

6. GBA-audit, eindelijk op de rit

Inleiding

Sedert de invoering van de Wet GBA in oktober 1994 is er heel wat gesproken en geschreven over de kwaliteit van de GBA-gegevens. Er komen wisselende berichten naar buiten. Uiteraard zijn gemeenten geneigd om te betogen dat het over het algemeen wel goed gaat met de kwaliteit. De afnemers daarentegen hebben soms wat meer scepsis en 'Den Haag' (politiek, rekenkamer, GBA-project, VNG) maakt zich ronduit zorgen om de kwaliteit.

Wat voor de een voldoet aan zijn verwachting kan voor de ander onder de maat zijn. Als over de mate van kwaliteit wordt gesproken, dient er een referentiekader te zijn. Wat is die kwaliteit? Welke norm wordt gehanteerd om te bepalen aan welke kwaliteitseisen moet worden voldaan? De kwaliteit dient gemeten te worden aan de hand van vooraf opgestelde normen. Nog al te goed kunnen we ons de zogenaamde steekproeven herinneren. Voordat een gemeente kon toetreden op het GBA-netwerk moest men door de steekproef zien te komen. Een vergelijking van 50, 100 of 200 persoonslijsten (afhankelijk van het aantal inwoners) met de toen nog aanwezige persoonskaarten. Aan de hand van strakke normen werd de conversiekwaliteit van de persoonsgegevens op de persoonslijst gemeten. Zat een gemeente onder de norm, dan moest een aanvullende conversie plaatsvinden, net zo vaak tot de norm wel werd gehaald.

De kwaliteit dient gemeten te worden aan de hand van vooraf opgestelde normen

De persoonskaarten zijn inmiddels verdwenen. Althans het is niet meer mogelijk de persoonskaart als vergelijkingsmateriaal te gebruiken. Er zal een methodiek moeten worden ontwikkeld die een kwaliteitscontrole van persoonsgegevens vanaf de persoonslijst mogelijk maakt. Maar is het voldoende om puur en alleen naar de persoonslijsten en de gegevens te kijken. Met andere woorden is het voldoende om alleen op output te controleren. Het antwoord is 'nee'. Daarom stelt de staatssecretaris ook voor om een periodieke audit te laten uitvoeren. Een audit houdt meer in dan een controle op output.

Rapport Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft de regering in een rapportage van oktober 1996 gewaarschuwd voor een teruglopende kwaliteit van de GBA en de consequenties hiervan voor de (landelijke) afnemers. In het hoofdstuk 'kwaliteitszorg' constateert de Rekenkamer, dat na de verplichte steekproef voor aansluiting op het netwerk, geen instrumentarium voorhanden is om de kwaliteit te toetsen. De Rekenkamer vindt dat die kwaliteit periodiek moet worden gemeten en moet voldoen aan vooraf vastgestelde kwaliteitsnormen. Bij onvoldoende kwaliteit dient verbetering plaats te vinden, temeer omdat door de werking van het systeem het risico bestaat dat 'vervuilde gegevens' in andere GBA-systemen terecht komen. Het door de staatssecretaris genoemde voorstel om te komen tot een periodieke audit van gemeentelijke systemen is volgens de Rekenkamer een stap in de goede richting.

De verplichte steekproef, die werd gehouden voor aansluiting op het netwerk geeft de Rekenkamer aanleiding tot de volgende kanttekeningen.

- * In het kader van de foutdefinitie zijn bepaalde soorten fouten niet meegeteld en zijn fouten in dezelfde gegevenscategorie slechts als één fout geteld.
- * De beperkte steekproefomvang maakte, vooral bij de kleine en middelgrote gemeenten, slechts uitspraken met een lage mate van betrouwbaarheid mogelijk. Dit leidde ertoe, aldus de Rekenkamer, dat met de gehanteerde steekproefaanpak een schijnzekerheid werd geschapen.

Niettemin werd aan de steekproef een hoge waarde toegekend voor belangrijke beslissingen over toelating tot het netwerk. De aanpak heeft verder tot gevolg dat relatief veel (incidentele) conversiefouten in de GBA-bestanden kunnen achterblijven, die in een later stadium problemen kunnen veroorzaken.

In het rapport wordt verder nogal kritisch ingegaan op de naleving van de beveiligingsvoorschriften en op de inefficiënte manier van berichtenuitwisseling tussen gemeenten en afnemers.

