

# GBA-audit of zelfevaluatie?

Zie ook kader **Zelfevaluatie ja of nee?** op pagina 14 waarin plaatsing van dit opiniërend artikel wordt verantwoord.

Sinds 1999 wordt de GBA-audit door externe auditoren uitgevoerd bij gemeenten. Op dit moment loopt de vierde cyclus van driejaarlijkse controles op de inhoudelijke kwaliteit van de GBA-gegevens en de waarborging van de vertrouwelijkheid van deze gegevens. Sinds het begin van de derde cyclus is de verplichte externe controle op het procesmatige deel vervangen door een zelfevaluatie. Hierbij geeft de gemeente zelf een oordeel over de beheermaatregelen rond de GBA. De externe auditor heeft op dit onderdeel alleen nog als taak om steekproefsgewijs te toetsen of de gegeven antwoorden betrouwbaar zijn. Na afloop van de vierde cyclus – juli 2013- zal de externe audit volgens de huidige plannen volledig worden vervangen door een zelfevaluatie.



C.J.M. de Grijs CISA, drs. G. Lütter CISA en drs. M.B.H. Ijpelaar RE CISA, GBA-auditoren verbonden aan Dekra. De auteurs zijn al vanaf de start van de GBA audit bij de uitvoering van deze audit betrokken.

## WAAROM EEN GBA-AUDIT?

Op 1 oktober 1994 is de GBA als gemeentelijke basisadministratie personen ingevoerd. Hieraan is een langdurig invoeringstraject voorafgegaan, waarin het toenmalige *projectbureau GBA* namens het toenmalige ministerie van Binnenlandse Zaken een cruciale rol heeft gespeeld. Het projectbureau voerde een centrale regie op de automatisering van de bevolkingsboekhouding. Vanaf 1991 zijn gemeenten ondersteund door het projectbureau om met een kwalitatief goed gegevensbestand aan te sluiten op het GBA-netwerk. Deze ondersteuning werd direct na realisatie van de GBA gestaakt.

In de jaren na de invoering van de GBA zijn er van verschillende kanten (afnemers, politiek) twijfels geuit over de betrouwbaarheid van de GBA als basisadministratie. Twijfels die het Agentschap BPR, dat als toezichthouder namens de minister van Binnenlandse Zaken in de plaats was gekomen van het

projectbureau GBA, niet zonder controle-instrument kon wegnemen.

Toen is de verplichte GBA-audit ingericht. Met dit instrument werd het mogelijk om inzicht te verkrijgen in de kwaliteit van de GBA en de wijze waarop het beheer van de GBA door gemeenten werd ingevuld. Nadat in een aantal gevallen naar buiten kwam dat sommige gemeenten te lichtvaardig met de privacyregelgeving omgingen, is er, onder stevige druk van de Tweede Kamer, een verplichte controle op de vertrouwelijkheid van de gegevens bijgekomen (het privacydeel van de GBA-audit).

Cruciaal is dat de huidige GBA-audit vanuit de aanleiding in de eerste plaats een verantwoordingsinstrument voor de minister is en pas in tweede instantie een kwaliteitsinstrument voor gemeenten. Maar afnemers betalen voor de vanuit de GBA verstrekte gegevens en eisen ook daarom een toetsbare kwaliteit van deze gegevens.

## VAN AUDIT NAAR ZELFEVALUATIE

Wanneer een gemeente niet voldoet aan de eisen van de audit, resulteert dit in een *heraudit*.

De derde cyclus van de GBA-audit heeft maar weinig heraudits opgeleverd en die trend wordt in de lopende 4<sup>e</sup> cyclus voortgezet. Dat wijst erop dat de audit als verantwoordingsinstrument weinig nieuwe inzichten biedt en dat gemeenten uitstekend in staat zijn om aan de geldende kwaliteitsnormen te voldoen. In dat licht beschouwd is het vanzelfsprekend dat BPR als toezichthoudende instantie een stapje terug doet en de kwaliteit van de GBA primair als een gemeentelijke verantwoordelijkheid beschouwt, waarvoor kwaliteitsborgende maatregelen ook primair binnen de gemeentelijke organisatie moeten worden getroffen en getoetst.

