



Gegevensmanagement en de rol van Burgerzaken

Bij Burgerzaken hebben we veel te maken met het beheer van persoonsgegevens en registraties in de Basisregistratie Personen (BRP). Maar hoe verhoudt het begrip 'gegevensmanagement' zich tot deze processen? En welk advies kan de NVVB aan gemeenten geven wanneer het gaat om de positie van Burgerzaken als beheerder van de BRP?

Tekst: Arjan Altena

Foto: Janneke Walter

Tijdens vergaderingen van de NVVB-commissie Persoonsinformatievoorziening (verder: de commissie) raken we met regelmaat het bredere onderwerp 'gegevensmanagement'. De commissie worstelt dan vaak met dit begrip en met de relatie tot het werkveld Burgerzaken. De gemeente is bronhouder van de Basisregistratie Personen (BRP) en doorgaans is het beheer van de BRP¹ belegd in het werkveld Burgerzaken. De BRP is een zeer grote speler in het stelsel van basisregistraties; bij een groot deel van de processen binnen een gemeente zijn persoonsgegevens immers

noodzakelijk. Om die reden speelt de BRP een belangrijke rol in het totale gegevensmanagement binnen een gemeente. De commissie vraagt zich af in hoeverre de NVVB het werkveld kan dienen met een advies over de positie van Burgerzaken in het gegevensmanagement binnen de eigen gemeente en is om die reden op zoek naar relevante voorbeelden.

DEFINITIE GEGEVENSMANAGEMENT
Om te beginnen is als uitgangspunt een definitie van het begrip gegevensmanagement nodig die algemeen wordt aanvaard.

Uit documentatie van het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING, nu VNG-realisatie) halen wij de volgende definitie:

"Gegevensmanagement is het geheel van processen en producten dat betrekking heeft op de omgang van de gemeente met gegevens en is het fundament van de informatievoorziening (overzicht en control). Gegevensmanagement moet ervoor zorgen dat gegevens met de juiste betrouwbaarheid, op het juiste moment op de juiste plaats beschikbaar zijn."

Eenzijds is gegevensmanagement in deze definitie iets, anderzijds zorgt het voor iets:

- Het is een verzameling van producten en processen. Er moet nog wel worden bepaald welke producten en processen dan binnen de kaders van het begrip gegevensmanagement vallen.
- Het zorgt ervoor dat er gegevens zijn, dat die gegevens een bepaalde kwaliteit hebben, dat ze tijdig beschikbaar zijn én dat de gegevens alleen in bevoegde handen terechtkomen

Deze definitie raakt dus aan alle aspecten van de omgang met gegevens. Zowel de juridische 'waarom-vragen' spelen een rol (mogen we registreren en wie mag wat hebben), als de inhoudelijke aspecten (wanneer zijn de gegevens betrouwbaar) en de technische voorwaarden (de beveiliging). Alles heeft tot doel om aantoonbaar 'in control' te zijn, oftewel om overzicht te hebben.

BURGERZAKEN EN DE DEFINITIE
Zien we deze definitie en de uitwerking daarvan, dan komt dit alles ons bekend voor. Ten aanzien van de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) en de BRP kennen wij al jaren dezelfde benadering. Ook het doel van de basisregistraties zien we erin terugkomen: de juiste informatie op het juiste moment, op de juiste wijze, in de juiste vorm en op de juiste plek. Allemaal bekende aspecten voor het werkveld Burgerzaken, waarmee wij al jaren ervaring hebben. Maar hoever moeten, kunnen of mogen wij binnen de gemeente met onze ervaring buiten de hekken van de BRP komen? De vraag welk deel van de persoonsgegevens uitmaakt van het gegevensmanagement kan dan relevant zijn. Gegevensmanagement richt zich op het totaal aan gegevens, het werkveld Burgerzaken heeft vooral ervaring met persoonsgegevens.

DE BRP EN DE AVG
Over de vraag waar het territorium van de BRP ophoudt en dat van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) begint, is in het verleden al veel gesproken. Veelal maken gemeenten gebruik van een datadistributiesysteem,

gegevensmagazijn of zaaksysteem van waaruit de BRP-gegevens binnen de organisatie worden verdeeld en/of gebruikt. Enerzijds hebben we het dan niet meer alleen over de basisregistratie personen, anderzijds vindt dan een binnengemeentelijke levering van gegevens uit de BRP plaats waarvoor de gemeente op grond van de wet BRP een verordening moet hebben vastgesteld. De juridische en technische verantwoordelijkheden zijn hierdoor vaak moeilijker te onderscheiden, terwijl het feitelijk nog steeds om de levering van BRP-gegevens gaat. Burgerzaken voelt zich hierom vaak op zijn minst 'moreel verantwoordelijk' voor de gegevens in subsystemen en de levering daaruit.

De AVG schrijft voor dat een organisatie 'in control' moet zijn. Hiermee wordt bedoeld dat een organisatie zicht heeft op welke gegevens er zijn, op welke plek ze zijn vastgelegd en wat ermee gebeurt. Zodra BRP-gegevens met andere gegevens in een gegevensmagazijn worden opgeslagen, is niet meer de wet BRP, maar de AVG van toepassing. Als hiervoor privacybeleid is vastgesteld, kan de organisatie voldoen aan de AVG-voorschriften om in control te zijn.

VALKUILEN EN RISICO'S
Er is sprake van een groeiende hoeveelheid informatiestromen en cloud-oplossingen. De materie is al erg complex en wordt alsmar complexer. In veel gevallen zien wij (daardoor?) dat de ICT-afdeling bepaalt hoe het gegevenslandschap eruitziet en dat de organisatie zich hieraan moet aanpassen. Ongeacht of wij dit alles nog vanuit het perspectief van het werkveld Burgerzaken overzien, kan dit des te meer een reden zijn om onze expertise in te zetten op het bredere terrein van gegevensmanagement.