Persoonsinformatiebeleid

De Rekenkamer concludeert dat de ontwikkeling van

een samenhangend persoonsinformatiebeleid ver achter is gebleven bij de verwachting. Na 1989 hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan in de persoonsinformatievoorziening. Eerst stond vooral de dienstverlening aan de burger centraal. In de loop van de tijd kwam de nadruk meer te liggen op de bestrijding van fraude. Tijdens de behandeling van de Wet in de Eerste Kamer noemde de minister van Binnenlandse Zaken fraudebestrijding zelfs als derde doelstelling van de GBA. De toename van de belangstelling voor fraudebestrijding heeft echter niet geleid tot aanpassing van het persoonsinformatiebeleid. Ondanks deze ontwikkelingen is het persoonsinformatiebeleid sinds 1989 niet meer geactualiseerd, aldus het rapport van de Algemene Rekenkamer.

Kwaliteit

In de dienstverlening worden produkten geleverd die tastbaar zijn, maar ook produkten die niet tastbaar zijn. Voor beide geldt dat ze tot stand komen na het door-

Het meten van de kwaliteit van een eindprodukt is redelijk makkelijk

lopen van een bepaald productieproces. Als voorbeeld van een tastbaar produkt kunnen we het paspoort noemen. Als we een kwaliteitsnorm voor het produkt paspoort zouden moeten definiëren en alleen zouden uitgaan van het eindprodukt, ontstaat het volgende beeld. Ziet het paspoortboekje er goed uit? Zitten er geen vieze vlekken op, of ezelsoren, of rafels? Staan de persoonsgegevens er juist in. Zit de foto netjes recht? Zijn de geprinte persoonsgegevens voldoende leesbaar? Zitten er geen luchtbelletjes onder het laminaat, etc. Men zou het paspoort misschien wel op 50 kwaliteitspunten kunnen controleren. Wanneer bij al die 50 kwaliteitspunten een volmondig 'goed' kan worden ingevuld, kan het toch voorkomen dat de klant de kwaliteit als matig of slecht ervaart.

Als de klant 3 weken op zijn paspoort heeft moeten wachten, of als hij 3 keer is terug moeten komen, omdat men hem vooraf onvoldoende informatie heeft gegeven, of als tijdens de produktieweken de foto's zijn kwijt geraakt, dan zal de klant dat in zijn kwaliteitsbeoordeling meenemen. Bij een niet tastbaar produkt, zoals een inschrijving, een adreswijziging, of een mutatieverwerking wordt door de klant vaak niet eens naar het eindprodukt gekeken en dus de kwaliteit beoordeeld en afgemeten aan het proces.

Bijna een ijzeren vuistregel moet dan ook zijn dat 'de

kwaliteit' wordt bepaald door twee zaken, n.l. door het produkt en door het proces. Kwaliteit is dus de uitkomst van de optelling; hoe is het produkt en hoe was het proces wat geleid heeft tot het produkt. Als je de kwaliteit gaat meten moet dus niet alleen het eindprodukt onder de loep genomen worden, maar zeker ook het proces.

Nu is het meten van de kwaliteit van een eindprodukt redelijk makkelijk. Als er goede normen zijn, kan iedereen die de normen kent de meetlat naast het produkt leggen en simpelweg tellen of het binnen de norm blijft. Precies zoals dat ging in de tijd van de steekproeven.

Wanneer processen gemeten worden, kan hetzelfde principe worden gehanteerd. Aan elk produkt 'hangt' een proces. Per processtap zijn normen op te stellen. Basisprincipe van efficiency is een goed produkt te leveren met zo weinig mogelijk stappen en overdrachtsmomenten. De volgende vragen komen aan de orde: Wat is het doel van deze stap; bereiken we dat doel door deze stap; wie (welk niveau) moet deze stap uitvoeren; hoeveel tijd is nodig voor deze stap; welke stappen binnen een proces kunnen door dezelfde persoon (eenheid) worden uitgevoerd in verband met functiescheiding; moet deze stap gecontroleerd worden en zo ja door wie (niveau) etc. Zo wordt per produkt vastgelegd op welke wijze het op de meest efficiënte manier tot stand dient te komen.

De gemiddelden van de uitkomsten worden tot norm verheven. De normen worden mede ontwikkeld op basis van bedrijfskundige inzichten, arbeidstechnische metingen en uitgevoerde formatie-onderzoeken bij een afdeling burgerzaken en andere organisatie-onderdelen met vergelijkbare proceskenmerken en elementen.

Organisatie en kwaliteit

Er zijn naar onze mening 5 kernbegrippen, waaraan een beoordeling kan worden gegeven over de vraag hoe een organisatie 'omgaat' met het begrip kwaliteit. Deze begrippen zijn;

1. kwaliteitsbeleid;
2. kwaliteitszorg;
3. kwaliteitsystemen;
4. kwaliteitsbeheersing;
5. kwaliteitsborging.

Een korte toelichting per onderdeel.

