelding door binnengemeentelijke afnemers vindt plaats in vier van de twintig onderzochte gemeenten. In de helft van de twintig gemeenten vindt actief terugmelding plaats. Nogal wat gemeenten melden dat veel winst valt te behalen met het (verder) verbeteren van de terugmelding.
- 2 Het versterken van het samenspel tussen Burgerzaken en binnengemeentelijke afnemers is in zeven van de twintig gemeenten een belangrijk thema. Deze samenwerking is in deze gemeenten recent opgestart. In de overige gemeenten vindt samenspel vooral ad hoc en bilateraal tussen Burgerzaken en binnengemeentelijke afnemers plaats.

Terugmelding

In vier van de twintig gemeenten is er sprake van een terugmeldplicht voor binnengemeentelijke afnemers. Dit is vormgegeven via convenanten of door middel van een gemeentelijke verordening. Verplichte terugmelding is echter niet afdoende. Een

medewerker Burgerzaken in een middelgrote gemeente meldt dat er formeel sprake is van een terugmeldplicht, maar dat dit in de praktijk niet blijkt te werken: 'het aantal terugmeldingen is beperkt en daar is nog veel winst te behalen'.

In ongeveer de helft van de gemeenten verloopt de terugmelding volgens betrokkenen naar behoren: afnemers melden terug en Burgerzaken onderneemt onmiddellijk actie. Terugmelding heeft in een aantal gemeenten plaats op basis van het koppelen van bestanden:

"Ik heb veel controlebestanden (Eneco, woningbouwvereniging: huurdersbestand) en ik kan dat allemaal controleren om achter foutieve adressen te komen. Ik mail foutieve gegevens terug naar Burgerzaken, bijvoorbeeld als het huurdersbestand niet klopt met GBA-gegevens."

(medewerker Belastingen en WOZ-administratie)

Diverse sociale diensten melden niet terug omdat zij de verantwoordelijkheid bij de burger leggen. Zij laten eerst de burger zelf zijn GBA-gegevens op orde brengen en sturen burgers door naar Burgerzaken. In één gemeente meldt de medewerker van de sociale dienst dat zij alleen terugmelden als iemand spoorloos is. Zij vragen dan Burgerzaken een onderzoek te starten.

Samenspel Burgerzaken en binnengemeentelijke afnemers

In zeven van de twintig gemeenten werken Burgerzaken en binnengemeentelijke afnemers in de vorm van structureel overleg samen, bijvoorbeeld in de vorm van een werkgroep. Dit overleg is bij al deze gemeenten recent opgestart en is vooral gericht op het verbeteren van de betrouwbaarheid, de actualiteit van GBA en een grotere overeenstemming van GBA-gegevens met de feitelijke werkelijkheid.

We geven een aantal voorbeelden.

BOX 1: GEMEENTE AMSTERDAM

De Dienst Persoonsgegevens (DPG) Amsterdam wil zogemaande 'feedbackloops' realiseren met afnemers en start hiertoe ook een unit handhaving. De opzet is een netwerkorganisatie waarbij de partners onder regie van DPG samenwerken bij adres- en identiteitshandhaving. DPG zet samenwerkingsverbanden op om bestandsverschillen op te sporen en aan te pakken. Met de deelnemende organisaties worden afspraken gemaakt over het aanpassen van werkprocessen zodat de papieren en de feitelijke werkelijkheid zoveel mogelijk met elkaar overeenkomen. Uitgangspunt blijft dat de burger primair zelf verantwoordelijk is voor het aangeven van feitelijk juiste gegevens. Mogelijke 'feedbackloops' zijn het verwerken van de resultaten van buitendienstonderzoeken van leerplichtambtenaren en sociale dienst en het ambtshalve verwerken in GBA van woonruimtevergunningen. In aanvulling hierop worden projecten opgezet om met partners specifieke onderwerpen of doelgroepen te onderzoeken, bijvoorbeeld rechtmatigheidsonderzoeken huursubsidie en sociale dienst, onderzoek administratieve leegstand samen met dienst belastingen en dienst wonen, het uitvoeren van buurtgerichte onderzoeken in samenhang met de veiligheidsmonitor Amsterdam (samenspel met politie) en deelname aan buurtgerichte 'zoeklichtprojecten' naar misstanden bij het huren van woonruimte (onderhuur en doorverhuren voor een veelvoud van de huurprijs, illegaal wonen, en inwonen zonder dat te melden).⁴²

⁴² Zie Gemeente Amsterdam, Dienst Persoonsgegevens, *Handhavingskader Adres en Identiteit*, 19 januari 2005; *Concept Plan Handhaving & Kwaliteit, Virtuele uitvoeringsorganisatie 'handhaving adressen'*, 19 januari 2005.

BOX 2: GEMEENTE ROTTERDAM

In het kader van het actieprogramma 'Rotterdam zet door, op weg naar een stad in balans' en vooruitlopend op de landelijke ontwikkelingen heeft Rotterdam besloten zes basisregistraties in te richten om bestanden van verschillende gemeentelijke diensten met elkaar te vergelijken. De bedoeling is om de opgeslagen gegevens zo breed mogelijk te gebruiken met inachtneming van de privacywetgeving. Om er voor te zorgen dat de basisregistraties betrouwbare informatie bevatten, is allereerst begonnen met het vergelijken van bestanden van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe), Gemeentebelastingen en Burgerzaken. Doel hiervan is ook het tegengaan van fraude (uitkeringen, belasting). In het kader van dit actieprogramma wordt ook onrechtmatige bewoning aangepakt via het project Basisregistraties Personen. Dit project richt zich op zogenaamde 'hotspots' waarin een groot deel van de adressen in de GBA niet overeenkomt met de werkelijke situatie. Het doel van dit project is het terugdringen van de GBA-registratie en de feitelijke werkelijkheid en daarmee tegelijkertijd het reduceren van onrechtmatige aanspraken op woonruimte en/ of uitkeringen. Verschillende diensten binnen de gemeente werken bij dit project samen waarbij werkprocessen op elkaar worden afgestemd. Nieuwe verzoeken tot inschrijving in de GBA worden door een multidisciplinair controleteam eerst op rechtmatigheid getoetst. Ook derden als woningcorporaties worden bij het proces betrokken waarbij zij via een speciale juridische constructie toegang hebben tot GBA-gegevens.⁴³

BOX 3: GEMEENTE 'S-HERTOGENBOSCH EN GEMEENTE MAASSLUIS

In 's-Hertogenbosch en Maassluis worden werkgroepen opgestart met andere afdelingen met opsporingsbevoegdheid op het terrein van bouw- en woningtoezicht, sociale zaken, milieu, leerplicht en hondenbelasting. De opzet is gezamenlijk onderzoek uit te voeren of elkaar te ondersteunen in onderzoek.

BOX 4: GEMEENTE HELMOND

In gemeente Helmond ondernemen Burgerzaken en de Belastingdienst gezamenlijk actie in de vorm van een 'kerstboomcontrole'. De ervaring is dat burgers rond 1 januari wachten met het doorgeven van een verhuizing naar een duurdere woning om zo gunstiger uit te zijn met de Onroerende Zaak Belasting. Er wordt een lijst opgesteld met leegstand en deze wordt naar de controleurs gestuurd. Uit de aanwezigheid van een kerstboom in het nieuwe huis leidt de gemeente af dat de burger daar ook feitelijk woont en geeft hen de mogelijkheid de bewoners met een aangifte te confronteren.

⁴³ Zie hiervoor E. van Geest en P.H.M. van Waas, Aanpak van illegale bewoning, juridisch geregeld, De juridische aspecten van de uitwisseling van gegevens uit de GBA met woningcorporaties, in: *Burgerzaken & Recht*, 12, 1, 2005: 6-9.

6 GBA-audit en marktwerking tussen auditinstelling

Dit hoofdstuk gaat in op de marktwerking op de markt rond de GBA-audit (onderzoeksvraag 5). Verschillende marktpartijen bieden hun diensten aan en in dit hoofdstuk beoordelen wij in hoeverre het aanbod van deze diensten voldoet aan de algemene wensen en eisen van de overheid ten aanzien van de gedragingen van de marktpartijen. Het functioneren van de marktwerking ten aanzien van de audit behandelen we aan de hand van de volgende punten.

- Hoe ziet de feitelijke marktwerking eruit? Hoe gedragen vragers zich?
- Hoe gedragen aanbieders zich? Hoe ontwikkelen zich de marktaandelen?
- Maken gemeenten feitelijk een afweging tussen meerdere aanbieders en welke motieven zijn doorslaggevend voor hun keuze?
- Wat is de klanttevredenheid van gemeenten ten aanzien van de auditinstellingen?

6.1 Inleiding

Om te kunnen beoordelen of er sprake is van adequate marktwerking (onderzoeksvraag 5a) ten aanzien van de GBA audit gaan we in op de volgende zaken:

- a Algemene kenmerken van de markt
 - Wijze van aanbesteding
- b Structuur van de markt
 - Omvang van de markt
 - Ontwikkeling van marktaandelen
 - Overige dienstverlening
- c Gedrag op de markt
 - Wijze van uitvoeren van de audit
 - Slagingskansen
 - Tevredenheid
 - Prijszetting
- d Resultaat op de markt⁴⁴

Er is sprake van adequate marktwerking wanneer er voldoende concurrentie op de markt is, waardoor de diensten tegen een goede prijs/kwaliteitverhouding worden aangeboden. De prijs en de kwaliteit van de dienst zijn dan eveneens in verhouding met de kosten van de dienst (er is een kleine winstmarge op de verkoop). Er is dan evenwicht op de markt.

⁴⁴ Dit zijn de onderdelen van het SGR-schema (Structuur-Gedrag-Resultaatschema), het schema dat in dit onderzoek gebruikt wordt om te beoordelen of er sprake is van adequate marktwerking. Het SGR-schema is in Europa het meest gehanteerde model om de marktwerking te kunnen beschrijven. Het geeft een overzicht van de elementen die in de analyse moeten worden meegenomen, waarmee voorkomen wordt dat bepaalde onderdelen worden vergeten.

Wanneer dit evenwicht tijdelijk wordt verstoord, leidt adequate marktwerking ertoe dat de markt zelf dit evenwicht weer herstelt (bijvoorbeeld door nieuwe toetreders), waardoor er een nieuw evenwicht wordt bereikt.

Het resultaat op de markt (*performance*) geeft inzicht in de vraag of er sprake is van adequate marktwerking. De *performance* bekijkt wat de relatie is tussen de prijs en de kwaliteit van de aangeboden diensten, wat de relatie is tussen de prijs en de kosten (*production efficiency*) en in hoeverre er winsten worden gerealiseerd (*profit*). Slechts in een beperkt aantal gevallen is er volledig zicht op het resultaat van een markt. Wanneer dit niet het geval is dan is het wel mogelijk om elementen aan te wijzen die in theorie een indicatie van inadequate marktwerking kunnen geven. Elementen die bijvoorbeeld kunnen leiden tot inadequate marktwerking op de markt voor GBA-audits zijn toetredingsbarrières, scheve marktverhoudingen, concurrentie op slaagkans of het ontbreken van een 'level playing field'.

6.2 Conclusies

- 1 Er zijn drie aanbieders op de markt actief, waarbij één aanbieder (BMC) ongeveer 70 % van de markt bedient, terwijl de overige twee partijen de rest van de markt verdelen (PwC ongeveer 20 % en Deloitte ongeveer 10 %). Door de beschikking over controleapparatuur heeft BMC een concurrentievoordeel verworven ten opzichte van de andere auditinstellingen.
- 2 Er bestaan tussen de auditinstellingen verschillen ten aanzien van de toepassing van de audit. Deloitte en PwC passen de audit strict toe – naar de letter van de wet en BMC past de audit in de geest van de wet toe. Volgens gemeenten speelt dit echter niet mee bij de selectie van een bepaalde auditinstelling.
- 3 De slaagkansen bij BMC zijn aanzienlijk hoger dan bij Deloitte en PwC. Er zijn geen aanwijzingen dat dit komt door zelfselectie, dat wil zeggen dat de gemeenten die de zaken goed op orde hebben en sowieso slagen voor de audit juist naar die instelling gaan waar de kans op slagen het grootste is.
- 4 Als gevolg van de ruimte die er ligt in de wijze van uitvoeren van de audit (door het ontbreken van eenduidige normtoepassing) is sprake van het ontbreken van een 'level playing field'. Door het uitvoeren van de audit naar de geest van de wet bereikt BMC een concurrentievoordeel ten opzichte van de overige instellingen die dit niet doen. Hierdoor vindt er een verstoring in de concurrentieverhoudingen tussen instellingen plaats.

6.3 Algemene kenmerken van de markt

Wijze van aanbesteden

Bij de invoering van de GBA-audit is de verantwoordelijkheid voor het laten uitvoeren van een audit neergelegd bij de gemeenten. Dat betekent dat de gemeenten functioneren als vragers op de markt: zij bepalen hoe en wie ze inhuren voor het uitvoeren van de audit.

Volgens de webenquête onder gemeenten besteedt 75 % van de gemeenten de audit aan door middel van een offerteaanvraag bij meerdere partijen. In 41 % van de gevallen wordt bij alle drie de verschillende instellingen een offerte aangevraagd.

Aantal offertes/ welke partijen	Totaal	BMC	PwC	Deloitte
Drie	41 %	41 %	41 %	41 %
Twee	34 %			
BMC en PwC		14 %	14 %	-
BMC en Deloitte		12 %	-	12 %
PwC en Deloitte		-	8 %	8 %
Eén	25 %			
BMC		22 %	-	-
PwC		-	2 %	-
Deloitte		-	-	1 %
Totaal	100 %	89 %	65 %	62 %

Tabel 6.1: Aantal auditinstellingen dat is uitgenodigd voor het uitbrengen van een offerte. (Bron: online enquête onder gemeenten, N=164.)

BMC krijgt van 89 % van de gemeenten een offerteverzoek binnen, terwijl de percentages voor PwC en Deloitte veel lager zijn (65 % respectievelijk 62 %). Dit verschil kan bijna volledig worden verklaard door het verschil in 'enkelvoudige offerte-aanvraag', dat wil zeggen het aantal aanvragen dat niet in concurrentie wordt uitgezet.

Bij de selectie van een auditinstelling blijken de belangrijkste criteria deskundigheid/kwaliteit (96 % van de gemeenten vindt dit belangrijk, dan wel zeer belangrijk), maatwerk (94 %), prijs (91 %) en eerdere positieve ervaringen (91 %). Een compleet overzicht is opgenomen in tabel 6.2.