Met de opzet van een nieuw, jaarlijks door gemeenten zelf in te zetten evaluatie-instrument voor de GBA en naar het voorbeeld van (en gecombineerd

met) het toezicht op de reisdocumenten, wordt ten aanzien van kwaliteitszorg een terugtrekkende beweging gemaakt door BPR. Die beweging past prima binnen de bestaande verhoudingen, waarin het BPR op hoofdlijnen verantwoording aflegt aan de minister en waarbinnen van gemeenten op lokaal niveau passende maatregelen worden verwacht om de kwaliteit van de GBA-gegevens te borgen. Vanuit het perspectief van BPR is de overgang van de GBA-audit naar een zelfevaluatie, een logisch gevolg van de ontwikkelingen. Vanuit de historie zijn hier echter ook wel wat kritische kanttekeningen bij te plaatsen.

## EEN NEGATIEVE TREND

Vooruitlopend op de landelijke invoering van de GBA werd in 1988 bij de praktijkproef die werd uitgevoerd bij drie gemeenten door het projectbureau GBA geconstateerd dat er veel schortte aan de administratieve kwaliteit van de GBA. De VNG betoogde echter met



## Zelfevaluatie ja of nee?

In de loop van 2013 zal, als tegen die tijd het voorstel van *Wet basisregistratie personen* door beide Kamers van de Staten Generaal is aangenomen, de GBA-audit worden vervangen door een nieuw zelfevaluatie instrument om de kwaliteit van de GBA (dan BRP) te controleren. Gemeenten moeten dan jaarlijks een vragenlijst invullen, zowel voor de GBA als voor de reisdocumenten. Via een kwaliteitsmonitor en ook via een benchmarkonderdeel waarin de resultaten van gemeenten onderling vergelijkbaar worden, wordt deze zelfevaluatie transparant.

Op het NVVB-congres in 2011 heeft BPR een drukbezochte workshop over de GBA-zelfevaluatie verzorgd. Corrie Ebbers heeft daarover in B&R 2011, nr. 5 een verslag geschreven en heeft aan BPR ook nog aanvullende vragen gesteld (en antwoorden gekregen) over onder andere de kosten voor gemeenten.

In bijgaand artikel van drie auditoren die overigens vanaf het begin van de invoering van de GBA hun sporen als GBA-deskundigen hebben verdiend, wordt het zelf-evaluatie-instrument kritisch beschouwd. En hoewel natuurlijk enige zakelijke belangen bij het pleidooi voor het in stand houden van enigerlei vorm van externe audit of evaluatie, niet geheel ontkend kunnen worden, mag de kritiek niet *daarom* terzijde worden geschoven. Vandaar dat B&R graag ruimte geeft voor dit opiniërend verhaal. Bovendien is, sprekend over de kwaliteit van de GBA, niet uit te sluiten dat de Tweede Kamer, afgaand op eerdere geluiden, bij de behandeling van het wetsvoorstel BRP toch nog eens kritisch zal kijken naar het vervangen van de GBA-audit door de zelfevaluatie.

*Hoe kijkt de NVVB aan tegen het zelfevaluatie-instrument?*  
In het advies dat de NVVB samen met de VNG over het wetsvoorstel BRP op 11 mei 2010 aan de toenmalig verantwoordelijk bewindspersoon Ank Bijleveld heeft uitgebracht, wordt niet heel expliciet ingegaan op het voornemen om de GBA-audit te vervangen door een zelfevaluatie. Wel wordt 'het verschuiven van het accent in de kwaliteitsbewaking van een formele controle op de uitvoering door de gemeenten

naar mechanismen die ervoor moeten zorgen dat gemeenten in staat worden gesteld en ook worden gestimuleerd om te komen tot inhoudelijk betere resultaten' toegejuicht als passend in de lijn die binnen het Actieplan Kwaliteit is uitgezet.

In een nadere toelichting laat Cees Meesters, voorzitter van de NVVB, nog weten dat 'een argument van de NVVB om niet dieper in te gaan op de vervanging van de GBA-audit ook was dat de NVVB zich samen met de VNG bij de oprichting van KING tot doel heeft gesteld om de monitorlast van de Rijksoverheid op de gemeenten nadrukkelijk te verminderen. Daarin past dan zo'n zelfevaluatie. Bovendien wordt de audit op reisdocumenten ook op eenzelfde wijze aangepakt'.