WAT IS DE ROL VAN BURGERZAKEN?
Het voorgaande zien wij als een inleiding die uitmondt in de volgende vraagstelling: "Welke rol moet of kan het werkveld Burgerzaken spelen in het totale spectrum van gegevensmanagement?" Deze vraag kent twee uitersten: laten veel afdelingen Burgerzaken² kansen of verantwoordelijkheden liggen om daar een (mooie) rol te pakken, of moet Burgerzaken zich er niet mee bemoeien en zich slechts richten op het bronhouderschap van de BRP?

Als antwoord op de vraag welke posities het werkveld Burgerzaken kan innemen, noemen wij grofweg de volgende mogelijkheden, oplopend in mate van breedte:

- Burgerzaken laat het BRP-beheer, waaronder kwaliteitszorg en beveiliging, aan anderen binnen de organisatie, in het kader van een verdergaande integratie van het beheer van basisregistraties, en richt zich puur op de dienstverlening.

- Burgerzaken richt zich naast de dienstverlening ook op het BRP-beheer, maar kijkt niet verder dan de bepalingen die de BRP-regelgeving kent.
- Burgerzaken is ook betrokken bij of verantwoordelijk voor de inrichting en het gebruik van het gegevensmagazijn of het zaakstelsel.
- Burgerzaken is betrokken bij of verantwoordelijk voor een gemeentelijk informatieknoppunt dat een totaaloverzicht heeft op de informatiestromen.

BESPREKING IN DE COMMISSIE

Bij het bespreken van dit alles in de commissie

Persoonsinformatievoorziening kwamen de volgende aspecten aan de orde:

- Wat is de scope van het onderwerp in relatie tot het werkveld Burgerzaken? De inzichten hierover zijn verdeeld. Het blijkt vrij complex om die eenduidig te benoemen.
- Wat is Burgerzaken nog? De organisatievorm, de plaats van Burgerzaken daarin en de taken die Burgerzaken uitvoert, kunnen per gemeente sterk verschillen. Zie ook de toelichting bij voetnoot 2.
- Veel afdelingen Burgerzaken 'beperken' zich tot de BRP-regelgeving. Laten zij hiermee een kans liggen om hun kennis en ervaring, en ook hun verantwoordelijkheid, beter en breder in te zetten?
- De gedachte dat het werkveld Burgerzaken op z'n minst een morele verantwoordelijkheid heeft voor de omgang met de BRP-gegevens binnen de gemeentelijke organisatie, wordt ruim gedeeld.
- Ook wordt de mening gedeeld dat we Burgerzaken moeten beschouwen als een expert op het terrein van de verwerking van persoonsgegevens. Het is voor de commissie evident dat deze expert een rol moet spelen binnen het gegevensmanagement.
- Als bronhouder van de BRP speelt het werkveld Burgerzaken (doorgaans) een bepalende rol bij de vraag wat er mag gebeuren met persoonsgegevens.
- In welke mate kunnen ook BRP-functionarissen een rol krijgen in het totale gegevensmanagement? De beheerders die er volgens de BRP moeten zijn, kunnen mogelijk meer met het gegevensmanagement meekijken om een invloedspositie te creëren. Denk in het bijzonder aan de informatiebeheerder, de privacybeheerder en de gegevensbeheerder. Kunnen de verantwoordelijkheden van deze functionarissen door het college van B en W met een dergelijke taak worden uitgebreid?
- Zijn er op het gebied van gegevensmanagement 'best practices' waaraan Burgerzaken een actieve bijdrage levert?

VOORLOPIGE CONCLUSIE

De commissie stelt dat het werkveld Burgerzaken, naast de bekende juridische verantwoordelijkheden, op z'n minst een morele verantwoordelijkheid heeft op het terrein van het totale gegevensmanagement binnen de gemeente. Ook stelt de commissie dat het werkveld Burgerzaken expert is als het gaat om de omgang met persoonsgegevens en het werken met een basisregistratie. Daarnaast stelt de commissie dat het werkveld Burgerzaken de lokale ontwikkeling van het gegevensmanagement niet als een gegeven moet accepteren, maar dat zij daarbinnen een invloedspositie moet zien te creëren. De wijze waarop is echter niet in een blauwdruk voor te schrijven, vanwege de veelheid aan plaatselijke verschillen in organisatievormen.

"De juiste informatie op het juiste moment, op de juiste wijze, in de juiste vorm en op de juiste plek"

VRAAG AAN DE LEZER

Op grond van voorgaande zoekt de commissie praktijkvoorbeelden waarbij de kennis en ervaring vanuit het werkveld Burgerzaken wordt ingezet in het gemeentelijk gegevensmanagement. Onze vraag: "Waar en hoe wordt de kennis en ervaring met het werken met persoonsgegevens en basisregistraties vanuit het werkveld Burgerzaken op een (proactieve) constructieve manier betrokken bij het totale gegevensmanagement?" Heb jij hier voorbeelden van? Mail je reactie naar nvnb@nvnb.nl, ter attentie van Arjan Altena, de commissie Persoonsinformatiemanagement.

1. Met 'beheer van de BRP' wordt in dit artikel gemakshalve de algehele verantwoordelijkheid (verzamen, bewerken en verstrekken) bedoeld die bij het college ligt.

2. Bijkomende vraag kan nog zijn wat we bedoelen met een afdeling Burgerzaken. In een groot aantal gevallen zijn de taken van deze afdeling opgegaan in een groter geheel, waarbij 'Burgerzaken-oud' niet meer te herkennen is. Wel kent elke gemeente de 'formele' rollen (BRP-functionarissen).