	Zeer onbelangrijk	Onbelangrijk	Belangrijk	Zeer belangrijk	Weet niet / geen antwoord
Deskundigheid/kwaliteit	2 %	2 %	44 %	52 %	1 %
Prijs	0 %	7 %	64 %	27 %	1 %
Snelheid/ tijdigheid/ rapportage	3 %	18 %	59 %	19 %	1 %
Maatwerk	1 %	5 %	53 %	41 %	0 %
Tijdsbelasting organisatie	2 %	20 %	56 %	18 %	4 %
Methodiek voor uitvoering audit	2 %	29 %	53 %	14 %	2 %
Eerdere positieve ervaringen	1 %	7 %	62 %	29 %	1 %
Eerdere negatieve ervaringen	1 %	10 %	47 %	25 %	18 %

Tabel 6.2: Belang van diverse aspecten bij de selectie van de auditinstelling. (Bron: online enquête onder gemeente, N=164.)

Dezelfde elementen komen ook terug als doorslaggevend criterium (met uitzondering van het criterium maatwerk), zie tabel 6.3.

Criterium	Percentage
Eerdere positieve ervaringen met de auditinstelling	36 %
Deskundigheid / kwaliteit	23 %
Prijs	17 %

Tabel 6.3: Doorslaggevende criterium (top 3) bij de selectie van een auditinstelling. (Bron: online enquête onder gemeenten, N=163.)

6.4 Structuur van de markt

Omvang van de markt voor GBA-audits

De vraag naar de audit is zeer inelastisch. Dat betekent dat de vraag nauwelijks een relatie heeft met de prijs van een audit. Elke gemeente is verplicht om eens in de drie jaar een GBA-audit te laten uitvoeren, ongeacht of de kosten hiervoor hoog of laag zijn. De omvang van de audit is afhankelijk van de omvang van de gemeente. Volgens artikel 3, derde lid, Regeling periodieke audit GBA bedraagt het aantal te selecteren persoonslijsten:

- a 100 voor gemeenten tot 20.000 inwoners;
- b 200 voor gemeenten met 20.000 tot 100.000 inwoners;
- c 300 voor gemeenten met 100.000 of meer inwoners.

Aangezien de exacte kosten die door de verschillende GBA-auditinstellingen aan de gemeenten worden gerekend niet bekend zijn, kan de exacte omvang van de markt niet bepaald worden. Wel kan een indicatief cijfer worden opgesteld aan de hand van de vergoedingen die door de centrale overheid aan de gemeenten worden gegeven voor het

laten uitvoeren van een audit en de verkregen informatie over de prijzen van auditinstellingen. Uit de tijdens het onderzoek verkregen informatie is de inschatting dat de prijzen voor het laten uitvoeren van een audit ongeveer anderhalf keer zo hoog zijn als de vergoeding die gemeenten van de centrale overheid ontvangen. Vanwege de beperkte omvang van het verkregen materiaal is dit echter een zeer ruwe schatting, die met de nodige voorzichtigheid moet worden gehanteerd.

Voor de hierboven genoemde klassen a., b. en c. zijn de vergoedingen respectievelijk € 3641, € 4911 en € 6181. De totale gemiddelde vergoeding bedraagt ruim € 2 miljoen over 3 jaar, oftewel € 680.000 per jaar. Op basis van de ruwe schatting dat de berekende prijzen door auditinstellingen ongeveer anderhalf maal zo hoog zijn als de vergoedingen, zou de omvang van de markt voor GBA-audit op jaarbasis ongeveer € 1 miljoen zijn.

Categorie gemeenten	Aantal gemeenten ^{a)}	Vergoeding gemeenten	Totaal per 3 jaar	Totaal per jaar
<20000	223	3.641	811.943	270.648
20000-100000	219	4.911	1.075.509	358.503
>100000	25	6.181	154.525	51.508
Totaal	467		2.041.977	680.659

Tabel 6.4: Omvang van de markt voor GBA-audits naar aantal gemeenten per 1 januari 2005. (Bron: CBS Statline.)

Ontwikkeling van marktaandelen

Op de markt voor GBA-audits zijn drie aanbieders actief. Deze zijn BMC, PriceWaterhouseCoopers (PwC) en Deloitte. De grootste speler op de markt is BMC met een marktaandeel van ongeveer 70 %. Bovendien is het marktaandeel van BMC stijgende. PwC neemt rond de 20 % van de markt voor zijn rekening, terwijl het aandeel van Deloitte ongeveer 10 % bedraagt. In tabel 6.4 zijn de marktaandelen tijdens de eerste en tweede audit gegeven.⁴⁵

	Eerste audit	Tweede audit
BMC	58 %	68 %
PwC	20 %	22 %
Deloitte	22 %	10 %
Totaal	100 %	100 %

Tabel 6.5: Ontwikkeling marktaandelen. (Bron: online enquête onder gemeenten, N=225).

Als gekeken wordt naar het overstapgedrag van gemeenten blijkt dat Deloitte gemeenten is kwijtgeraakt en nauwelijks nieuwe gemeenten heeft gekregen, terwijl beide andere instellingen, BMC en PwC, weliswaar gemeenten verliezen aan concurrenten, maar ook nieuwe gemeenten binnenhalen, zie tabel 6.5.

⁴⁵ De overzichten van BPR over de uitgevoerde tweede ronde audits, geven als marktaandelen aan: BMC 72 %, PwC 17 % en Deloitte 11 %. De cijfers liggen in dezelfde orde van grootte als de in de tabel gepresenteerde cijfers. Echter door gebruik te maken van de elektronische vragenlijst is het mogelijk om de ontwikkeling van de marktaandelen te laten zien.

	Tweede audit			
Eerste audit	BMC	PwC	Deloitte	Totaal
BMC	119	9	3	131
PwC	14	30	0	44
Deloitte	21	9	20	50
Totaal	154	48	23	225

Tabel 6.6: Ontwikkeling van de markt voor GBA-audit. (Bron: online enquête onder gemeenten, N = 225.)

Een gebrek aan offerteverzoeken⁴⁶ kan geen (volledige) verklaring zijn voor de sterke daling van het marktaandeel van Deloitte. Wanneer wordt gekeken naar het aantal offerteaanvragen in relatie tot het aantal projecten dat wordt binnengehaald dan blijken hieruit grote verschillen. Van alle offerteaanvragen wint BMC er 51 %, PwC haalt 32 % van haar offertes binnen, terwijl het percentage van Deloitte blijft steken op 14 %. Een belangrijke reden voor het relatief lage marktaandeel van Deloitte is er dus niet in gelegen dat ze te weinig offerteverzoeken krijgen, maar vooral dat de gunningkans voor Deloitte veel lager is dan die van de concurrenten⁴⁷.

Als de marktaandelen van de auditinstellingen worden uitgesplitst naar grootteklasse, blijken deze aandelen redelijk in lijn te liggen met totale marktaandelen. Uit de verdeling van de gemeenten naar grootteklasse en naar aanbieder blijkt niet dat bepaalde aanbieders zich met name richten op bepaalde doelgroepen, zie tabel 6.7.

	BMC	PwC	Deloitte	Totaal (absolute aantallen)
< 20.000 inwoners	73 %	17 %	10 %	124
20.000 - 100.000 inwoners	64 %	26 %	10 %	99
> 100.000 inwoners	50 %	33 %	17 %	12
Totaal	68 %	22 %	10 %	235

Tabel 6.7: Verdeling auditinstellingen naar grootteklasse. (Bron: online enquête onder gemeenten, N=235.)

Aangezien de prijzen van de verschillende auditinstellingen zeer dicht bij elkaar in de buurt liggen, zijn de marktaandelen in financiële termen (omzet) vergelijkbaar met de marktaandelen op basis van het aantal gemeenten. Een ruwe berekening levert op BMC 67 %, PwC 23 % en Deloitte 10 %. Alle auditinstellingen bieden een nagenoeg landelijke dekking.

Overige dienstverlening

Er zijn verschillen in het pakket GBA-gerelateerde diensten dat de verschillende instellingen aanbieden. Er is een verschil in positionering op de markt tussen PwC en Deloitte enerzijds en BMC anderzijds.

⁴⁶ Zie hiervoor tabel 6.2.

⁴⁷ Meer hierover in paragraaf 6.2.4, waar wordt gekeken naar de tevredenheid van gemeenten over de auditinstellingen.

Voor PwC en Deloitte zijn de GBA-audits een klein deel van de omzet. De motivering om destijds toe te treden tot de markt voor GBA-audits was gelegen in de hoop om door de contacten die via de GBA-audit werden verkregen makkelijker andere accountancy- en auditdiensten aan te kunnen bieden. In de praktijk bleef deze kruisbestuiving minder groot dan aanvankelijk verwacht.⁴⁸ De combinatie Deloitte-Bestuursacademie biedt daarnaast opleidingen aan op het gebied van de GBA. Verder worden er echter geen specifieke GBA-gerelateerde diensten aangeboden. Wel kunnen gemeenten voor andere audit- en adviesdiensten terecht bij PwC en Deloitte.

Voor BMC vormen de GBA-audits een aanzienlijk groter deel van de totale omzet dan voor PwC en Deloitte. Daarnaast biedt BMC naast de GBA-audit ook nog andere GBA-producten aan, zoals advies voor de GBA-audit en -heraudit, GBA-studiedagen en controleapparatuur, die gemeenten helpen om hun GBA te controleren op fouten. Zoals BMC het zelf stelt:

"BMC kijkt ook naar vervolgacties voor gemeenten. Andere auditinstellingen kijken meer naar het constateren van fouten. Bijvoorbeeld: in de audit eerste ronde moest ook aanvraagformulieren reisdocumenten worden bekeken. Probleem is dat bepaalde aantekeningen op reisdocument (inhouden rijbewijs) wel elektronisch, maar niet op document zelf is gedaan. Gevolg voor de gemeente is dat de gemeente opnieuw alle documenten moeten controleren op aantekeningen."

De controleapparatuur van BMC helpt om bepaalde fouten uit het systeem te halen. Zo wordt via de apparatuur onder andere automatisch aangegeven wanneer een verkeerd type brondocument is gebruikt. Gemeenten kunnen dit programma gebruiken om een indicatie te krijgen van de kwaliteit van hun GBA. Sommige gemeenten draaien dit programma periodiek als onderdeel van hun permanente kwaliteitszorg. Op de kwaliteit van het controleprogramma van BMC is echter van verschillende zijden kritiek gekomen, in bijzonder van PwC en Deloitte. Zij stellen in een notitie dat:⁴⁹

"BMC de inhoudelijke audit niet handmatig uitvoert. Een groot aantal fouten wordt niet ontdekt. Het programma dat BMC verkoopt, dekt 60 % van de fouten zo werd aangegeven. Dit zou betekenen dat 40 % visueel ontdekt moet worden. Deze controle vindt niet of nauwelijks plaats."

⁴⁸ Bron: gesprek met Deloitte.

⁴⁹ Ministerie van BZK, agentschap BPR, Notitie cijfers GBA-audit, 2 juni 2004.

BMC stelt echter:

"Controleapparatuur biedt de mogelijkheid om de risicocategorieën in kaart te brengen, bijvoorbeeld buitenlandse namen. De controleapparatuur richt zich op laagrisico gevallen, op 1300 criteria. Sommige zaken die niet automatisch kunnen worden gecontroleerd, worden aanvullend handmatig onderzocht. De controleapparatuur geeft aan voor welke mutaties brondocumenten nodig zijn. Voor sommige onderdelen, de helft, is een brondocument vereist."

Gesteld kan in ieder geval worden dat het controleprogramma BMC een voorsprong geeft ten opzichte van de concurrenten. Een gemeente geeft aan:

"Doordat BMC controleapparatuur levert voor controle (en deze ook gebruikt voor de audit) is het van te voren goed in te schatten waar welke fouten zitten en of je de audit haalt."

Centrale lijn bij het aanbieden van overige diensten is dat het auditinstellingen niet is toegestaan om een audit uit te voeren bij een gemeente waarbij de onafhankelijkheid, onpartijdigheid of integriteit van de auditinstelling in het geding kan komen.⁵⁰

Regulier onderdeel van een auditronde is het verstrekken van een advies door de auditinstellingen op basis van de uitgevoerde toets. Op dit punt is er geen verschil tussen de auditinstellingen. We constateren echter wel dat auditinstellingen verschillend opereren wat betreft het uitvoeren van een audit als zij vlak daarvoor een gemeente hebben geadviseerd en/ of geholpen bij de voorbereiding op de audit. PwC is van mening dat je advisering in het voortraject niet kan combineren met het uitvoeren van de audit:

"We doen geen advisering in de voorbereiding in gemeente waar we auditen. Als we worden gevraagd om te helpen met op orde brengen van bijvoorbeeld het beveiligingsbeleid, maken we een keuze: advies of audit? De markt weet dat inmiddels."

BMC daarentegen combineert wél advies in de voorbereiding en het uitvoeren van de audit. Voor het overgrote deel vloeit dit voort uit de adviesdagen die BMC bij de controleprogrammatuur bijlevert. BMC stelt als reactie overigens dat de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van BMC niet in het geding komen door advisering in de voorbereiding op de audit. De Raad voor Accreditatie is het hier 'impliciet' mee eens, gegeven het feit dat BMC gecertificeerd is voor het uitvoeren van audits, waarbij de onpartijdigheid, onafhankelijkheid en de integriteit van de auditinstelling als elementen worden meegenomen. Het is aan BPR tenslotte om te

⁵⁰ TK 26 228, nr. 5, nota n.a.v. het verslag.

bepalen in hoeverre het combineren van advies in de voorbereiding en het uitvoeren van de audit wenselijk is.

Een tweede punt dat in dit verband speelt is het aanbieden van kortingen op producten wanneer gemeenten een audit bij een auditinstelling 'afnemen'. Volgens opgaven van één van de geïnterviewde gemeenten bedient BMC zich van deze marktstrategie. BMC zelf geeft overigens aan dat zij zich onthoudt van een dergelijke 'koppelverkoop'.

6.5 Gedrag op de markt

De verschillende auditinstellingen blijken zich op dezelfde segmenten van de markt te richten. Zoals in de voorgaande paragraaf is aangegeven, is er weinig verschil in de marktaandelen van de auditinstellingen als de gemeenten worden gesplitst in grootteklasse, zie tabel 6.7. Bij de kleine gemeenten blijkt BMC iets meer dan gemiddeld actief te zijn, de grote gemeenten gaan iets vaker dan gemiddeld in zee met PwC voor hun GBA-audits.

Gegeven de criteria die gemeenten belangrijk vinden voor de selectie van de auditinstellingen zijn wij vier elementen tegengekomen in de markt voor GBA-audits die een verklaring kunnen geven voor de huidige marktverhoudingen (of marktaandelen). Deze elementen worden in het navolgende beschreven en zijn:

- wijze van uitvoeren van de audit;
- slagingskansen (wat een directe relatie heeft met de wijze van uitvoeren van de audit);
- tevredenheid van gemeenten;
- prijszetting;

Wijze van uitvoeren van de audit: naar de letter van de wet of de geest van de wet?