Ook is het een grote verbetering dat, meer dan in het verleden, naar de echte werkelijkheid wordt gekeken en niet louter naar de administratieve werkelijkheid van de in de GBA opgenomen gegevens. Overigens beseft de NVVB ook wel dat een aantal gemeenten (i.c. afdelingen Burgerzaken) de externe druk van de Rijksoverheid met betrekking tot de verplichte audit wel handig vindt, omdat dit de druk naar hun college om aan kwaliteitsborging te doen eenvoudiger maakt.

*Persoonlijk* ben ik benieuwd of de Tweede Kamer omwille van kwaliteitsborging de eisen voor zelfevaluatie of een andere wijze van kwaliteitscontrole nog gaat aanscherpen. De BRP is niet bepaald een onbelangrijke basisregistratie en het belang van een goede kwaliteit is evident. En eigenlijk zou je als belangenvereniging blij moeten zijn als er instrumenten beschikbaar worden gesteld om de kwaliteit van de persoonsinformatie onafhankelijk te toetsen. *Maar niets voor niets!*

Als het Rijk en de afnemers zoveel waarde hechten aan die kwaliteit van de GBA/BRP (en dat doen ze en dat moeten ze!) dan ligt het ook voor de hand dat gemeenten daarvoor een redelijke vergoeding krijgen. Per slot ligt het profijt van de gemoderniseerde basisregistratie personen vooral bij de afnemers. (*alfred zebregs*)

succes dat verbetering van de kwaliteit van de in de bevolkingsregisters opgeslagen persoonsgegevens een gemeentelijke verantwoordelijkheid was. Bovendien werd door de VNG met verve de kaart van de 'gemeentelijke autonomie' gespeeld. Het toenmalige departement van Binnenlandse Zaken liet het hierbij zitten.

**Ten onrechte bleek** in maart 1992, toen de eerste gemeenten met veel kwaliteitsproblemen op het GBA-netwerk aansloten. Het hele stelsel werd daardoor bedreigd. Binnenlandse Zaken greep als stelselverantwoordelijke in en bepaalde dat elke gemeente, als onderdeel van het toetredingstraject tot de GBA, een verplichte steekproef naar de kwaliteit van de persoonsgegevens moest ondergaan.

Het projectbureau GBA voerde deze steekproef zelf uit. Elke gemeente van klein tot heel groot moest hieraan geloven. De enorme inspanning die honderden medewerkers Burgerzaken zich destijds hebben getroost om de kwaliteit van de persoonsgegevens op orde te brengen, leidde tot een geweldige kwaliteit-simpuls.

In oktober 1994 waren alle gemeenten op het GBA netwerk aangesloten en werd de verantwoordelijkheid voor het informatiebeheer weer helemaal teruggelegd bij de gemeenten. De verplichte steekproef werd afgeschaft. En wat velen vreesden, gebeurde: door gebrek aan extern toezicht zakte een aantal gemeenten door het ijs. Prioriteiten werden anders gelegd; ook als gevolg van bezuinigingen. De *all-*

*round medewerker* deed zijn intrede. Dit alles bleek echter niet bevorderlijk voor de gegevenskwaliteit. Na klachten van afnemers, opgepikt door de politiek, werd vanaf eind 1999 daarom de verplichte audit ingevoerd.

### KWALITEIT IS VAN LEVENSBELANG VOOR BURGERZAKEN

Wat leert deze trend ons?

Toezicht op kwaliteit is blijkbaar noodzakelijk en de verantwoordelijkheid alleen leggen bij de gemeente zelf komt op hetzelfde neer als de slager vragen zijn eigen vlees te keuren. Het belang van een betrouwbare kwaliteit van de GBA is een belang op stelselniveau, dat binnen de gemeente snel het onderspit delft onder druk van andere bestuurlijke belangen. Betrouwbaarheid van persoonsgegevens is op lokaal niveau *geen sexy onderwerp* en het belang ervan wordt, althans door gemeentelijke politici, nauwelijks gevoeld. Voor de Tweede Kamer lijkt dat trouwens al jaren anders te liggen... en voor de lokale politiek als het mis dreigt te gaan. En juist deze aspecten maken de GBA-audit zo belangrijk.