Kwaliteitsbeleid

Dit is de doelstelling van de organisatie ten aanzien van kwaliteit alsmede de wegen en middelen die leiden tot verwezenlijking van deze doelstelling. Het feit dat de gemeenten de kwaliteitsgedachte hoog in het vaandel

hebben, achten wij dan ook voor de GBA een sterk punt van aandacht.

Kwaliteitszorg

Dit is het aspect van de totale management-functie, dat bepalend is voor de vaststelling en uitvoering van het kwaliteitsbeleid. Wij achten dit onderdeel bij de meeste gemeenten nog niet volledig tot zijn recht gekomen. Het aanstellen van een kwaliteitsbeheerder in elke gemeente is dan ook geen overbodige luxe.

Kwaliteitsystemen

Hieronder verstaan wij de organisatiestructuren, verantwoordelijkheden, procedures, processen en voorzieningen voor het ten uitvoer brengen van de kwaliteitszorg. Toegespitst op de GBA is het ons inziens een vereiste om deze onderdelen in iedere gemeente in beeld te brengen. Het door de VNG ontwikkelde materiaal (AO-GBA) kan als basismateriaal worden gebruikt. Dit zal voor alle betrokkenen die met het GBA-proces bezig zijn meer duidelijkheid geven.

Kwaliteitsbeheersing

Dit zijn de operationele technieken en activiteiten die worden toegepast om te bewerkstelligen dat aan de kwaliteitseisen wordt voldaan. Met de hiervoor genoemde onderdelen van kwaliteitsaspecten zal de kwaliteitsbeheersing vorm krijgen.

Kwaliteitsborging

Dit is het geheel van alle geplande en systematische acties die nodig zijn om in voldoende mate vertrouwen te geven dat een produkt of dienst voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen.

Met als invalshoek de bovenstaande kwaliteitsaspecten komen wij bij het functioneren van de gemiddelde afdeling Burgerzaken tot de volgende conclusies:

- Medewerkers hebben nog geen volledig beeld hoe de GBA in de praktijk functioneert. Extra scholing zal periodiek daaraan bij moeten dragen.
- Wij veronderstellen dat het de kwaliteit van de GBA-gegevens ten goede komt wanneer (balie) procedures schriftelijk zijn vastgelegd, zodat medewerkers weten wat ze moeten doen. Een vertaling van het Logisch Ontwerp in een (leesbare) werkinstructie is een goed hulpmiddel. Deze werkinstructies zijn door ons ontwikkeld.
- Voor de GBA is continuïteit van het grootste belang. Bij afwezigheid van een medewerk(st)er kan de continuïteit in gevaar komen. Kennisoverdracht is derhalve van groot belang.

- Bij de controle op uitvoering van GBA-procedures komen twee aspecten kijken namelijk:
 - * of de medewerker ze uitvoert en
 - * hoe de medewerker ze uitvoert.
- Wanneer bepaalde procedures niet worden uitgevoerd, heeft dit nadelige gevolgen voor de kwaliteit van de gegevens. Controle op of de procedures zijn uitgevoerd is essentieel.
- Fouten in de uitvoering van de procedures hebben nadelige gevolgen voor de kwaliteit van de gegevens. Controle op hoe de procedures worden uitgevoerd is dus essentieel. Wij stellen dat controle schriftelijk moet zijn vastgelegd en doeltreffend moet zijn.
- Alle persoonsgegevens zijn in de persoonslijsten opgenomen. De persoonslijst zelf is een eindprodukt, maar vormt ook de basis voor de andere eindproducten. (paspoorten, rijbewijzen, akten burgerlijke stand, belastingaanslagen, uitkering Sociale Dienst). Er moet controle plaatsvinden op de persoonslijsten en deze moet schriftelijk worden vastgelegd.

De mate van validering zien wij als volgt:

- a. vaststellen of brondocumenten terecht als bron zijn geaccepteerd;
 - b. aan de hand van brondocumenten bepalen welke graad van validering de gegevens hebben (steekproef);
 - c. per categorie een beeld scheppen;
 - * in rangorde aangeven van de 50 of 100 gecontroleerde persoonslijsten van b.v. eerste inschrijvingen op x categorieën, welk soort brondocument als basis voor dat gegeven heeft gediend. In percentages wordt aangegeven onder welke klasse (a,b,c,d,e van art 36, lid 2) de gecontroleerde categorieën van de persoonslijsten worden gekwalificeerd.
- Beveiliging
Gegevensbeveiliging GBA richt zich op het geheel van maatregelen die zijn getroffen gericht op afscherming van persoonsgegevens op onbevoegd gebruik. Deze brede definitie vraagt een praktische invulling van opzet en uitvoering van een beveiligingsplan. De gemeenten dienen te voldoen aan de minimale eisen van beheer en beveiliging, vermeld in het Logisch Ontwerp. Er is door ons een geautomatiseerde checklist (meetinstrument) gegevensbeveiliging ontworpen, die na invulling in scores de status van beveiliging van de GBA aangeeft. Tevens worden in dit meetinstrument aanbevelingen gedaan om tot verbeteringen te komen.