Uit de gesprekken met de gemeenten komt naar voren dat er mogelijk een verschil bestaat tussen auditinstellingen ten aanzien van de aanpak van de audit. Hoewel voor de uitvoering van de GBA-audit strakke regels zijn gedefinieerd, is er op sommige punten toch ruimte voor interpretatie van de regels. Uit de gesprekken komt duidelijk het beeld naar voren dat BMC de audit naar 'de geest van de wet' en de overige auditinstellingen naar 'de letter van de wet' uitvoert.

Een middelgrote gemeente stelt:

"BMC is meer een meedenkende partij. Komt misschien ook omdat hun auditoren als adviseur werken. Ze toetsen wel, maar als het op één ding vastzit terwijl de indruk goed is, dan laten ze het daar niet op afbranden. Ze verkwanselen zeker niet de kwaliteit, dat kunnen ze zich ook niet veroorloven. Wat ze er wel mee bereiken is positieve mond-op-mond reclame en je houdt de motivatie bij gemeenten en het leervermogen bij de gemeente wel hoog! Het uitvoeren van de audit naar de letter geeft eerder een negatieve reputatie."

Een andere gemeente geeft aan:

"BMC opereert nadrukkelijk naar de geest van de regelgeving en niet naar de letter. Bijvoorbeeld: uitwijk & herstel in de audit – je moet regelen intern hoe je dat doet. Wij hadden in ons kwaliteitshandboek een paragraaf uitwijk opgenomen waarin de term herstel niet expliciet stond. Dat kwam omdat we de uitwijkoperatie inclusief herstelactiviteiten namen. Bij BMC kon je uitleggen wat je intentie was met die paragraaf. BMC heeft die uitleg geaccepteerd en het werd niet als fout gerekend. Een andere auditinstelling zou domweg turven: ik kom het woord herstel niet tegen, dus fout."

BMC geeft ook zelf aan dat de auditoren naar de geest in plaats van naar de letter van de wet handelen:

"BMC kijkt naar het proces en de feitelijke werkelijkheid. Van belang is het bestand zelf, niet de invoerlijsten. De Wet GBA is in het leven geroepen om te zorgen voor de juistheid van het bestand. Als gegevens in bestand juist zijn maar het brondocument fout is, ga je gemeenten daar niet op laten zakken."

Ook geeft BMC bijvoorbeeld auditors de instructie mee dat gemeenten de mogelijkheid moeten krijgen om ondergeschikte fouten aan te passen: "Als de benodigde stukken er liggen maar deze niet geheel juist zijn (bijvoorbeeld kleine dingen als een handtekening ontbreekt van een leidinggevende), mogen deze worden aangepast. Belangrijke onderdelen van een procedure of regeling krijg je niet in 1 dag geregeld. Als de auditor op de dag van de audit vaststelt dat de procedure werkt zoals in de opzet beschreven, staan we mineure aanpassingen op de dag zelf toe. Het gaat om het feit of de beschreven beveiligingsmaatregel daadwerkelijk is genomen en werkt zoals beschreven."

Een gemeente geeft aan dat er ruimte is voor de auditor.

"Er is kennelijk enige marge voor de auditor. In de voorbereiding naar de heraudit zijn aantal punten van verbetering ten aanzien van de criteria voor de privacy van de gegevensverstrekking van [andere auditinstelling] opgenomen, BMC heeft echter aangegeven dat deze punten van [andere auditinstelling] niet nodig waren. BMC achtte in dit geval het opnemen van een afwegingskader niet noodzakelijk, het benoemen van de criteria was voldoende."

In de Regeling Periodieke audit GBA staat het volgende opgenomen over de regeling buitengemeentelijke afnemers:

"Die instructies bevatten de criteria op basis waarvan de medewerker kan afwegen of:

- de gevraagde gegevens ook noodzakelijk zijn voor de vervulling van de taak van de afnemer en
- de afnemer bij de administratieve gegevens een gerechtvaardigd belang heeft, en

– de instructies zijn bij de medewerkers bekend.”

NB. Hier is dus sprake van een onduidelijke normering.

Het uitvoeren van de audit naar de geest van de wet lijkt soms vrij ver te gaan en in een – incidenteel – geval zelfs tegen de letter van de wet in, getuige de opmerkingen van een middelgrote gemeente:

“Daarnaast werden door [andere auditinstelling] fouten gekwalificeerd als B-fout, terwijl BMC het als C-fout kwalificeert. Waarschijnlijk zou BPR aangeven dat het inderdaad B-fout was.”

NB. Het betreft hier de opname van een gegeven met een foutief brondocument. De ene auditinstelling stelt in dat geval dat het gegeven niet opgenomen mag worden (dat betekent een B-fout). De andere auditinstelling stelt dat hetgeen is opgenomen juist is, maar met de verkeerde verwijzing. Het juiste brondocument had hiervoor gebruikt moeten worden, dus is het een C-fout.⁵¹

Deloitte en PwC geven zelf aan dat zij de auditregels strikt toepassen. De laatste verwoordt dit als volgt:

“Wij handelen echt naar de letter, niet naar de geest. De norm is heilig, dat hebben we nu eenmaal afgesproken. We zijn wel flexibel in de zin van: als de gemeente het doel maar bereikt dan kan dat ook via een andere weg. Want dan doen we niets af aan de doelstelling. Maar als er een strakke norm is, dan hanteren we die.”

Hoewel tijdens het onderzoek geen inhoudelijke controle op de wijze van uitvoeren van de audit door de verschillende auditinstellingen is uitgevoerd, lijkt het aannemelijk dat dit gepercipieerde verschil ook werkelijk bestaat.

⁵¹ BMC geeft in reactie het volgende aan: “BMC heeft inderdaad dit soort afwijkingen [het toerekenen naar een bepaalde foutklasse van het ontbreken van onderliggende brondocumenten] geteld in de C-klasse. Dit op basis van het gestelde in de Regeling Periodieke Audit, tot het moment waarop – op basis van een schriftelijke vraag vanuit BMC – BPR heeft geantwoord dat de afwijking geteld moest worden in de zwaarste categorie fouten waar het brondocument betrekking op heeft. Vanaf dat moment is dit uiteraard ook gebeurd.”

Navraag van de onderzoekers bij de betreffende gemeente heeft geleerd dat dit voorbeeld betrekking heeft op voorjaar 2005. Over in hoeverre dit nu nog speelt en in hoeverre dit de afgelopen jaren heeft gespeeld kunnen wij op basis van dit onderzoek geen uitspraken doen.

Resumerend wordt het verschil in de wijze van auditen veroorzaakt door twee verschillende elementen:

- onduidelijkheid over de normen;
- verschillend oordeel over de naleving van de normen.

De onduidelijkheid van de normen is een discussiepunt. PwC en Deloitte geven nadrukkelijk aan dat de normen niet onduidelijk zijn. Echter, er zijn verschillende indicaties die erop duiden dat de normen wel onduidelijk zijn, te weten geschillen tussen auditinstellingen en gemeenten over de audit en de gehanteerde normen die door tussenkomst van BPR worden opgelost. Bovendien geeft 54 % van de gezakte gemeenten aan dat 'een te strenge beoordeling' enigszins dan wel sterk de reden is geweest dat de gemeente gezakt is voor de audit.⁵² Dergelijke zaken zouden niet voorkomen indien de normen duidelijk zouden zijn. Voor BPR dan ook de taak om deze onduidelijkheid over de normen uit de wereld te helpen.

Een tweede oorzaak voor het verschil in de wijze van auditen is gelegen in het gebrek aan controle van de gehanteerde normen. Van de zijde van BPR is aangegeven dat de audit naar de letter van de wet zou moeten geschieden. Het verschil in aanpak van de audit tussen BMC enerzijds en PwC en Deloitte anderzijds is mogelijk, aangezien er geen duidelijke richtlijnen zijn over de mate waarin auditinstellingen in afwijking van de wettelijke normen mogen werken 'in de geest' van de wet. Hier zou een meer sturende en controlerende rol van BPR gewenst zijn.

Slagingskansen

Door deze onzekerheid hanteren de verschillende instellingen verschillende normen voor fouten, wat kan leiden tot een verschil in slaagkans. Als wordt gekeken naar de slagingspercentages voor de tweede ronde van audits, blijkt het slagingspercentage bij BMC aanzienlijk hoger te liggen dan de percentages van PwC en Deloitte, zie tabel 6.8.

	Geslaagd	Gezakt	Totaal	Slagingspercentage
BMC	63	124	187	34 %
Deloitte	4	24	28	14 %
PwC	7	36	43	16 %
Totaal	74	185	258	29 %

Tabel 6.8: Slagingspercentages audit tweede ronde (na 258 audits, exclusief heraudits). (Bron: agentschap BPR.)

Wanneer de uitsplitsing wordt gemaakt naar de verschillende onderdelen, dan zijn de slagingspercentages bij BMC op een enkele uitzondering na het hoogste en bij Deloitte op een enkele uitzondering het laagste. Ondanks dat de slagingspercentages van PwC op de individuele onderdelen meer in de richting liggen van die van BMC, zijn er slechts weinig gemeenten (16 %) die bij PwC op alle onderdelen slagen.

⁵² Hier wordt nader op ingegaan in de volgende subparagraaf slagingskansen. De volledige resultaten zijn opgenomen in tabel 6.11.

	Inhoudelijk	Backup	Uitwijk	Beveiliging	Privacy
BMC	94 %	56 %	50 %	54 %	54 %
PwC	93 %	51 %	53 %	44 %	47 %
Deloitte	86 %	36 %	54 %	43 %	29 %
Totaal	93 %	53 %	51 %	51 %	50 %

Tabel 6.9: Uitsplitsing slagingspercentages per onderdeel naar auditinstelling (na 258 audits, exclusief heraudits). (Bron: agentschap BPR.)

In de onderstaande tabel is opgenomen op hoe veel onderdelen de gemeenten bij de verschillende partijen zijn geslaagd. Hieruit is te zien, dat de kans dat een gemeente slaagt voor alle onderdelen het grootste is bij BMC. In totaal zijn er 15 gemeenten gezakt op alle onderdelen.

Aantal onderdelen geslaagd	BMC	PwC	Deloitte
0	5 %	9 %	7 %
1	24 %	19 %	29 %
2	14 %	30 %	11 %
3	7 %	12 %	14 %
4	17 %	14 %	25 %
5	34 %	16 %	14 %

Tabel 6.10: Op hoeveel onderdelen zijn de gemeenten geslaagd? (na 258 audits, exclusief heraudits). (Bron: agentschap BPR.)

Gemeenten ervaren daarnaast de beoordeling door BMC als minder 'streng', zie tabel 6.11. Van de gezakte gemeenten geeft 54 % aan dat de strenge beoordeling (enigszins dan wel sterk) een reden voor het zakken is geweest. Hier zijn verschillen te zien tussen de auditinstellingen. Gemeenten die door BMC zijn geaudit, geven in 49 % van de gevallen aan dat dit meegespeeld heeft, terwijl dit voor PwC en Deloitte respectievelijk 65 % en 69 % bedraagt. Dit vormt eveneens een indicatie voor de aanwezigheid van verschillen in de wijze uitvoeren van de audit tussen de auditinstellingen.

Auditinstelling	Helemaal niet	Niet	Enigszins	Sterk	Weet niet / geen antwoord
BMC	6 %	43 %	29 %	20 %	3 %
PwC	15 %	20 %	25 %	40 %	0 %
Deloitte	0 %	23 %	46 %	23 %	8 %

Tabel 6.11: Is een 'te strenge beoordeling door de auditinstelling' een reden voor het zakken voor de audit? (Bron: online enquête onder gemeenten, N=103.)

Uit de interviews met gemeenten is gebleken dat er een aanzienlijk belang wordt gehecht aan het slagen voor de audit. Naast het gegeven dat een heraudit de gemeente extra geld kost, is uit deze interviews gebleken dat het slagen voor de GBA-audit door (de medewerkers van de afdeling Burgerzaken van) veel gemeenten wordt gezien als een erezaak. Aangezien gemeenten graag slagen voor de audit en een te strenge beoordeling een reden is voor het zakken, betekent dit de aanbieders PwC en Deloitte relatief

onaantrekkelijk zijn voor gemeenten. Dit kan een verklaring zijn voor het relatief grote marktaandeel van BMC.

Uit de enquête onder gemeenten blijkt er echter geen significante relatie te zijn tussen de keuze voor de auditinstelling en de houding tegenover de audit. In de enquête is gevraagd voor een reactie op de volgende stellingen:

- Onze gemeente ervaart de GBA-audit primair als een controle-instrument.
- Bij de voorbereiding op de GBA-audit richten we ons vooral op het vergroten van de slaagkans.
- De GBA-audit vormt voor onze gemeente een waardevol middel ter verbetering van de kwaliteit van de GBA.
- Het auditproces vormt een belangrijke stimulans voor het kwaliteitsbewustzijn van de medewerkers Burger-/Publiekszaken.
- De GBA-audit is in onze gemeente een onmisbaar onderdeel van de GBA-kwaliteitszorg.

In geen van de gevallen blijkt er een relatie te bestaan tussen de antwoorden op de bovengenoemde vragen en de keuze van de auditinstelling.

Tevredenheid van gemeenten over de auditinstellingen

Wanneer wordt gekeken naar de tevredenheid van gemeenten over de resultaten van de audit in relatie tot de auditinstelling, dan komen daar een aantal opmerkelijke zaken uit naar voren.

Auditinstelling	Onderwerp	Percentage zeer tevreden en tevreden (met % zeer tevreden)
BMC	Deskundigheid / kwaliteit	94 % (27 %)
PwC	Onafhankelijkheid	94 % (24 %)
PwC	Deskundigheid / kwaliteit	92 % (33 %)
BMC	Methodiek voor uitvoering audit	90 % (13 %)
PwC	Maatwerk	88 % (27 %)
PwC	Methodiek voor uitvoering audit	88 % (24 %)
PwC	Prijs	88 % (10 %)
PwC	Snelheid/ tijdigheid rapportage	86 % (25 %)
PwC	Tijdsbelasting organisatie	86 % (18 %)
BMC	Maatwerk	85 % (20 %)

Tabel 6.12: Opvallende resultaten tevredenheid (over welke auditinstelling en welk onderwerp zijn gemeenten het meest tevreden). (Bron: online enquête onder gemeenten, N=233.)

Uit de bovenstaande tabel is te zien dat gemeenten het meest tevreden zijn over PwC en dat Deloitte niet in de lijst voorkomt. BMC neemt een middenpositie in.