*'Toezicht op kwaliteit is blijkbaar noodzakelijk en de verantwoordelijkheid alleen leggen bij de gemeente zelf komt op hetzelfde neer als de slager vragen zijn eigen vlees te keuren'*

Van een zelfevaluatie is immers niet dezelfde uitwerking te verwachten als van het verantwoording afleggen aan een externe toezichthouder. Het instrument van de zelfevaluatie ontbeert het objectieve oordeel van een extern auditor en zal geen enkele bestuurder doen warmlopen voor het belang van betrouwbare GBA-gegevens.

Het ligt in de lijn van de verwachtingen dat vervanging van de audit door een zelfevaluatie dan ook opnieuw een daling van kwaliteit zal laten zien. Afnemers zullen dit gaan merken. En binnen enkele jaren zal er weer een nieuwe audit komen.

### HUIDIGE AUDIT KRACHTELOOS!

Tegelijkertijd constateren wij dat de GBA-audit in de huidige vorm tot een krachteloos instrument is geworden, waar nodig iets aan moet veranderen. Als 97% van de gemeenten voor een audit slaagt, zegt dat meer over de kwaliteit van het toetsingskader dan over de kwaliteit van de GBA.

Dat vraagtekens kunnen worden gezet bij de waarde van de uitkomsten van de audit komt overigens niet



voort uit de kwaliteit van uitvoering van de audits, maar uit het gedateerde en het te beperkte normenkader dat de basis is van die audit. De audit vervangen door een zelfevaluatie lijkt ons dan ook niet de gewenste oplossing. Uit oogpunt van verantwoording vanuit BPR is er veel voor te zeggen om de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit als een primaire taak van gemeenten te beschouwen en het toezicht hierop aan te passen. Uit oogpunt van behoud van bestuurlijke betrokkenheid is de vervanging van de externe audit door een zelfevaluatie echter een stap in de verkeerde richting.

### ALTERNATIEVEN VOOR DE HUIDIGE GBA AUDIT

Hiervoor is al aangegeven dat de huidige GBA audit aan vervanging toe is. De argumenten nog even op een rij.

*De GBA audit is bot en differentieert niet* in goede en slechte gemeenten, want vrijwel iedere gemeente slaagt voor de audit. Dit wekt weinig verbazing als je dezelfde normenset en meetlat al sinds 2001



hanteert. Aanscherping van de normen heeft in deze periode nooit plaatsgevonden. Sterker nog, op onderdelen is de norm afgezwakt omdat er teveel gemeenten niet aan konden voldoen en het daardoor lastiger werd het positieve beeld over de kwaliteit van de GBA richting de minister te handhaven. Dit onderbouwt onze eerdere stelling dat de GBA-audit in de eerste plaats een verantwoordingsinstrument is en geen kwaliteitsinstrument.

**De audit is** niet alleen een bot instrument voor kwaliteitstoetsing geworden maar sterker nog is tot *een papieren tijger* gedegradeerd.

Hoe het in de werkelijkheid met de kwaliteit van de gegevens en processen staat wordt helemaal niet onder de loep genomen en daarmee is het resultaat

## 'Dit onderbouwt onze eerdere stelling dat de GBA-audit in de eerste plaats een verantwoordingsinstrument is en geen kwaliteitsinstrument'

van de audit van betrekkelijk gering belang worden. Er kan met behulp van de huidige audit geen stevige uitspraak worden gedaan over hoe het bijvoorbeeld werkelijk zit met het beveiligingsniveau van de GBA bij gemeenten. Om nog maar te zwijgen over het somtijds politiek brisante punt dat de administratieve werkelijkheid niet overeenkomt met de echte werkelijkheid.

### HET MOET ECHT ANDERS

Voorgesteld wordt om de audit anders in te steken. Op de **eerste** plaats is er een *ontwikkeling* dat er in het kader van het stelsel van basisregistraties *juist steeds meer audits* worden uitgevoerd.