De volgende onderwerpen worden aan een meting onderworpen:

- * beveiligingsbeleid
 - * organisatie
 - * procedures
 - * fysieke beveiligingen
 - * toegangsregeling
 - * componenten
 - * omgeving en toegang
 - * back-up en recovery
 - * overige activiteiten
- Door afspraken met (binnengemeentelijke) afnemers te maken over terugkoppeling van geconstateerde fouten, kan de kwaliteit van de gegevens worden verbeterd en fouten voorkomen (Sociale Dienst, belastingen, nutsbedrijven, zorgverzekeraars).
 - Beschikbare middelen kunnen de kwaliteit van de gegevens beïnvloeden. Het gemeentebestuur stelt deze middelen beschikbaar. Een positieve houding van het gemeentebestuur t.o.v. de GBA is daarom belangrijk.
 - Het opleidingsniveau (specifiek op GBA en balie-werkzaamheden) moet worden geïnventariseerd, waarna aanbevelingen worden gedaan. (of verplichtingen worden opgelegd aan het gemeentebestuur)
 - Wij achten de controles pas zinvol als er ook wat gedaan wordt met de resultaten.

Diagnose

Om een goed oordeel te geven over alle bovenstaande aspecten, moet een analyse van de organisatiestructuur worden gemaakt en op basis van de analyse moet een diagnose worden vastgesteld. Dit is een gebruikelijke methode in de wereld van organisatie-advies. Elk zichzelf respecterende organisatie dient haar bedrijfsvoering van tijd tot tijd eens te laten doorlichten. Veel gemeentelijke onderdelen doen dat ook. Bij afdelingen Burgerzaken gebeurt dit nog te weinig, om niet te zeggen bijna nooit.

In veel contacten met hoofden Burgerzaken wordt vaak gehoord dat de werkdruk groot is, dat men voor bepaalde taken te weinig mensen heeft, dat van de mensen die er zitten het kwaliteitsniveau over het algemeen te laag is en dat de afdeling Burgerzaken binnen hun gemeente nauwelijks enige inbreng heeft. Het continu roepen van dit soort 'losse flodders' heeft geen zin. Wanneer dit soort opmerkingen goed onderbouwd, na gedegen en objectief

onderzoek aan het college wordt aangeboden, voorzien van reële aanbevelingen, dan wordt daar wel degelijk iets mee gedaan. Wij ondervinden dat bijna dagelijks.

Periodieke audit

Wanneer de verplichte periodieke audit uitkomsten geeft die om verbetering vragen, dan moet daar iets mee gedaan worden. Een kwaliteitscontrole heeft geen zin, wanneer we de resultaten naast ons neerleggen en op dezelfde wijze doorgaan.

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de GBA ligt bij elk afzonderlijk gemeentebestuur

In onze visie zal dan ook een doorlichting van de bedrijfsprocessen, met daaraan gekoppeld een formatiecalculatie onderdeel uitmaken van het vervolgtraject op de periodieke audit die met ingang van 1998 wordt ingevoerd. Overigens is dit nog een cruciaal punt van discussie; de vraag, wat gebeurt er met de resultaten van de audits? Van enige vrijblijvendheid kan naar onze mening geen sprake zijn. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de GBA ligt bij elk afzonderlijk gemeentebestuur. Het systeem zit echter technisch zo in elkaar, dat andere gemeenten (intergemeentelijke verhuizingen) deelgenoot worden gemaakt van elkaars kwaliteit, of erger non-kwaliteit. Wanneer een gemeente de resultaten van een audit voor kennisgeving aanneemt en over gaat tot de orde van de dag, dan neemt zij met deze beslissing mede verantwoordelijkheid voor de kwaliteit in andere gemeenten. Het kwaad gaat als het ware als een virus door de Nederlandse GBA-systemen. Daarom zal er nog een hartig woordje gesproken moeten worden over de vraag hoe om te gaan met de resultaten van de periodieke audits.

Een gemeente die het woord 'kwaliteit' echt hoog in het vaandel heeft staan, zal lering trekken uit de conclusies en zo snel mogelijk een verbetertraject opstarten. En de anderen, die het voor kennisgeving aannemen.....; zij moeten naar onze mening met maatregelen worden geconfronteerd. Er zijn voor dit doel geen anti-virus programma's voor handen.

H. BRINK EN J. VAN ENGELN ZIJN SENIOR-ADVISEURS
BIJ BESTUUR EN MANAGEMENT CONSULTANTS