Auditinstelling	Onderwerp	Percentage ontevreden en zeer ontevreden
Deloitte	Snelheid/ tijdigheid rapportages	79 %
Deloitte	Prijs	25 %
Deloitte	Maatwerk	25 %
Deloitte	Methodiek voor uitvoering audit	25 %
Deloitte	Tijdsbelasting organisatie	21 %
BMC	Prijs	19 %
BMC	Snelheid/ tijdigheid rapportages	17 %
Deloitte	Deskundigheid/ kwaliteit	13 %
PwC	Snelheid/ tijdigheid rapportages	12 %

Tabel 6.13: Opvallende resultaten tevredenheid (meer dan 10 % ontevreden) naar auditinstelling. (Bron: online enquête onder gemeenten, N=233.)

Uit het bovenstaande overzicht komt naar voren dat gemeenten met name ontevreden zijn over Deloitte. Op vele onderdelen blijkt Deloitte aanzienlijk slechter te scoren dan de concurrentie.

De gegevens over de tevredenheid en de ontevredenheid lijken mede een verklaring te geven voor het relatieve kleine marktaandeel van Deloitte, de dienstverlening is niet zoals gemeenten dit verwachten en wensen. Gek genoeg is het marktaandeel van PwC eveneens relatief klein, terwijl gemeenten wel het meest tevreden zijn over deze auditinstelling.

Prijzetting

De prijzetting van de verschillende instellingen voor het uitvoeren van een audit lijkt redelijk identiek te zijn. Veel gemeenten hebben aangegeven dat de prijzen van de verschillende offertes elkaar heel weinig ontlopen (niet meer dan enkele honderden euro's). In de woorden van een medewerker van een van de auditinstellingen:

"Maar de prijzen van de drie instellingen ontlopen elkaar nauwelijks. Je krijgt wel een gevoel ervoor als je veel offertes verliest op prijs waar die prijzen dan liggen. Er zijn maar 3 typen gemeenten en maar 3 aanbieders, zo moeilijk is het niet."

Dit verschijnsel dat prijzen in de buurt van elkaar liggen is gewoon in een markt met weinig aanbieders, een regelmatige vraag en een nagenoeg identiek product.

6.7 Totaalbeeld van de markt voor GBA-audits

Zoals in de vorige paragraaf beschreven is er onvoldoende informatie over het resultaat op de markt om een direct antwoord te kunnen geven op de vraag in hoeverre er sprake is van adequate marktwerking op de markt voor GBA-audits. Indirect is dit wel mogelijk door elementen aan te wijzen die in theorie een indicatie van inadequate marktwerking kunnen geven. Elementen die bijvoorbeeld kunnen leiden tot inadequate marktwerking op de markt voor GBA-audits zijn toetredingsbarrières, scheve marktverhoudingen, concurrentie op slaagkans of het ontbreken van een 'level playing field'.

Wij hebben geen indicaties kunnen vinden van toetredingsbarrières op de markt voor GBA-audits. Er is weliswaar een juridisch belangrijke toetredingsbarrière, in de vorm van verplichte certificatie van de auditinstelling, maar dit heeft zeer beperkte economische consequenties (de kosten die een instelling moet maken om toe te treden tot de markt voor GBA-audits – de kosten voor certificering – zijn zeer beperkt). Ook andere toetredingsbarrières zijn niet of in mindere mate aanwezig. In theorie kan bijvoorbeeld specifieke kennis als een toetredingsbarrière worden beschouwd (denk bijvoorbeeld aan de R&D-kennis van Philips). In dit geval is dit echter geen reële toetredingsbarrière, omdat deze kennis ingehuurd kan worden bij gemeenten, iets dat auditinstellingen in de praktijk ook doen. Het ontbreken van toetredingsbarrières betekent dat partijen die zich op de markt voor GBA-audits willen begeven, dit zonder al te hoge kosten kunnen doen.

Het grootste probleem in de werking van de markt voor GBA-audits is gelegen in de onduidelijke normen voor auditing, zo blijkt uit de interviews met de gemeenten en de auditinstellingen. Vanwege de onduidelijkheid over de normen, is het mogelijk dat de slaagkansen bij de ene instelling afwijken van de slaagkansen bij een andere instelling. Aangezien het voor gemeenten wenselijk is om te in één keer te slagen voor de audit en concurrentie op prijs in een oligopolistische markt (een markt met een beperkt aantal aanbieders) slecht werkt zou dit in theorie kunnen leiden tot concurrentie op slaagkans.

In de huidige situatie blijkt deze concurrentie op slagingspercentage niet te zijn ingezet, aangezien enkele partijen zich strikt aan de letter van de wet houden. Als gevolg hiervan is er echter wel sprake van een ontbreken van een 'level playing field'. Door het auditen naar de geest van de wet bereikt BMC een concurrentievoordeel ten opzichte van de overige instellingen die dit niet, althans in sterk mindere mate doen. Hierdoor vindt er een verstoring in de concurrentieverhoudingen tussen instellingen plaats. Het gebrek aan 'level playing field' zal leiden tot een vergroting van de marktpositie van BMC (en daarmee nog scheidere marktverhoudingen).

7 Sturing en toezicht ten aanzien van het stelsel van GBA

In dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde hoe het proces van sturing en toezicht ten aanzien van de toepassing van het stelsel van de GBA verloopt (onderzoeksvraag 6). In het bijzonder gaat het om de volgende vragen:

- a Wat is de rol van het agentschap Basisregistratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten, het College Bescherming Persoonsgegevens en de Raad voor Accreditatie?
- b Hoe ziet hun onderlinge samenspel eruit?

7.1 Inleiding

Sturing en toezicht ten aanzien van stelsel van GBA door de verschillende instellingen zijn beschreven in diverse bronnen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is eindverantwoordelijk voor het GBA-stelsel en houdt uit dien hoofde toezicht. Daarnaast oefent het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) toezicht uit. Dit College is specifiek belast met het toezicht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerden in de GBA.⁵³

Artikel 120a van de Wet GBA stelt ten aanzien van de audit het volgende:⁵⁴

1. Het gemeentebestuur laat eens per drie jaar de uitvoering van de in artikel 6, eerste lid, bedoelde regels alsmede de juistheid van de in de basisadministratie opgenomen gegevens controleren door een van de krachtens het tweede lid aangewezen bedrijven.
2. Onze Minister wijst de bedrijven aan die bevoegd zijn de controle, bedoeld in het eerste en vijfde lid, uit te voeren.
3. Het gemeentebestuur zendt aan Onze Minister een afschrift van de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen onderdelen van de controleresultaten. Jaarlijks zendt Onze Minister een uittreksel van deze controleresultaten aan de Registratiekamer.
4. Bij regeling van Onze Minister wordt geregeld welke vergoeding van de kosten van de controle zal plaatsvinden.
5. Indien uit de controle, bedoeld in het eerste lid, blijkt dat niet voldaan wordt aan, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen voorwaarden, laat het gemeentebestuur binnen een jaar een hercontrole uitvoeren op die onderdelen die bij de eerdere controle niet voldeden aan de gestelde voorwaarden. Het derde lid is van overeenkomstige toepassing.
6. Een hercontrole als bedoeld in het vijfde lid, wordt niet vergoed.

⁵³ TK 26 228, 1998-1999, nr. 5, nota n.a.v. het verslag: 1. Zie ook Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Agentschap BPR, *Checklist Toezicht met betrekking tot de uitvoering van de Wet gemeentelijke basisadministraties persoonsgegevens*, augustus 2003.

⁵⁴ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 228, nrs. 1-2.

- 7 De krachtens het tweede lid aangewezen bedrijven, hebben ten behoeve van een controle als bedoeld in het eerste of vijfde lid toegang tot de basisadministratie. Het gemeentebestuur verleent hiertoe de nodige medewerking.
- 8 Een ieder die is betrokken bij een controle als bedoeld in het eerste of vijfde lid is verplicht tot geheimhouding van de persoonsgegevens waarover zij de beschikking hebben gekregen, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.
- 9 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels betreffende de controle en hercontrole worden gesteld. In ieder geval worden nadere regels gesteld omtrent de elementen die de controle ten minste moet bevatten.

Bij de invoering van de GBA-audit stelt de minister in de nota naar aanleiding van het verslag het volgende over de rol van de Raad voor Accreditatie:

*"Alvorens een bedrijf door de minister wordt aangewezen, zal de Raad voor Accreditatie toetsen of het bedrijf aan alle gestelde eisen voldoet. Daarnaast zal de Raad voor Accreditatie periodiek toetsen of een aangewezen bedrijf nog steeds aan alle eisen voldoet. Zodra blijkt dat dit niet meer het geval is, zal de aanwijzing worden ingetrokken."*⁵⁵

Hoewel dit vrij stellig is weergegeven, nuanceert de minister in dezelfde nota deze opmerking:

"Op grond van haar taakstelling en ervaring met het beoordelen van dergelijke instellingen, is de Raad voor Accreditatie het beste toegerust om deze toetsing uit te voeren. In deze constructie ligt het niet voor de hand dat de minister bedrijven aanwijst die niet door de Raad zijn getoetst en positief zijn beoordeeld. Door de Raad niet te noemen in de wet zelf, is enerzijds buiten twijfel gesteld dat de minister uiteindelijk beslist over de aanwijzing van een bedrijf en wordt anderzijds de mogelijkheid open gehouden om in de toekomst het aanwijzingsproces op een andere wijze in te richten."

Volgens de minister is het voor auditinstellingen niet toegestaan om een audit uit te voeren bij een gemeente waarbij de onafhankelijkheid, onpartijdigheid of integriteit van de auditinstelling in het geding kan komen. De bedrijven zullen op hun banden met gemeenten worden getoetst door de Raad van Accreditatie.⁵⁶

In de circulaire 'inzake wijziging Regeling periodieke audit GBA' wordt beschreven dat het agentschap BPR een 'scheidsrechtersrol' heeft wanneer gemeenten en auditinstellingen een geschil hebben over een vermeende onjuiste toepassing van de

⁵⁵ TK 26 228, 1998-1999, nr. 5, nota n.a.v. het verslag: 6.

⁵⁶ TK 26 228, 1998-1999, nr. 5, nota n.a.v. het verslag: 6.

audit.⁵⁷ Auditinstellingen hebben voor een dergelijk geschil een klachtenregeling. Indien een geschil blijft bestaan over de uitvoering van de audit, kan dit verschil worden voorgelegd aan BPR.⁵⁸

7.2 De rol van de Raad voor Accreditatie en het samenspel met andere partijen

Conclusie

- 1 In de huidige situatie met de gegeven bevoegdheden en de beperkt beschikbare tijd, heeft de Raad voor Accreditatie weinig mogelijkheden voor een goede inhoudelijke controle van de werkwijze van auditinstellingen. De Raad heeft geen zicht op het feitelijk functioneren van de auditinstellingen en kan evenmin iets zeggen over eventuele banden tussen auditinstellingen en gemeenten.
- 2 Het samenspel tussen de Raad voor Accreditatie en BPR is niet optimaal. Zij hebben geen gemeenschappelijk beoordelingskader voor het wel of niet erkennen van auditinstellingen.

Feitelijk functioneren van de Raad voor Accreditatie

Er is geen sprake van accreditatie. In een convenant is vastgelegd dat de Raad voor Accreditatie in opdracht van BPR jaarlijks onderzoekt of de auditinstellingen zich houden aan de formele wettelijke eisen en goed en integer omgaan met de audit. In dit convenant is vastgelegd hoe de Raad voor Accreditatie het agentschap BPR informeert over het jaarlijks onderzoek:⁵⁹

- 1 De Raad voor Accreditatie laat het agentschap BPR weten wanneer een periodiek onderzoek bij een auditinstelling plaatsvindt.
- 2 De Raad voor Accreditatie informeert het agentschap BPR wanneer een auditinstelling een tekortkoming niet binnen de termijn herstelt die de Raad voor Accreditatie met de auditinstelling is overeengekomen.
- 3 De verantwoordelijkheid voor het toezien op het herstellen van een geconstateerde tekortkoming ligt bij de Raad voor Accreditatie.
- 4 Indien een auditinstelling een tekortkoming niet binnen de afgesproken termijn herstelt zal het agentschap BPR, in overleg met de Raad voor Accreditatie, de auditinstelling hierop aanspreken. De Raad voor Accreditatie informeert BPR vervolgens wanneer de auditinstelling de tekortkoming heeft hersteld.

De Raad geeft geanonimiseerd de geconstateerde tekortkomingen door aan BPR. De door BPR voor de Raad beschikbaar gestelde tijd voor deze controles bedraagt vijf dagen voor alle drie de instellingen, oftewel iets meer dan anderhalve dag per instelling. Er is in

⁵⁷ Dit is een wijziging als gevolg van de eerste evaluatie van de GBA-audit in 2001. In het rapport werd aangegeven dat gemeenten BPR als beroepsinstantie zien, terwijl BPR toendertijd niet optrad als arbiter in specifieke gevallen. Het Expertise Centrum, *Evaluatie van de GBA-audit als kwaliteitsinstrument*, 15 januari 2001: 22.

⁵⁸ Zie Staatscourant, 26 juni 2002, nr. 119: 15.

⁵⁹ Convenant agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten en de Raad voor Accreditatie, 6 mei 2003

feite sprake van een soort dubbel opdrachtgeverschap: BPR is opdrachtgever, maar net als bij 'reguliere accreditaties' behandelt de Raad voor Accreditatie de auditinstellingen eveneens als een opdrachtgever. De auditinstelling krijgt ook dan het rapport met bevindingen.

In de praktijk komt het uitvoeren van controle neer op een lichte controle naar het door de instellingen opgestelde kwaliteitssysteem. Normaliter (bij een regulier accreditatieonderzoek) wisselt de Raad één zwaar onderzoek af met drie lichte onderzoeken. Nu zijn er alleen maar lichte onderzoeken, waarbij een toetsing van de formele procedures plaats vindt. De Raad voor Accreditatie toetst niet de wijze waarop auditinstellingen een audit uitvoeren (met andere woorden: er vindt geen bijwoning plaats).

Indien er naar het oordeel van de Raad iets schort aan de formele procedures van de auditinstelling, kan de Raad dit als tekortkoming kwalificeren. De auditinstellingen krijgen dan tijd om de nodige aanpassingen te maken. Volgens de Raad voor Accreditatie nemen de auditinstellingen negen van de tien ontwikkelingsadviezen over.

Tot vorig jaar heeft de Raad uiteindelijk altijd een positief oordeel gegeven, al dan niet na het identificeren van tekortkomingen. In 2004 heeft één van de instellingen een deel van de door de Raad gewenste aanpassingen niet overgenomen. Hierop heeft de Raad negatief geadviseerd naar BPR. Dit negatieve advies is niet overgenomen door BPR. Zonder te treden in de kwestie zelf, constateren we dat de Raad voor Accreditatie en BPR niet beschikken over een gemeenschappelijk beoordelingskader voor het erkennen van auditinstellingen.