De GBA-audit kan dan ook niet meer los worden gezien van andere audits, die van toepassing zijn op gemeenten. Denk hierbij met name aan de BAG-audit en de WOZ-audit. Los nog van de audit op basis van de wet Suwi. De komende BAG-audit is geënt op de opzet zoals deze momenteel in de huidige cyclus van de GBA-audit wordt uitgevoerd. Elke gemeente dient deze dus eenmaal in een driejaarlijkse cyclus te ondergaan. Ditzelfde geldt voor de WOZ-audit. Om

nu los van deze audits een compleet eigen koers te gaan varen in de vorm van een jaarlijkse zelfevaluatie, zonder deze ontwikkelingen in ogenschouw te nemen, is voor gemeenten minimaal verwarrend. Temeer omdat op onderdelen dezelfde zaken worden getoetst.

**Bij de invoering** van de GBA als basisregistratie personen werd mede vanuit het ministerie gewezen op het feit de gemeenten over de eigen afdelingsgrenzen moesten kijken om ervoor te zorgen dat andere afdelingen, afnemers van de GBA, zich zouden conformeren aan GBA. Het is evengoed wenselijk dat dan bij ontwikkelingen zoals een vernieuwde GBA-audit, ook op departementaal gebied verder wordt gekeken dan de eigen departementale grenzen.

**Voor de draagkracht** van nieuwe maatregelen is het van belang dat gemeenten de diverse audits en/of zelfevaluatie(s) meer als één logisch controle-instrument kunnen zien. Denk hierbij aan **een stelselaudit** waarbij op concrete thema's naar samenhang met andere basisregistraties als de GBA wordt gekeken. Dan wordt het bereik van de audit dus niet beperkt tot Publiekszaken maar kunnen ook (deel)processen van andere afdelingen binnen de gemeente in samenhang worden beoordeeld.

**Het ontwikkelen van** afzonderlijke controle-instrumenten voor de diverse afzonderlijke basisregistraties, met ieder een eigen periodiciteit en zeker voor het overkoepelende deel weer met een eigen normenkader, is voor gemeenten niet alleen verwarrend, maar werkt ook nog eens onnodig kostenverhogend.

**Ten tweede: bij** een andere opzet van het controle-instrument zien wij veel meer heil in een *thematische aanpak*, waarbij per tijdsperiode (bijvoorbeeld elk jaar) alle gemeenten onder de loep worden genomen op een *specifiek kwaliteitsaspect*.

Van de vier relevante kwaliteitsaspecten wordt hieronder de gebruikte definitie gegeven:

- **Beschikbaarheid:** mate waarin de ongestoorde voortgang van de gegevensverwerking kan worden gegarandeerd
- **Controleerbaarheid of audit trail:** mate waarin achteraf kan worden nagegaan wie heeft gemuteerd of geraadpleegd
- **Vertrouwelijkheid of exclusiviteit:** mate waarin kan worden gegarandeerd dat alleen bevoegde personen raadplegen en/of muteren
- **Integriteit of betrouwbaarheid:** mate waarin de informatie overeenstemt met de werkelijkheid
  - Volledigheid: mate van waarheidsgetrouwe afbeelding van de werkelijkheid
  - Tijdigheid: mate waarin de informatie op tijd beschikbaar is
  - Juistheid: mate waarin de informatie een correct afbeelding is van de werkelijkheid

### HET KAN OOK ANDERS; EEN CONCRETE AANPAK

Het Agentschap BPR bepaalt op basis van een risico-analyse het thema voor de GBA-audit in een bepaalde tijdsperiode. De auditinstellingen zorgen samen op basis van de GBA wet- en regelgeving (straks die voor de *Wet basisregistratie personen*) voor een toetsbare normenset behorende bij het thema alsmede een auditopzet en rapportagevorm in overleg met de NVVB en BPR.

De focus van de audit richt zich altijd op wat er in de praktijk is geregeld door de gemeente aan kwaliteitsmaatregelen en niet op hetgeen op papier is geregeld.