De Raad voor Accreditatie heeft in de afgelopen jaren nooit klachten ontvangen van gemeenten over een auditinstelling of van de ene auditinstelling over de andere auditinstelling.⁶⁰

Toegevoegde waarde RuA en samenspel met BPR

Naar de mening van de Raad is de huidige controle onvoldoende om een getrouw beeld te krijgen van het functioneren van de auditinstellingen. De beschikbare tijd is onvoldoende en er is te weinig zicht op wat er werkelijk tijdens en rondom de audit gebeurt. De Raad voor Accreditatie acht het nodig onaangekondigd met auditinstellingen mee te gaan en acht een zwaarder onderzoek één keer per vier jaar gewenst. Daarnaast ervaart de Raad een gebrek aan sancties en back-up door BPR, daar waar zij tekortkomingen bij auditinstellingen contateert.

Vanuit de auditinstellingen komen verschillende geluiden over de toegevoegde waarde van de Raad voor Accreditatie. Twee instellingen zijn al geaccrediteerd voor andere audits die zij uitvoeren en achten formele toetsing van het kwaliteitssysteem ten eerste overbodig en ten tweede onhelder omdat de Raad andere criteria toepast dan bij

⁶⁰ In dit onderzoek zijn geen klachten van gemeenten over auditinstellingen aan de orde gekomen.

reguliere accreditaties.⁶¹ Een van hen vindt het bijvoorbeeld bezwaarlijk dat de Raad voor Accreditatie de aansprakelijkheidsverzekering wil inzien. Dezelfde instelling vindt het overigens prima om door de Raad beoordeeld te worden, maar de Raad zou dan moeten kijken of de audits goed worden uitgevoerd.

"De Raad voor Accreditatie moet dan echt in een dossier duiken, kijken hoe we gewerkt hebben en of we de goede beslissingen hebben genomen."

Een andere, niet geaccrediteerde, instelling ziet wel het nut van een jaarlijks onderzoek door de Raad in.

7.3 De rol van het College Bescherming Persoonsgegevens en het samenspel met andere partijen

Conclusie

- 1 Het College Bescherming Persoonsgegevens heeft beperkte formatie vrijgemaakt voor toezicht op GBA in (0,2 fte). Sinds de initiatie van GBA-audit in 1998 heeft zij een beperkte rol gespeeld. Het College biedt in aanvulling op de audit tweedelijns toezicht, waarbij het College inzet op 'misstanden' in plaats van een overall inspectietaak.
- 2 Het samenspel tussen het College Bescherming Persoonsgegevens en BPR is wat betreft de onderlinge taakverdeling niet optimaal. Het College ziet zichzelf als enige toezichthouder op alle drie de onderdelen van GBA, namelijk inhoud, proces en privacy. Volgens BPR voert de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook toezicht uit als eindverantwoordelijke voor het GBA-stelsel.

Tweedelijns toezicht

Van de 60 fte die het College Bescherming Persoonsgegevens tot zijn beschikking heeft zet het College 0,2 fte in voor toezicht op de GBA. Het College vat toezicht ruim op:

"voorlichting geven, normen ontwikkelen, met organisaties praten, maar ook boetes opleggen en een wijzende vinger via publiciteit".

Het College probeert met minimale middelen veel resultaat te boeken. Een recent voorbeeld is het aanschrijven van 130 gemeenten die documenten rond privacyregeling niet aan het College hebben opgestuurd. Onder dreiging van bestuursdwang hebben alle 130 gemeenten gereageerd. Het College zet in op misstanden. Ze ziet voor zichzelf geen overall inspectietaak weggelegd en spreekt dan ook zelf over 'tweedelijns toezicht' in aanvulling op de audit. In 1998 heeft het College het initiatief genomen voor de uitvoering van drie audits bij gemeenten. Dit heeft bijgedragen aan de opzet van de landelijke GBA-audit van het agentschap BPR. Sindsdien is de rol van het College

⁶¹ Dit is eveneens geconstateerd in de eerste evaluatie van de GBA-audit. Zie Het Expertise Centrum, *Evaluatie van de GBA-audit als kwaliteitsinstrument*, 15 januari 2001: 32.

bescheiden geweest. Binnen het College zijn momenteel plannen voor een weer meer actieve rol – mede op basis van het sinds 2001 kunnen toepassen van bestuursdwang. Zo wil het College gaan kijken naar gemeenten die herhaaldelijk zakken voor de GBA-audit.

Samenspel met BPR

Het samenspel tussen het College Bescherming Persoonsgegevens en BPR is wat betreft de onderlinge taakverdeling niet optimaal. Het College ziet zichzelf als enige toezichthouder op alle drie de onderdelen van GBA, namelijk inhoud, proces en privacy. Volgens BPR is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties eindverantwoordelijke voor het GBA-stelsel.⁶² Uitgaande van de Wet GBA (art. 120) is het College Bescherming Persoonsgegevens toezichthouder voor de gehele GBA, maar vanuit de specifieke optiek van het belang van het beschermen van persoonsgegevens.

In de praktijk leidt dit niet tot harde confrontaties over competenties. Het College krijgt bovendien naar eigen zeggen alle informatie van BPR die nodig is. Toch vindt er in feite geen samenspel plaats tussen eerste- en tweedelijns toezicht omdat het College zichzelf als enige toezichthouder beschouwt. Er is geen samenspel waarbij BPR en het College elkaar als toezichthouders aansturen en aanvullen. Een woordvoerder van het College zegt het als volgt:

“Wij zijn toezichthouder en we beslissen zelfstandig. BPR is geen toezichthouder, de minister kan op dit punt dan ook helemaal niets doen. Hij kan hoogstens de wet wijzigen, maar hij is de uitvoerder van de wet. Het CBP is bijvoorbeeld ook toezichthouder in telecom. Hier is ook de OPTA toezichthouder. We maken daar werkafspraken mee zodat je niet op hetzelfde focust. Dat gebeurt bij de GBA niet”.

⁶² Specifieker: De stelselverantwoordelijkheid rond de GBA is centraal geregeld en ligt bij de minister van BZK. De inhoudelijke kwaliteit van de GBA (de vulling) is de verantwoordelijkheid van de gemeenten (decentraal).

7.4 De rol van het agentschap BPR en het samenspel met andere partijen

Conclusies

- 1 BPR vervult momenteel een belangrijke rol in de kwaliteitszorg van de GBA. Deze rol krijgt vooral voor gemeenten betekenis via de inbreng van BPR bij de GBA-audit en bij afnemers via het autorisatiebesluit voor GBA-gegevens.
- 2 Er bestaat bij veel partijen behoefte aan een grotere rol van BPR in het samenspel met andere partijen dan nu. Het gaat dan om:
 - meer regie op samenspel tussen alle partijen die betrokken zijn bij audit-GBA en kwaliteitszorg in het algemeen;
 - duidelijke en eenduidige normstelling en normtoepassing ten aanzien van zowel audit als auditinstellingen;
 - een faciliterende rol in kwaliteitszorg via kennisuitwisseling en het bij elkaar brengen van partijen;
 - een groter bereik door een meer open communicatie en een betere aansluiting bij de dagelijkse praktijk onder meer gemeenten en afnemers.

Belangrijke rol van BPR

Bijna 90 % van de gemeenten ervaart de audit als een controle-instrument van BPR. Tegelijkertijd vormt de audit voor 80 % een belangrijk instrument voor de kwaliteitszorg rond GBA (zie paragraaf 3.5). Naar gemeenten toe vervult BPR dan ook een belangrijke rol in de kwaliteitszorg rond GBA. Van de afnemers vindt ruim 75 % dat BPR een cruciale tot zeer cruciale rol speelt in de kwaliteitszorg rond GBA en 50 % van hen acht hulp van BPR nodig om problemen bij het verkrijgen van gegevens op te lossen (zie paragraaf 5.3.1). BPR is bij hen vooral in beeld bij de autorisatie van GBA-gegevens en bij het melden van specifieke problemen, zoals afwijkingen tussen gemeenten en LRD.

Samenspel met andere partijen: behoefte aan verdere versterking

Toch bestaat er bij veel partijen behoefte aan een sterkere rol van BPR. In algemene termen gesteld komt dit voor een belangrijk deel neer op het versterken van een regierol ten aanzien van het stelsel en de betrokken partijen. Dit betekent in de eerste plaats meer dan nu verantwoordelijkheid voor het gehele stelsel nemen. Zowel diverse gemeenten als auditinstellingen geven aan dat BPR zich nogal eens op de vlakte houdt bij inhoudelijke vragen over auditregels of over de toepassing ervan. Diverse gemeenten vragen tevergeefs schriftelijke bevestiging van de uitleg van regels bij de helpdesk van BPR.

Auditinstellingen, gemeenten en ook de Raad voor Accreditatie hebben behoefte voor sterkere regierol vanuit BPR. Het gaat dan om regie in de vorm van het formuleren van eenduidige normen en het eenduidig toepassen van de normen. Dit laatste speelt ook bij het bevorderen van eerlijke concurrentie tussen de auditinstellingen (zie paragraaf 6.5) en bij het beoordelen van de auditinstellingen (zie paragraaf 7.2).

Faciliterende rol vanuit open communicatie

Gemeenten en afnemers geven aan dat BPR meer dan nu een faciliterende rol in kwaliteitszorg kan spelen via kennisuitwisseling en het bij elkaar brengen van partijen. Daarbij bestaat behoefte aan open communicatie met kennis van en belangstelling voor de situatie van gemeenten en afnemers. Een aantal signalen (zie ook paragraaf 4.2):

- “BPR zou actiever maatregelen moeten aandragen om gemeenten te ondersteunen die met een specifieke problematiek kampen, bijvoorbeeld bij een hoog percentage buitenlanders en veel fouten in brondocumenten vanuit buitenland.” (medewerker Burgerzaken uit een middelgrote gemeente)
- “BPR moet meer ondersteuning verzorgen bij kwaliteitskringen en ‘slapende kwaliteitskringen’ weer nieuw leven inblazen.” (medewerker Burgerzaken uit een middelgrote gemeente).
- “Alle gemeenten vinden nu veelal zelf het wiel uit, al dan niet via regionale samenwerking. Er wordt ook veel informatie onder gemeenten uitgewisseld. Kan BPR daarin een rol nemen – een sterkere regierol met een duidelijk advies? Is het mogelijk dat BPR kwaliteitsmodules zoals door BMC zijn ontwikkeld ter beschikking stelt?” (medewerker Burgerzaken uit een middelgrote gemeente)
- “BPR zou uitwisseling van kennis en ervaring tussen afnemers en gemeenten moeten bevorderen.” (landelijke afnemer)
- “BPR heeft de neiging strikt naar de regelgeving te kijken. Ze hebben soms niet in de gaten wat de gevolgen zijn van de regelgeving voor de uitvoeringspraktijk. Men kent de weerbarstige praktijk aan de front-office niet.” (teamleider Publiekszaken uit een grote gemeente)
- “Als het even kan probeer ik de helpdesk van BPR te omzeilen. Ze benaderen het heel juridisch of verwijzen naar een paginanummer in een kwaliteitsbrochure, maar dat had ik natuurlijk zelf al bedacht en gedaan! Soms geven ze een advies waar je niets mee kunt, soms krijg je verschillende adviezen over hetzelfde onderwerp als je meerdere keren belt. Het zijn geen mensen die uit de praktijk komen, ze spuien alleen hun wettelijke kennis.” (GBA-specialist uit een middelgrote gemeente)

8 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk formuleren we op basis van het onderzoek een aantal aanbevelingen. We beperken ons daarbij tot de GBA-audit en kijken naar de inhoud en vormgeving van de audit, de marktwerking bij de uitvoering van de audit en de rol van BPR ten aanzien van de organisatie en toepassing van het instrument audit.

In het eindrapport van de Werkgroep Kwaliteit zijn meer in brede zin aanbevelingen opgenomen ten aanzien van de kwaliteitszorg rond GBA, onder meer:

- het bevorderen van kwaliteitszorg in de keten;
- het geven van prioriteit aan betrouwbare en actuele gegevens en overeenstemming met de feitelijke werkelijkheid;
- het versterken van de rol van de burger in kwaliteitszorg;
- het verbeteren van het systeem van terugmelding en verwerking.⁶³

8.1 Keuzemogelijkheden ten aanzien van de GBA-audit

Voorafgaande aan de aanbevelingen presenteren we eerst een aantal keuzemogelijkheden voor de inhoud, vormgeving en organisatie van de GBA-audit.

8.1.1 Relevante keuzes

Relevante keuzes ten aanzien van de GBA-audit luiden als volgt:

- 1 Wel een audit versus geen audit (maar alternatieve invulling kwaliteitszorg GBA).
- 2 Verplichte audit vanuit het rijk versus facultatieve audit (keuzevrijheid gemeente).
- 3 Intern gemeentelijke uitvoering versus externe uitvoering:
 - a zelfonderzoek;
 - b intercollegiale toetsing tussen gemeenten;
 - c onderzoek door visitatiecommissie bestaande uit externe deskundigen;
 - d onderzoek door een auditinstelling;
 - e onderzoek door de rijksinspectie.
- 4 Audit gestandaardiseerd – dat wil zeggen voor alle gemeenten hetzelfde, versus specifieke audit – bijvoorbeeld differentiatie op basis van:
 - 4.1 type gemeenten (bijvoorbeeld gemeentegrootte);
 - 4.2 gerealiseerde kwaliteit (ontwikkelingsfasen);
 - 4.3 eigen gemeentelijke ambities en kwaliteitsdoelstellingen (boven wettelijk minimum).
- 5 Beperkt versus breed bereik van de audit (of meerdere elkaar aanvullende audits):

⁶³ Zie Werkgroep Kwaliteit GBA, *De kwaliteit van de GBA: adviezen van de Werkgroep Kwaliteit*, april 2005.

- a alleen GBA-beheerder(s) (kwaliteitszorg, applicatiebeheerder, systeembeheerder, privacyfunctionaris);
 - b GBA-beheerder en binnengemeentelijke afnemers;
 - c GBA-beheerder, binnengemeentelijke afnemers en landelijke afnemers.
- 6 Keuzes ten aanzien van de inhoud van de inhoud:
- 6.1 audit is toets op resultaten versus toets op werkprocessen (= de inzet van specifieke middelen om de beoogde resultaten te behalen);
 - 6.2 auditinvulling wel of niet baseren op risicoanalyse?
 - 6.3 audit wel of niet uitbreiden naar feitelijke werkelijkheid?
 - 6.4 audit op administratief gedeelte minder streng (bijvoorbeeld alleen het A-deel, het A- en het B-deel óf de huidige opzet A-, B- en C deel)?
 - 6.5 wel of niet afhandeling terugmelding meenemen in audit?
- 7 Wel of niet marktwerking bij de uitvoering van de audit?
- 8 Wie is afnemer in geval van uitvoering van audit door auditinstelling?
- a gemeente kiest auditinstelling;
 - b rijk kiest auditinstelling (bijvoorbeeld via tender of mantelcontract).
- 9 Door wie vindt accreditatie van auditinstellingen plaats?
- a Raad voor Accreditatie (of andere accreditatie-instelling);
 - b agentschap BPR.
- 10 Wordt accreditatie voor inhoudelijk deel en proces-/ privacy deel gescheiden of niet?
- 11 In wiens opdracht vindt accreditatie van auditinstellingen?
- a in opdracht van de auditinstelling (BPR stelt voorwaarde(n), het is aan auditinstelling hieraan te voldoen);
 - b in opdracht van het rijk.
- 12 Hoe vindt accreditatie plaats – welke criteria, welke wijze van toetsen, wat is het gewicht van de accreditatie?
- 12.1 specifieke criteria of aansluiting bij bestaande normstelling (ISO-certificering, INK-model e.d.);
 - 12.2 op basis van administratieve werkelijkheid (schriftelijke procedures auditinstelling, rapportages) of feitelijke situatie (komt tweede auditor tot hetzelfde oordeel? Hoe verlopen processen werkelijk?);
 - 12.3 Hoe licht of zwaar is de accreditatie: is het een onderzoek of vindt er 'echte' accreditatie plaats (zie ook paragraaf 7.2)?
- 13 Gemeenschappelijke aanbesteding van alle onderdelen van de audit versus splitsing (bijvoorbeeld inhoudelijke audit en proces-/ privacy audit afzonderlijk aanbesteden).

- 14 Is audit uitsluitend een toets of gestelde normen zijn gehaald of bevat deze ook een advies?
- 15 Moeten auditinstellingen per gemeente wel of niet verplicht rouleren?
- nee;
 - ja, met dien verstande dat auditinstelling nooit twee keer een audit bij dezelfde gemeente mag doen (bijvoorbeeld omdat deze anders eigen advies van het jaar ervoor toetst);
 - ja, alternerend – alle auditinstellingen om de beurt per gemeente (vanuit overweging dat iedere auditinstelling eigen aanpak heeft en er 'andere zaken uithaalt').
- 16 Is er meer of minder vrijheid ten aanzien van de methode die auditinstellingen toepassen bij de uitvoering van de audit?
- 17 Wat is de timing van de audit?
- 17.1 Hoe vaak vindt de audit plaats: eens in de één, twee, drie of vier jaar?
 - 17.2 Vindt de audit op een voorspelbaar moment plaats of onverwacht? Indien voorspelbaar is er dan een lange dan wel korte voorbereidingstijd (bijvoorbeeld een week of een jaar van tevoren)?

8.1.2 Scenario's: samenhangende keuzes

Uit het onderzoek komt naar voren dat alle partijen het belang van een audit inzien (keuzepunt 1). Bij mogelijke scenario's gaan we ervan uit dat er in enigerlei vorm een audit GBA is. Ook benadrukken zowel gemeenten, afnemers als auditinstellingen dat 'vreemde ogen dwingen' en dat de audit niet uitsluitend zaak van individuele gemeenten is.

In het algemeen komt uit het onderzoek ook naar voren dat de audit op een aantal punten inhoudelijke aanpassing behoeft: (zie de keuzepunten 5, 6.2 tot en met 6.5):

- Het verbreden van de audit naar binnengemeentelijke afnemers en landelijke afnemers. Dit sluit aan bij het streven naar het realiseren van een ketenaanpak in de kwaliteitszorg GBA (zie hoofdstuk 4 en zie Eindrapport van de Werkgroep Kwaliteit).
- De audit uitbreiden naar het toetsen van de overeenstemming van de GBA met de feitelijke werkelijkheid (zie hoofdstuk 3).
- De audit legt een veel groter gewicht op het toetsen van resultaten dan het toetsen van werkprocessen. De weg waarlangs maakt minder uit, als het maar de gewenste kwaliteit oplevert.
- De audit baseren op een risico-analyse. Zo hebben grote gemeenten andere risico's dan kleine gemeenten en de ene locatie heeft andere risico's dan de andere.⁶⁴
- Een minder strenge audit ten aanzien van de administratieve werkelijkheid. Het C-deel kan vervallen; over het B-deel bestaat discussie (zie hoofdstuk 3).
- De afhandeling van de terugmelding opnemen in de audit.

⁶⁴ Bron: gesprekken met gemeenten en met auditinstellingen.

Dit onderzoek heeft niet als doel een volledig uitgewerkt advies te geven over de toekomstige vormgeving en inhoud van de audit. Op een aantal punten wijst het onderzoek uit dat de audit gewijzigd zou moeten worden. Een aantal andere punten staat nog open en moet door BPR in samenspraak met gemeenten en afnemers worden bepaald. Daarbij kunnen een aantal uitgangspunten worden aangehouden:

- 1 De audit is objectief en betrouwbaar.
- 2 De audit meet de relevante kwaliteitscriteria.
- 3 De audit is – gegeven de doelstelling – zo eenvoudig en goedkoop mogelijk.
- 4 De audit heeft een langdurig in plaats van een eenmalig effect.
- 5 Er zijn lage toetredingsdrempels voor auditinstellingen.

Een belangrijke hoofdkeuze is of de audit primair een leerinstrument van gemeenten zelf is, of dat het een instrument vanuit het rijk vormt om een minimale kwaliteit van de GBA te realiseren of te garanderen. Uitgaande van deze hoofdkeuze formuleren we twee scenario's met een aantal samenhangende keuzes.

(A) De audit is primair een instrument van gemeenten zelf om te leren

De audit wordt uitgevoerd via intercollegiale toetsing tussen gemeenten en visitatie. Gemeenten organiseren dit zelf. Het is denkbaar dat auditinstellingen als extern deskundigen in de vorm van een visitatiecommissie worden ingehuurd (zie keuzepunt 3b/c).

Het rijk formuleert de wettelijke minimumnormen voor GBA en deze komen ook terug in de audit. Het rijk voert op beperkte schaal (steekproefsgewijs of op basis van signalen uit het veld) inspectie uitvoeren om te toetsen of gemeenten zelfstandig in staat zijn minimaal kwaliteitsniveau te realiseren.

Juist omdat de audit een leerinstrument voor gemeenten zelf is, biedt de audit ruimte voor eigen gemeentelijke ambities en kwaliteitsdoelstellingen – boven het wettelijk minimum (zie de keuzepunten 4.1 en 4.2). Gemeenten werken van audit tot audit toe naar de ambities en de doelstellingen die zij voor zichzelf formuleren.

In hoeverre er sprake is van marktwerking hangt af van gemeenten zelf (zie keuzepunt 7) en dit geldt dan ook voor de vervolgkeuzes ingeval van marktwerking (zie de keuzepunten 13, 15 en 16).

Waar de audit primair een leerinstrument van gemeenten zelf is ligt het in de lijn dat de audit ook een advies bevat (keuzepunt 14) en dat de audit op een voorspelbaar moment plaats vindt – een gemeente moet het immers zelf organiseren (zie keuzepunt 17). De keuzepunten 8 tot en met 12 zijn in dit scenario minder relevant.

(B) Audit is primair instrument vanuit rijk om kwaliteit te borgen

De audit is primair een instrument van het rijk om de kwaliteit van GBA te waarborgen. Het rijk stelt (na samenspraak met relevante partijen) de inhoud en vormgeving van de

audit vast. De rol van het rijk wordt op een aantal punten versterkt ten opzichte van de huidige situatie:

- De inhoudelijke accreditatie van auditinstellingen wordt gescheiden van procesaccreditatie (keuzepunt 10), waarbij het rijk zelf nagaat of auditinstellingen het inhoudelijke deel goed uitvoeren (zie keuzepunt 9).
- Het rijk geeft opdracht aan auditinstellingen via een tender of mantelcontract (keuzepunt 8) en schrijft verplichte roulering tussen auditinstellingen bij gemeenten voor (zie keuzepunt 15). Eigen aanbesteding door het rijk en verplichte roulering maakt het daarbij mogelijk meer vrijheid te laten aan de auditinstellingen bij de toepassing van de audit (zie ook hoofdstuk 6).
- De audit vindt op een onvoorspelbaar moment plaats om de effectiviteit van controle te vergroten (permanente aandacht voor kwaliteit in plaats van kortstondig toewerken naar behalen audit – zie ook paragraaf 3.2).
- De audit is gericht op een wettelijk minimum – maar kan in de tijd gezien stelselmatig opgeschroefd worden (punt 4).

8.2 Aanbevelingen ten aanzien van inhoud en vormgeving van de audit

We formuleren de volgende aanbevelingen.

- 1 Het verdient aanbeveling de audit GBA – maar met gewijzigde inhoud en vormgeving – voort te zetten.
- 2 Voorafgaande aan precieze keuze inhoud en vormgeving van de audit wordt eerst bepaald wat de minimale kwaliteitsnormen zijn die getoetst moeten worden.
- 3 Deze minimale kwaliteitsnormen worden ontwikkeld door BPR in nauwe samenspraak met gemeenten en afnemers en op grond van ervaringskennis vanuit de auditinstellingen. Betrek daarbij ook de adviezen en suggesties die vanuit diverse partijen over de inrichting van de audit zijn gedaan.⁶⁵
- 4 Ontwikkel een structurele werkwijze waarbij de audit in samenspraak met betrokkenen periodiek wordt geëvalueerd en waar nodig bijgesteld.
- 5 Het verdient aanbeveling de audit op een aantal punten bij te stellen:
 - Het verbreden van de audit naar binnengemeentelijke afnemers en landelijke afnemers (zo nodig in afzonderlijke audits).

⁶⁵ Zie onder meer Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken, *Voorstellen tot aanpassing 'Regeling periodieke audit GBA'*, Zoetermeer (ongedateerd), diverse publicaties van de Kwaliteitskring GBA gemeenten 100.000+; en de Eindrapportage van de Werkgroep Kwaliteit GBA, april 2005.

- De audit legt een veel groter gewicht op het toetsen van resultaten (kwaliteitseisen) dan het toetsen van werkprocessen (middelen/procedures om deze resultaten te realiseren).
 - De audit baseren op een risico-analyse.
 - Een minder strenge audit ten aanzien van de administratieve werkelijkheid, waarbij in ieder geval het C-deel kan vervallen.
 - De afhandeling van de terugmelding opnemen in de audit.
- Deze laatste twee mogelijkheden kunnen op korte termijn geïmplementeerd worden in de eerstvolgende auditronde.
- 6 Op basis van verdere samenspraak met betrokken partijen over een aantal nog openstaande discussiepunten neemt het rijk een beslissing over de inhoud en vormgeving van de audit. Deze discussie kan ondersteund worden aan de hand van de inventarisatie van keuzemogelijkheden en de twee scenario's eerder in dit rapport (de audit is primair een instrument van gemeenten zelf om te leren of de audit is primair een instrument van het rijk om te controleren).

8.3 Aanbevelingen ten aanzien van marktwerking en accreditatie

Voorzover de uitvoering van audits plaats vindt door auditinstellingen (zie de vorige paragraaf) doen we een aantal maatregelen om de marktwerking te versterken.

- 1 Het slechten van toetredingsbarrières voor nieuwe marktpartijen door:
 - a het splitsen van de aanbesteding ten aanzien van inhoudelijke audit en proces- en privacy-audit;
 - b afzonderlijke accreditatie van instellingen voor inhoudelijk audit en proces/privacy-audit – dit maakt het ook mogelijk dat bedrijven zich beperken tot een van beide onderdelen (en zich dus makkelijker kunnen kwalificeren);
 - c het accrediteren van instellingen voor het proces en privacy-deel aan de hand van internationaal erkende standaarden (waardoor er voor dit deel al meteen een groter aantal bedrijven op basis van huidige accreditatie in aanmerking komt voor het uitvoeren van een proces/privacy-audit);
 - d het faciliteren van nieuwe toetreders voor de inhoudelijke audit met inhoudelijke kennisoverdracht door BPR, onder meer ten aanzien van de normstelling in de audit en de achtergronden daarvan.
- 2 Het waarborgen van faire concurrentieverhoudingen:
 - a Heldere normstelling ten aanzien van inhoud en toepassing van de audit.
 - b Het opstellen en handhaven van heldere regels ten aanzien van het samengaan van advisering aan gemeenten en het uitvoeren van de audit ('na een advies géén audit': dit betekent dat als een audit wordt afgesloten met een advies dat de auditinstelling bij de eerstvolgend audit geen partij is; het betekent ook dat een auditinstelling die ondersteuning biedt bij de voorbereiding op een audit, deze audit niet zelf kan uitvoeren.

- c Het instellen van een onafhankelijk arbitrage-orgaan dat zich bezig houdt met arbitrage en bij bezwaren/ klachten onafhankelijk toetst of partijen zich houden aan normen of spelregels.
- d De accreditatie wat betreft het inhoudelijk deel richten op feitelijke werkwijzen van auditinstellingen: voert een auditinstelling de inhoudelijke audit adequaat uit?

8.4 Aanbevelingen ten aanzien van sturing en toezicht ten aanzien van het stelsel

Ten aanzien van sturing en toezicht formuleren we de volgende aanbevelingen.

- 1 Versterking van de rol van de rol van BPR:
 - a meer regie op samenspel tussen alle partijen die betrokken zijn bij de GBA-audit en kwaliteitszorg in het algemeen;
 - b duidelijke en eenduidige normstelling en normtoepassing ten aanzien van zowel audit als auditinstellingen;
 - c accreditatie door BPR van auditinstellingen wat betreft de inhoudelijke audit;
 - d een faciliterende rol in kwaliteitszorg via kennisuitwisseling en het bij elkaar brengen van partijen (gemeenten, afnemers, leveranciers);
 - e meer open communicatie en een betere aansluiting bij de dagelijkse praktijk van gemeenten en afnemers.
- 2 De Raad voor Accreditatie accrediteert auditinstellingen wat betreft proces/privacy-deel aan de hand van internationale normen (zie vorige paragraaf).
- 3 BPR en het College Bescherming Persoonsgegevens ontwikkelen een taakverdeling waarbij zij als toezichthouder complementair aan elkaar werken en maken hierover periodiek werkafspraken.
- 4 Voor de ontwikkeling van een nieuwe audit – langs de lijnen zoals hiervoor is aangegeven – maar ook voor permanente kwaliteitszorg ten aanzien van het GBA-stelsel als geheel, verdient het aanbeveling dat BPR veel investeert in communicatie en samenspel met alle betrokken partijen. Studies en rapporten – zoals onderhavig onderzoeksrapport – bieden hiervoor ondersteuning, maar komen hiervoor niet in de plaats. Dit betekent:
 - partijen (structureel) bij elkaar brengen;
 - investeren in gezamenlijke beeldvorming en kennis: ontwikkelen van gemeenschappelijke taal en probleemdefinitie, het verkrijgen van inzicht in elkaars belangen en achtergronden en het gezamenlijk zoeken naar verbetermogelijkheden.