#### Voorbeelden

BPR kiest als thema **"beschikbaarheid"**. De auditinstellingen werken een auditopzet uit rondom het thema beschikbaarheid en er wordt vervolgens gezamenlijk met de NVVB besloten om op de jaarlijks verplichte uitwijk te focussen. De audit bestaat vervolgens uit het nauwgezet doornemen van de uitwijktest met de betrokkenen waarbij ook het uitwijkcentrum wordt geraadpleegd.

De focus van het onderzoek richt zich dan op de uitvoering van de uitwijktest en of de kwaliteit van de uitwijktest een echte bijdrage levert in de beschikbaarheid van de GBA. Het gaat er dan dus niet alleen om of er een uitwijktest op papier is uitgevoerd maar *hoe* deze is uitgevoerd en waaruit deze test bestaat. Is er wel een back-up Gemnet verbinding op de uitwijklocatie? Een noodgenerator voor als de stroom uitvalt? En hoe komen de back-ups naar de uitwijklocatie? Is alleen systeembeheer betrokken of ook de applicatiebeheerder GBA?

Afijn, het moge duidelijk zijn dat de toetsing van de huidige uitwijktesten meer diepgaand zal moeten plaatsvinden dan nu het geval is om het aspect 'beschikbaarheid' adequaat te kunnen beoordelen. Het ligt voor de hand om een dergelijke aanpak te combineren met andere basisregistraties waarbij de gemeente bronhouder is.

Een ander voorbeeld is het thema **"tijdigheid"**. Aan de hand van een auditopzet worden een aselect gekozen binnenverhuizing, een intergemeentelijke verhuizing, een geboorte, een eerste inschrijving uit het buitenland, een huwelijk en een adoptie bekeken uit het jaar voorafgaande aan de audit. Vastgesteld worden de data waarop de gegevens verwerkt hadden kunnen worden en wanneer de gegevens daadwerkelijk zijn verwerkt in de GBA. Vervolgens worden deze gegevens vergeleken met de norm. Bij gebrek aan een norm wordt deze vooraf vastgesteld door het Agentschap BPR in overleg met de NVVB. De modernisering van de GBA maakt het weliswaar mogelijk gegevens *realtime* raadpleegbaar te maken voor afnemers, maar als die gegevens pas dagen na het rechtsfeit worden ingevoerd, is de rol van de GBA als basisregistratie snel uitgespeeld.

**Een vergelijkbaar voorbeeld** is de **"controleerbaarheid"**. Aan de hand van de protocollingsgegevens in een aselect aantal gevallen kan achteraf worden



vastgesteld of de gemeente in staat is om werkelijk de verstrekkingen over een persoon te kunnen herleiden en of de protocollingsgegevens compleet zijn. Hetzelfde kan gebeuren met een *audit trail*. Is achteraf te herleiden wie wanneer welke gegevens heeft gemuteerd het afgelopen jaar over een aselect aantal personen? Dit valt overigens ook uitstekend te combineren met andere basisregistraties in een stelselaanpak.

**Mits door het** Agentschap BPR beperkte eisen worden gesteld aan de rapportagemethodes en -vorm verwachten wij dat deze themagerichte audits voor dezelfde of zelfs geringere kosten kunnen worden uitgevoerd als de huidige GBA-audit. Bovendien zijn ze beter inpasbaar in een stelselaudit. Een alternatief hiervoor zou kunnen zijn dat via een speciale zelfevaluatie gericht op een bepaald thema vooraf schriftelijk wordt vastgesteld bij welke gemeenten risico's bestaan. De auditinstellingen kunnen dan alleen deze risicogroep onder de loep nemen.

Het grote voordeel van een op de door ons geschetste wijze uitvoeren van de jaarlijkse zelfevaluatie door gemeenten in plaats van een door het ministerie van Binnenlandse Zaken opgelegde verplichte audit, is de flexibiliteit en schaalbaarheid van het instrument. Het feit dat we al jaren met een verouderd normenkader actief zijn, wordt mede veroorzaakt door het langdurige traject voor inhoudelijke wijzigingen, die uiteindelijk door de minister moeten worden goedgekeurd. Daardoor zijn bijvoorbeeld noodzakelijke wijzigingen in de vragenlijsten voor het proces- en privacydeel nooit doorgevoerd. (*cdg, gl & mij*)