Bijlage 1: Overzicht respondenten

De volgende respondenten hebben deelgenomen aan individuele interviews en/ of groeps gesprekken.

Expertgesprekken

Mw. L. Hennink	Plv. directeur, agentschap BPR
Mw. C. Kocaer	Register, gemeente Amsterdam
Dhr. A. Koenhein	Coördinator wetgeving, agentschap BPR
Mw. E. Petray	Medewerker kwaliteitszorg, agentschap BPR
Dhr. J. Poelstra	Hoofd Burgerzaken, gemeente 's-Hertogenbosch
Mw. A. van Splunter	Senior beleidsmedewerker, agentschap BPR
Dhr. A. van den Toorn	Ministerie van Financiën
Dhr. L. van de Ven	Juridisch beleidsmedewerker, agentschap BPR
Mw. A. van Vierzen	Hoofd Klantenbeheer, agentschap BPR
Mw. S. Voorn	Register, gemeente Amsterdam
Dhr. F. van der Vorst	Hoofd Dienstverlening, gemeente 's-Hertogenbosch

Gemeente Amsterdam

Dhr. J. van der Aalst	Informatie beveiligingsadviseur, Register Amsterdam
Mw. C. Kocaer	Unitmanager Regie Audit en Control, Register
Dhr. T. Kassenaar	Senior adviseur Adviesbureau
Dhr. O. Muijlwijk	Medewerker Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling leerplichtzaken
Mw. S. de Ridder	Junior adviseur Adviesbureau
Mw. K. Sachs	Applicatiebeheerder, Register Amsterdam
Mw. S. Voorn	Auditor, Register Amsterdam
Dhr. H. de Waal	Dienst Onderzoek en Statistiek
Dhr. K. Borkus	Hoofd functioneel beheer Sociale Dienst

Gemeente Apeldoorn

Dhr. J. van der Kamp	Stafjuridisch medewerker, kwaliteitsbeheer en beveiligingsfunctionaris, afdeling Veiligheid, Recht en Burgerzaken
Dhr. W. Krans	Applicatiebeheerder Belastingstelsel
Dhr. H. Tilstra	Applicatiebeheerder, Dienst Samenleving
Dhr. H. Veldman	Teamleider Publiekszaken (front office), afdeling Veiligheid, Recht en Burgerzaken
Dhr. P. Visser	Systeembeheer en databaseadministrator, afdeling I&A

Gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude

Dhr. R. Brouwer	Hoofd Burgerzaken
Mw. M. Dijkstra	Medewerker Zorg
Dhr. F. Donker	Medewerker Belastingen

Mw. J. Schmidt	Medewerker Welzijn
<i>Gemeente Harderwijk</i>	
Mw. J. Crince	Medewerker Integrale kwaliteitszorg
Dhr. G. Hartkamp	Sector Stadsbeheer, afdeling Beheer Openbare Ruimte
Dhr. P. de Moor	Hoofd afdeling Publiekszaken
Dhr. W. Nieland	Privacyfunctionaris GBA, afdeling Publiekszaken
Mw. I. Noordijk	GBA-specialist, afdeling Publiekszaken
Mw. C. Olofsen	Coördinator frontoffice, afdeling Publiekszaken
Mw. M. Scullion	Afdeling Bestuursondersteuning, sectie Algemene Bestuurlijke en Juridische Zaken
Mw. J. van der Velde	Sector Stadsontwikkeling, afdeling volkshuisvesting
<i>Gemeente Helmond</i>	
Dhr. B. van Best	Applicatiebeheerder belastingen en verzekeringen
Dhr. G. Deenen	Gegevens- en privacybeheerder Stadswinkel
Dhr. R. Heynes	Applicatiebeheerder Werk, Inkomen en Zorg (GWS4ALL)
Dhr. B. van Stiphout	Gegevens- en privacybeheerder Stadswinkel
Dhr. P. van der Wens	Hoofd Stadswinkel
<i>Gemeente 's-Hertogenbosch</i>	
Mw. C. de Laat	Medewerker Arbeidsmarkt en Sociale Zaken
Dhr. H. Migchielsen	Hoofd afdeling Jeugd en Onderwijs
Dhr. J. Poelstra	Hoofd Burgerzaken
Dhr. F. van der Vorst	Bureauhoofd Burgerlijke Stand en Vreemdelingenzaken
Dhr. M. van der Vorst	Bureauhoofd Salaris en Informatiezaken
<i>Gemeente Heusden</i>	
Dhr. P. Beekwilder	Medewerker Bouwen & Wonen
Mw. A. Damen	Applicatiebeheerder en kwaliteitsmedewerker GBA
Mw. J. Jansen	Medewerker I&A
Mw. J. Smans	Medewerker Belastingen, WOZ
Mw. W. van Son	Medewerker Publiekszaken backoffice
<i>Gemeente Losser</i>	
Dhr. W. Pouwels	Hoofd afdeling Publiekszaken
Dhr. T. Looman	Procescontroller
Mw. L. Lubbers	Medewerker kwaliteitszorg
Dhr. F. Bode	Applicatiebeheerder Vastgoed
Dhr. G. Punte	Applicatiebeheerder Welzijn
<i>Gemeente Maassluis</i>	
Mw. S. Brons	Medewerker Afdeling Financiën, Belastingen en WOZ-administratie
Dhr. J. Overdevest	GBA-specialist en applicatiebeheerder

Dhr. P. Ravensbergen	Chef Burgerzaken
Dhr. R. Thielen	Medewerker Afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Dhr. C. Zeevaart	Medewerker Afdeling Welzijn, leerplichtadministratie
<i>Gemeente Millingen a/d Rijn</i>	
Dhr. G. Hakvoort	Coördinator Inwonersbalie
Mw. E. Hubbers	Medewerker Inwonersbalie
Mw. A. Kersten	Systeembeheerder
Mw. R. Nas	Medewerker Financiën
Mw. A. Strijbos	Medewerker Bouwen & Wonen
<i>Gemeente Noordenveld</i>	
Mw. I. Ebbinge	Medewerker secretariaat Bedrijfsvoering en Management Ondersteuning
Mw. C. Elken	Teamleider Burgerzaken
Mw. W. Geerlings	Medewerker Belastingen
Dhr. J. Romijn	Medewerker Sociale Zaken
Mw. M. van der Veen	Medewerker Burgerzaken
<i>Gemeente Roermond</i>	
Dhr. H. Giesbertz	Applicatiebeheerder, afdeling ondersteuning bijstandzaken, Centrum voor Werk en Inkomen
Dhr. T. Hermans	Medewerker huursubsidie en vangnetregeling, afdeling bijstandszaken, Centrum voor Werk en Inkomen
Dhr. J. Koerts	Medewerker applicatiebeheer en kwaliteitszorg GBA, afdeling Publiekszaken
Mw. M. Ploum	Medewerker applicatiebeheer en kwaliteitszorg GBA, afdeling Publiekszaken
Mw. H. Spee	Administratief medewerker Onderwijs, afdeling Cultuur en Educatie
Dhr. H. van de Vis	Administratief medewerker Wet Voorziening Gehandicapten, afdeling Zorg en Activering, Centrum voor Werk en Inkomen
Dhr. F. Vissers	Hoofd afdeling Publiekszaken
<i>Gemeente Rotterdam</i>	
Dhr. E. Catsburg	Afdeling Burgerzaken
Dhr. G. Grondsloot	Gemeentelijke Belastingen Rotterdam, afdeling H&I
Dhr. A. Jansen	Gemeentelijke Belastingen Rotterdam, afdeling IRA
Dhr. C. Meesters	Hoofd Burgerzaken
Dhr. R. Lotte	Afdeling Burgerzaken
<i>Gemeente Schiedam</i>	
Mw. M. Jonker	Medewerker GBA-kwaliteitszorg
Dhr. S. Knap	Hoofd Stadswinkel

Dhr. H. Rolaff Medewerker GBA-kwaliteitszorg

Gemeente Schouwen-Duiveland

Mw. C. Driessen Administratief medewerker Zorg, Werk en Inkomen
Mw. R. Deurloo GBA-specialist
Dhr. T. Gebraad GBA-specialist
Dhr. P. van der Panne Applicatiebeheerder
Mw. A. Rentmeester Leerplichtambtenaar
Mw. M. Wolters Coördinator gegevensbeheer Belastingen

Gemeente Sluis

Dhr. S. Bosman Hoofd Burgerzaken
Mw. E. de Bruijne Medewerker uitkeringsadministratie Sociale Zaken en Wvg
Dhr. L. Herman Allround medewerker Burgerzaken
Dhr. R. Kouijzer Allround medewerker Burgerzaken
Dhr. H. Verhage Beleidsmedewerker Onderwijs

Gemeente Smallingerland

Mw. L. Boek Assistent applicatiebeheerder
Dhr. H. Burger Hoofd Burgerzaken
Mw. L. Hoekstra Afdeling Belastingen
Dhr. J. Poel Systeembeheerder
Dhr. G. Talsma Applicatiebeheerder en plv. hoofd Burgerzaken

Gemeente Thorn

Mw. M. Timmermans Medewerker Burgerzaken (applicatiebeheerder GBA en RAAS) en financiën, plv. systeembeheerder

Gemeente Winschoten

Dhr. K. Brunink Medewerker Wvg
Mw. D. van Dijk Medewerker afdeling Belastingen
Dhr. H. Imholz Directeur Intergemeentelijke Sociale Dienst
Dhr. F. Menzinga Senior beleidsmedewerker Publiekszaken
Mw. E. Wagena Medewerker Publiekszaken backoffice

Gemeente Woudenberg

Dhr. H. Valkenburg Allround medewerker Burgerzaken
Dhr. J. Schutjes Coördinator I&A
Dhr. P. van Eijdsen Medewerker Burgerzaken Wvg
Mw. K. Hendrikx Medewerker afdeling Financiële Zaken WOZ
Dhr. K. Wiesenekker Sectorhoofd Burgerzaken

Landelijke afnemers

Dhr. C. Adamse Ministerie van Justitie
Dhr. R. Adelaar Ministerie van VWS, Dienst Donorregister

Dhr. R. van de Broek	Zorgverzekeraar VGZ
Mw. E. van Dam	Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders
Mw. M. van Hamond	Zorgverzekeraar VGZ
Dhr. B. de Graaf	Politie
Dhr. H. van Lith	Belastingdienst
Dhr. F. van Spaenendonck	Stichting Interkerkelijke Ledenadministratie
Dhr. M. Spilker	PGGM Pensioenfonds
Dhr. S. van der Steen	Stichting Interkerkelijke Ledenadministratie
Dhr. H. Stocker	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
Dhr. D. Struiksma	Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders
Dhr. P. Weijenberg	Ministerie van VWS, Dienst Donorregister
Mw. S. Wynia	Ministerie van Justitie
Dhr. R. Zonneveld	Sociale Verzekeringsbank

Auditinstelling en overige gesprekken

Dhr. A. de Bruin	Partner, PricewaterhouseCoopers
Dhr. P. Douma	Dienst Bestuurszaken, gemeente Den Haag
Dhr. T. van Eck	Raad voor Accreditatie
Dhr. J. van Engelen	BMC
Mw. D. Goudwaard	Reviewer GBA-audit, PricewaterhouseCoopers
Dhr. D. van der Gugten	Senior GBA-auditor, Deloitte & Touche
Dhr. H. Hartgers	Algemeen manager GBA-audit, PricewaterhouseCoopers
Dhr. G. de Heij	Senior beleidsmedewerker, College Bescherming Persoonsgegevens
Dhr. R. Ijpelaar	BMC
Mw. L. Kruiswijk	Raad voor Accreditatie
Dhr. G. Lütter	BMC
Dhr. R. van Troost	Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken
Dhr. R. van der Velde	Dienst Bestuurszaken, gemeente Den Haag
Dhr. J. Vlieg	Senior-executive GBA, Deloitte & Touche
Dhr. R. Zijlstra	Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken

Bijlage 2: Online enquête gemeenten

Deze webenquête bestaat uit 17 vragen. Het invullen hiervan kost ongeveer 20 minuten.

Allereerst stellen we u wat feitelijke vragen over uw gemeente	
1. Hoeveel inwoners heeft uw gemeente?	Tot 20.000 inwoners Van 20.000 – 100.000 inwoners Meer dan 100.000 inwoners
2. In welke provincie ligt uw gemeente?	Drenthe Friesland Flevoland Gelderland Groningen Limburg Noord-Brabant Noord-Holland Overijssel Utrecht Zeeland Zuid-Holland
3a. Hoeveel medewerkers zijn er (omgerekend in fte's) bij uw afdeling Burgerzaken/ Publiekszaken in dienst?	[open vraag, aantal fte's invullen]
3b. Hoeveel fte wordt ingezet voor kwaliteitszorg rond de GBA bezig?	[open vraag, aantal fte's invullen]

<p>4a. Graag stellen we u een aantal vragen over de kwaliteit van de GBA en de invloed van de GBA-audit daarop. Kunt u hieronder aangeven in hoeverre de audit een positieve of negatieve invloed heeft op diverse aspecten van kwaliteit?</p> <p>In hoeverre heeft de GBA-audit invloed op:</p>	<p>-- sterke negatieve invloed</p>	<p>- negatieve invloed</p>	<p>o geen invloed</p>	<p>+ positieve invloed</p>	<p>++ sterke positieve invloed</p>
a) de mate waarin gegevens in de GBA overeenstemmen met de administratieve werkelijkheid					
b) de mate waarin gegevens in de GBA overeenstemmen met de gelegitimeerde werkelijkheid					
c) de mate waarin gegevens overeenstemmen met de feitelijke werkelijkheid					
d) de actualiteit van de gegevens (niet-verouderd)					
e) de eenduidige interpretatie van de gegevens					
f) de betrouwbaarheid van de gegevens					
g) de volledigheid van de gegevens (conform huidige indeling PL)					
h) het zonder kwaliteitsverlies voor het systeem kunnen in- en uitvoeren van gegevens					
i) de adequate ontsluiting van gegevens (flexibel, snel, accuraat, gemakkelijk)					
j) de gebruiksvriendelijkheid voor afnemers bij het doorgeven van wijzigingen, correcties en/ of aanvullingen					
k) de continue beschikbaarheid van persoonsgegevens					
l) de integriteit van de gegevens					
m) de gebruiksvriendelijkheid van het systeem voor operators					
n) voorkomen van onrechtmatige inzage en gebruik van gegevens					
<p>4b. Welk van de genoemde kwaliteitsaspecten vindt u het belangrijkste?</p> <p>U kunt maximaal drie aspecten noemen.</p>	<p>[letter a t/m n] [letter a t/m n] [letter a t/m n]</p>				
4c. Aan welk van de genoemde	[letter a t/m n]				

kwaliteitsaspecten besteedt uw gemeente de meeste aandacht? U kunt maximaal drie aspecten noemen.	[letter a t/m n] [letter a t/m n]
--	--------------------------------------

5. Er zijn verschillende instrumenten die bij kunnen dragen aan de kwaliteit van de GBA. Welke van de onderstaande instrumenten gebruikt u momenteel in uw gemeente?	Niet	In beperkte mate	Veel	Heel veel
Deelname aan GBA-kwaliteitskring				
Structurele kwaliteitszorg, bijvoorbeeld via certificering				
Implementatie/ uitwerking resultaten audit				
Informeel overleg met GBA experts van buiten de gemeente				
Training/ opleiding medewerkers Burgerzaken/ Publiekszaken gericht op kwaliteit				
Inschakeling additionele expertise in aanvulling op/ naar aanleiding van audit				
Raadplegen documentatie BPR/ contact met helpdesk BPR				
Betere samenwerking met binnengemeentelijke afnemers				
Betere samenwerking met buitengemeentelijke afnemers				
Vergroten van de betrokkenheid van portefeuillehouder(s)/ gemeentebestuur bij GBA				
Interne audit/ eigen kwaliteitsmodules				
Samenwerking met andere gemeenten				

6. In welke mate vormen de volgende factoren in uw gemeente feitelijk een stimulans of belemmering voor het verbeteren van de kwaliteit van de GBA?	--	-	o	+	++
	In sterke mate belemmerend	Enigszins Belemmerend	Geen stimulans / geen belemmering	Enigszins stimulerend	In sterke mate stimulerend
Privacyregelgeving in de Wet GBA					
Overige regelgeving van de rijksoverheid					
Beschikbare financiën					
Kwaliteit van ambtenaren Burger-/ Publiekszaken					
Beschikbare capaciteit bij Burger-/ Publiekszaken					
Betrokkenheid/ prioriteit portefeuillehouder(s)/ gemeentebestuur					

7. In hoeverre bieden de resultaten van de GBA-audit u voldoende informatie voor de verbetering van de kwaliteit van de GBA?	Volstrekt onvoldoende de informatie	Onvoldoende de informatie	Voldoende informatie	Ruim voldoende informatie
[-> Indien volstrekt onvoldoende of onvoldoende:] Kunt u kort aangeven waarom niet?	[open vraag]			
[-> Indien voldoende of ruim voldoende:] Kunt u kort aangeven waarom?	[open vraag]			

8. De audit vindt nu eens in de drie jaar plaats. Wat vindt u van deze frequentie?	Te laag	Precies goed	Te hoog

9. Hieronder volgt een aantal stellingen over de GBA-audit. Kunt u per stelling aangeven in hoeverre u het ermee eens of oneens bent?	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens
Onze gemeente ervaart de GBA-audit primair als een controle-instrument.				
Bij de voorbereiding op de GBA-audit richten we ons vooral op het vergroten van de slaagkans.				
De GBA-audit vormt voor onze gemeente een waardevol middel ter verbetering van de kwaliteit van de GBA.				
Het auditproces neemt kostbare tijd in beslag die ten koste gaat van het primaire GBA-proces.				
Het auditproces richt zich teveel op het vaststellen van tekortkomingen.				
Het auditproces vormt een belangrijke stimulans voor het kwaliteitsbewustzijn van de medewerkers Burger-/ Publiekszaken.				
De GBA-audit is in onze gemeente een onmisbaar onderdeel van de GBA-kwaliteitszorg.				
Een her-audit zouden we in de eerste plaats als een sanctie opvatten.				

Nu volgen enkel vragen over de auditinstellingen	
10. Welke instelling heeft bij uw gemeente de laatste audit uitgevoerd?	BMC PriceWaterhouseCoopers Deloitte
11. Was dit dezelfde instelling als bij de eerste audit?	Ja Nee Weet niet
[-> Indien Nee,] Wie voerde de audit daarvoor uit?	BMC PriceWaterhouseCoopers Deloitte
12. Heeft u meerdere instellingen gevraagd een offerte uit te brengen?	Ja Nee Weet niet
[-> Indien ja:] bij welke instellingen heeft u offertes aangevraagd? (min. 2 max. 3 aankruisen op lijst).	BMC PriceWaterhouseCoopers Deloitte

[-> Indien ja bij 12.]	Zeer onbelangrijk	Onbelangrijk	Belangrijk	Zeer belangrijk
13a. Hoe belangrijk vindt u onderstaande aspecten bij de keuze van een auditinstelling?				
a) deskundigheid/ kwaliteit				
b) de prijs				
c) snelheid/ tijdigheid rapportage				
d) maatwerk – toespitsing rapportage/ advies op de eigen gemeente				
e) verwachte tijdsbelasting voor de organisatie				
f) de methodiek voor uitvoering van de audit				
g) eerdere positieve ervaringen met de auditinstelling				
h) eerdere negatieve ervaringen met de auditinstelling				
13b. Welke van deze criteria heeft in uw gemeente bij de laatste audit de doorslag gegeven bij de keuze van een auditinstelling? Vul de gewenste letter in.	[open vraag, letter a t/m h – één antwoord mogelijk!]			

14. Kunt u voor ieder auditonderdeel aangeven of u bij de laatste audit geslaagd bent? Kruis een antwoord aan.	Niet Geslaagd	Geslaagd
Inhoudelijk deel		
Procesdeel		
Privacy-deel		

-> [Indien niet geslaagd voor één of meerdere onderdelen]	Helemaal niet	Niet	Enigszins	Sterk
In hoeverre verklaren de onderstaande aspecten in uw gemeente het feit dat u gezakt bent voor (onderdelen van) de GBA-audit?				
Onvoldoende tijd om de audit voor te bereiden				
Onvoldoende kennis/ expertise om de audit goed voor te bereiden				
Te strenge beoordeling door de audit-instelling				
Anders, namelijk... [open vraag!]				

[-> Indien niet geslaagd] Moet de heraudit nog starten, is die nu aan de gang of is die al afgerond? Kruis het antwoord van uw keuze aan	Heraudit moet nog starten	Heraudit is nu bezig	Heraudit is afgerond

[-> Indien heraudit is afgerond] Wat was de uitslag van de heraudit?	Gezakt voor de heraudit	Geslaagd voor de heraudit	Uitslag is nog niet bekend

16. Kunt u voor ieder van de volgende aspecten aangeven in welke mate u tevreden bent met de prestaties van de auditinstelling ten aanzien van:	Ze er ontevred en	Ontevred en	Tevreden	Ze er tevreden
Deskundigheid/ kwaliteit				
De prijs				
Onafhankelijkheid				
Snelheid/ tijdigheid rapportage				
Maatwerk – toegespitsheid rapportage/ advies op de eigen gemeente				
Tijdsbelasting voor de organisatie				
Methodiek voor uitvoering audit				

17. Aanvullende opmerkingen: Indien u dat wenst kunt u naar aanleiding van deze enquête hier nog aanvullende opmerkingen maken.

--

Hartelijk dank voor uw medewerking!

Bijlage 3: Online enquête afnemers

Deze webenquête bestaat uit 12 vragen. Het invullen hiervan kost ongeveer 20 minuten.

Allereerst stellen we u wat feitelijke vragen over uw organisatie	
1. Tot welke categorie behoort uw instelling?	Departementale afdelingen, inspecties, raden of Rijksdiensten
	Waterschappen
	Zorgverzekeraars
	GGD/ RIO
	Entadministraties/screeningsorganisaties bevolkingsonderzoek
	Ziekenhuizen
	Notarissen/Gerechtsdeurwaarders
	Uitvoeringsorganisatie sociale zekerheid
	Pensioenfondsen
	Wetenschappelijke onderzoeksinstituten
	Andere publiekrechtelijke organisaties
	Andere privaatrechtelijke organisaties
2. Is uw instelling aangesloten op de landelijke raadpleegbare deelverzameling (LRD)?	ja/ nee
2b. Zo nee, bent u van plan om binnen afzienbare tijd een verzoek tot aansluiting op de LRD te doen?	ja/ nee
3a. Op welke wijze verkrijgt uw instelling GBA-gegevens? (meerdere antwoorden mogelijk)	Geautomatiseerde gegevensverstrekking aan uw instelling op basis van een bepaalde afnemersindicatie ('Spontane gegevensverstrekking')
	Geautomatiseerde periodieke verstrekking aan uw instelling van gegevens op basis afnemersindicatie ('Selectieverstrekking')
	Verstrekking op basis van een specifiek informatieverzoek door uw instelling ('Ad-hoc verstrekking')
3b. [Indien selectieverstrekking:] met welke frequentie ontvangt uw instelling periodiek gegevens?	wekelijks maandelijks per kwartaal halfjaarlijks jaarlijks

3b. [Indien ad-hoc verstrekking:] hoeveel ad-hoc verstrekkingen vraagt uw instelling jaarlijks aan?	(getal bij benadering invullen) of 'weet niet'
---	--

4. Graag stellen we u een aantal vragen over de kwaliteit van de GBA-gegevens zoals u die krijgt. Kunt u voor ieder van onderstaande aspecten aangeven hoe tevreden u hier over bent.	Zeer ontevreden	Ontevreden	Neutraal	Tevreden	Zeer tevreden
a) de mate waarin gegevens overeenstemmen met de feitelijke werkelijkheid					
b) de actualiteit van de gegevens (niet-verouderd)					
c) de eenduidige interpretatie van de gegevens					
d) de betrouwbaarheid van de gegevens					
e) het zonder kwaliteitsverlies kunnen in- en uitvoeren van gegevens in het eigen systeem					
f) de gebruikersvriendelijkheid voor het doorgeven van wijzigingen, correcties en/of aanvullingen					
g) de continue beschikbaarheid van de gegevens					
h) de adequate ontsluiting van gegevens (flexibel, snel, accuraat, gemakkelijk)					
i) de gebruiksvriendelijkheid van het systeem voor operators					
4b. Welk van de genoemde kwaliteitsaspecten vindt u het belangrijkste? U kunt maximaal drie aspecten noemen.	[letter a t/m i] [letter a t/m i] [letter a t/m i]				

5a. Wat zijn de belangrijkste knelpunten die uw instelling ervaart bij het verkrijgen van gegevens via het GBA-netwerk?	<ul style="list-style-type: none"> - geen resultaat ('no-hit) of teveel zoekresultaten - te lange wachttijd op gegevens - onjuistheid verstrekte gegevens - systeem niet gebruikersvriendelijk
5b. Kunt u de gevolgen van bovengenoemde knelpunten voor het functioneren van uw instelling kort uiteenzetten?	[open vraag]

PARTNERS+PRÖPPER

Bestuurskundig onderzoek en advies

6. Hieronder volgt een aantal stellingen over de GBA en uw rol als afnemer. Kunt u per stelling aangeven in hoeverre u het ermee eens of oneens bent?	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens
6a. Als afnemer voel ik mij primair een consument van GBA-gegevens.				
6b. De hulp van het agentschap BPR is nodig om problemen bij het verkrijgen van GBA-gegevens op te lossen.				
6c. We kunnen als afnemer 'blind varen' op de juistheid en betrouwbaarheid van GBA-gegevens.				
6d. Als afnemers heb ik geen rol in het verbeteren van de kwaliteit van GBA-gegevens.				
6e. Als afnemers moet je de juistheid van de GBA-gegevens altijd controleren op basis van andere bronnen				
6f. Het agentschap BPR vervult een cruciale rol bij de kwaliteitszorg rondom de GBA.				

7. Kunt u kort aangeven welke bijdrage uw instelling aan de verbetering van de kwaliteit van de GBA zou kunnen leveren ?	Open vraag
--	------------

Nu volgen een aantal vragen over privacy					
8a. Op welke wijze en via welke maatregelen tracht u ongevoegd gebruik van het GBA-systeem binnen uw organisatie te voorkomen?	tekenen geheimhoudingsverklaring gebruikers				
	beperking van het aantal bevoegde gebruikers				
	monitoring van door gebruikers gegenereerde berichten				
	berichtenverkeer loopt via een 'stand-alone' terminal				
	additionele beveiliging van netwerktoegang via extra passworden				
8b. Kunt u aangeven in welke mate de bescherming van gegevens binnen uw organisatie volgt uit de hieronder genoemde bronnen?	Zeer sterke mate	Sterke mate	Redelijke mate	In beperkte mate	Niet
Wet GBA					
Wet Bescherming Persoonsgegevens					
Richtlijnen op basis van het autorisatiebesluit GBA					
Richtlijnen of specifieke acties van het College Bescherming Persoonsgegevens					

We leggen u een aantal vragen voor over terugmelding	
9a. Geeft u afwijkingen tussen de door uzelf bijgehouden gegevens en de GBA-gegevens op eigen initiatief door aan het GBA-netwerk?	ja/ nee
9b. Heeft uw instelling een zogenaamde terugmeldplicht?	ja/ nee
9c. [Indien a en/ of b ja] met welke frequentie geeft u deze meldingen door?	direct/ dagelijks wekelijks maandelijks per kwartaal halfjaarlijks jaarlijks
9d. Wat zijn de redenen om in voorkomende gevallen niet tot terugmelding over te gaan? (meerdere antwoorden mogelijk)	terugmelding kost te veel tijd
	procedure terugmelding is niet duidelijk
	procedure terugmelding is te ingewikkeld
	terugmelding is niet nodig voor de eigen taakuitoefening
9e. Hoe vaak laten gemeenten u weten of uw terugmelding heeft geleid tot een mutatie van een gba-gegeven?	nooit/soms/regelmatig/altijd/nvt

10a. Op welke wijze voert u GBA-gegevens in uw eigen systeem in?	Geautomatiseerd Handmatig
10b. Hoe tevreden bent u over de wijze waarop binnen uw instelling GBA-gegevens in uw eigen systeem verwerkt worden?	Zeer ontevreden Onte tevreden Neutraal Tevreden zeer tevreden
10c. [Indien (zeer) ontevreden] Kunt u uw antwoord toelichten?	[open vraag]

11. Wat is het belangrijkste verbeterpunt dat u kunt noemen met betrekking tot de GBA?	Open vraag
--	------------

12. Aanvullende opmerkingen: indien u dat wenst kunt u naar aanleiding van deze enquête hier nog aanvullende opmerkingen maken.

--

Hartelijk dank voor uw medewerking!